

מינויים והתקשרויות  
על רקע זיקה פוליטית או אישית  
ברשויות מקומיות לאחר בחירות 2013



## תקציר

### רקע כללי

ב-22.10.13 התקיימו ב-187 רשויות מקומיות בחירות לראשות הרשות ולמועצה שלה. ב-5.11.13 התקיים סיבוב בחירות שני ב-38 רשויות מקומיות שבהן לא קיבל שום מועמד לראשות הרשות 40% מהקולות הכשרים<sup>1</sup> בסיבוב הראשון. בעקבות שני סבבי הבחירות התחלף ראש הרשות בכ-90 רשויות מקומיות. ברבות מהרשויות שבהן נבחר ראש רשות חדש התקבלו לעבודה לאחר הבחירות עובדים חדשים רבים, אם לאיזש משרות קיימות ואם לאיזש משרות חדשות.

השירות הציבורי בישראל מבוסס על תפיסה שיסודותיה הונחו עוד בימי ראשית המדינה: שירות בעל אופי ממלכתי, מקצועי ונטול זיקה פוליטית, המוציא לפועל את מדיניות נבחר הציבור. בעלי התפקידים בו אינם מתחלפים עם חילופי השלטון. על הנגע הרע של המינויים הפוליטיים עמד בית המשפט העליון<sup>2</sup>: "רשות ציבורית הממנה עובד בשירות הציבור, פועלת כנאמן הציבור, וכלל גדול בידו שנאמנות זו צריך שתופעל בהגינות, ביושר, ללא שיקולים זרים ולטובת הציבור שמכוחו ולמענו מסורה סמכות המינוי בידי הרשות הממנה... כאשר איש ציבור ממנה עובד בשירות הציבור על-פי שיקולים זרים של אינטרסים פוליטיים-מפלגתיים, מינוי כזה פסול הוא, ויש בו משום מעילה באמון של הציבור שהסמיך את הרשות הממנה".

את הליכי קבלת העובדים בעירייה קבע שר הפנים בתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), התש"ם-1979 (להלן - תקנות קבלת עובדים). בתקנות נקבעו המקרים שבהם חובה לקיים מכרז פומבי לאיזשה של משרה, והמשרות שאין חובה לקיים מכרז לאיזשן. משרד הפנים דרש, בנוהל אסדרת חברה עירונית שפרסם בראשית שנת 2011, לכלול בתקנונים של התאגידים העירוניים הוראה שלפיה "כללי קליטת עובדים וקידומם ותנאי העסקתם יקבעו בהתאם להנחיות משרד הפנים. עד לפרסום הנחיות אלו, כללי קליטת עובדים וקידומם החלים על הרשות המקומית יחולו על התאגיד העירוני".

קבלת עובדים לעירייה מעוגנת בהוראות שונות נוספות, שנועדו להבטיח שהעירייה תאייש משרות פנויות במועמדים מתאימים על סמך כישוריהם המקצועיים בלבד, ושזיקת מועמדים לראש העירייה או לסיעתו לא תטה - לשבט או לחסד - את תהליך המיון, הבחירה והמינוי לתפקיד.

1 סעיף 9(ב) לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975, קובע כי אם ביום הבחירות לא קיבל שום מועמד 40% מהקולות הכשרים, יתקיימו 14 ימים לאחר מכן בחירות חוזרות לראשות הרשות. בבחירות אלו יתמודדו שני המועמדים שקיבלו בסיבוב הבחירות הראשון את מספר הקולות הכשרים הגדול ביותר.

2 בג"ץ 4566/90 דקל נ' שר האוצר, פ"ד מ"ה(1) 28, 33, 35 (1990).

## פעולות הביקורת

ממצאים חמורים  
במיוחד הועלו  
בעיריות עפולה ונשר

בשלהי שנת 2014 ובראשית שנת 2015 בדק משרד מבקר המדינה את הליכי הקבלה לעבודה, בעיקר למשרות בכירות, של בעלי זיקה פוליטית או אישית לראש העירייה או לסיעתו או לסיעה החברה בקואליציה העירונית, בעיריות **אשקלון, חדרה, נשר, עפולה וקריית אונו** (להלן - העיריות שנבדקו), לאחר הבחירות שהתקיימו בהן בסוף שנת 2013 ועד תחילת שנת 2015 (להלן - התקופה הנסקרת)<sup>3</sup>.

עוד נבדקו הליכי הקבלה לעבודה בתקופה הנסקרת בחברות עירוניות של שלוש עיריות: בעפולה - **החברה הכלכלית לפיתוח עפולה בע"מ**; באשקלון - **החברה הכלכלית לאשקלון בע"מ, החברה העירונית לתרבות, נוער, ספורט ונופש אשקלון בע"מ**; ובגבעתיים<sup>4</sup> - **יעד חברה לפיתוח גבעתיים בע"מ**. לשם קיום ביקורת בחברות האלה החליט מבקר המדינה בסוף שנת 2014, בתוקף סמכותו לפי סעיף 9(7) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], להפעיל את ביקורת המדינה עליהן.

משרד מבקר המדינה יצביע בדוח זה על מועמדים שמונו לתפקידים - מקצתם בכירים - בשש העיריות, ברובם זמן קצר לאחר מועד הבחירות, בעיקר בגלל זיקתם הפוליטית או האישית לראש העירייה, לחברי סיעתו או לחברי סיעה אחרת בקואליציה העירונית. הזיקה נקבעה לאחר שנבדקו היבטים של הליך המינוי, ובכלל זה - קביעת הצורך בתפקיד, אופן פרסום המכרז, קביעת תנאי הסף, פרק הזמן להגשת המועמדות, קביעת הרכב ועדת הבחינה, כישורי המועמדים, נימוקי ועדת הבחינה ותנאי העסקתו של המועמד הזוכה.

ציון כי קיימים הבדלים, חלקם משמעותיים, בדרגות חומרת הממצאים שהועלו בעיריות השונות. ממצאים חמורים במיוחד הועלו בעיריות **עפולה ונשר**.

## הליקויים העיקריים

### מינוי מועמדים בעלי זיקה בהליך פגום

בדו"ח זה מובאים נתונים על הליכי 36 מכרזים למינוי עובדים: 17 בעיריית **עפולה**, 7 בעיריית **נשר**, 8 בעיריית **אשקלון**, 2 בעיריית **חדרה** ו-2 בעיריית **קריית אונו**. הועלו בהם הפגמים שלהלן:

- 3 בבחירות שהתקיימו בסוף שנת 2013 נבחר מר איתמר שמעוני לראשות עיריית אשקלון; מר צביקה גנדלמן לראשות עיריית חדרה; מר אברהם בינמו לראשות עיריית נשר; עו"ד יצחק מירון לראשות עיריית עפולה; ומר ישראל גל לראשות עיריית קריית אונו.
- 4 בבחירות שהתקיימו בסוף שנת 2013 נבחר מר רן קוניק לראשות עיריית גבעתיים.

ב-26 מכרזים שנבדקו (17 בעיריית עפולה, 2 בעיריית נשר, 5 בעיריית אשקלון ו-2 בעיריית חדרה) לא פורסמה דרגת המשרה, כנדרש בתקנות קבלת עובדים; ב-17 מכרזים (12 בעיריית עפולה, 4 בעיריית נשר, שיועדו ל-9 משרות, ו-1 בעיריית חדרה) נקבעו תנאי סף שונים מאלו שנקבעו בקובץ העיסוקים<sup>5</sup>, ועולה חשש כי הותאמו לכישורי מועמדים מסוימים, בעלי זיקה פוליטית או אישית לראש העירייה; פרקי הזמן שהקצו העיריות להגשת הבקשות להשתתף במכרזים היו לעתים קצרים, וכך לא מוצו יתרונות הליך המכרז.


ב-12 מכרזים (10 בעיריית עפולה ו-2 בעיריית אשקלון) היה מספר חברי ועדת הבחינה זוגי, בניגוד לנדרש בתקנות קבלת עובדים; 13 מועדות הבחינה (7 בעיריית עפולה, 4 בעיריית נשר ו-2 בעיריית קריית אונו) לא ניהלו את הפרוטוקולים של דיוניהן כנדרש, ולכן אלה לא שיקפו את הליך הבחינה. ב-2 מקרים **בעיריית נשר** ובכל המקרים **בעיריית עפולה** לא חתמו חברי הוועדה על הפרוטוקולים כנדרש בתקנות קבלת עובדים. ב-16 מכרזים (7 בעיריית עפולה, 4 בעיריית נשר, 3 בעיריית אשקלון ו-2 בעיריית קריית אונו) לא נימקו ועדות הבחינה את החלטותיהן, וכמעט בכל המכרזים האלה לא היה בין חברי הוועדה נציג ציבור. במרבית המכרזים הרלוונטיים בתקופה הנסקרת - **בעיריית נשר** עד פברואר 2014 ו**בעיריית עפולה** עד אפריל 2014 - לא קבעו ראשי העיריות רשימה של נציגי ציבור לוועדות הבחינה שמהן ימונו נציגי הציבור החברים בוועדה, כנדרש בתקנות קבלת עובדים.

פורסמו 3 מכרזים **בעיריית עפולה** ו-2 מכרזים **בעיריית אשקלון** לתפקידים שלא היו קיימים באותן עיריות קודם לכן או למשרות בכירות שאוחדו. **בעיריית עפולה** לא הומצאו לעובדי הביקורת מסמכים המלמדים על נחיצות התפקיד החדש שנוצר או על הגדרת התפקיד שיאחד בין שתי מחלקות.

