

עיריית ראשון לציון

מינויים בתאגידים עירוניים

תקציר

רקע כללי

תאגיד עירוני נועד לשמש כלי בידי הרשות המקומית לביצוע המשימות המוטלות עליה, והוא משמש זרוע ארוכה של הרשות המקומית.

החברה הכלכלית לראשון לציון בע"מ (להלן - החכ"ר) נוסדה בשנת 1987. החברה הוקמה כדי לשמש זרוע ביצועית של העירייה לפיתוח תשתיות, שכונות מגורים ומבני ציבור.

החברה העירונית ראשון לציון לתרבות ספורט ונופש בע"מ (להלן - החע"ר) נוסדה בשנת 1990. החברה הוקמה כדי לנהל את תרבות הפנאי בעיר ראשון לציון. החע"ר מפעילה רשת נרחבת של מסגרות לחינוך משלים ולפעילויות חברתיות ותרבותיות, וכן מפיקה אירועי תרבות בעיר.

מר דב צור, ראש עיריית ראשון לציון (להלן - ראש העירייה) מכהן כדירקטור בחכ"ר וכיו"ר דירקטוריון החע"ר. ראש העירייה נבחר בנובמבר 2013 לכהונה שנייה בתפקידו.

פעולות הביקורת

בחודשים אוקטובר 2015 - פברואר 2016 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בחכ"ר ובחע"ר לבדיקת הליכי המכרזים לקבלת עובדים ואיוש המשרות בהן. בדיקות השלמה נערכו בעירייה ובאגף לניהול ההון האנושי ברשויות המקומיות שבמשרד הפנים¹.

הליקויים העיקריים

החברה הכלכלית לראשון לציון בע"מ (חכ"ר)

מספר החברים בוועדת בחינה ונוכחותם: החכ"ר קיימה מכרזים לגיוס כוח אדם באמצעות ועדת בחינה (להלן - ועדת בחינה או הוועדה), בניגוד להוראות הקובעות כי מספר חברי הוועדה יהיה אי-זוגי ולא יפחת משלושה חברים.

היעדרות חברי ועדת בחינה וקבלת החלטות במכרזים באמצעות הטלפון:

החכ"ר קיימה מכרז ללא נוכחות מלאה של חברי ועדת הבחינה בישיבה. המשתתפים בוועדת הבחינה פנו באמצעות הטלפון אל חברי הוועדה שנעדרו מהישיבה, עדכנו אותם בדבר "המועמד המועדף" עליהם וביקשו מהם להביע את דעתם ולממש את זכות ההצבעה שלהם לבחירת מועמדים. התנהלות זו פגעה באופן חמור ביותר במהותו של המכרז ובעקרון השוויון.

מינוי יו"ר הדירקטוריון: הוועדה לבדיקת מינויים של משרד הפנים² (להלן - הוועדה לבדיקת מינויים) דנה בתחילת 2010 במינויו של מר יוסי שניר (להלן - דירקטור א' או יו"ר דירקטוריון החכ"ר) לתפקיד חבר דירקטוריון החכ"ר ולתפקיד יו"ר הדירקטוריון. הדיון התקיים רק יותר משנה לאחר שהחל מר שניר בתפקידו, זאת בשל שני עיכובים - עיכוב ראשון, שנמשך שמונה חודשים, בהעברת השאלון שהיה אמור למלא המועמד לעו"ד אהובה קרוק, היועצת המשפטית דאז של העירייה (להלן - היועצת המשפטית דאז). העיכוב שני, שנמשך חמישה חודשים, נגרם על ידי היועצת המשפטית דאז.

בחוות הדעת שהגישה היועצת המשפטית דאז לוועדה לבדיקת מינויים של משרד הפנים היא לא ציינה כי יו"ר דירקטוריון החכ"ר כיהן כראש מטה הבחירות של ראש העירייה במערכת הבחירות בנובמבר 2008, אף שיו"ר הדירקטוריון עצמו ציין זאת בשאלון שהגיש לה לקראת מתן חוות דעתה למשרד הפנים.

מר שניר כיהן כשנה וחצי כדירקטור ללא אישור הוועדה לבדיקת מינויים.

אף שהוועדה לבדיקת מינויים קבעה במרץ 2010 שהתאגיד העירוני אינו אמור להיות גוף פוליטי וששוקוליו צריכים להיות עסקיים, שימש יו"ר דירקטוריון החכ"ר כראש מטה הבחירות של ראש העירייה גם במערכת הבחירות באוקטובר 2013, בעודו מכהן כיו"ר הדירקטוריון. ראוי היה שראש העירייה היה מונע את פעילותו הפוליטית של יו"ר דירקטוריון החכ"ר.

העירייה והחכ"ר לא הסדירו את כהונתו של יו"ר דירקטוריון החכ"ר לשלוש שנים נוספות, מיולי 2013, ועל כן, כהונתו השנייה, שהחלה ביולי 2013 ונמשכה עד מועד סיום הביקורת, הייתה שלא על פי דין.

מינוי דירקטור ב' לחכ"ר: מר איל בובר (להלן - דירקטור ב'), שנבחר לכהן כדירקטור בחכ"ר, לא נתן גילוי מלא לוועדה לבדיקת מינויים על כך שהוא היה פעיל פוליטי במטה ההסברה של ראש העירייה במערכת הבחירות בנובמבר 2008. אי-דיווח פוגע ביכולתה של הוועדה לבחון את כשירות המועמד על סמך מידע שלם ומהימן.

באפריל 2014, ארבעה חודשים לאחר שדירקטור ב' החל בתפקידו הודיעה הוועדה לבדיקת מינויים כי אין היא מאשרת את מינויו. העירייה השתתתה כארבעה חודשים נוספים במינוי ממלא מקום לדירקטור ב', והוא המשיך לכהן בתקופה זו כדירקטור. דירקטור ב' השתתף בדיון ובקבלת החלטות בישיבת הדירקטוריון בינואר 2014 ללא אישור הוועדה לבדיקת מינויים.

2 הוועדה פועלת לפי סעיף 5 לתקנות העירוניות (נציגי העירייה בתאגיד עירוני), התשס"ו-2006 (להלן - תקנות נציגי העירייה בתאגיד עירוני).

היועצת המשפטית דאז המליצה לאשר למנות את דירקטור ב' לדירקטור בחכ"ר אף שהוא לא עמד בתנאי הסף שנקבעו בתקנות נציגי העירייה בתאגיד עירוני הן מבחינת השכלתו הן מבחינת ניסיונו המקצועי.

מינוי מנהל פיתוח עסקי לחכ"ר: באוגוסט 2014 פרסמה החכ"ר מכרז לתפקיד מנהל פיתוח עסקי. תנאי הסף שנקבעו בו לא תאמו את הוראות משרד הפנים מספטמבר 2014. משרד הפנים ביקש מהחכ"ר לשנות את תנאי הסף ולהתאימם לנדרש, אך החכ"ר לא עשתה כן. בנובמבר 2014 נבחר מר בובר לתפקיד (להלן - מנהל פיתוח עסקי) (ראו לעיל דירקטור ב'), אף שהוא לא עמד בתנאי הסף של המכרז על פי קביעת משרד הפנים. כאמור, הוא שימש פעיל פוליטי של ראש העירייה במערכת הבחירות ב-2008. יתרה מכך, במסמכים שסיפק מנהל הפיתוח העסקי לא צוין כלל ניסיון מקצועי הרלוונטי לדרישות התפקיד.

עולה חשש כי מנהל הפיתוח העסקי לא נבחר לתפקיד על סמך כישוריו וניסיונו המקצועי, אלא זיקתו הפוליטית היא שהכריעה.

משרד הפנים לא דרש מהחכ"ר לבטל את המכרז לתפקיד מנהל פיתוח עסקי לחכ"ר, ואף אישר את תנאי העסקתו של מנהל הפיתוח העסקי שנבחר לתפקיד, אף שלא עמד בדרישות הניסיון לתפקיד שקבע משרד הפנים עצמו.

מינוי סמנכ"ל החכ"ר: העובדה ששניים מהמועמדים הסופיים במכרז לתפקיד סמנכ"ל החכ"ר, היו פעילים פוליטיים של ראש העירייה, הציבה אותו במצב של חשש לניגוד עניינים והיה עליו להימנע מלהשתתף בישיבה של הוועדה שדנה בבחירתם לתפקיד.

ראש העירייה מר דב צור ציין בישיבה את ניסיונו המוניציפלי של אחד המועמדים הסופיים, מר יעקב דץ (להלן - גם סמנכ"ל החכ"ר), שהיה פעיל פוליטי שלו במערכת הבחירות בנובמבר 2008, וכך גילה לפני חברי הוועדה שהוא לכאורה המועמד המועדף בעיניו. ביוני 2011 בחרה הוועדה במר דץ לתפקיד סמנכ"ל החברה, בלא לציין נימוקים לבחירה.

סמנכ"ל החכ"ר שימש פעיל פוליטי של ראש העירייה במערכת הבחירות באוקטובר 2013, בעודו מכהן בתפקידו. ראוי היה שראש העירייה היה מונע את פעילותו הפוליטית של סמנכ"ל החכ"ר.

מינוי עוזר למנכ"ל החכ"ר: החכ"ר החלה להעסיק במרץ 2009 עובד (להלן - גם עובד א') ללא מכרז. התנהלות יו"ר הדירקטוריון והתנהלות החכ"ר בהעסקת עובד א' מעלים חשש כי להעסקתו היה מניע פוליטי. שכרו הבסיסי של עובד א' נקבע בסכום של 3,840 ש"ח, 10 ש"ח פחות מגובה השכר המחייב מכרז (3,850 ש"ח), והדבר מעלה חשש שהדבר נעשה באופן מלאכותי כדי להימנע ממכרז לאיש המשרה.

ביולי 2010 החליטה החכ"ר להעלות את שכרו של עובד א' באופן ניכר, ל-7,000 ש"ח, ולשנות את היקף תפקידו לתפקיד אשר לאיושו נדרש לקיים מכרז, אך לא פרסמה מכרז כדרוש. התנהלות זו מגבירה את החשש שהליך הקליטה הראשוני של עובד א' בחכ"ר נועד לעקוף את החובה לקיים מכרז - בשלב הראשון נקבע לו שכר נמוך בעשרה ש"ח מרמת השכר המחייבת קיום מכרז, ולאחר כשנה ורבע שכרו הועלה באופן חד ל-7,000 ש"ח ושונה היקף תפקידו.

באוגוסט 2011 נבחר במכרז עובד א' לתפקיד עוזר מנכ"ל החכ"ר, כשעולה חשש שדרישות התפקיד הותאמו לו. אופן פעולתה של החכ"ר פוגע בעקרון השקיפות ובעקרון השוויון.

החברה העירונית ראשון לציון לתרבות ספורט ונופש בע"מ (חע"ר)

פרוטוקולי ועדת בחינה בחע"ר: ועדת הבחינה לא נימקה את החלטותיה לבחירה במועמד זוכה ולא פירטה את עיקרי הדברים שהועלו בדיוני הוועדה, כנדרש על פי פסיקת בג"ץ ומכוח עקרון השקיפות³.

מינוי דירקטורית ג' לחע"ר: גב' ורד גבאי נבחרה לכהן כדירקטורית בחע"ר (להלן - גם דירקטורית ג'). דירקטורית ג' לא מסרה גילוי מלא לוועדה לבדיקת מינויים בנוגע להעסקתה בשכר במטה הבחירות של ראש העירייה במערכת הבחירות בנובמבר 2008. כאמור, אי-דיווח פוגע ביכולת של הוועדה לבחון את כשירות המועמדים על סמך מידע שלם ומהימן. גב' גבאי השתתפה בדיונים ובקבלת החלטות בשלוש ישיבות של דירקטוריון החע"ר טרם אושר מינויה בידי הוועדה לבדיקת מינויים.

היועצת המשפטית דאז המליצה למנות את גב' גבאי לדירקטורית בחע"ר, אף שהיא לא עמדה בדרישות שנקבעו בתקנות נציגי העירייה בתאגיד עירוני הן מבחינת השכלתה הן מבחינת ניסיונה המקצועי.

מינוי מנהלת יזמות פיתוח עסקי וקשרי לקוחות: החלטת ועדת הבחינה של החע"ר לקבל את דירקטורית ג' לתפקיד מנהלת יזמות פיתוח עסקי וקשרי לקוחות התקבלה בלא לנמק את הבחירה בה, כנדרש על פי פסיקת בג"ץ ועקרון השקיפות ובלא שנדרשה על ידי ועדת הבחינה להגיש מסמכים המצביעים על ניסיונה. כמו כן, החע"ר לא דרשה ממועמדים שניגשו למכרזים לצרף לקורות החיים שהם הגישו מסמכים, תעודות ואישורים לאימות ניסיונם המקצועי בנוסף לאלו המעידים על השכלתם ומאפשרים לבחון את עמידתם בתנאי הסף. הדבר פגע בתקינותו של הליך המכרז.

מינוי מנהלת רובע הבילויים בעיר: ועדת הבחינה של החע"ר בחרה במרץ 2014 בעובדת ב' לתפקיד מנהלת רובע הבילויים בעיר, אף שהיא לא עמדה בתנאי הקול הקורא שפרסמה החע"ר. זהו פגם מהותי בהליך הקול הקורא ופגיעה בעקרון השוויון ובמועמדים האחרים. כמו כן, הוועדה זימנה לבחינה ארבעה מועמדים שלא עמדו בתנאי הקול הקורא, כולל עובדת ב'.

ועדת הבחינה של החע"ר בחרה בעובדת ב' אף שגם בטופס המסכם את דרישות התפקיד לניהול ותפעול רובע הבילויים שהכינה החע"ר, ציינה החע"ר שהיא לא עמדה בדרישות התפקיד.

החע"ר לא דרשה ממועמדים שניגשו למכרזי החע"ר לצרף לקורות החיים שהם הגישו לה מסמכים, תעודות ואישורים לאימות השכלתם וניסיונם המקצועי. הדבר פגע בתקינות הליך הבחירה של העובדים.

עובדת ב' לא מסרה לחע"ר נתונים מדויקים המעידים על השכלתה ועל ניסיונה המקצועי ולא צירפה מסמכים המאמתים את אשר ציינה בקורות החיים שהגישה לתפקיד.

מינוי מנהלת משרד: החע"ר לא ציינה בקול הקורא שפרסמה אילו כישורים נדרשים למילוי משרת מנהלת משרד, אף שהיו בידיה תנאי סף מפורטים. בהיעדר תבחינים גלויים לתפקיד, אי אפשר לדעת כיצד בחנה החע"ר את מידת ההתאמה של כל מועמד לתפקיד. פרסום של קול קורא ללא דרישות תפקיד עלול לפגוע במועמדים פוטנציאליים, מפני שאין באפשרותם לדעת מהן דרישות התפקיד.

ההמלצות העיקריות

על התאגידים העירוניים מוטלת החובה לקיים הליכי מכרזים לקבלת עובדים בהתאם לחוקים, לתקנות ולהנחיות החלות על תאגידים ועל רשויות מקומיות:

1. על התאגידים העירוניים להקפיד כי מספר החברים בוועדות הבחינה שלהן יהיה אי-זוגי ולא יפחת משלושה חברים;
 2. על התאגידים העירוניים להקפיד כי כל חברי ועדת הבחינה ישתתפו בשיבותיה באופן מלא וכי חברי הוועדה הנעדרים לא יצביעו על בחירת מועמדים באמצעות הטלפון;
 3. על התאגידים העירוניים לקיים את ההוראות בדבר השתתפות גורמים חיצוניים בוועדות הבחינה ולמנוע מהם להביע את העדפותיהם בנוגע למועמדים;
 4. על התאגידים העירוניים לפנות אל הוועדה לבדיקת מועמדים מטעם משרד הפנים, לפעול בהתאם להנחיותיה ולהימנע מלמנות חברי דירקטוריון לפני שאישרה אותם הוועדה;
 5. על התאגידים העירוניים לפרסם את הכישורים הנדרשים למילוי משרות שעליהן יקיים מכרז.
- על העירייה לפעול לתיקון הליקויים שנמצאו בתאגידים העירוניים, כמצוין בדוח זה, ולקיים פיקוח ובקרה הדוקים על התנהלות התאגידים העירוניים בכל הנוגע לקליטת עובדים:
1. מן הראוי שהעירייה תפעל לוודא כי חברי הדירקטוריון ובעלי תפקידים בתאגיד עירוני יימנעו מלקבל על עצמם, בדומה לרשויות המקומיות, חלק פעיל במערכת בחירות לרשויות המקומיות;

2. על הייעוץ המשפטי של העירייה למסור חוות דעת בדבר התאמתם של המועמדים לכהונת דירקטור לאחר בחינה מעמיקה של נתוניהם וללא עיכוב.

אם לדעת העירייה השתתפותם של בכירים בעירייה, ובכללם ראש העירייה, בדיוני ועדות בחינה של מכרזים לתפקידים בתאגידים העירוניים היא הכרחית, עליהם להימנע ממצב של ניגוד עניינים ולקבל חוות דעת מתאימה, מבעוד מועד, מאת הייעוץ המשפטי.

סיכום

החובה המוטלת על רשויות מקומיות ועל תאגידיהן לקיים מכרזים לקליטת כוח אדם בהתאם לחוקים ולתקנות נועדה להבטיח, בין השאר, את קיומם של עקרונות השוויון והשקיפות ואת בחירתו של המועמד המתאים ביותר לתפקיד.

ממצאי הדוח מלמדים על התעלמות מטרידה של בכירי העירייה והתאגידים שנבדקו מחוקים ומתקנות בהיבט של מינוי פעילים פוליטיים למשרות ציבוריות.

ראש העירייה מר דב צור לא מנע את פעילותם של יו"ר דירקטוריון החכ"ר ושל סמנכ"ל החכ"ר כפעילים פוליטיים שלו במערכת הבחירות לרשויות המקומיות באוקטובר 2013.

על עיריית ראשון לציון ועל ראש העירייה לקיים פיקוח הדוק ויעיל על תאגידי העירייה. על החברות לפעול על פי הנורמות המחייבות תאגידיים עירוניים ולהסדיר את פעולת ועדות הבחינה שלהן.

על משרד הפנים לבחון את הליקויים שהועלו בדוח זה, בעניין סוגיית פעילותם של דירקטורים ובעלי תפקידים בתאגידיים עירוניים במערכת בחירות, להעמיד את העירייה על חומרתם של הליקויים ולעקוב אחר דרך פעולתה לתיקונם - זאת כדי להבטיח את תפקודם התקין של תאגידי העירייה.

מבוא

תחום השיפוט של עיריית ראשון לציון (להלן - העירייה) משתרע על כ-59,000 דונם בגבול הדרומי של מטרופולין גוש דן. על פי נתוני משרד הפנים, בשנת 2014 התגוררו בראשון לציון כ-257,000 תושבים. מר דב צור נבחר בנובמבר 2013 לכהונה שנייה כראש העירייה. במועצת העירייה יש 29 חברים.

על פי הדוח הכספי המבוקר של העירייה לשנת 2014, הסתכמו הכנסותיה בתקציב הרגיל בכ-1,522 מיליון ש"ח והוצאותיה בכ-1,518 מיליון ש"ח. אם כן, היה לה באותה שנה עודף שוטף של כ-4 מיליון ש"ח. ראוי לציין כי משנות התשעים של המאה העשרים התפתחה העיר באופן מואץ, נבנו בחלקה המערבי שכונות חדשות ואוכלוסייתה גדלה בשיעור ניכר.

