

מבקר המדינה

דוח ביקורת על

מינויים פוליטיים

ומינויים בלתי תקינים

במשרד לאיכות הסביבה



מבקר המדינה

דוח ביקורת על

**מינויים פוליטיים
ומינויים בלתי תקינים
במשרד לאיכות הסביבה**



ירושלים, אלול התשס"ד - אוגוסט 2004

מס' קטלוגי 2004-003

ISSN 0793-1948

ניתן לקבל גרסה אלקטרונית של דוח זה באתר האינטרנט של

משרד מבקר המדינה בכתובת:

WWW.MEVAKER.GOV.IL

תוכן העניינים

7	תקציר
8	מבוא
13	מעורבות השר במינוי עובדים במשרד
17	 מינוי עובדי משרד
17	כללים בדבר מינוי עובדי משרד
	ממצאים על מינוי עובדים לפי חוזים מיוחדים למשרות
18	החייבות במכרז
24	ממצאים על מינוי עובדים למשרות שאינן חייבות במכרז
32	 העסקת עובדי חברות כוח אדם
32	כללים בדבר העסקת עובדי חברות כוח אדם
33	ממצאים על העסקת עובדי חברות כוח אדם
42	 התקשרויות עם נותני שירותים לפי חוזה קבלני
42	כללים בדבר התקשרויות עם נותני שירותים
46	ממצאים על התקשרויות עם נותני שירותים במשרד
66	 מינוי עובדי לשכות השר והמנכ"ל
66	כללים בדבר מינוי עובדי לשכות שר ומנכ"ל
67	ממצאים על מינויים בלשכת השר
69	ממצאים על מינויים בלשכת המנכ"ל
71	 אחריותו של השר
72	 אחריותו של היועץ הבכיר לשר
74	 אחריותם של גורמי הביצוע והבקרה

מינויים פוליטיים ומינויים בלתי תקינים במשרד לאיכות הסביבה

תקציר

בביקורת שנעשתה במשרד לאיכות הסביבה (להלן - המשרד) נמצאו עשרות מינויים פוליטיים שנעשו במשרד בתקופת כהונתו של השר צחי הנגבי (ינואר 2001 - מרס 2003).

חברי מרכז מפלגתו של השר, הליכוד, וקרובי משפחה של חברי המרכז, מונו למגוון של משרות ותפקידים שאיושם אינו טעון מכרז: חלקם מונו למשרות הפטורות מחובת מכרז בשל היותן משרות זוטרות; חלקם מונו כממלאי מקום למשרות החייבות במכרז, לפרק הזמן שעד לסיום הליכי המכרז; וחלקם מילאו תפקידים במשרד באמצעות חברות כוח אדם. מסגרות העסקה שאינן חייבות במכרז נוצלו אפוא לרעה לביצוע מינויים פוליטיים.

מקורבים פוליטיים של השר הנגבי זכו במכרזים של המשרד לרכישת שירותים, תוך הפלייתם לטובה בשל שיוכם הפוליטי והפרת הכללים החלים על מכרזים ממשלתיים. שניים מנותני השירותים שהמשרד התקשר אתם בשל זיקתם הפוליטית לשר קיבלו תשלום בלי שסיפקו תמורה.

בלשכת השר ובלשכת מנכ"ל המשרד מונו עובדים בחריגה מהתקן המאושר של הלשכות ובניגוד להנחיות החלות על עובדי לשכות שרים ומנכ"לים.

הדוח מצביע על אחריותו של השר הנגבי למינויים הפוליטיים הרבים שנעשו במשרד בתקופת כהונתו, וכן על אחריותו של יועצו הבכיר, לימים מנכ"ל המשרד, מר שמואל הרשקוביץ, שפעל בשמו של השר לביצוע המינויים הפוליטיים.

נוסף על כך נבחנה בביקורת אחריותם של ממלאי תפקידים בדרג המקצועי של המשרד - המנכ"ל, הסמנכ"ל הבכיר למינהל ולמשאבי אנוש וחברי ועדת המכרזים - המשמשים גורמי בקרה ו"שומרי סף" שתפקידם, בין היתר, לחסום מינויים פוליטיים.

נמצא, כי מנכ"ל המשרד בפרק הזמן שמתחילת כהונתו של השר צחי הנגבי במשרד ועד מאי 2002, מר יצחק גורן, לא נקט פעולות של ממש למניעת תופעת המינויים הפוליטיים.

הסמנכ"ל למינהל נושא באחריות למינויים הפוליטיים כמי שהוציאם לפועל, בלי שעשה די למנוע את מינויים של מקורבים פוליטיים לשר למשרות ולתפקידים במשרד, ואף יש שעשה יותר מכפי שהתבקש כדי לממש מינויים כאלה. במילוי

תפקידו כיו"ר ועדת המכרזים לא עמד הסמנכ"ל למינהל על מילוי הכללים המחייבים בהליכי ההתקשרות, ובכך איפשר התקשרויות עם מועמדי השר בתורת שכאלה. בהליכי התקשרות אחדים הייתה התנהגותו חמורה אף יותר, והייתה לו תרומה פעילה להעדפת מועמדי השר.

גם בעבודתם של יתר חברי ועדת המכרזים נמצאו ליקויים, חלקם מהותיים, ומחדליהם איפשרו את העדפתם של אנשים בעלי זיקה פוליטית לשר.

בלי לגרוע מאחריותם של מי שעברו על האיסור הברור לבצע מינויים פוליטיים, על נציבות שירות המדינה להפיק לקחים מהממצאים המתוארים בדוח זה ולקבוע דרכים שיבטיחו את תקינות המינויים בשירות המדינה.

מבוא

1. שירות המדינה בישראל הוא בעל אופי ממלכתי, מקצועי וא-פוליטי. השירות הציבורי מושתת על עובדים קבועים, האמורים להתמנות לתפקידם על פי כישוריהם המקצועיים, ולשיוך הפוליטי לא אמור להיות משקל בהליך המיון, הבחירה והמינוי של מועמדים לתפקיד. חילופי שלטון או חילופי שר העומד בראש משרד ממשלתי אינם אמורים להשפיע על מעמדם של עובדים במשרד¹.

במינוי עובד בשירות הציבורי, על הממנה לפעול בהגינות וביושר ולטובת הציבור, שמכוחו ולמענו מסורה סמכות המינוי בידי הממנה. עליו להבטיח מתן הזדמנות שווה להתמודד על המשרה למי שמתאים לדרישותיה ולבחור במועמד הטוב ביותר. מינוי עובד משיקולים זרים - ובהם אינטרסים פוליטיים-מפלגתיים - פסול, ויש בו משום מעילה באמון הציבור.

מבקרי המדינה התריעו בדוחותיהם בעבר על נגע המינויים של עובדים למשרות במשרדי הממשלה, ברשויות מקומיות ובחברות ממשלתיות שלא מטעמים ענייניים אלא ממניעים מפלגתיים. מקובל לכנות מינויים כאלה "מינויים פוליטיים"². על הנזקים הנובעים ממינויים פוליטיים נאמר בדוח מבקר המדינה³:

1 למשרות מסוימות ובתנאים מוגדרים מתמנים מועמדים לפי בחירת השר (בכפוף לאישור הממשלה), ובתפקידים נוספים ובהם משרות בלשכות שר ומנכ"ל, המכונות "משרות ארון", מתמנים ומתחלפים עובדים לפי שיקול דעת השר או המנכ"ל. תפקידים אלה הם בבחינת היוצא מהכלל.

2 ראו דוח שנתי 39 של מבקר המדינה (1989), עמ' 627-642; דוח שנתי 41 (1991), עמ' 595-615; דוח שנתי 43 (1993), עמ' 732-744; דוח שנתי 44 (1994), עמ' 919-933; דוח שנתי 47 (1997), עמ' 838-852; דוח שנתי 48 (1998), עמ' 872-918; דוח שנתי 52א (2001), עמ' 283-314; דוח על מינוי דירקטורים מטעם המדינה בחברות ממשלתיות (1988).

3 דוח 52א, עמ' 313.

מינויים פוליטיים ומינויים בלתי תקינים במשרד לאיכות הסביבה

”במינוי פוליטי מועדפים שיקולים מפלגתיים על פני שיקולים ענייניים, ובכך נפגעת ‘מהותו’ של השירות הציבורי, ועלולה להיפגע איכותו המקצועית. עוד פוגע מינוי כזה בעקרון השוויון בין המועמדים לאיש משרה, שהוא ערך יסודי בחברתנו.”

על תכליתם של מינויים פוליטיים נאמר⁴:

”הטעם העיקרי למינויים הפוליטיים במקרים רבים הוא... לחלק תפקידים ציבוריים כטובת הנאה כדי לחזק את מעמדו האישי של השר בקרב מפלגתו או בקרב ציבור מסוים. ואם כך, יש במינויים כאלה יסוד חזק של ניצול תפקיד ציבורי לצרכים אישיים.”

הנורמה האוסרת מינויים פוליטיים היא יסוד מוסד בשירות הציבורי. היא מבוססת ומושרשת זה שנים רבות. בית המשפט העליון⁵ סיכם את מאפייניו של המינוי הפוליטי העושים אותו בלתי ראוי בכל המובנים:

”המינוי הפוליטי מהווה הפרת אמון של הרשות המבצעת כרשות ציבורית, כלפי הציבור; הוא עלול לפגוע באמון הציבור בשירות הציבורי; הוא פוגע בעיקרון השוויון; הוא פוגע ברמה המקצועית של עובדי הציבור שאינם נדרשים להוכיח, במסגרת המכרז, את היותם הטובים ביותר; הוא עלול להביא לתופעה בה הקשרים קודמים לכישורים, והפוליטיקה במובן הצר הופכת לגורם המרכזי למינוי; הוא עלול להביא לניפוח המערכת על מנת לקלוט ‘מיודעים’, ולגרום ליצירת תפקידים חדשים שלא לצורך ולקידום מהיר של מי שרוצים ביקרו; הוא עלול להסיט את שיקולי הרשות משיקולים ענייניים; הוא מביא לניגוד עניינים ולחשש לשקילת שיקולים זרים על ידי העדפת מפלגה או עניין מפלגתי על אינטרס ציבורי; הוא עלול להביא להשחתת המוסר הציבורי; הוא עלול לגרום לתחלופה בשירות הציבורי כל אימת שמתחלף הדרג הפוליטי, לפגוע בסדרי מינהל תקין ובטוהר המידות; הוא עלול לפגוע במורל העובדים בשירות הציבורי, להשפיע על איכות השירות ולפגוע בדימויו. על ידי כל אלה, פוגע המינוי הפוליטי בעקרונות היסוד של שיטתנו המשפטית, של תפיסתנו הערכית את מהותו של השירות הציבורי ושל האמנה החברתית, שהיא בסיס הווייתנו כחברה מתוקנת.”

2. חוק שירות המדינה (מינויים), התשי”ט-1959 (להלן - חוק שירות המדינה (מינויים)), נועד, בין היתר, להבטיח שקבלת עובדים לשירות הציבורי לא תיעשה משיקולים מפלגתיים אלא לפי כישורי העובדים והתאמתם לתפקיד. החוק מתווה את “דרך המלך” למינויים בשירות הציבורי, באמצעות מכרז פומבי⁶, שהיא בחירת הכשירים ביותר לכל משרה, מבין המעוניינים להתמודד עליה, תוך שמירה על שוויון הזדמנויות ועל

4 י’ זמיר, “אתיקה בפוליטיקה”, משפטים יז (2) תשמ”ח, עמ’ 250.

5 בג”ץ 154/98 הסתדרות העובדים הכללית החדשה ואח’ נ’ מדינת ישראל ואח’, פ”ד נב(5) 111.

6 על הפעולות שיש לעשות קודם פרסומו של מכרז פומבי ראו בפרק “מינוי עובדי המשרד”.

היעדר שרירות ומשוא פנים וניתוק הליך הבחירה משיקולים בלתי ענייניים ומהקשרים פוליטיים. אפשר למנות עובד למשרה שלא בדרך של מכרז רק אם ניתן לכך פטור בחוק או מכוחו.

בשירות המדינה נקבעו "שומרי סף" - גורמי ביצוע ובקרה - פנים-משרדיים וחוץ-משרדיים, שתפקידם להבטיח שמירה על הוראות החוק ובין השאר התמודדות עם לחצים אפשריים של הדרג הפוליטי. גורמי הביצוע והבקרה במשרד הם אלה: המנכ"ל, סמנכ"ל בכיר למינהל ולמשאבי אנוש (להלן - סמנכ"ל למינהל) בתחום המינהלי, היועץ המשפטי בתחום המשפטי והחשב בתחום התקציבי.⁷ גורמי הבקרה החוץ-משרדיים הם אלה: נציבות שירות המדינה (להלן גם: הנציבות), היועץ המשפטי לממשלה והחשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשב"ל).

בראש ההיררכיה הפנים-משרדית עומד המנכ"ל, המשמש גורם ביצוע ובקרה ראשון במעלה. תפקידו של המנכ"ל לנהל את המשרד באופן שיגשים את מדיניות הממשלה והשר בתחומי פעולתו של המשרד. המנכ"ל אמנם מתמנה לפי הצעת השר, ובדרך כלל מקרב האנשים שהשר רוחש להם אמון אישי,⁸ אך חובת האמונים של המנכ"ל היא, בראש ובראשונה, לציבור ולשירות הציבורי. זוהי אחריותו להבטיח את שמירת הדין, טוהר המידות והמינהל התקין במשרד שהוא מנהל.

סמנכ"ל למינהל נושא באחריות כוללת למשאבי האנוש במשרד ולתקציב תפעולו של המשרד, וכן בתפקידים נוספים שנקבעו בתקנון שירות המדינה (התקשי"ר) ואשר קבעה הנהלת המשרד. ואלה תפקידיו וסמכויותיו העיקריים: ניהול העובדים; קביעת מדיניות משאבי האנוש של המשרד וסדרי העדיפויות בתחום זה, בתיאום עם הנהלת המשרד ולפי ההנחיות הכלליות של הנציבות, חוק התקציב, שיא כוח האדם שנקבע בתקציב והתקציב להעסקת כוח אדם ארעי; גיבוש תקן כוח האדם של המשרד, לרבות דרגות, דירוגים ותיאורי תפקידים; מילוי משרות פנויות, גיוס עובדים וקביעת תנאי העסקתם בהתאם לנהלים; אחריות לסדרי המשמעת במשרד; כל זאת תוך קיום הוראות החוק והתקשי"ר.

על פי התקשי"ר,⁹ סמנכ"ל למינהל כפוף מינהלית למנכ"ל המשרד, כפוף מקצועית לנציב שירות המדינה ומונחה על ידו בנושאים הנוגעים לסמכויות נציב שירות המדינה. אם התעוררו חילוקי דעות בינו לבין המנכ"ל בנושאים שבתחום טיפולה של הנציבות, יובא הנושא להכרעת נציב שירות המדינה. זאת ועוד, בתקשי"ר נקבעו הליכים מיוחדים לאישור בקשה לפגוע במעמדו של סמנכ"ל למינהל במשרד ממשלתי. על פי התקשי"ר,¹⁰ נטילה דרך קבע של סמכות מסמכויותיו של סמנכ"ל למינהל חייבת אישור ועדת השירות שבנציבות שירות המדינה; נטילה חד-פעמית של סמכות כאמור חייבת אישור מיוחד מאת

7 גורם בקרה נוסף שאינו נזכר בדוח זה הוא מבקר הפנים.

8 על פי חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, מנכ"ל של משרד ממשלתי מתמנה בידי הממשלה, על פי הצעת השר הממונה על אותו משרד. על מינויו של מנכ"ל לא חלה חובת מכרז.

9 סעיף 03.251.

10 סעיפים 04.216 ו-11.212.

נציב שירות המדינה; העברתו ממשרתו למשרה אחרת תיעשה רק באישור מליאת ועדת השירות, לאחר ששמעה את נימוקיהם של מנכ"ל המשרד ושל הסמנכ"ל למינהל. בכל אחד מהמקרים המפורטים לעיל על מנכ"ל המשרד לפנות במכתב מנומק אל ועדת השירות או אל נציב שירות המדינה, לפי העניין, לקבלת האישור.

חשב המשרד מייצג במשרד את החשכ"ל וכפוף לו מקצועית ומינהלית. החשב מנהל את יחידת הכספים, החשבונות והמשק במשרד, מאשר כל חשבון וחשבון ומפקח על ביצוע תקציב המשרד לפי הדין - חוקים, תקנות והוראות החשכ"ל הנוגעים לכספים ולמשק במשרד.

היועץ המשפטי של המשרד משתייך ארגונית למשרד וכפוף מקצועית ליועץ המשפטי לממשלה. אם יש מחלוקת בעניינים המקצועיים בינו לבין הנהלת המשרד, יובא הדבר להכרעת היועץ המשפטי לממשלה. תפקידו הראשון במעלה של היועץ המשפטי הוא לשמור על שלטון החוק - "להיות שומר הסף" להפעלת סמכות כראוי ונכון¹¹ - ולהתריע על הפעלת סמכויות שלא כחוק. ההנחיות המשפטיות של היועצים המשפטיים ושל היועץ המשפטי לממשלה מחייבות את המשרדים.

הסמנכ"ל למינהל במשרד לאיכות הסביבה (להלן - הסמנכ"ל למינהל) משמש גם יו"ר ועדת המכרזים; חשבת המשרד ונציגת היועץ המשפטי במשרד הן חברות ועדת המכרזים; הוועדה אמורה לפעול על פי הוראות דיני המכרזים ונהלי המשרד.

3. בעקבות הבחירות לכנסת שהתקיימו בינואר 2001 מונה מר צחי הנגבי לשר לאיכות הסביבה והוא כיהן בתפקיד זה עד חודש מרס 2003. בעת כניסת השר הנגבי לתפקידו היה מר יצחק גורן מנכ"ל המשרד לאיכות הסביבה. מר שמואל הרשקוביץ מונה ליועצו הבכיר של השר. ביוני 2002 מונה מר הרשקוביץ למנכ"ל המשרד במקומו של מר יצחק גורן.

4. בחודשים ינואר-אפריל 2003 בדק משרד מבקר המדינה את נושא המינויים, ובייחוד מינויים פוליטיים, במשרד לאיכות הסביבה (להלן גם - המשרד) בתקופת כהונתו של מר צחי הנגבי כשר במשרד. נבדקו הליכי קבלתם של עובדים חדשים כממלאי מקום למשרות שאיושן טעון מכרז; הליכי קבלתם של עובדים חדשים למשרות שאיושן אינו טעון מכרז; הליכי מינוי עובדים בלשכת השר והמנכ"ל, במשרות המכונות "משרות אומן"; קבלתם של עובדים שהועסקו באמצעות חברות כוח אדם; וההתקשרויות עם יועצים ונותני שירותים לפי חוזה קבלני. כמו כן נבדק תפקודם של גורמי הבקרה שנועדו להבטיח את תקינות הליכי המינוי וההתקשרות.

ממצאי הביקורת מבוססים, בין היתר, על ההלכה שנפסקה בדבר הראיה לקיומו של מינוי פוליטי:

11 הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, הנחיה מס' 9.1000.

"הראיה בדבר קיום מניע פוליטי-מפלגתי במינוי צריך ויהא בה כדי לעורר ספק מהותי בדבר השפעתו של מניע פסול זה. מחד גיסא, לא די בתחושות, בהשערות והנחות בלבד, ומאידך גיסא, אין צורך בראיה מוכחת, שעל פי רוב היא אינה בנמצא ובדרך כלל אינה בהשגה. די ביצירת ספק מהותי, שיסודו בחשד סביר וממשי בדבר קיומו של מניע פוליטי-מפלגתי פסול במינוי. משהוכח ספק מהותי כזה, עובר נטל הראיה על בעל המינוי, ועליו להוכיח שאין במינוי משום מינוי פוליטי פסול."¹²

בהתאם לכך תוארו בדוח זה רק מינויים שלגביהם אפשר לקבוע, לאור המבחן האמור ולאחר קבלת הסברים עליהם, שמדובר במינויים פוליטיים. מינויים רבים נוספים שנבדקו בידי משרד מבקר המדינה ושהתעורר ספק לגבי תקינותם, אך לא במידה המאפשרת לקבוע כי מדובר במינויים פוליטיים, אינם מתוארים בדוח.

יש לציין, ובצער, כי הביקורת במשרד לאיכות הסביבה העלתה תופעה של היעדר מסמכים כתובים ברבים מהנושאים שנבדקו. בסוגיות שעמדו לבחינה התקבלו גרסאות שונות, לעתים סותרות, וכידוע אין מבקר המדינה נוהג להכריע בשאלות של מהימנות גרסאות. הדבר לא מנע הסקת מסקנות, המבוססות על מסמכים ועל גרסאות שאינן שנויות במחלוקת. עם זאת יש להדגיש את החשיבות שבתייעוד תהליכי עבודה וקבלת החלטות בגוף ציבורי. אין זה מתקבל על הדעת כי רשות ציבורית תפעל ללא תיעוד נאות, בוודאי לא בתחום המשמעותי של ניהול כוח אדם.

בייחוד אמורים הדברים לגבי התרעות, שלטענת המשרד השמיע הדרג המקצועי בעניין תופעות המתוארות בדוח זה, ושהשר הנגבי הכחיש שהושמעו. משרד מבקר המדינה העיר על כך, שהתרעות הדרג המקצועי לא הועלו על הכתב. בתגובה על כך טען הסמנכ"ל למינהל לפני מבקר המדינה, כי רוב ההתרעות היו מטבע הדברים בעל פה, וכי אין לצפות ממנו שיכתוב מכתבי התרעה לשר. הסמנכ"ל למינהל הוסיף, כי ניתנו גם התרעות בכתב. אולם בחינת המסמכים שצירף כראיה העלתה, כמתואר להלן בדוח, שלא הייתה בהם התרעה, במובנו הרגיל של מונח זה. המינהל התקין מחייב, שהתרעות יינתנו דווקא בכתב ותוכנן יהיה מפורש וברור לקורא. פעולה כזאת יש בה כדי למנוע עמימות ואי-הבנות, לתת תוקף לעמדתם של המתריעים בתחומי פעולתם ואחריותם ולהמריץ את הממונים עליהם לשעות לה; ובכוחה להסיר ספק מהשאלה אם אכן ניתנה התרעה, כאשר תהליכי קבלת ההחלטות עומדים לבחינה ולביקורת.

12 בג"ץ 4566/90 דקל נ' שר האוצר ואח', פ"ד מה(1) 28; ההדגשות אינן במקור.

מעורבות השר במינוי עובדים במשרד

1. בינואר 2003 התקיימו הבחירות לכנסת השש-עשרה. בדצמבר 2002 התקיימו במפלגת הליכוד בחירות פנימיות לבחירת מועמדי המפלגה לכנסת, ומר צחי הנגבי, השר לאיכות הסביבה דאז (להלן - השר), נבחר למקום הראשון ברשימה. ערב הבחירות הפנימיות פורסמה בעיתון "מרכז העניינים", המופץ בקרב חברי מרכז מפלגת הליכוד (להלן - מרכז הליכוד), מודעה שכותרתה: "חשיפה: השר צחי הנגבי מחזיק בשיא לאומי במינוי חברי ליכוד", ומפורטים בה שמותיהם של 80 חברי מרכז הליכוד שהשר מינה לתפקידים במשרד לאיכות הסביבה ובגופים ציבוריים הקשורים אליו. במודעה נאמר: "זו רק רשימה חלקית של חברי המרכז והתנועה שהשר הנגבי, בפרק זמן כה קצר ובמשרד הזעיר ביותר במשרדי הממשלה פעל לשילובם בשירות המדינה". במודעה מובאת תגובתו של השר וזו לשונה: "אני מודה באשמה. כל אימת שיכולתי להציע למישהו מחברינו תפקיד שהולם את כישוריו - ביקשתי שיגיש מועמדות. הליכוד לא יכול להטף למדיניות מסוימת - וכאשר צריך ליישם אותה בפועל, אין לנו כוח להשפיע. לא השרים והח"כים אלא משרדי הממשלה מנהלים את המדינה, וחשוב שחברי התנועה ייטלו אחריות ויהיו שותפים מרכזיים בניהול המדינה, כמובן על בסיס התאמתם לתפקיד המוצע להם ונכונותם להשקיע, להפגין חריצות, ולגלות גישה ממלכתית ומקצועית. אני גאה בכל אחד ואחת מן האנשים שמונו, ואשר הביאו לכולנו גאווה גדולה".

גישה שלפיה "חשוב שחברי התנועה ייטלו אחריות ויהיו שותפים מרכזיים בניהול המדינה" היא פסולה ונוגדת את חוק שירות המדינה (מינויים), המבסס את העיקרון של שירות ממשלתי מקצועי וא-פוליטי, וסותרת את פסיקת בית המשפט העליון שלפיה "אין להטיל ספק במסוגלותו של עובד מדינה לבצע את מדיניות הממשלה כמתחייב מתפקידו, תהייה דעותיו הפוליטיות אשר תהייה"¹³. עובדיו הקבועים של שירות המדינה מסוגלים להגשים את מדיניות הממשלה באופן מקצועי, ואין כל בסיס או הצדקה לאיוש המשרות בשירות המדינה במקורבים פוליטיים, חוץ מהחריגים הקבועים בדין, כדי להגשים כביכול את מדיניות הממשלה.

בעקבות פרסום המודעה הגישה התנועה למען איכות השלטון בישראל ב-4.12.02 ליו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת בקשה לצו מניעה¹⁴ לפי סעיף 17ב(א) לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959, נגד השר ונגד סיעת הליכוד, שיורה להם לחדול מהפצת תעמולת בחירות. בתגובת השר לעיתונים על הבקשה להוצאת צו מניעה נאמר כי "מדובר בכתבה שפורסמה בעיתון פנימי של הליכוד, ואשר רב בה הבלתי מדויק על המדויק. לא מדובר בפרסום מטעמו של השר הנגבי - ותגובתו לדברים מצוטטת בכתבה במדויק. לגוף

13 בג"ץ 154/98 הסתדרות העובדים הכללית החדשה ואח' נ' מדינת ישראל ואח', פ"ד נב(5) 111, 131.

14 תב"כ 3/16.

הדברים, החברים שמונו לחברות ממשלתיות או לרשויות ממלכתיות קיבלו את אישורה של ועדת רביבי¹⁵, כנדרש בחוק. לעניין מינויים של עובדים במשרד לאיכות הסביבה - איש מן העובדים לא מונה בגין זהותו הפוליטית, אלא אך ורק על בסיס התאמתו המקצועית, כמקובל במכרזים של הנציבות. המספרים והשמות שהופיעו בכתבה מופרזים באופן מוחלט - ונראה כי עונת הבחירות הלוהטת מקשה על העיתונאים להקדיש זמן ראוי לאימות הנתונים שבידיהם.

בדיון בבקשה התחייב השר להימנע מהמשך הפצת המודעה ומעשיית תעמולה אחרת שמשתמעת ממנה הבטחה לפעול למינוי חברי המפלגה וחברי מרכז הליכוד לתפקידים בשירות המדינה ובגופים ממשלתיים, אם לאחר הבחירות תרכיב המפלגה את הממשלה. בעקבות זאת נמחקה הבקשה.

2. לפי ממצאי משרד מבקר המדינה, במהלך כהונתו של מר צחי הנגבי כשר לאיכות הסביבה הוא ביקש שידווחו לו על כל משרה פנויה במשרד כדי שיוכל להציע מועמד מטעמו; הסמנכ"ל למינהל התבקש בידי השר או מי מטעמו להודיע ללשכת השר על כל משרה שהתפנתה ולקבל לאותה משרה המלצה על מועמד או מועמדים. במקרים שעליהם מבוסס דוח זה מונו מועמדי השר למשרות הפנויות בהיותם מועמדים יחידים.

בעניין בקשת השר לדווח לו על כל משרה פנויה לשם קבלת מועמדים לאיושה, נמסרו למשרד מבקר המדינה גרסאות סותרות (כולן על דברים שנאמרו בעל פה, ולא תועדו בכתב): המשרד בתשובתו מדצמבר 2003 כתב, כי "השר והסמנכ"ל [נתנן] הנחיה שכל משרה יש להודיע להם ולקבל מועמד שלהם". מר יצחק גורן, שכהן כסמנכ"ל המשרד, מסר בתשובתו ממאי 2004, כי "ההנחיה לדווח על כל תפקיד פנוי במשרד... הייתה הנחיה של השר צחי הנגבי ושל עוזרו שמואל הרשקוביץ... שניתנה ישירות לסמנכ"ל למשאבי אנוש שלא באמצעותי. יתירה מזאת, הם עבדו ישירות מול הסמנכ"ל למשאבי אנוש, קיימו איתו פגישות עבודה שלא בידיעתי. ניסיתי להפסיק נוהג והתנהלות זו, אך ללא הועיל".

השר הנגבי אישר, בתשובתו למבקר המדינה מספטמבר 2003, כי ביקש לקבל עדכון שוטף על משרות מתפנות במשרד ועל כל פרסום של מכרז, קודם ההחלטה על איוש המשרה, וזאת כדי שלא ייווצר מצב שלשכת השר תלמד על המכרזים המתפרסמים במשרד מחוברת המכרזים של הנציבות, וכדי שמועמדים ראויים יוכלו להציג את מועמדותם. אולם באשר ליוזמה למעורבותו באיוש המשרות מסר השר למבקר המדינה בפגישה ביוני 2004, כי זו לא באה ממנו אלא מהמשרד. לדבריו, נאמר לו בידי "הדרג המקצועי" של המשרד שהוא זכאי להציע מועמדים למשרה פנויה שאינה חייבת במכרז,

15 הוועדה הציבורית לבדיקת מינויים, שהוקמה מכוח חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, ואשר יש לקבל את אישורה למינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות וחברי מועצה בתאגידים ובגופים אחרים שהוקמו בחוק. בראש הוועדה מכהן עתה השופט (בדימוס) י' רביבי.

ולכן הוא ביקש להביא לידיעתו את דבר קיומן של משרות פנויות. השר מסר למבקר המדינה, כי מעורבות השר במינוי עובדים הוצגה לפניו כנורמה לגיטימית הנוהגת במשרד, עוד מלפני כניסתו לתפקיד, שאף "תורמת למערכת". בהקשר זה כתב השר בתשובתו, בעניין מרבית המינויים המפורטים בדוח, כי לשכתו הציעה מועמדים לתפקידים פנויים במשרד, שאינם חייבים במכרז, "בעקבות פניה של הדרג המקצועי אל לשכת השר, לפיה המשרה פנויה ואין מועמדים ראויים לאיושה מבין עובדי המשרד". עוד מסר השר למבקר המדינה, כי ביקש שתיבדק התאמתם של המועמדים שהציע.

גם כאשר לתוכנה של הנחיית השר נמסרו גרסאות שונות: בפגישה עם מבקר המדינה מסר הסמנכ"ל למינהל, בהתייחסו להנחיית השר, כי השר ביקש "לקלוט רק מועמדים שלו". המשרד בתשובתו למשרד מבקר המדינה כתב, שלעתים ניתנה הנחיה מפורשת של השר והסמנכ"ל שלא לבחון מועמדים נוספים. הסמנכ"לים בתקופת כהונת השר הנגבי, מר יצחק גורן ומר שמואל הרשקוביץ, מסרו כל אחד בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי לא נתנו הנחיה כזו. לדברי השר, "מעולם לא הוצבה דרישה כי מקום שנתפנתה משרה או נוצרה... משרה - זו תאויש על-ידי מועמד מטעם לשכת השר".

אין מקום למעורבותם של שר ואנשי לשכתו במינוי עובדים במשרדו, בין אם הוא יזם את ההנחיה לדרג המקצועי לפנות אליו לשם קבלת מועמדים למשרות פנויות, ובין אם היוזמה לכך באה מהדרג המקצועי. מינוי עובדים בשירות המדינה אמור להיעשות על פי הכללים הקבועים בחוק שירות המדינה (מינויים) ובתקשי"ר, והוא נתון בידי הגורמים המקצועיים. כללים אלה נועדו להבטיח בחירה במועמדים הטובים ביותר, שקיפות ושוויוניות, והם אוסרים שקילת שיקולים זרים, לרבות שיקולים מפלגתיים. מטעמים אלה אין לשר כל תפקיד בהליך המיון, הבחירה והמינוי של עובדים במשרדו, ברמה הפרטנית.