**בעיריית נשר** התקבלו לעבודה בסוף שנת 2013 עובדים שנבחרו לתפקיד בלא הליך של מכרז ובלי שהתכנסה ועדת בחינה. דבר זכייתם נרשם במסמך שכונה "פרוטוקול", שלא בהתאם לתקנות קבלת עובדים ותוך יצירת מצג מטעה - על ידי ממלא מקום ראש העירייה, גזבר העירייה דאז ומזכיר העירייה דאז - בהליך פסול מעיקרו. גם בשנת 2014, לאחר שראש העירייה קבע את הנציגים לוועדת בחינה, העירייה לא זימנה את כל המועמדים להופיע בפניה כנדרש בתקנות קבלת עובדים.

בשני מכרזים **בעיריית חדרה** היו בוועדת הבחינה גם "משקיפים" ללא מעמד רשמי<sup>6</sup>; במכרז אחד **בעיריית חדרה** אף היה נציג הציבור בוועדה בעל זיקה לראש העירייה הנבחר (מה שמעלה חשש שעמדותיו הושפעו מיחסיו עם ראש העירייה), וזאת בניגוד לחובה להכליל נציג ציבור אחד לפחות בוועדה, שיהיה גורם אובייקטיבי, בלתי תלוי בנבחר הציבור ובעובדי העירייה.

5 בשנת 1992 פרסם משרד הפנים קובץ ניתוח עיסוקים ותיאור תפקידים בשלטון המקומי שנועד לשמש כלי עזר ניהולי לרשויות המקומיות (להלן - הקובץ הישן). באוגוסט 2012 פורסם קובץ מעודכן (להלן - הקובץ המעודכן), שהפך למסמך מחייב בתחילת פברואר 2014 (ראו להלן).  
6 הם לא שימשו כ"יועץ-בוחר" כמשמעו לפי סעיף 24 (ב) בתקנות קבלת עובדים.


  
 בעיריית עפולה
   
 הובילו הליכים בלתי
   
 תקינים להחלפת כל
   
 שדרת הניהול
   
 ב"אנשי שלומנו",
   
 קרי מועמדים בעלי
   
 זיקה פוליטית או
   
 אישית לראש
   
 העירייה ולחברי
   
 סיעתו

ב-23 מכרזים שנבדקו (16 בעיריית עפולה ו-7 בעיריית אשקלון) היו בוועדות הבחינה חברים בעלי זיקה לראש העירייה, ועולה חשש שזיקתם הטתה את בחירתם והכריעה את הכף לטובת מועמדים שבתקופת הבחירות פעלו להיבחר או לטובת סיעתו; מקצתם אף היו ברשימת המועמדים של סיעתו למועצת העירייה.

בייחוד בלטה בעניין זה **עיריית עפולה**: המועמדים שהוצבו במקומות 4, 7, 10, 11, 13 ו-14 ב"תנופה לעפולה", סיעת ראש העירייה, נבחרו לאיש תפקידים בעירייה, ברובם בכירים.

**בעיריית עפולה** הובילו הליכים בלתי תקינים להחלפת כל שדרת הניהול ב"אנשי שלומנו", קרי מועמדים בעלי זיקה פוליטית או אישית לראש העירייה ולחברי סיעתו, כלהלן: ב-6 מכרזים לתפקידים בכירים - ראש מינהל התרבות והספורט, סמנכ"ל התפעול, סמנכ"ל החינוך, דובר העירייה, מנהלת מחלקת הקליטה ומנהל מחלקת הספורט - פורסמו שמות הזוכים עוד לפני שנבחנו המועמדים בפני ועדת הבחינה; לא זו בלבד, אלא של"זוכים" הותאמו מספרי טלפון פנימיים בעירייה והם שובצו בחדרים, קודם הדיון במכרז. במכרזים נוספים שבהם הועלו פגמים מינתה העירייה מועמדים בעלי זיקה לראש העירייה לתפקידים בכירים, לרבות מנכ"ל העירייה, מנהלת אגף משאבי האנוש, מנהלת אגף אסטרטגיה, צעירים ונוער ומנהלת מרכז ההשכלה.

תפקידים בכירים ואחרים אוישו, במכרזים בהליך פגום, על ידי מועמדים בעלי זיקה לראש העירייה גם בעיריות אחרות שנבדקו: **בעיריית חדרה** מנהל אגף התפעול ואיכות הסביבה ומנהל יחידת האכיפה; **בעיריית נשר** מנהל המוקד העירוני ומנהל יחידת האחזקה והתחזוקה; **בעיריית אשקלון** מנכ"ל העירייה, מנהל אגף החינוך, מנהלת אגף השירות העירוני, מנהלת יחידת סיור שטח במוקד העירוני, קב"ט מוסדות החינוך, מנהל מרכז השירות לתושב, מנהל הפיקוח והשיטור הקהילתי באגף לאיכות הסביבה ונהג ראש העירייה; ו**בעיריית קריית אונו** דובר העירייה ומנהל אגף חירום, פיקוח וביטחון.

## מינויים בעלי זיקה לראש העירייה בחברות עירוניות ובגופים נוספים

בחברות העירוניות והכלכליות באשקלון (5), בעפולה (2) ובגבעתיים (3) מונו 10 עובדים בעלי זיקה לראשי הרשויות או לחברי סיעתם ואשר פעלו בתקופת הבחירות להיבחרו של ראש העירייה, לרבות לתפקידי מנכ"לים ולתפקידים בכירים נוספים. בהליכי מינוים של הבכירים האלה נמצאו בדרך כלל ליקויים כבדי משקל.

לנוכח הליקויים  
החמורים, המהותיים  
וכבדי המשקל  
שהעלה משרד  
מבקר המדינה  
בהתנהלות עיריות  
נשר ועפולה, ממליץ  
משרד מבקר  
המדינה למשרד  
הפנים לנקוט צעדים  
תקיפים העומדים  
לרשותו על פי דין  
כנגד ראשי עיריות  
אלה

## שומרי הסף בעירייה

ממצאי הביקורת עלה כי ככל הנראה המבקרת הפנימית של **עיריית עפולה** והיועצת המשפטית לשעבר של העירייה והמבקר הפנימי של **עיריית אשקלון**, אשר השתתפו בוועדות הבחינה לקבלת עובדים ברשויות שלהם, לא היו ערים לנושא המינויים הפוליטיים וההליכים הלא תקינים בוועדות הבחינה שבהן השתתפו.

## התקשרות עם יועצים

**עיריות נשר ועפולה** התקשרו עם עורכי דין בעלי היכרות קודמת עם ראשי העיריות למתן שירותי ייעוץ משפטי ללא ביצוע מכרז, או למצער הליך תחרותי סדור אחר שבבסיסו אמות מידה קבועות מראש. לא נמצאו מסמכים המעידים על אופן קביעת גובה שכר הטרחה בהתקשרות עם עורכי הדין.

ראש **עיריית חדרה** בחר ביועץ תקשורת חיצוני בהליך בחירה פגום. שני תנאים שפורטו בהסכם עמו לא פורסמו מראש ולא נמסרו לשני מציעים נוספים שהעירייה פנתה אליהם; וראש העירייה, שהיה חבר בוועדה לבחירת יועצים, היה במצב של חשש לניגוד עניינים, מפני שיועץ התקשורת הוא שריכוז וניהל את הדוברות ויחסי הציבור של סיעתו בתקופת הבחירות, והיה בקשרי עבודה הדוקים עמו ועם ראשי מטה הבחירות של הסיעה. במצב עניינים זה לא היה מקום שראש העירייה ייקח חלק בוועדה לבחירת יועצים שבחרה את יועץ התקשורת.

## ההמלצות העיקריות

על העיריות שנבדקו לאישר משרות פנויות במועמדים מתאימים על סמך כישוריהם המקצועיים בלבד, משיקולים ענייניים, בהליך שוויוני ושקוף ובקיום דקדקני של כל הוראות הדין והעקרונות הבסיסיים של המשפט הציבורי ושל מינהל תקין.

על העיריות לפעול על פי הנחיות משרד הפנים בכל נוגע לדרישות התפקיד ולתנאי הסף למשרות השונות שהגדיר המשרד בקובץ העיסוקים.

על ראשי העיריות להקפיד שבועדות הבחינה לא ישתתפו חברים בעלי זיקה פוליטית (או זיקה אחרת) למי מהמועמדים במכרז, ושלא יהיה לגביהם חשש לניגוד עניינים ביחס למועמד.

לנוכח הליקויים החמורים, המהותיים וכבדי המשקל שהעלה משרד מבקר המדינה בהתנהלות **עיריות נשר ועפולה**, הפגיעה באמון ציבור תושבי הרשויות במוסדות השלטון המקומי ומינוי מועמדים שנראה כי קשריהם קדמו לכישוריהם, ממליץ משרד מבקר המדינה למשרד הפנים לנקוט צעדים תקיפים העומדים לרשותו על פי דין כנגד ראשי עיריות אלה בגין פגיעה קשה בסדרי מינהל תקין, בטוהר

המידות ובמוסר הציבורי. יצוין כי בעת סיכום הדוח ומסקנותיו התגבש במשרד מבקר המדינה החשש לעבירות פליליות בכמה עניינים. בהתאם להוראות הדין יועברו אלה ליועץ המשפטי לממשלה.

לנוכח הליקויים המהותיים שעלו בדוח זה, משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לשקול כמה המלצות לתיקון יסודי:

לבחון לעומק חלופות להתמודדות עם התופעה של מינויים פוליטיים ברשויות המקומיות, ובהן ייזום הליכים לתיקון הוראות הדין החלות על הרשויות המקומיות, שיחייב מועמד לתפקיד בעירייה לדווח בשאלון אישי שימלא על כל זיקה פוליטית או אישית כאמור.