תאגיד עירוני נועד לשמש כלי בידי הרשות המקומית לביצוע המשימות המוטלות עליה, והוא משמש זרוע ארוכה של הרשות המקומית. התאגיד העירוני הוא ישות משפטית הנושאת את עצמה, ואין רואים בו מחלקה ממחלקות הרשות המקומית. הקמת התאגידים העירוניים נועדה, בין השאר, להעניק לרשויות המקומיות גמישות ויעילות במתן שירותים לתושבי הרשות⁴. לעיריית ראשון לציון ארבעה תאגידים עירוניים ושתי עמותות - החכ"ר, החע"ר, מניב ראשון לציון בע"מ והחברה העירונית ראשון לציון לביטחון וסדר ציבורי בע"מ - כולם בבעלות העירייה ובשליטתה.

החכ"ר נוסדה בשנת 1987. החברה הנפיקה 200,100 מניות רגילות, של 1 ש"ח כל אחת. העירייה מחזיקה ב-200,099 מניות, וראש העירייה מחזיק מניה אחת בנאמנות בעבור העירייה. על פי הדוח הכספי של החכ"ר לשנת 2014, יש לה יתרת רווח בסך 98.2 מיליון ש"ח. ראש העירייה מכהן כדירקטור בחכ"ר.

החכ"ר הוקמה כדי לשמש זרוע ביצועית ויזמית של העירייה לפיתוח תשתיות, שכונות מגורים ומבני ציבור ברחבי העיר. החכ"ר נועדה, בין היתר, להיות גורם מוביל בפיתוח אזורים בעיר לצורכי מגורים, תעסוקה ותשתיות; לנהל נכסים מניבים למסחר, מגורים ותחומי תשתיות ולהפיק הכנסות מהם; לבצע מיזמים ולתפעל נכסים. לאחרונה החלה החכ"ר לעסוק בהתחדשות עירונית במסגרת תמ"א⁵ 38, והיא מקדמת תהליך ביותר מ-50 מבנים ברחבי העיר, כולל פגישות עם דיירים, הכנת תכנית אדריכלית בשיתוף הדיירים וסיוע לדיירים בהליכי בחירת קבלן ביצוע, ועוד.

החע"ר נוסדה בשנת 1990 כעוסק מורשה, ומשנת 2002 היא מוגדרת מלכ"ר⁶. החברה הנפיקה 42,750 מניות רגילות, של 1 ש"ח כל אחת. העירייה מחזיקה ב-42,749 מניות, וראש העירייה מחזיק מניה אחת בנאמנות בעבור העירייה. על פי הדוח הכספי של החברה לשנת 2014, יש לחברה יתרת הפסד בסך 4.58 מיליון ש"ח. ראש העירייה מכהן כיו"ר דירקטוריון החע"ר.

- 4 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011-2012**, "אסדרת התאגידים העירוניים בשלטון המקומי והפיקוח עליהם", עמ' 72.
- 5 תכנית המתאר הארצית לחיזוק מבנים קיימים בפני רעידות אדמה.
- 6 למעט בתחומים פרסום חוצות וחניונים.

החע"ר הוקמה כדי לנהל את תרבות הפנאי בעיר ראשון לציון. החברה מפעילה רשת נרחבת של מסגרות לחינוך משלים ולפעילויות חברתיות-תרבותיות, מפעילה מרכזים קהילתיים ומנהלת מתקני ספורט ונופש, בריכות שחיה, אצטדיונים, מגרשי כדורגל, אולמות ספורט, מועדוני ספורט (קאנטרי קלאב), אמפי-פארק, פארקי תוכן וחוויה, גן חיות, היכל תרבות עירוני, מוזאונים, בתי מורשת וגלריות. החע"ר גם מפיקה אירועים בעיר, כגון פסטיבלים, חגיגות יום העצמאות, מסיבות רחוב, אירועי חוצות וכנסים.

בחע"ר מועסקים כ-2,200 עובדים. כמחצית מהם מועסקים בחוזים זמניים, שעתיים. במועד עריכת הביקורת פעלה החע"ר לקידום הנושאים: החלת נוהל האסדרה של משרד הפנים בחע"ר; חתימה על הסכם קיבוצי בשיתוף ההסתדרות החדשה ומשרד הפנים והאוצר; התאמת המבנה הארגוני של החע"ר לגודלה ולהיקף פעולותיה; בניית תקן לחע"ר ואישור שכר העובדים במשרד הפנים. סך כל התקציב השנתי של החע"ר לשנת 2015 היה כ-251 מיליון ש"ח.

פעולות הביקורת

בחודשים אוקטובר 2015 - פברואר 2016 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בחכ"ר ובחע"ר לבדיקת הליכי המכרזים לקבלת עובדים ואיש המשרות בהן. בדיקות השלמה נערכו בעירייה ובאגף לניהול ההון האנושי ברשויות המקומיות שבמשרד הפנים⁷.

המסד הנורמטיבי

ייסוד חברה: בהתאם לסעיף 249(30) לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות), בסמכות העירייה "לייסד חברה, אגודה שיתופית או כל אגודה אחרת לכל מטרה שהיא בגדר סמכויות העירייה ותפקידיה, לרכוש מניות או ניירות ערך או זכות הנאה אחרת של כל חברה, אגודה שיתופית או אגודה אחרת, שמטרתה מסייעות, לדעת המועצה, להשגת כל מטרה כאמור, ולנהוג בהם דרך בעלים".

בסעיף 249א. לפקודת העיריות נקבע:

"פעלה העירייה על פי סמכויותיה לפי סעיף 249(30) והוקמה חברה, עמותה, אגודה שיתופית או אגודה אחרת שמטרתה במסגרת סמכויות העירייה ותפקידיה, ויש בידי העירייה לפחות מחצית ההון או כוח הצבעה בתאגיד כאמור (להלן - תאגיד עירוני), יחולו הוראות אלה:

- (1) מועצת העירייה תקבע את נציגיה בגוף המנהל של התאגיד העירוני; נציגים אלה יכול שיהיו גם חברי המועצה או עובדי העירייה;
- (2) חובת נציגי העירייה להקפיד על כך שפעולות התאגיד העירוני יהיו במסגרת סמכויות העירייה ותפקידיה; חובת האמון שהם חבים לעירייה לעולם תהיה עדיפה על חובתם כלפי התאגיד;

7 כינוי הקודם: האגף לכוח אדם ושכר ברשויות המקומיות.

(3) נציגי העירייה כאמור, שהינם חברי המועצה, ייבחרו כך שיישמרו, ככל האפשר, יחסי הכוחות של הסיעות במועצה."

סמכותה של העירייה להקים תאגידים מוסדרת בצו העיריות (הקמת תאגידים), התש"ם-1980.

על מועצת העירייה לבחור את נציגיה בגוף המנהל של התאגיד העירוני; על נציגי העירייה להקפיד שפעולות התאגיד העירוני יהיו בסמכויות העירייה וחלק מתפקידיה. הרשות המקומית שולטת בתאגיד העירוני. התאגיד נועד לאפשר לרשות המקומית לבצע כמה מתפקידיה באמצעות גוף עצמאי, המוסמך להפעיל שיקולים עסקיים. ביזור סמכויות זה אמור לייעל את תפקודן של הרשויות המקומיות.

נוהל האסדרה: להבדיל מהרשויות המקומיות, לתאגידים העירוניים לא נקבעו הוראות מפורטות בנושא קליטת עובדים והעסקתם. בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מפרבואר 2011 רוכזו הנחיות הנוגעות לפעילותה של רשות מקומית באמצעות תאגיד עירוני, כפי שפורסמו בחוזרי מנכ"ל 6/2003, 3/2004 ו-5/2004, ובהן "נוהל אסדרת חברות עירוניות" (להלן - נהל האסדרה). בנוהל האסדרה מפורטים "ההליכים הנדרשים לכלל צעדי האסדרה של חברה עירונית הטעונים את אישורו של שר הפנים... בהתאם לנוהל זה יש להסדיר את מעמדה של כל חברה שהרשות המקומית מחזיקה בה". בנוהל האסדרה משרד הפנים דורש מהחברות העירוניות לכלול בתקנוניהן הוראות והגבלות במגוון נושאים, בין היתר בנוגע לכללי הדיווח לרשות המקומית על פעילות החברה; תמיכה במוסדות ציבור; העברת זכויות במקרקעין; שימוש בכספי תמורה ממכירת מקרקעין; מניעת ניגוד עניינים והעסקת קרובי משפחה והעברת נכסים בעת פירוק ועוד. בנוהל מפורטים הסעיפים שיש לכלול בכל תקנון של תאגיד עירוני הנוגעים לעובדים, ובהם: "תנאי קבלה לעבודה ותנאי העסקה - כללי קליטת עובדים יהיו כמקובל ברשויות המקומיות ועל פי הנחיות משרד הפנים. תנאי העסקת עובדים ייקבעו בהתאם להנחיות משרד הפנים".

משרד הפנים פרסם את נהל האסדרה לכל התאגידים העירוניים כדי להבטיח אחידות בסעיפי התקנונים של כל התאגידים העירוניים מתוך שימת דגש על סעיפים אשר יבטיחו מינהל תקין ופיקוח נאות של משרד הפנים על פעילותם של התאגידים העירוניים.

חוזר מנכ"ל משרד הפנים ממרץ 2004, הדן במינוי תפקידים בתאגידים עירוניים, קובע: "רשויות מקומיות מבצעות פעילויות שונות באמצעות חברות עירוניות. על פי כללי מינהל תקין, חובה על החברות העירוניות לקבל עובדים על פי כישוריהם, בהתאמה למשרות שהם מבקשות לאישר, בלא ששיקולים זרים יהיו מעורבים באישר המשרות".

קבלת עובדים: בסעיף 170(א) לפקודת העיריות נקבע כי ראש הרשות המקומית רשאי למנות לרשות המקומית עובדים למשרות שהוקצה להן תקציב מאושר⁸. את הליכי קבלת העובדים בעיריות קבע שר הפנים בתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), התש"ם-1979 (להלן - תקנות המכרזים לקבלת עובדים או תקנות המכרזים). ההוראות שבפקודת העיריות ובתקנות המכרזים נועדו להבטיח שהעיריות יאיישו משרות פנויות על פי שיקולים ענייניים ויתבססו אך ורק על כישוריהם

המקצועיים של המועמדים בתוך מתן הזדמנות שווה לכל מועמד לזכות במשרה. בסעיף 2(9) לתקנות המכרזים נקבעה חובת מכרז לקבלת עובדים לעיריות למשרות בדרגה 7 ומעלה בדירוג המנהלי או בדרגה 37 ומעלה בדירוג ההנדסאים והטכנאים או בכל דרגה שהיא בדירוגים המקצועיים האחרים.

בחוקת העבודה⁹ מוסדרים יחסי העבודה ברשויות המקומיות. מוצגים בה תנאי ההסכם הקיבוצי הבסיסי שנחתם בשנת 1959 בין מרכז השלטון המקומי בישראל, כמייצג את הרשויות המקומיות, ובין הסתדרות הפקידים עובדי המינהל והשירותים, הארגון היציג של העובדים ברשויות המקומיות. כמו כן, מוצגות בה כל ההודעות בעניין ההסכם ובעניין השינויים שחלו בו במשך השנים.

כמו כן, מחויבות הרשויות המקומיות לפעול על פי חזרי המנכ"ל שמפרסם מפעם לפעם משרד הפנים בנוגע לכוח אדם (להלן - חזרי מנכ"ל משרד הפנים).

ועדת בחינה: בתקנות המכרזים לקבלת עובדים נקבע כי במשרות שאיושן מחייב קיום מכרז פומבי, ועדת בחינה היא הגוף המוסמך לראיין מועמדים, לדון בהם ולהחליט על מינויים.

תקנות המכרזים קובעות כי ראש העירייה יקבע רשימה של שמות הנציגים לוועדת הבחינה, ומבין הנציגים ימנה ועדת בחינה לכל מכרז. עוד נקבע בתקנות שכדי להקל את ההכרעה בין המועמדים במכרז, מספר חברי הוועדה לא יהיה זוגי, ויהיו בה שלושה חברים לפחות, בהם נציג ציבור אחד לפחות. נקבע גם כי יו"ר הוועדה יהיה נציג העירייה וכי החלטות הוועדה יתקבלו ברוב קולות חבריה.

חובת ההנמקה: תקנות המכרזים לקבלת עובדים מחייבות לרשום פרוטוקולים בישיבות ועדת הבחינה. עוד נקבע בתקנות כי פרוטוקול ועדת הבחינה יחתם בידי חברי הוועדה הנוכחים בעת קבלת ההחלטה וייכתב בו גם תאריך ההחלטה. כמו כן, יש לציין את שמו של המועמד שהוועדה החליטה למנות למשרה, ואם מצאה מועמדים מתאימים אחרים יש לציין את שמותיהם של המועמדים השני והשלישי. אם לא נמצא מועמד מתאים, יש לציין זאת מפורשות.

בפסק דין של בג"ץ¹⁰ נקבע כי ועדת בחינה חייבת לנהל פרוטוקול שישקף את עיקרי הדברים שנידונו בישיבותיה ואת נימוקיה להחלטתה. בפסק הדין הודגשה חשיבות ההנמקה של החלטות המנהל למען שקיפות פעולותיו וכדי להבטיח פיקוח ובקרה עליהן, שכן רק כך אפשר לבחון ולבדוק אם פעל המנהל כפי שראוי הוא כי יפעל.

על החשיבות שברישום פרוטוקול לוועדת בחינה עמד גם משרד הפנים. בחוזר שהפיץ מנהל אגף כוח אדם ושכר ברשויות המקומיות שבמשרד הפנים בינואר 2012 לכל ראשי העיריות, המנכ"לים, הגזברים ומנהלי משאבי האנוש בעיריות, הוא הנחה אותם לוודא כי פרוטוקול הוועדה שנרשם משקף את מהלך הישיבה, את עיקרי ההתרחשויות בה ואת החלטותיה. עוד הנחה כי על הפרוטוקול לכלול את עיקרי המידע שהובא לפני הוועדה ואת ההחלטות שהתקבלו בעקבות אותו מידע ושחבריתה במועמד או במועמדים מסוימים על פני מועמדים אחרים צריכה להיות מנומקת, ובכלל זה פירוט של הכישורים שהביאו אותה לבחור בהם.

9 חוקת העבודה לעובדי הרשויות המקומיות [נוסח משולב], התשס"ב-2002.

10 בג"ץ 3751/03 אילן נ' עיריית תל-אביב-יפו ואח', פ"ד נ"ט (3), 817 (2004).

מינויים פוליטיים: מבקר המדינה התריע בעבר בדוחותיו על נגע המינוי של עובדים ממניעים פוליטיים או מטעמים אישיים למשרות במשרדי ממשלה, ברשויות מקומיות ובחברות ממשלתיות¹¹. המבקר קבע, בין היתר: "השירות הציבורי במדינת ישראל, מושתת על עובדים קבועים האמורים להתמנות לתפקידם על פי כישוריהם המקצועיים, בלי שלזהותם הפוליטית יהיה משקל כלשהו, לשבט או לחסד, בתהליך המיון, הבחירה והמינוי לתפקיד"¹². עוד קבע המבקר: "יש לראות בחומרה רבה את נגע המינויים הפוליטיים שפשה בשלטון המקומי. כאלה, פוגעים באמון הציבור בשלטון המקומי"¹³.

בפסק דין שבו דחה בג"ץ עתירה אשר למינוי דירקטורים בחברת החשמל בטענה שהם "אנשי שלום" של השרים, קבעו השופטים: "רשות ציבורית, הממנה עובד בשירות הציבור, פועלת כנאמן הציבור, וכלל גדול הוא, שנאמנות זו צריך שתופעל בהגינות, ביושר, ללא שיקולים זרים ולטובת הציבור, שמכוחו ולמענו מסורה סמכות המינוי בידי הרשות הממנה". ובהמשך: "כאשר איש ציבור ממנה עובד בשירות הציבור על-פי שיקולים זרים של אינטרסים פוליטיים-מפלגתיים, מינוי כזה פסול הוא, ויש בו משום מעילה באמון של הציבור שהסמיך את הרשות הממנה"¹⁴.

בפסק דין שהתקבל בעתירה אחרת לבג"ץ, בנושא מינוי מנהל למינהל לבנייה כפרית ללא מכרז, נקבע: "המינוי הפוליטי מהווה הפרת אמון של הרשות המבצעת כרשות ציבורית, כלפי הציבור; הוא עלול לפגוע באמון הציבור בשירות הציבורי; הוא פוגע בעקרון השוויון; הוא פוגע ברמה המקצועית של עובדי הציבור שאינם נדרשים להוכיח, במסגרת מכרז, 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, ולגרום על ידי כך לחוסר יציבות ולחוסר מקצועיות; הוא עלול לפגוע בסדרי מינהל תקין ובטוהר המידות; הוא עלול לפגוע במורל העובדים בשירות הציבורי, להשפיע על איכותו של 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 הויתנו כחברה מתוקנת"¹⁵.

- 11 מבקר המדינה, **דוח שנתי 39** (1989), עמ' 627; **דוח שנתי 52 א** (2001), עמ' 283; **דוח שנתי 55 ב** (2005), עמ' 655; **דוח שנתי 58 ב** (2008), עמ' 1,355.
- 12 מבקר המדינה, **דוח שנתי 43** (1993), עמ' 732.
- 13 מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי** (1998), עמ' 33.
- 14 בג"ץ 4566/90 **דקל נ' שר האוצר**, פ"ד מה (1), עמ' 28, 33.
- 15 בג"ץ 154/98 **הסתדרות העובדים החדשה, הסתדרות האקדמאים במדעי החברה והרוח נ' מדינת ישראל שר הבינוי והשיכון, פ"ד נב (5) 111**, פס" 7 ו-10 לפסק דינה של השופטת שטרסברג-כהן.

בתוספת לתקנות העיריות (נציגי העירייה בתאגיד עירוני), התשס"ו-2006 מובאות דוגמאות לזיקות אפשריות לראש רשות מקומית או לחבר מחברי מועצת רשות (ראו להלן). בתקנות נקבע כי זיקה לראש רשות או לחבר מועצת רשות מתחזקת אם המועמד לתפקיד בתאגיד עירוני כיהן בתקופת הבחירות בתפקיד מרכזי במטה של ראש עירייה, כגון בניהול מטה הבחירות שלו.

אף על פי כן, אין לפסול על הסף כל מינוי על רקע זיקה פוליטית, אישית או עסקית. בעיקר אמורים הדברים אם השכלתו של המועמד וכישוריו מלמדים כי יש לו כישורים מיוחדים בתחום פעילותו של אותו תאגיד.

היועץ המשפטי לממשלה כבר קבע בעניין מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים: "מטבע הדברים, יקשה במקרים רבים להוכיח את דבר קיומו של השיקול הפוליטי הפסול. עם זאת ניתן להסיק לכאורה את דבר קיומו של השיקול הפוליטי שנתערב בין השיקולים למינוי, בהסתמך על סממנים כמו אי תקינות או חריגה מכללי מינהל תקין בעצם תהליך המינוי, תנאים מופלגים הנלווים למינוי, או חסרון הכישורים הנדרשים לתפקיד. נסיבות אלה ואחרות, עשויות לשמש סממנים חיצוניים או גילויים נסיבתיים בדבר קיומו של שיקול פסול".

תעמולת בחירות: על פי הוראות חוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965 (להלן - חוק הבחירות): "עובד המדינה... וכן עובד של רשות מקומית..., אשר יש להם סמכות מינהלית..., או תפקיד שכרוך בו מגע עם קהל, לא יקח חלק בתעמולת הבחירות בתחום רשות מקומית שבה מתקיימות בחירות".