יודגש, כי גם אם השר אינו מכתוב מי ימונה למשרות פנויות במשרד אלא רק "מציע" מועמדים (בעצמו או באמצעות אנשי לשכתו), הדעת נותנת שהכפופים לו יפרשו זאת כתכתיב או כהוראת ביצוע מחייבת. זאת אישרו במפורש השר וכן הסמנכ"ל למינהל בפגישותיהם עם מבקר המדינה (לגרסת הסמנכ"ל למינהל, כאמור, הייתה הנחיית השר בגדר תכתיב, ודי בכך שכך הבין אותה). לכן יש לראות אפילו ב"הצעה" של השר משום התערבות פסולה בהליכי המינוי.

כן יש להדגיש את שכבר הודגש לא אחת, כי המשרות במשרדים ממשלתיים הן משאב ציבורי שיש להקצותו באופן הוגן ושוויוני. בשיטה שננקטה במשרד לאיכות הסביבה אוישו משרות במועמדים מטעמו של השר שהיו מועמדים יחידים, ובכך ניתן להם יתרון.

המשרד כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2003, כי "נבחנה התאמתם המקצועית של המועמדים שהוצעו על ידי השר... ננקטו במשרד אמצעים כדי למנוע

מלתת למועמדים בלתי מתאימים הזדמנות להתמודד על תפקידים שונים". עוד כתב המשרד, כי בכל הנוגע לקבלת מועמדים מטעם לשכת השר ושיבוץ למשרות באופן זמני עד לסיום הליכי המכרז או באופן קבוע במשרות שבהן אין חובת מכרז, הוא לא פעל בניגוד להוראה חוקית או להנחיה מינהלית ספציפית. טענה דומה העלה גם המנכ"ל, מר שמואל הרשקוביץ, לפני מבקר המדינה. הסמנכ"ל למינהל, בטיעונו לפני מבקר המדינה, שם דגש על הטענה הזאת: מינוי מוגדר מינוי פוליטי כאשר מונה לתפקיד אדם בעל זיקה פוליטית, ובהליך המינוי נמצא פגם. במשרות הנדונות בדוח זה, כך טען הסמנכ"ל למינהל, אמנם מונו עובדים בעלי זיקה פוליטית לשר, אולם בהליך המינוי עצמו לא נפל כל פגם. מדובר במשרות שאינן חייבות במכרז כדי לאפשר גמישות ניהולית, בשל היעדר תועלת בתחרות בכל הנוגע לאיוש בתפקידים הדורשים מיומנויות בסיסיות, לשם הקיצור והיעול של הליכי קליטת עובדים "ואולי אף מתן אפשרות לראשי המשרד להביא מועמדים מטעמם". למשרות אלה אין חובה מפורשת לבחור מועמד מבין כמה מועמדים. לדברי הסמנכ"ל, הנחיית השר לא הייתה לרוחו, "לא אסתטית" כלשונו, אך לא בלתי חוקית באופן שהיה אפשר לסרב לה. העובדה שלא הופרה בהליך המינוי חובה מפורשת מוליכה, לטענתו, למסקנה, כי אין מדובר במינויים פוליטיים פסולים. הסמנכ"ל הסכים, כי היעדר בחירה מבין מועמדים הוא בבחינת ליקוי, אך לדבריו, גם כשמונו אנשים שאינם קשורים לשר למשרות שאינן חייבות במכרז לא התקיים הליך בחירה, ועל כן אין בליקוי זה כדי לבסס מסקנה בדבר מינויים פוליטיים.

טענות אלה יש לדחות מכול וכול. האיסור על מינויים פוליטיים חולש על הליכי קליטתם של עובדים בשירות המדינה בכל הדרגות ובכל צורות ההעסקה. מהיעדר חובה מפורשת בחוק או בתקשי"ר לקיים מכרז או הליך תחרותי אחר לאיוש משרות מסוימות, לא קם היתר למלא את השורות במקורבים פוליטיים של השר, בתורת שכאלה, ומקומה של ההשקפה כי היעדר חובת מכרז נועדה "אולי [לתת] אפשרות לראשי המשרד להביא מועמדים מטעמם" (כתיב וקרי: לבצע מינויים פוליטיים) לא יכירנה. אכן ככלל, זיקה פוליטית כשלעצמה אינה פוסלת מלהתמנות למשרה בשירות המדינה; אך אסור שהיא תקנה יתרון, ולא כל שכן שתהיה בסיס להפליה לטובה. כאשר שר מפנה לעבודה מועמדים בעלי זיקה פוליטית לאיוש משרה, והם מתמנים בהיותם מועמדים יחידים, הם נהנים מיתרון בשל זיקתם. כאשר הדרג המקצועי מאפשר לאיש משרה במועמד בעל זיקה פוליטית, הוא מאפשר הפליה אסורה מטעמים מפלגתיים. בחינת התאמתם של מועמדי השר לתפקידים שבהם שובצו, כאמור בתשובת המשרד, אין בה להקהות את היתרון לו הם זכו. בכל אחד מהמינויים הפוליטיים המתוארים בדוח זה לא נקט המשרד כל פעולה לניטרול יתרון זה, בין באמצעות הליך בחירה מבין מועמדים נוספים ובין בכל דרך אחרת. מכך מתבקשת מסקנה חד-משמעית כי מדובר במינויים פוליטיים פסולים.

מינוי עובדי משרד

כללים בדבר מינוי עובדי משרד

לפי חוק שירות המדינה (מינויים) והתקשי"ר, העסקת עובדים בשירות המדינה תיעשה על פי מכרז, במשרות מדרגה 18 ומעלה בדירוג המינהלי, מדרגה 39 ומעלה בדירוג ההנדסאים והטכנאים ובכל דרגה ביתר הדירוגים המקצועיים.

ככלל, 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 לפי הוראות הוועדה לוויסות כוח אדם עודף שבנציבות שירות המדינה. אם לא התמלאה המשרה בדרך זו יפורסם מכרז פנימי, הפתוח לעובדים באותו משרד. לא נמצא מועמד מתאים במכרז פנימי, יתקיים מכרז חיצוני-פומבי, הפתוח לכלל הציבור (להלן - מכרז פומבי). בחוק נקבע, כי מועמד למשרה במכרז פומבי חייב לעמוד בבחינות להוכחת כשירותו וסגולותיו; נמצאו בבחינה כשירים למשרה, יתמנה לה הכשיר מבין הכשירים, דהיינו המועמד הטוב ביותר מכל המועמדים שנמצאו כשירים.

עד למילוי משרה בידי עובד בדרך קבע, מותר להעסיק בה באורח זמני אדם שאינו עובד מדינה קבוע, כממלא מקום, או עובד מדינה בדרך של מינוי בפועל¹⁶. ואולם אדם שאינו עובד מדינה יועסק כממלא מקום רק בנסיבות יוצאות מן הכלל שבהן מתקיימים כל התנאים האלה: (א) חיוני למלא את התפקיד ללא הפסק וללא דיחוי. למשל, אם אי-מילוי עלול לגרום נזק לשלומם או לבריאותם של אנשים, נזק חמור לרכוש, הפסקת שירותים לציבור או הפרעה חמורה בפעולתו של צוות עובדים; (ב) אין אפשרות שעובד אחר של המשרד יבצע את תפקידי המשרה באופן זמני; (ג) המשרד כבר נקט צעדים למילוי המשרה באורח קבע. הסדרים אלה נועדו לאפשר למשרדים לאיש במהירות משרות חיוניות שהתפנו, כדי להמשיך לספק שירותים חיוניים, והם נקבעו, בין היתר, משום שאיוש משרה במכרז פומבי עלול להימשך זמן רב.

יצוין, כי בית המשפט העליון התריע על כך, שהעסקת עובדים באופן זמני היא חריג שהפך לנפוץ; וכי לעובדים המועסקים באופן זמני ואחר כך מתמודדים על המשרה במכרז פומבי יש, מטבע הדברים, יתרון של ידע וניסיון, ולכן סיכוייהם להיבחר גדולים יותר. עם זאת נפסק, כי ייתכנו מקרים מעטים וחריגים שבהן המציאות מחייבת והדין מאפשר לסטות מדיני המכרזים¹⁷. ראוי אפוא, שהעסקת עובד זמני בטרם מכרז תיוחד לנסיבות החריגות והנדירות שלהן היא נועדה, כדי להקטין את החשש לאי-שוויון במכרז.

לפי התקשי"ר¹⁸, אדם שאינו עובד מדינה כאמור לעיל, יועסק על פי חוזה מיוחד לפי תקנות שירות המדינה (מינויים) (חוזה מיוחד), התש"ך-1960 (להלן - תקנות החוזים).

16 סעיפים 10.321 ו-18.132 בתקשי"ר.

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

18 סעיפים 02.25 ו-16.44.

נציב שירות המדינה אצל למנכ"לים ולסמנכ"לים למינהל את הסמכות לעשות חוזה מיוחד להעסקת עובד בנסיבות המפורטות בתקשי"ר.

בתקשי"ר לא נקבעו הנחיות ספציפיות לאיתור עובדים למשרות פנויות שיש לאייש בדחיפות עד סיום הליכי המכרז. ואולם, גם כאשר יש צורך לאייש משרות בדחיפות עד לסיום הליכי המכרז, יש להקפיד על קיומם של כללים בסיסיים ולפעול ביושר, בהגינות, בלי שיקולים זרים, בשוויון וללא הפליה; ובוודאי שאסור למנות לתפקיד אדם בשל זיקתו הפוליטית.

מינוי של אדם בעל זיקה פוליטית למשרה כמועמד יחיד, בעקבות הפנייתו מלשכת השר, מקים חזקה, שהשיקול הפוליטי היה השיקול המכריע במינוי, ומינוי זה פסול הוא.

ממצאים על מינוי עובדים לפי חוזים מיוחדים למשרות החייבות במכרז

בפרק הזמן מרס 2001 - דצמבר 2002, תקופת כהונתו של מר צחי הנגבי במשרד, החל המשרד להעסיק 21 עובדים כממלאי מקום במשרות החייבות במכרז. בעניין 6 מהם נמצא בביקורת, כי הייתה להם במועד מינויים זיקה פוליטית לשר - הם היו חברי מרכז הליכוד או קרובי משפחה של חברי המרכז¹⁹ - והם הוצעו לתפקיד בידי בעלי תפקידים מלשכת השר (שיכונו להלן - לשכת השר). כולם מונו לתפקיד באופן זמני עד לסיום הליך המכרז על המשרה בהיותם מועמדים יחידים. ממצאים אלה מעלים את המסקנה כי ששת העובדים האמורים מונו בשל זיקתם הפוליטית לשר.

להלן תיאור ארבע דוגמאות בולטות למינויים פוליטיים כאמור, ולחריגות נוספות מסדרי מינהל תקין בקשר לאותם עובדים בעלי זיקה פוליטית.

19 קרובי משפחה כהגדרתם בכללי שירות המדינה (מינויים) (סייגים בקרבת משפחה), התשכ"ט-1969.

דוגמה א - רכזת בכירה באגף יחסים בין-לאומיים

ב-17.3.02 החל המשרד להעסיק לפי חוזה מיוחד עובדת בתפקיד "רכז בכיר (יחסים בינלאומיים)" באגף יחסים בין-לאומיים. העובדת היא בתם של חברי מרכז הליכוד.

היועץ הבכיר לשר אותה עת, מר שמואל הרשקוביץ (להלן - היועץ הבכיר לשר), הוא שהציע את העובדת לתפקיד והעובדת מונתה למשרה בלי שנבחנו מועמדים אחרים. אשר לאופן העסקתה, הועלה, כי העובדת הועסקה כממלאת מקום של עובדת שיצאה לחופשה ללא תשלום; המשרד המשיך להעסיק את העובדת חודשים רבים לאחר שהמשרה התפנתה סופית, בעקבות בחירתה של העובדת, שאת מקומה מילאה, במכרז למשרה אחרת. זאת בלי שהתקיים תחילה מכרז פנימי ולפני שהוחל בהליכי מכרז פומבי כנדרש (רק באפריל 2003 פורסם מכרז פומבי למשרה).

בתשובה למבקר המדינה מאוגוסט 2003 מסר השר הגנבי, שהעובדת "הוצעה לתפקיד בעקבות פניה של הדרג המקצועי אל לשכת השר, לפיה משרה זו פנויה ואין מועמדים ראויים לאיושה מבין עובדי המשרד", אך בכך אין, כאמור, להפחית את הפסול. המשרד מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2003, כי "מועמדותה לתפקיד הועלתה על ידי השר/מנכ"ל" ונמצא כי היא בעלת השכלה, ניסיון וכישורים מתאימים לביצוע תפקידה. היועץ הבכיר לשר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2004, כי הפנה את העובדת לגורמים המוסמכים כמועמדת אפשרית לאחר שעיון בקורות חייה לימד על היותה מועמדת ראויה. העובדת מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי במסגרת חיפוש עבודה היא שלחה את קורות חייה לגופים רבים, בהם משרדי ממשלה, וכך הגיעה לריאיון עבודה במשרד.

מהשתלשלות העניינים ומהתשובות המפורטות לעיל עולה המסקנה, כי העובדת מונתה למשרתה בשל זיקתה הפוליטית לשר, ובעקבות התערבות פסולה של לשכת השר בהליך המינוי. עוד עולה, כי משהציעה לשכת השר את המועמדת, הסתפק הסמנכ"ל למינהל בבדיקת התאמתה לדרישות התפקיד, בלי שהתקיים, כאמור, הליך של בחירה מקרב מועמדים נוספים, והוא המשיך להעסיקה לאחר שהמשרה שבה שובצה התפנתה סופית, בלי שהתקיים מכרז פנימי ולפני שהוחל בהליכי מכרז פומבי כנדרש.

דוגמה ב - ראש ענף (תשתיות ורישוי עסקים) במשרד בירושלים

ב-26.5.02 החל המשרד להעסיק לפי חוזה מיוחד עובדת בתפקיד "ראש ענף (תשתיות ורישוי עסקים)" במשרד הראשי בירושלים, לאחר שבמרכז פנימי לא נמצאו מועמדים מתאימים. העובדת היא בתו של חבר מרכז הליכוד.

(א) לשכת השר היא שהציעה את העובדת והיא מונתה למשרה בלי שנבחנו מועמדים אחרים. אשר לאופן קבלתה לעבודה, הועלה, כי היועץ הבכיר לשר שלח ב-14.3.02 את קורות חייה של העובדת לסמנכ"ל למינהל בצירוף מזכר שבו נאמר: "מצ"ב פרטי המועמדת לתפקיד במחוז מרכז, לטיפולך הטוב". הסמנכ"ל למינהל ניסה למצוא למועמדת משרה מתאימה במחוז המרכז אך בסופו של דבר היא מונתה לתפקיד "ראש ענף (תשתיות ורישוי עסקים)" במשרד הראשי בירושלים.

השר מסר בתשובתו למבקר המדינה, כי העובדת "הוצעה לתפקיד... בעקבות פניה של הדרג המקצועי אל לשכת השר, לפיה משרה זו פנויה ואין מועמדים ראויים לאיושה מבין עובדי המשרד". המשרד השיב למשרד מבקר המדינה, כי "המנכ"ל [מר יצחק גורן] והיועץ הבכיר לשר ביקשו לשבצה ללא בדיקת מועמדים נוספים". לעומת זאת, המנכ"ל דאז, מר יצחק גורן, מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי לא זכור לו שטיפל בעניינה של העובדת; היועץ הבכיר לשר הכחיש, בתשובתו למשרד מבקר המדינה, את טענת המשרד, לפיה ביקש לשבץ את העובדת בלי לבדוק מועמדים נוספים.

מהשתלשלות העניינים המתוארת לעיל עולה, שהעובדת מונתה לתפקיד בשל זיקתה הפוליטית לשר, ובעקבות התערבות פסולה של לשכת השר בהליך המינוי. משהציעה לשכת השר את המועמדת, הסתפק הסמנכ"ל למינהל בבדיקת התאמתה לדרישות התפקיד. משנמסר לו כי לא נמצאה משרה מתאימה למועמדת במחוז המרכז לו הוצעה, היה יכול לדווח על כך למנכ"ל, ולהפסיק את הטיפול בקליטתה במשרד. אך לא נמצא שהוא עשה כן. נהפוך הוא: נעשה על ידיו מאמץ למצוא עבודה תפקיד אחר. פעולה זו מלמדת שלא זו בלבד שהסמנכ"ל למינהל לא פעל למנוע מינוי פוליטי, אלא שהוא אף עשה יותר מכפי שהתבקש כדי להוציא לפועל.

(ב) מגיליונות ההערכה שמילא הממונה על העובדת, ראש אגף רישוי עסקים, עולה, כי הוא לא היה שבע רצון מתפקודה והמליץ להעבירה לתפקיד אחר. בטופס "הערכת עובד" שמילא ב-4.1.03, בסעיף "הנושאים בהם עסק העובד בשנת ההערכה", נרשם: "כלום"; ההערכה בכל אחד מגורמי ההערכה הייתה נמוכה או נמוכה מאוד; והמלצתו הייתה "לסיים שירותה ביחידתי ולהעבירה לתפקיד אחר ביחידה אחרת".

במרכז פומבי שהתקיים בתחילת מרס 2003 נבחר עובד אחר לתפקיד. לאחר שהעובדת לא נבחרה במרכז, פנה הסמנכ"ל למינהל למנהלת מחוז המרכז וביקש להעסיקה בתחום

מינויים פוליטיים ומינויים בלתי תקינים במשרד לאיכות הסביבה

החומרים המסוכנים והתעשיות, אך בעקבות ריאיון שקיימה מנהלת המחוז עם העובדת ב-23.3.03 כתבה מנהלת המחוז כי היא אינה מתאימה לתפקיד. כל אותו זמן הועסקה העובדת בלשכת המנכ"ל, אף שלא הייתה שם משרה פנויה, וללא אישור הנציבות. ב-30.4.03, בעקבות התערבות הנציבות, הופסקה העסקתה.

מהאמור לעיל עולה, שהסמנכ"ל למינהל לא זו בלבד שלא הציע לסיים את העסקתה של העובדת לאחר שלא נבחרה במכרז, הוא אף פעל להמשך העסקתה במשרה אחרת.

הסמנכ"ל למינהל מסר למשרד מבקר המדינה, בין היתר, כי מאחר שהוקפאה קבלת עובדים חדשים, נעשה ניסיון לשלב את העובדים שכבר הועסקו ביחידות אחרות ולא להפסיק את העסקתם. עוד מסר הסמנכ"ל, כי ביקש, על פי הנחיית המנכ"ל דאז מר הרשקוביץ, לבחון את התאמתה לתפקיד אחר במטרה למנוע את פיטוריה. לדעת משרד מבקר המדינה, אין לקבל טענה זו בנסיבות שבהן הייתה על העובדת חוות דעת כה שלילית; ובוודאי שלא הייתה הצדקה לשבצה בלשכת המנכ"ל, כאשר לא הייתה בה משרה פנויה.

מסקנת משרד מבקר המדינה היא, שהעסקתה של העובדת לא רק החלה, אלא אף לא הופסקה, בשל זיקתה הפוליטית לשר.

דוגמה ג - ממונה על פסולת מסוכנת

ב-2.12.01 החל המשרד להעסיק לפי חוזה מיוחד עובד בתפקיד "ממונה (פסולת מסוכנת)" באגף לחומרים מסוכנים, לאחר שבמכרז פנימי לא נמצאו מועמדים מתאימים. העובד הוא גיסו של דובר המשרד, שהיה במועד תחילת העסקתו חבר מרכז הליכוד, ושכיהן כחבר ועד וגזבר בעמותה, בפרק הזמן שבו כיהן מר צחי הנגבי כיו"ר העמותה.

(א) לשכת השר הציעה את העובד והוא מונה למשרה בלי שנבחנו מועמדים אחרים. אשר לאופן קבלתו לעבודה, הועלה, כי היועץ הבכיר לשר שלח ב-1.9.01 את קורות חייו של העובד לסמנכ"ל למינהל בצירוף מזכר שבו נאמר, בין היתר: "אבקש לראותו כמועמד לאגף קרינה ורעש. למרות שתחום התמחותו כימיה, ניתן בהכשרה קצרה להסב אותו לנושאים רלוונטיים".

יועץ, כי על פי תיאור התפקיד של "ממונה (פסולת מסוכנת)", דרישות המשרה לה מונה הן השכלה אקדמית במדעי הטבע ושלוש שנות ניסיון. במכרז הפנימי, שהתקיים זמן קצר

לפני תחילת העסקתו של העובד, קבעה ועדת המכרזים כי שתי המועמדות שניגשו למכרז מתאימות מבחינה מקצועית, אבל חסר להן ניסיון ניהולי, ולכן המליצה למשרד לפרסם מכרז פומבי, ולמועמדות - להשתתף במכרז. נמצא, כי גם העובד שמונה היה חסר ניסיון ניהולי, ולמרות זאת העסיק אותו המשרד.

השר מסר בתשובתו למבקר המדינה, כי העובד "הוצע לתפקיד בעקבות פניה של הדרג המקצועי אל לשכת השר, לפיה משרה זו פנויה ואין מועמדים ראויים לאיושה מבין עובדי המשרד". לעומת זאת המשרד מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2003, כי לשכת השר והמנכ"ל הנחו את הסמנכ"ל למינהל לשבץ את המועמד באגף קרינה; אולם הוא לא התאים לדרישות ההשכלה באגף ולכן שובץ בתפקיד אחר שלא באגף. העובד שובץ בתחום החומרים המסוכנים לאחר שרואיין ונמצא מתאים. המנכ"ל דאז, מר יצחק גורן, מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי לא הנחה לשבץ את המועמד באגף קרינה או בכל אגף אחר ולא הודיע לשר כי אין במשרד מועמד ראוי לתפקיד. כן הוסיף, כי משהתברר שהעובד אינו מתאים לתפקידו (ראו להלן) הנחה את הסמנכ"ל למינהל לפעול להפסקת עבודתו. יצוין, כי לא נמצאה הנחיה כזו בכתב. יתר על כן, המנכ"ל סיים את תפקידו במאי 2002 ואילו העובד המשיך לעבוד במשרד עד סוף ינואר 2003 (ראו להלן). מכאן, שהנחיית המנכ"ל, אם הייתה, לא בוצעה, והפסקת עבודתו לא הייתה כתוצאה מהנחייתו.

(ב) אשר לטיב תפקודו - בחוות דעת שכתבה ב-29.12.02 הממונה על העובד, ראש האגף לחומרים מסוכנים, לסמנכ"לית בכירה לתעשיות, בתום שנה להעסקתו של העובד נאמר, כי הוא "1. אינו מקדם נושאים מקצועיים שבתחום אחריותו ואינו מצליח להביא את משימותיו לידי סיכום... 3. העובד לא התמקצע ולא התמחה כנדרש בנושאים המקצועיים עליהם הופקד. 4. העובד אינו מגלה יוזמה ואחריות.²⁰ 5. אינו עומד בלוחות זמנים סבירים למילוי משימותיו". הממונה ציינה, כי תחום הפסולת המסוכנת הוא חשוב ביותר, מקצועי ומסובך, ולצורך ביצוע התפקיד נדרש אדם בעל יכולות מקצועיות ואישיות ברמה הגבוהה ביותר; "[העובד] אינו האדם המתאים... ממליצה ומבקשת להעבירו בהקדם מתפקידו. הנושא חיוני לצורך תפקוד האגף וקידום נושא הפסולת המסוכנת בארץ". בסוף ינואר 2003 סיים העובד את עבודתו במשרד לאחר שבמכרז פומבי שהתקיים באותו חודש נבחרה אחת העובדות שניגשו גם למכרז הפנימי. השר הנגבי כתב בתשובתו למבקר המדינה, שלא נמסרו לו הערות מקצועיות לגבי תפקודו של העובד.

גם במקרה זה עולה, כי העובד מונה לתפקיד בשל זיקתו הפוליטית לשר, ובעקבות התערבות פסולה של לשכת השר בהליך המינוי. משהציעה לשכת השר את המועמד, הסתפק הסמנכ"ל למינהל בבדיקת התאמתו לדרישות התפקיד. יתר על כן, משנמסר לסמנכ"ל למינהל כי מועמד השר לא נמצא מתאים לתפקיד שלו יועד, היה יכול לדווח על כך למנכ"ל, ולהפסיק את הטיפול בקליטתו במשרד. אך לא נמצא שהוא עשה כן. נהפוך הוא: הוא מצא עבורו תפקיד אחר.

דוגמה ד - מרכז (אכיפה) במחוז חיפה

ב-1.7.01 החל המשרד להעסיק לפי חוזה מיוחד עובדת בתפקיד "מרכז (אכיפה)" במחוז חיפה. אחיה של העובדת היה באותה עת חבר מרכז הליכוד.

לשכת השר הציעה את העובדת לתפקיד והיא מונתה למשרה בלי שנבחנו מועמדים אחרים.

השר מסר בתשובתו למבקר המדינה, כי "העובדת הוצעה לתפקיד בעקבות פניה של הדרג המקצועי לשכת השר, לפיה המשרה פנויה ואין מועמדים ראויים לאיושה מבין עובדי המשרד"; היועץ הבכיר לשר מסר למשרד מבקר המדינה, כי הפנה את המועמדת לתפקיד לבחינת מועמדותה בעקבות פניית הדרג המקצועי לצורך איוש המשרה. מנגד, הסמנכ"ל למינהל מסר למשרד מבקר המדינה, כי היועץ הבכיר לשר הציע את המועמדת וביקש להעסיקה.

גם במקרה זה מונתה העובדת לתפקיד בשל זיקתה הפוליטית לשר, ובעקבות התערבות פסולה של לשכת השר בהליך המינוי. משהציעה לשכת השר את המועמדת, הסתפק הסמנכ"ל למינהל בבדיקת התאמתה לדרישות התפקיד.



מנסיבות המינויים שנבדקו בביקורת עולה, כי ההסדרים החריגים שנבקעו בתקשי"ר למינוי עובדים שלא באמצעות מכרז, ואשר נועדו כאמור לאיוש משרות חיוניות בדחיפות, נוצלו לביצוע מינויים פוליטיים. הביקורת העלתה, כי השר קיבל עדכון שוטף בדבר משרות פנויות במשרד והציע באמצעות אנשי לשכתו, בדרך כלל היועץ הבכיר לשר, מועמדים בעלי זיקה פוליטית לאיושן. הסמנכ"ל למינהל מינה את מועמדי השר למשרות פנויות כממלאי מקום, בלי שנקט כל פעולה לנטרל את היתרון שלו זכו בשל זיקתם הפוליטית. יש שהסמנכ"ל למינהל עשה יותר מכפי שהתבקש כדי למנות את מועמדי השר.

השר מסר בתשובתו למבקר המדינה, כי "מעולם, לאורך כל תקופת כהונתי כשר לאיכות הסביבה, לא הובא לידיעתי על-ידי מי מבין גורמי הבקרה... אף לא פעם אחת, מידע כלשהו הנוגע לקיומם של 'מינויים בלתי תקינים' במשרדי. מבחינתי במשרד לאיכות הסביבה, כבכל המשרדים בהם כיהנתי, חזקה היא כי הדרג המקצועי פועל אך ורק על בסיס ההנחיות הרשמיות של נציבות שירות המדינה ואינו חורג מהוראות התקשי"ר".

עמדת משרד מבקר המדינה היא, כאמור, שמלכתחילה לא היה מקום למסירת שמות מועמדים לסמנכ"ל למינהל. האחריות לביצוע המינויים הפוליטיים במשרד מוטלת בראש ובראשונה על השר, ששמות המועמדים נמסרו מטעמו, על כל המשתמע מכך כלפי הדרג המקצועי, ואין הוא יכול להתנער מאחריות זו.

הנציבות מסרה בתשובותיה למשרד מבקר המדינה מיום 9.11.03 ומיום 21.1.04, כי בשנת 2001 דנה בשאלה אם לערוך "מעין מכרז" לצורך אישור משרות בממלאי מקום. הוחלט שלא לערוך הליך כזה מכמה סיבות, ובהן כי מילוי מקום בא לפתור בעיות דחופות, אין מספיק זמן לפתוח בהליכי מכרז או הליכים דומים וגם אין מקום לפתוח בהליכים ולהשקיע משאבים כאשר מדובר במשרה זמנית קצרת טווח. עוד מסרה הנציבות, כי במאי 2003 הועלתה הצעה שהסמנכ"ל למינהל במשרד ממשלתי יבחן אם יש למועמד קרבה משפחתית לבעלי זיקה פוליטית וכיצד נודע לו על קיום המשרה. ההצעה לא התקבלה בגלל הקושי המעשי לבחון את הדבר, ומשום העמדה שלא ניתן למנוע מאדם קבלת משרה רק משום שהוא מקורב לחבר מרכז מפלגה. ולבסוף מסרה הנציבות, כי הוקשחו התנאים לקבלת עובדים למילוי מקום: המשרד צריך לקבל אישור מראש על אישור כל משרה, וקיימת הקפדה יתרה על תקופת מילוי המקום.

לדעת משרד מבקר המדינה, בדרישה לקבל את אישור הנציבות למילוי המשרה אין רבותא. הא ראייה, כי גם המינויים שנסקרו בביקורת אושרו בידי הנציבות כשהדבר נדרש, ולמרות זאת לא היה בכך כדי למנוע את תופעת המינויים הפוליטיים. ממצאי הביקורת מלמדים, כי ההוראות המאפשרות קבלת עובדים לשירות המדינה בהליך מזוזר לפתרון בעיות דחופות נוצלו לרעה.

ממצאים על מינוי עובדים למשרות שאינן חייבות במכרז

1. מינוי עובדים למשרה הירוקה

יחידת "המשטרה הירוקה" במשרד מופקדת על אכיפת חוקי איכות הסביבה במטרה לשפר את איכות הסביבה ואיכות החיים בישראל. עד נובמבר 2001 היו ביחידה 26 משרות של "רכז בכיר (פיקוח ואכיפה)" (להלן - רכז פיקוח). לאחר משא ומתן מתמשך עם אגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - אגף התקציבים) ולאחר התערבותו של השר הנגבי אושרה ליחידה, בנובמבר 2001, תוספת של עשר משרות של רכזי פיקוח.

מתח הדרגות של משרות הרכזים הוא 15-17 בדירוג המינהלי, ולפיכך הן אינן חייבות במכרז. עם זאת, חובה להקפיד על קיומם של כללים בסיסיים, ובכללם חובת ההגינות כלפי הציבור. בהקשר זה, לפי התקשי"ר²¹, לשם מינוי עובדים למשרות בדרגות אלה רצוי

21 סעיף 11.931.

מינויים פוליטיים ומינויים בלתי תקינים במשרד לאיכות הסביבה

שהמשרד יפנה אל לשכת התעסוקה, בטרם יפנה ללשכה פרטית אשר עוסקת בהפניית מועמדים לעבודה. שירות התעסוקה הוא גוף ממלכתי הכפוף לנורמות ציבוריות, ובהן איסור הפליה. על פי חוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959, "בשליחה לעבודה לא תפלה לשכת התעסוקה אדם לרעה בשל גילו, מינו, גזעו, דתו, לאומיותו, ארץ מוצאו, מוגבלותו, השקפתו או מפלגתו". גיוס עובדים באמצעות שירות התעסוקה יכול להבטיח בחירה מהירה ועניינית של מועמדים לפי כישוריהם. המשרד מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי הפסיק לפנות לשירות התעסוקה, בין היתר משום שלא הצליח לקבל מועמדים מתאימים.

לדעת משרד מבקר המדינה, גם אם המשרד לא מצא לנכון לפנות ללשכת התעסוקה, או ללשכה פרטית אשר עוסקת בהפניית מועמדים לעבודה, הרי שמאחר שמדובר במשרות שהן משאב ציבורי, ראוי היה לפנות לקהל יעד מתאים ולקיים הליך תחרותי, כדי להבטיח את איוש המשרות בכשירים ביותר ולמנוע חשש להפליה או להעדפה שלא כדין, בעיקר כשיש כוונה לאישי בבית אחת מספר גדול של משרות. כמתואר להלן, בתקופת כהונתו של השר הנגבי נוצל היעדרה של חובת מכרז לרעה, ולמשרות פנויות במשטרה הירוקה מונו לרוב עובדים בשל זיקתם הפוליטית לשר.