לבחון אם יש מקום לשנות את ההוראות בעניין הרכבי ועדות הבחינה בעיריות ולקבוע בהן הסדרים שיהיה בהם כדי להבטיח שהשיקולים העיקריים בעת בחירת עובדים לתפקידים בכירים בעירייה באמצעות מכרז, בעיקר לאחר תקופת בחירות, לא יהיו קשורים למידת תמיכתם של המועמדים בראש העירייה הנבחר והשתתפותם במסע הבחירות שלו.

לבחון ייזום תיקוני חקיקה אשר יבטיחו את האיזון הראוי בהרכב ועדת המכרזים לבחירת עובדים בכירים, כך שבמידת האפשר יהיה ייצוג הולם לאופיצייה, ואם לא ניתן לנהוג כך, הוועדה לא תכלול חבר הנהלה.

אם לא מינה ראש העירייה נציג ציבור לוועדת הבחינה - גורם חיצוני ציבורי שאינו קשור לבחרי העירייה ועובדיה - או אם מינה נציג ציבור אך הוא לא הוזמן להשתתף בוועדה, מן הראוי שלא תכנס כלל ועדת בחינה; אם כונסה ועדה שלא כדין, שומה על משרד הפנים לבחון מחדש את המינויים שיצאו לפועל בעקבות הליך כזה.

אם נציג ציבור מונה והוזמן להשתתף בוועדת בחינה אך לא הגיע, היעדרו עלול לפגוע בבחירה מיטבית מבין המועמדים, ולכן מן הראוי לקיים ועדת בחינה רק בנוכחותו. כדי למנוע מצב של כינוס ועדה בהיעדר נציג ציבור, מן הראוי לשקול למנות נציגי ציבור רבים יותר, לרבות נציג ציבור "זרבי" לכל ועדה, ולוודא בעוד מועד התייצבות אחד מהם בוועדת הבחינה.

אם לאחד המועמדים לתפקיד בעירייה זיקה פוליטית או אישית לראש העירייה הנבחר או לסיעתו או לסיעה שתמכה בבחירתו או שהיא חברה בקואליציה העירונית, על חברים בוועדה שאף להם זיקה פוליטית לראש העירייה או לסיעתו להימנע מלהשתתף בוועדת הבחינה, או למצער לבקש את חוות הדעת של היועץ המשפטי לגבי חברותם בוועדה ולפעול לפיה. השתתפותם של אלה בנסיבות המתוארות אינה מאפשרת תחרות הוגנת בין המועמדים במכרז ועלולה לפגוע בעקרון השוויון ביניהם.

על משרד הפנים לבחון מחדש את מינויי העובדים שהתקבלו לעיריות, לחברות הכלכליות והעירוניות ולגופים האחרים בהליכים שנמצאו בהם ליקויים חמורים, ושעולה החשש שביסוד בחירתם עומד הרקע הפוליטי שלהם ולא כישוריהם.



## סיכום

בעת סיכום הדוח ומסקנותיו התגבש במשרד מבקר המדינה החשש לעבירות פליליות בכמה עניינים. בהתאם להוראות הדין יועברו אלה ליועץ המשפטי לממשלה

דוח זה מצביע על כך שבתקופה שלאחר הבחירות לרשויות המקומיות בנובמבר 2013 התקבלו לעבודה בעירויות שנבדקו ובתאגידיים שלהן, בהליכים בלתי תקינים, עשרות עובדים שהיו פעילים פוליטיים או מקורבים לראש העירייה או לחברי הקואליציה. מרבית העובדים האלה התקבלו במכרזים שליקויים חמורים נמצאו בהליכי ניהולם. בחלק מהמינויים עלה חשש סביר וממשי שהפן הפוליטי או האישי היה גורם משפיע ולפעמים אף מכריע בבחירתם לתפקיד. מספר המינויים הפוליטיים שהועלו מצביע גם על תופעה מדאגה של חריגה מהוראות הדין הנוגעות לאיוש משרות ומכללי המינהל התקין.

נוסף על כך פיטרו חלק מהעירויות עובדים בכירים או עודדו את פרישתם והתפטרותם, ועלה חשש שהפיטורים אף הם נעשו על רקע פוליטי וכדי לפנות את המשרות לפעילים פוליטיים.

השירות הציבורי במדינת ישראל מושתת על עובדים קבועים האמורים להתמנות לתפקידם על פי כישוריהם המקצועיים, בלי שלזוהות פוליטית יהיה משקל כלשהו, לשבט או לחסד, בתהליך המיון, הבחירה והמינוי לתפקיד. מינוי עובד בשירות הציבור בידי איש ציבור על פי שיקולים זרים של אינטרסים פוליטיים-מפלגתיים צרים הוא פסול, ומפר את אמון הציבור ברשות המבצעת ובשירות הציבורי. מינוי מעין זה פוגע בעקרון שלטון החוק ובעקרון השוויון ועלול לפגוע ברמה המקצועית של עובדי הציבור, להביא לתופעה של מתן קדימות לקשרים על פני כישורים, ולהוביל לניגוד עניינים ולחשש לשקילת שיקולים זרים המתבטאת בהעדפת עניין מפלגתי על אינטרס ציבורי. נוסף על כך, במרבית הליכי קבלת העובדים המתוארים בדוח זה נגרמו ללא ספק טרחה מיותרת ועוגמת נפש מרובה לכל המתמודדים הפוטנציאליים לתפקידים, שסברו שניתנת להם הזדמנות שווה לזכות במכרזים.

לנוכח הליקויים החמורים, המהותיים וכבדי המשקל שהעלה משרד מבקר המדינה, בייחוד בהתנהלות עירויות נשר ועפולה, ולנוכח הפגיעה באמון ציבור תושבי הרשויות במוסדות השלטון המקומי ומינוי מועמדים שנראה כי קשריהם קדמו לכישוריהם, ממליץ משרד מבקר המדינה למשרד הפנים לנקוט בצעדים תקיפים העומדים לרשותו על פי דין כנגד ראשי עירויות נשר ועפולה בגין פגיעה קשה בסדרי מינהל תקין, בטוהר המידות ובמוסר הציבורי. יצוין כי בעת סיכום הדוח ומסקנותיו התגבש במשרד מבקר המדינה החשש לעבירות פליליות בכמה עניינים. בהתאם להוראות הדין יועברו אלה ליועץ המשפטי לממשלה.

יודגש כי אין בהערות משרד מבקר המדינה כדי להטיל דופי בכישוריהם של מי מהמועמדים שנבחרו. הביקורת התמקדה בפגמים שנפלו בהליכי המינוי ובפערים שבין הדרישות על פי הדין ובין הליכי המינוי בפועל, ולא בטיב העבודה או השירות של ממלאי התפקידים.

## מבוא

ב-22.10.13 התקיימו ב-187 רשויות מקומיות בחירות לראשות הרשות ולמועצה שלה. ב-5.11.13 התקיים סיבוב בחירות שני ב-38 רשויות מקומיות שבהן לא קיבל שום מועמד לראשות הרשות 40% מהקולות הכשרים בסיבוב הראשון. בעקבות שני סבבי הבחירות התחלף ראש הרשות בכ-90 רשויות מקומיות. ברבות מהרשויות שבהן נבחר ראש רשות חדש התקבלו לעבודה לאחר הבחירות עובדים חדשים, אם לאיזו משרות קיימות - מקצתן בכירות - ואם לאיזו משרות חדשות.

על הליכי קבלת עובדים לעירייה להתנהל בהתאם להוראות המעוגנות בחקיקה, בפסיקה ובנוהלי משרד הפנים, כדי להבטיח בעיקר שהעירייה, כנאמן הציבור, תקפיד על טוהר המידות, תשמור על אמון הציבור, תאייש משרות פנויות בהליך שוויוני וכפועל יוצא תמנה את האדם הכשיר ביותר למשרה. הבטחת טוהר הליכי המינוי ותקינותם עשויה להשפיע גם על ניהולה התקין והיעיל של הרשות מהבחינה התקציבית.

מבקר המדינה התריע בעבר בדוחותיו<sup>7</sup> על נגע המינוי של עובדים ממניעים פוליטיים או מטעמים אישיים למשרות במשרדי ממשלה, ברשויות מקומיות ובחברות ממשלתיות: "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 המינוי, הבחירה והמינוי לתפקיד"<sup>8</sup>; "יש לראות בחומרה רבה את נגע המינויים הפוליטיים שפשה בשלטון המקומי. כאלה פוגעים באמון הציבור בשלטון המקומי"<sup>9</sup>.

## פעולות הביקורת

בשלהי שנת 2014 ובראשית שנת 2015 בדק משרד מבקר המדינה את הליכי הקבלה לעבודה, בעיקר למשרות בכירות, של בעלי זיקה לראש העירייה או לסיעתו או לסיעות החברות בקואליציה העירונית, בעיריות **אשקלון, חדרה, נשר, עפולה**

7 מבקר המדינה, **דוח שנתי 39** (1989), עמ' 627; **דוח שנתי 41** (1991), עמ' 596; **דוח שנתי 43** (1993), עמ' 732; **דוח שנתי 44** (1994), עמ' 917; **דוח שנתי 47** (1997), עמ' 838; **דוח שנתי 48** (1998), עמ' 871; **דוח שנתי 52 א** (2001), עמ' 283; **דוח שנתי 55 ב** (2005), עמ' 655; **דוח שנתי 58 ב** (2008), עמ' 1355; **דוח על מינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות** (1989), עמ' 36; **דוח על הביקורת בשלטון המקומי** (1998), עמ' 11; **דוח על הביקורת בשלטון המקומי** (2004), עמ' 9; **דוח על הביקורת בשלטון המקומי** (2010), עמ' 893; **דוח על הביקורת בשלטון המקומי** (2011), עמ' 863; **דוח ביקורת על הרשות לעסקים קטנים ובינוניים בישראל - מינויים פוליטיים** (2006).