חוזר מנכ"ל משרד הפנים מאוקטובר 2007, העוסק בהתנהגות עובדים בבחירות לרשויות מקומיות, מפרט את האיסורים החלים על עובדי הרשויות המקומיות בשנת בחירות: חל איסור להיות חברים בהנהלה הפעילה של רשימה או מפלגה; לארגן אסיפה פומבית בעלת אופי פוליטי, לשבת בשולחן הנשיאות של אסיפה ולנאום בה; להשתתף בתעמולה פומבית, בכתב או בעל פה ולהשתתף באסיפות פומביות במטרה ליתן הרצאות. כל זאת כיוון שעצם הופעתו של העובד מעל במה מפלגתית עלול ליצור רושם של זיקה מפלגתית; ואסור לעובד, שהוא בעל סמכות מינהלית או תפקידו כרוך במגע עם קהל, לקחת חלק בתעמולת בחירות למועצה של רשות מקומית.

חוזר מנכ"ל משרד הפנים מדצמבר 2012 קובע כי המסגרת הנורמטיבית החלה על עובדי ציבור מחייבת להיזהר מפני מעורבות בעניינים פוליטיים ולנהוג בהתאם למגבלות בעניין פעילות פוליטית של עובד הציבור; עוד נאסר בו על עובד מדינה או עובד רשות מקומית, שהוא בעל סמכות מינהלית לקחת חלק בתעמולת בחירות לכנסת או בתעמולת בחירות בתחום רשות מקומית שמתקיימות בה בחירות. חוזר המנכ"ל הדגיש כי איסור זה חל על כל עובדי המדינה ועל כל עובדי הרשויות המקומיות, ללא הבדל דרגה.

חוזר מנכ"ל משרד הפנים ממאי 2013 מרכז תשע הנחיות שנתן היועץ המשפטי לממשלה במשך השנים בנושא הבחירות. אחת ההנחיות עוסקת בפעילות מפלגתית של עובדי הרשות המקומית. בחוזר נקבע כי על עובד הרשות המקומית לשמור בעיני הציבור על תדמית ניטרלית, שאינה משועבדת להשקפה פוליטית מוגדרת.

מינוי דירקטורים: בסעיף 249א(1) לפקודת העיריות נקבע כי מועצת העירייה תקבע את נציגיה בגוף המנהל של התאגיד העירוני.

בסעיף 3 לתקנות נציגי העירייה בתאגיד עירוני נקבעו תנאי הכשירות לכהונה בתאגיד עירוני של נציג עירייה מקרב עובדיה או כנציג מקרב הציבור.

בתקנות נקבע כי נציגי העירייה שהם עובדיה ונציגים מקרב הציבור לא ימונו לגוף המנהל של התאגיד אלא אם כן מועמדותם נבחנה בידי הוועדה לבדיקת מינויים (להלן - הוועדה לבדיקת מינויים).

מתוקף סעיף 5(א) לתקנות נציגי העירייה בתאגיד עירוני הקים משרד הפנים ב-2008 את הוועדה לבדיקת כשירותם והתאמתם של מועמדים לכהונה מטעם רשות מקומית בגוף המנהל של תאגיד עירוני. על פי סעיף 5(ג) לתקנות, על ועדת המינויים לבדוק אם מועמדים עובדי עירייה או מועמדים מקרב הציבור עונים על תנאי הכשירות שבתקנה 3 לעיל לצורך מינוי לגוף המנהל של התאגיד.

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מאפריל 2008 רועננו תקנות נציגי העירייה בתאגיד עירוני וצוין כי מינוי נציגים מקרב עובדי הרשות המקומית ומקרב הציבור חייב לקבל אישור כשירות מטעם ועדת המינויים.

עוד נקבע בחוזר כי הוועדה לבדיקת מינויים בודקת אם המועמדים עומדים בתבחינים המזכרים בתקנות נציגי העירייה בתאגיד עירוני: תנאי כשירות, סייגים למינוי, קיומם של כישורים מיוחדים או כשירות מיוחדת. אחד התבחינים החשובים בבדיקת הוועדה הוא זיקה לראש הרשות המקומית או לחבר מחברי מועצת הרשות, ובייחוד זיקה פוליטית. כמו כן, צוין בחוזר כי על המועמד לציין אם הזיקה התקיימה בעבר ומתי נפסקה. זיקה פוליטית הוגדרה בתקנה 5(ד), בתוספת לתקנות נציגי העירייה בתאגיד עירוני, בין היתר כך: "זיקה או קשר אישי או פוליטי כלשהו לראש הרשות או לחבר מועצה... בהווה או בעבר"; "עבודה משותפת קרובה בפעילות מפלגתית או פעילות במסגרת הסיעה עם ראש הרשות או עם חבר מועצה בהווה או בעבר".

על פי תקנות נציגי העירייה בתאגיד עירוני וחוזר מנכ"ל משרד הפנים, על מועמד לכהונה מטעם הרשות המקומית בגוף המנהל של תאגיד עירוני למלא שאלון ותצהיר בכתב אשר לקורות חייו, השכלתו, ניסיונו וכל פרט אחר הדרוש על פי התקנות כדי לקבוע את כשירותו למינוי.

את השאלון על המועמד להעביר לוועדת המינויים באמצעות הרשות המקומית הממנה, לאחר שהיועץ המשפטי של הרשות המקומית בודק אותו, מוודא כי התמלאו התנאים הנדרשים בתקנות נציגי העירייה בתאגיד עירוני ומחווה את דעתו אם המועמד עומד בתנאי הכשירות הקבועים בתקנות ואם אין הוא פסול מלכהן כדיקטור בחברה.

יו"ר הדירקטוריון הוא בעל התפקיד הבכיר ביותר בחברה. תפקידו הוא להתוות את דרכה של החברה, לחלק את הסמכויות בין חברי הדירקטוריון ולנהל את ישיבות הדירקטוריון. בתקנות נציגי עירייה בתאגיד עירוני נקבעו התנאים שלפיהם נציג עירייה מקרב עובדיה או נציג מקרב הציבור כשיר לכהן כיושב ראש הגוף המנהל של תאגיד עירוני.

סוגיות כלליות הנוגעות לחכ"ר ולחע"ר של ראשון לציון

ועדות של דירקטוריון

חכ"ר

בתקנון החכ"ר (התקנון אינו נושא תאריך) (להלן - תקנון ישן) הואצלו סמכויות הדירקטוריון על הוועדות: ועדת כספים, אשר במסגרתה תפעל ועדת משנה לכוח אדם (ראו להלן), ועדת פרויקטים ופיתוח עסקי, ועדת מכרזים והתקשרויות וועדת ביקורת. בתקנון פורטו סמכויות כל ועדה.

בינואר 2013 הנחה אגף בכיר לתאגידים עירוניים במשרד הפנים את החכ"ר לתקן את תקנון החברה החדש שהיא הכינה. בתקנון החדש נכתב: "הדירקטוריון יוכל, לעניין מסוים או לעניינים מסוימים, להאציל את סמכויותיו או חלק מהן לוועדות המורכבות מדירקטור או מדירקטורים כפי שהדירקטוריון ימצא לנכון". לא נקבעה בהנחיה הוראה לפרט בנוגע לוועדות התאגיד ולסמכויותיהן.

שמות ועדות דירקטוריון החכ"ר, למעט ועדת הביקורת, אינם מפורטים בתקנון החדש, ולכן קשה לדעת ממנו אילו ועדות מכהנות בחכ"ר ומהם סמכויותיהן ותפקידיהן.

חע"ר

בתקנון החברה הישן לא הופיעו פרטים כלשהם בנוגע לוועדות החברה ולא פורטו סמכויות הוועדות ותפקידיהן.

בעקבות הנחיית אגף בכיר לתאגידים עירוניים במשרד הפנים מינואר 2013, הוכנה טיוטה חדשה של תקנון חברה, ובה נקבע: "הדירקטוריון יוכל, לעניין מסוים או לעניינים מסוימים, להאציל את סמכויותיו, או חלק מהן לוועדות המורכבות מדירקטור או מדירקטורים כפי שהדירקטוריון ימצא לנכון". אף על פי כן, לא נקבעה בהנחיה הוראה לפרט את ועדות התאגיד ואת סמכויותיהן.

נמצא כי בחע"ר פועלת ועדת בחינה.

בטיטת תקנון החברה לא פורטו שמות ועדות דירקטוריון החע"ר, למעט ועדת הביקורת, ולכן אי אפשר לדעת אילו ועדות מכהנות ומהם סמכויותיהן ותפקידיהן.

החכ"ר מסרה בתשובתה ביולי 2016 למשרד מבקר המדינה כי היא פעלה על סמך נוהל האסדרה שפרסם משרד הפנים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על משרד הפנים להנחות כי תאגידי עירוניים יפרטו בנוהל את שמות ועדות הדירקטוריון, את סמכויותיהן, את פירוט תפקידיהן ואת הרכביהן.

ביולי 2016 מסר משרד הפנים בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי יבחן את הנחייתו לתאגידי העירוניים לפרט בנוהל את שמות ועדות הדירקטוריון, את סמכויותיהן, את פירוט תפקידיהן ואת הרכביהן.

נהלים לישיבות ועדות הבחינה ולקליטת עובדים

חכ"ר

נהלים לישיבות ועדות בחינה: כאמור, אחת מוועדות הדירקטוריון של החכ"ר היא ועדת הכספים. ועדה זו משמשת זרוע של הדירקטוריון בבקרה הניהולית והכספית של החכ"ר. ועדת כוח אדם היא ועדת משנה של ועדת הכספים, ונקבע כי ועדת הכספים תקבע את מספר החברים בה. הוועדה עוסקת בעניינים הנוגעים לבעלי תפקידים של החכ"ר המועסקים על ידה ביחסי עובד ומעביד; במינוי של עובדים בחכ"ר או בפיטוריהם; בשכרם של עובדים בחכ"ר ובאיתור מועמדים לתפקידים בכירים בחכ"ר¹⁶. לקראת כל מכרז לקבלת עובדים בחברה, החכ"ר מזמנת את כל חברי ועדת כוח האדם לשמש כוועדת בחינה.

נמצא כי אין בידי החכ"ר נהלים למינוי חברים לוועדת הכספים ולוועדת כוח האדם של דירקטוריון החכ"ר וכי לא נקבע לכל ישיבות הוועדות קוורום¹⁷. הקוורום שנקבע לישיבות נקבע לאותה ישיבה על פי "רוב החברים בכל ועדה וועדה".

משרד מבקר המדינה מעיר לחכ"ר כי לצורך ייעול תפקודה השוטף עליה לקבוע נוהלי עבודה מסודרים לישיבות ועדות הכספים וכוח האדם של החכ"ר, לקבוע מספר מוגדר של משתתפים מינימלי לקבלת החלטות מחייבות ולקבוע כללים ברורים למינוי החברים בישיבותיהן.

החכ"ר מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא תכין נהלים לפעולות הוועדות שיימנה דירקטוריון החכ"ר.

נוהל לאיש משרות: כדי שהליך קליטת העובדים יהיה מסודר, יש צורך בנוהל מפורט אשר לכל שלב בהליך. נוהל קליטה ראוי שיכלול, למשל, התייחסות להליכי

16 פרטי הוועדות מובאים מתקנון החברה הישן.

17 מספר מינימלי של משתתפים הדרוש לקבלת החלטות מחייבות.

איוש המשרה (פרסום מודעות דרושים בתקשורת, פירוט דרישות התפקיד ותנאי העסקה, דרגות, שכר, תיאור התפקיד ועוד); הליך מיון המועמדים לאיוש המשרה; זימון המועמדים להופיע לפני ועדת כוח האדם של הדירקטוריון; הרכב ועדת כוח האדם לקבלת עובדים בכירים או עובדים זוטרים ומספר חבריה; כללים בדבר תפקוד חברי הוועדה בעת ראיון המועמדים ונוכחותם המלאה; הליכי קבלת החלטות על ידי כל חברי הוועדה הנוכחים בישיבה; ביצוע החלטות הוועדה.

נמצא, כי אין ברשות החכ"ר נוהל לאיוש משרות וכי היא פועלת בהסתמך על תקנות המכרזים הנוגעות לכוח אדם, בכפוף לחוות דעת משפטיות. בחוות דעת של היועץ המשפטי דאז של החכ"ר מ-2009 נקבע כי מאחר שבחוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/04 (ראו לעיל) נאמר כי כללי המכרז ייקבעו על ידי התאגיד, ויהיו דומים לכללים הנהוגים ברשות מקומית, הרי ההתייחסות בחוזר המנכ"ל לכללים הנהוגים ברשות המקומית מכוונים לתקנות העיריות מכרזים.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ביולי 2016 כי תקנות העיריות מכרזים חלות על החכ"ר מנובמבר 2013.

יצוין כי לעירייה נוהל פנימי לגיוס עובדים ולמיונם.

משרד מבקר המדינה מעיר לחכ"ר שראוי שתאמץ, בדומה לעירייה, נוהל לאיוש משרות. יודגש כי נוהל מוסדר ישפר את תפקוד החכ"ר בכל הקשור לקליטת עובדים, ואף יסייע לה לשמור על עקרונות השוויון והשקיפות.

החכ"ר מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי במועד סיום הביקורת היא הכינה נוהל לקליטת עובדים, התואם את הוראות הדין.

חע"ר

לחברה תקנון ישן, משנת 1990. בשנים 2015-2016 היא החלה בהכנת תקנון חדש, אך זה טרם אושר. כאמור, לעירייה נוהל פנימי לגיוס עובדים ולמינויים, הכולל בין היתר את המסגרת החוקית להתנהלותה, ובכללה, פקודת העיריות, תקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), התש"ם-1979, חוזרי מנכ"ל משרד הפנים והנחיות משרד הפנים המתפרסמות מפעם לפעם. החע"ר מתבססת על נוהל זה לקליטת עובדים. כמו כן, לחע"ר "נוהל משאבי אנוש - גיוס וקליטת עובדים" (להלן - נוהל משאבי אנוש של החע"ר).

החע"ר מסרה בתשובתה ביולי 2016 למשרד מבקר המדינה כי החברה היא ישות משפטית נפרדת מהעירייה וכי אין להחיל עליה באופן אוטומטי את הדין החל על העירייה, ובכלל זה את תקנות המכרזים לקבלת עובדים. עוד השיבה החע"ר כי מעמדם של חוזרי מנכ"ל משרד הפנים הוא כשל הנחיות מנהליות - הנחיות נורמטיביות ולא פורמליות.

משרד מבקר המדינה מדגיש לפני החע"ר כי על פי נוהל משאבי האנוש שלה, היא פועלת על פי נוהל העירייה בקליטת עובדים, בכפוף להתאמות לחע"ר ובהתאם לצרכיה.

זאת ועוד, לדעת משרד מבקר המדינה, גם בתאגידים עירוניים שלא תיקנו את תקנון החברה ולא אימצו את כללי קבלת העובדים הנהוגים ברשויות המקומיות, כדרישת משרד הפנים בנוהל האסדרה, יש לראות בכללים אלו את ההסדר הראוי.

מספר החברים בוועדות בחינה ונוכחותם

חכ"ר

בבדיקה שערך צוות הביקורת למכרזים שקיימה החכ"ר בשנים 2013-2015 נמצא כי בישיבה שנערכה בספטמבר 2014 לבחירת מנהל התקשרויות וחוזים ומנהל בקרת רוחב בפרויקטים נכחו שני חברי ועדה. יצוין כי החכ"ר לא קבעה מראש הוראות כיצד יש לנהוג אם הצבעת חברי ועדת הבחינה תהיה שקולה.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ביולי 2016 כי אין דרך להבטיח כי בכל ועדה ינכחו גם מספר אי-זוגי של חברים וגם שלושה חברים לפחות.

משרד מבקר המדינה מעיר לחכ"ר כי עליה להקפיד כי מספר החברים יהיה אי-זוגי, ולא יפחת משלושה חברים.

החכ"ר מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי תקפיד כי מספר חברי ועדת הבחינה יהיה אי-זוגי.

משרד מבקר המדינה מעיר לחכ"ר כי עליה למלא אחר ההוראות בדבר מספר החברים בוועדה כדי שלכל מועמד לתפקיד תינתן הזדמנות שווה להתקבל לעבודה על סמך כישוריו המקצועיים.

חע"ר

בנוהל משאבי אנוש של החע"ר נקבע כי ישיבת ועדת הבחינה והחלטותיה יהיו חוקיות אם השתתפו ונטלו בה חלק במשך כל הישיבה, שלושה חברים לפחות.

במכרז לבחירת רכז משאבי אנוש (שבעניינו התקיימו שתי ישיבות) ובמכרז לבחירת סמנכ"ל כספים (שבעניינו התקיימו שלוש ישיבות), כמה חברי ועדה לא השתתפו

בכל הישיבות ולא השתתפו בראיונות שנערכו לכל המועמדים, ואף על פי כן השתתפו בהצבעה ובחרו במועמד מסוים.

משרד מבקר המדינה מעיר לחע"ר על החומרה בקיומם של מכריזי כוח אדם ללא נוכחות מלאה של חברי ועדת הבחינה. מן הראוי שכל חברי הוועדה יהיו נוכחים בכל ישיבותיה הנוגעות למכרז מסוים, שאם לא כן עלול להיפגע עקרון השוויון בין המתמודדים, בהיות ההתרשמות מבוססת על מידע חלקי או על מידע חסר.

השתתפות פעילה של חברי הנהלה בישיבות של ועדות בחינה

חכ"ר

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

בדיוני ועדות הבחינה השתתפו בעלי תפקידים בחכ"ר שלא היו חברי ועדת הבחינה ואף לא יועצים-בוחנים כהגדרתם בתקנות. נמצא כי אמנם בעלי תפקידים אלה (להלן - משתתפים חיצוניים) לא השתתפו בהצבעה, אך הם השתתפו בשלב קבלת ההחלטות לבחירת המועמד והביעו את דעתם בדבר המועמד המתאים. להלן הפרטים:

בישיבה שנערכה בפברואר 2014 לבחירת עוזר למנהלת הכספים לחכ"ר השתתפו מנכ"ל החכ"ר ומנהלת הכספים של החכ"ר כמשתתפים חיצוניים. בשלב קבלת ההחלטות הם הביעו תמיכה במועמד מסוים, ואותו מועמד נבחר לתפקיד; בישיבה שנערכה באפריל 2015 לבחירת מנהל למחשוב ובקרה בחכ"ר השתתף מנכ"ל החכ"ר כמשתתף חיצוני. הוא הביע תמיכה במועמד מסוים, ואותו מועמד נבחר לתפקיד; בישיבה שנערכה באוקטובר 2015 לבחירת מנהלת חוזים והתקשרויות בחכ"ר, נבחרה לתפקיד מועמדת לאחר שמנכ"ל החכ"ר, שנכח כמשתתף חיצוני, תמך בה; באותה ישיבה השתתפה גם מנהלת הכספים של החכ"ר שבחנה את המועמדים לתפקיד.