(א) רכזי פיקוח

בפרק הזמן יוני 2001 - ינואר 2003, תקופת כהונתו של מר צחי הנגבי במשרד, התקבלו למשטרה הירוקה 10 רכזי פיקוח (5 עובדים נוספים שובצו במשרות של רכזי פיקוח, אך בפועל לא מילאו תפקיד זה, ראו להלן). בביקורת נמצא, ש-8 מ-10 רכזי הפיקוח נבחרו מרשימות שהכין היועץ הבכיר לשר והגיש לסמנכ"ל למינהל לאחר אישור תוספת 10 המשרות. ברשימות צוינו שמותיהם של כ-50 "מועמדים לתפקידי פיקוח". יש שהיועץ הבכיר לשר צירף מזכרים לרשימות, ובהם הורה לסמנכ"ל למינהל לזמן את המועמדים למבחני הנציבות. ביחס למרביתם של המועמדים שנכללו ברשימות - 43 - נמצא כי היו חברי מרכז הליכוד או קרובי משפחה של חברי המרכז. באשר למועמדים שנבחרו לבסוף מהרשימות, ל-6 מהם נמצאה זיקה פוליטית לשר²²: אחד היה במועד מינויו חברי מרכז הליכוד ו-5 קרובי משפחה של חברי המרכז. גם אחד משני רכזי הפיקוח, שלא נכללו ברשימות המועמדים, היה חבר מרכז הליכוד, ובסך הכל לגבי 7 מ-10 רכזי הפיקוח נמצאה זיקה פוליטית לשר.

22 קרוב משפחה של רכז פיקוח אחד שמונה לתפקיד בינואר 2003, חדל באוקטובר 2002 להיות חבר מרכז הליכוד, אך היועץ הבכיר לשר מסר את קורות חייו כמועמד לתפקיד לסמנכ"ל למינהל עוד באוקטובר 2001.

השר מסר בתשובתו למבקר המדינה, כי "עשרות מועמדים שפנו ללשכתנו הופנו למבחני הנציבות... גם בעבר היה מקובל שמועמדים ל'משטרה הירוקה' הופנו תמיד ע"י לשכת השר, כל אימת שנתפנה בה מקום או נתווסף בה תקן חדש". המשרד מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מדצמבר 2003, כי "השר הנגבי מסר רשימה של 50 מועמדים והורה שלא לבחון מועמדים אחרים. הסמנכ"ל [למינהל] פנה אליו וביקש לאפשר לקלוט מועמדים ממקורות כ"א הכלליים של המשרד, אשר עמדו בתנאים, אך פנייתו נדחתה... השר הפנה את המועמדים מטעמו לסמנכ"ל למינהל. לאחר שנבחנה התאמתם של כ-50 מועמדים... נבחרו 10 אשר עמדו באופן מלא בתנאים הנדרשים". המשרד הוסיף, כי "הסמנכ"ל מילא את ההנחיות שניתנו לו ע"י השר והמנכ"ל תוך שהוא פועל כדי לשבץ את העובדים המתאימים ביותר למשרות הפיקוח במשטרה הירוקה", וכי "הפעולות בוצעו רק לאחר הבאתם בפני מנכ"ל המשרד דאז, מר יצחק גורן, אשר אישר את ההליך על כל פרטיו". בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2004 הוסיף המשרד וכתב, כי "הסמנכ"ל למינהל נקט פעולות לקיום הליך תחרותי ושוויוני בין המועמדים שהוצעו על ידי השר"²³. הסמנכ"ל למינהל, בפגישתו עם מבקר המדינה ובמכתביו מיוני 2004 הצהיר, שביקש מהשר לקלוט למשטרה הירוקה מועמדים ממאגר כוח האדם הכללי של המשרד, אולם השר סרב. לדבריו, הנחיית השר לקלוט למשטרה הירוקה מועמדים מתאימים רק מתוך רשימת מועמדי השר הייתה כה נחרצת, עד שבקשתו של הסמנכ"ל למינהל מהשר למנות ולו למשרה אחת מועמד אחר - נדחתה בידי השר.

המנכ"ל דאז, מר יצחק גורן, הכחיש, בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי היה מעורב בהליך. לדבריו, הליך בחירת הפקחים למשטרה הירוקה נוהל במישורין בידי היועץ הבכיר לשר והסמנכ"ל למינהל, וזאת למרות התנגדותו ולמרות התנגדותם של מנהל המשטרה הירוקה והסמנכ"ל הבכיר לאכיפה, שבתחום סמכותו נמצאת המשטרה הירוקה. המנכ"ל הוסיף, כי הנחה את הסמנכ"ל למינהל לפעול על פי הכללים המחייבים.

יהיו העובדות אשר יהיו, הן המנכ"ל והן הסמנכ"ל למינהל, המטילים אחריות איש על רעהו, לא העלו על הכתב הסתייגות מאופן איוש המשרות במשטרה הירוקה ולא התריעו כי יש בו משום הפרת האיסור על מינויים פוליטיים.

היועץ הבכיר לשר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי "הטיפול בהעברת שמות מועמדים על ידי וכן הבקשה לזמן למבחנים, באו כדי לקיים נגישות לתפקיד לגבי מועמדים העומדים לכאורה בתנאי סף ראויים, כדי שיקבלו תנאים שווים לתחרות. אין בהם ולא היה בהם תכתיב לקבלתם". השר הנגבי כתב, בתשובה מיוני 2004, כי לא היה ידוע לו על התנגדותו של המנכ"ל דאז, מר גורן, להליך בחירת רכזי הפיקוח ולא על התנגדותם של הסמנכ"ל הבכיר לאכיפה ושל מנהל המשטרה הירוקה. השר הוסיף, כי התנגדות כזו מעולם לא הועלתה על הכתב או נמסרה בעל פה.

23 ההדגשה אינה במקור.

לדעת משרד מבקר המדינה, אף אם בניגוד לתשובת המשרד, לא ניתנה הנחיה מפורשת שלא לבחון מועמדים אחרים, עצם העברת רשימות המועמדים בידי היועץ הבכיר לשר, והעובדה שמרבית רכזי הפיקוח שמונו נכללו ברשימות ושלמרביתם הייתה זיקה פוליטית לשר - כל אלה מעידים על שימוש פסול במשרות שאינן חייבות במכרז לשם ביצוע מינויים פוליטיים.

(ב) מינויים למראית עין למשטרה הירוקה

הביקורת העלתה, כי שני עובדים נוספים מונו לרכזי פיקוח, אך לא עבדו כלל במשרד. מינויים לרכזים היה רק למראית עין ונועד לאפשר לשר למנותם ליו"ר רשות נחל הקישון וליו"ר רשות נחל ירקון. להלן תיאור שני המינויים:

(1) יו"ר רשות נחל הקישון: בדצמבר 2001 מונתה עובדת לתפקיד "רכז בכיר (פיקוח ואכיפה)" במשטרה הירוקה וליו"ר רשות נחל הקישון. העובדת הייתה במועד מינויה לתפקיד חברת מרכז הליכוד.

רשות נחל הקישון (להלן - רשות הנחל) הוקמה לפי צו רשויות נחלים ומעיינות (רשות נחל הקישון), התשנ"ה-1994 (להלן - צו רשות נחל הקישון). בסעיף 6 לצו נקבע, כי בין חברי הרשות מטעם הממשלה יהיו נציגי המשרד לאיכות הסביבה. לפי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, יש לקבל את אישור הוועדה הציבורית לבדיקת מינויים (להלן - הוועדה לבדיקת מינויים) למינוי מועמדים לכהונת דירקטורים בחברות ממשלתיות וחברי מועצה בתאגידים ובגופים אחרים שהוקמו בחוק. השר הממנה מוסר לוועדה את שמות המועמדים, בצירוף שאלונים שמילאו, שנועדו לעמוד על כישוריהם ועל זיקת שונות (פוליטיות, עסקיות, משפחתיות ואחרות). על הוועדה לבחון אם המועמד מתאים, ואם למועמד יש זיקה פוליטית לשר הממנה - אם יש לו בנוסף לכישורים הנדרשים, כישורים מיוחדים, עודפים, לביצוע התפקיד.

ביולי 2001 הודיע היועץ הבכיר לשר ליו"ר הוועדה לבדיקת מינויים, השופט (בדימוס) יצחק רביבי, כי בדעת השר למנות את המועמדת לנציגת המשרד ברשות הנחל וליו"ר מועצת הרשות. המועמדת לא הייתה באותו מועד עובדת מדינה.

הוועדה לבדיקת מינויים מצאה שלמועמדת, שדיווחה על זיקתה הפוליטית לשר, יש כישורים מיוחדים לכהן כיו"ר מועצת הרשות, בכפוף לכך שתמלא את התפקיד כעובדת המשרד לאיכות הסביבה. זאת נוכח עמדת מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים לפיה ייצוג המדינה בגופים ציבוריים צריך להיות בידי עובדיה, ולפיה אם לדעת המשרד יש מקום למנות יושבי ראש לרשויות נחל מקרב הציבור יהיה צורך לתקן את חוק רשויות נחלים ומעיינות, התשכ"ה-1965, ולקבוע שיו"ר רשות נחל יהיה אדם מקרב הציבור, וכן לתקן את הצווים שלפיהם הוקמו רשות נחל הירקון ורשות נחל הקישון; עד לתיקון החוק

והצווים יש למנות לנציג המשרד עובד של המשרד. ב-6.11.01 הודיע היועץ הבכיר לוועדה, כי המועמדת תועסק כעובדת מדינה במשרד למן קבלת אישור הוועדה למינויה ליו"ר מועצת רשות הנחל. ב-12.11.02 הודיע יו"ר הוועדה לשר, כי הוועדה מצאה שהמועמדת כשירה לכהן בתפקיד יו"ר מועצת הרשות, חברה בה וחברת הנהלת הרשות, בתנאי שתמלא תפקיד זה כעובדת המשרד.

לפי רישומי המשרד, הועסקה המועמדת הנ"ל במשטרה הירוקה החל ב-2.12.01 בתפקיד רכזת פיקוח והמשרד שילם לה משכורת. ביולי 2002 אכן תוקן חוק רשויות נחלים ומעיינות, התשכ"ה-1965, ונקבע, כי ניתן למנות לרשויות גם חברים מקרב הציבור; ואולם לא תוקן צו רשות נחל הקישון, ולכן לא היה אפשר למנות את העובדת לנציגת ציבור ברשות הנחל, והמשרד המשיך להעסיקה, כביכול, כרכזת פיקוח ולשלם לה משכורת כדי לאפשר את המשך כהונתה ברשות.

היותה עובדת המשרד הכשירה את העובדת מבחינה פורמלית לכהן כיו"ר רשות נחל הקישון. אולם הבדיקה העלתה, כי למעשה היא לא עבדה במשטרה הירוקה או בכל יחידה אחרת במשרד. נמצא, כי ממועד תחילת העסקתה כביכול (2.12.01) ועד מועד הביקורת (פברואר 2003) לא דיווחה העובדת בכל חודש על שעות עבודתה, כנדרש מעובדי המשרד. באוגוסט 2002 שלחה לה מנהלת תחום (משאבי אנוש) התראה, כי אם לא תגיש למשרד את הדיווחים על שעות עבודתה מאז מונתה, ייפסק תשלום משכורתה. העובדת לא הגישה את הדיווחים, אך המשרד המשיך לשלם לה משכורת. יצוין, כי לפי התקשי"ר²⁴, אין לשבץ במשרה עובד במעמד כלשהו, אלא אם כן יבצע הלכה למעשה את המטלות המפורטות בתיאור התפקיד המאושר של המשרה.

השר מסר בתשובתו למבקר המדינה, כי כדי להכשיר את העובדת לתפקיד, "הוצע ע"י הדרג המקצועי"²⁵ לשבצה במסגרת משרות הפיקוח החדשות שהוקצו ע"י האוצר, זאת - בהיות רשות נחל הקישון רשות שעיקר תכליתה לקיים פיקוח ואכיפה בתחום הנחל". בפגישתו עם מבקר המדינה אמר השר, כי ידע שנמצא פתרון להעסקת העובדת כעובדת מדינה לתקופת הביניים (עד לתיקון החוק שיאפשר למי שאינו עובד המדינה לכהן כיו"ר רשות), אך לא ידע את טיבו של הפתרון. היועץ הבכיר לשר כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי מסר את החלטת ועדת רביבי לגורמים המוסמכים במשרד וכשנמסר לו על הפתרון שנמצא להעסקתה של העובדת, מסר על כך לוועדה. עוד כתב היועץ הבכיר לשר, כי בתפקידו זה שימש "כאיש קשר בין לשכת השר לבין הוועדה לבדיקת מינויים בראשות השופט (בדימוס) רביבי".

24 סעיף 10.121.

25 ההדגשה במקור.

לעומת זאת מסר המשרד בתשובתו למשרד מבקר המדינה גרסה שונה ולפיה: "במהלך התקופה התריעו הסמנכ"ל, היועצת המשפטית ומנהלת כ"א בהזדמנויות שונות בצורה מפורשת כי המינוי למשרה במשרד רק לצורך הכשרתה לתפקיד יו"ר רשות נחל הקישון איננו ראוי, אך ההוראה בעניין המשך ההעסקה לא שונתה, לא בעקבות שינוי החוק וגם לא לאחר מכן, חרף תזכורות של הגורמים הנ"ל". הסמנכ"ל למינהל מסר אף הוא בפגישתו עם מבקר המדינה, כי חזר והתריע בפני השר, יחד עם היועצת המשפטית, על כך שההעסקה אינה תקינה. המשרד הוסיף, כי העובדת קיבלה התרעות רבות לעניין אי החתמת כרטיס העבודה וכי נוכח לה באופן חד-צדדי ימי חופשה. השר טען בפגישתו עם מבקר המדינה, כי איש מבין גורמי הבקרה לא התריע בפניו כאמור.

לא נמצא שהסמנכ"ל למינהל, היועצת המשפטית ומנהלת כוח האדם התריעו בכתב בפני השר על כך שהמינוי למשרה במשרד רק לצורך הכשרתה של העובדת לתפקיד יו"ר רשות נחל הקישון איננו ראוי, וכאמור, אף לא תוקן צו רשות נחל הקישון בדרך שתאפשר למנות לרשות יושב ראש שאינו עובד מדינה. הגורמים האמורים גם לא פנו לגורמי הבקרה החוץ-משרדיים (היועץ המשפטי לממשלה²⁶ ונציבות שירות המדינה), אף שסברו שצורת העסקה זו אינה תקינה.

העובדת (יו"ר רשות נחל הקישון) מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי לאחר מינויה זומנה למנכ"ל המשרד דאז, מר גורן, והוא הסביר לה את מהות משרתה, ואולם לדבריה "המשטרה הירוקה" לא הוזכרה בתחילת עבודתי ולא בהמשך". יו"ר הרשות הוסיפה, כי עבדה במסגרת הרשות ופעלה לפיתוחו ולשיקומו של נחל הקישון.

מבקר המדינה רואה בחומרה שיבוץ מדומה של אדם למשרה רק כדי שיהיה אפשר למנותו ליו"ר רשות.

(2) יו"ר רשות נחל הירקון: במאי 2002 מונה עובד לתפקיד "רכז בכיר (פיקוח ואכיפה)" במשטרה הירוקה בהיקף של חצי משרה וליו"ר רשות נחל הירקון. העובד היה במועד מינויו חבר מרכז הליכוד; מינויו אושר בידי הוועדה לבדיקת מינויים, שמצאה שעל אף זיקתו הפוליטית לשר יש לו כישורים מיוחדים לביצוע התפקיד.

בביקורת הועלה, כי גם יו"ר רשות נחל הירקון לא מילא בפועל את תפקיד רכז הפיקוח.

²⁶ בהנחיה מס' 90.005 של היועץ המשפטי לממשלה וכן בסעיף 40.33 בתקשי"ר, נאמר כי "חוות דעתו של יועץ משפטי במשרד ממשלתי בשאלה משפטית קובעת, מבחינתם של כל עובדי המשרד, את המצב המשפטי הקיים. התעורר ספק או קושי בקשר לחוות דעת של יועץ משפטי במשרד, יכול השר, מנכ"ל המשרד או היועץ המשפטי שהכין את חוות הדעת, לפנות אל היועץ המשפטי לממשלה ולבקשו לעיין בחוות הדעת ולהביע את דעתו באותו עניין".

המשרד מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי "[העובד] התמנה על ידי השר להיות חבר ברשות נחל הירקון ויו"ר הנהלה, ובמקביל - עפ"י דרישת השר והמנכ"ל נקלט כעובד מן המניין במשרד, בתפקיד מפקח במשטרה הירוקה". תשובתו של השר הייתה כתשובתו ביחס ליו"ר רשות נחל קישון.

כאמור, יש לראות בחומרה את שיבוצו המדומה של עובד זה לתפקיד רכז פיקוח במשטרה הירוקה רק לצורך מינויו ליו"ר רשות.

(ג) מינוי עובדים לרכזי פיקוח והעסקתם במשרות אחרות

הועלה, כי שלושה עובדים נוספים שובצו במשרות של רכזי פיקוח, אך הועסקו בפועל בתפקידים אחרים במשרד. שניים מהם, שלגביהם נמצאה זיקה פוליטית לשר, האחת - אחותם של שלושה חברי מרכז הליכוד והשני - בנו של חבר המרכז, שובצו ביחידה לפניות הציבור וביחידת ים וחופים; העובד השלישי - שלא נמצאה לגביו זיקה פוליטית לשר, הועסק בפועל כעוזר השר בלשכתו. שלושת העובדים שובצו במשרות של רכזי פיקוח משום שביחידות שבהן הועסקו לא היו משרות פנויות. כאמור, לפי התקשי"ר, אין לשבץ במשרה עובד במעמד כלשהו, אלא אם יבצע הלכה למעשה את המטלות המפורטות בתיאור התפקיד המאושר של המשרה.



מהמתואר לעיל עולה, כי נעשה שימוש במשרות של רכזי פיקוח במשטרה הירוקה לשם מינויים פוליטיים; לצורך העסקה פיקטיבית של עובדים במשרד, כדי שיהיה אפשר למנותם לראשי רשויות ציבוריות; ולצורך העסקתם ביחידות שאין בהן משרות פנויות.

לדעת משרד מבקר המדינה, מסירת רשימת המועמדים לתפקידי רכזי פיקוח הייתה בבחינת התערבות פסולה של השר במינוי עובדים במשרד. השר היה חייב להביא בחשבון, כי פנייה שלו, או של יועצו הבכיר, לסמנכ"ל למינהל או לעובדים אחרים, תיצור אצל אותם עובדים מחויבות בלתי עניינית לפעול למינויים של מועמדים אלה ולהעניק להם יחס מועדף (כאמור, בתשובת המשרד ובהסכרי הסמנכ"ל למינהל נאמר, כי רשימת המועמדים הועברה כתכתיב).

שומה להדגיש, כי למשרד אושרה תוספת של עשר משרות לאחר משא ומתן, שהשר היה שותף פעיל בו, עם אגף התקציבים והנציבות, ומטרתן המוצהרת - תגבור הפיקוח והאכיפה בידי המשטרה הירוקה. במשרות במשטרה הירוקה נעשה שימוש לחלוקת טובות הנאה למקורבים. השימוש הפסול בחלק מהמשרות למינוי עובדים שלא הועסקו בפועל בתפקידים שלהם נועדו המשרות פגע באפשרות לשפר את הפיקוח והאכיפה בתחום איכות הסביבה.²⁷

הסמנכ"ל למינהל ביצע את ההנחיות שקיבל - מינה לרכזי פיקוח עובדים מקרב המועמדים שמסר לו היועץ הבכיר לשר, לאחר שבדק את התאמתם לתפקיד, אך לא התריע בכתב על הפסול שראה באי-מתן הזדמנות הוגנת לבעלי כישורים מתאימים נוספים להתמודד על המשרות. הסמנכ"ל למינהל גם לא התריע בכתב על העסקתם כביכול של חמישה עובדים בתפקידים של רכזי פיקוח רק כדי שיהיה אפשר למנותם לראשי רשויות ציבוריות או לתפקידים ביחידות שלא היו בהן משרות פנויות. על הסמנכ"ל היה להתריע ולחזור ולהתריע בכתב לפני השר והסמנכ"ל על אי-התקינות שבמינויים האמורים.

2. מינוי עובדי מזכירות

ככלל, משרות של מזכירות ותפקידי מינהל זוטרים אחרים אינן חייבות במכרז, בשל דרגותיהן הנמוכות יחסית. אך גם על מינויים למשרות בדרגות אלה חלים עקרונות היסוד בנוגע למינוי עובדים בשירות הציבורי, ובוודאי שאסור למנות לתפקיד אדם בשל זיקה פוליטית.

בתקופת כהונתו של השר הנגבי החל המשרד להעסיק בתפקידי מזכירות או בתפקידי מינהל זוטרים אחרים שלוש עובדות, שנמצא בביקורת כי הייתה להן במועד מינוין זיקה פוליטית לשר - האחת, בתו של חבר מרכז הליכוד (שגם כיהן בעבר כחבר ועד עמותה בתקופת כהונתו של מר צחי הנגבי כיו"ר העמותה); השנייה, אף היא בת של חבר המרכז; והשלישית אשתו של חבר המרכז. הן החלו לעבוד כממלאות מקום של עובדים שנעדרו מעבודתם, ושתיים מהן מונו אחרי כן לתפקידים שלא נמצא כי נדרשו בידי מנהלי היחידות במשרד או שהייתה הצדקה ליצירתם. העובדות הוצעו לתפקיד בידי לשכת השר, ונתמנו ללא הליך בחירה מבין כמה מועמדים. מהממצאים עולה המסקנה, כי העובדות מונו בשל זיקתן הפוליטית לשר.

להלן דוגמה:

27 על תפקוד המשטרה הירוקה ראו את הפרק "פעולות אכיפה באמצעות המשטרה הירוקה" בדוח שנתי 53ב של מבקר המדינה, עמ' 381.

ב-19.11.01 החל המשרד להעסיק באמצעות חברת כוח אדם עובדת בתפקיד עוזר לממונה על מערך צער בעלי חיים, לצורך מילוי מקומה של עובדת בחופשת לידה. אביה, שני אחיה ודודה של העובדת הם חברי המרכז.

היועץ הבכיר לשר הוא שהפנה את העובדת לממונה על מערך צער בעלי חיים. בפברואר 2002 הוארכה תקופת העסקתה בחודש לצורך "חפיפה" עם העובדת שחזרה מחופשת לידה; מאז ועד מועד סיום הביקורת (אפריל 2003), המשרד מעסיק אותה ביחידה המשטרתית לאכיפת חוקי איכות הסביבה, אף שאין ביחידה משרה פנויה. לא נמצאו במשרד בקשה ליצירת משרה חדשה, לא נימוקים מתועדים ליצירתה ולא אישור או מסמך המצדיק זאת. זאת ועוד, המשרד לא עשה לאיתור מועמדים למשרה ולא נבחנו מועמדים אחרים.

העסקת עובדי חברות כוח אדם

כללים בדבר העסקת עובדי חברות כוח אדם

על פי הוראות הנציבות²⁸, מותר להעסיק עובדי חברת כוח אדם רק לביצוע עבודות טכניות (כתבנות, קלדנות, שמירה, ניקיון וכיו"ב), למבצעים מיוחדים או למילוי מקום של עובד הנעדר באופן זמני ממשרתו לפרק זמן שאינו עולה על עשרה חודשים. עוד נקבע בהוראות, כי משרד המבקש להעסיק אדם בתחומים ובנסיבות שאין להעסיק בהם עובדי חברת כוח אדם, יעסיק בהם עובד מהמניין לפי חוק שירות המדינה (מינויים), ואם מדובר בתפקיד שאין לו תקן אך נדרש למלאו בדחיפות, יועסק העובד לפי חוזה מיוחד בהתאם לתקנות החוזים, המאפשרות, באישור נציב שירות המדינה, העסקת עובדים חיוניים מחוץ לתקן.

עוד קובעות ההוראות, כי עובד חברת כוח אדם לא יהיה מעורב בפעולות הייעודיות של המשרד, לא ישתלב בהיררכיה שלו ולא ייתן הוראות לעובדים אלא באמצעות הנהלת המשרד או בידי עובד אחראי שנקבע לכך. הוא לא ייצג את המשרד ולא ישתמש בנייר רשמי שלו לצורכי התכתבות. בכלל זה אין להעסיק עובד חברת כוח אדם בתפקיד יועץ או עוזר של שר.

28 הודעה נב/48 מיום 7.7.92 והודעה נו/20 מיום 20.2.96.

ממצאים על העסקת עובדי חברות כוח אדם

1. הביקורת העלתה, כי המשרד העסיק באמצעות חברות כוח אדם כ-180 עובדים, חלק ניכר מהם בתפקידים שלפי הנחיות הנציבות אין להעסיק בהם עובדים אלה. הנציבות לא אישרה משרות²⁹ לביצועם של תפקידים אלה; לחלקם הכין המשרד תיאור תפקיד, תיאור משרה ודרגתה ודרישות השכלה וניסיון. במסגרת דיוני התקציב לשנת 2001 החל המשרד בדיונים עם אגף התקציבים במשרד האוצר במטרה לשנות את מעמדם של עובדים אלה למעמד של עובדי מדינה וסוכם כי הדבר ייעשה בהדרגה. ואולם עקב חילוקי דעות בין המשרד לבין אגף התקציבים הופסקו הדיונים.

הסמנכ"ל למינהל מסר למשרד מבקר המדינה, כי העסקת עובדי חברות כוח אדם בכל מגוון התפקידים במשרד נעשית בידיעת אגף התקציבים שבמשרד האוצר ובאישורו, שכן האגף אישר למשרד בכל שנה תקציב להעסקתם, וכן בידיעת נציבות שירות המדינה, שקיבלה דיווח על העסקת עובדי חברות כוח אדם.

הנציבות כתבה בתשובתה מיוני 2004 למשרד מבקר המדינה, כי "אינה מאשרת משרה לצורך אישור על ידי עובד חברת כוח אדם ולא את העסקתו בפועל... קבלת הדיווח (החלקי) על ידי המשרדים לא היווה כל אישור או הבעת עמדה³⁰ על ידי הנציבות". הנציבות הוסיפה וכתבה, כי הדיווח נועד לצרכים סטטיסטיים, על מנת שיהיה בידי המדינה אומדן כללי באשר למספר עובדי חברות כוח אדם המועסקים בשירות המדינה ועלותם, והוא שימש בסופו של דבר "לקביעת החלטות וקריטריונים מי יהיו עובדי חברות כוח אדם אשר יקלטו בשירות המדינה כעובדי המדינה ומי לא (כפי שאכן נעשה בפועל)".

לדעת משרד מבקר המדינה, אגף התקציבים במשרד האוצר אינו בעל הסמכות לאשר באילו משרות מותר למשרד להעסיק עובדים באמצעות חברות כוח אדם. בעלת הסמכות לעניין זה היא נציבות שירות המדינה והיא אף קבעה הוראות בנושא. ואולם, הנציבות לא פעלה כמתחייב מסמכותה, תפקידה ואחריותה, להפסקת העסקתם של עובדים אלה בתפקידים שעל פי הוראותיה שלה אין להעסיק באמצעות חברות כוח אדם, אף שידעה שבמקרים רבים העסקתם היא בניגוד להנחיות, גם אם הדיווח אליה היה לצרכים סטטיסטיים בלבד. מכל מקום, אישור התקציב בידי אגף התקציבים וידיעת נציבות שירות המדינה על התפקידים שאישרו באמצעות עובדי חברת כוח אדם אינה גורעת מאחריותו של המשרד להעסקת עובדים כאלה בניגוד לכללים המחייבים.

29 משרה - קבוצת תפקידים ותחומי אחריות המהווים את מכלול תעסוקתו התקינה של עובד אחד במקום העבודה. המשרה כוללת בהגדרתה את תיאורה, מהותה, תנאיה ומתח הדרגות הצמוד אליה. מבחינים בין משרה שהיא על פי התקן ("משרה תקנית") לבין משרה שאיננה מתוקנת ("משרה בלתי תקנית"); אישור משרה טעון אישור נציב שירות המדינה (סעיף 04.1 בתקשי"ר).
30 ההדגשה במקור.

2. בפרק הזמן מרס 2001 - דצמבר 2002, תקופת כהונתו של מר צחי הנגבי במשרד, החל המשרד להעסיק 62 עובדי חברות כוח אדם. בעניין 11 מהם נמצא בביקורת, כי הייתה להם במועד מינויים זיקה פוליטית לשר - הם היו חברי מרכז הליכוד או קרובי משפחה של חברי המרכז. 9 מתוכם הועסקו ביחידות המשרד בתפקידים שעל פי הוראות הנציבות אין לבצעם באמצעות עובדי חברות כוח אדם, ו-2 - בתפקידים שמותר לבצעם באמצעות עובדי חברות כוח אדם. כל 11 העובדים הוצעו לתפקיד בידי לשכת השר. כולם מונו לתפקיד לאחר שהמשרד פנה לחברת כוח האדם בציון שמו של העובד שהוא מעוניין להעסיק, בלי שקיים הליך בחירה מבין כמה מועמדים. מממצאים אלה עולה המסקנה כי 11 העובדים מונו בשל זיקתם הפוליטית לשר. שני עובדי חברות כוח אדם נוספים, חברי מרכז הליכוד, הועסקו בלשכת השר, בתפקידים שעל-פי הנחיות הנציבות אין לבצעם באמצעות עובדי חברות כוח אדם (ראו להלן בפרק על מינוי עובדי לשכות השר והמנכ"ל).

המשרד מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי "אכן ניתנה הנחיה של לשכת השר והמנכ"ל לקבל מהם מועמדים לכל³¹ התפקידים של עובדים המועסקים באמצעות חברת כ"א. אולם ברוב המקרים החלה העסקה של עובד חדש או הווארכה העסקת עובדים קיימים, ללא מעורבות של לשכת השר".

השר אישר בתשובתו למבקר המדינה, כי העובדים הוצעו לתפקיד בידי לשכתו; לדבריו, מרביתם הוצעו במקומם של עובדים, מהם חברי מפלגה אחרת, שמונו בידי השרה שקדמה לו בתפקיד, גב' דליה איציק. אף אם כך הוא, אין בתשובת השר להצדיק מינוי עובדים בעלי זיקה פוליטית אליו, וברור שהתופעה שתוארה לעיל היא פסולה.

להלן תיאור ארבע דוגמאות בולטות למינויים פוליטיים כאמור, ולחריגות נוספות מסדרי מינהל תקין ומהנחיות הנציבות בקשר לעובדים שמונו.

דוגמה א - ממונה על יחידות סביבתיות

ב-13.5.01 החל המשרד להעסיק באמצעות חברת כוח אדם עובד בתפקיד "ממונה על יחידות סביבתיות" הכפוף למשנה למנכ"ל, במקום עובד שסיים את עבודתו ושהועסק אף הוא באמצעות חברת כוח אדם. העובד הוא חבר מרכז הליכוד.

(א) לתפקיד האמור אין משרה; המשרד ביקש מהנציבות ליצור משרה חדשה, אך בפברואר 2002 דחתה הנציבות את הבקשה בנימוק שהמשרד יכול למלא את התפקידים

31 ההדגשה במקור.