8 מבקר המדינה, **דוח שנתי 43** (1993), עמ' 732; **דוח שנתי 66 ג** (2016), עמ' 173.

9 מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי** (1998), עמ' 33.

**וקריית אונו**, לאחר הבחירות שהתקיימו בהן בסוף שנת 2013 ועד תחילת שנת 2015<sup>10</sup>.

עוד נבדקו הליכי הקבלה לעבודה בתקופה הנסקרת בחברות עירוניות של שלוש עיריות: בעפולה - **החברה הכלכלית לפיתוח עפולה בע"מ**; באשקלון - **החברה הכלכלית לאשקלון בע"מ**, **החברה העירונית לתרבות, נוער, ספורט ונופש אשקלון בע"מ**; ובגבעתיים<sup>11</sup> - **יעד חברה לפיתוח גבעתיים בע"מ**. לשם קיום ביקורת בחברות האלה החליט מבקר המדינה בסוף שנת 2014, בתוקף סמכותו לפי סעיף 9(7) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], להפעיל את ביקורת המדינה עליהן.

להלן נתונים כלליים על העיריות שנבדקו:

#### לוח 1: נתונים כלליים על העיריות שנבדקו

שם העירייה	שנת הכרזה כעיר	אוכלוסייה (לפי מס' תושבים לשנת 2015)*	תחום השיפוט של העירייה (בדונם)	רמה חברתית-כלכלית (אשכול)**
אשקלון	1955	131,000	55,000	5
גבעתיים	1959	58,000	3,246	9
חדרה	1952	89,000	49,000	5
נשר	1995	23,400	12,000	7
עפולה	1972	45,000	27,000	5
קריית אונו	1992	38,000	4,000	9

\* לפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "יישובים, אוכלוסייתם ומידע נוסף".  
\*\* היישובים בארץ נחלקים לעשרה אשכולות מהבחינה החברתית-כלכלית (אשכול 1 - המצב הקשה ביותר).

בדוח זה יובאו ממצאים הנוגעים למועמדים שמונו לתפקידים - מקצתם בכירים - בעיריות ובחברות העירוניות שנבדקו, ברובם זמן קצר לאחר מועד הבחירות, בעיקר בגלל זיקתם הפוליטית, האישית או העסקית לראש העירייה, לחברי סיעתו או לחברי סיעה אחרת בקואליציה העירונית. הזיקה נקבעה לאחר שנבדקו היבטים של הליך המינוי, ובכלל זה - קביעת הצורך בתפקיד, אופן פרסום המכרז, קביעת תנאי הסף, פרק הזמן להגשת המועמדות, קביעת הרכב ועדת הבחינה, כישורי המועמדים, נימוקי ועדת הבחינה ותנאי העסקתו של המועמד הזוכה.

10 ראו הערת שוליים 3 לעיל.

11 ראו הערת שוליים 4 לעיל.

יצוין כי קיימים הבדלים, חלקם משמעותיים, בדרגות חומרת הממצאים שהועלו בעיריות השונות. ממצאים חמורים במיוחד הועלו בעיריות עפולה ונשר.

## המסד הנורמטיבי

### נורמות קבלת עובדים בעיריות

בפקודת העיריות נקבע, בין היתר, כי "לא יתמנה אדם לעובד עירייה... אלא לאחר שראש העירייה או מי שהוא הסמיך לכך הכריז על המשרה בפומבי", זאת בכפוף לסמכותו של שר הפנים לקבוע בתקנות כללים בדבר המכרז ופרטיו ומשרות שלא תחול לגביהן חובת מכרז.

בתוקף סמכותו האמורה, ובאישור ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת, התקין שר הפנים את תקנות קבלת עובדים. בתקנות, לפי ניסוחן לפני התיקון מיולי 2014, נקבע כי חלה חובת קיום מכרז פומבי לאיוש משרות בדרגה 7 ומעלה של הדירוג המינהלי או בדרגה 37 ומעלה של דירוג המח"ר או דירוג ההנדסאים והטכנאים, ובתנאי שיש עליהן הקצבה בתקציב המאושר ושלא אוישו בדרך אחרת<sup>12</sup>. עוד נקבע בתקנות כי לא תחול חובת קיום מכרז פומבי בין היתר על איוש משרה של מנהל לשכה או מזכיר אישי של ראש העירייה, או מזכיר אישי של סגן ראש העירייה בשכר. בתיקון מיולי 2014, שנכנס לתוקפו באוגוסט 2014, הורחבו משרות האמון לשש, ונקבע כי לא תחול חובת קיום מכרז פומבי על איוש המשרות האלה: מנהל לשכת ראש רשות מקומית, עוזר לראש רשות מקומית, נהג של ראש רשות מקומית, מנהל לשכה של סגן ראש רשות מקומית בשכר, עוזר של סגן ראש רשות מקומית בשכר ומנהל לשכה או עוזר למנהל כללי שהעסקתם אושרה על ידי המועצה<sup>13</sup>.

### מינוי עובדים בעלי זיקה פוליטית, אישית או עסקית לראש העירייה

השירות הציבורי בישראל מבוסס על תפיסה שישודותיה הונחו עוד בימי ראשית המדינה: שירות בעל אופי ממלכתי, מקצועי ונטול זיקה פוליטית, המוציא לפועל את מדיניות נבחרי הציבור. בעלי התפקידים בו אינם מתחלפים עם חילופי השלטון, למעט נושאי משרות אמון בכירות מעטים (מנכ"לים ואחרים), ונשמרת בו ההפרדה בין קובעי המדיניות ובין הסגל המקצועי המממש את המדיניות<sup>14</sup>. במהלך השנים

12 הפסיקה הכירה בכך שדרך אחת יכולה להיות מכרז פנימי, גם אם הוא לא הוזכר במפורש בתקנות קבלת עובדים.

13 בעניין זה יצוין כי מרבית המכרזים שאליהם מתייחסת הביקורת בפרק זה פורסמו לפני שנכנס התיקון מיולי 2014 לתוקף.

14 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 166 (2016), עמ' 173.

מתקיים מאבק תמידי בין הגורמים המנסים לערער את יסודות השירות הציבורי הממלכתי לבין העומדים על המשמר, וכבר עמד על כך בית המשפט העליון בשבתו כבג"ץ:

"גישת 'שירות הציבור' חלה גם בגופים הממשלתיים השונים אמנם, תולדות השירות הציבורי בישראל, לא רק בממשלה גופה אלא במכלול השירות, לרבות חברות ממשלתיות ותאגידים סטטוטוריים, וכן בשלטון המקומי, רצופות מאבקים מתמידים בין ניסיונם של גורמים פוליטיים למנות מינויים פוליטיים, ובין המבקשים לשמר את עקרונות היסוד של השיטה"<sup>15</sup>.

על הנגע הרע של המינויים הפוליטיים עמד בית המשפט בכמה פסקי דין. בהקשר זה קבע בג"ץ בדצמבר 1990<sup>16</sup>:

"רשות ציבורית הממנה עובד בשירות הציבור, פועלת כנאמן הציבור, וכלל גדול בידינו שנאמנות זו צריך שתופעל בהגינות, ביושר, ללא שיקולים זרים ולטובת הציבור שמכוחו ולמענו מסורה סמכות המינוי בידי הרשות הממנה... 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".

עוד קבע בית המשפט העליון באוקטובר 1998, בעת שנדרש לשוב ולדון בנושא המינויים הפוליטיים<sup>17</sup>:

"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 שבה הקשרים קודמים לכישורים, והפוליטיקה במובן הצר הופכת לגורם המרכזי למינוי; הוא עלול להביא לניפוח המערכת על-מנת לקלוט 'מידעים', 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 הווייתנו כחברה מתוקנת".

15 בג"ץ 4284/08 קלפנר נ' חברת דואר ישראל בע"מ, פ"ד ס"ג (3) 766 (2010).

16 בג"ץ 4566/90 דקל נ' שר האוצר, פ"ד מ"ה (1) 28, 33, 35 (1990).

17 בג"ץ 154/98 הסתדרות העובדים החדשה נ' מדינת ישראל, פ"ד נ"ב (5), 111, 122 (1998).

פיטורים פוליטיים...  
אולי אף גרועים  
מהמינויים הפוליטיים,  
כי יש בהם ירידה לחיי  
הזולת על ידי נישולו  
מעיסוקו

נוסף על פגיעתו בכללי המינהל התקין, בעקרונות המשפט המינהלי ובטוהר המידות, מינוי פוליטי יכול בנסיבות מסוימות להיות עבירה פלילית של מרמה והפרת אמונים<sup>18</sup>.

צדו האחר של מטבע המינויים הפוליטיים הם הפיטורים הפוליטיים - שלוחת פרא של הפיטורים הבלתי חוקיים.

עמד על כך השופט רובינשטיין<sup>19</sup>:

"ישנם נושאים שלגבי טיבם אין צורך באסמכתאות, הם מעוררים פסלות מניה וביה. הפיטורים הפוליטיים הם אחד מהם... פיטורים פוליטיים... אולי אף גרועים מהמינויים הפוליטיים, כי יש בהם ירידה לחיי הזולת על ידי נישולו מעיסוקו... תיק זה מפנה זרקור נוסף לרעה חולה זו, פרי באושים של תופעת המינויים הפוליטיים. זו פוגעת במי שאת מקומם חמדו ממניהם של המינויים הפוליטיים, על ידי סילוקם בתואנות שווא וברגל גסה. כדי למנות מינויים פוליטיים יש צורך במקומות פנויים, ועל כן 'מתבשלת' דרך לפטר, וכבר היו דברים מעולם, לא רק בארצנו".