החכ"ר מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי המשתתפים החיצוניים, בדרך כלל מנכ"ל החברה, לא היו חברי ועדה אלא הוגדרו יועצים-בוחנים, חסרי זכות הצבעה. לדעת החכ"ר, יועץ רשאי ליעץ לוועדה, מתוקף ניסיונו. אין הוא "חותמת גומי", ומוטלת עליו החובה להביע את עמדתו בנוגע למועמד רלוונטי. מנכ"ל החברה הוא המתאים ביותר לשמש יועץ לוועדה משום שהוא מכיר היטב את דרישות



בעלי תפקידים
בחכ"ר, נכחו בישיבות
כמשתתפים חיצוניים
ונטלו חלק בשלב
קבלת ההחלטות.
השתתפותם
ומעורבותם בשלב
קבלת ההחלטות
וגילוי העדפתו של
משתתף חיצוני, אינה
עולה בקנה אחד עם
האמור בתקנות
המכרזים

התפקיד נשוא הדיון, ואין מתאים וראוי יותר ממנכ"ל החברה לשמש כיועץ לוועדה בכל הקשור למשרות אשר החברה מבקשת לאייש. עוד מסרה החכ"ר בתשובתה כי המשתתפים החיצוניים לא השתתפו בהצבעות בוועדת הבחינה ושהשתתפותם התאימה בדיוק להוראות תקנות המכרזים וכפי שניתן לצפות מיועצים שאמורים לייעץ לוועדה ולהביע את עמדתם.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי תקנות המכרזים מתיירות לאדם להשתתף כיועץ מומחה. בוועדות המכרזים בעירייה, למשל, מוזמן גזבר העירייה להשתתף במינוי של מנהל אגף הכפוף לו. לדעת העירייה, המונח "משתתף" כולל הבעת עמדה מנקודת מבטו המקצועית. דעתם הבלתי אמצעית של חברי הוועדה ראוי שתגבש על רקע דבריהם המקצועיים של יועצים אלו.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולחכ"ר כי תשובת החכ"ר אינה עולה בקנה אחד עם הוראות התקנות שכן השתתפות בעלי התפקידים שצינו בוועדת הבחינה לשם מתן חוות דעת לוועדה איננה בגדר מומחיות מקצועית מיוחדת בתחום מסוים כעולה מהתקנות והפסיקה¹⁸. אם סברה החברה כי המנכ"ל מכיר טוב מאחרים את דרישות התפקיד, היה עליה למנותו לחבר בוועדה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולחכ"ר על שבעלי תפקידים בחכ"ר, נכחו בישיבות כמשתתפים חיצוניים ונטלו חלק בשלב קבלת ההחלטות. השתתפותם ומעורבותם של משתתפים חיצוניים בשלב קבלת ההחלטות וגילוי העדפתו של משתתף חיצוני, המשמש כיועץ-בוחר בוועדה, אינה עולה בקנה אחד עם האמור בתקנות המכרזים לפיהן לבוחן אין זכות דעה בשלב ההחלטה, אף שלא השתתפו בפועל בהצבעה.

חע"ר

בנוהל משאבי אנוש של החע"ר נקבע: "אם הוזמן בוחן/יועץ חיצוני, הוא יהיה ללא זכות דעה בהחלטה". עוד צוין כי בישיבה לא יהיו נוכחים עובדי חע"ר בכירים שאינם חברים בוועדת הבחינה.

בדיונים שקיימו ועדות הבחינה לבחינת מועמדים, השתתפו בעלי תפקידים של החע"ר כמשתתפים חיצוניים. בין היתר השתתפו: מנכ"ל החע"ר (המשתתף בכל ישיבות הוועדה), סמנכ"לית הכספים של החע"ר, מנהלת משאבי אנוש של החע"ר וגורמים אחרים מהחע"ר, על פי תחום העיסוק של המכרז.

נמצא כי המשתתפים החיצוניים השתתפו בשלב קבלת ההחלטות לבחירת המועמד המתאים והביעו את דעתם בדיון אשר למועמד המתאים, אך לא השתתפו בהצבעה.

18 ראו תע"א (חיפה) 4085-07 - ד"ר סלאח אלדין ותד נ' עיריית באקה אל גרביה-ג'ת, (פורסם במאגר ממוחשב, 2008).

החע"ר מסרה בתשובתה כי המשתתפים החיצוניים ידעו כי הם יועצים בלבד וכי אינם בעלי זכות הצבעה בבחירת העובד. העירייה מסרה בתשובתה כי תקנות המכרזים מתירות לאדם להשתתף בוועדה כיועץ-מומחה. לדעת העירייה, המונח "משתתף" כולל הבעת עמדה מנקודת מבטו המקצועית. דעתם הבלתי אמצעית של חברי הוועדה ראוי שתגבש על רקע דבריהם המקצועיים של יועצים אלו.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולחע"ר כי השתתפות בעלי התפקידים שצוינו בוועדת הבחינה לשם מתן חוות דעת לוועדה איננה בגדר מומחיות מקצועית מיוחדת בתחום מסוים כעולה מהתקנות והפסיקה¹⁹. אם סברה החברה כי בעלי התפקידים מכירים טוב מאחרים את דרישות התפקיד, היה עליה למנותם כחברים בוועדה.

החברה הכלכלית לראשון לציון בע"מ

היעדרות של חברי ועדת הבחינה וקבלת החלטות במכרזי כוח אדם באמצעות הטלפון

עולה כי כמה מחברי ועדת הבחינה נעדרו מהישיבות לגיוס כוח אדם בחכ"ר והשתתפו בקבלת ההחלטות באמצעות הטלפון. להלן הפרטים:

1. ב-18.4.13 קיימה ועדת הבחינה ישיבה רביעית לצורך "סיכום בחירת מנהל כספים לחכ"ר". בישיבה ראינה הוועדה שלושה מועמדים סופיים, כדי לבחור ביניהם. הישיבה התנהלה בהשתתפות שני חברי ועדה²⁰, דהיינו בניגוד להנחיות בדבר הרכב מינימלי של שלושה חברים. על פי הפרוטוקול, לפני קבלת ההחלטה לבחירת המועמד המתאים, היו חברי הדירקטוריון דאז מר דוד ראובן ומר דורון אוזן "בשיחת טלפון". בהמשך הפרוטוקול הובא דבר שיחת הטלפון בין מר פרנקו גונן, מנכ"ל העירייה, חבר הדירקטוריון ומ"מ יו"ר ועדת הבחינה, למר דוד ראובן ומר דורון אוזן: "מכיוון שלא יכולתם להגיע נפגשנו עם שלושת המועמדים הסופיים". מנכ"ל העירייה פירט לפנייהם את תמצית ההתרשמויות מכל אחד משלושת המועמדים הסופיים. בסיום הדברים מסר: "אנו ממליצים על... [המועמדת]". שני חברי הוועדה, מר ראובן ומר אוזן, השיבו טלפונית: "מאושר".

נמצא כי לבד מאי-השתתפותו של מר ראובן בישיבה מ-18.4.13 (שבה הוא בחר במועמד באמצעות הטלפון, כמתואר לעיל), הוא לא נכח גם בישיבת ועדת הבחינה מיום 4.2.13. אם כן, הוא נעדר בשתיים מבין ארבע הישיבות שקיימה הוועדה. עוד נמצא כי בישיבת הוועדה מ-4.2.13 הופיע לפנייה רק אחד משלושת המועמדים הסופיים. יוצא אפוא שמר ראובן כלל לא בחן את מועמדותו של אחד המועמדים הסופיים, ולכן לא יכול היה לחוות דעתו עליו.

חבר מועצת העירייה והדירקטוריון דאז מר דוד ראובן מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ביוני 2016 כי לא היה מודע לכך שאין להשתתף בקבלת החלטות באמצעות הטלפון. עוד הוסיף מר ראובן כי מנכ"ל העירייה פנה אליו באמצעות הטלפון וכי מתוך היכרותו עם מנכ"ל העירייה ויושרו הציבורי, ולנוכח כישורי המועמדת, הוא תמך בה.

המשנה לראש העירייה, חבר המועצה וחבר הדירקטוריון דאז מר אוזן מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ביוני 2016 כי הוא היה אמור להגיע לישיבה, ואף אישר את השתתפותו בה, אולם ברגע האחרון נבצר ממנו להגיע. עוד השיב מר אוזן כי הוא היה מעורה בכל הליך בחירת מנהל הכספים לחכ"ר וכי הצבעתו נעשתה על בסיס שיקול דעת עצמאי ואינה "חותמת גומי".

2.

בספטמבר 2014 התכנסה ועדת הבחינה לבחור בין ארבעה בעלי תפקידים שונים בחכ"ר שהתמודדו במכרז לתפקיד מנהל התקשרות וחוזים ובמכרז לתפקיד מנהל בקרת רוחב פרויקטים. ברשימת חברי הוועדה הנוכחים, בפרוטוקול, צוינו שני שמות. בנוגע לחבר הוועדה השלישי, נרשם כנוכח חבר הדירקטוריון "מר שמעון טרבלסי - טלפוני". בפרוטוקול צוין כי ההחלטה התקבלה "פה אחד".

חבר המועצה וחבר הדירקטוריון מר טרבלסי מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ביוני 2016 כי נבצר ממנו להגיע לישיבה וכי לא היה ביכולתו לתת התרעה מוקדמת על כך כדי להביא לדחיית הישיבה. עוד הוסיף מר טרבלסי כי החלטתו לא הייתה "חותמת גומי" וכי הוא בעל שיקול דעת עצמאי. לדבריו, הוא האזין לדיונים באמצעות הטלפון.

החכ"ר מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי גם אם חברי הוועדה הנעדרים היו נוכחים בישיבה, מותר לחבר או לחברי ועדת הבחינה להביע את עמדתם בנוגע להעדפתם. לטענתה, אין הבדל אם הביעו את עמדתם לפני חברי הוועדה הנעדרים בנוכחותם או שמסרו את עמדתם בטלפון לחברי הוועדה הנעדרים. עוד מסרה החכ"ר בתשובתה כי לדעתה אין מניעה לשתף חברי ועדה שאינם נוכחים בישיבה באמצעות הטלפון, ולפעמים הדבר עדיף על פני ביטול ישיבה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולחכ"ר שבהתנהלות החכ"ר במכרזים לאיוש משרות התקיימו ישיבות של ועדת בחינה בנוכחות של שני משתתפים, בניגוד לתקנות.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולחכ"ר על כך שהמשתתפים בוועדת הבחינה עדכנו את חברי הוועדה הנעדרים בדבר "המועמד המועדף" עליהם בטלפון ובתמצות. המידע התמציתי בנוגע להליך הישיבה, על סמך התרשמותם הסובייקטיבית של חברי הוועדה שנכחו פיזית בישיבה, אינו יכול להחליף את שיקול דעתם של חברי הוועדה הנעדרים. היעדרותם של חברי ועדה מהישיבות מונעת מהם להתרשם מהמועמדים ולמשש את החובה שהוטלה עליהם לבחור במועמד הראוי ביותר, משום שהתרשמותם מבוססת על מידע חלקי וחסר. בנסיבות המתוארות נמנע מהם להפעיל שיקול דעת עצמאי. התנהלות זו מובילה למסקנה כי הצבעת החברים הנעדרים מוועדת הבחינה הייתה "חותמת גומי" להחלטת הנוכחים בישיבת ועדת הבחינה.

משרד מבקר המדינה מעיר על התנהלותו של מנכ"ל העירייה ומ"מ יו"ר הוועדה, שאפשר את מהלך דברים זה בכך שהתקשר באמצעות הטלפון לחברי הוועדה שנעדרו כדי לקבל את עמדתם. כיו"ר הוועדה, היה עליו למנוע קבלת החלטות באמצעות הטלפון.



משתתפים בוועדת
הבחינה עדכנו את
חברי הוועדה
הנעדרים בדבר
"המועמד המועדף"
עליהם בטלפון.
היעדרותם מהישיבות
מונעת מהם להתרשם
מהמועמדים ולבחור
במועמד הראוי ביותר.
התנהלות זו מובילה
למסקנה כי הצבעת
החברים הנעדרים
מוועדת הבחינה
הייתה "חותמת גומי"

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה כי אחד מחברי ועדת הבחינה, הצביע באמצעות הטלפון בעד המועמדת שהעדיפו הנוכחים בישיבה בלא שנכח בדיון שהתקיים קודם לכן, ב-4.2.13, ולפיכך בלא שראה את אחד משלושת המועמדים הסופיים. הצטרפותו לבחירת המועמד שהעדיפו הנוכחים, בלא להתרשם מכל המועמדים למכרז, ובפרט מאחד משלושת המועמדים הסופיים, איננה ראויה. בעניין זה יש לראות בחומרה את התנהלות החכ"ר, מפני שהיא פוגעת בעקרון השוויון.

על החכ"ר להקפיד שכל חברי הוועדה ישתתפו בישיבותיה באופן מלא ושוועדת הבחינה לא תצביע על בחירת מועמד באמצעות הטלפון. על העירייה לפקח באופן הדוק על פעולות ועדת הבחינה של החכ"ר.

מינוי יו"ר דירקטוריון

נמצא כי דירקטור א' ויו"ר דירקטוריון החכ"ר, מר יוסי שניר, שימש במערכת הבחירות לרשויות המקומיות שנערכו בנובמבר 2008 כראש מטה הבחירות של ראש העירייה.

בדצמבר 2008 מינתה מועצת העירייה את מר שניר לדירקטור בחכ"ר, ובישיבת הדירקטוריון הראשונה של החכ"ר, שהתקיימה באותו חודש, לאחר הבחירות לרשויות המקומיות בנובמבר 2008, בחר בו הדירקטוריון לתפקיד יו"ר הדירקטוריון. ראש העירייה, שזכה בתפקיד במערכת הבחירות לראשות עיריית ראשון לציון באותה שנה, הוא שהציע את דירקטור א' לתפקיד יו"ר דירקטוריון החכ"ר.

1. רק ביולי 2009, דהיינו כשמונה חודשים לאחר שיו"ר דירקטוריון החכ"ר החל לכהן בתפקידו, הוא מילא את השאלון לוועדה לבדיקת מינויים. רק בדצמבר 2009, דהיינו כשנה לאחר שהוא החל לכהן כיו"ר דירקטוריון החכ"ר, מסרה היועצת המשפטית דאז, את חוות דעתה לוועדה לבדיקת מינויים בדבר מילוי התנאים הנדרשים בתקנות. בחוות הדעת קבעה היועצת המשפטית דאז כי יו"ר דירקטוריון החכ"ר עומד בתנאי הכשירות הקבועים בתקנות נציגי העירייה בתאגיד עירוני וכי אין הוא פסול מלכהן כנציג העירייה מקרב הציבור כיו"ר החכ"ר. היא פירטה את השכלתו ואת ניסיונו המקצועי, וביקשה מהוועדה לאשר את מינויו. נמצא כי הוועדה לבדיקת מינויים החלה בעבודתה עוד בסוף 2008 והדירקטורים בתאגידים העירוניים היו אמורים לקבל את אישור הוועדה עד 1.1.10.

יו"ר דירקטוריון החכ"ר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה במאי 2016 כי הוא לא עיכב את מילוי השאלון, אלא פעל על פי הנחיות שקיבל מהגורמים המוסמכים בעירייה.

היועצת המשפטית דאז מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ביולי 2016 כי העיכוב בהעברת השאלון של יו"ר דירקטוריון החכ"ר נגרם על ידו ועל ידי

החכ"ר. לדבריה, השאלון שמילא יו"ר דירקטוריון החכ"ר הועבר לוועדה לבדיקת מינויים בדצמבר 2009, בטרם החלה הוועדה בעבודתה.

העירייה השיבה למשרד מבקר המדינה כי בסוף 2008, כשבחרה העירייה דירקטורים, הייתה זו הפעם הראשונה שפעלה הוועדה לבדיקת מינויים ושהופעל נוהל האישור החדש. כמה מפערי הזמן בין מינוי דירקטורים על ידי מועצת העיר לאישור הוועדה נבעו מכך שעל הוועדה הושט עומס רב.

משרד מבקר המדינה מעיר ליו"ר דירקטוריון החכ"ר, על כך שהוא לא מילא את השאלון טרם תחילת כהונתו ולא הגישו לוועדה לבדיקת מינויים, כנדרש, אלא באיחור ניכר, לאחר כשמונה חודשים. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה ולחכ"ר כי בניגוד לטענת היועצת המשפטית דאז, הוועדה לבדיקת מינויים החלה בעבודתה עוד בסוף 2008, והדירקטורים בתאגידים העירוניים היו אמורים לקבל את אישור הוועדה עד 1.1.10.

2. על פי סעיף 2(ד) לתקנות בעניין נציגי העירייה בתאגיד עירוני: "נציגי העירייה שהם עובדיה ונציגים מקרב הציבור לא ימונו אלא אם כן מועמדותם נבחנה בידי הוועדה לבדיקת מינויים". בסעיף 6 לתקנות נציגי העירייה בתאגיד עירוני נקבע: "מצאה ועדת המינויים כי למועמד לנציגי העירייה בגוף המנהל של תאגיד עירוני מקרב הציבור יש זיקה... פוליטית לראש העירייה... לא תאשר את מועמדותו אלא אם כן מצאה כי יש לו כישורים מיוחדים בתחומי פעולתו של התאגיד או שקיימים לגביו שיקולים של כשירות מיוחדת אחרת נוסף על תנאי הכשירות הנדרשים לפי תקנות אלה לאותה כהונה".

נמצא כי ביולי 2009, ציין יו"ר דירקטוריון החכ"ר בסעיף 6 לשאלון, סעיף העוסק בזיקות לראש הרשות המקומית או לחבר מחברי מועצת הרשות, כי הוא כיהן כראש מטה הבחירות לראשות העירייה של מר צור, ראש העירייה הנבחר.

עוד נמצא כי אף שיו"ר דירקטוריון החכ"ר ציין בשאלון שמילא כי הוא כיהן כראש מטה הבחירות של ראש העירייה, היועצת המשפטית דאז, לא ציינה את עובדה זו בחוות דעתה.

היועצת המשפטית דאז מסרה למשרד מבקר המדינה כי בדרישות המובאות בתקנות נציגי עירייה בתאגיד עירוני לא נאמר במפורש כי חוות הדעת של היועץ המשפטי של העירייה אמורה לכלול גם חוות דעת בנושא הזיקה הפוליטית של מועמד לשמש כנציגי העירייה בתאגיד עירוני אלא להתייחס רק לזיקה הכלכלית או לקשר אישי להנהלת התאגיד העירוני.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה וליועצת המשפטית דאז שמחלקת הייעוץ המשפטי הגישה את חוות הדעת לוועדה לבדיקת מינויים באיחור רב. על העירייה ועל המחלקה לייעוץ המשפטי שלה להקפיד כי השאלונים שמועמדים ממלאים לכהונה מטעם העירייה בגוף המנהל של תאגיד עירוני ימולאו באופן מלא ומהימן כדי שהוועדה לבדיקת מינויים במשרד הפנים תוכל לבדוק אם המועמדים עומדים בתנאי הכשירות שנקבעו בתקנות נציגי העירייה בתאגיד עירוני.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולייעוץ המשפטי שלה כי מפני שהעירייה היא בעלת השליטה בחכ"ר, מוטלת עליהם האחריות לוודא כי החכ"ר מקיימת את חובותיה כלפי משרד הפנים באופן תקין וכי היא העבירה לוועדה לבדיקת מינויים את כל המסמכים כנדרש וללא עיכוב.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח העובדה כי יו"ר הדירקטוריון מסר בעצמו את המידע בשאלון שהגיש ליועצת המשפטית דאז, לפיו הוא כיהן כיו"ר מטה הבחירות של ראש העירייה, רצוי היה שהיועצת המשפטית דאז תציין בחוות דעתה שיו"ר דירקטוריון החכ"ר כיהן כיו"ר מטה הבחירות של ראש העירייה.