הכלולים במשרה המבוקשת בלא ליצור משרה חדשה. לפי תיאור התפקיד שהכין המשרד, אלה עיקרי התפקיד: לקדם את נושאי איכות הסביבה בשלטון המקומי באמצעות הקמת יחידות סביבתיות; לאשר, בשיתוף מנהלי המחוזות, את תכניות העבודה השנתיות של היחידות הסביבתיות, לעקוב אחר ביצוען ולפקח על פעילותן; להשתתף בגיבוש אסטרטגיית המשרד ותכנית העבודה השנתית שלו; להשתתף בהחלטות על הקמת יחידות סביבתיות ובהחלטות על קביעת תקציבן; ליזום פעולות לשיפור הקשר עם היחידות הסביבתיות ועם ראשי רשויות מקומיות במטרה לקדם נושאים סביבתיים; לקדם חוקי עזר בנושאים סביבתיים. ודאי הוא שאין להעסיק בתפקיד זה עובד חברת כוח אדם, משום שהוא מעורב בפעולות הייעודיות של המשרד, משולב בהיררכיה של המשרד ומייצג אותו. גם נציב שירות המדינה, משנודע לו בספטמבר 2001 דבר המינוי, העיר על שהעסקתו של עובד חברת כוח אדם בתפקיד האמור אינה תואמת את הנחיות הנציבות. למרות זאת המשיך המשרד להעסיק את העובד.

(ב) בנוגע לאופן בחירת העובד נמצא, כי לא זו בלבד שהוא לא נבחר מקרב כמה מועמדים אלא שהקשר בינו ובין חברת כוח האדם נוצר בעקבות פנייה של יחידת משאבי אנוש של המשרד לחברת כוח האדם, בציון שמו, לצורך הסדרת העסקתו. השר מסר בתשובתו למבקר המדינה, כי: "למשרה הפנויה הוצע [העובד], שכיהן קודם לכן במספר כהונות ממלכתיות...". המשנה למנכ"ל, שהעובד כפוף אליה, מסרה למשרד מבקר המדינה, שהעובד הופנה אליה בידי השר. הסמנכ"ל למינהל מסר שהיועץ הבכיר לשר הפנה אליו את העובד וביקש להעסיקו. היועץ הבכיר לשר מסר למשרד מבקר המדינה, כי העביר את קורות חייו של העובד כמועמד אפשרי לאחר שבבחינת קורות חייו מצא אותו ראוי למועמדות לתפקיד.

(ג) על החריגות בסדרי ההעסקה של העובד התריעה ב-26.8.01 גם עורכת דין מפרקליטות מחוז דרום³² לפני היועצת המשפטית של המשרד, בכתבה, שלכאורה העסקתו במשרד אינה כדין, משום שאינה עולה בקנה אחד עם הנחיות הנציבות בכל הנוגע להעסקת עובדי חברות כוח אדם. הפרקליטה עמדה על חומרת הדבר, ש"מחד המדינה טוענת נחרצות אודות החובה לקיים כללי מינהל תקין לרבות קיום מכרז... במשרד ממשלתי אחד, אך מאידך, ובדרך לא דרך"³³, אין המדינה מונעת כלל ועיקר (ואולי אף יוזמת?) העסקת [העובד] בתפקיד בלתי תקני/בלתי חוקי במשרד ממשלתי אחר... מה לנו ממכרזים ומה לנו מתקנים, כאשר ממילא כל משרד ממשלתי הישר בעיניו יעשה?".

בתגובתו של הסמנכ"ל למינהל מ-25.9.01 לעמדת הפרקליטה נאמר, כי הוא אינו רואה מניעה להעסיק את העובד באמצעות חברת כוח אדם כמקובל לגבי תפקידים רבים במשרד, וכי לא התקיים מכרז מאחר שהעובד מועסק באמצעות חברת כוח אדם.

32 הפרקליטה ייצגה את המדינה בבית הדין לעבודה בעקבות תביעה שהגיש העובד הקשורה להפסקת עבודתו בשירות המדינה בעבר.

33 ההדגשה במקור.

הסמנכ"ל הוסיף, כי משרד האוצר והנציבות הכירו בנחיצות המשרה וייקבע לה תקן בשנת 2002. אך כאמור, בפברואר 2002 החליטה הנציבות שלא לאשר את המשרה החדשה.

(ד) על פי "הצעה לעדכון אמות מידה להצמדת רכב ממשלתי" מ-1.4.01, שעל פיה פועלת הוועדה להצמדת רכב בראשות החשכ"ל, אישור העמדת רכב ממשלתי לרשות עובד הוא בסמכות הוועדה.

הועלה, כי לרשות העובד הועמד רכב ממשלתי החל ב-1.6.01 במשך כשנה וחצי, אף על פי שהוועדה להצמדת רכב ממשלתי דחתה ב-17.6.01 את בקשת המשרד להעמיד לרשותו רכב ממשלתי. עד אוגוסט 2002 שב המשרד ופנה פעמים אחדות לוועדה לצורך אישור הצמדת הרכב אך נענה בשלילה. העמדת הרכב לרשות העובד נעשתה אפוא ללא סמכות, ואף חמור מכך, בניגוד להחלטה מפורשת של בעל הסמכות.

יצוין, כי בערעור שהגיש מנכ"ל המשרד דאז, מר יצחק גורן, לוועדה, בנובמבר 2001, נאמר, כי עיסוקו המרכזי של העובד הוא ביחידות הסביבתיות בכל רחבי הארץ, ולא ניתן למלא את התפקיד ללא רכב צמוד. המנכ"ל לא דיווח לוועדה כי בפועל כבר הועמד לרשות העובד רכב ממשלתי סמוך למועד תחילת העסקתו.

רק באוגוסט 2002 ניטל הרכב הממשלתי מהעובד, עקב הודעות חוזרות ונשנות של חשבת המשרד מינואר ומיולי 2002 שהעמדת הרכב לרשותו מנוגדת לכללי מינהל תקין.

עוד יצוין, כי לפי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, עובד מדינה אשר התחייב בשם המשרד התחייבות בעלת משמעות תקציבית בחריגה מסמכותו, עובר עבירת משמעת. נעברה עבירת משמעת - אשם בה גם כל מי שבעת ביצוע העבירה היה מנהל כללי, חשב, גזבר או פקיד של המשרד אם לא הוכיח שהעבירה נעברה שלא בידיעתו או שהוא נקט אמצעים סבירים להבטחת מניעתה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר העובד, כי קודם כניסתו לתפקיד סיכמו עמו הסמנכ"ל למינהל ומנהלת תחום משאבי אנוש כי יועמד לרשותו רכב ממשלתי. לא נמצא שסיכום זה תועד בכתב, וממילא סיכום כזה, אם היה, לא היה בסמכות. מר שמואל הרשקוביץ כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי "לא ניתן לתפקד ביעילות כממונה על היחידות הסביבתיות, המפוזרות בכל רחבי הארץ, ללא אמצעי תחבורה אפקטיבי, וכי למרות זאת, לכשהובאה לידיעת עמדתו הנחרצת של החשב הכללי בעניין הרכב, ניטל הרכב מהעובד על פי החלטת המפורשת כמנכ"ל, על כל הצער ואי הנעימות שבהליך זה".

(ה) אשר לתפקודו של העובד - מסרה המשנה למנכ"ל למשרד מבקר המדינה, כי לא הייתה מרוצה מעבודתו, ולכן סירבה להמשיך לטפל בנושא היחידות הסביבתיות ולעבוד עמו. עקב כך הועברו העובד והנושא במרס 2002 לתחום אחריותו של הסמנכ"ל למינהל. לא נמצא הסבר ענייני להעברת הטיפול ביחידות הסביבתיות לתחום אחריותו של

הסמנכ"ל למינהל, האחראי למשאבי האנוש במשרד. הסמנכ"ל למינהל מסר למשרד מבקר המדינה, כי דיווח למנכ"ל דאז, מר שמואל הרשקוביץ, שאף הוא אינו שבע רצון מתפקודו של העובד, אך על רקע נסיבות קבלתו לעבודה לא הצליח להביא להפסקת עבודתו. יצוין, כי לא נמצא תיעוד בכתב על כך. המנכ"ל דאז מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי "התמונה שהתקבלה על איכות עבודתו הייתה מורכבת: הדיווחים מסביבת ארגוני הלקוחות שלו (היחידות הסביבתיות) לימדו על הצלחה וזאת על אף קשיי התקשורת בינו לבין המשנה למנכ"ל שהיו ידועים לי. בנסיבות אלה מצאתי לנכון להחליט על הארכת המשך העסקתו של הנ"ל וגם בדיעבד אני סבור שההחלטה נכונה". המנכ"ל דאז הוסיף, כי לא זכורה לו פנייתו של הסמנכ"ל למינהל להפסיק את עבודתו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה, דחה העובד את דבריה של המשנה למנכ"ל וכתב שאין להם בסיס וכי ראשי רשויות מקומיות שעמם עבד ציינו לשבח את עבודתו.

מהשתלשלות העניינים ומתשובות השר והמשרד עולה, כי המשרד העסיק את העובד בשל זיקתו הפוליטית לשר, ובעקבות התערבות פסולה של לשכת השר בהליך המינוי. הסמנכ"ל למינהל לא הפסיק את העסקתו, כפי שהיה עליו לעשות מכוח סמכותו ואחריותו, גם לאחר שנציב שירות המדינה העיר, ועורכת הדין מפרקליטות מחוז הדרום התריעה על כך, שהעסקתו אינה כדין.

גם היועצת המשפטית של המשרד לא קיימה את מכלול חובותיה: גם לאחר פניית הפרקליטות ולאחר שהתבררו העובדות בדבר העסקתו הבלתי תקינה, היא לא התריעה בכתב לפני הגורמים הבכירים במשרד על ההעסקה הבלתי חוקית. כך גם באשר לנציבות שירות המדינה: משהובא דבר ההעסקה לידיעתה ראוי היה שתורה על הפסקת ההעסקה לאלתר.

המשרד בתשובתו מיוני 2004 למשרד מבקר המדינה כתב, כי פניית פרקליטות מחוז הדרום הייתה לשורה ארוכה של גורמים, ובהם גורמים בכירים ביותר במשרד המשפטים ובנציבות שירות המדינה, אשר למיטב ידיעתו לא הגיבו עליה כלל. אולם לדעת משרד מבקר המדינה, אין בעובדה זו כדי להפחית מאחריותה של היועצת המשפטית של המשרד, המופקדת, בין היתר, על שמירת שלטון החוק במשרדה שלה, ובתוקף זאת היה עליה לנקוט עמדה.

הנציבות השיבה למשרד מבקר המדינה, כי אם "הסתבר לנציבות שירות המדינה כי עובדי חברות כוח אדם מועסקים בתפקידים מסוימים, אשר אינם תואמים את ההנחיות, כל שיכלה לעשות הוא לתבוע את הפסקת מילוי התפקיד הספציפי". ואולם, במקרה זה הנציבות אף לא תבעה את הפסקת מילוי התפקיד המסוים. יתר על כן, הנציבות אחראית לניהול כוח האדם בשירות המדינה, ועליה לפעול בנחרצות כדי שבאמצעות חברות כוח אדם יועסקו רק עובדים שעל פי הנחיותיה המפורשות מותר להעסיקם בדרך זו, וכדי שתופסק העסקתם של מי שאינם מועסקים לפי הנחיותיה.

דוגמה ב - רכזים אזוריים במערך צער בעלי חיים

בחודשים יולי-ספטמבר 2001 החל המשרד להעסיק באמצעות חברת כוח אדם שלושה עובדים בתפקידי "ראש ענף (הגנה על בעלי חיים - מחוזות)" (להלן - רכז אזורי) בצפון, במרכז ובדרום, במקום עובדים שסיימו את תפקידם. שלושת העובדים הם חברי מרכז הליכוד, ואחד מהם אף התמודד בבחירות הפנימיות של המפלגה לרשימת המועמדים לכנסת בדצמבר 2002.

(א) השלושה הם הרכזים האזוריים היחידים במערך צער בעלי חיים. לרכזים אזוריים אין משרות, והמשרד לא ביקש מהנציבות לאשר משרות כאלה. על פי תיאור התפקיד שהכין המשרד, תפקידיהם של הרכזים כוללים, בין היתר, ריכוז פעולותיו של מוקד צער בעלי חיים באזור; ייזום וסיוע בארגון השתלמויות לנאמני בעלי חיים, לגופי אכיפה ולמוסדות; והשתתפות באירועים ציבוריים שלמשרד יש עניין בהם. על פי הכללים המחייבים בשירות הציבורי אין להעסיק באמצעות חברות כוח אדם עובדים בתפקידים כאלה, משום שמדובר בפעולות הייעודיות של המשרד, והעובדים מייצגים את המשרד ומשולבים בהיררכיה שלו.

(ב) שלושת העובדים לא נבחרו מקרב כמה מועמדים אלא הועסקו בעקבות פנייה של יחידת משאבי אנוש במשרד לחברת כוח האדם לצורך הסדרת העסקתם. בתשובתו למבקר המדינה מסר השר, כי הדרג המקצועי במשרד הסב את תשומת לבו של לשכת השר לצורך לאישי מחדש משרות אלה. היועץ הבכיר לשר מסר בתשובתו, כי הפנה את העובדים לבחינת מועמדותם לתפקיד, וכי תהליכי הבדיקה והאישור נעשו בתקופת כהונתו של המנכ"ל הקודם, מר יצחק גורן. המשרד מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, שהעובדים "התקבלו על פי הוראות השר".

יוער, כי מינוי העובדים נעשה ללא תיאום עם הממונה על מערך צער בעלי חיים במשרד (להלן - הממונה). הממונה מסר למשרד מבקר המדינה, שקודם המינוי לא נמסרו לו פרטים על ניסיונם של העובדים, השכלתם וכישוריהם, הוא לא ראיין אותם ולא התבקש להביע את דעתו על התאמתם לתפקיד.

(ג) עוד מסר הממונה, שלעובדים לא היה משרד קבוע והם עבדו מביתם. הממונה הוסיף, כי העובדים "עשו כל מה שהתבקשו". הועלה, כי העובדים לא החתימו כרטיס עובד אלא דיווחו בכתב יד על שעות עבודתם, לא הכינו תכניות עבודה שבועיות או תקופתיות ולא דיווחו בכתב על פעילותם. למרות זאת שולם שכרם במלואו במהלך כל תקופת עבודתם. גיליונות "הערכת עובד" שנשלחו לממונה הוחזרו בלי שמולאו, ועל כל אחד מהם רשמה מנהלת משאבי אנוש: "הגיליון נשלח ל[ממונה] וחזר ללא הערכה. אין מילים...".

הסמנכ"ל למינהל מסר למשרד מבקר המדינה, כי פנה כמה פעמים למנכ"ל בעניין תפקודם (וליתר דיוק - אי תפקודם) אך לא הצליח להביא לידי סיום העסקתם. ואולם

מינויים פוליטיים ומינויים בלתי תקינים במשרד לאיכות הסביבה

הסמנכ"ל לא דרש בכתב להפסיק את העסקתם. המשרד מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, שהסמנכ"ל למינהל עשה פעולות כדי לשפר את השליטה על נוכחותם ולהקצות להם משרדים. השר בתשובתו למבקר המדינה כתב, כי טיב תפקודם של העובדים לא הובא לידיעתו.

ב-26.2.03 הופסקה העסקתם של שלושת העובדים על פי הוראת המנכ"ל דאז, מר שמואל הרשקוביץ. המשרד הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי החליט להגדיל את התמיכות לרשויות מקומיות במקום להעסיק את הרכזים.

גם מהאמור לעיל עולה, כי המשרד העסיק את העובדים בשל זיקתם הפוליטית לשר, ובעקבות התערבות פסולה של לשכת השר בהליך המינוי. מאחר שהשלושה לא החתימו כרטיס עובד, לא הכינו תכניות עבודה ולא דיווחו על פעילותם, על המשרד לבדוק במה הם עסקו ומה הייתה תפוקתם. אם יימצא כי שולמו כספים בלי שניתנה בעבורם תמורה, מן הראוי כי המשרד יבחן דרכים להשבתם.

דוגמה ג - רכזי חינוך במגזר המיעוטים בצפון

באפריל 2002 החל המשרד להעסיק באמצעות חברת כוח אדם שני עובדים בתפקידי רכזי חינוך במגזר המיעוטים במחוז הצפון, כל אחד בחצי משרה, במקומו של עובד שסיים את עבודתו, שהועסק אף הוא באמצעות חברת כוח אדם. שני העובדים הם חברי מרכז הליכוד, ואחד מהם אף התמודד בבחירות הפנימיות של הליכוד לרשימת המועמדים לכנסת בדצמבר 2002.

(א) במחוז הצפון אין משרה לתפקיד רכז חינוך במגזר המיעוטים, אך יש בו משרה לתפקיד בכיר יותר, ראש ענף חינוך והסברה במגזר המיעוטים. משרה זו הייתה פנויה, ובפועל שובצו בה שני העובדים, כדי שישמשו בתפקיד רכזי חינוך במגזר המיעוטים. אשר על כן, בהעסקתם באמצעות חברת כוח אדם עקף המשרד את החובה לאייש את המשרה על פי מכרז.

יצוין, כי ב-30.7.02 החליטה הממשלה להקפיא את קליטת העובדים החדשים במשרדיה, אך ב-15.10.02 אישרה ועדת חריגים לפרסם מכרז פומבי למשרת ראש ענף חינוך והסברה במגזר המיעוטים. ואולם המשרד לא פרסם מכרז למשרה והמשיך להעסיק את העובדים באמצעות חברת כוח אדם בתפקיד רכזי חינוך במגזר המיעוטים, כאמור. עוד יצוין, כי לאחד העובדים אף לא היו הכישורים הנדרשים למילוי תפקיד ראש ענף חינוך והסברה במגזר המיעוטים - השכלה אקדמית בתחום הנדרש וניסיון בהוראה - ולכן הוא לא היה יכול להתמודד על התפקיד אילו פורסם מכרז, כנדרש.

לפי תיאור התפקיד של "ראש ענף (חינוך והסברה)" במגזר המיעוטים, עיקרי תפקידו הם הדרכת עובדי הוראה וגופים העוסקים בחינוך בנושאי איכות סביבה; קידום הקמת מרכזים לחינוך סביבתי ברשויות מקומיות, בשיתוף רשויות מקומיות ומוסדות חינוך; כתיבה, עריכה והפצה של חומר חינוכי וחומר הסברה לגופי חינוך; ארגון השתלמויות, מבצעים ואירועים לציבור הרחב ובכלל זה במערכת החינוך. על פי מהות התפקיד אין לאיש אפוא משרה זו בעובד חברת כוח אדם.

(ב) אשר לאופן קבלתם של העובדים - לגבי האחד ב-5.12.01 כתב מנהל מחוז צפון לממונה על יחידות סביבתיות (שאף הוא מונה בשל זיקתו הפוליטית, ראו לעיל), כלהלן: "ברצוני ליידע אותך כי רע"ן [ראש ענף] חינוך והסברה במחוז..., ראיין את [המועמד] שנשלח על ידך". לא רואינו מועמדים נוספים לתפקיד, וב-17.2.02 כתב הסמנכ"ל למינהל לראש תחום משאבי אנוש: "הנ"ל ממתין לתפקיד בתחום החינוך. לשמור אצלך לתקופה בה יהיה תפקיד פנוי".

אשר לעובד האחר (להלן - העובד האחר) - גם הוא לא נבחר מקרב כמה מועמדים אלא הועסק בעקבות פנייה של יחידת משאבי אנוש במשרד לחברת כוח האדם לצורך הסדרת העסקתו. המשרד מסר בתשובתו, כי הוחל בהעסקתו של העובד האחר על פי הנחיית השר, תוך שהובהר כי הוא נכה צה"ל ואב שכול; בנסיבות אלה ניסה הסמנכ"ל למינהל להסדיר את העסקתו במחוז הצפון, אך בפועל הוא ביצע מטלות שהטיל עליו השר ונלווה אליו לסיורים. ב-26.1.03 הופסקה העסקתו לפי הוראת מר שמואל הרשקוביץ, שניהן אז כמנכ"ל.

גם מהאמור לעיל עולה, כי המשרד העסיק את העובד האחר בשל זיקתו הפוליטית לשר, ובעקבות התערבות פסולה של לשכת השר בהליך המינוי. בהעסקת העובד באמצעות חברת כוח אדם עקף המשרד את חובת איוש המשרה במכרז. יתר על כן, העובד האחר לא מילא את התפקיד שבו שובץ, ובמקום זאת ביצע מטלות שהטיל עליו השר ונלווה אליו לסיורים.

דוגמה ד - רכז המגזר הבדואי במחוז הדרום

ב-16.9.01 החל המשרד להעסיק בחצי משרה באמצעות חברת כוח אדם עובד בתפקיד רכז המגזר הבדואי במחוז הדרום, במקומו של עובד שסיים את עבודתו. העובד הוא חבר מרכז הליכוד, שאף הציג את מועמדותו לכנסת בבחירות הפנימיות של הליכוד לרשימת המועמדים לכנסת בדצמבר 2002.

אשר לאופן קבלתו לעבודה - ב-20.5.01 שלח היועץ הבכיר לשר אל הסמנכ"ל למינהל את קורות חייו של המועמד וביקשו "לטפל בקליטתו לאלתר"³⁴. בסיכום ריאיון קבלה שקיים מנהל מחוז הדרום למועמד נאמר: "בעקבות הנחיית סמנכ"ל למינהל ומשאבי אנוש - להתחיל להעסיקו ב-1/2 משרה בנושא הבדואי במחוז הדרום". העובד לא נבחר מקרב כמה מועמדים.

לתפקיד ריכוז מגזר המיעוטים אין משרה; בספטמבר 2002 אישרה הנציבות יצירת משרה כזאת במחוז הצפון, אך דחתה בקשה ליצור משרה נוספת במחוז הדרום. על מהות התפקיד ניתן ללמוד מהמשרה שאושרה למחוז הצפון ומסיכום ריאיון הקבלה שקיים מנהל מחוז הדרום עם העובד: העובד התבקש להכין תיק נתונים על כל רשות מקומית בדואית במחוז הדרום, כולל הפזורה, ובו נתונים עיקריים על גודל אוכלוסייה, תעשייה, פסולת וביוב - שישמש בסיס לתחילת עבודה עם ראשי הרשויות הבדואיות, בין היתר כדי לקדם את אכיפת חוקי איכות הסביבה ברשויות אלה. על פי טיבו ומהותו אין לאיש תפקיד זה באמצעות עובד חברת כוח אדם. למרות זאת ועל אף היעדר משרה מאושרת הורה הסמנכ"ל למינהל, לפי בקשת היועץ הבכיר לשר להעסיק את העובד. ב-26.1.03 הופסקה העסקתו של העובד לפי הוראת מר שמואל הרשקוביץ, שניהן אז כמנכ"ל.

השר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי עקב הפסקת עבודתו של עובד אחר שהיה בתפקיד, "לשכתנו נתבקשה להמליץ על מועמד לתפקיד, בשל הצורך המקצועי להוסיף ולקדם את ענייני איכות הסביבה במגזר הבדואי בדרום". המשרד מסר בתשובתו, כי "מעורבותו של יועץ השר דווחה למנכ"ל המשרד [יצחק גורן] והמינוי קיבל את אישורו".

גם מהאמור לעיל עולה, כי המשרד העסיק את העובד בשל זיקתו הפוליטית לשר ובעקבות התערבות פסולה של לשכת השר בהליך המינוי. משהציעה לשכת השר את המועמד, מינה הסמנכ"ל למינהל את העובד לתפקיד למרות שלא הייתה משרה מאושרת, וגם כשסירבה הנציבות במפורש לאשר את המשרה, הוא לא הפסיק את ההעסקה, כפי שהיה עליו לעשות מכוח סמכותו ואחריותו.



מהממצאים המתוארים לעיל עולה, כי האפשרות להעסיק עובדים באמצעות חברות כוח אדם בלא מכרז נוצלה אף היא לביצוע מינויים פוליטיים. גם בהעסקתם של עובדים אלה הייתה התערבות פסולה של לשכת השר - כל העובדים הנזכרים לעיל הוצעו לתפקיד בידי לשכת השר. הסמנכ"ל למינהל איפשר את העסקתם באמצעות חברות כוח אדם בניגוד לכללים המחייבים בדבר העסקת עובדים כאלה.

הסמנכ"ל למינהל מסר בפגישתו עם מבקר המדינה, כי בשל היותו של המשרד לאיכות הסביבה משרד צעיר, הועסקו בו באמצעות חברות כוח אדם עשרות עובדים במגוון של תפקידים. לטענתו גם אם אותם עובדים לא הועסקו על פי הכללים המחייבים, אין לכך קשר למינויים פוליטיים מצדו. אולם לא ניתן להתעלם מכך, כי מסגרת העסקה זו, שנהגה במשרד לאיכות הסביבה, נוצלה לרעה, לביצוע מינויים פוליטיים.

השר הנגבי מסר בתשובתו מאוגוסט 2003, כי מעולם לא נמסר לו על פגמים בהליך העסקתם של העובדים שהועסקו באמצעות חברות כוח אדם. כאמור לעיל, לדעת משרד מבקר המדינה אין בכך כדי לפטור אותו מאחריות.

התקשרויות עם נותני שירותים לפי חוזה קבלני

כללים בדבר התקשרויות עם נותני שירותים

1. במשרדי הממשלה מועסקים נותני שירותים בתחומים שונים (להלן - יועצים ופרויקטורים) לפי הסכם קבלני למתן שירותים.

ככלל, על פי חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, ותקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - התקנות, או תקנות חובת המכרזים), התקשרות לרכישת שירותים או עבודות עבור משרדי הממשלה ששוויין עולה על 43,000 ש"ח³⁵ יש לעשות באמצעות מכרז פומבי, הנותן הזדמנות שווה לכול להתחרות בו, ומעניק את מרב היתרונות למפרסם המכרז. עם זאת, קיימת הדרך לקבל פטור מחובת מכרז בהתחשב בסוג ההתקשרות או בהיקפה הכספי ובשיקולים נוספים. לגבי התקשרויות הפטורות ממכרז נקבעו בתקנות ובתקנון כספים ומשק (תכ"ס), הכולל הוראות מינהל שקובע החשכ"ל, הליכים אחרים, שביסודם הצורך להבטיח שגם התקשרויות אלה ייעשו בהליך תחרותי.

בין היתר אפשר לפטור ממכרז פומבי התקשרויות ששוויין 43,000-350,000 ש"ח³⁶, ולקבוע שהן ייעשו במכרז סגור בין חברי קבוצה מוגדרת של מציעים בכוח (להלן - רשימת מציעים)³⁷.

על פי התקנות, אם שווי ההתקשרות הוא 10,000-43,000 ש"ח, אף אין חובה לקיים מכרז סגור, ואפשר להסתפק בבדיקת שלוש הצעות (במה שמכונה בתכ"ס "הליך מקוצר"),

35 עד סוף שנת 2001 היה הסכום 35,000 ש"ח.

36 עד סוף שנת 2001 היו הסכומים 250,000-35,000 ש"ח.

37 תקנה 4(1) לתקנות.

מינויים פוליטיים ומינויים בלתי תקינים במשרד לאיכות הסביבה

ובלבד שבשנת תקציב אחת לא יתקשר משרד עם גוף אחד ללא מכרז בהתקשרויות ששוויין המצטבר עולה על 86,000 ש"ח³⁸.

ניתן לפטור ממכרז סוגים מסוימים של התקשרויות עם בעל מקצוע מומחה, כגון התקשרות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים³⁹, או עבודה הדורשת יחסי אמן מיוחדים⁴⁰, לרבות עריכת דין, ראיית חשבון, ייעוץ ומחקר.

יצוין, כי לפי תקנה 42 לתקנות, על משרד להעדיף, ככל שמוצדק וסביר בנסיבות העניין, לעשות בדרך של מכרז גם את ההתקשרויות שאפשר לפטור ממכרז או שאינן חייבות במכרז. אמנם התקנות קובעות שורה של חריגים, אולם השימוש בהם צריך שיהיה היוצא מן הכלל ולא כדבר שבשגרה.

לפי תקנות חובת המכרזים תמונה בכל משרד ועדת מכרזים, אחת או יותר; בראש הוועדה יעמוד מנכ"ל המשרד או נציגו ובין חבריה יהיו חשב המשרד או נציגו והיועץ המשפטי של המשרד או נציגו; מספר חברי הוועדה לא יעלה על חמישה. הוועדה מופקדת על ביצוע תהליכי ההתקשרות לפי חוק חובת מכרזים והתקנות שהותקנו על פיו. תפקידיה והרכבה, אשר נקבעו בחוק או מכוחו, נועדו להבטיח את שמירת האינטרסים העומדים בבסיסו של החוק: האחד, להבטיח את ההתקשרות הטובה ביותר למשרד, והאחר - לשמור על עקרון השוויון וטוהר ההתקשרות.

2. לפי התקנות מונתה במשרד "ועדת מכרזים לקבלני יעוץ" (להלן - ועדת המכרזים). הסמנכ"ל למינהל מונה ליו"ר הוועדה, וחברים בה חשבת המשרד, נציגת לשכת הייעוץ המשפטי ונציגת הממונה על משאבים חומריים.

לפי החוק, התקנות, התכ"ם ונוהלי המשרד⁴¹, הליך בחירתם של יועצים ופרויקטורים הוא כמפורט להלן:

אישור ההתקשרות וסיווגה: על מנהל היחידה המבקשת לרכוש את השירות (מחוז, אשכול⁴² או אגף; להלן - היחידה המזמינה) לפנות לוועדת המכרזים במכתב, ובו לתאר את השירות המבוקש והתוצרים הצפויים, הנימוקים לבקשה, תקופת ההתקשרות המשוערת, וכן לציין את אומדן עלותה של ההתקשרות ואת המקור התקציבי למימונה (להלן - בקשה מנומקת).

ועדת המכרזים תבדוק את הבקשה המנומקת ותחליט אם לאשר את ההתקשרות. אושרה ההתקשרות, תקבע הוועדה את הדרך שבה ייבחר נותן השירותים: מכרז פומבי, מכרז סגור או ללא מכרז. מנהל היחידה המזמינה יהיה נוכח בדיון.

38 תקנה 3(1) לתקנות.

39 תקנה 5(1) לתקנות.

40 תקנה 5(2) לתקנות.

41 "נוהל ביצוע התקשרויות עם גורמי חוץ" מיום 24.1.01; "נוהל ביצוע רכישות - ריענון" מיום 7.2.02.

42 אשכול - חטיבת אגפים העוסקת בתחום מסוים.

התקשרות באמצעות מכרז: החליטה ועדת המכרזים על קיום מכרז (פומבי או סגור), על היחידה המזמינה להכין את מסמכי המכרז, ובהם כתב דרישות או מפרט, הכולל את הדרישות מהשירות המבוקש, התנאים להשתתפות במכרז, אמות המידה לבחירה בהצעה הזוכה, נוסח הפנייה למציעים ועוד. על היחידה להגיש את מסמכי המכרז לוועדת המכרזים לצורך אישורה.

החליטה ועדת המכרזים על קיום מכרז פומבי, תפורסם הודעה על כך בעיתונים. החליטה הוועדה על קיום מכרז סגור, תישלח פנייה למציעים הכלולים ברשימת מציעים.

קיום מכרז סגור מותנה בקיומה של רשימת מציעים. רשימה זו יש לערוך לפי סוג ההתקשרות, היא תעודכן מפעם לפעם ותהיה פתוחה לעיון הציבור. במכרז סגור יש לפנות לחמישה לפחות מהמציעים שברשימה. הפנייה למציעים תהיה בסבב מחזורי ככל האפשר של הרשימה, והכול באופן הוגן המעניק את מרב היתרונות למשרד (לפי התכ"ם רשימת מציעים אמורה לשמש את המשרד גם לצורך התקשרות הפטורה ממכרז עקב הצורך בבעל מקצוע מומחה או ביחסי אמון מיוחדים - ראו להלן). כשמדובר בהתקשרות יחידה שאינה נמנית עם סוגי ההתקשרויות המבוצעות בידי המשרד, דרך כלל, והמשרד אינו צופה כי יבצע התקשרות נוספת בשנתיים הקרובות, רשאית ועדת המכרזים לקבוע, כי יקוים מכרז סגור גם אם אין במשרד רשימת מציעים⁴³. בנסיבות אלה תקבע הוועדה את אופן הפנייה למציעים.

יצוין, כי המשרד לא הכין רשימות מציעים, ובמקום זאת כאשר הוחלט על התקשרות במכרז סגור או על פטור ממכרז, עקב הצורך בבעל מקצוע מומחה או ביחסי אמון מיוחדים, פורסמה באתר האינטרנט של המשרד "קריאה להכנת רשימת מציעים ובקשה לקבלת הצעות למתן שירותים" (להלן - בקשה לקבלת הצעות).