השופטת (כתוארה אז) א' ברק ציינה<sup>20</sup> כי בפיטורים בשל אי-התאמה נטענת, "אי התאמה זו צריך שתהיה אמיתית, ולא אך אי רצון פוליטי או אחר לעבוד עם אותו עובד בכיר, שהיה במקום העבודה בטרם הגיע הממונה החדש. אדם שהתאים לתפקיד קודם לכן, הנטל על המעביד המפטר להוכיח כי אותו עובד אינו מתאים לתפקידו".

גם נשיא בית הדין לערעורים השופט אדלר קבע<sup>21</sup> כי "נימוקים פוליטיים להעברת עובד מתפקידו הם נימוקים פסולים, שאין ביניהם לבין ניהול תקין דבר".

## זיקה מהי?

במהלך קיום ביקורת זו נדרש משרד מבקר המדינה לשאלה מהי אותה זיקה פוליטית, אישית או עסקית של מועמד לתפקיד במכרז שפרסמה רשות מקומית.

העיקרון שלפיו אסור לבעל תפקיד ציבורי להימצא במצב של חשש לניגוד עניינים בין עניין שעליו הוא מופקד במסגרת תפקידו הציבורי לבין אינטרס אחר שהוא קשור עמו, הוא כלל יסוד בשיטה המשפטית, והוא מבוסס על כמה מקורות: כללי הצדק הטבעי, האוסרים על בעל תפקיד ציבורי להימצא במצב שבו קיימת אפשרות ממשית

18 תפ (י-ם) 4063/06 מדינת ישראל נ' הנגבי (13.7.10).

19 בג"ץ 4284/08 קלפנר נ' חברת דואר ישראל בע"מ, פ"ד סג (3) 766 (2010).

20 ע"ע 375/99 החברה הכלכלית לפיתוח כפר מנדא נ' ג'אבר, פד"ע לה 245.

21 ע"ע 300258/97 חנן נ' מועצה מקומית מנחמיה, פד"ע לו 645 (עמ' 669).

למשוא פנים או לדעה משוחדת; חובת האמון החלה על בעל תפקיד ציבורי כלפי הציבור, המחייבת כי יפעל ביושר ובהגינות; וכללי המינהל התקין וחובת תום הלב<sup>22</sup>.

כאשר נושא המשרה הציבורית הוא משרתם של שני אדונים: הציבורי - מזה, והפוליטי - מזה, יש מקום לחשש כי בעת מילוי תפקידו הציבורי יזדהה נושא המשרה, מדעת או שלא מדעת, עם אדונו האחר, וכי את תפקידו ימלא כשהוא מושפע, במישרין או בעקיפין, מדעותיו הפוליטיות. ככל נאמנות זה הוא שמעורר את החשש שהשירות הציבורי יהא נגוע בשיקולים פוליטיים<sup>23</sup>.

דוגמאות לזיקה כזו, העולה עד כדי חשש לניגוד עניינים, ניתן למצוא בסעיף 6 לתוספת לתקנות העיריות (נציגי העירייה בתאגיד עירוני), התשס"ו-2006 (להלן - תקנות נציגי העירייה בתאגיד עירוני), שם מפורטת רשימת זיקות של מועמד לתפקיד הנציג בתאגיד לראש הרשות המקומית או לאחד מחברי מועצת הרשות (להלן - התוספת), ובכלל זה: השתתפות ברשימה מפלגתית לרשות מקומית; זיקה או קשר אישי או פוליטי כלשהו לראש הרשות או לחבר מועצה (לרבות קרבה משפחתית) בהווה או בעבר; זיקה או קשר עסקי, בהווה או בעבר, עם ראש הרשות או עם חבר מועצה, לרבות קשרי עבודה, תרומות או קשרים עסקיים, בין בכסף או בשווה כסף; מתן שירות בהווה או בעבר לקידום עניינו הפוליטי, העסקי או האישי של ראש הרשות או של חבר מועצה או לקידום ענייני מפלגתו או סיעתו; עבודה משותפת קרובה בפעילות מפלגתית או בפעילות במסגרת הסיעה עם ראש הרשות או עם חבר מועצה בהווה או בעבר.

משרד מבקר המדינה רואה בזיקות המפורטות בתוספת אינדיקציות לקיומה של זיקה גם כשמדובר במועמד למשרה בעירייה עצמה, ולא רק במועמד לנציג עירייה בתאגיד עירוני שלה.

## דרכי הוכחה של זיקה פוליטית או אישית ונטרולה

מינוי של אדם בעל זיקה פוליטית או אישית לראש הרשות אינו פסול כשלעצמו. אותה זיקה צריכה להיות גורם ניטרלי שאינו פועל לא לחובתו ולא לזכותו של מועמד. הגורם והשיקול הקובעים צריכים להיות כישוריו של המועמד, והפסול שבמינוי הוא כאשר "הקשרים קודמים לכישורים".

הוכחה ישירה וחותרת לקיומם של שיקולים זרים ובכלל זה פוליטיים אינה אפשרית במקרים רבים, ועל כן בתי המשפט היו מוכנים להסתפק בעניין זה, במקרים מסוימים, גם בחשד סביר<sup>24</sup> או בהוכחות נסיבתיות וסטטיסטיות<sup>25</sup>, וכמותם גם מבקר

22 בג"ץ 531/79 סיעת "הליכוד" בעיריית פתח-תקווה נ' מועצת עיריית פתח-תקווה, פ"ד לד(2) 566 (1980); בג"ץ 8192/04 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש-הממשלה, נט (3) 145 (2004); הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1555 בדבר "עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים בשירות המדינה", יוני 2006.

23 בג"ץ 7157/95 ארד נ' יושב-ראש הכנסת, פ"ד נ(1) 573 (1996).

24 ראו: יצחק זמיר, מינויים פוליטיים, משפטים כ', תש"ן, עמ' 40.

25 ראו: דפנה ברק ארז, משפט מינהלי, כרך ב', עמ' 671 (2010).

המדינה<sup>26</sup>. היועץ המשפטי לממשלה קבע בעניין מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים<sup>27</sup> כי "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".

כשהביקורת העלתה זיקה בין מועמד לתפקיד לבין ראש העירייה או סיעתו נדרש משרד מבקר המדינה לעתים לטענה מעין זו: "תמורת הסיוע שהגשתי בבחירות לא ביקשתי ולא קיבלתי הבטחה לתפקיד כזה או אחר". ראשי העיריות או מי מטעמם מסרו לא אחת בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה כי ראש העירייה לא הבטיח תפקיד או מינוי למי שסייע לו בבחירות, ואף לא רמז על כך.

משרד מבקר המדינה מעיר על טענות אלה כי אין צורך בבקשה מצד מועמד, ולא בהבטחה מפורשת או בהבטחה מרומזת. חשד למינוי פסול עשוי לעלות גם לנוכח ריבוי מקרים של מינוי נושאי תפקידים בעלי זיקה פוליטית או אישית; לנוכח כשל או כשלים מצטברים בשלבי הליך קבלתו של מועמד לתפקיד, כמו אי-תקינות פרסום המכרז, חריגה מכללי המינהל התקין בעצם תהליך המינוי, תנאי סף החורגים מהנורמות שנקבעו, הרכב ועדת בחינה שאינו עומד בדרישות הדין וחברים בוועדת הבחינה שהם בעלי זיקה פוליטית ברורה ומובהקת; לנוכח תנאים משופרים הניתנים לאחר המינוי, והחורגים באופן ניכר מאלו הנלווים למינוי מקביל ברשות מקומית אחרת או מהנורמות שקבע משרד הפנים לתפקיד; וכמובן לנוכח חסרון הכישורים הנדרשים למילוי התפקיד. החשד עשוי לעלות גם לאור עדויות לכך שהרשות המקומית נקטה צעדים מקדימים להבטחת המינוי הרצוי לה - לדוגמה יצירת תפקידים חדשים ללא צורך, פיצול תפקידים קיימים שמולאו קודם לכן בהצלחה בידי אדם אחד, או קידום של אנשים לתפקיד חסר תוכן כדי לפנות את מקומם למועמד בעל זיקה שחפצים במינוי, זמן קצר לאחר הבחירות, כך שאיש התפקיד יוצג כדחוף וכמחייב פרסום מכרז מיד.

המחוקק מצא לנכון לקבוע הסדרים שנועדו לתת מענה לנגע של ריבוי מינויים פוליטיים בחברות ממשלתיות, באמצעות הוספת סעיף 18ג(א) לחוק החברות הממשלתיות, שבו נקבע כי "מצאה הוועדה לבדיקת מינויים כי למועמד לכהונת דירקטור, יושב ראש דירקטוריון או מנהל כללי בחברה ממשלתית, יש זיקה אישית, עיסקית או פוליטית לשר משרי הממשלה, לא תמליץ על מועמדותו זולת אם מצאה כי יש לו כישורים מיוחדים בתחומי פעולתה של החברה, או שקיימים לגביו שיקולים של כשירות מיוחדת אחרת בנוסף לתנאי הכשירות הנדרשים לפי חוק זה לאותה כהונה".

26 ראו: מבקר המדינה, **דוח שנתי 46** (1996), בפרק "מרכז הבנייה הישראלי", עמ' 192.