3. במרץ 2010 מסרה הוועדה לבדיקת מינויים לעירייה כי התאגיד העירוני נשוא הבקשה אינו אמור להיות גוף פוליטי וששיקוליו צריכים להיות עסקיים. בנסיבות העניין ובשל העובדה כי יו"ר הדירקטוריון הצהיר כי שימש כראש מטה הבחירות של ראש העירייה, "מתקיימת החזקה בדבר קיומם של שיקולים פוליטיים במינוי". לפיכך הודיעה הוועדה כי לא תוכל לאשר את מינויו וכי על העירייה לשקול פעם נוספת את מועמדותו לתפקיד דירקטור. באותו יום פנה יו"ר ועדת המינויים לראש העירייה ומסר לו כי מועמדותו של יו"ר הדירקטוריון נמצאת בבירור ובבדיקה וכי על העירייה לשקול פעם שנייה את מועמדותו. אף על פי כן ציין יו"ר הוועדה כי אין לסתום את הגולל על האפשרות שמועמד בעל זיקה לראש הרשות יתמנה כדירקטור בתאגיד עירוני אם הוא בעל כישורים מיוחדים או כשירות מיוחדת.

במאי 2010 פנה יו"ר הדירקטוריון ליועצת המשפטית של הוועדה לבדיקת מינויים וציין כי הוא מונה לפני כשנה וחצי לתפקיד דירקטור בחכ"ר ולתפקיד יו"ר הדירקטוריון וביקש שהוועדה תאשר את מועמדותו לטובת החברה עצמה והציבור הנהנה משירותיה, לאור כישוריו האישיים וניסיונו בצה"ל ותפקידיו הקודמים - מנכ"ל עיריית ראשון לציון, מנכ"ל משרד המסחר והתעשייה ומנכ"ל רכבת ישראל. לדבריו, כל אלו מעידים כי הוא ראוי לתפקיד.

ביולי 2010 קבעה הוועדה לבדיקת מינויים כי לנוכח הצהרת יו"ר הדירקטוריון, שלפיה הוא היה ראש מטה הבחירות של ראש העירייה, יש לראות בו מועמד בעל זיקה פוליטית לראש העירייה. ואולם, בבחנה את הסעיף העוסק בתנאי הכשירות לכהונה של מועמד בעל זיקה פוליטית, החליטה הוועדה כי יש לראות את ניסיונו המקצועי בתפקידים בכירים בחברות ציבוריות ככשירות מיוחדת מבחינת הניסיון המקצועי וככישורים מיוחדים בתחום עיסוקו של התאגיד העירוני. הוועדה החליטה לאשר את מינויו לדירקטור בחכ"ר. במרץ 2012, דהיינו

**בעוד מר שניר מכהן
כיו"ר דירקטוריון
החכ"ר, הוא עסק
בפעילות פוליטית
כראש מטה הבחירות
של ראש העירייה**

כעבור כשלוש שנים ושלושה חודשים, בעקבות פניית העירייה לוועדה לבדיקת מינויים, אישרה ועדת המינויים את מינויו של מר שניר ליו"ר דירקטוריון החכ"ר, לאחר שבחנה היבטים משפטיים הקשורים לפעילותו בעבר.

יוצא אפוא כי עד אשר בחנה ועדת המינויים את מועמדותו של מר שניר לדירקטור ויו"ר דירקטוריון החכ"ר ואישרה אותה, חלפו כשנה וחצי, וחלפו כשלוש שנים ושלושה חודשים עד שמינויו אושר סופית.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בשנת 2010 אישרה הוועדה לבדיקת מינויים את מינויו של מר שניר לכהונה כדירקטור בחכ"ר, ולא כיו"ר הדירקטוריון. רק בשנת 2012 אישרה הוועדה את מינויו של מר שניר לכהונה כיו"ר דירקטוריון החכ"ר. עוד צוין בתשובה כי מבדיקת המסמכים עולה כי הוועדה בחנה את מועמדותו של מר שניר בהתאם לתקנה 6 לתקנות העיריות בדבר כישורים מיוחדים, ומצאה שהוא עונה על דרישות התקנה, ועל כן אישרה את מינויו.

ביוני 2016 השיב ראש העירייה למשרד מבקר המדינה כי מינויו של מר שניר לדירקטור ויו"ר דירקטוריון החכ"ר נמשך יותר משלוש שנים וכי לבסוף אישרה הוועדה לבדיקת מינויים את מינויו בתוך שידוע לה על פעילותו במערכת הבחירות לרשויות המקומיות. העירייה הצטרפה לתשובה זו.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולחכ"ר על כך שאפשרו למר שניר לכהן כשנה וחצי כדירקטור ללא אישור הוועדה לבדיקת מינויים. היה על החכ"ר להמתין עם מינויו של מר שניר לדירקטור עד שהוועדה לבדיקת מינויים תאשר את מינויו.

4. כאמור, על פי החוק ועל פי חוזרי מנכ"ל משרד הפנים, על עובדי הרשויות המקומיות אשר להם סמכות מינהלית להימנע מלהשתתף בתעמולת בחירות בתחום הרשות המקומית ולשמור על תדמית ניטרלית שאינה קשורה להשקפה פוליטית מוגדרת.

נמצא כי בדצמבר 2013 מילא יו"ר הדירקטוריון שאלון חדש לוועדה לבדיקת מינויים, וציין בו בסעיף הזיקה הפוליטית לראש העירייה כי שימש כראש מטה הבחירות של ראש העירייה במערכת הבחירות לרשויות המקומיות שהתקיימה באוקטובר 2013.

בינואר 2014 אישרה החכ"ר את המשך כהונתו של מר שניר כיו"ר הדירקטוריון.

יוצא אפוא כי בעוד מר שניר מכהן כיו"ר דירקטוריון החכ"ר, הוא עסק בפעילות פוליטית כראש מטה הבחירות של ראש העירייה.

יו"ר דירקטוריון החכ"ר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא כיהן כיו"ר "לא פעיל", כהגדרתו, של החכ"ר וכי כהונתו כיו"ר מטה הבחירות של ראש



ראוי היה שראש
העירייה היה מונע את
פעילותו הפוליטית
של יו"ר דירקטוריון
החכ"ר במערכת
הבחירות לרשויות
המקומיות באוקטובר
2013

העירייה נעשתה בזמנו החופשי ולא פגעה פגיעה כלשהי במילוי תפקידו כיו"ר דירקטוריון החכ"ר. עוד מסר כי הוא לא עסק בתעמולת בחירות וכי אי אפשר לראות בעיסוקו במטה הבחירות של ראש העירייה תעמולת בחירות.

העירייה וראש העירייה מסרו בתשובתם למשרד מבקר המדינה כי יו"ר הדירקטוריון לא שימש כעובד עירייה או כעובד מדינה, ולכן הכללים הנוגעים לפעילות פוליטית לא חלו עליו. עוד, לדבריהם, אין שום נוהל או הנחיה האוסרים פעילות פוליטית של עובדי תאגידים עירוניים. ראש העירייה הוסיף כי הוועדה לבדיקת מינויים אישרה את מועמדותו של מר שניר לכהן כדירקטור לאחר שלא מצאה פגם בהתנהלותו במערכת הבחירות ב-2008. ב-2013 שוב מילא יו"ר הדירקטוריון את אותו תפקיד, ולכן לא היה עליו למנוע את פעילותו הפוליטית ב-2013.

לדעת משרד מבקר המדינה, פעילות של חברי דירקטוריון ובעלי תפקידים בתאגיד עירוני, שהוא זרועה הארוכה של העירייה, במטה בחירות או בניהול אינה ראויה משום שפעילות כזאת עלולה להיתפס כתעמולת בחירות ולפגוע באמון הציבור. מן הראוי שהעירייה תפעל לוודא כי חברי דירקטוריון ובעלי תפקידים בתאגיד עירוני יימנעו מלקבל על עצמם, בדומה לעובדי הרשות המקומית, חלק פעיל במערכת בחירות לרשות המקומית. יודגש שהוועדה לבדיקת מינויים קבעה במרץ 2010, בעניינו של יו"ר הדירקטוריון, שהתאגיד העירוני אינו אמור להיות גוף פוליטי וששיקוליו צריכים להיות עסקיים, ולכן ראוי היה שיו"ר הדירקטוריון יימנע מלהשתתף במערכת הבחירות שנערכה ב-2013 ויתמקד בפעילותה של החכ"ר בלבד.

לדעת משרד מבקר המדינה, בנסיבות אלה, אף שבהיעדר הנחייה ספציפית האוסרת על פעילות פוליטית של עובדי תאגידים עירוניים, ראוי היה שראש העירייה היה מונע את פעילותו הפוליטית של יו"ר דירקטוריון החכ"ר במערכת הבחירות לרשויות המקומיות באוקטובר 2013.

5. סעיף 7 לתקנות נציגי העירייה בתאגיד עירוני קובע: "נציג עירייה בגוף המנהל של תאגיד עירוני שהוא נציג מקרב הציבור, יתמנה לתקופה של שלוש שנים והוא יכול לשוב ולהתמנות לתקופת כהונה אחת נוספת". עוד נקבע בסעיף 8(3) לתקנות האמורות: "נציג עירייה בגוף המנהל של תאגיד עירוני יחדל לכהן בהתקיים אחת מאלה: ... אם הוא נציג מקרב הציבור בתום תקופת מינויו".

כאמור, ממסמכי העירייה עולה כי בדצמבר 2013 מילא מר שניר שאלון חדש בעבור הוועדה לבדיקת מינויים, לשם אישור תקופת כהונה שנייה של שלוש שנים כדירקטור בחכ"ר. מבדיקת צוות הביקורת עולה כי שאלון זה לא נמצא כלל בידי הוועדה לבדיקת מינויים, וממילא היא גם לא נתנה את אישורה לכהונה נוספת של מר שניר כדירקטור בחכ"ר.



לנוכח העובדה כי
ביולי 2016 הסתיימה
כהונתו השנייה של
מר שניר, שנמשכה
שלוש שנים (והייתה,
כאמור, שלא על פי
דין), על מר שניר היה
לסיים את כהונתו
כדירקטור וכיו"ר
דירקטוריון החכ"ר

מכך עולה כי בהתאם לתקנות, כהונתו של מר שניר הסתיימה ב-2013, בתום תקופה של שלוש שנים, לאחר שביולי 2010 אישרה הוועדה את כהונתו של מר שניר כדירקטור בחכ"ר לתקופה של שלוש שנים (דהיינו עד יולי 2013).

משרד הפנים השיב למשרד מבקר המדינה כי שנות הכהונה נספרות מהמועד הראשון שמר שניר מונה, קרי משנת 2010, ולא משנת 2012. אם כך, כהונתו כיו"ר דירקטוריון החכ"ר אמורה הייתה להסתיים בשנת 2013. עיריית ראשון לציון לא העבירה לוועדה לבדיקת מינויים בקשה להאריך את תקופת כהונתו עד לשנת 2016.

בעניין חידוש מינוי של דירקטורים שנבחרו לכהונה בת שלוש שנים, מסרה העירייה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי עמדת היועצים המשפטיים של העירייה בעבר הייתה כי ככל שלא חל שינוי בנסיבות שאפשרו את אישור הוועדה לבדיקת מינויים למינוי דירקטורים, אין צורך בחידוש המינוי בתום תקופת הכהונה הראשונה. לכן לא העלו בפני ראש העירייה, היועצת המשפטית דאז של העירייה והיועצים המשפטיים של החכ"ר והחכ"ר שיש צורך בחידוש המינוי של דירקטורים בתום התקופה הראשונה.

עוד הוסיפה העירייה בתשובתה כי עמדת היועצת המשפטית הנוכחית של העירייה תואמת את עמדת הביקורת, וכך תנהג העירייה.

החכ"ר מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי הצורך להביא לאישור הוועדה לבדיקת מינויים חידוש מינוי של דירקטור, שמינויו אושר בעבר על ידי הוועדה, פורמלי בלבד.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולחכ"ר כי העירייה והחכ"ר היו צריכות להגיש בקשה לוועדה לבדיקת מינויים לצורך הארכת כהונתו של מר שניר לתקופה אחת נוספת, לאחר שמינויו הסתיים ביולי 2013. משלא נעשה כך, היה על מר שניר לסיים את כהונתו כדירקטור וכיו"ר דירקטוריון החכ"ר עוד ביולי 2013, בהתאם לתקנות נציגי העירייה בתאגיד עירוני.

לנוכח העובדה כי ביולי 2016 הסתיימה כהונתו השנייה של מר שניר, שנמשכה שלוש שנים (והייתה, כאמור, שלא על פי דין), ולנוכח העובדה כי על פי תקנות נציגי העירייה בתאגיד עירוני, מותרת כהונה כוללת של עד שש שנים, על מר שניר היה לסיים את כהונתו כדירקטור וכיו"ר דירקטוריון החכ"ר.

החכ"ר ויו"ר דירקטוריון החכ"ר מסרו בתשובתם כי ביום 6.7.16 סיים מר שניר את כהונתו כיו"ר דירקטוריון החכ"ר ושממועד זה אין הוא חבר בדירקטוריון.

מינוי דירקטור לחכ"ר

מר בובר, שהיה מועמד לכהונה בתפקיד בכיר בחכ"ר כדירקטור, לא נתן גילוי מלא לועדה לבדיקת מינויים אשר להיותו פעיל פוליטי במטה ההסברה של ראש העירייה במערכת הבחירות בנובמבר 2008

נמצא כי מר איל בובר פעל במערכת הבחירות לרשויות המקומיות שנערכו בנובמבר 2008 במטה ההסברה של ראש העירייה, ובאוקטובר 2010 מונה לעוזר לראש העירייה (ראו להלן).

1. בנובמבר 2013 אישרה מועצת העירייה את מינויו של מר בובר לדירקטור בחכ"ר (להלן - דירקטור ב').

בדצמבר 2013 מילא דירקטור ב' את השאלון בעבור הוועדה לבדיקת מינויים שבמשרד הפנים, וציין בסעיף העוסק בזיקה פוליטית לראש הרשות המקומית כי הוא שימש במועד גילוי השאלון עוזר מקצועי לראש העירייה וכי קשריו עמו הם קשרי עבודה בלבד, הנובעים מתפקידו כעוזר ראש העירייה.

עולה כי דירקטור ב', מר בובר, לא ציין את פעילותו הפוליטית במטה ההסברה של ראש העירייה במערכת הבחירות בנובמבר 2008, אף שנדרש לכך בשאלון.

דירקטור ב', מר בובר, מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה במאי 2016 כי הוא מילא את השאלון לועדה לבדיקת מינויים כנדרש וכי הוא לא ראה בעצמו פעיל פוליטי של ראש העירייה. הוא הוסיף כי פעילותו במערכת הבחירות נעשתה בהתנדבות.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה כי מר בובר, שהיה מועמד לכהונה בתפקיד בכיר בחכ"ר כדירקטור, לא נתן גילוי מלא לועדה לבדיקת מינויים אשר להיותו פעיל פוליטי במטה ההסברה של ראש העירייה במערכת הבחירות בנובמבר 2008. אחת ממטרותיה העיקריות של הוועדה היא לבחון את כשירותו של המועמד לתפקיד ואת זיקתו הפוליטית באמצעות השאלון שהוא ממלא. אי-דיווח פגע ביכולתה של הוועדה לבחון את כשירותו של מר בובר על סמך מידע שלם ומהימן.

2. בינואר 2014 השתתף דירקטור ב' בישיבת דירקטוריון של החכ"ר ובקבלת החלטות בדיון.

בסעיף 3 לתקנות נציגי העירייה בתאגיד עירוני נקבע כי כשיר לכהן כדירקטור בתאגיד עירוני מי שהוא בעל תואר אקדמי באחד מן המקצועות: כלכלה, מנהל עסקים, משפטים, ראיית חשבון, מינהל ציבורי, הנדסה או לימודי עבודה, או מי שהוא בעל תואר אקדמי אחר בתחום עיסוקו של התאגיד העירוני. עוד נקבעה בתקנות דרישה שהמועמד לתפקיד יהיה בעל ניסיון של חמש שנים לפחות בתחום הניהול העסקי של תאגיד, בכהונה ציבורית בכירה או בתפקיד בכיר בתאגיד.

מעיון בשאלון שהגיש דירקטור ב' לוועדה לבדיקת מינויים ובקורות החיים שלו עולה כי הוא לא עמד בדרישות ההשכלה ובדרישות הניסיון המקצועי שנקבעו בתקנות.

על אף האמור לעיל, בדצמבר 2013 מסרה היועצת המשפטית דאז לוועדה לבדיקת מינויים כי אין מניעה למנות את מר בובר לדירקטור בחכ"ר.

במרץ 2014 קבעה הוועדה לבדיקת מינויים כי דירקטור ב' (מר בובר) אינו בעל השכלה אקדמית מתאימה ואינו בעל ניסיון של חמש שנים לפחות בתחום הניהול העסקי של החכ"ר, ומשום כך אינו עומד בתנאי הסף של כשירות לכהונה כדירקטור בחכ"ר. באפריל 2014 קיימה הוועדה לבדיקת מינויים ישיבה בנושא המינוי של כמה מועמדים לכהונה כדירקטורים בחכ"ר, ובהם מר בובר, ולא קיבלה החלטה בעניינו: "לעת עתה הרשות [עיריית ראשון לציון] מושכת [את] הבקשה".

נמצא כי אף שהעירייה משכה את בקשתה מהוועדה לבדיקת מינויים, המשיך דירקטור ב' (מר בובר) לשמש כדירקטור בחכ"ר, ורק כארבעה חודשים לאחר מכן, באוגוסט 2014 החליטה מועצת העירייה להחליפו בתפקיד. יוצא אפוא כי מר בובר כיהן כדירקטור בחכ"ר כשבעה חודשים, אף שלא היו לו הכישרים המתאימים לכהן בתפקיד זה.

היועצת המשפטית דאז מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא והעירייה סברו כי השכלתו של דירקטור ב' (מר בובר) נוגעת למטרות המשניות של פעולת החכ"ר וכי אפשר שהעירייה והוועדה לבדיקת מינויים תהיינה חלוקות בשאלה אם על הדירקטורים בחכ"ר להיות דווקא בעלי השכלה כלכלית ובשאלה אם הניסיון המקצועי של מר בובר מספק.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה על כך שבחירת דירקטור אחר, במקומו של מר בובר, התעכבה במשך ארבעה חודשים. היה על העירייה למנות דירקטור אחר עוד באפריל 2014, כשהיא משכה את בקשתה למינוי מר בובר לדירקטור, או לחלופין לבטל באותו מועד את מינויו של מר בובר לדירקטור כדי למנוע ממנו להשתתף בקבלת החלטות בדיוני הדירקטוריון. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה ולחכ"ר על כך שמר בובר השתתף בדיון ובקבלת ההחלטות בישיבת הדירקטוריון בינואר 2014 בלא שאושר מינויו בידי הוועדה לבדיקת מינויים של משרד הפנים.



 חוות הדעת שהגישה

 מחלקת הייעוץ

 המשפטי בעירייה,

 שלפיה אושרה

 עמידתו של דירקטור

 ב' בתנאי הסף של

 הוועדה לבדיקת

 מינויים, אינה תואמת

 את המסמכים שהוא

 הגיש לה הן מבחינת

 השכלתו הן מבחינת

 ניסיונו המקצועי

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה וליועצת המשפטית שלה דאז כי חוות הדעת שהגישה מחלקת הייעוץ המשפטי בעירייה, שלפיה אושרה עמידתו של דירקטור ב' בתנאי הסף של הוועדה לבדיקת מינויים, אינה תואמת את המסמכים שהוא הגיש לה הן מבחינת השכלתו הן מבחינת ניסיונו המקצועי. לכן, לא היה מקום לאישור כזה כלל. בכך שהעירייה התעלמה מאי-קיום התנאים שנקבעו בתקנות נציגי עירייה בתאגיד עירוני, היא לא מילאה את תפקידה.