על ועדת המכרזים לבדוק את ההצעות המתקבלות במכרז (פומבי או סגור) ולבחור באחת מהן. על פי התכ"ם, על ועדת המכרזים בעצמה "לערוך בדיקה מדוקדקת של מסמכי ההצעות"⁴⁴. על הוועדה להכין פרוטוקול של מהלך עבודתה, ובו יירשמו, בין היתר, פרטי ההצעות, ניתוחן על - פי אמות המידה שנקבעו למכרז, החלטות הוועדה ונימוקיהן. במידת הצורך תמנה ועדת המכרזים ועדת משנה שתבחן את ההצעות ותמליץ לה על ההצעה הטובה והמתאימה ביותר לדרישות המשרד. מנהל היחידה המזמינה יהיה נוכח בדיון.

התקשרות ללא מכרז : על פי התקנות, אם סיווגה הוועדה את ההתקשרות כהתקשרות עם בעל מקצוע מומחה או עבודה הדורשת יחסי אמון מיוחדים, הפטורה ממכרז, תפנה היחידה לכמה מציעים בכוח מרשימת המציעים שבידי המשרד. כאמור, המשרד לא הכין רשימות מציעים, ובמקום זאת פרסם בעת הצורך באתר האינטרנט שלו קריאה להכנת רשימת מציעים ובקשה לקבלת הצעות.

43 תקנה 16(ו) לתקנות.

44 נסמן 3.3.9.3.2 להוראות התכ"ם - ספר מינהל משקי.

הבחירה של הצעת מומחה מבין ההצעות שהוגשו, תיעשה כמו במכרז פומבי. בנסיבות מיוחדות רשאית ועדת המכרזים לקבוע הליך מקוצר, אך גם בו יש להקפיד על שוויון ועל סדרי מינהל תקין. משמעות הדבר היא, בין היתר, כי על ועדת המכרזים עצמה לבדוק את ההצעות לאור אמות המידה שנקבעו, ולתעד את ההליך כולו.

התקשרות שאפשר לקיים לגביה "הליך מקוצר", ושווייה עולה על 10,000 ש"ח, ייעשה לגביה בירור מחירים אצל שלושה ספקים לפחות. הפנייה לספקים תהיה בכתב, ויוגדרו בה הדרישות מהשירות. הצעות הספקים אף הן יוגשו בכתב. החלטה על ההצעה הזוכה תהיה מנומקת, ויפורטו בה ההצעות שהתקבלו.

ה א ר כ ת ח ו ז ה - החלטה על חידושו, הארכתו או הגדלת היקפו של חוזה טעונה אף היא אישור מוקדם של ועדת המכרזים. כלל זה חל גם על חוזה שנקבעה בו זכות ברירה (אופציה) להארכה. מנהל היחידה המזמינה המבקש לחדש חוזה, צריך לצרף לבקשתו דוח על תקופת ההתקשרות הקודמת, חוות דעת על תפקודו ורמתו המקצועית של ספק השירותים ותיאור קצר של הפעולות שעשה והתוצרים שהגיש בתקופת החוזה הקודמת. יוער, כי לפי תקנה 3(27) לתקנות המכרזים, התקשרות למימוש זכות ברירה שנקבעה בחוזה שנכרת בעקבות מכרז, טעונה אישור ועדת מכרזים אם היא נעשית לאחר תום שלוש שנים ממועד כריתת החוזה שבו היא כלולה. נוהלי המשרד קיצרו תקופה זו לשנה אחת.

מ ע ק ב א ח ר ב י צ ו ע ח ו ז ה: האחריות למעקב מוטלת על מנכ"ל המשרד, אולם הוא רשאי להטילה על מנהל הפרויקט או היחידה המזמינה⁴⁵. בין היתר על האחראי לקבוע תכנית עבודה לנותן השירותים ולוודא שהוא מגיש את תוצרי עבודתו כנדרש בחוזה. אישור האחראי לחשבונות שמגיש הספק הוא תנאי לתשלומם.

לפי האמור לעיל, אמורים להימצא בתיק המכיל את מסמכי ההתקשרות של ועדת המכרזים (להלן - תיק ההתקשרות) המסמכים האלה (בהתאם לסוג ההתקשרות הנבחר):

- (1) בקשה מנומקת של מנהל היחידה המזמינה לאישור ההתקשרות ולסיווגה;
- (2) החלטה מנומקת של ועדת המכרזים בדבר אישור ההתקשרות וסיווגה;
- (3) מסמכי המכרז, חתומים בידי יו"ר ועדת המכרזים (אם הוחלט כי ההתקשרות תעשה בדרך של מכרז);
- (4) ההצעות שהתקבלו, בליווי קורות חיים של המציעים, תעודות על השכלתם והמלצות;
- (5) מסמך המנתח את ההצעות על פי אמות המידה שנקבעו למכרז (להלן - טבלת השוואה), המלצה מנומקת על ההצעה הטובה ביותר והחלטה מנומקת של ועדת המכרזים בדבר ההצעה הזוכה;

45 נסמן 3.3.20.5 להוראות התכ"ם - ספר מינהל משקי.

(6) אם ננקט הליך מקוצר לצורך התקשרות בשווי 10,000 ש"ח ויותר: פנייה לספקים, כתב דרישות, הצעות הספקים, ניתוח ההצעות והחלטה מנומקת של הוועדה;

(7) אם מדובר בבקשה להארכת חוזה: בקשה מנומקת המלווה בדוח על ביצוע החוזה עד כה והחלטה מנומקת של ועדת המכרזים.

3. לפי התקשי"ר, מותר להעסיק יועץ או פרויקטור בביצוע מטלה מוגדרת ולפרק זמן קצוב; אין מקום להעסיקם בעבודה שהיא חלק בלתי נפרד מעבודת המשרד, ושהמבצע אותה שייך למערך הארגוני והתפקודי של המשרד. יש לדאוג שהם יהיו מעורבים מעט ככל האפשר בפעולות הביצוע של המשרד. הם לא ישתלבו בהיררכיה של המשרד, לא ישתמשו בסמכויות חוקיות המוקנות לעובדיו, לא ייתנו לעובדים הוראות אלא באמצעות ההנהלה או על ידי אחראי שנקבע לכך ולא ייצגו את המשרד. מרכז עיסוקו של יועץ או פרויקטור, על פי טיבו ומהותו, איננו במשרד המעסיק אותו, ולכן אין לקבוע שמקום עבודתו העיקרי יהיה במשרד ואין להקצות לו חדר, שירותי מזכירות, טלפון וכד'. לפי התקשי"ר והתכ"ם אין להעסיק יועץ שר לפי חוזה קבלני.

ממצאים על התקשרויות עם נותני שירותים במשרד

בפרק הזמן מרס 2001 - דצמבר 2002, תקופת כהונתו של השר הנגבי במשרד, החל המשרד להעסיק 12 נותני שירותים, שהביקורת העלתה, כי הייתה להם במועד מינויים זיקה פוליטית לשר - הם היו חברי מרכז הליכוד או קרובי משפחה של חברי המרכז.

בדיקת ההתקשרויות עם 12 נותני השירותים האמורים העלתה, כי הצעת כל אחד מהם נכללה במסמכי ועדת המכרזים בעקבות התערבות לשכת השר. בכל ההתקשרויות האמורות לא קוימו במלואם כללי ההתקשרות המחייבים: יש שמסמכי המכרז לא הוגשו לוועדת המכרזים והיא לא אישרה את דרישות השירות, את תנאי ההשתתפות במכרז ואת המציעים שאליהם יפנו; לרוב לא עיינה הוועדה בהצעות שהתקבלו לצורך בחינתן, והיא אישרה את הצעת השר כפי שהוצגה לה בידי הסמנכ"ל למינהל, אם כי לא תמיד ידעה שזו הצעתו של השר, שכן הסמנכ"ל למינהל לא מסר לוועדה על כך; לרוב לא הוכנו טבלאות השוואה, ויש שההסברים לבחירת הזוכה ניתנו בעל פה בלבד; לרוב לא נעשה בירור מחירים לפני התקשרות בלא מכרז בהליך מקוצר; בשני מקרים לא נמצאה בקשה מנומקת בכתב של מנהל היחידה המזמינה לאישור ההתקשרות ולסיווגה. ממצאים אלה עולה המסקנה, כי אי-הקפדה על הליכי התקשרות תקינים איפשר את ההתקשרות עם בעלי זיקה פוליטית לשר.

1. התקשרויות עם בעל מקצוע מומחה

כאמור, ניתן לפטור ממכרז סוגים מסוימים של התקשרויות עם בעל מקצוע מומחה או עבודה הדורשת יחסי אמן מיוחדים, בכפוף להליכים שנקבעו, בין היתר, לעניין אישור ההתקשרות ובדיקת מספר הצעות הבאות בחשבון. ברי, כי בהליך כזה, הפנייה מהמשרד למציעים צריכה להיות על בסיס שיקולים מקצועיים וענייניים בלבד, ופנייה למציע אך בשל זיקה פוליטית שיש לו לשר היא פסולה מכל וכל.

להלן פרטים אודות שתי התקשרויות עם יועצים שנבחרו בשל זיקתם הפוליטית וחריגות נוספות מסדרי מינהל תקין בקשר אליהן.

דוגמה א - יועץ כלכלי

ב-12.9.01 התקשר המשרד עם חברה א' לקבלת שירותי ייעוץ כלכלי. איש הקשר מטעם החברה ומבצע העבודה (להלן - יועץ א') היה באותו מועד חבר מרכז הליכוד.

בדיקת הליך ההתקשרות וביצוע החוזה העלתה את הממצאים האלה:

(א) ב-14.8.01 דנה ועדת המכרזים, בעקבות פניית הסמנכ"ל למינהל, בהתקשרות לרכישת שירותי ייעוץ כלכלי עבור האגף לכלכלה ותקינה (להלן - אגף כלכלה) בהיקף של 50-100 שעות ייעוץ לחודש. הוועדה אישרה את ביצוע ההתקשרות לרכישת השירות וסיווגה אותה כפטורה ממכרז עקב הצורך ביחסי אמן מיוחדים. הוועדה החליטה, כי אגף כלכלה יפנה לכמה מציעים הבאים בחשבון לאחר שתפורסם באתר האינטרנט של המשרד קריאה להכנת רשימת מציעים ובקשה לקבלת הצעות. מנהל אגף כלכלה לא נכח בדיון.

ב-11.9.01 שבה ועדת המכרזים ודנה בהתקשרות. בפרוטוקול הדיון נכתב: "בהמשך להחלטת הוועדה מיום 14.8.01 נערכה פנייה למספר יועצים... נתקבלו 4 הצעות... ועדת המשנה החליטה לבחור בהצעתו של [יועץ א'] בעל הכישורים המתאימים והניסיון העשיר לצורך ביצוע השירותים שבנדון". עוד נכתב בפרוטוקול, כי ועדת המכרזים החליטה לאמץ את המלצתה של ועדת המשנה ולבחור ביועץ א' לביצוע השירותים. הסמנכ"ל למינהל, יו"ר ועדת המכרזים ויו"ר ועדת המשנה, הוא שהציג בפני ועדת המכרזים את המלצת ועדת המשנה. מנהל אגף כלכלה, שעל פי החלטת הוועדה היה אמור לפנות למציעים, לא הופיע בפני הוועדה.

(ב) הועלה, כי בניגוד להחלטת ועדת המכרזים, לא פורסמה באתר האינטרנט של המשרד קריאה להכנת רשימת מציעים ובקשה לקבלת הצעות. במקום זאת התבקש מנהל אגף כלכלה להציע לסמנכ"ל למינהל רשימת יועצים. מנהל האגף הציע שישה רואי חשבון וכלכלנים המתמחים ב"חשבונאות ירוקה" (תחום איכות הסביבה), אך יועץ א' לא

היה ביניהם. עוד הועלה, שהסמנכ"ל למינהל, ולא מנהל אגף כלכלה שעבורו התבקש הייעוץ, פנה לארבעה מששת היועצים שהציע מנהל אגף כלכלה וקיבל משלושה מהם הצעות ענייניות ומפורטות, הערוכות בהתאם לדרישות המשרד; כן התקבל דף קורות חיים מיועץ א', אף שלא נמצאה פנייה אליו, ודף זה לא היה ערוך בהתאם לדרישות המשרד. מנהל אגף כלכלה מסר למשרד מבקר המדינה, כי לאחר קבלת ההצעות הוא זומן למשרדה של הממונה על חוזים והתקשרויות במשרד, כדי לקרוא אותן, ועל פי חוות דעתו, שניתנה בעל פה, הצעות אחדות היו של יועצים בעלי השכלה וניסיון הולמים. לעומת זאת לא היה יכול להמליץ על יועץ א', שלא היה לו כל ניסיון בתחום איכות הסביבה ולא הייתה לו היכרות קודמת אתו, להבדיל מהניסיון החיובי שהיה לו עם שאר המציעים.

במפרט לקבלת הצעות נכתבו דרישות מקדמיות מהמציעים, ובהן הדרישה להציג ניסיון מוכח לפחות בחלק מהתחומים הבאים: כלכלה אורבנית, מים וביוב, פסולת מוצקה ורעילה ואנרגיה. מבדיקת הצעות היועצים שעליהם המליץ מנהל אגף כלכלה עלה, כי כל המציעים עסקו באופן שוטף בנושאים אלה והיו בעלי מומחיות וניסיון במספר תחומים ב"חשבונאות ירוקה" כפי שנדרשו; בהצעותיהם הובא פירוט רב אודות פרויקטים שבהם עסקו בתחום איכות הסביבה ורשימת ממליצים. לעומת זאת, יועץ א' הגיש קורות חיים על גבי עמוד אחד, מהם עולה כי השכלתו וניסיונו הם בתחום כלכלה, חשבונאות, מינהל עסקים ובנייה, אולם לא היה בהם דבר המצביע על השכלה או ניסיון בתחום איכות הסביבה. בקורות החיים שהגיש יועץ א' נכתב, כי בשנים 1996-1999⁴⁶, שימש יועץ כלכלי במשרד הבריאות ובמשרד המשפטים.

הסמנכ"ל למינהל מסר למשרד מבקר המדינה, כי היועץ הבכיר לשר מסר לו את שמו של יועץ א' והוא התבקש לבדוק "אם יש לך עבודה מתאימה בשבילי". היועץ הבכיר לשר הכחיש, בתשובתו למשרד מבקר המדינה, את האמירה שייחס לו הסמנכ"ל למינהל. לדבריו, הוא הפנה את יועץ א' כמועמד אפשרי, לאחר שבשיחה עמו התרשם שהוא בעל כישורים ראויים, כדי לבחון אם הוא ראוי להימנות עם מאגר היועצים המקצועיים של המשרד, וכי לא היה מעורב בהליכי בחירתו. מנהל אגף כלכלה מסר למשרד מבקר המדינה, כי לאחר שנשכרו שירותיו של יועץ א' אמרו לו המנכ"ל דאז, יצחק גורן, והסמנכ"ל למינהל שהוא "מקורב... הוא יכול לפתוח את הדלת אצל [שר אחר]... מאותה מפלגה... מכיר את השרים... לא צריך לפסול כי הוא מקורב".

(ג) הסמנכ"ל למינהל הציג בפני ועדת המכרזים את המלצת ועדת המשנה שהוא ישב בראשה, לבחור ביועץ א', אך לא המציא לוועדה טבלת השוואה של ההצעות כנדרש. הסמנכ"ל מסר למשרד מבקר המדינה, כי את ההמלצה הוא גיבש עם הממונה על חוזים והתקשרויות במשרד (הכפופה לו), והיא לא תועדה. הסמנכ"ל אישר, כי המליץ לוועדה לבחור ביועץ א' אף שלא היה המועמד הטוב ביותר ואף שלכאורה הזיקה המקצועית שלו למשרד היא הרופפת ביותר, לעומת המועמדים האחרים, משום שסבר ש"הוא יכול לעשות את העבודה הזאת". במכתב למבקר המדינה מיוני 2004 כתב הסמנכ"ל למינהל,

46 תקופת כהונתו של מר צחי הנגבי כשר הבריאות ושר המשפטים.

כי ציין בפני ועדת המכרזים שאמנם אין ליועץ א' ניסיון בנושא "חשבונאות ירוקה" אך הוא בעל השכלה מתאימה (תואר ראשון בכלכלה וראיית חשבון ותואר שני במינהל עסקים עם התמחות במימון), היכרות וניסיון עם המערכת הממשלתית לאור עבודתו במשרדי המשפטים והבריאות, ניסיון כלכלי וניהולי בפרויקטים אורבניים למגורים וניסיון בבקרת דוחות כספיים. עוד כתב, כי מנכ"ל המשרד (יצחק גורן) המליץ עליו כ"כלכלן מוכשר אשר יש לשר ניסיון מקצועי טוב עמו". בהתייחס לעמדתו של מנהל אגף כלכלה כתב הסמנכ"ל, כי אין זה יוצא דופן שוועדת המכרזים והוא כיו"ר שלה אינם מאמצים את עמדות אנשי המקצוע להתקשר שוב ושוב עם יועצים איתם יש להם היכרות, אלא הוועדה מכוננת דווקא להרחיב את מעגל היועצים "ובתנאי שאלו עומדים בדרישות המכרז כפי שהיה במקרה זה".

על כך מעיר משרד מבקר המדינה, כי הרחבת מעגל היועצים והספקים ראויה היא, אך עליה להיעשות בשלב שבו נקבעת רשימת המציעים שאליהם פונה המשרד. ואכן, ועדת המכרזים הנחתה את הסמנכ"ל להכין רשימת מציעים לאחר פרסום הודעה באתר האינטרנט של המשרד, דבר שהיה בכוחו לצרף מציעים פוטנציאליים למאגר; אך הוא לא פרסם את ההודעה, אלא הוסיף לרשימה שהכין מנהל אגף כלכלה מועמד אחד בלבד - זה שהופנה בידי לשכת השר. מכל מקום, משנקבעת רשימת המציעים ומוגשות ההצעות, על ועדת המכרזים להשוות ביניהן, ולבחור בהצעה המתאימה ביותר לדרישות המשרד. בוודאי שאין הוועדה רשאית לבחור בהצעה שאינה עונה על דרישות המכרז, בנימוק של הרחבת מעגל היועצים. משרד מבקר המדינה מדגיש, שלא זו בלבד ש"הצעתו" של יועץ א' (שלא הייתה כלל הצעה, אלא דף קורות חיים בלבד) נפלה מההצעות האחרות, היא אף לא עמדה בתנאי הסף להתקשרות; גם ניסיונו של יועץ א' כמנכ"ל חברת בנייה אינו גורע ממסקנה זו, כפי שניסה הסמנכ"ל למינהל לטעון בפני מבקר המדינה.

משרד מבקר המדינה ביקש לברר את הליך קבלת ההחלטה בוועדת המכרזים, שהביא לאימוץ המלצת ועדת המשנה לבחור בהצעתו של יועץ א'. בשאלה זו התקבלו התשובות הבאות:

חשבת המשרד, חברת ועדת המכרזים, מסרה למשרד מבקר המדינה, במרס 2004, כי בשלב אישור ההתקשרות עם יועץ א' בוועדת המכרזים, בישיבה שהתקיימה ב-11.9.01, היא לא ראתה את ההצעות וכי בוועדת המכרזים לא התקיים דיון בהצעות. עוד מסרה חשבת המשרד, כי סמכה על דבריו של הסמנכ"ל למינהל שהיה יו"ר ועדת המכרזים ויו"ר ועדת המשנה, אשר הציג את ההשוואה בין המציעים והאמינה כי בחר בהצעה הטובה מכולן.

המשרד כתב בתשובתו מיוני 2004 כי כל ההצעות הונחו בפני ועדת המכרזים, ועמדו בפניה מכלול השיקולים וכלל החומר. הסמנכ"ל למינהל כתב במכתבו מיוני 2004, כי "החומר היה מונח על שולחן הוועדה וניתנה לכל חבר ועדה הזדמנות לעיין בו לשאול שאלות ולהביע הסתייגויות". הסמנכ"ל צרף למכתבו מזכרים שכתבו לבקשתו עובדים

שנכחו בדיוני ועדת המכרזים, לצורך הכנת תגובתו לממצאי הביקורת, וכולם הביעו אמון ביושרו האישי של הסמנכ"ל למינהל. באשר לבחירת יועץ א' נאמר במזכרים:

שניים מחברי ועדת המכרזים כתבו כי אינם זוכרים את פרטי המקרה; חברה אחרת בוועדה כתבה, כי "ההצעות עצמן הובאו לוועדה ועמדו לעיונם של חברי הוועדה. בדיון הצגת את השכלתו... ונסיונו של [יועץ א'] במשרד הבריאות והמשפטים בפני כל חברי הוועדה ואינני זוכרת הסתייגות של מי מהם"; ראש תחום תקציבים, שאינה חברה בוועדת המכרזים אך נכחה והשתתפה בדיוניה והייתה חברה בוועדת המשנה, כתבה, בין היתר: "כחברה בוועדת המשנה, ביחד עם, לבחינת ההצעות בעניין זה, אני רוצה לציין כי [יועץ א'] הומלץ לבחירה משום שסברנו כי הוא המתאים ביותר לביצוע השירותים וזאת לאחר שבחנו את כל ההצעות שנתקבלו. במקרה זה סברנו, בין היתר, כי מן הראוי להרחיב את מעגל היועצים אותם שוכר המשרד ולתת הזדמנות ליועצים חדשים, למרות שאין להם נסיון באיכות סביבה, שכן לרוב מבקשים האגפים המקצועיים להתקשר עם אותו חוג מצומצם של יועצים איתם הם רגילים לעבוד... ההצעות הובאו לדיון בפני הוועדה ונתקיים דיון בעל פה בו הצגת את פרטי ההצעות בפני חברי הוועדה. הדברים הוצגו לאשורם ולא נעשה כל נסיון מצידך להטות או להטעות את חברי הוועדה. חברי ועדת המכרזים שמעו את הדברים והחליטו לאשר את בחירת [יועץ א'] לביצוע העבודה כפי שמשתקף מפרוטוקול הדיון שהוצא בעקבות אותה ישיבה".

מתשובות המשרד ומהמזכרים של חברי ועדת המכרזים עולות המסקנות הבאות: חברי ועדת המכרזים יכלו לקרוא את ההצעות שהוגשו אילו רצו, אך איש מהם לא טען כי אכן עשה זאת, והחשבת מסרה במפורש כי לא קראה אותן. מכאן שהדיון בוועדה לא נסמך על קריאת ההצעות עצמן בידי כלל חבריה, כנדרש. הסמנכ"ל למינהל הציג בוועדת המכרזים בעל פה את ההצעות, והמליץ לבחור בהצעתו של יועץ א'. באשר להמלצת ועדת המשנה, ניתנו גרסאות שונות: בעוד שראש תחום תקציבים טענה כי ועדת המשנה סברה שיועץ א' הוא המתאים ביותר, הסמנכ"ל למינהל אמר שהוא לא סבר כך, ודי היה לו בכך שיועץ א' מסוגל לדעתו לספק את השירות. בשלב מאוחר יותר מסר הסמנכ"ל נימוק נוסף - הרחבת מעגל היועצים - אותו הציגה גם ראש תחום תקציבים במזכרה האמור. אך נימוק זה, שלא נרשם בפרוטוקול, אינו יכול להצדיק את ההמלצה. איש מחברי ועדת המכרזים האחרים לא מסר דבר על נימוקי ההמלצה (בפרוטוקול כאמור, דובר על "כישורים מתאימים וניסיון עשיר").

מהשתלשלות העניינים עולה המסקנה, כי משהציעה לשכת השר את המועמד, שהוא בעל זיקה פוליטית לשר, פעל הסמנכ"ל למינהל לבחירתו בוועדת המכרזים: הוא כלל אותו בקבוצת המציעים, בחן את ההצעות שהתקבלו והמליץ לבחור במועמד אף על פי שהתחומי הייעוץ שנדרשו במשרד אינם בתחום התמחותו ואף שהצעתו נפלה מההצעות האחרות. כל זאת בלי שהציג לוועדת המכרזים טבלת השוואה.

ועדת המכרזים אישרה את ההתקשרות בהסתמך על דברי הסמנכ"ל, בלי שבחנה את ההצעות בעצמה ובלי שהייתה לפניה טבלת השוואה, כנדרש. מחדלי הוועדה איפשרו התקשרות שנועדה להיטיב עם מקורב לשר. יצוין, כי אילו היו בידי משרד מבקר המדינה ראיות לכך שכלל חברי הוועדה עיינו בהצעות עצמן, גם אז הייתה המסקנה חמורה, שכן ועדה סבירה לא הייתה בוחרת משיקולים ענייניים בהצעה שנבחרה.

(ד) אף על פי שגם הליך תקין לבחירת מועמד לתפקיד אינו ערובה להצלחתו של הנבחר, מעידות במקרה זה הנסיבות יוצאות הדופן שלאחר הבחירה על הפסול שבה, בבחינת "אחרית דבר מעיד על ראשיתו". בחוזה (שעות ייעוץ) מ-12.9.01 נדרשה החברה שיועץ א' הוא מבצע העבודה מטעמה, לתת למשרד חוות דעת כלכליות בנושאים שפורטו בחוזה. נקבע שהיקף ההתקשרות יהיה עד 215,000 ש"ח לשנה, תוקף החוזה יהיה לשנה, ונקבעה זכות ברירה להארכה לשנה נוספת; ובאוגוסט 2002 הוארך החוזה עד 31.12.02. מנהל אגף כלכלה מונה לאחראי לביצוע החוזה.

הועלה, כי החברה לא הכינה חוות דעת כפי שנדרשה: ב-29.11.01 הודיע מנהל אגף כלכלה לסמנכ"ל למינהל בכתב, כי באופן חריג הוא מאשר את החשבון שהגיש יועץ א' לחודש אוקטובר 2001 בסך כ-23,000 ש"ח עבור 113 שעות עבודה אף שהיועץ לא ביצע שום עבודה, משום שבשל אי-הבנה סבר היועץ שהוא עדיין אינו נדרש להגיש תוצרים; כדי למנוע את הישנות התקלה תסוכם בכל חודש תכנית עבודה מפורטת, ובה יצוינו התוצרים שעל החברה להגיש ושעות העבודה שיוכרו בגין כל תוצר. לפנייה צורפה תכנית עבודה לחודש דצמבר. ב-18.3.02, כחצי שנה לאחר שנחתם עמו החוזה, כתב מנהל אגף כלכלה לסמנכ"ל למינהל, כי המשימות שהוטלו על היועץ טרם בוצעו, ודרש להפסיק את ההתקשרות לאלתר; מנהל האגף גם סירב לאשר את החשבונות לחודשים נובמבר-דצמבר, שהוגשו במרס, מאחר שלא צורפו להם כל תוצרים.

ב-23.4.02 כתב הסמנכ"ל למינהל לחשבת המשרד כי "עקב חוסר שביעות רצון מתפקודו של היועץ ולאחר שנערך בירור במעורבותו של מנכ"ל המשרד [יצחק גורן] הוחלט להקטין את היקף ההתקשרות לסך של 48,900 ש"ח" (במקום 214,536 ש"ח). ב-17.7.02 שב ודרש מנהל אגף כלכלה מהחשבת לבטל את ההתחייבות מאחר "[ש]... בפועל אין אנו מקבלים שירותי יעוץ מהספק ולמעשה הוא לא יצר עימי קשר מתאריך: 29/11/01. למען הסר ספק, אינני מעוניין יותר בשירותיו של הספק הנ"ל!". מנהל האגף כתב לחשבת, כי פנה כמה פעמים לסמנכ"ל למינהל ודרש להודיע ליועץ על ביטול ההתקשרות עמו, וכי נאמר לו שבקשתו מאושרת ונמצאת בטיפול. ב-10.7.02 כתב מנהל האגף לסמנכ"ל למינהל ודרש את "מחיקת יתרת ההתחייבות ע"ס 184,585 ש"ח באופן מידי, בהתאם להתחייבותך. בעת שהתבקשתי להעסיקו הובטח לי כי ההוצאה הכרוכה בכך לא תבוא על חשבון פעולות האגף". ב-28.7.02 שב מנהל האגף ודרש מהסמנכ"ל למינהל לבטל כליל את ההתחייבות ליועץ מאחר שהיועץ לא ביצע שום מטלה שהוטלה עליו ומאחר שאין ככוונתו להשתמש בשירותיו. כן הוסיף, כי ראוי לשקול לתבוע את היועץ להשיב לקופת

המדינה את הכספים ששולמו לו מאחר שהוא לא נתן להם כל תמורה, וכי "הסאגה המתמשכת של העסקת היועץ צריכה להסתיים אחת ולתמיד". ב-3.8.02 העביר הסמנכ"ל למינהל למנכ"ל המשרד [שמואל הרשקוביץ] את מכתבו האחרון של מנהל אגף כלכלה, וביקש לקיים שיחה בנושא "במטרה להביא פתרון הולם לעניין".

על אף ניסיונו השלילי של מנהל אגף כלכלה עם יועץ א', סוכם ב-24.7.02, בין מנהל אגף פסולת מוצקה לבין יועץ א', כי היועץ ייתן שירותים לאגף פסולת מוצקה. מנהל אגף פסולת מוצקה סיכם עם היועץ, כי יכין עבור אגף זה "תמחור עלות טיפול בצמיגים" והוכנה תכנית עבודה מפורטת. בחודשים יולי ואוגוסט 2002 שולמו ליועץ כ-40,000 ש"ח מתקציב הפעולות של אגף פסולת מוצקה, אף כי היועץ לא עשה את העבודה עליה סוכם בינו לבין מנהל האגף. מנהל אגף פסולת מוצקה מסר למשרד מבקר המדינה, כי נאמר לו שהמשרד התקשר עם יועץ כלכלי וניתן להעסיקו לצורכי האגף, וכי הוא סירב לאשר את החשבונות שהגיש היועץ, כיוון שזה לא ביצע את העבודה שעליה סוכם. הועלה, כי החשבונות אושרו בידי הממונה על מנהל האגף, סמנכ"ל בכיר לתשתיות.

עוד הועלה, כי אף שהיועץ לא סיפק שירות כלשהו למשרד, האריכו הסמנכ"ל למינהל וחשבת המשרד ב-25.8.02 את תוקף החוזה עמו בשלושה חודשים. לא נמצא כי אגף כלכלה או אגף פסולת מוצקה, דרשו את הארכת ההתקשרות או הסבירו את נחיצותה. זאת ועוד, הארכת תוקף החוזה לא הובאה לדיון בוועדת המכרזים כנדרש, וממילא לא נמסר לוועדה דוח על תקופת ההתקשרות הקודמת עם היועץ, או תיאור קצר של הפעולות שעשה ושל התוצרים שהגיש בתקופת החוזה הקודמת. המשרד כתב, בתשובתו מדצמבר 2003, כי הארכת ההתקשרות נעשתה בסמוך למועד בו סוכם עם היועץ שייתן שירותים לאגף פסולת מוצקה, ובתקופה זו ניתנה לו הזדמנות נוספת. עוד כתב המשרד, כי הסמנכ"ל והחשבת אישרו את הארכת ההתקשרות לאחר שהשתכנעו בצורך בה. משרד מבקר המדינה מעיר, כי קבלן חיצוני אמור לתת תמורה לתשלום שהוא מקבל, ואין לקבל תשובה על "מתן הזדמנות נוספת". יתר על כן, וכאמור לעיל, במועד שבו הוראה ההתקשרות כבר אפשר היה לדעת שהיועץ קיבל תשלום אך לא נתן תמורה גם לאגף פסולת מוצקה, ואגף זה לא ביקש את הארכת ההתקשרות.

ב-27.9.02 פנה הסמנכ"ל למינהל לסמנכ"ל בכיר לתשתיות, וביקשו לקבל דיווח בכתב לגבי עבודתו של היועץ. ב-7.12.02 כתב הסמנכ"ל למינהל למנכ"ל כי "המצב כיום [באגף פסולת מוצקה] אינו שונה. יש לפעול כמתחייב, ויפה שעה אחת קודם!".