27 הנחיית היועץ המשפטי לממשלה (מס' 6.500) מנובמבר 2003.



בית המשפט העליון כבר קבע בעניין מינוי מועמד בעל זיקה לשר בחברות ממשלתיות<sup>28</sup> כי "מועמד בעל זיקה לשר כשיר לעבור את תנאי הסף של 'כישורים מיוחדים' או 'כשירות מיוחדת', רק אם בשל כישוריו המיוחדים ומשקלם הסגולי, תרומתו לחברה צפויה להיות כה מכרעת, עד כי הדבר מצדיק לקחת את הסיכון הטבוע במינוי בשל קשריו עם שר משרי הממשלה".

גם בתקנות נציגי העירייה בתאגיד עירוני נקבע כי "מצאה ועדת המינויים כי למועמד לנציג העירייה בגוף המנהל של תאגיד עירוני מקרב הציבור יש זיקה אישית, עסקית או פוליטית לראש העירייה או למי מחברי מועצת 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".

הסדרים דומים להתמודדות עם התופעה של מינויים פוליטיים לא נקבעו בפקודת העיריות ובתקנות קבלת עובדים.

על משרד הפנים לבחון לעומק חלופות להתמודדות עם התופעה של מינויים פוליטיים ברשויות המקומיות, ובהן יזום הליכים לתיקון הוראות הדין החלות על הרשויות המקומיות, כך שיחייבו מועמד לתפקיד בעירייה לדווח בשאלון אישי שימלא על כל זיקה פוליטית או אישית כאמור.

## פגמים בהליכי מכרזים למינוי עובדים

הוראות הדין בדבר קבלת עובדים נקבעו, בין היתר, כדי שעיריות יאיישו משרות פנויות במועמדים מתאימים על סמך כישוריהם המקצועיים בלבד, וכדי להבטיח שוויון הזדמנויות בין המתמודדים על קבלת משרה בעירייה. מכלול הנורמות הוא ביטוי של כללי המשפט המינהלי; הקפדה עליהם הכרחית כדי למנוע מינויים הנגועים בשיקולים זרים, לרבות מינויים על רקע פוליטי, אישי או עסקי.

כפי שיתואר להלן, בתקופה הנסקרת התקבלו לעבוד בעיריות ובתאגידים שנבדקו עשרות עובדים שנמצאו ליקויים בהליך קבלתם, ואשר הייתה להם זיקה לראש העירייה<sup>29</sup>, כלהלן: **בעפולה** 18 עובדים בעירייה ו-2 בחברה הכלכלית; **בנשר** 16 עובדים בעירייה; **באשקלון** 8 עובדים בעירייה ו-5 עובדים בתאגידים העירוניים; **בעיריית חדרה** ו**בעיריית קריית אוננו** 2 עובדים בכל אחת; ו**בעיריית גבעתיים** 2 עובדים בתאגיד עירוני. **בעיריות עפולה, נשר, חדרה וגבעתיים** ובתאגידים העירוניים **בעפולה** ו**גבעתיים** התקבלו יועצים אשר נמצאו ליקויים בהליך קליטתם ואשר הייתה להם זיקה לראש העירייה.

28 בג"ץ 932/99 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' יו"ר הוועדה לבדיקת מינויים, פ"ד נג(3) 769, 784 (1999).

29 לרבות עובדים שהיו פעילים בתקופת הבחירות לטובת סיעות שתמכו בראש העירייה קודם הבחירות או הצטרפו לקואליציה העירונית אחרי הבחירות.

בנספח מובאים נתונים על הליכי קבלת העובדים וקליטת היועצים בשש העיריות שנבדקו, לרבות התפקידים שאיישו העובדים והיועצים, זיקתם לראש העירייה וריכוז עיקרי הפגמים שנפלו בהליכי בחירתם וקליטתם.

להלן יפורטו הכשלים והפגמים בחריגה מהוראות הדין ומכללי המינהל התקין במכרזים שנבדקו, ושיש בהם - בהתחשב גם בכך שהתקיימה בהם זיקה (אישית, פוליטית או עסקית) לראש הרשות, סיעתו, או סיעה החברה בקואליציה - כדי להצביע על מינוי פוליטי אסור.

## אי-פרסום דרגת המשרה ועיקרי הכישורים

תקנות קבלת עובדים קובעות כי במכרז פומבי יצוינו הפרטים האלה: תואר המשרה; דרגתה; שיעורה; עיקרי הכישורים הדרושים למילוייה; המען להגשת הבקשה להשתתפות במכרז והמועד האחרון להגשתה<sup>30</sup>. עוד נקבע כי מכרז פומבי יפורסם בלוח המודעות של העירייה ובשני עיתונים שאחד מהם לפחות הוא עיתון יומי.

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מאוגוסט 2012 נכתב שבכל פרסום מכרז יש לפרט את מתח הדרגות הרלוונטי לכל משרה.

פרסום דרגת המשרה נועד גם למנוע חשש לאפליה בין המתמודדים על המשרה באמצעות קביעת דרגות שונות (לפי זהות הזוכה במשרה), ובעקבות זאת קביעת תנאי שכר שונים.

1. בביקורת עלה כי ב-22 מטופסי המכרזים הפומביים שנבדקו בתקופה הנסקרת, למשרות אשר לאיושן נבחרו מועמדים שהיו בעלי זיקה לראש העירייה או לסיעתו, לא צוינה דרגת המשרה כנדרש בתקנות קבלת עובדים: ב-12 מכרזים שפרסמה **עיריית עפולה** עד מרץ 2014<sup>31</sup>, ב-4 שפרסמה **עיריית נשר** (שיועדו ל-9 משרות), ב-4 שפרסמה **עיריית אשקלון**<sup>32</sup> וב-2 שפרסמה **עיריית חדרה**.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריות אלה כי במכרזים לאיוש משרות פנויות עליהן להקפיד לפרסם את דרגת המשרה, כנדרש בתקנות קבלת עובדים, כדי להבטיח שתהיה שקיפות מלאה של כל פרטי המשרה המוצעת. הדבר יעודד מועמדים נוספים להתמודד על המשרה וכן ימנע פתח לאפליה בין המתמודדים באמצעות קביעת דרגות שונות לאותו תפקיד בדיעבד, כתלות במועמד שזכה, שתוביל אף לאפליה בקביעת תנאי השכר.

30 ציון דרגת המשרה נדרש גם בעת פרסום מכרז פנימי.

31 במרץ 2014 שינתה העירייה את הנוסחים שהיו נהוגים בה לפרסום מכרזים, ומאפריל 2014 ואילך כללו מרבית המכרזים שפרסמה לקבלת עובדים גם את דרגת המשרה.

32 לתפקידי מנהל אגף החינוך, מנהלת אגף השירות העירוני, קב"ט מוסדות ציבור ונהג.

**עיריית אשקלון** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2015 כי בעקבות הביקורת החלה לפרסם במכרזים לקבלת עובדים את דרגת המשרה, וצירפה כמה דוגמאות לכך.

2. **עיריית נשר** לא פרסמה את עיקרי הכישורים הדרושים לשש משרות באחד המכרזים שפרסמה בסוף שנת 2013. האנשים שמונו למשרות היו בעלי זיקה לראש העירייה הנבחר או לסיעתו.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית נשר כי אל לה לפרסם מכרז ללא פירוט עיקרי הכישורים הדרושים למילוי המשרה. פרסום שכזה הוא פגם מהותי בהליך המכרז.

## תנאי הסף במכרז

קובץ ניתוח העיסוקים שפרסם משרד הפנים בשנת 1992 (להלן - הקובץ הישן) נועד לשמש כלי עזר ניהולי לרשויות המקומיות ולהנחותן בעת פרסום מכרזים לאיש משרות ברשות המקומית, אשר להגדרות התפקידים ולתנאי הסף הנדרשים. באוגוסט 2012 פרסם מנכ"ל משרד הפנים חוזר מנכ"ל מיוחד, "קובץ הגדרות תפקיד בשלטון המקומי". במבוא לחוזר הסביר המנכ"ל כי מאז פרסם קובץ ניתוח העיסוקים 20 שנה קודם לכן התווספו תפקידים חדשים וחלו שינויים במרבית התפקידים וצורת ההעסקה ברשויות המקומיות, ואלה הולידו את הצורך לפרסם קובץ חדש ומעודכן של הגדרות תפקידים (להלן - הקובץ המעודכן).

הקובץ המעודכן מחלק את תנאי הסף לארבעה סוגים: ידע והשכלה, רישוי מקצועי, ניסיון מקצועי וניסיון ניהולי. באותו חוזר קבע משרד הפנים כי תנאי הסף למכרזים, כפי שהם מפורטים בקובץ העיסוקים המעודכן, הם תנאים מחייבים, ו"על כן, החל ממועד פרסומו הרשמי של הקובץ, לא יהיה ניתן לקלוט אדם לתפקיד, אם אינו עונה על תנאי הסף המוגדרים בנוסח המכרז של אותו תפקיד".

עוד נקבע בחוזר כי הרשות המקומית לא תהא רשאית להוסיף תנאי סף מעבר לתנאים המפורטים בהגדרות התפקידים. כדי לתת לרשות מרחב גדול יותר של אפשרויות היא רשאית, על פי שיקול דעתה, להוסיף תנאי או תנאים נוספים אשר ייתנו עדיפות למועמד מסוים במכרז ספציפי, זאת על פי מדיניות הרשות המקומית ותוך שמירה על עקרונות המינהל הציבורי התקין, השוויון והתחרותיות. לעומת האיסור הגורף על החמרת תנאי הסף, רשויות מקומיות רשאיות להקל בתנאי הסף ביחס לדרישות המפורטות בתיאור התפקיד, לאחר שפנו למשרד הפנים בבקשה מנומקת בכתב. הקובץ המעודכן פורסם באתר האינטרנט של משרד הפנים לקבלת הערות הרשויות המקומיות.