מינוי מנהל פיתוח עסקי לחכ"ר

באוגוסט 2014 פרסמה החכ"ר מכרז פומבי לתפקיד מנהל אגף פיתוח עסקי בחכ"ר. דרישות התפקיד כללו: תואר אקדמי מוכר בכלכלה, במנהל עסקים או מדעי החברה; ניסיון מקצועי מוכח במהלך **שלוש השנים** האחרונות בתפקידי מטה ובליווי פרויקטים משמעותיים במגזר הציבורי או באחת מהרשויות המקומיות בעלת לפחות 100,000 תושבים; "היכרות מוקדמת עם העיר ראשון לציון והפעילות בה - יתרון"; הכרת תחום הפיתוח העסקי, היזמות והנכסים ברשויות המקומיות. [הדגשה לא במקור].

1. בספטמבר 2014 מסר ראש ענף תאגידיים עירוניים באגף הבכיר לתאגידיים עירוניים במשרד הפנים לחכ"ר במכתב ובדואר אלקטרוני כי לתפקיד מנהל אגף פיתוח עסקי בחכ"ר נדרש "תואר ראשון לפחות בכלכלה, מנהל עסקים או מדעי החברה, עם ניסיון של **5 שנים** לפחות בפיתוח עסקי/יזמות/ליווי פרויקטים/ניהול נכסים בהיקף משמעותי" [הדגשה לא במקור].

נמצא כי על אף הודעתו של נציג משרד הפנים, שלפיה מועמד נדרש לחמש שנות ניסיון לפחות, לא תיקנה החכ"ר את תנאי המכרז והותירה אותו כמות שהוא, עם דרישה לשלוש שנות ניסיון בלבד.

בנובמבר 2014 התכנסה ועדת הבחינה לבחור מנהל אגף פיתוח עסקי לחכ"ר. לפני הוועדה הופיע מר בובר (דירקטור ב') כמועמד יחיד. נמצא כי גם במשך ישיבת ועדת הבחינה צוין בה כי דרישות התפקיד הן "תואר אקדמי בכלכלה או מנהל עסקים או מדעי החברה, ניסיון מוכח של 3 שנים בתפקיד מטה וליווי פרויקטים", ולא חמש שנים, כנדרש. דירקטור ב' ציין לפני הוועדה כי יש לו ניסיון מוכח של חמש שנים בליווי פרויקטים בתפקידו בעירייה. ועדת הבחינה בחרה בו פה אחד לתפקיד.

מקורות החיים שהגיש דירקטור ב' למכרז עולה כי הוא שימש מאוקטובר 2010 עד מועד עריכת המכרז, דהיינו כארבע שנים, עוזר לראש העירייה. עוד עולה כי הוא לא דיווח בקורות החיים שלו על ניסיון מקצועי בליווי פרויקטים, בפיתוח עסקי, ביזמות או בניהול עסקי ולא צירף אסמכתאות לניסיון כזה.

הבחירה במר בובר לתפקיד מנהל אגף פיתוח עסקי נעשתה שלא כדין, כיוון שתנאי הסף לא תאמו את הוראות משרד הפנים

יודגש כי עוד במרץ 2014 קבעה הוועדה לבדיקת מינויים במשרד הפנים, בהקשר של מועמדותו של מר בובר לתפקיד דירקטור בחכ"ר, כי הוא אינו בעל ניסיון של חמש שנים לפחות בתחום הניהול העסקי של החכ"ר (ראו לעיל).

מר בובר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא עמד בתנאי המכרז שפרסמה החכ"ר ושכישוריו וניסיונו המקצועי הם שהביאו לבחירתו לתפקיד, ולא זיקתו הפוליטית.

העירייה והחכ"ר מסרו בתשובתן למשרד מבקר המדינה כי סברו כי דרישות התפקיד מחייבות ניסיון של שלוש שנים. דרישות המכרז היו מקלות והרחיבו את מאגר המשתתפים הפוטנציאלי במכרז. רק לאחר פרסום המכרז הבהיר משרד הפנים כי נדרש ניסיון של חמש שנים. דרישות התפקיד לא תוקנו, אולם ועדת הבחינה קיבלה ממר בובר נתונים שלפיהם הוא בעל ניסיון של יותר מחמש שנים. מינויו של מר בובר לא נבע מזיקתו הפוליטית לראש העירייה, אלא מכך שוועדת הבחינה הגיעה למסקנה כי מר בובר עומד בתנאי המכרז וכי הוא ראוי לתפקיד בשל כישוריו וניסיונו.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולחכ"ר כי הבחירה במר בובר לתפקיד מנהל אגף פיתוח עסקי נעשתה שלא כדין, כיוון שתנאי הסף לא תאמו את הוראות משרד הפנים. משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה על התנהלותה הבלתי תקינה של החכ"ר - הימנעותה מלשנות את תנאי הסף למילוי התפקיד, בהתאם לדרישת משרד הפנים. תנאי הסף שקבע משרד הפנים מחייבים, ונדרשת הקפדה יתרה עליהם.

עולה חשש כי מר בובר נבחר לתפקיד לא על סמך כישוריו וניסיונו המקצועי אלא זיקתו הפוליטית היא שהכריעה.

2. נמצא כי אף שדרישות משרד הפנים לתפקיד כללו חמש שנות ניסיון ואף שהחכ"ר התעלמה מדרישות אלו וכללה בדרישות המכרז שלוש שנות ניסיון בלבד, אישר משרד הפנים בינואר 2015 את העסקתו של מר בובר כמנהל פיתוח עסקי לחכ"ר.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים על כך שאישר את תנאי העסקתו של מר בובר, אף שמר בובר לא עמד בדרישות הניסיון לתפקיד, כפי שקבע אותן משרד הפנים עצמו. כך משרד הפנים עשה פלסתר את הכללים שקבע, ונפגע עקרון השוויון.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי במסגרת תהליך הבחינה האסטרטגי של משרד הפנים, תיבחן סוגיית כוח האדם והשכר בתאגידים עירוניים, במשרות בכירות שאינן משרות מנכ"ל.

מינוי סמנכ"ל החכ"ר

נמצא כי מר יעקב דץ שימש במערכת הבחירות לרשויות המקומיות בנובמבר 2008 פעיל פוליטי במטה המרכזי של ראש העירייה.

1. במרץ 2011 פרסמה החכ"ר מכרז לתפקיד סמנכ"ל החכ"ר.

למכרז ניגשו 24 מועמדים. לאחר סינון המועמדים שלא עמדו בתנאי הסף נותרו שמונה מועמדים, ובהם מר יעקב דץ.

במאי 2011 התכנסה ועדת הבחינה ובחרה מבין השמונה שלושה מועמדים סופיים, ובהם מר דץ. עוד הוחלט בישיבה שהוועדה תתכנס לישיבה נוספת, בנוכחות ראש העירייה המשמש דירקטור ויו"ר ועדת כוח אדם של החכ"ר (המשמשת גם כוועדת בחינה), כדי לבחור את המועמד המתאים לתפקיד סמנכ"ל לחכ"ר.

ביוני 2011 התכנסה ועדת הבחינה בהשתתפותו של ראש העירייה כדי לבחור סמנכ"ל לחכ"ר מבין שלושת המועמדים הסופיים. בפרוטוקול הוועדה נאמר כי ראש העירייה ציין במהלך הדיון לפני הריאיון עם מר דץ: "אני ודץ מכירים שנים רבות ולכן אני מעדיף שחברי לוועדה ישאלו את השאלות". גם לפני הריאיון עם המועמד השני ציין ראש העירייה: "יש לי היכרות אישית עם [המועמד השני]. אני מעדיף שחברי הוועדה ישאלו את המראיין".

יצוין כי גם המועמד השני שימש כפעיל פוליטי במטה המרכזי של ראש העירייה במערכת הבחירות לרשויות המקומיות שהתקיימה בנובמבר 2008.


בסיום שלב הראיונות, בדיון שהתקיים לאחר שהוועדה סיימה לבחון את שלושת המועמדים הסופיים, שאל ראש העירייה את היועץ המשפטי של החכ"ר דאז: "האם יש בעיה עם זה שאני מכיר שניים מהמועמדים והם היו תומכים שלי בבחירות?". היועץ המשפטי של החברה השיב: "לא, הכול תקין. אין סיבה להניח אחרת מאשר שיקולים ענייניים בלבד, מה גם שמדובר בהיכרות עם יותר מאחד".

אם כן, רק לאחר סיום הראיונות עם שלושת המועמדים הסופיים פנה ראש העירייה אל היועץ המשפטי ומסר לו שהוא מכיר שניים מהמועמדים, והגדירם "תומכים" שלו בבחירות.

מפרוטוקול הוועדה עולה כי לאחר שהוועדה סיימה לבחון את שלושת המועמדים הסופיים ולפני שבחרה במועמד הזוכה, ציין ראש העירייה בנוגע למר דץ: "לדץ יש ניסיון כי הוא עסק רבות בתחום המוניציפלי".

בסיום הדיון בחרה הוועדה פה אחד במר דץ לתפקיד סמנכ"ל החכ"ר. ראש העירייה לא השתתף בהצבעה.

ראש העירייה והעירייה מסרו בתשובתם כי ראש העירייה שוחח עם היועץ המשפטי דאז של החכ"ר לצורך היועצות מוקדמת לעניין תקינות נוכחותו בישיבת ועדת הבחינה, לנוכח היכרותו עם שניים מהמועמדים הסופיים ותמיכתם בו בבחירות. עוד נאמר בתשובות כי היועץ המשפטי הבהיר לו כי אין מניעה


**שניים מהמועמדים
במכרז לתפקיד
סמנכ"ל החכ"ר היו
פעילים פוליטיים של
ראש העירייה, עניין
שהציב אותו במצב
של חשש לניגוד
עניינים, היה עליו
להימנע מלהשתתף
בישיבה לבחירת
הסמנכ"ל**

משפטית להשתתפותו בישיבה, וסוכם כי עובדה זו תצוין גם בדיון הוועדה ובנוכחות יתר חברי הוועדה. העירייה הוסיפה בתשובתה כי אין להיוועצות מוקדמת זו אסמכתה בכתב. היועץ המשפטי דאז של החכ"ר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2016 כי לנוכח הזמן שחלף, הוא אינו יכול להתייחס לשאלה אם אכן התקיימה או לא התקיימה היוועצות מוקדמת עימו והאם הוא הבהיר או לא הבהיר לראש העירייה כי אין מניעה משפטית להשתתפותו של ראש העירייה בוועדת הבחינה.

העירייה וראש העירייה מסרו עוד בתשובתם למשרד מבקר המדינה כי בישיבות ועדות הבחינה המוקדמות לאיתור מועמדים מתאימים, שבהן לא נכח ראש העירייה, נבחר, בין היתר, מר דץ, לאחד המועמדים הסופיים.

עוד מסרו העירייה וראש העירייה בתשובתם למשרד מבקר המדינה כי ראש העירייה לא השתתף בהצבעה וכי לא הייתה לו שום השפעה על הליך ההצבעה ועל אופן הצבעת חברי הוועדה, וכי היועץ המשפטי של החכ"ר אישר את השתתפותו של ראש העירייה בישיבת ועדת הבחינה, על אף ההיכרות המוקדמת בינו ובין שניים מהמועמדים הסופיים, ששימשו תומכים פוליטיים שלו. העירייה וראש העירייה ציינו כי התייחסותו של ראש העירייה לניסיונו המקצועי של מר דץ הייתה תגובה להערות מנכ"ל החכ"ר לעניין חשיבות התיאום בין החכ"ר לעירייה.

סמנכ"ל החכ"ר מר דץ מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה במאי 2016 כי הוא לא שוחח עם ראש העירייה או עם מי מחברי הוועדה וכי מעולם לא הבטיח לו ראש העירייה שיכנה בתפקיד. עוד הוסיף מר דץ כי בחירתו לתפקיד נעשתה על סמך כישוריו וניסיונו בלבד, ולא על סמך היכרותו עם ראש העירייה.

לדעת משרד מבקר המדינה, ככלל, חוות דעת משפטית שעליה מבקש ראש העירייה להסתמך, במיוחד בעניין רגיש כמו ניגוד עניינים, צריך שתינתן בכתב. ואולם בנסיבות המתוארות שבהן שניים מהמועמדים במכרז לתפקיד סמנכ"ל החכ"ר היו פעילים פוליטיים של ראש העירייה, עניין שהציב אותו במצב של חשש לניגוד עניינים, היה עליו להימנע מלהשתתף בישיבה לבחירת הסמנכ"ל.

2. עיון בפרוטוקולי הוועדה ממאי ומיוני 2011 מעלה כי לא צוינו הנימוקים לבחירה בשלושת המועמדים הסופיים לתפקיד סמנכ"ל החכ"ר ולבחירה במר דץ לתפקיד סמנכ"ל החכ"ר.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולחכ"ר כי בהיעדר הנמקה להחלטות של ועדת הבחינה של החכ"ר, נפגע עקרון השקיפות. על ועדת הבחינה של החכ"ר לנמק בכל ישיבותיה את החלטותיה לבחירה במועמדים לתפקידים בחכ"ר, כנדרש לפי פסיקת בג"ץ.



אף שבהיעדר הנחייה
ספציפית האוסרת על
פעילות פוליטית על
עובדי תאגידים
עירוניים, ראוי היה
שראש העירייה היה
מונע את פעילותו
הפוליטית של
סמנכ"ל החכ"ר
במערכת הבחירות
לרשויות המקומיות
באוקטובר 2013

3. נמצא כי גם במערכת הבחירות לרשויות המקומיות שהתקיימה באוקטובר 2013, מילא סמנכ"ל החכ"ר תפקיד כ"מנהל יום הבחירות מערב" במטוהו של ראש העירייה.

יוצא אפוא כי בעודו מכהן כסמנכ"ל החכ"ר, הוא עסק בפעילות פוליטית.

העירייה וראש העירייה מסרו בתשובתם למשרד מבקר המדינה כי מר דץ לא שימש כעובד עירייה או כעובד מדינה, ולכן הכללים הנוגעים לפעילות פוליטית לא חלו עליו. עוד הוסיפו העירייה וראש העירייה כי מר דץ לא עסק בתעמולת בחירות אלא בתפקיד ארגוני.

סמנכ"ל החכ"ר מר דץ מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא לא השתתף בכנסים בחירות ולא עסק בתעמולת בחירות, אלא עבודתו במטה הבחירות של ראש העירייה הייתה ארגונית בלבד, והפעולות שביצע היו כולן קשורות לארגון וללוגיסטיקה בלבד, ולא לתעמולת בחירות. עוד הוסיף מר דץ כי לפני הבחירות לרשויות המקומיות בנובמבר 2013 הוא יצא לחופשה, על חשבון חופשתו השנתית.

לדעת משרד מבקר המדינה, פעילות של חברי דירקטוריון ובעלי תפקידים בתאגיד עירוני, שהוא זרועה הארוכה של העירייה, במטה בחירות או בניהול, אינה ראויה משום שפעילות כזאת עלולה להיתפס כתעמולת בחירות ולפגוע באמון הציבור. מן הראוי שהעירייה תפעל למנוע מחברי דירקטוריון ומבעלי תפקידים בתאגיד עירוני להשתתף במערכת בחירות לרשות המקומית. בדומה לעובדי הרשות המקומית, ראוי היה שמר דץ יימנע מלהשתתף במערכת הבחירות שנערכה ב-2013 ויתמקד בפעילותה של החכ"ר בלבד.

לדעת משרד מבקר המדינה, בנסיבות אלה, אף שבהיעדר הנחייה ספציפית האוסרת על פעילות פוליטית על עובדי תאגידים עירוניים, ראוי היה שראש העירייה היה מונע את פעילותו הפוליטית של סמנכ"ל החכ"ר מר דץ במערכת הבחירות לרשויות המקומיות באוקטובר 2013.

מינוי עוזר למנכ"ל החכ"ר

1. בפברואר 2009 התכנסה ועדת כוח אדם של החכ"ר לדון בגיוס עובד למחלקת מידע ובקרה. בישיבה צוין כי יו"ר הדירקטוריון, שלא נכח בישיבה, המליץ על עובד מסוים למשרה. באותה ישיבה ציין אחד הדירקטורים: "אם זה מינוי פוליטי ולא התנהל הליך תקין של בחירת עובד יש סכנה של אחריות דירקטורים בחיוב אישי". הוא הוסיף: "זה לגיטימי שראה"ע [ראש העירייה] יכניס עובדים מטעמו, אך זה צריך להיות בהליך נכון... אין למועמד ניסיון והוא צעיר". היועץ המשפטי של החכ"ר ציין: "מינויים פוליטיים פסולים ועל כך אין מחלוקת. אם הועדה סבורה כי מדובר במינוי פוליטי, עליה לפסול את המינוי וגם על כך אין מחלוקת". חבר ועדה אחר ציין: "בוועדה יש מחלוקת חלקה פוליטית וחלקה

עניינית, מפאת כבודו של יו"ר הדירקטוריון מר יוסי שניר המבקש לקבל עובד, אנו לא יכולים להתעלם מעניינים פוליטיים".

בהמשך הישיבה חיווה היועץ המשפטי של החכ"ר את דעתו בנוגע לעריכת מכרז לתפקיד. הוא קבע כי מדובר בתפקיד זוטרי וכי לכן אין צורך במכרז. אחד מחברי הוועדה ציין כי כל תפקיד בגוף ציבורי מחויב במכרז. בסיכום הדיון החליטה הוועדה כי לתפקיד יתקיים מכרז.

נמצא כי המועמד שעליו המליץ יו"ר הדירקטוריון לתפקיד במחלקת המידע והבקרה הוא עובד א', ששימש במערכת הבחירות לרשויות המקומיות שהתקיימה בנובמבר 2008 קצין המבצעים של מטה הבחירות של ראש העירייה. בקורות החיים של עובד א', כפי שהם מופיעים בתיקו האישי בחכ"ר, כתב עובד א' אשר לניסיונו המקצועי: "למרות שאין לי ניסיון בעבודה...".

במכתב ששלח היועץ המשפטי של החכ"ר ביום 25.2.09, לאחר הדיון, אל יו"ר הדירקטוריון, הוא שינה את דעתו וקבע כי חובת המכרז הכללית חלה על החכ"ר וכי הדבר נקבע במפורש במסמכי ההתאגדות ובתקנות העיריות מכרזים. לעניין קבלת עובדים נאמר כי חובת פרסום מכרז חלה על עובדים מדרגה 7 בדירוג המינהלי וכי בבירור שערך עם היועצת המשפטית דאז, הובהר לו כי דרגה 7 מתייחסת לשכר בסיס ברוטו של 3,850 ש"ח. על סמך כל אלו הוא קבע שעל החכ"ר לפרסם מכרז לתפקיד עובד למחלקת מידע ובקרה בחכ"ר.

במרץ 2009 התכנסה שוב ועדת כוח אדם של דירקטוריון החכ"ר, הפעם בהשתתפות יו"ר הדירקטוריון. בישיבה מסר יו"ר דירקטוריון החכ"ר כי עובד א' מוכן לקבל שכר בסיס של 3,840 ש"ח לחודש, ולכן, על פי חוות הדעת של היועץ המשפטי של החכ"ר, אין צורך לערוך מכרז לתפקיד. לדבריו, אין לו ספק כי עובד א' ייטיב לבצע את התפקיד שהוטל עליו, והוא עצמו מעוניין שעובד א' יתרום לחברה.

סמנכ"ל החכ"ר דאז מסר בישיבה כי עובד א' יעסוק בשלושה תחומים: תיעוד ורישום פרוטוקולים בסיוורים באתרי העבודה של החברה; קישור עם העירייה; מיזם עיר ירוקה (מסלולי אופניים, אנרגיות חלופיות). בסיום הישיבה החליטה הוועדה פה אחד לבחור בעובד א' לתפקיד עובד למחלקת מידע ובקרה בחברה.