השר הנגבי מסר בתשובתו למבקר המדינה מספטמבר 2003, כי האמור לעיל לא הובא לידיעתו, וכי הוא מתנגד בחריפות לתשלום כלשהו לאדם בלא שסופקה על ידו מלוא התמורה המקצועית. עוד כתב השר, כי אילו נמסר לו הדבר, היה מורה שלא לשלם ליועץ א' ולו אגורה אחת.

מהמתואר לעיל עולה, כי אף על פי שיועץ א' לא סיפק למשרד שירות כלשהו, שילם לו המשרד כספים. אמנם, הסמנכ"ל למינהל פנה למנכ"ל בעניין תפקודו של היועץ, אך למרות זאת הוא האריך, יחד עם חשבת המשרד (שידעה גם היא על אי-תפקודו של היועץ), את ההתקשרות עמו בלי שמי מהאגפים הציג את הצורך בכך ובלי לבקש את אישור ועדת המכרזים כנדרש. מאחר שהיועץ לא סיפק למשרד דוחות וחוות דעת כפי שסוכם עמו, ראוי שהמשרד ישקול את צעדיו להשבת הכספים ששילם ליועץ.

דוגמה ב - יועץ כלכלי

ב-20.6.01 התקשר המשרד עם רואה חשבון (להלן - יועץ ב') לקבלת שירותי ייעוץ בנושאים כלכליים. היועץ היה באותו מועד חבר מרכז הליכוד, ואשתו היא אחותו של אחד מיועצי השר.

בדיקת הליך ההתקשרות העלתה את הממצאים האלה:

(א) ב-9.5.01 התקיימה ישיבה של ועדת המכרזים. בסדר היום שנקבע לוועדה הוסף בכתב יד, מחוץ לסדר היום המתוכנן, הסעיף "יועץ בנושאים כלכליים - לשר - [שמו של יועץ ב'] - 100 שעות לחודש". בפרוטוקול הדיון נכתב בעניין סעיף זה, כי נושא הדיון הוא "שירותי יועץ בנושאים כלכליים" עבור אגף מינהל ומשאבי אנוש ועבור השר. עוד נכתב בפרוטוקול, שההתקשרות נדרשת לשם בדיקת עבודת הצוות המשרדי העוסק בבקשות למתן תמיכות בעמותות, לקבלת "שירותי הייעוץ בעניינים נוספים (יועץ וסיוע חשבונאי/כלכלי לקידום פרויקטים סביבתיים מול רשויות מקומיות), וכן יועץ לשר בנושאים תקציביים וכלכליים שונים". בדיון נמסר, כי האגף למינהל ולמשאבי אנוש כבר פנה לחמישה מומחים בתחום וקיבל שלוש הצעות, ולאחר בדיקתן המליץ לבחור בהצעתו של יועץ ב' עקב ניסיונו ומומחיותו. הוועדה קבעה שהיא נוטה לאמץ את המלצת האגף אף שהצעתו של יועץ ב' אינה הזולה ביותר. ב-11.6.01 אישרה הוועדה את ההתקשרות.

לפני ועדת המכרזים הופיע הסמנכ"ל למינהל. הוועדה דנה בהתקשרות ואישרה אותה אף שלפי התקשי"ר והתכ"ס אין להעסיק, כאמור, יועץ לשר לפי חוזה קבלני.

הביקורת העלתה, כי לפני בחירת היועץ לא פנה הסמנכ"ל למינהל לוועדת המכרזים לצורך קבלת אישורה לביצוע ההתקשרות, לקביעת דרך ביצועה ולקבלת הנחיות לביצועה. יצוין, כי לבד מפרוטוקול ישיבת ועדת המכרזים לא נמצאו במשרד המסמכים שהיו אמורים להיות בתיק ההתקשרות, ובכלל זה: בקשה מנומקת של האגף למינהל ולמשאבי אנוש או של אגף אחר להתקשרות; רשימת מציעים; נוסח הפנייה למציעים; שמות חמשת היועצים שהאגף פנה אליהם והעתקי הפניות; קורות חיים של המציעים;

ההצעות שהתקבלו והאסמכתאות לבחינתן. עוד הועלה, כי ההצעות לא נבחנו בידי ועדת המכרזים, אלא בידי הסמנכ"ל למינהל, וכי הוא אף לא המציא לוועדה טבלת השוואה של ההצעות, כנדרש. הסברי הסמנכ"ל לבחירה ביועץ נמסרו לוועדה בעל פה בלבד. הסמנכ"ל למינהל גם לא דיווח לוועדה כיצד בחר את קבוצת המציעים אליהם פנה. הסמנכ"ל למינהל מסר למשרד מבקר המדינה, כי "השר ביקש להעסיק את רואה החשבון [יועץ ב'] כיועץ השר וכי לשם כך היה צורך לקיים 'הליך' בחירה". גם הסמנכ"ל דאז, מר גורן, מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי לשכת השר היא שביקשה להעסיק את יועץ ב' בתפקיד יועץ השר לעניינים כלכליים. השר הנגבי מסר, בפגישתו עם מבקר המדינה, כי הוא עצמו לא המליץ על מועמדתו של יועץ ב', לא כיועץ לשר ולא כיועץ למשרד. לדבריו, הוא לא נזקק ליועץ לעניינים כלכליים, ואכן יועץ ב' לא הועסק בלשכת השר אלא הופעל בידי הדרגים המקצועיים במשרד ללא כל מעורבות מצד השר.

בלי להכריע בין הגרסאות, ממסמכי ועדת המכרזים עולה שהוועדה דנה בהתקשרות ואישרה אותה כהתקשרות עם יועץ עבור השר. כך עולה, למשל, מסדר היום שנקבע לישיבת הוועדה ב-9.5.01 ומפרוטוקול אותה ישיבה (ראו לעיל). כמו כן, בחוזה שנחתם עם היועץ ב-20.6.01 נאמר, שתפקידו יהיה בין היתר, "מתן ייעוץ לשר ומתן חוות דעת חשבונאיות/כלכליות...".

מהשתלשלות העניינים עולה המסקנה, שמלכתחילה ביקש הסמנכ"ל למינהל (לדבריו לפי בקשת השר) להתקשר עם יועץ ב', ופנייתו לוועדת המכרזים לא באה אלא על מנת לקבל גושפנקא להתקשרות ולא על מנת לקיים הליך תחרותי. ועדת המכרזים אישרה את ההתקשרות למרות שלא הוגשה לה בקשה מנומקת לצורך בהתקשרות, ולמרות שהיא לא אישרה כנדרש את דרך ההתקשרות מראש, לא סיווגה אותה כפטורה מחובת מכרז פומבי ולא אישרה את הפנייה למציעים.

(ב) ב-20.6.01 נחתם עם יועץ ב' חוזה (שעות ייעוץ) לקבלת 100 שעות ייעוץ בחודש לפרק הזמן 1.6.01-31.5.02; הסמנכ"ל למינהל מונה אחראי לביצוע החוזה. ב-15.10.01 אישרה ועדת המכרזים להגדיל את היקף ההתקשרות עם היועץ ב-100 שעות בחודש, בחודשים אוקטובר-דצמבר 2001, וב-11.2.02 אושרה הגדלת ההתקשרות עמו ב-150 שעות בחודש עד מאי 2002.

מנהל אגף כלכלה מסר למשרד מבקר המדינה, כי עם תחילת העסקתו של היועץ הוא הוזמן עם מנהלי אגפים אחרים לפגישה אצל הסמנכ"ל דאז, מר יצחק גורן. בפגישה הוצג היועץ, נאמר להם שהמשרד מעסיק אותו, ומנהלי האגפים נשאלו כיצד ניתן להיעזר בשירותיו. מנהל האגף הוסיף, כי לא נעזר בשירותיו של היועץ, וכי "זה נראה כאילו קודם יש במשרד אדם, רואה חשבון, ועכשיו צריך לתת לו תכנים... יש במשרד יועץ, מה אתה יכול לעשות אתו". לגבי הגדרת תפקידו של היועץ בחוזה גם כ"יועץ לשר ומתן חוות דעת חשבונאיות/כלכליות בנושאים שונים לרבות החלטות ממשלה בנושאים כלכליים ותקציביים" מסר מנהל האגף, כי "זה בדיוק התפקיד שלי".

בעניין הצורך להרחיב את ההתקשרות עם היועץ לשם ביצוע "פעולות הביקורת על סכומי סיוע והקצאות של האגף בפרט ואשכול תשתיות בכלל", כמפורט בפרוטוקול הוועדה מ-11.2.02, מסר מנהל אגף פסולת מוצקה למשרד מבקר המדינה, כי לא הוא יזם את הרחבת ההתקשרות עם משרד רואה החשבון, אך משנאמר לו ש"היועץ נשכר עבור השר, ויש שעות פנויות שניתן לנצל" עבור האגף, הוא כתב בקשה להתקשר עם היועץ לצורך ביקורת על סכומי הסיוע וההקצאות של האגף לרשויות מקומיות החל ביולי 2002. ואכן בפנייתו לוועדת המכרזים מ-3.2.02 כתב מנהל אגף פסולת מוצקה: "בקשה זו עולה לאור שינויי ההחלטות לצאת למכרז בנושא לאור העובדה כי הסתבר שלמשרד [שמו של יועץ ב'] צפוי ניצול מועט של השעות שאושרו בהסכם המקורי (לאחר שסיים משימות אחרות שהוטלו עליו על ידי הנהלת המשרד)".

2. התקשרויות במכרז סגור

כאמור, ניתן לפטור ממכרז פומבי סוגים מסוימים של התקשרויות, ולערוך תחת זאת מכרז סגור בין קבוצה מוגדרת של מציעים בכוח, בכפוף להליכים שנקבעו לעניין זה בתקנות חובת המכרזים, בתכ"ס ובנוהלי המשרד. ברי, כי בהליך כזה, הרכבת רשימת המציעים צריכה להיות על בסיס שיקולים מקצועיים וענייניים בלבד, וכלילת מציע ברשימה בשל זיקה פוליטית שיש לו לשר היא פסולה.

להלן שלוש דוגמאות להתקשרויות עם פרויקטורים שנבחרו במכרז סגור בשל זיקתם הפוליטית וחריגות נוספות מסדרי מינהל תקין בהתקשרות עמם.

דוגמה א - פרויקטור בתחום המיחזור

ב-11.7.01 התקשר המשרד עם פרויקטור לקבלת שירותים בתחום המיחזור (להלן - פרויקטור א'). הפרויקטור היה באותו מועד חבר מרכז הליכוד.

בדיקת הליך ההתקשרות וביצוע החוזה העלתה את הממצאים האלה:

(א) ב-11.6.01 דנה ועדת המכרזים בהתקשרות לרכישת שירותי קידום פרויקטים למיחזור וצמצום נפחים (פסולת) במשרדי הממשלה, עבור האגף למינהל ולמשאבי אנוש, בהיקף של 180 שעות לחודש לפרק זמן של שנה. הוועדה אישרה את ביצוע ההתקשרות וקבעה שתיעשה בדרך של מכרז סגור, משום שהיקפה לא היה אמור לעלות על 250,000 ש"ח, ובפטור מהכנת רשימת מציעים, כיוון שמדובר בהתקשרות חד-פעמית לפרק זמן מוגדר. הוועדה החליטה, שהאגף למינהל ולמשאבי אנוש יפנה לכמה גורמים הבאים בחשבון. את הבקשה הגיש האגף למינהל ולמשאבי אנוש, ומנהל האגף לפסולת מוצקה, האחראי לתחום המיחזור, נכח בדיון.

ב-10.7.01 אישרה ועדת המכרזים את ההתקשרות עם פרויקטור א', ונקבע, כי הוא ייתן למשרד "סיוע לייזום והנחיית פרויקטים למיחזור וצמצום נפחים וכמויות פסולת במשרדי ממשלה... על פי הנחיית מנהל אגף פסולת מוצקה במשרד או מי מטעמו". בפרוטוקול ישיבת הוועדה נכתב, כי האגף למינהל ומשאבי אנוש פנה לכמה מציעים הבאים בחשבון והתקבלו חמש הצעות; הסמנכ"ל למינהל בחן את ההצעות והמליץ להתקשר עם פרויקטור א', שנמצא המתאים ביותר.

הסמנכ"ל למינהל מסר למשרד מבקר המדינה, כי היועץ הבכיר לשר הציע שני מועמדים לתפקיד ובהם פרויקטור א', וכי השיקול שהנחה אותו (הסמנכ"ל למינהל) להמליץ לבחור בפרויקטור א' הוא יכולתו ליצור קשרים במשרדי ממשלה. מנהל אגף פסולת מוצקה מסר בתשובה לשאלת נציגי משרד מבקר המדינה, כי לא היה שותף להליך בחירת הפרויקטור והוסיף כי הסמנכ"ל דאז (יצחק גורן), "הנחית" עליו את הפרויקטור ומסר לו "שיש יועץ שר למיחזור, שנבחר במכרז, אבל השר לא מעסיק אותו במשרה מלאה", וכי הוא "יכול לנצל את השעות לטובת אגף פסולת מוצקה".

השר מסר בתשובתו למבקר המדינה, שללשכתו נמסר כי לצורך קידום פרויקט המיחזור במשרדי הממשלה מפרסם המשרד מכרז לבחירת פרויקטור, וכי אם מוכר להם מועמד מתאים, כישוריו ייבחנו במסגרת זו. היועץ הבכיר לשר מסר למשרד מבקר המדינה, כי "הצעתי בתגובה לפנייה אלי [את המועמד ומועמד נוסף] הידועים לי כבעלי מקצוע מעולים. פרט לכך לא הייתה לי מעורבות בעניין זה". המשרד השיב למשרד מבקר המדינה, כי היועץ הבכיר לשר המליץ על מועמדותו של פרויקטור א'. עוד כתב, כי פנייה למציעים, שנדרשים מהם יכולת ניהולית וקשרים במשרדי ממשלה, סביר שתיעשה בידי הסמנכ"ל למינהל. יצוין, כי כלילת מועמדים בקבוצת מציעים למתן שירותים מעניקה להם יתרון ניכר. במקרה זה, כלילתו של פרויקטור א' בקבוצת המציעים במכרז הייתה בזכות המלצתו של היועץ הבכיר לשר.

הביקורת העלתה, כי הסמנכ"ל למינהל, שבחן את ההצעות, לא הכין טבלת השוואה ולא שקלל את ההצעות על פי איכותן ועלותן, כפי שפורט בפנייה למציעים. גם דיווחו לוועדה לא לווה בניית השוואת של ההצעות, אלא התמקד בניסיון הניהולי של המציעים.

מהשתלשלות העניינים עולה המסקנה, כי המשרד התקשר עם היועץ בשל זיקתו הפוליטית לשר ובעקבות התערבות פסולה של לשכת השר. משהציעה לשכת השר מועמדים, פעל הסמנכ"ל למינהל לבחירת אחד מהם בוועדת המכרזים: הוא כלל אותם בקבוצת המציעים; הוא בחן את ההצעות שהתקבלו; והוא המליץ לבחור במועמד, בלי להציג טבלת השוואה בין המועמדים. ועדת המכרזים אישרה את ההתקשרות בלי שבחנה את ההצעות בעצמה, ובלי שהייתה לפניה טבלת השוואה, כנדרש.

מינויים פוליטיים ומינויים בלתי תקינים במשרד לאיכות הסביבה

(ב) בביקורת הועלה, כי החוזה עם פרויקטור א' נחתם רק ב-20.6.02, כשנה לאחר תחילת העסקתו. דהיינו, במשך כשנה פעל הפרויקטור במשרד בלא שהדבר הוסדר בהסכם בכתב. כל אותו זמן הוא ליווה את השר בסיווריו ברשויות מקומיות והוצג כממונה על המיחזור במשרדי ממשלה. לאחר שההסכם עמו נחתם שולמו חשבוניותיו למפרע לשנה.

(ג) על פי ההסכם, נדרש הפרויקטור לתת למשרד שירותים בתחום המיחזור וצמצום נפח הפסולת במשרדי הממשלה. נקבע, כי ישולמו לו 317,000 ש"ח, לפרק הזמן 11.7.01-31.12.02, ונקבעה זכות ברירה להארכת ההתקשרות לפרק זמן כולל שלא יעלה על שנתיים. מנהל אגף פסולת מוצקה מונה אחראי לביצוע ההסכם.

מנהל אגף פסולת מוצקה מסר למשרד מבקר המדינה, כי "בתחילת עבודתו [של פרויקטור א'] הוא סייע ביצירת קשרים ו'פתיחת דלתות', ארגן מפגשים מול שרים במשרדים שרצינו להיכנס. בהדרגה הוריד נפח פעילות, אבל בתקופה האחרונה [של עבודתו] הפסיק בכלל לעבוד".

בעניין זה השיב השר, כי איש מן הדרג המקצועי במשרד לא הביא לידיעתו כי הפרויקטור "הוריד נפח פעילות" ואף "הפסיק בכלל לעבוד". "ממילא, לו היה הדבר מובא לידיעתי, הייתה עובדה זו מהווה מבחינתי הצדקה להתרה מיידית של חוזה ההתקשרות עמו".

דוגמה ב - פרויקטור בתחום פסולת בניין

בפרק הזמן דצמבר 2001 - ספטמבר 2002 התקשר המשרד עם שלושה פרויקטורים בתחום "פסולת בניין ופסולת יבשה", אחד במחוז מרכז ושניים במחוז חיפה. עם אחד מהם התקשר המשרד בדרך של מכרז סגור, ועם שניים - בהליך מקוצר (ראו להלן). לכל הפרויקטורים הייתה במועד תחילת העסקתם זיקה פוליטית לשר הנגבי: האחד - חבר מרכז הליכוד (להלן - פרויקטור ב'), השני - בנו של חבר מרכז הליכוד, והשלישי השתתף כציר בוועידת מפלגת הליכוד שהתקיימה באוקטובר 2002.

בדיקת הליך ההתקשרות, שנעשתה בדרך של מכרז סגור, וביצוע החוזה, העלתה את הממצאים האלה:

(א) ב-14.8.01 דנה ועדת המכרזים בהתקשרות לרכישת שירותים לסיוע למחוזות בתחומי המיחזור וצמצום נפח הפסולת. הוועדה אישרה את ביצוע ההתקשרות וקבעה שתיעשה בדרך של מכרז סגור, משום שהיקפה לא היה אמור לעלות על 250,000 ש"ח, ונתנה פטור מהכנת רשימת מציעים, כיוון שמדובר בהתקשרות חד-פעמית לפרק זמן מוגדר. מנהל האגף לפסולת מוצקה, שבשמו הוגשה הבקשה, נכח בדיון.

ב-24.10.01 אישרה הוועדה התקשרות עם פרויקטור ב' לקבלת השירותים האמורים. בפרוטוקול נאמר, שהתקבלו שתי הצעות בלבד למתן השירותים, וכי הן "נבחנו בעיקר ברכיב האיכות קרי, השכלה רלוונטית וניסיון תעסוקתי ומידת התאמתו לשירותים המבוקשים". עוד נאמר, שאגף פסולת מוצקה ממליץ לבחור בהצעתו של פרויקטור ב', שנמצאה מתאימה יותר. מנהל אגף פסולת מוצקה לא נכח בדיון, כנדרש.

שמו של פרויקטור ב' נמסר בידי היועץ הבכיר לשר. היועץ הבכיר לשר כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי מסר את השם ואת קורות החיים לאחר שעיין בהם, וסבר שניתן לבחון את האפשרות לכלול את המועמד ברשימת המציעים למתן השירותים האלה.

אשר לפנייה למציעים ובחינת ההצעות - מסר המשרד בתשובתו, כי "בהמשך לפנייה [למציעים] נתקבלו שתי הצעות שנבחנו על ידי האגף ומנהלת מחוז המרכז. לאחר בחינת ההצעות וראיון אישי עם המועמדים, החליט אגף פסולת מוצקה להמליץ על הצעתו של פרויקטור ב'".

לעומת זאת, מנהל האגף לפסולת מוצקה מסר בתשובה לשאלת נציגי משרד מבקר המדינה, כי לא הוא פנה למציעים ולא הוא בחר את ההצעות שהתקבלו. בעניין אופן ההתקשרות עם הפרויקטור מסר מנהל האגף, כי מנהלת מחוז המרכז ראינה מועמדים אחדים לתפקיד ואחר כך התבקשה לראיין גם את פרויקטור ב'; גם מנהל האגף ראיין את המועמד ומצא אותו מתאים.

במשרד לא נמצאו העתקי פניות למציעים ולא ניתן לדעת לכמה מציעים פנה המשרד, מי גיבש את קבוצת המציעים ועל פי אילו אמות מידה, ומי פנה אליהם. יצוין, כי על פי המסמכים שהמציא המשרד למשרד מבקר המדינה, אחת מדרישות הסף מנותן השירותים היא השכלה על-תיכונית. מקורות החיים של שני המציעים עלה, כי לפרויקטור ב' השכלה אקדמאית, אך למציע האחר השכלה תיכונית בלבד, ומכאן שהוא לא עמד בדרישות הסף ומלכתחילה לא היה מקום לפנות אליו.

מהשתלשלות העניינים עולה, כי המשרד התקשר עם היועץ בשל זיקתו הפוליטית לשר ובעקבות התערבות פסולה של לשכת השר. משהציעה לשכת השר את המועמד, הוא צורף לרשימת המציעים. ועדת המכרזים אישרה את ההתקשרות, אף על פי שהיו רק שתי הצעות, שאחת מהן לא עמדה בדרישות הסף. לדעת משרד מבקר המדינה, עובדה זו הייתה צריכה "להדליק אור אדום" אצל חברי הוועדה, להביאם להעמיק בבדיקת הליך ההתקשרות ולהורות על הרחבת מעגל המציעים.

(ב) ב-19.7.01, כחמישה חודשים לפני שוועדת המכרזים אישרה את ההתקשרות, אישרה חשבת המשרד, שהיא חברה בוועדת המכרזים, התקשרות עם פרויקטור אחר באותו תחום - פסולת בניין ופסולת יבשה - במחוז חיפה. בנסיבות אלה לא היה מקום לתת פטור מהכנת רשימת מציעים להתקשרות הנדונה, שכן היא לא הייתה התקשרות חד-פעמית.

מינויים פוליטיים ומינויים בלתי תקינים במשרד לאיכות הסביבה

המשרד מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה בעניין הפטור מהכנת רשימת מציעים, כי "ועדת המכרזים ראתה בכל התקשרות בנושא עבור כל מחוז, התקשרות בודדת לתקופה של שנתיים".

לדעת משרד מבקר המדינה, אין לקבל הסבר זה: ועדת המכרזים היא ועדה משרדית האחראית לכל ההתקשרויות של המשרד, התקציב להעסקת פרויקטורים הוא כלל-משרדי, ועליה לבחון את הטעם לפטור מנקודת המבט של כל המשרד ולא של המחוז.

(ג) ב-19.2.02 הוארך תוקף החוזה עם פרויקטור ב' עד ל-31.12.02. הועלה, כי הארכת ההתקשרות לא הובאה לאישור ועדת המכרזים, וממילא לא נמסר לוועדה לפני הארכת החוזה דוח על תקופת ההתקשרות הקודמת, כנדרש בנוהל המשרד לעניין זה.

דוגמה ג - פרויקטור בתחום שיקום נחלים

ב-13.8.02 התקשר המשרד עם פרויקטור לקבלת שירותים לליווי ביצוע והטמעתן של תכניות לימוד בנושאי שיקום נחלים ומיחזור (להלן - פרויקטור ג'). הפרויקטור היה באותו מועד חבר מרכז הליכוד.

בדיקת הליך ההתקשרות וביצוע החוזה העלתה את הממצאים האלה:

(א) ב-4.3.02 דנה ועדת המכרזים בהתקשרות לרכישת שירותים לליווי תכניות לימוד בנושא שיקום נחלים ומיחזור עבור אגף החינוך בהיקף של 180 שעות לחודש למשך שנה. הוועדה אישרה את ביצוע ההתקשרות, וקבעה שתיעשה בדרך של מכרז סגור, משום שהיקפה לא היה אמור לעלות על 350,000 ש"ח. הוועדה החליטה שאגף החינוך יפנה לכמה מציעים לאחר שתפורסם באתר האינטרנט של המשרד קריאה להכנת רשימת מציעים ובקשה לקבלת הצעות. לא נמצאה בקשה מנומקת בכתב של מנהל אגף החינוך לוועדה לאישור ההתקשרות ולסיווגה והוא לא נכח בדיון, כנדרש.

ב-18.3.02 פורסמה באתר האינטרנט של המשרד קריאה להכנת רשימת מציעים ובקשה לקבלת הצעות למתן שירותים בתחום ה"חינוך לשיקום נחלים". בדרישות הסף צוינו, בין היתר, "תואר אקדמי, ניסיון של לפחות 10 שנים בנושאים סביבתיים" ו"היכרות עם מערכת החינוך - עדיפות לבעל ניסיון בניהול בית ספר". הוועדה בחרה בפרויקטור מסוים, אולם זה הסיר את מועמדותו והוועדה אישרה פרסום בקשה חדשה לקבלת הצעות בעניין.

בבקשה החדשה, שפורסמה ב-10.7.02 באתר האינטרנט של המשרד היו דרישות הסף נמוכות באופן ניכר מאלה שצוינו בבקשה הקודמת, והן כללו "רקע ניהולי ויכולת הנעת אנשים; ... ניסיון מקצועי של לפחות 5 שנים, תואר מקצועי מוכר". לוועדת המכרזים לא דווח על ההקלה בדרישות הסף וממילא לא הוסבר לה מדוע נעשה הדבר.

(ב) ב-31.7.02 החליטה ועדת המכרזים לאמץ את המלצת אגף החינוך לבחור בפרויקטור ג' למתן השירותים האמורים. בדברי ההסבר מטעם האגף שנרשמו בפרוטוקול הדיון נאמר, כי התקבלו שתי הצעות, וכי האגף ממליץ לבחור בפרויקטור ג' משום שהוא מתאים יותר לתפקיד. מנהל האגף לא נכח בדיון, כנדרש.

המשרד מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי פרסום באינטרנט הוא בבחינת פנייה לציבור רחב של מציעים פוטנציאליים. המשרד כתב גם, כי פרויקטור ג' "הומלץ לביצוע השירותים על ידי מר שמואל הרשקוביץ", יועץ השר דאז, וכי ההקלה בדרישות הסף נועדה לאפשר לציבור רחב יותר של מציעים להתמודד במכרז. כך מסר למשרד מבקר המדינה גם הסמנכ"ל למינהל. מר שמואל הרשקוביץ כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי לא ביקש להעסיק את פרויקטור ג', וכי פרסום המכרז באתר האינטרנט של המשרד עשה אותו נגיש לכל, ובכך הוא מעיד על תקינות ההליך. מר הרשקוביץ הוסיף בתשובתו מיוני 2004, כי מסר את שמו וקורות חייו של פרויקטור ב' לאחר שעייין בהם, וסבר שניתן לבחון את האפשרות לכלול אותו ברשימת המציעים למתן השירותים האלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש שפרסום מכרז באתר אינטרנט של משרד הוא דרך פרסום ראויה (למשל, כאשר פרסום בעיתונים מפנה לאתר), אולם בכל מקרה אם הפרסום באתר האינטרנט אינו מניב די הצעות מתאימות ראוי לבחון דרכים להרחבתו. משנמסר לוועדת המכרזים שהפרסום באתר האינטרנט של המשרד הניב רק שתי הצעות, היה עליה להטיל ספק ביעילותה של דרך פרסום כזו ולפעול להרחבת מעגל המציעים בטרם תאשר את המועמד שעליו הומלץ - דבר שלא נעשה. הנימוק להקלה בדרישות הסף לא תועד, ואין בהסברי מר הרשקוביץ כדי להחליש את המסקנה, כי פרויקטור ג' זכה ביתרון של כלילתו ברשימת המציעים בזכות זיקתו הפוליטית. שכן מה טעם ראה הוא למסור לסמנכ"ל למינהל את קורות חייו של פרויקטור ג', אם המועמד היה יכול להגישם בעצמו בעקבות הפרסום באינטרנט?

(ג) בהסכם (שעות ייעוץ) מ-13.8.02 שנחתם עם פרויקטור ג' הוטל עליו לעסוק ב"ליווי והטמעת תכנית לימוד והפעלה בנושא שיקום נחלים ומיחזור". בהסכם נקבעו הנושאים לביצוע העבודה, ולוחות הזמנים לביצוע השלבים בעבודה. מנהל אגף החינוך דאז מונה אחראי לביצוע ההסכם.

בביקורת לא נמצא תיעוד על כך שהפרויקטור סיפק למשרד את השירותים שהתחייב לתת לפי ההסכם. גם הממונים על הפרויקטור מסרו למשרד מבקר המדינה, כי הוא לא סיפק את השירותים להם התחייב בהסכם. למרות זאת אישרו הממונים עליו את החשבונות שהגיש לחודשים ספטמבר 2002 - מרס 2003, שסכומם הכולל יותר מ-100,000 ש"ח.

מינויים פוליטיים ומינויים בלתי תקינים במשרד לאיכות הסביבה

השר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי איש מבין גורמי הבקרה לא הביא לידיעתו כי הפרויקטור לא סיפק למשרד את השירותים שהתחייב לתת לפי ההסכם, וכי אם היה נמסר לו על כך היה מורה שלא לשלם לו אף לא אגורה אחת.

פרויקטור ג' מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי למד את נושא איכות הסביבה וביקר בנחלים ובמפעל למיחזור. כמו כן ביקר בעשרות בתי ספר ודיווח על תוצאות הביקורים. ואולם מבדיקת משרד מבקר המדינה עלה, כי הוא לא ביצע אף לא אחת מהמטלות שעליהן התחייב בהסכם.

מאחר שהפרויקטור לא סיפק למשרד את השירותים שהתחייב לתת לפי ההסכם, על המשרד לבדוק במה עסק ומה הייתה תפוקתו. אם ימצא כי שולמו כספים בלי שסופקה בעבורם תמורה, מן הראוי כי המשרד ישקול את צעדיו להשבתם.

3. התקשרויות בהליך מקוצר

כאמור, ניתן לערוך התקשרויות עם ספקים בהליך מקוצר, הכולל בירור מחירים אצל שלושה ספקים, אם שווי ההתקשרות הוא בטווח מסוים, ובכפוף להליכים שנקבעו לעניין זה בתכ"ם ובנוהלי המשרד. ברי, כי בהליך כזה, הפנייה לספקים צריכה להיות על בסיס שיקולים מקצועיים וענייניים בלבד, ופנייה למציע בשל זיקה פוליטית שיש לו לשר היא פסולה מכל וכל.

להלן שלוש דוגמאות להתקשרויות עם פרויקטורים שנבחרו בהליך מקוצר בשל זיקתם הפוליטית לשר וחריגות נוספות מסדרי מינהל תקין בקשר להתקשרות עמם.

דוגמה א - פרויקטור לפיקוח ומעקב אחר הקואופרטיבים לתחבורה

ב-24.10.01 התקשר המשרד עם פרויקטור לקבלת שירותי "יעוץ, פיקוח ומעקב אחרי חברות 'אגד' ו'דן' להם הוצאו 'צווים אישיים'⁴⁷ בעניין הפחתת זיהום אוויר" (להלן - פרויקטור ד'). הפרויקטור היה באותו מועד חבר מרכז הליכוד.

בדיקת הליך ההתקשרות וביצוע החוזה העלתה את הממצאים האלה:

(א) ב-15.10.01 אישרה ועדת המכרזים התקשרות עם פרויקטור ד' לרכישת השירותים האמורים. בפרוטוקול הדיון נאמר, שנעשה בירור מחירים כנדרש בהתקשרויות שסכומם אינו עולה על 35,000 ש"ח, ופרויקטור ד' נמצא המתאים ביותר לביצוע העבודה.

47 הוראה אישית לבעל תפקיד.

סמנכ"ל בכיר לאכיפה מסר למשרד מבקר המדינה, כי ביקש לשכור עובד חברת כוח אדם לביצוע המשימה, אך נאמר לו שלא ניתן לקלוט עובד חברת כוח אדם עקב מחסור בתקציב, והוצע לו להעסיק פרויקטור; את שמו של פרויקטור ד' קיבל מהיועץ הבכיר לשר. גם הסמנכ"ל למינהל מסר, כי היועץ הבכיר לשר "הביא את [פרויקטור ד']".