הקובץ המעודכן פורסם באופן רשמי והפך למחייב בתחילת פברואר 2014.

## תנאי סף מסוג השכלה

משרד הפנים הורה בחוזר מנכ"ל מאוגוסט 2011 כי בתנאי הסף למשרות במתח דרגות המקביל לרמת מנהל מחלקה ומעלה (לפי רמת הרשות ובהתאם לחוברת מסלולי הקידום לעובדים ברשויות המקומיות), נדרש לכלול לפחות תואר אקדמי<sup>33</sup>. בחוזר מנכ"ל מיוחד מאוגוסט 2012, שבו פורסם הקובץ המעודכן, הורה משרד הפנים כי בכל פרסום מכרז לתפקיד של ראש מינהל, אגף או מחלקה ברשות יש לפרט שתנאי הסף של תואר אקדמי הוא מחייב<sup>34</sup>.

נמצא כי חלק מהעיריות שנבדקו הקלו או החמירו בתנאי הסף שפרסמו בנוגע להשכלה הנדרשת. להלן דוגמאות:

### הקלה בתנאי הסף

1. על פי חוברת מסלולי הקידום לעובדים ברשויות המקומיות, דרגה 13 בדירוג המינהלי ניתנת למנהל אגף ברשות מקומית בדרגה ב', כמו **עיריית נשר**. בסוף נובמבר 2013 פרסמה **עיריית נשר** מכרז לתפקיד "מנהל יחידת אחזקה ותחזוקה", ובו צוין כי דרגת המשרה היא 11-13 בדירוג המינהלי<sup>35</sup>. תנאי הסף של ההשכלה במכרז היה "הכשרה בתחום הטכני, רצוי הנדסאי בניין או תעשייה וניהול", ולא נדרש תואר אקדמי.

הבדיקה העלתה כי לאדם שמונה לתפקיד יש השכלה של טכנאי. העובד הוא בעל זיקה לראש העירייה הנבחר ולסיעתו, והוא בן זוגה של מי שהוצבה במקום השמיני ברשימת מועמדי סיעת ראש העירייה הנבחר.

2. **עיריית עפולה** פרסמה בפברואר 2014 מכרז לתפקיד רכז ספורט בתחום הלא פורמלי. לפי קובץ העיסוקים המעודכן, מועמד לתפקיד רכז ענף ספורט - משרה שתיאור התפקיד בה תואם לתיאור שפירטה העירייה במכרז - נדרש להיות מורה מוסמך לחינוך ולספורט או מאמן מוסמך, ויש עדיפות לבעלי תואר ראשון; עליו להיות בעל הכשרה בארגון ומינהל ספורט או בוגר קורס מינהל במוסד מוכר, ובעל ניסיון של חמש שנים לפחות בהדרכה ספורטיבית.

העירייה לא כללה דרישות אלה בפרסום המכרז לתפקיד רכז הספורט, ובתנאי הסף הסתפקה בדרישה להשכלה תיכונית מלאה ול"ניהול פעילויות ספורט עירוניות של לפחות 5 שנים".

33 באותו חוזר גם נאמר: "מובן, כי כל האמור מתייחס למצב שבו תיאור התפקיד הנדרש אינו מופיע במסגרת קובץ ניתוח העיסוקים ותיאורי התפקידים שפורסם בעבר על ידי המשרד ו/או במסגרת הנחיית חוזר מנכ"ל לעניין תפקידים ספציפיים".

34 משרד הפנים הבהיר בדברי לוואי לקובץ העיסוקים שפרסם באתר האינטרנט שלו כי "בכל מקום שכתוב בשם התפקיד 'מנהל יחידה', על הרשות להגדיר במסגרת המכרז אותו היא מפרסמת את הרמה הרלוונטית עבורה (מינהל/אגף/מחלקה/מדור) ולא לרשום בשם התפקיד 'מנהל יחידה'".

35 בקובץ העיסוקים הישן משנת 1992 אין תיאור תפקיד של מנהל יחידת אחזקה ותחזוקה.

**עיריית עפולה** מסרה בתשובה נוספת מאפריל 2016 כי הקובץ המנחה במועד הכנת המכרז היה הקובץ משנת 1992, ובקובץ זה לא היה אזכור לתפקיד רכז ספורט, ולפיכך התאימה העירייה את דרישות הסף לראש מדור ברשות מקומית.

משרד מבקר המדינה מצר על תשובתה זו של העירייה. משרד מבקר המדינה מדגיש כי המכרז לתפקיד רכז ספורט פורסם ב-20.2.14, ואילו קובץ העיסוקים המעודכן נכנס לתוקפו בתחילת פברואר 2014. יתרה מזו, הקובץ המעודכן פורסם באתר האינטרנט של משרד הפנים לעיון הרשויות כבר באוגוסט 2012, ולפיכך היה על עיריית עפולה לאמץ נורמות אלה של משרד הפנים, העוסקות בין היתר בתנאי הסף שעליה לפרסם.

### החמרה בתנאי הסף

באפריל 2014 פרסמה **עיריית נשר** מכרז לתפקיד "אחראי על האחזקה בבי"ס - אב בית". בקובץ העיסוקים המעודכן לתפקיד אב בית בבית ספר אין תנאי סף בעניין השכלה, אך העירייה דרשה במכרז שפרסמה תנאי סף של 12 שנות לימוד.

נמצא כי לאדם שנבחר לתפקיד, שהוא בעל זיקה פוליטית לראש העירייה הנבחר ולסיעתו, השכלה של 12 שנות לימוד.

### תנאי סף מסוג ניסיון מקצועי

#### הקלה בתנאי הסף

תנאי הסף לתפקיד מנהל יחידת משאבי אנוש הנדרש בקובץ העיסוקים המעודכן הוא ניסיון מקצועי של חמש שנים לפחות, במהלך שבע השנים שקדמו למועד האחרון להגשת הצעות למכרז, בתחומי משאבי האנוש, הייעוץ הארגוני או מדעי ההתנהגות. גם בקובץ העיסוקים הישן נדרש ניסיון מקצועי של שלוש שנים לפחות בניהול כוח אדם ברשות מקומית אחרת או בארגון כלשהו. בנובמבר 2013 פרסמה **עיריית נשר** מכרז לתפקיד רכזת משאבי אנוש, וקבעה כי תנאי הסף לתפקיד הוא ניסיון במוסד ציבורי מוכר או ברשות מקומית, בחברה פרטית או אצל גורמים אחרים בתחום משאבי האנוש. לא צוין מספר שנות הניסיון המקצועי הנדרש.

נמצא כי מי שמונתה לתפקיד, שבן זוגה היה פעיל במסע הבחירות של ראש העירייה ושל סיעתו, סיימה בשנת 2013 תואר ראשון בשירותי אנוש, ואין לה הניסיון המקצועי שנדרש לתפקיד בקובץ העיסוקים המעודכן.



משרד מבקר המדינה מעיר לעיריות נשר ועפולה כי קביעת תנאי סף מקלים בלא אישור משרד הפנים כנדרש מעלה חשש כי היא נועדה לאפשר התמודדות במכרז למועמד שחפצים ביקרו, ושאינו עומד בתנאי הסף. משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית נשר כי בנסיבות אלה קביעת תנאי סף מחמירים מאלה שנקבעו בקובץ העיסוקים המעודכן, מעלה חשש כי היא נועדה להתאימם לכישוריו המקצועיים של מועמד שסומן מראש, כדי לתת לו עדיפות.

## שלבי ביצוע המכרז

### פרק הזמן להגשת הבקשות

בתקנות קבלת עובדים נקבע כי פרק הזמן המזערי להגשת בקשות להשתתף במכרז פומבי יהיה שבעה ימים, ופרק הזמן המרבי - 42 ימים.

מבדיקת תאריכי הפרסום של 13 מכרזים פומביים אשר נבחרו בהם מועמדים בעלי זיקה לראש העירייה, שפורסמו בעיריית עפולה בתקופה הנסקרת, עלה כי ב-12 מהם הקצתה העירייה בין שבעה לעשרה ימים להגשת בקשות להשתתף.

**עיריית עפולה** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2015 כי פעלה בהתאם לתקנות; פרק הזמן להגשת המועמדות לא היה קצר משבעה ימים ולא עלה על 42 ימים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית עפולה כי אמנם בתקנות קבלת עובדים לא נקבע פרק זמן קשיח להגשת מועמדות למכרזים, אלא טווח רחב של פרקי זמן אפשריים, כדי לאפשר לרשות המקומית לקבוע לפי צרכיה כמה זמן תקצה לכך בכל מכרז ומכרז; עם זאת, מן הראוי שלא להקצות להליך המכרז פרקי זמן קצרים כדבר שבשגרה, בייחוד משום שהניסיון מלמד כי בדרך זו לא ממוצים יתרונות ההליך ולא מובטח כי כל המועמדים הפוטנציאליים יוכלו לגשת למכרז ולהגדיל את האפשרות שייבחר המועמד הטוב ביותר.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעיריית עפולה, כי הרוב המכריע של המכרזים שבהם ניתנו פרקי זמן קצרים להגשת מועמדות מעלה את החשש שהיה ניסיון להקטין את מספר המועמדים הפוטנציאליים במכרזים, כדי להעניק יתרון לא הוגן למועמדים בעלי זיקה לראש העירייה או לחברי מועצתה.