אף שוועדת כוח אדם של החכ"ר החליטה ששכרו הבסיסי של עובד א' יהיה 3,840 ש"ח לחודש, וכך לא יהיה צורך לערוך מכרז, בפועל שכרו הבסיסי היה 3,850 ש"ח, שכר המצריך מכרז.

יו"ר דירקטוריון החכ"ר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא הכיר את עובד א' במערכת הבחירות לרשויות המקומיות בנובמבר 2008 וכי הוא אכן המליץ לקבל אותו לעבודה בחכ"ר. עוד מסר יו"ר דירקטוריון החכ"ר כי להעסקתו של עובד א' לא היה מניע פוליטי וכי קביעת שכרו לא נעשתה באופן מלאכותי כדי להימנע ממכרז.

עובד א' מסר למשרד מבקר המדינה במאי 2016 כי הוא היה בעל כישורים לתפקיד וכי הסכים לעבוד תמורת שכר של 3,840 ש"ח כיוון שידע שהחכ"ר נמצאת בתנופת הרחבה, האמורה להביא בעקבותיה גם העלאה בשכר.



הליך קליטתו
הראשונית של עובד
א' בחכ"ר נועד לעקוף
את קיומו של מכרז -
בשלב ראשון נקבע לו
שכר נמוך בעשרה
ש"ח מרמת השכר
המחייבת קיום מכרז,
ולאחר כשנה ורבע
שכרו הועלה מאוד,
עם שינוי היקף
התפקיד

העירייה והחכ"ר מסרו בתשובותיהן למשרד מבקר המדינה כי עובד א' הסכים לקבל בתחילת עבודתו שכר נמוך של 3,840 ש"ח מתוך אמונה שיש לו מקום להתקדם בחכ"ר בשל כישוריו ובשל העובדה שהחכ"ר עמדה לפני גידול ניכר בפעילותה וכי היה זה תפקיד זוט.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לחכ"ר על כך שהעסיקה את עובד א' ללא מכרז. התנהלותו של יו"ר הדירקטוריון והתנהלות החכ"ר מעלים חשש כי להעסקתו של עובד א' היה מניע פוליטי וכי שכרו נקבע באופן מלאכותי כדי להימנע ממכרז.

2. עובד א' החל לעבוד במרץ 2009, וב-6.7.10 החליטה ועדת הכספים של דירקטוריון החכ"ר להעלות את שכר הבסיס שלו ל-7,000 ש"ח בחודש (לא כולל תוספות) ולשנות את הגדרת תפקידו מאחראי לנושא בנייה ירוקה לאחראי על מחשוב ובקרת ניהול פרויקטים. כל זאת ללא מכרז.

נמצא כי עוד קודם לכן, ב-1.7.10, דהיינו כשבוע לפני אישור ועדת הכספים של החכ"ר, חתמה החכ"ר על הסכם ההעסקה עם עובד א'. בהסכם נקבע שכר הבסיס שלו - 7,000 ש"ח (לא כולל תוספות). עיסוקיו של עובד א' כללו: טיפול בנושאים הכרוכים בקידום נושא עיר ירוקה, קישור עם העירייה, ניהול ביטוחי החכ"ר, הקמת מערכות המידע של החכ"ר וניהולן.

עובד א' מסר למשרד מבקר המדינה כי היו לו כל הכישורים והידע הנדרשים לתפקיד. לדבריו, כשפעילות החכ"ר גדלה, הוא קיבל על עצמו תפקידים נוספים וביקש תוספת לשכרו. עוד מסר כי שכר של 7,000 ש"ח הוא שכר נמוך יחסית לאדם עם כישורים כאלה וכי הוא הקדיש את כל כולו לעבודתו בחכ"ר ותרם לה רבות.

העירייה והחכ"ר מסרו בתשובותיהן למשרד מבקר המדינה כי מדובר בהרחבת סמכויות שלא חייבה מכרז. הוספת המטלות והרחבת הסמכויות מקורם אך ורק בעובדה שעובד א' הוא אדם ראוי ובעל כישורים רבים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולחכ"ר כי בנסיבות האמורות - הגדלת שכר הבסיס באופן ניכר, ושינוי התפקיד כך שהוא כולל נושאים חדשים שלא נכללו בתפקיד הקודם (מידע ובקרה), היה עליהם לפרסם מכרז לתפקיד. פרסום מכרז היה מבטיח מתן הזדמנות שווה לכל מועמד להגיש את מועמדותו ומאפשר לבחון את הניסיון הדרוש לתפקיד החדש. התנהלות זו מגבירה את החשש כי הליך קליטתו הראשונית של עובד א' בחכ"ר נועד לעקוף את קיומו של מכרז - בשלב ראשון נקבע לו שכר נמוך בעשרה ש"ח מרמת השכר המחייבת קיום מכרז, ולאחר כשנה ורבע שכרו הועלה מאוד, עם שינוי היקף התפקיד. אופן פעולתה של החכ"ר פוגע בעקרון השקיפות ובעקרון השוויון.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה לחכ"ר כי חתימת ההסכם עם עובד א' בתפקידו החדש לפני שוועדת הכספים של החכ"ר אישרה את מועמדותו פוגעת בסדרי מינהל תקינים.

3. באוגוסט 2011 פרסמה החכ"ר מכרז לתפקיד עוזר למנכ"ל החכ"ר. דרישות התפקיד כללו, בין היתר: "השכלה אקדמאית באחד התחומים הבאים: כלכלה, מנהל עסקים, משפטים, ראיית חשבון... ניסיון כעוזר אישי למנכ"ל חכ"ר בתחום עיסוקים זהים לעיסוקיה של חכ"ר [חברה כלכלית] דהיינו בפיתוח תשתיות ובבנייה... ניסיון בהתנהלות מול גורמי עירייה, ידע וניסיון בייזום פרויקטים בנושאים סביבתיים 'ירוקים' - יחשבו כיתרון".

למכרז ניגשו 11 מועמדים. לאחר סינון המועמדים שלא עמדו בתנאי הסף נותרו שלושה מועמדים סופיים, ובהם עובד א'.

באוגוסט 2011 התכנסה ועדת הבחינה של החכ"ר לבחור עוזר למנכ"ל החכ"ר. יודגש כי בישיבת הוועדה צוינה העובדה כי עובד א' משמש כעוזר מנכ"ל החכ"ר בפועל. בסיום הישיבה החליטה הוועדה לבחור בעובד א' לתפקיד²¹.

מעיון בדרישות התפקיד למכרז עולה חשש כי תנאי הסף במכרז הותאמו למועמד הרצוי לחכ"ר, למשל: ניסיון אישי כעוזר למנכ"ל חברה בתחומים זהים לעיסוקיה של החברה הכלכלית וניסיון בהתנהלות אל מול גורמי עירייה. כמו כן, צוין שידע וניסיון בייזום פרויקטים סביבתיים ירוקים יחשבו יתרון למועמד. כאמור, אחד התחומים שבהם עסק עובד א' היה מיזם "העיר הירוקה".

עובד א' מסר למשרד מבקר המדינה כי דרישות החכ"ר למכרז הן ההולמות את תפקיד עוזר מנכ"ל החכ"ר ועונות במדויק על דרישות התפקיד ועל הציפיות מכישוריו של מי שימונה לתפקיד. עוד מסר כי משרד הפנים לא מצא פגם בהליך המכרז.

העירייה והחכ"ר מסרו בתשובותיהן למשרד מבקר המדינה כי החכ"ר פרסמה מכרז כדיון וכי הדרישות שהוגדרו לתפקיד הן אלו שמאפשרות למלא את התפקיד כראוי. עוד מסרה החכ"ר כי משרד הפנים אישר את המכרז וכי תנאי המכרז לא "נתפרו" לעובד א'.

משרד מבקר המדינה מעיר לחכ"ר כי מהממצאים עולה חשש שדרישות התפקיד הותאמו לעובד א' בתוך פגיעה בעקרון השקיפות ובעקרון השוויון.

החברה העירונית ראשון לציון לתרבות ספורט ונופש בע"מ (חע"ר)

פרוטוקולי ועדת הבחינה

בבדיקה שערך צוות הביקורת במכרזים שקיימה החע"ר בשנים 2013-2015 נמצא כי בשישה מכרזים לא צוינו בפרוטוקולי הישיבות הנימוקים לבחירה במועמדים שזכו בתפקידים השונים. אי אפשר לדעת מדוע נבחרו המועמדים הזוכים ומדוע הועדפו על פני שאר המועמדים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולחע"ר כי בהיעדר הנמקה להחלטות ועדת הבחינה נפגע עיקרון השקיפות. על ועדת הבחינה לנמק בכל ישיבותיה את החלטותיה לבחירת מועמדים לתפקיד בחע"ר, כנדרש מפסיקת בג"ץ, מעקרונות השקיפות ומהנחיות משרד הפנים.²²

נמצא כי פרוטוקולי ועדת הבחינה כוללים נתונים כלליים, ובהם, בין היתר, מספר המועמדים שהגישו את מועמדותם לתפקיד בחע"ר, מספר המועמדים שעמדו בתנאי הסף ומספר המועמדים שלא עמדו בהם, מספר המועמדים שהסירו את מועמדותם, פרטים על המועמדים שעמדו בתנאי הסף והחלטה בנוגע לבחירה, בלא נימוק. אשר להחלטות שהתקבלו בלא תמימות דעים, לא צוינו שמות התומכים בהחלטה, שמות המתנגדים ונימוקיהם. כמו כן, לא תועדו התייחסויות חברי הוועדה לכל מועמד ולא פורטה ההתרשמות של כל אחד מחברי הוועדה מהמועמדים בכלל, ומהמועמד שזכה בפרט.

משרד מבקר המדינה מעיר לחע"ר כי פרוטוקולי ועדת הבחינה אמורים לשקף בצורה ברורה את עיקרי הדברים, את ההחלטות בנושאים שעל סדר היום וכל מידע רלוונטי לכך. כשהחלטות מתקבלות ללא תמימות דעים, יש לציין בפרוטוקול מי תמך בהחלטה ומי התנגד לה.

מינוי דירקטורית ג' לחע"ר

נמצא כי גב' ורד גבאי (להלן - גם דירקטורית ג') הועסקה כמזכירה בשכר במטה הבחירות של ראש העירייה במערכת הבחירות לרשויות המקומיות שנערכו בנובמבר

22 סעיף 4.3 לחוזר משרד הפנים בדבר "שנת הסדרת עובדים שהתקבלו שלא כדין בעיריות", פורסם ביום 10.1.12.

2008, ובדצמבר 2008 מונתה למנהלת לשכת ראש העירייה. המשרה פטורה ממכר בהיותה משרת אמן.

בנובמבר 2013 אישרה מועצת העירייה את מינויה של גב' גבאי לדירקטורית בחע"ר.

1. בדצמבר 2013 מילאה גב' גבאי את השאלון לוועדה לבדיקת מינויים, וב-30.12.13 החלה לכהן כדירקטורית בחע"ר.

נמצא כי רק ביולי 2014, כשמונה חודשים לאחר שמילאה גב' גבאי את השאלון, מסרה היועצת המשפטית דאז את חוות דעתה לוועדה לבדיקת מינויים. היא מסרה כי אין מניעה למנות את גב' גבאי לדירקטורית בחע"ר.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בסוף 2008, כאשר בחרה העירייה דירקטורים, זו הייתה הפעם הראשונה שפעלה הוועדה לבדיקת מינויים ושהופעל נוהל האישור החדש. כמה מפערי הזמן בין מינוי דירקטורים על ידי מועצת העיר לאישורי הוועדה נבעו מכך שהוועדה הייתה עמוסה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולחע"ר כי בניגוד לטענת העירייה, הוועדה לבדיקת מינויים החלה בעבודתה עוד בסוף 2008, והדירקטורים בתאגידים העירוניים היו אמורים לקבל את אישור הוועדה עד ליום 1.1.10.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה וליועצת המשפטית שלה דאז על כך שחוות הדעת שהגישה מחלקת הייעוץ המשפטי של העירייה לוועדה לבדיקת מינויים הוגשה באיחור, והדבר מנע מהוועדה לבדיקת מינויים לגבש עמדה בדבר התאמתה של דירקטורית ג' וכשירותה לתפקיד מוקדם ככל האפשר. על העירייה להקפיד להעביר לוועדת המינויים שבמשרד הפנים את כל המסמכים כנדרש, וללא עיכוב.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה וליועצת המשפטית שלה דאז כי משום שהעירייה היא בעלת השליטה בחע"ר, מוטלת עליהם האחריות לוודא כי החע"ר מקיימת את חובותיה כלפי משרד הפנים באופן תקין וכי היא מעבירה לוועדה לבדיקת מינויים את כל המסמכים כנדרש וללא עיכוב.

לדעת משרד מבקר המדינה, עולה חשש כי גב' גבאי נבחרה על ידי החע"ר לתפקידה זה, בין היתר, בשל זיקתה הפוליטית לראש העירייה.

2. בשאלון שמילאה גב' גבאי היא ציינה, בסעיף העוסק בזיקה פוליטית לראש הרשות המקומית, כי היא שימשה במועד מילוי השאלון כמנהלת לשכת ראש העירייה וכי אין היא חברה במפלגה כלשהי, ולא שימשה בתפקידים פוליטיים כלשהם.

עולה כי גב' גבאי לא ציינה בשאלון, כי בעבר, בנובמבר 2008, היא הועסקה כמזכירה בשכר במטה הבחירות של ראש העירייה במערכת הבחירות.

קיימת חומרה באישור
עמידתה של גב' גבאי
בתנאי הסף שנדרשו,
אף שמהמסמכים
שהגישה ומהחלטת
הוועדה לבדיקת
מינויים, עולה כי לא
היה מקום לאשר את
המינוי

3. באוקטובר 2014 קבעה הוועדה לבדיקת מינויים כי לא הומצאו לה קורות חיים המלמדים על ניסיונה המקצועי של גב' גבאי וכי ספק אם היא עומדת בתנאי הסף לכהונה כדירקטורית בתאגיד עירוני, שכן השכלתה אינה עומדת בדרישות המצוינות בתקנות נציגי העירייה בתאגיד עירוני, ולא הומצאו כל נתונים שיעידו כי היא בעלת ניסיון מקצועי, בהתאם לתקנות.

היועצת המשפטית דאז מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא והעירייה סברו כי השכלתה של דירקטורית ג' עולה בקנה אחד עם מטרות החע"ר, וקבלת החלטה לפעילות כלכלית של החע"ר אפשרית וכי גם אדם בעל השכלה במדעי החברה והרוח יכול לקבל החלטה בנוגע לפעילות כלכלית של החע"ר.

כעבור כמה ימים ממועד הישיבה באוקטובר 2014 קיימה הוועדה לבדיקת מינויים ישיבה בנושא מינוי של כמה מועמדים לכהונה כדירקטורים בחע"ר, ובהם גב' גבאי. בישיבה מסרה העירייה כי בשל הערות הוועדה לבדיקת מינויים, היא תשקול מחדש את בקשתה למנות את גב' גבאי לדירקטורית בחע"ר.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה וליועצת המשפטית דאז על החומרה שבאישור עמידתה של גב' גבאי בתנאי הסף שנדרשו, אף שמהמסמכים שהגישה ומהחלטת הוועדה לבדיקת מינויים, עולה כי לא היה מקום לאשר את המינוי. יודגש כי על העירייה לפעול בהתאם לתקנות נציגי עירייה בתאגיד עירוני, ולא לחרוג מהן.

4. עולה כי דירקטורית ג' השתתפה בשלוש ישיבות של דירקטוריון החע"ר - בדצמבר 2013, במרץ 2014 ובמאי 2014.

ב-12.11.14 החליטה מועצת העירייה למנות דירקטורית אחרת לחע"ר, במקום דירקטורית ג'. יוצא אפוא כי דירקטורית ג' כיהנה כדירקטורית בחע"ר כעשרה חודשים.

במאי 2016 מסרה דירקטורית ג' בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא לא הייתה פעילה פוליטית של ראש העירייה, אלא שימשה כמזכירת מטה הבחירות שלו בשכר.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוועדה לבדיקת מינויים לא העבירה לעירייה החלטה המאשרת את מועמדותה של גב' גבאי לכהונה כדירקטורית בחע"ר.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה כי גב' גבאי, שהייתה מועמדת לכהונה בתפקיד בכיר בחע"ר כדירקטורית, לא נתנה גילוי מלא לוועדה לבדיקת מינויים, בכך שלא ציינה שהייתה מועסקת במטה הבחירות של ראש העירייה במערכת הבחירות בנובמבר 2008 כמזכירת מטה הבחירות של ראש העירייה בשכר. אחת ממטרותיה העיקריות של הוועדה היא לבחון את כשירותו של מועמד לתפקיד ואת זיקתו הפוליטית באמצעות השאלון שהוא ממלא. אי-דיווח פגע ביכולתה של הוועדה לבחון את כשירותה של גב' גבאי על סמך מידע שלם ומהימן.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה ולחע"ר על כך שדירקטורית ג' השתתפה בדיונים ובקבלת החלטות בשלוש ישיבות של דירקטוריון החע"ר בשנת 2014, טרם אישור המינוי בוועדה לבדיקת מינויים.

מינוי מנהלת זמות פיתוח עסקי וקשרי לקוחות

כאמור, גב' גבאי הועסקה במטה ראש העירייה במערכת הבחירות לרשויות המקומיות שהתקיימה בנובמבר 2008, ובדצמבר 2008 מונתה למנהלת לשכת ראש העירייה.

1. בפברואר 2015 פרסמה החע"ר קול קורא לתפקיד מנהלת זמות, פיתוח עסקי וקשרי לקוחות בחע"ר. דרישות התפקיד כללו השכלה אקדמית באחד התחומים: כלכלה, מינהל עסקים, חשבונאות, תעשייה וניהול, מדעי החברה, משפטים או תואר רלוונטי אחר; ניסיון מוכח של כארבע שנים לפחות בתחומי השיווק, האדמיניסטרציה, האסטרטגיה והפיתוח העסקי, עם עדיפות לבעלי ניסיון במגזר העסקי; היכרות עם השלטון המקומי ועם דרכי פעולתו. עוד צוין שניסיון בעבודה ברשות מקומית או ציבורית תיחשב יתרון.

לקול הקורא ניגשו 580 מועמדים. לאחר סינון המועמדים שלא עמדו בתנאי הסף, נשארו 16 מועמדים, ובהם גב' גבאי.

במסמך שהכינה החע"ר לריכוז פרטי המועמדים שעמדו בתנאי הסף צוין שגב' גבאי עומדת בתנאי הקול הקורא משום שיש לה ניסיון מוכח של כארבע שנים לפחות בתחומי השיווק, האדמיניסטרציה, האסטרטגיה והפיתוח העסקי וניסיון בעבודה ברשות מקומית.

במאי וביוני 2015 התכנסה ועדת הבחינה של החע"ר. לאחר שהוועדה ראינה 14 מועמדים שעמדו בתנאי הסף (שני מועמדים הסירו את מועמדותם), היא החליטה לבחור בגב' גבאי לתפקיד.

מעיון בפרוטוקולי ועדת הבחינה עולה כי לא צוינו בהם הנימוקים לבחירה בגב' גבאי לתפקיד.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולחע"ר כי היעדר הנמקה להחלטות ועדת הבחינה, אינו תקין. על ועדת הבחינה של החע"ר לנמק בכל ישיבותיה את החלטותיה לבחירת מועמדים לתפקידים בחע"ר.

2. על מועמד הניגש למכרז בשירות הציבורי להגיש שאלון אישי או בקשה למשרה הפנויה, ובו עליו למלא, בין היתר, את פרטיו האישיים, ולצרף את קורות חייו ופרטים על השכלתו. עוד, עליו לצרף תעודות ואישורים לאימות דבריו, ובכלל זה לאימות ניסיונו המקצועי.