המשרד מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי מועמדותו של פרויקטור ד' הוצעה בידי היועץ הבכיר לשר. היועץ הבכיר לשר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה: "הפניתי את [פרויקטור ד'] לגורמים המוסמכים במשרד במטרה לבחון את מועמדותו למשימה הנזכרת. לא הייתה לי כל מעורבות בתהליכי הבדיקה וההחלטה על בחירתו לתפקיד. זו התבצעה על ידי הגורמים המקצועיים והמינהליים המוסמכים".

בביקורת לא נמצאו מסמכים המעידים שנעשה בירור מחירים כנדרש: פנייה בכתב לספקים והצעות בכתב שהגישו וכן מזכר ובו פרטי נושא ההתקשרות, תאריך הפנייה למציעים, שמותיהם, המחירים המוצעים והחלטה מנומקת. במקומם צורף לבקשה מזכר מאת הממונה על התקציבים במשרד, שתאריכו 14.10.01, ובו נאמר: "לאחר בדיקת מס' מועמדים נבחר [פרויקטור ד'] לספק שירות זה".

מהשתלשלות העניינים עולה המסקנה, כי המשרד התקשר עם היועץ בשל זיקתו הפוליטית לשר ובעקבות התערבות פסולה של לשכת השר. יתר על כן, עולה כי במטרה לקבל את אישור ועדת המכרזים להתקשרות נמסר לה כי נעשה בירור מחירים. יצוין, כי בתשובתו למשרד מבקר המדינה לא כתב המשרד לאיכות הסביבה כי נעשה בירור מחירים, ועובדה זו, בצירוף העובדה שלא נמצאה כל אסמכתה לבירור מחירים, מעלים חשד כבד כי לא נעשה כלל בירור כזה. יוצא, שוועדת המכרזים שימשה "חותמת גומי" לאישור התקשרות פסולה עם בעל זיקה פוליטית לשר.

דוגמה ב - פרויקטור בנושא פסולת מוצקה

ב-19.7.01 התקשר המשרד עם פרויקטור בתחום "פסולת בניין ופסולת יבשה במחוז חיפה" (להלן - פרויקטור ה'). אביו של הפרויקטור היה באותו מועד חבר מרכז הליכוד.

בדיקת הליך ההתקשרות וביצוע החוזה העלתה את הממצאים האלה:

(א) ההתקשרות עם פרויקטור ה' אושרה בידי חשבת המשרד, בעקבות פנייתו של מנהל משאבי אנוש לחשבת מ-25.7.01, שבה נאמר: "למנהל אגף פסולת מוצקה הגיעו מספר הצעות של מועמדים שנבחנו לתפקיד והנ"ל נמצא המתאים ביותר למילוי המקום. היות והעסקתו עד 31.12.01 הינה בסכום של פחות מ-35,000 ש"ח אנו מבקשים אשורך

מינויים פוליטיים ומינויים בלתי תקינים במשרד לאיכות הסביבה

להעסקתו". לבקשה לא צורפו מסמכים המעידים שנעשה הליך בירור מחירים כנדרש: הגדרת הדרישות מהשירות, פנייה בכתב לשלושה ספקים, הצעות בכתב מהספקים והחלטה מנומקת על ההצעה הזוכה.

אשר לאופן בחירת פרויקטור ה' הועלה, כי ב-18.6.01 מסר היועץ הבכיר לשר מזכר לסמנכ"ל למינהל, ובו נאמר: "מצ"ב קורות חיים של הנ"ל [פרויקטור ה'], לתפקיד פרויקטור לחיפה. לטיפולך המהיר והטוב". בעקבות זאת הנחה הסמנכ"ל למינהל את מנהלת תחום משאבי אנוש להתקשר עם הפרויקטור. יוער, כי פרויקטור ה' הוא בעל השכלה תיכונית בלבד, ואילו על פי נוסח הפנייה למציעים דרישת הסף מנותן השירותים היא השכלה על-תיכונית לפחות, ועל כן לא היה מקום להתקשר עמו.

מהשתלשלות העניינים עולה, כי המשרד התקשר עם הפרויקטור בשל זיקתו הפוליטית לשר ובעקבות התערבות פסולה של לשכת השר. יתר על כן, עולה כי במטרה לקבל את אישור החשבת להתקשרות הועברה אליה פנייה, שממנה עולה כי נעשה בירור מחירים. יצוין, כי בתשובתו למשרד מבקר המדינה לא כתב המשרד לאיכות הסביבה כי נעשה בירור מחירים, ועובדה זו, בצירוף העובדה שלא נמצאה כל אסמכתה לבירור מחירים, מעלים חשד כבד כי לא נעשה כלל בירור כזה. עוד עולה, כי הסמנכ"ל למינהל מילא את בקשת היועץ הבכיר לשר ופעל להתקשר עם פרויקטור ה' אף על פי שזה לא עמד בדרישות הסף מנותן השירותים, ובלי שעמד על קיום הליך התקשרות כדיון, כפי שהיה צריך לעשות מכוח סמכותו ואחריותו.

(ב) ב-15.10.01 דנה ועדת המכרזים בהארכת ההתקשרות האמורה. בפרוטוקול הוועדה נאמר ש"המשרד מעוניין להרחיב את ההתקשרות ולהגדיל את השכר לשעה... מ-33 ש"ח ל-39 ש"ח (כך שסך כל היקף ההתקשרות לשנה זו יעמוד על 41,000 ש"ח כולל מע"מ)". הוועדה אישרה את הבקשה.

הועלה, כי ועדת המכרזים אישרה את הגדלת היקף ההתקשרות עם פרויקטור ה' ל-41,000 ש"ח אף שהסכום המרבי להתקשרות ללא מכרז ב"הליך מקוצר" היה באותו מועד 35,000 ש"ח. בכך היא חרגה מסמכותה ונהגה בניגוד לתקנות חובת המכרזים. זאת ועוד, אף שוועדת המכרזים אישרה להגדיל את היקף ההתקשרות ל-41,000 ש"ח, הרי שבחוזה שנחתם בידי הסמנכ"ל למינהל וחשבת המשרד הוגדל הסכום ל-45,000 ש"ח.

(ג) בהסכם מ-19.7.01 נדרש פרויקטור ה' לתת "סיוע בפרוייקטים שונים הקשורים בפסולת בניין, במחוז חיפה, על פי הנחיות מטעם המשרד". מנהל מחוז חיפה מונה אחראי לביצוע ההסכם.

אשר לטיב עבודתו של הפרויקטור, מסרו מנהל אגף פסולת מוצקה ומנהל מחוז חיפה למשרד מבקר המדינה, כי לא היו שבעי רצון מעבודתו (עם סיום העסקתו כפרויקטור

הוחל בהעסקתו כעובד המשרד; ראו פירוט לעיל בפרק על מינוי עובדים למשרות שלא חלה עליהן חובת מכרז במשטרה הירוקה).

דוגמה ג - פרויקטור לאיסוף וריכוז של נתוני המשמר האזרחי

ב-28.4.02 התקשר המשרד עם פרויקטור לצורך איסוף וריכוז של נתוני הפעילות של המשמר האזרחי (להלן - פרויקטור ו'). פרויקטור ו' הוא בנה של מנהלת לשכת השר בתל אביב, שהייתה באותו מועד חברת מרכז הליכוד (ראו להלן בפרק על עובדי לשכת השר והמנכ"ל).

בדיקת הליך ההתקשרות וביצוע החוזה העלתה את הממצאים האלה:

(א) ב-25.3.02 דנה ועדת המכרזים בהתקשרות לצורך איסוף הנתונים האמורים, ובפרוטוקול הדיון נאמר, כי אשכול אכיפה "זקוק לסיוע מגורם חיצוני לתקופה של מספר חודשים... לצורך איסוף וריכוז כל נתוני הפעילות של יחידות המשא"ז [המשמר האזרחי]. נוכח היקף ההתקשרות החליטה הוועדה, שהאגף יפנה לקבלת הצעות מחיר והחליטה ש"הגורם הספציפי יאושר על ידי סמנכ"ל בכיר למינהל ומשאבי אנוש"; סמנכ"ל בכיר לאכיפה נכח בדיון.

בתיקי אשכול אמרכלות ובתיקי הוועדה נמצאו שלוש הצעות מחיר, האחת של פרויקטור ו' ושתיים נוספות. מעיון בהצעות עולה, ששלושתן זהות לחלוטין בתוכן ובצורת הדפסתן, והן נבדלות זו מזו רק בשם המציע ובסכום המוצע. הצעתו של פרויקטור ו' היא הזולה ביותר. הצעות המחיר מתייחסות לשלושה מציעים שהם תושבי הרצליה בני אותו גיל. יצוין, כי השניים האחרים מסרו בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה כי ההצעה עליה הם חתומים אינה מוכרת להם, החתימה אינה חתימתם, והם מעולם לא הגישו למשרד לאיכות הסביבה הצעה לביצוע עבודה.

הסמנכ"ל למינהל מסר למשרד מבקר המדינה, כי את פרויקטור ו' הציע היועץ הבכיר לשר וכי הסמנכ"ל בחר בו מבין המציעים.

מהשתלשלות העניינים עולה, כי המשרד התקשר עם הפרויקטור בשל זיקתו הפוליטית לשר ובעקבות התערבות פסולה של לשכת השר. יתר על כן, הסמנכ"ל למינהל פעל להתקשר עם הפרויקטור שהציע השר, לאחר הליך לבירור מחירים שיש חשד כבד כי ההצעות שהוגשו בו היו פיקטיביות. פרטי המקרה נמסרו עוד במהלך הביקורת ליועץ המשפטי לממשלה, שהורה על פתיחת חקירה פלילית.

(ב) בהסכם (שעות ייעוץ) שנחתם עם פרויקטור ו' ב-28.4.02 הוא נדרש לבצע "איסוף נתוני פעילות של יחידות המשא"ז וריכוז נתוני פעילות המודיעין שהתבצעה בחודשים

מינויים פוליטיים ומינויים בלתי תקינים במשרד לאיכות הסביבה

האחרונים וזאת לצורך השלמת דו"ח אכיפה לעשור האחרון". נקבע, כי היקף ההתקשרות לא יעלה על 43,000 ש"ח ותוקף ההסכם יהיה 1.9.02-7.4.02. ב-2.9.02 אישרה ועדת המכרזים את בקשת אשכול אכיפה להאריך את ההתקשרות עם הפרויקטור בארבעה חודשים, בהיקף שלא יעלה על 35,000 ש"ח, מאחר ש"העבודה טרם הושלמה". הועלה, כי לפני הארכת ההתקשרות לא נמסר לוועדה דוח על תקופת התקשרות הקודמת.



מנסיבות ההתקשרויות שנבדקו בביקורת עולה, כי ההסדרים שנבקעו בדיני המכרזים המאפשרים לבחור בנותני שירותים ללא מכרז פומבי, נוצלו לביצוע התקשרויות עם יעצים ופרויקטורים בשל זיקתם הפוליטית לשר הנגבי. הביקורת העלתה, כי לשכת השר העבירה שמות של מועמדים למתן שירותים שהיו בעלי זיקה פוליטית. בעקבות זאת נכללו מועמדי השר בקבוצה מוגדרת של מציעים בכוח. דרך פעולה זו היא בבחינת התערבות פסולה של השר בתהליכי ההתקשרות ושימוש במשאבי ציבור להיטיב עם בעלי זיקה פוליטית, תוך העדפת אינטרסים פוליטיים-אישיים על פני האינטרס הציבורי.

הסמנכ"ל למינהל, בתפקידו כיו"ר ועדת המכרזים, כלל את מועמדי השר בקבוצות המציעים והמליץ לוועדת המכרזים לבחור בהצעותיהם. אשר לוועדת המכרזים - היא לא תמיד קיימה את מלוא הכללים המחייבים בתהליכי ההתקשרות, ולא בדקה את הצעות המציעים, דבר שאפשר שהיה מונע התקשרויות פסולות עם בעלי זיקה פוליטית לשר.

חשבת המשרד מסרה בתשובתה מדצמבר 2003 וממאי 2004 למשרד מבקר המדינה, כי כחברת ועדת המכרזים היא הסתמכה על דברים שנאמרו בעל פה במקום על תיעוד בכתב. בקשת ההתקשרות הוצגה בעל פה, נשאלו שאלות והתקבלו תשובות בעל פה. הדבר נבע, לדבריה, מעומס העבודה שהיה מוטל עליה, שלא איפשר לה לבצע בדיקה קפדנית של ההצעות במכרזים, ומנוהל העבודה שהיה מקובל, ולפיו חברי ועדת המכרזים הסתמכו על דברי המבקשים ולא על מסמכים בכתב. החשבת הסכימה כי "היו מחדלים בכל הקשור לקיום נהלים אבל לא הייתה כוונה". עוד מסרה החשבת, כי היא לא ידעה שמלשכת השר והסמנכ"ל נמסרו לסמנכ"ל למינהל בקשות למינוי מקורבים ושהיזומה לא הייתה של האגפים המקצועיים במשרד. החשבת פירטה עימותים שהיו, לדבריה, בינה לבין הנהלת המשרד בתחומי פעולתה, ושהם היא נאבקה למען קיומם של הליכים תקינים. החשבת כתבה, כי העימותים בינה לבין הנהלת המשרד הובאו לידיעת סגן החשכ"ל, והיא השמיעה באוזניו טענות בעניין תפקודו של הסמנכ"ל למינהל. החשבת הבהירה, עם זאת, כי טענותיה והסתייגותיה לגבי תפקודו המקצועי של הסמנכ"ל למינהל, לא היו קשורות ליושרו האישי.

יצוין, כי הרכב ועדת המכרזים וסדרי עבודתה נקבעו בדין, ותכליתם להבטיח את תקינות הליכי הבחירה וההתקשרות. אין במינוי צוות בדיקה או ועדת משנה לבחינת ההצעות כדי לפטור את הוועדה מחובתה האמורה לעשות בדיקה מדוקדקת של מסמכי ההצעות. לא בכדי נקבעה הוראה זו: הפקדת סמכות ההכרעה בידי איש אחד פותחת פתח למעשים בלתי תקינים, ואילו הפקדת הסמכות בידי קבוצת אנשים מצמצמת חשש זה. על אחת כמה וכמה כאשר בקבוצה נכללים "שומרי סף" דוגמת יועץ משפטי וחשב, שעמדתם מכרעת בשאלות שהן בתחום מומחיותם. יתר על כן, אם היו לחשבת, כדבריה, הסתייגויות מתפקודו של הסמנכ"ל למינהל, היה הדבר צריך לקבל ביטוי בעומק הבקרה שלה בתחום ההתקשרויות.

הסמנכ"ל למינהל טען בפגישתו עם מבקר המדינה, כי לא היה פסול בכך שהתקבלו במכרזים מועמדים מטעם השר, כיוון "שלאחר מכן התנהל הליך". משרד מבקר המדינה מטעים, כי בכל הנוגע למועמדים מטעם השר, יש להבחין בין מכרזים פומביים, הנותנים הזדמנות שווה לכל אדם להשתתף בהם, לבין מכרזים סגורים והתקשרויות ללא מכרז, שבהם משתתפות רק קבוצות מצומצמות של מציעים. בנוגע לאחרונים נקבעו כללים להרכבת רשימות המציעים, ואין מקום להתערבות כלשהי של לשכת השר בהליך, אפילו לא בדרך של הצעת מועמדים. מעצם הכללתם של מועמדים מטעם השר בקבוצות מציעים סגורות, הם נהנו מיתרון ניכר, וזיקתם הפוליטית שימשה להם כרטיס כניסה לתחרות, שלעיתים קרובות גם הסתיימה בזכייתם.

השר מסר בתשובתו למבקר המדינה מספטמבר 2003, כי לא הובאו לידיעתו הליקויים בהליכי ההתקשרות. כאמור לעיל, לדעת משרד מבקר המדינה אין בכך כדי לפטור אותו מאחריות.

מינוי עובדי לשכות השר והמנכ"ל

כללים בדבר מינוי עובדי לשכות שר ומנכ"ל

כאמור, השירות הציבורי מושתת על עובדים קבועים שאינם מתחלפים כל אימת שמתחלף השר הממונה עליהם. עובדים אלה אמורים להתמנות לתפקידם על פי כישוריהם המקצועיים ובלי שלשיוכם הפוליטי יהיה משקל כלשהו בהליך המיון, הבחירה והמינוי לתפקיד. מכלל זה יוצאות משרות בודדות, שהשר יכול למנות להן עובדים לפי שיקול דעתו וללא מכרז. אלו הן משרות המצריכות קשר אישי מובהק עם השר, ולכן המינוי להן

מינויים פוליטיים ומינויים בלתי תקינים במשרד לאיכות הסביבה

נעשה על פי שיקול דעתו של השר ועל פי מידת האמון האישי שהוא רוחש לנושא המשרה.

לפי הוראות התקשי"ר, חוזרי הנציבות והתכ"ס⁴⁸, רשאי שר למנות ללא מכרז את בעלי התפקידים האלה בלשכתו: יועץ, עוזר, מנהל לשכה, מזכיר ונהג (להלן - עובדי לשכה). עובדי לשכה ימונו לפי התקן שקבעה הנציבות לאותה לשכה, ורק אם המשרה בתקן הלשכה פנויה. אין להמיר משרות אחרות במשרד במשרות אלה ואין להעסיק בלשכת השר יועץ לפי חוזה קבלני או באמצעות חברת כוח אדם. על עובדים אלה חלות הוראות התקשי"ר; הם אינם נמנים עם הסגל המקצועי ואינם שייכים להיררכיה של המשרד, ולפיכך אינם רשאים להיות מעורבים בפעולות הייעודיות של המשרד ואין להטיל עליהם תפקיד המתייחד לעובדיו הקבועים.

ב-28.3.01, בעקבות כינון הממשלה החדשה, חזר נציב שירות המדינה והביא את ההוראות בדבר מינוי עובדי לשכה לידיעתם של חברי הממשלה וסגני השרים והדגיש, כי המספר הכולל של היועצים והעוזרים בלשכות שר, לרבות מנהל הלשכה, לא יעלה על שמונה.

ככלל, ההוראות בעניין עובדי לשכות שרים חלות גם על עובדי לשכות מנכ"לים.

ממצאים על מינויים בלשכת השר

תקן עובדי לשכת השר לאיכות הסביבה כולל שש משרות: מנהל לשכה, ארבעה יועצים לשר ונהג.

הועלה, כי בפועל הועסקו בלשכת השר, נוסף על העובדים במשרות המאושרות, שלושה עובדים: יועץ למגזר הכפרי יועץ נוסף בחצי משרה ומנהלת לשכת השר בתל אביב. שניים מהעובדים - היועץ למגזר הכפרי ומנהלת הלשכה בתל אביב - הועסקו באמצעות חברת כוח אדם בניגוד לכללים המחייבים, והיועץ הנוסף שובץ במשרה של רכז פיקוח במשטרה הירוקה, גם זאת בניגוד לכללים⁴⁹. שניים מהעובדים היו במועד מינוים חברי מרכז הליכוד. עוד הועלה, כי עובדים אלה לא הגישו דוחות נוכחות כנדרש - הדוחות הוכנו בכתב יד ולא התבססו על החתמת כרטיס.

48 סעיף 02.521 ו-02.415 בתקשי"ר; הודעות נציבות שירות המדינה סא/21, נב/48, נו/20; וכן נסמן 5.2.1.4 להוראות התכ"ס - ספר מינהל כספי.
49 סעיף 10.121 בתקשי"ר.

להלן תיאור דוגמה למינוי לא תקין של מנהלת לשכת השר בתל אביב:

(א) כאמור, לפי הוראות התקשי"ר מותר להעסיק עובד לשכה רק אם משרתו כלולה בתקן הלשכה והיא פנויה. בתקן משרות עובדי לשכת השר (הנמצאת בירושלים) כלולה משרת מנהל לשכה והיא מאוישת, ואין בתקן משרת מנהל לשכה בתל אביב. למרות זאת החל המשרד להעסיק ב-24.4.01 באמצעות חברת כוח אדם עובדת בתפקיד מנהלת לשכת השר בתל אביב. העובדת היא חברת מרכז הליכוד.

יצוין, כי ב-11.9.97 הודיע החשכ"ל למנכ"לים, לחשבים, לסמנכ"לים למינהל ולמוסמכים לדיוור במשרדי הממשלה, כי הממשלה החליטה על סגירת לשכות השרים בתל אביב, למעט הלשכות במשרדי הממשלה שמקום מושבם הקבוע הוא תל אביב. הועלה, כי למרות זאת השתמש המשרד בתוספת דיוור שאושרה לו למחוז תל אביב כבלשכה עבור השר, ואף העסיק בה את העובדת האמורה. הסמנכ"ל למינהל מסר למשרד מבקר המדינה כי היא הועסקה לפי הנחיית השר.

(ב) עם קבלת מנהלת הלשכה לעבודה באפריל 2001 סוכם, כי היא תקבל תשלום על שעות נוספות לפי דיווח; באוגוסט 2001 הודיע המשרד לחברת כוח האדם שבאמצעותה הועסקה העובדת, כי העובדת "זכאית לתשלום של מאה שעות נוספות שמבצעת מדי חודש בנוסף ל-35 שעות [נוספות] להם זכאית לפי תעריף של 100%"; בינואר 2002 אושר לה תשלום עד מאה שעות נוספות.

הועלה, כי מנהלת הלשכה לא החתימה כרטיס עובד כנדרש, ודיווחה על שעות נוכחותה בכתב יד. ב-8.10.01 נזף בה הסמנכ"ל למינהל על כך והיא התחייבה להחתיים את כרטיס העובד בימים שבהם היא נמצאת במשרד; נוכח סיכום זה אישר הסמנכ"ל למינהל לשלם לה בעבור 90 שעות נוספות שדיווחה כי עבדה ביולי 2001. למרות זאת, גם בדצמבר לא החתימה העובדת את כרטיס העובד והגישה דיווח על שעות נוספות בכתב יד. על כך העיר לה היועץ הבכיר לשר בינואר 2002 והודיע לה גם הוא, כי אם לא תחתיים את כרטיס העובד לא יאשר המשרד לשלם לה עבור שעות נוספות, למעט בנסיבות חריגות, אולם הורה לאשר לפנים משורת הדין את הדוח שהגישה ולפיו עבדה כ-120 שעות נוספות בדצמבר 2001. גם בחודשים הבאים לא החתימה העובדת את כרטיס העובד כפי שהתחייבה, ולמרות זאת אישר הסמנכ"ל למינהל לשלם לה בעבור 70 שעות נוספות בכל חודש, לרבות יולי וספטמבר 2002, שבכל אחד מהם נעדרה מהעבודה שבוע שלם בשל חופשה.

יצוין, כי ביוני 2002 כתבה העובדת ליועץ הבכיר לשר, ערב מינויו למנכ"ל המשרד, "אני מקווה שכעת תוכל לעמוד בהבטחתך ובסיכומי הדברים ... נקודת המפתח היא 100. והמבין יבין...". על כך ענה לה המנכ"ל, "בניגוד לסיכום בינינו יש כאן [דוח חודש מאי

מינויים פוליטיים ומינויים בלתי תקינים במשרד לאיכות הסביבה

[2002] רק 11 חתימות כרטיס במקום 16 לפחות. סה"כ שעות נוספות כ-90 שעות. אני מוכן לחתום רק על 70 שעות. ואולם, כאמור, גם בחודשים הבאים לא תמיד הוחתם הכרטיס כנדרש. אף על פי כן אושרו 70 שעות נוספות מדי חודש. יצוין, כי העובדת דיווחה בכתב יד על עבודה במשך 16 שעות בכל יום, רובם סיוורים בכל רחבי הארץ ומיעוטם - במשרד בתל אביב.

השר כתב בתשובתו למבקר המדינה, כי דבר מהאמור לעיל לא הובא לידיעתו.

אשר להעסקת עובדי לשכתו, מסר השר בתשובתו, כי עם הגיעו למשרד הוא ביקש להעסיק מספר זהה של עוזרים ויועצים כשל השרה שקדמה לו, ו"מן הדרג המקצועי נמסר לי כי כל אחד ואחד מן העוזרים והיועצים שבאו עמי שובך, בהתאמה, בתקן של אחד מן העוזרים והיועצים של קודמתי". השר הוסיף, כי לא הובא לידיעתו כי נפל פגם בהליך מינויים.

כאמור, גם אם כך הוא, היה על השר הנגבי לפעול על פי הוראות נציב שירות המדינה - לברר מהו מספרם של העוזרים והיועצים שמותר להעסיק לפי התקן המאושר, ולהעסיקם בדרך המותרת על פי ההוראות. אם היה ברצון השר להעסיק מספר יועצים גדול מזה המאושר למשרד, היה עליו לפעול באמצעות הדרגים המקצועיים לקבלת האישורים הנדרשים לכך.

המשרד מסר בתשובתו, כי הסמנכ"ל התריע לפני השר והמנכ"ל שאין להעסיק עוזרים ויועצים בלשכותיהם באמצעות חברות כוח אדם ואף פנה במכתב ללשכת השר בבקשה לקבוע תיאורי תפקיד וליצור משרות עבור יועץ השר למגזר הכפרי ולמנהלת הלשכה בתל אביב. אשר להתרעות בדבר האיסור להעסיק עובדי לשכה באמצעות חברות כוח אדם העלתה הביקורת, כי בפניית הסמנכ"ל למינהל ללשכת השר ב-21.1.02 אין לשון של התרעה מפורשת, אלא רק הצעה להסדיר את המשך העסקתם של עובדי הלשכה במסגרת ההסדרה הכוללת של סוגיית עובדי כוח אדם במשרד. יתר על כן, למעט פנייתו זו של הסמנכ"ל ללשכת השר, הוא לא פעל להסדרת העסקתם באמצעות פנייה לאגף התקציבים במשרד האוצר ולנציבות לאישור משרות נוספות ולחלופין - להפסקת העסקתם באמצעות חברות כוח אדם.

ממצאים על מינויים בלשכת המנכ"ל

תקן עובדי לשכת מנכ"ל המשרד לאיכות הסביבה כולל ארבע משרות: עוזר בכיר, רכז לשכה בכיר, מנהל לשכה ונהג.

הועלה, כי בפועל הועסקו בלשכת המנכ"ל, מר שמואל הרשקוביץ, נוסף על העובדים במשרות המאושרות, חמישה עובדי חברות כוח אדם, בהם שני עוזרים למנכ"ל, נהג נוסף, מנהלת לשכה נוספת ואחראית למעקב אחר החלטות. שניים מאותם עובדים, מנהלת לשכת המנכ"ל והנהג, מונו על פי הנחיית המנכ"ל, מר שמואל הרשקוביץ, אף שהיה ידוע לו שבמשרות אלה משובצים עובדים והן אינן פנויות.

המנכ"ל דאז, מר הרשקוביץ, והמשרד מסרו בתשובה למשרד מבקר המדינה, כי העובדים שאיישו את התקנים של מנהל הלשכה והנהג הועסקו בפועל בתפקידים אחרים במשרד. בנסיבות אלה - העדר משרה פנויה בתקן והעובדה שמדובר ב"משרות אומן" חיוניות - הועסקו העובדים באמצעות חברת כוח אדם. המשרד הוסיף, כי העסקת העובדים הללו נעשתה בהתאם להנחיית המנכ"ל, מר שמואל הרשקוביץ. הסמנכ"ל למינהל טען בפני מבקר המדינה שהעסקת העובדים באמצעות חברת כוח אדם הייתה לתקופה זמנית, עד לקבלת אישור ליצירת משרה חדשה מנציבות שירות המדינה.

לדעת משרד מבקר המדינה זכותו של המנכ"ל למנות בלא מכרז מנהלת לשכה ונהג, בהיותן משרות המצריכות קשר אישי מובהק, כפופה לתנאים המפורטים בתקשי"ר ואינה פוטרת אותו ואת הסמנכ"ל למינהל מחובתם לפעול על פי ההוראות המחייבות ולהבטיח מינוי עובדים למשרות אלה רק בהתקיים התנאים הקבועים בתקשי"ר ובהוראות הנציבות. זאת ועוד, אמנם נמצאה פנייה לנציבות שירות המדינה לאשר משרה של נהג נוסף בלשכת המנכ"ל, אולם זו נשלחה רק כשנה לאחר שהחלה העסקת הנהג הנוסף באמצעות חברת כוח אדם.



מהמתואר לעיל עולה, כי השר הנגבי ומנכ"ל המשרד, מר שמואל הרשקוביץ, העסיקו עובדים במשרות שלא נכללו בתקן לשכונתיהם או שלא היו פנויות, חלקם באמצעות חברות כוח אדם, בניגוד להנחיות בעניין העסקת עובדי לשכה. הסמנכ"ל למינהל לא התריע בכתב התרעה מפורשת ולא מנע את העסקת העובדים אשר נעשתה בניגוד לכללים ולהוראות.

אחריותו של השר

ראש וראשון לאחראים לתופעה הפסולה של מינויים פוליטיים העולה מממצאי דוח זה הוא השר צחי הנגבי. השר הביא, בין בעצמו ובין באמצעות לשכתו, למינויים של עשרות עובדים לתפקידים במשרד לאיכות הסביבה ולשכירת שירותיהם של אחרים בשל השתייכותם או קרבתם למפלגתו. כך שימשו משרות לחלוקת טובות הנאה מקופת הציבור לבעלי זיקה פוליטית, תוך העדפת אינטרסים פוליטיים-אישיים על פני האינטרס הציבורי. זאת ועוד, יש שנוצרו במשרד "משרות" רק כדי לספק תעסוקה לאנשי מפלגה או לקרוביהם; יש ששולמה תמורה, לעתים גבוהה, למי שכמעט לא עשה דבר; וכדי להגדיל את מספר המינויים נוצלו מסגרות העסקה שונות ומגוונות. נסיבות אלה, וכן היקף המינויים, מקנים חומרה מיוחדת לממצאי דוח זה.

בפגישתו עם מבקר המדינה, ביוני 2004, אמר השר הנגבי כי הוא נגד מינויים פוליטיים, אך טען כי האשם במינויים הפוליטיים במשרד לאיכות הסביבה אינו בו. לטענתו, הנורמה הפסולה נהגה במשרד לאיכות הסביבה "כדבר שבשגרה, כדבר גלוי, לא מוסווה, לא במחשכים, אלא כמכניזם". הוא הביא לפני המבקר את גרסתו, שלפיה עם הגיעו למשרד הוצגה לו, בידי הדרג המקצועי של המשרד, טכניקת המינויים במשרד "בצורה... שנראתה על פניה לגיטימית". לדבריו, נאמר לו שלשכת השר זכאית להציע מועמדים למשרה פנויה שאינה חייבת במכרז, ולא הסבו את תשומת לבו לכך שדרך זו אינה תקינה. השר אישר שכאיש ציבור יש אליו פניות רבות מצד מקורבים, שגם את ילדיהם הוא מכיר, ומבקשים למצוא עבודה. השר הסכים, שמשמעות הדרך שבה מונו העובדים במשרד לאיכות הסביבה היא, כי לאחרים מקרב הציבור אין סיכוי להתמנות למשרות אלה; ולדעתו, ראוי בעתיד לאסור על מעורבות לשכת השר במינוי עובדים. כאמור, עמדת השר היא שמסקנות הדוח צריכות לצפות פני עתיד, אין לראות בו אחראי ליצירתה של נורמה פסולה, ואין לזקוף לחובתו את העובדה שנהג על פי נורמה מקובלת.

טענות השר אינן יכולות להתקבל. האיסור על מינויים פוליטיים הוא מאושיות שיטת המשטר בישראל. האיסור ידוע, מושרש ומבוסס מבחינה נורמטיבית בהלכה הפסוקה של בית המשפט העליון ובדוחות מבקר המדינה. זאת יודע גם השר הנגבי. אשר על כן, טענת השר שנהג על פי נורמה מקובלת במשרד לאיכות הסביבה אינה מפחיתה מאחריותו (בדוח זה לא נבדקו מינויים בתקופות שקדמו לכהונת השר הנגבי). יתר על כן, אחריותו של שר היא לא רק להבטיח מינהל תקין במשרדו אלא גם לשרש נורמות פסולות, אם הן קיימות. לכן אין השר יכול להסתתר מאחורי הטענה כי פעל בדרך שהוצגה בידי הדרג המקצועי במשרד (שכאמור מסר גרסה שונה לגבי ההתרחשויות), וכי הדרג המקצועי לא התריע על הפסול שבמעשים.