היעדר מסמכים
המעידים על ניסיונם
המקצועי של
מועמדים לתפקידים
בחע"ר פוגע ביכולתה
לנהל הליך בחירה
תקין של עובדים על
בסיס בחינה של כל
השיקולים הרלוונטיים

כאמור, באוקטובר 2014 קבעה הוועדה לבדיקת מינויים כי לא הומצאו לה קורות חיים המלמדים על ניסיונה המקצועי של גב' גבאי לכהן כדירקטורית בחע"ר.

נמצא כי גב' גבאי לא נדרשה על ידי ועדת הבחינה של החע"ר למסור מסמכים כלשהם המעידים על ניסיונה המקצועי, כנדרש בקול הקורא: "ניסיון מוכח של ארבע שנים לפחות בתחומי השיווק, אדמיניסטרציה, אסטרטגיה והפיתוח העסקי (עדיפות לבעלי ניסיון... בסקטור העסקי)".

גב' גבאי מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא הציגה את המסמכים על פי הנדרש בקול הקורא שפורסם.

החע"ר מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי גב' גבאי עמדה בתנאי הקול הקורא וכי היא צירפה להצעתה את כל המסמכים אשר נדרשו על פי הקול הקורא: קורות חיים, תעודת תואר ראשון, תעודת בוגר קורס דירקטורים, תעודת סיום קורס מינהל שלטון מקומי ושאלון אישי.

משרד מבקר המדינה מעיר לחע"ר על כך שלא דרשה ממועמדים הניגשים למכרזי החע"ר לצרף לקורות החיים שהם מגישים לה מסמכים, תעודות ואישורים המאמתים את ניסיונם המקצועי בנוסף לאלו המעידים על השכלתם²³, כדי לבחון אם הם עומדים בתנאי הסף.

היעדר מסמכים המעידים על ניסיונם המקצועי של מועמדים לתפקידים בחע"ר פוגע ביכולתה לנהל הליך בחירה תקין של עובדים על בסיס בחינה של כל השיקולים הרלוונטיים. הדבר פוגע בהליך המכרז, מקשה לקיים בקרה ופיקוח על אופן קבלת ההחלטות של החע"ר ועלול לפגוע באמון הציבור בה.

מינוי מנהלת רובע הבילויים בעיר

1. בדצמבר 2012 החליטה הוועדה לבחירת יועצים של העירייה (להלן - הוועדה לבחירת יועצים), בהצעה שמחוץ לסדר היום של הוועדה, לצרף למאגר היועצים, בקטגוריית יועצי תיירות, שלושה יועצים, ובהם את יועצת א'. בפרוטוקול צוין כי בקול קורא שפורסם לתפקיד יועץ תיירות לראש העירייה, הגישו את מועמדותם לתפקיד שמונה מועמדים. שלושה מהם נבחרו למאגר היועצים, ויועצת א' נבחרה לתפקיד יועצת תיירות לראש העירייה. תקופת ההתקשרות נקבעה לשנה, עם אופציה לשנה נוספת. סוכם כי היקף העבודה יהיה 50 שעות חודשיות. לדברי יו"ר הוועדה ומ"מ ראש העירייה, כפי שהם מופיעים בפרוטוקול, השכר ישולם "לפי התעריף המקובל בעירייה".

23 פרטי הניסיון המקצועי יכללו, מלבד שנות הניסיון, את תאריך כניסתו של המועמד לעבודה ואת תאריך הסיום בחודשים ובשנים.

באפריל 2013 חתמה העירייה על "הסכם מסגרת למתן שירות יעוץ" עם יועצת א'. מעיון בנוסח ההסכם עולה כי אין הוא כולל פרטים על הייעוץ שניתן, על מהותו, אופיו, התמורה והיקף השעות שתעבוד יועצת א'.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי חתימה על הסכם כללי, שאין כתובים בו כל הפרטים הרלוונטיים הנוגעים לשירות הניתן, לאופיו, למהותו, לתמורה ולהיקף שעות העבודה, עלולה להיות כר נרחב לחילוקי דעות בין העירייה ליועץ, והיא מנוגדת לכללי המינהל התקין.

יצוין כי בינואר 2014 משרד מבקר המדינה כבר העיר²⁴ לעיריית ראשון לציון על חתימת הסכמי מסגרת בלא כל הפרטים הרלוונטיים הנוגעים לייעוץ, ומשום כך יש לראות בחומרה יתרה את התנהלותה זו. היה על העירייה לפעול לתיקון הליקויים שהועלו בדוח ולחתום על הסכם חדש, ובו כל הפרטים הנוגעים לייעוץ.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא הפיקה לקחים וכי היום בהסכמי מסגרת למתן שירותי ייעוץ נכללים נספחים, ובהם פירוט מהותו של עבודת הייעוץ.

2. בינואר 2015 החליטה הוועדה להאריך את העסקתה של יועצת א' בשנה נוספת (שנה שלישית), ולהגדיל את היקף שעות הייעוץ מ-50 שעות ל-56 שעות.

בד בבד עם העסקתה של יועצת א' כיועצת תיירות של ראש העירייה, המליצה הח"ר ב-10.1.14 לוועדת היועצים והמתכננים שלה (להלן - ועדת היועצים של הח"ר), באמצעות "טופס בקשה לוועדה למסירת עבודות למתכננים ויועצים", למנות את יועצת א' לתפקיד ממונה על שיפור חזיתות ואירועי רובע הבילויים בעיר, מבין שלושה מציעים. הנימוקים להמלצה כללו: "היועצת] מעורה ומקושרת לעסקי המזון ברובע, מתמחה בהקצאת משאבים ותקציבי מדינה לאתרים תיירותיים המתפתחים". תמורת השירותים ביקשה יועצת א' סך של 5,500 ש"ח בתוספת מע"מ לחדש. יצוין כי סכום זה נמוך מהסכומים שביקשו שני היועצים האחרים לתפקיד. ב-13.1.14 אישרה ועדת היועצים של הח"ר את המלצת הח"ר להתקשר עם יועצת א' כיועצת לשיפור חזיתות ואירועי רובע הבילויים בעיר.

בפברואר 2014 החליטה ועדת היועצים של הח"ר, שדנה, בין היתר, בבחירת ממונה על שיפור חזיתות ואירועי רובע הבילויים בעיר, לבטל את ההתקשרות עם יועצת א', על אף ניסיונה כיועצת ראש העירייה לענייני תיירות ועל אף הסכום הנמוך שביקשה בתמורה לשירותיה. הוועדה נימקה את הביטול: "לאור הערות הכלליות של מבקר המדינה... ומצאנו שקיים ספק אם ניתן להתקשר בדרך זו לאור העובדה שחלק מהתפקיד כולל תפקיד ניהולי שאינו קשור לייעוץ". הוועדה הוסיפה שעל הח"ר לפרסם מכרז לתפקיד (ההדגשה במקור).

24 ראו מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2013**, "עיריית ראשון לציון - העסקת יועצים", עמ' 483-518.

3. בפברואר 2014 פרסמה החע"ר קול קורא לתפקיד ניהול ותפעול רובע הבילויים²⁵ בעיר ב-50% משרה. התפקיד כלל ניהול של תקציב הרובע; גיוס משאבים; קידום יזמויות ופרויקטים מוניציפליים; הקמת אירועים והרצתם במשך השנה, כולל הפקת תוכני תרבות ובילוי, שיתוף פעולה עם חברות הפקה והפקות ייחודיות באירועי שיא באופן עצמאי; ליווי, דיווח, פיקוח ובקרה לפרויקט שיפור חזיתות אל מול בעלי העסקים ברובע; שיווק הרובע ומציאת גופי תוכן תרבותיים להקמת שותפויות.

דרישות התפקיד כללו תואר ראשון במוסד אקדמי מוכר, עם יתרון לבעלי תואר במינהל עסקים, או 12 שנות לימוד, לצד עשר שנות ניסיון בתפקידים דומים; ידע וניסיון בניהול תקציב ומערכ חשבונאי; ניסיון וידע בתחום גיוס חסויות, גם במגזר הפרטי וגם בגופים ציבוריים; ניסיון בהפקת אירועי תרבות קטנים ובהפקת אירוע חוצות בהיקפים משתנים; ניהול קשר יזמי ופרויקטלי; פיתוח עסקי, פרסום ושיווק.

לקול הקורא ניגשו תשעה מועמדים. לאחר שוועדת הבחינה של החע"ר סיננה את המועמדים שלא עמדו בתנאי הסף, היא זימנה חמישה מועמדים, ובהם יועצת א'.

מעיון בטופס שבו סיכמה החע"ר את כישוריהם של תשעת המועמדים ואת התאמתם לתפקיד עולה כי מבין חמשת המועמדים שזומנו לוועדה, רק אחד עמד בדרישות התפקיד. בטופס נכתב, בין היתר, כי ליועצת א' אין עשר שנות ניסיון בתפקידים דומים לתפקיד הנדרש על ידי החע"ר וכי אין לה ניסיון בגיוס חסויות. אף על פי כן זומנו לוועדה ארבעת המועמדים שלא עמדו בתנאי הקול הקורא, ובכללם יועצת א'.

במרץ 2014 התכנסה ועדת הבחינה לבחור זוכה לניהול רובע הבילויים בעיר ולתפעולו, ובחרה פה אחד ביועצת א' כעובדת החע"ר (להלן - עובדת ב'). הוועדה נימקה זאת בניסיונה המקצועי של עובדת ב' בהפקת אירועי תרבות גדולים ומרובי משתתפים, בניסיונה בגיוס חסויות, בהיכרות קרובה עם עולם התוכן המוניציפלי ובניסיון בעבודה אל מול בעלי עסקים. יצוין כי הוועדה פסלה גם מועמד שעמד בדרישות התפקיד בעיני החע"ר עקב היעדר ניסיון בתחום ההפקות.

מקורות החיים שהגישה עובדת ב' לקול הקורא עולה כי בשנים 2001-2006 היא שימשה כמנהלת מחלקה עסקית בחברה סיטונאית לתיירות; בשנים 2008-2010 כראש לשכת שר; בשנים 2010-2012 כמנהלת פיתוח עסקי ופרויקטים בחברה מסחרית ציבורית ומשנת 2012 כיועצת פיתוח פרויקטים לכמה ראשי ערים. עוד ציינה עובדת ב' בקורות החיים שלה כי היא בעלת תואר במינהל עסקים במסלול שיווק טכנולוגי ועסקי מהמכללה למינהל. אולם עובדת ב' לא צירפה לקורות החיים שהגישה לקול הקורא מסמכים המעידים על השכלתה ותעודות ואישורים המעידים על ניסיונה המקצועי.

בהסכם הייעוץ שחתמה עובדת ב' עם העירייה לתפקיד יועצת ראש העירייה לתיירות היא השיבה, בין השאר, על "שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים" – שאלון שכל יועץ נדרש למלא, על פי הנחיות חוזר מנכ"ל משרד הפנים. בשאלון כתבה עובדת ב' כי היא שימשה בתאריכים 1.5.10-1.4.09 כמנהלת לשכת שר, ובתאריכים 1.7.12-1.5.10 כמנהלת פיתוח עסקי בחברה מסחרית ציבורית. אם כך, ניסיונה הכולל בשני התפקידים האמורים מסתכם בשלוש שנים ושלושה חודשים, ולא בחמש שנים, כפי שהיא ציינה בקורות החיים שלה.

מפני שעובדת ב' לא פירטה באופן מדויק, בחודשים ובשנים, את ניסיונה המקצועי, ולא צירפה מסמכים לאימות קורות החיים שלה, השכלתה וניסיונה המקצועי, אי אפשר לדעת אם היא עמדה בתנאי הקול הקורא - ניסיון מקצועי של עשר שנים בתפקיד.

עובדת ב', מנהלת רובע הבילויים בעיר דאז, מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה במאי 2016 כי היא ניגשה לקול הקורא בשל ניסיונה הרב וכי היא הצליחה בתפקידה. עוד הוסיפה כי היא לא התבקשה להמציא לחע"ר המלצות לכתב וכי בקורות החיים שהעבירה לחע"ר נפלה טעות בתאריכים הנוגעים לעבודתה כמנהלת לשכת שר.

משרד מבקר המדינה מעיר לחע"ר על כך שזימנה לוועדת הבחינה ארבעה מועמדים שלא עמדו בתנאי הקול הקורא, ובכללם עובדת ב', שגם נבחרה בסופו של יום. על החע"ר היה לזמן רק את המועמד שעמד בדרישות התפקיד. תנאי הסף הנדרשים בקול קורא הם דרישות מינימליות, ובהיעדרן על הוועדה לפסול את השתתפותם של מועמדים.

4. על מועמד הניגש למכרז בשירות הציבורי להגיש שאלון אישי או בקשה למשרה הפנויה, ובו עליו למלא, בין היתר, את פרטיו האישיים, ולצרף קורות חיים ופרטים על השכלתו. על המועמד לצרף תעודות ואישורים שיאמתו את דבריו, ובכלל זה מסמכים המאמתים את ניסיונו המקצועי.



היעדר מסמכים
המעידים על ניסיונם
המקצועי של
מועמדים לתפקידים
בחע"ר פוגע ביכולתה
לנהל הליך בחירה
תקין של עובדים
ולשקול את מלוא
השיקולים הרלוונטיים
לבחירתם, ובכללם
את מידת עמידתם
בתנאי הסף

משרד מבקר המדינה מעיר לחע"ר על כך שלא דרשה ממועמדים שניגשו למכרזיה לצרף לקורות החיים שהם הגישו לה מסמכים, תעודות ואישורים לאימות ניסיונם המקצועי²⁶, בנוסף לאלו המעידים על השכלתם ומאפשרים לבחון את עמידתם בתנאי הסף. היעדר מסמכים המעידים על ניסיונם המקצועי של מועמדים לתפקידים בחע"ר פוגע ביכולתה לנהל הליך בחירה תקין של עובדים ולשקול את מלוא השיקולים הרלוונטיים לבחירתם, ובכללם את מידת עמידתם בתנאי הסף. הדבר פוגע בהליך המכרז, מקשה לקיים בקרה ופיקוח על אופן קבלת ההחלטות שלה ועלול לפגוע באמון הציבור בה.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעובדת ב', מנהלת רובע הבילויים לשעבר, על כך שלא מסרה לחע"ר נתונים מדויקים המעידים על השכלתה ועל ניסיונה המקצועי ולא צירפה מסמכים המאמתים את אשר ציינה בקורות החיים שהגישה לתפקיד.

מינוי מנהלת משרד

בדצמבר 2013 פרסמה החע"ר קול קורא לתפקיד מנהל/ת משרד למרכז ספורט ונופש חדש שהחע"ר מנהלת. החע"ר לא פרסמה אילו כישורים דרושים למילוי המשרה, בין היתר, תואר המשרה, דרגתה, שיעורה, עיקרי הכישורים הדרושים למילוי ועוד.

23 מועמדות העבירו את מסמכיהן בעקבות הקול הקורא. החע"ר סיננה את המועמדות והשאירה שלוש מועמדות סופיות, ובהן עובדת ג'.

במסמך שהחע"ר ריכזה בו את פרטי המועמדות למשרה, צוינו שמותיהן של שלוש המועמדות הסופיות ושל שאר המועמדות, אלו שסווגו כבלתי מתאימות. לנוכח העובדה שהחע"ר לא פרסמה בקול הקורא את הכישורים הנדרשים למשרה, אי אפשר לדעת על סמך אילו תבחינים ונימוקים גיבשה החע"ר את המסמך הנידון.

בינואר 2014 התכנסה ועדת הבחינה של החע"ר והחליטה לבחור בעובדת ג' למנהלת משרד למרכז הספורט והנופש.

בסיכום הדיון קבעה הוועדה: "לתפקיד כזה יש דרישה ניהולית, שיווקית וקשר עם לקוחות בטווח הקצר".

ביוני 2016 מסרה עובדת ג' בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי יש לה הכישורים הנדרשים לתפקיד וכי היא ניגשה לקול הקורא על סמך הניסיון הרב שצברה כמנהלת חשבונות, כמנהלת משרד וכמנהלת משאבי אנוש.

26 פרטי הניסיון המקצועי יכללו מלבד שנות הניסיון גם את תאריך כניסתו וסיום עבודתו של המועמד בחודשים ובשנים.

פרסום קול קורא ללא
 דרישות תפקיד עלול
 לפגוע במועמדים
 פוטנציאליים, שלא
 היה באפשרותם
 לדעת מהן דרישות
 התפקיד, ואינו עולה
 בקנה אחד עם עקרון
 השוויון

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולחע"ר כי היה עליהם לפרסם בקול הקורא את כלל הכישורים הנדרשים למילוי המשרה. בהיעדר תבחינים ותנאי סף גלויים לתפקיד, אי אפשר לדעת כיצד בחנה החע"ר את המועמדים, לכאלו המתאימים והבלתי מתאימים לתפקיד. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה ולחע"ר כי פרסום קול קורא ללא דרישות תפקיד עלול לפגוע במועמדים פוטנציאליים, שלא היה באפשרותם לדעת מהן דרישות התפקיד, ואינו עולה בקנה אחד עם עקרון השוויון. על העירייה והחע"ר להבטיח שקיפות מלאה בכל פרטי המשרה המוצעת. הדבר יעודד מועמדים נוספים להתמודד על המשרה.

החע"ר מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי כדי לפתוח את התפקיד למספר רב ככל האפשר של מועמדים, משום שמדובר בתפקיד זוט, לא פורטו בקול הקורא תנאי הסף, והמועמדים סוננו על בסיס ניסיון רלוונטי לתפקיד בתפקידי הנהלה, שיווק וקשרי לקוחות, בתוך מתן משקל להשכלה רלוונטית בתחומי הכספים, מינהל עסקים ושיווק.

משרד מבקר המדינה מעיר לחע"ר על החומרה שבהתנהלותה, כפי שהיא עולה מתשובתה - היו בידיה תנאי סף מפורטים, אולם היא לא פרסמה אותם בקול קורא. הדבר מעלה חשש להטיית ההליך התחרותי, וכך לפגיעה במועמדים פוטנציאליים ובעקרון השוויון.

סיכום

החובה המוטלת על רשויות מקומיות ועל תאגידיהן לקיים מכרזים לקליטת כוח אדם בהתאם לחוקים ולתקנות נועדה להבטיח, בין השאר, את קיומם של עקרונות השוויון והשקיפות ואת בחירתו של המועמד המתאים ביותר לתפקיד.

ממצאי הדוח מלמדים על התעלמות מטרידה של בכירי העירייה והתאגידים שנבדקו מחוקים ומתקנות בהיבט של מינוי פעילים פוליטיים למשרות ציבוריות.

ראש העירייה מר דב צור לא מנע את פעילותם של יו"ר דירקטוריון החכ"ר ושל סמנכ"ל החכ"ר כפעילים פוליטיים שלו במערכת הבחירות לרשויות המקומיות באוקטובר 2013.

על עיריית ראשון לציון וראש העירייה לקיים פיקוח הדוק ויעיל על תאגידי העירייה. על החברות לפעול על פי הנורמות המחייבות תאגידים עירוניים ולהסדיר את פעולת ועדות הבחינה שלהן.

על משרד הפנים לבחון את הליקויים שהועלו בדוח זה, בעניין סוגיית פעילותם של דירקטורים ובעלי תפקידים בתאגידים עירוניים במערכת בחירות, להעמיד את העירייה על חומרתם של הליקויים ולעקוב אחר דרך פעולתה לתיקונם - זאת כדי להבטיח את תפקודם התקין של תאגידי העירייה.