שר המעדיף שיקולים פוליטיים-אישיים על פני ענייני המשרד שהוא מופקד עליו מועל באמון הציבור. שר העושה שימוש במשאבי המשרד כדי להיטיב עם מקורביו פוגע בעניין שנמסר לידי כנאמן הציבור. במשטר דמוקרטי, שר מייצג כלפי המשרד שבראשו הוא עומד את צורכי כלל הציבור. שר המייצג את רצונו ואת צרכיו שלו, או את צורכיהם של מקורבים פוליטיים, פוגע בכלל הציבור.

אחריותו של היועץ הבכיר לשר

אשר למי שניהן כיועץ בכיר לשר ואחר כך כמנכ"ל - מר שמואל הרשקוביץ - מהדוח עולה, כי למעשה הוא פעל בשמו של השר לביצוע המינויים הפוליטיים. בתפקידו כיועץ בכיר לשר הוא מסר לסמנכ"ל למינהל שמות וקורות חיים של עשרות מועמדים בעלי זיקה פוליטית לשר, ובכך הקנה להם יתרון.

בתגובה על ממצאי הביקורת העלה מר הרשקוביץ, בתשובה מיוני 2004 למשרד מבקר המדינה ובפגישה באותו חודש עם מבקר המדינה, את הטענות האלה: כיועץ השר הוא הפנה מדי פעם בפעם מועמדים לעבודה או להספקת שירותים, שאת קורות החיים שלהם קיבל ממקורות שונים, ובהם השר. הפניות אלה נעשו כמעט תמיד כתגובה להעלאת צורך מצד המנכ"ל והסמנכ"ל למינהל. לדבריו, הוא הפנה מועמדים שמצא ראויים, ללא קשר לזהותם הפוליטית או לזיקתם לשר, שבה מעולם לא התעניין; כן כתב בתשובתו: "במציאות הפוליטית הקיימת פונים מדי פעם מועמדים ממפלגתו של השר לסיוע במציאת תעסוקה. זוהי מציאות בלתי נעימה, בעייתית ואולי אף פסולה, אך היא קיימת והיא רווחת לצערנו". מר הרשקוביץ אמר למבקר המדינה, כי הוא עצמו אינו "איש פוליטי", וכי לא היו לו שיקולים פוליטיים משל עצמו במסירת קורות חיים של מועמדים. הוא כתב בתשובתו, שההפניות "לא לוו בהתערבות, לא כל שכן בניסיון לשימת מכשול, ולו הקטן ביותר, בפני מקבלי ההחלטות המוסמכים במשרד"; הוא לא התערב מטעם השר "לא במיון, לא בבחירה ולא במינוי"; להבנתו, יש הבדל בין הצעת מועמדים לתפקיד לבין מסירת קורות חיים לצורך כלילתם במאגר מועמדים לתפקידים; "מעולם לא ניתנה הנחיה מפורשת או בלתי מפורשת שלי כיועץ השר או לימים כמנכ"ל שלא לאפשר להעמיד מועמדים נוספים".

מר הרשקוביץ פירט לפני מבקר המדינה פעולות שעשה בתפקידו כמנכ"ל לשיפור ניהול כוח האדם במשרד. בין היתר, הוא פעל, לדבריו, להסדרת נושא העסקת עובדים באמצעות חברות כוח אדם באמצעות המרתן למשרות תקניות במשרד, ופיטר 12 עובדים לא מתאימים.

טענתו של מר הרשקוביץ, כי כל שעשה היה להעביר קורות חיים של מועמדים למאגר מועמדים לתפקידים, אינה מתיישבת עם המסמכים והמידע שבידי משרד מבקר המדינה. קיימים מסמכים המעידים שהוא לא הסתפק במסירה גרידא של קורות חיים לסמנכ"ל למינהל: לחלקם צורפו הנחיות מפורשות להעסיק את המועמד, ובנוגע לחלק מהמועמדים צוין במפורש באיזה תפקיד ובאיזו יחידה יועסקו (ובניגוד לטענתו, אין מדובר במקרים חריגים שלגביהם נתן הסבר). אשר לטענתו על היעדר מעורבות בהליכי הקליטה לאחר מסירת קורות החיים - היא אינה מתיישבת עם העובדה שניהל מעקב אחר הטיפול במועמדים שאת קורות חייהם מסר, ובנוגע לקליטת רכזי פיקוח ואכיפה במשטרה הירוקה, למשל, אף הורה לזמן למבחן חוזר מועמדים אחדים שנכשלו במבחני נציבות שירות המדינה.

אשר למועמדים שבעניינם לא נמצאו הנחיות מפורשות כאמור, יש לזכור, שכאשר הדרג המקצועי מתבקש לדווח ללשכת השר על כל תפקיד פנוי במשרד, לשם קבלת מועמדים למשרה ומקבל שמות של מועמדים מומלצים, משתמע מכך תכתיב ברור וחד-משמעי למינוי אותם מועמדים. כיוון שכך, גם אין רבותא בטענה, שמעולם לא ניתנה הנחיה השוללת במפורש אפשרות של בחינת מועמדים נוספים (וכאמור, לטענת המשרד במקרים מסוימים ניתנה הנחיה כזו). יצוין, כי לא נמצא בבקורת שמר הרשקוביץ פעל משיקולים פוליטיים משל עצמו, אלא שבמסירת קורות החיים של מועמדי השר, אפילו הם ראויים, הוא הקנה להם יתרון ובכך סייע להשתמש במשאבי הציבור לקידום העניינים הפוליטיים-אישיים של השר.

משרד מבקר המדינה לא ראה לקבל את טענת מר הרשקוביץ, כי לא ידע על הזיקה הפוליטית של מועמדי השר. בנסיבות שתוארו בדוח זה, ובייחוד כשמדובר בדרך פעולה ולא במקרים יחידים, לא היה בידו אלא להניח, כי מועמדים שמציע השר הם ברובם בעלי זיקה פוליטית לשר, המבקשים סיוע במציאת תעסוקה; והרי מר הרשקוביץ עצמו העיד לפני מבקר המדינה, כי זאת תופעה רווחת. התעלמות מכך יש בה לכל הפחות משום עצימת עיניים. מר הרשקוביץ גם לא הסביר כיצד נמצא של-43 מ-50 המועמדים למשטרה הירוקה שאת שמותיהם הוא ריכז, הייתה זיקה פוליטית לשר. אילו, כדברי מר הרשקוביץ, הוא טיפל בקורות חיים שהגיעו ממקורות שונים ללא אבחנה, היה מקום לצפות להרכב שונה של הרשימה.

עוד טען מר הרשקוביץ לפני מבקר המדינה, כי הטלת אחריות עליו פוגעת בו ללא הצדקה, בייחוד משום שאין הנחיות ברורות של נציבות שירות המדינה בכל הנוגע לטיפול בקורות חיים שמקבלים השר ויועציו או מנכ"ל המשרד ובכל הנוגע לאיתור מועמדים למשרות שלא חלה עליהן חובת מכרז. הוא הוסיף, שאין זה הגיוני ואין זה אנושי לצפות מהשר להתעלם מקורות חיים שמוסרים לו חברי מרכז מפלגתו.

לדעת משרד מבקר המדינה, גם בהיעדר איסור מפורש על העברת קורות חיים של מועמדים לעבודה מלשכת השר או המנכ"ל, ואף שהנחיות הנציבות בדבר אופן בחירתו של עובד למשרה שאינה חייבת במכרז אינן מחייבות לקיים הליך תחרותי, שריר וקיים האיסור על מתן יתרון בשל זיקה פוליטית. האיסור הברור על מינויים פוליטיים מבוסס וידוע, ובא לידי גם ביטוי בהנחיות נציבות שירות המדינה⁵⁰. עובדה היא, כי קורות החיים שמסר מר הרשקוביץ היו של אנשים בעלי זיקה פוליטית, ובכך הם זכו ליתרון. אפילו רק מסר היועץ הבכיר לשר את קורות החיים של מועמדי השר לגורמים המקצועיים במשרד, הרי שהיה חוליה מועילה בביצוע מינויים הפסול. משלא דאג להבטיח כי יינקטו צעדים לניטרולו של היתרון שזכו לו, גם הוא נושא באחריות לכך.

אחריותם של גורמי הביצוע והבקרה

תפקידם של גורמי הביצוע והבקרה במשרד הממשלתי - "שומרי הסף" - המנכ"ל, סמנכ"ל בכיר למינהל ולמשאבי אנוש בתחום המינהלי ובתחום התקציבי, היועץ המשפטי של המשרד בתחום המשפטי והחשב בתחום התקציבי, הוא, בין היתר, לחסום לחצים לביצוע מינויים פוליטיים. זאת מתוקף אחריותם - כל אחד בתחומו ובמסגרת סמכויותיו - להבטיח שמירה על הוראות הדין והתקש"ר, טוהר המידות והמינהל התקין. בתוך כך עליהם לעשות כל שביכולתם כדי שלא ייעשו מינויים פוליטיים פסולים.

המשרד בתשובתו מדצמבר 2003 כתב, כי "מוטל היה על עובדי המשרד לפעול על פי ההנחיות, ההוראות והדרישות שקיבלו מהשר והמנכ"ל הממונים עליהם, כמקובל במערכת היררכית. היה עליהם לקיים חובות הציות והכפיפות של עובדי מדינה למרות השר והמנכ"ל, ובכלל זה לפעול, בכפוף לכל דין, ליישום מדיניותם בהתאם לסגנון ניהולם ולדפוסי פעולתם (בין היתר, בנושאי כוח אדם)". בעניין מינויים במקרים אחדים גם טען המשרד, כמפורט לעיל, כי התריע על תהליכי גיוס והעסקה לא תקינים.

השרה הנוכחית לאיכות הסביבה, הגב' יהודית נאות, כתבה למבקר המדינה בנובמבר 2003, כי ככלל, מינויים פוליטיים הם יוזמה של הדרג הפוליטי, והוא היוצא נשכר מהם, ולכן את האחריות לפעולה הבלתי ראויה של מינוי פוליטי יש להטיל על יוזמיה ולא על דרגים נמוכים הכפופים לדרג הפוליטי. לדעת השרה, "לא יכול להיות ספק שאלמלא יצאו הנחיות והוראות ברורות מהדרג הפוליטי הבכיר שחפץ ויוצא נשכר ממינויים פוליטיים,

50 כך למשל, בחוברת שמפיץ נציב שירות המדינה מאז 1999 בעניין עקרונות יסוד וכללי מינהל בשירות המדינה, ובסעיף 11.933 לתקשי"ר.

כל המכלול המתואר בדו"ח לא היה מתרחש". בעניין "שומרי הסף" הוסיפה השרה, כי בניגוד ליועץ המשפטי ולחשב המשרד, שיש להם גיבוי מקצועי מחוץ למשרד בדמות היועץ המשפטי לממשלה והחשכ"ל - לסמנכ"ל למינהל אין כל הגנה או בעל תפקיד מחוץ למשרד הנותן לו גיבוי מקצועי שהוא יכול לפנות אליו.

יודגש שוב, כי עיקר האחריות למינויים הפוליטיים הפסולים היא של השר. ואולם השר לא היה יכול לבצעם בלא שהדרג המקצועי איפשר זאת ונענה לתכתיבי השר. אמנם חובתו של הדרג המקצועי לציית להוראות השר, אולם רק כל עוד הן תואמות ההוראות את הדין. עם כל הקושי שבדבר, על גורמי הבקרה לעמוד על אי-קיומן של הוראות שאינן תואמות את הדין, ובכלל זה הוראות למנות עובדים בשל זיקתם הפוליטית לשר. אם בחרו בכל זאת למלא את הנחיית השר למנות את מועמדיה למשרות במשרד, שומה היה עליהם לפעול ככל יכולתם לניטרולו של היתרון הברור שניתן למועמדי השר בשל זיקתם הפוליטית.

אחת הדרכים למניעת יתרון בשל זיקה פוליטית למועמד למשרה במשרד ממשלתי שאינה חייבת במכרז היא בחירת המועמד על סמך נתונים ענייניים מתוך מאגר מועמדים בכוח, משרדי או של כלל משרדי הממשלה, שאין בו כל זיהוי פוליטי או אחר לגבי המועמדים. דרך אחרת, שהייתה זמינה לביצוע בידי המשרד לאיכות הסביבה, היא קיום הליך בחירה מבין כמה מועמדים שאותם אפשר לאתר בדרכים שונות.

הליך בחירה מבין כמה מועמדים יש בו להבטיח בחירה במועמד המתאים ביותר בין המתחרים, ויש בו גם להקהות את היתרון שזוכה לו המועמד שהופנה מלשכת השר. יצוין, כי הסמנכ"ל למינהל עצמו טען לפני מבקר המדינה כי לפחות בשתי הזדמנויות מסר לשר הנגבי כי ראוי לקיים הליך בחירה מבין מועמדים ולבחור את המתאים ביותר.

ברור, כי בבחינת התאמתם של מועמדי השר לתפקיד שלו הוצעו, כפי שטענו המשרד, המנכ"ל (מר הרשקוביץ) והסמנכ"ל למינהל, אין כדי לנטרל את היתרון שלו זכו מועמדים אלה, שהרי אין לצמצם את ההזדמנות להתמודד על משרה ציבורית רק לבעלי זיקה פוליטית, אפילו הם ראויים. ויודגש, כי עניינו של דוח זה אינו בטיבם ובכישוריהם של מועמדי השר אלא בהליכי קליטתם לעבודה, דהיינו, בעובדה שרק לאלה ניתנה הזדמנות להתמודד על המשרה. אפילו השר הנגבי עצמו, בפגישתו עם מבקר המדינה, הודה, כי בשיטה שנהגה במשרד לא היה סיכוי למי שאינו מקורב להתקבל למשרד.

בנוגע לאיוש משרות ללא מכרז במועמדים שהוצעו בידי לשכת השר (באופן זמני עד למכרז או באופן קבוע למשרות שאין חובת לאישישן במכרז) טענו המשרד והמנכ"ל (מר הרשקוביץ), כי אין הנחיות של הנציבות האוסרות זאת, וכי אין גם הוראות וחובות מפורשות המחייבות לבחון כמה מועמדים לפני איוש משרות במילוי מקום, באמצעות חברות כוח אדם, או לפני איוש משרות שאינן חייבות במכרז. הסמנכ"ל למינהל הוסיף, כי

בהיעדר חובת מכרז נהג כך גם כאשר המועמדים לא היו מטעם השר, ואין לכך קשר למינויים פוליטיים.

לטענת כל הגורמים האמורים, מסקנות הדוח צריכות לצפות פני עתיד, ולהביא לקביעת נורמות ברורות בכל הנוגע לטיפול במועמדים מטעם שר או מנכ"ל, לדרכי איתור המועמדים ואופן הצגת מועמדותם ולהליכי מינויים. הנחיות ברורות ומפורשות בעניינים אלה ייתנו כלים בידי הדרג המקצועי להתנגד למינויים פוליטיים שהשרים מבקשים לעשות.

על כך שהמינויים המתוארים בדוח זה היו מינויים פוליטיים פסולים כבר הורחב לעיל. היעדר הנחיות פרטניות בתקשי"ר משמעותו אך שלפני הדרג המקצועי היו פתוחות כל הדרכים האפשריות כדי לנטרל את היתרון שזכו לו מועמדי השר בשל זיקתם הפוליטית, והיה בידו לבחור בדרך הזמינה והמועילה ביותר. אולם אין להעלות על הדעת, כי ניתן בכנות לסבור שהליכי קליטת מועמדי השר היו תקינים, בשל היעדר הוראות מפורשות בתקשי"ר. המתחייב מדוח זה (ראו בהמשך) בדבר הצורך בבחינה מחודשת של המנגנונים לאיוש משרות באופן זמני ולאיוש משרות שאינן חייבות מכרז, ובקביעת הנחיות ונהלים ברורים ומפורטים בעניין דרכי איתורם ובחירתם של מועמדים, אינו מפחית מעוצמתו ומתקפותו של האיסור על מינויים פוליטיים בתקופה הנסקרת בדוח.

ממצאי דוח זה מלמדים כי גורמי הבקרה במשרד לאיכות הסביבה לא עשו די במסגרת מילוי תפקידם למנוע מימוש מינויים פוליטיים, כמפורט להלן:

1. מר יצחק גורן, שהיה מנכ"ל המשרד לאיכות הסביבה טרם כניסתו של השר הנגבי לתפקיד, ומילא תפקיד זה עד מאי 2002, לא נקט פעולות של ממש למניעת תופעת המינויים הפוליטיים - דוגמת התרעות בכתב, פניות לגורמים החוץ-משרדיים או מתן הנחיות כתובות לכפופים לו כיצד עליהם לנהוג - כדי לנטרל את היתרון שניתן למועמדי השר, כמצופה ממנו.

מר יצחק גורן כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי "האחריות למינויים, הפעילות למימוש המינויים, הפעלת מערכת שתקיים מינויים אלו היו בלשכת השר ולא כתוצאה מיוזמה, ביצוע וכפייה של המערכת המקצועית שלי". עוד כתב המנכ"ל, כי "כאשר שר, עוזרו (שמשלב מסוים ומאד מוקדם, כולם יודעים כי הוא המנכ"ל הבא של המשרד) ולשכתו פועלים באופן ישיר למינוי עובדים, מקיימים מערכת מעקב אחר כל משרה פנויה או מתפנה, מקיימים ישיבות מעקב עם הסמנכ"ל האחראי על התחום, ברור כי לאף אחד במערכת משרדית כפי שהיא בנויה בממשל הישראלי, אין את היכולת האמיתית למנוע מינויים אלו, אלא בשוליים".

כמפורט בדוגמאות שבדוח, ניתנו גרסאות שונות בדבר מידת מעורבותו של מר גורן בביצוע המינויים הפוליטיים. אולם גם אם מקבלים את גרסתו של מר גורן המרחיקה אותו

מינויים פוליטיים ומינויים בלתי תקינים במשרד לאיכות הסביבה

מהשתתפות פעילה, לא נמצא כי מר גורן נקט פעולות של ממש למנוע את התופעה, כאמור.

2. הסמנכ"ל למינהל הוציא לפועל את המינויים הפוליטיים, בלי שנקט פעולות לניטרול היתרון שלו זכו מועמדי השר, ואף יש שעשה יותר ממה שהתבקש כדי לממש מינויים כאלה. הוא לא מנע גם מינויים בלתי תקינים אחרים: העסקת שני עובדים, שמונו למראית עין לעובדי המשרד רק כדי שיוכלו למלא תפקידים של יושבי ראש רשויות ציבוריות והעסקת עובדים בלשכת השר והסמנכ"ל באמצעות חברות כוח אדם בניגוד להנחיות חד-משמעיות. אף כאשר ראה פסול בהליכי המינוי הוא לא עשה די לסכל את מימוש כוונותיו של השר. הוא לא התריע בכתב לפני השר, וכן לא פנה לבעלי תפקידים מחוץ למשרד - ובהם היועץ המשפטי לממשלה, נציב שירות המדינה, והחשכ"ל - כדי להתריע על המעשים הבלתי תקינים הנעשים במשרד.

הסמנכ"ל למינהל טען בפגישתו עם מבקר המדינה ובמכתביו אליו כנגד מסקנות הביקורת בדבר אחריותו, כלהלן: השר הנגבי הנחה לקלוט מועמדים מטעמו לתפקידים פנויים, ואף שלדעת הסמנכ"ל למינהל הנחיה זו לא הייתה ראויה, היא לא הייתה בלתי חוקית, ועל כן, ונוכח חובת הציות לשר, לא היה אפשר לסרב לבצעה; הוא בדק את התאמתם של מועמדי השר לתפקידים, ושיבץ כמעט בכל המקרים רק אנשים מתאימים לתפקידים נחוצים. לדבריו, הוא עשה ככל שביכולתו בהתחשב בלחצים שהופעלו עליו כדי ש-160 משרות במשרד יאוּשּׁוּ ללא מעורבות השר, ועל כן יש לראות את 43 המינויים הפוליטיים המתוארים בדוח בהקשר הרחב של איוש כלל המשרות; והוא פעל לשיפור המצב: הוא ציין בהקשר זה את פעולותיו לאישור תקנים לתפקידים שאוּשּׁוּ באמצעות חברות כוח אדם, ולהעלאת רמת המשרה של רכזי פיקוח ואכיפה במשטרה הירוקה כך שתחול עליה חובת מכרז.

הסמנכ"ל למינהל טען, כי התריע לפני השר ולפני יועצו הבכיר, לימים מנכ"ל המשרד, בהקשר של מינוי עובדים והעסקתם. הוא הצהיר בפני מבקר המדינה, כי לפחות בשתי הזדמנויות מסר לשר כי ראוי לקיים הליך בחירה מבין מועמדים ולבחור מביניהם את המתאים ביותר. פעם אחת עם כניסתו של השר לתפקיד ומתן הנחייתו לדווח לו על תפקידים פנויים, ופעם נוספת כאשר אושרו עשר משרות הפקחים במשטרה הירוקה, והסמנכ"ל ביקש לקלוט מועמדים ממאגר כוח האדם הכללי של המשרד, אך הדבר לא אושר.

הסמנכ"ל למינהל הדגיש, כי לא היו לו מניעים פוליטיים משלו, ולא היה לו מידע על זיקה פוליטית של מועמדים שהציע השר. כמו כן לטענתו, הדוח אינו נותן ביטוי לכל המינויים הפוליטיים שעלה בידו למנוע לדבריו.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין בהסברי הסמנכ"ל למינהל כדי לגרוע מאחריותו לביצוע מינויים פוליטיים פסולים במשרד לאיכות הסביבה. הפסול שבהליכי המינוי עולה מטיעונו של הסמנכ"ל למינהל עצמו, שלדבריו "פעל תחת לחץ", "לא אהב" את הנחיית השר, ואף התריע נגדה. הסמנכ"ל למינהל מסר שמבחינתו הנחיית השר הייתה לקלוט אך ורק מועמדים מטעם השר, ומסירת קורות חיים של מועמדים אליו הייתה בבחינת תכתיב לקלוט אותם לעבודה. הנחיה זו, כפי שהובנה ובוצעה בידי הסמנכ"ל למינהל, גלוי וברור שאינה מתיישבת עם האיסור על מינויים פוליטיים. אם מנע הסמנכ"ל עשרות מינויים פוליטיים נוספים אין בכך לפטור אותו מאחריות לעשרות שכן הוצאו לפועל.

במילוי תפקידו כיו"ר ועדת המכרזים לא עמד הסמנכ"ל למינהל על מילוי הכללים המחייבים בתהליכי ההתקשרות, שאם היה עושה כן, אפשר שהיה מונע התקשרויות פסולות עם בעלי זיקה פוליטית. במקרים אחדים יש לראות את התנהגותו אף בחומרה רבה יותר משום שהייתה לו תרומה פעילה להתקשרות עם מי שהייתה להם זיקה פוליטית לשר. בהקשר זה ראוי להזכיר ולו דוגמה אחת המתוארת בהרחבה בדוח, והיא ההתקשרות עם יועץ א' למתן שירותי ייעוץ כלכלי למשרד. לולא המליץ הסמנכ"ל למינהל על בחירה ביועץ א', ואילו עמד על כך שחברי ועדת המכרזים יקראו את ההצעות, אפשר להניח שוועדת המכרזים הייתה מקבלת החלטה שונה. כך היה הסמנכ"ל יכול לקבל את הגיבוי הדרוש לדחיית מועמד השר. תחת זאת המליץ הסמנכ"ל לוועדה לבחור ביועץ א' וקיבל את אישורה להמלצה. לא היה בפי הסמנכ"ל הסבר מדוע נהג כפי שנהג במקרה זה (ובמקרים אחדים נוספים), ועל כן קשה לקבל את טענתו שעשה ככל שביכולתו כדי למנוע מינויים פוליטיים.

יודגש, כי הביקורת כלפי הסמנכ"ל למינהל אינה מכוונת לביצוע המינויים משיקולים פוליטיים שלו עצמו (כאלה אכן לא היו), אלא לעובדה שהוציא לפועל מינויים של בעלי זיקה פוליטית לשר. אולם, גם בנוגע למקרים שבהם הסמנכ"ל למינהל רק מילא הוראות, אין הוא יכול להתנער מאחריותו לתוצאות. סמכותו וחובתו לסכל מינויים פוליטיים, אפילו אם מופעלים עליו לחצים מצד השר. אכן, זוהי דרישה שאינה קלה כל עיקר. אין זה עניין של מה בכך להתעמת עם השר. אך מי שאין כוחו עומד לו לבצע תפקיד זה, אל ייטול אותו עליו. כמובן, אחריותו של הסמנכ"ל אינה גורעת מאחריות השר.

3. בעבודת ועדת המכרזים נפלו ליקויים, חלקם מהותיים, שאיפשרו את העדפתם של אנשים בעלי זיקה פוליטית לשר. בין היתר, לא תמיד הקפידו חבריה לבדוק בעצמם את ההצעות שהתקבלו ולקבל טבלת השוואה שתלמד על הסיבות לבחירה, והם אישרו את בחירת הזוכה על סמך הסברים שניתנו בעל פה. חשבת המשרד והסמנכ"ל למינהל אישרו את הארכת תוקפם של הסכמים עם נותני שירותים, בניגוד לנוהלי המשרד, שלפיהם יש להביא את הבקשה להארכת תוקף ההסכם לאישור הוועדה ולהציג לה דוחות על תקופת ההתקשרות הקודמת וחוות דעת על נותן השירותים.

מינויים פוליטיים ומינויים בלתי תקינים במשרד לאיכות הסביבה

המשרד בתשובתו מיוני 2004 כתב, כי "ועדת המכרזים הייתה 'עיוורת' לנושא הפוליטי", וכי "חבריה שקלו שיקולים מקצועיים וענייניים, כאשר ידעו על מועמדים שהוצעו מטעם השר או המנכ"ל, ובוודאי כשלא ידעו על כך". יצוין, כי משרד מבקר המדינה אינו מייחס לחברי ועדת המכרזים שיקולים פוליטיים משלהם בהחלטות שקיבלו.

אף אם חברי ועדת המכרזים לא ידעו כי נותני השירותים שהוצעו הם בעלי זיקה פוליטית לשר, הרי מחדליה של הוועדה איפשרו מתן טובות הנאה מהקופה הציבורית למקורבים. אילו הקפידו חברי הוועדה על מילוי חובותיהם ועל קיום הנהלים, אפשר שלפחות חלק מההתקשרויות היו נמנעות, שהרי לשם כך, בין היתר, נקבעו אותם נהלים.



ממצאי דוח זה מלמדים שהגינוי הציבורי, לאורך השנים, של מינויים פוליטיים לא הועיל למנוע את הישנות התופעה ואף את החמרתה. ייחודו של דוח זה הוא בהתחקות אחר המהלכים במשרד לאיכות הסביבה, שהביאו למינויים פוליטיים כה רבים, ובהצבעה גם על אחריותם של הגורמים המעורבים בהם, אם בעשייה פעילה ואם בעמידה מנגד.

דוח זה מלמד, כי הדרכים למינוי עובדים בשירות המדינה פרוצות, ופרצות אלה נוצלו למטרות פוליטיות-אישיות של השר. אין להשלים עם בקיעים אלה ויש להביא לתיקונם המידי, כדי למנוע את הישנות התופעות המתוארות בדוח. על נציבות שירות המדינה, שמתפקידה בין היתר למנוע מינויים פוליטיים במשרדי הממשלה, להפיק את הלקחים ממכלול הממצאים שהובאו בדוח זה; עליה ליזום בדיקות של סוגיית המינויים הפוליטיים והבלתי תקינים, כדי להבטיח את תקינות המינויים, על ידי קביעת נורמות ואיסורים ברורים.

כשאיוש המשרה אינו מבוסס על מכרז כהלכתו, מן ההכרח לייסד מנגנונים אחרים החוסמים מינויים פוליטיים ומינויים בלתי תקינים אחרים. אכן, זיקה פוליטית אינה צריכה להיות לרועץ לאדם המבקש להתמודד על משרה בשירות הציבורי, אך גם אסור שתקנה לו יתרון, ולא כל שכן שתהיה בסיס להפלייתו לטובה. על כן מתחייבת פעילות נמרצת ודחופה של נציבות שירות המדינה בכל הנוגע להסדרת הליכי איתורם, מיונם ומינוים של עובדים למשרות שיש לאייש בדחיפות, עד לסיום הליכי המכרז, ולמשרות זוטות שאינן חייבות במכרז.

אין בדעת מבקר המדינה להידרש להוראות האופרטיביות המתחייבות. אולם שומה על הנציבות לקבוע מנגנונים המנתקים לחלוטין את הליכי הקליטה מזיקה פוליטית, קרבה, קשר משפחתי או שיקולים זרים אחרים. בתוך כך עליה למסד נוהל בדבר איתור מועמדים מתאימים והטיפול בקורות חיים המתקבלים במשרד ולקבוע בו את הנדרש לפרט בקורות החיים, ובכלל זה גילוי נאות על זיקה לגורמים במשרד. כן ראוי לקבוע סדרי רישום, תיעוד וכיוצא באלה, כדי להבטיח תקינות מינהלית ולאפשר בקרה על התהליכים. מן הראוי לשקול דרכים שונות לאיושן של משרות מסוגים מסוימים שאינן חייבות במכרז, ולמצוא את הדרך שתאזן בין הצורך להבטיח הזדמנות לציבור רחב ככל האפשר של מועמדים בכוח והצורך להבטיח בחירה במועמד המתאים ביותר למשרה, לבין הצורך לאפשר גמישות ניהולית ופתרונות במקרים דחופים. ככלל, הליך בחירה מבין כמה מועמדים הוא הדרך הראויה לאיוש משרות, אפילו הן פטורות מחובת מכרז. ראוי לשקול קביעת הוראות בדבר גיוס עובדים למשרות שאינן חייבות במכרז, למשל, באמצעות שירות התעסוקה וגופי השמת עובדים פרטיים. כן ראוי לשקול את מיסודם של מאגרי מועמדים משרדיים או של כלל משרדי הממשלה, שבהם יישמרו פרטיהם של מועמדים בכוח, ללא כל זיהוי פוליטי או אחר, ואשר יאפשרו בחירה על סמך נתונים ענייניים.

בתוך כך יש לשקול לקבוע הוראות גם בנוגע לדרך הבחירה של עובדים המועסקים במשרד באמצעות חברות כוח אדם, שימנעו ניצול לרעה של מתכונת העסקה זו לביצוע מינויים פוליטיים ומינויים פסולים אחרים. כן על הנציבות לעשות לאכיפת הוראותיה בעניין העסקת עובדים באמצעות חברות כוח אדם ולהבטיח כי ייעשה בה שימוש רק לתפקידים שלשמם נועדה.

דוח זה ממחיש את הנחיצות בכך שגורמי הבקרה החוץ-משרדיים - כגון, נציבות שירות המדינה - ייתנו במקרים הראויים לגורמי הביצוע והבקרה הפנים-משרדיים גיבוי מקצועי ברור וחד-משמעי כלפי הדרג הפוליטי בקשר לדרישות לא ראויות או בלתי תקינות שלו, ויפעלו - כל אחד בתחומי סמכותו - אף באופן יזום, כדי למנוע תופעות שליליות ובלתי תקינות, ובכללן מינויים פוליטיים.

סיכומו של דבר, במעשי השר הנגבי המתוארים בדוח זה הייתה רמיסה ברגל גסה של החוק ושל כללי המינהל התקין, פוליטיזציה של השירות הציבורי ושימוש במשאבי הציבור לקידום עניינים פוליטיים-אישיים.

על כל המופקדים על שלטון החוק ועל המינהל הציבורי - על תקינותו ועל דמותו - לפעול בנחישות ובנחרצות, כל אחד בתחומו, כדי למנוע את הישנות התופעות המתוארות בדוח זה.