## פרק הזמן מהגשת המועמדות עד הריאיון בפני ועדת הבחינה

בתקנות קבלת עובדים נקבע כי "הזמנה לראיון בפני ועדת בחינה תישלח למועמד בידי ראש העיריה לפחות 14 יום לפני המועד שנקבע לראיון".

בשמונה מכרזים שנבדקו בעיריית עפולה, שבהם נבחרו לתפקיד מועמדים בעלי זיקה לראש העירייה או לסיעתו, עברו בין שני המועדים האמורים פחות מ-14 הימים הנדרשים על פי התקנות. לדוגמה, הגשת המועמדות למכרז לתפקיד מנהלת אגף משאבי האנוש הסתיימה באמצע ינואר 2014, וועדת הבחינה התכנסה שישה ימים בלבד לאחר מכן.

**עיריית עפולה** מסרה בתשובה כי "הדברים נעשו בתום לב, ככל הנראה מחוסר מודעות ומכל מקום שלא בכוונת מכוון".

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית עפולה כי קיים חשש שקיצור התקופה האמורה נועד לאפשר לעירייה להפחית את מספר המועמדים במכרז ובכך ליתן יתרון למועמד מסוים. קיצור התקופה גם פוגע בשוויון בין המתמודדים ואינו הוגן כלפי כלל המועמדים, משום שאינו מאפשר להם תקופת התארגנות סבירה, ולפיכך הוא פוגע בסיכויים לקלוט את המועמד המתאים ביותר למשרה ומערער את אמון הציבור באמינות המכרז.

## ועדות הבחינה לקבלת עובדים

הדינים השונים החלים על קבלת עובדים בעיריות, לרבות תקנות קבלת עובדים, העניקו לראשי העיריות סמכויות נרחבות, וכפועל יוצא מזה גם אחריות רבה, בהליך איוש משרה פנויה בעירייה. לדוגמה, התקנות קובעות כי ראש העירייה הוא שיקבע את נציגי העירייה ונציגי הציבור בוועדות הבחינה, ימנה את חברי ועדות הבחינה למכרזים השונים ויקבע את מועד הבחינה ואת מיקום ישיבת ועדת הבחינה.

בתקנות קבלת עובדים נקבע כי במשרות שאיושן מחייב קיום מכרז פומבי, הגוף היחיד בעירייה המוסמך לראיון מועמדים, לדון בהם ולהחליט על מינוי הוא ועדת הבחינה.

התקנות קובעות כי ראש העירייה יקבע רשימה של שמות הנציגים לוועדת הבחינה, ומבין הנציגים ימנה ועדת בחינה לכל מכרז. בתקנות נקבע גם כי יו"ר הוועדה יהיה נציג העירייה, כי החלטות הוועדה יתקבלו ברוב קולות חבריה וכי פרוטוקול ישיבתה ייחתם בידי חבריה הנוכחים בעת ההחלטה, וייכתב בו גם תאריך ההחלטה.

בבדיקת 34 תיקי המכרזים שפרסמו **עיריות אשקלון** (7), **נשר** (11) ו**עפולה** (16) בתקופה הנסקרת ובהם נבחרו עובדים בעלי זיקה לראש העירייה, הועלו ליקויים הנוגעים לוועדת הבחינה, כלהלן:

## קבלת עובדים ללא ועדת בחינה בעיריית נשר

ראש **עיריית נשר** לא קבע בעת תחילת כהונתו רשימה של נציגים לוועדות בחינה כנדרש בתקנות קבלת עובדים, וקבע אותה רק בפברואר 2014. גם כשנקבעה רשימה כאמור, היא לקתה בחסר מכיוון שלא נכלל בה נציג ציבור (בעניין זה ראו להלן).

בעקבות פרסום שלושה מכרזים לשבע משרות בחודש דצמבר 2013, מכרזים ש-263 איש הגישו מועמדות להם, החלו לעבוד **בעיריית נשר** - בחודשים דצמבר 2013 וינואר 2014 - שבעה עובדים, בלא שהתכנסה ועדת בחינה כנדרש בתקנות קבלת עובדים<sup>36</sup>. למותר לציין כי ראש העירייה לא קבע כנדרש את מועד הריאיון, למועמדים לא נשלחו הזמנות לריאיון והם לא הופיעו לריאיון בפני ועדת בחינה.

עוד נמצא כי בשלושת המכרזים האמורים נכתב "פרוטוקול" שכונה "קליטת עובדים ממכרזים שפורסמו", ואשר בתחתיתו התנוססו שלוש חתימות: של ממלא מקום ראש העירייה, של גזבר העירייה דאז ושל מזכיר העירייה דאז; אלא שבאף מקרה לא התכנסו יחדיו שלושת נציגי העירייה החתומים על ה"פרוטוקול" לדיון על העובדים שמונו ולא ראינו את המועמדים.

זאת ועוד, הבדיקה העלתה כי לכל שבעת העובדים לעיל יש זיקה פוליטית ואישית לראש העירייה, לממלא מקומו ולאנשים אחרים בסיעתם.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית נשר ולראש העירייה כי איוש המשרות נעשה שלא כדין ובניגוד לתקנות קבלת עובדים. אופן ההתנהלות האמור מעלה את החשש כי תוצאות המכרזים היו ידועות מראש.

משרד מבקר המדינה העיר לממלא מקום ראש העירייה, לגזבר העירייה דאז ולמזכיר העירייה דאז כי יש לראות בחומרה רבה את העובדה שחתמו על "פרוטוקול" של ועדות בחינה לקבלת עובדים שכלל לא התקיימו, תוך יצירת מצג מטעה.

**עיריית נשר** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2015 כי עד סוף שנת 2013 המשיך מזכיר העירייה לשמש כמנהל המנגנון והאחראי לנושא כוח האדם בעירייה, ובכלל זה שימש כאחראי בלעדי לקבלת עובדים חדשים ולקביעת שכרם, תנאי עבודתם ושיבוצם. כל העובדים הלא בכירים התקבלו לעבודה על ידו ולא על ידי ועדה לקליטת עובדים. העירייה ציינה כי ממלא מקום ראש העירייה וגזבר העירייה לא הנחו מעולם את מזכיר העירייה ולא מסרו לו אילו אנשים לקבל לעבודה. עוד מסרה כי ועדת בחינה כלל לא הייתה קיימת באותו מועד, ומה שכונה "פרוטוקול" אינו אלא טופס דיווח על קליטת עובדים שהכין מזכיר העירייה במסגרת תפקידו והיותו אחראי על הנושא. המזכיר העבירו לחתימת ממלא מקום ראש

36 מדובר ברכות משאבי האנוש, מנהל יחידת האחזקה והתחזוקה, מנהל המוקד העירוני, שני עובדי תחזוקה המשמשים גם בתפקיד נהגי ראש העירייה, פקידת קבלת קהל ומזכירה של סגן ראש העירייה.



בשלושת המכרזים  
נכתב "פרוטוקול"  
שכונה "קליטת  
עובדים ממכרזים  
שפורסמו", אלא  
שבאף מקרה לא  
התכנסו יחדיו שלושת  
נציגי העירייה  
החתומים על  
ה"פרוטוקול" לדיון על  
העובדים שמונו ולא  
ראינו את המועמדים



העירייה וגזבר העירייה, ואלה סברו בתום לב שמדובר בטופס דיווח סטנדרטי הנדרש בתהליך קליטת העובדים ולכן חתמו עליו בלי להתייחס למינוח שבכותרת.

מזכיר העירייה דאז, שהתבקש להגיב על תשובת העירייה, מסר למשרד מבקר המדינה בתשובה מיולי 2015 כי "ההנחיה את מי לקלוט לתפקידים שאוישו בשלהי כהונתי ניתנה על ידי ראש העירייה ו/או מ"מ סגן ראש העירייה ו/או גזבר העירייה".

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית נשר כי תשובתה סותרת לחלוטין את דברי מזכיר העירייה דאז, שלטענתו קיבל את שמות העובדים לקליטה ממלא מקום ראש העירייה ומגזבר העירייה. טענת העירייה, המטילה את כל האחריות לקבלת העובדים עד סוף שנת 2013 על מזכיר העירייה היוצא, אינה פוטרת את ממלא מקום ראש העירייה ואת גזבר העירייה מאחריותם לפגמים שנפלו בהליך קבלת העובדים.

מזכיר העירייה דאז הוסיף ומסר בתשובה נוספת מאוגוסט 2015: "ראש העיר וממלא מקומו באו עם משנה סדורה לאיזה אנשים ולאילו משרות צריך 'לסדר' עבודה בעירייה מתוך תמיכתם ומעורבותם בבחירות שהסתיימו זמן קצר טרם כניסתם לתפקיד... ראש העיר הוא זה שהחליט אישית ובעצה אחת עם ממלא מקומו וגזבר העירייה על מי שישוּבץ במשרות האמון... כמו גם מי יהיו אלו שישוּבצו בתפקידים הנוספים, לגביהם פורסמו מכרזים, או מודעות דרושים... ואילו סמכויות יהיו להם".

משרד מבקר המדינה מעיר לראש עיריית נשר כי על פי תקנות קבלת עובדים ראש העירייה הוא הגורם האחראי להליך קבלת העובדים, ולפיכך טענתו שלא התערב בהליך זה אינה במקומה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי בנסיבות שתוארו לעיל יש מקום לבחון מחדש את המינויים.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי שר הפנים הנחה את מנכ"לית המשרד ואת מנהל המינהל לשלטון מקומי להזמין בהקדם את ראשי **עיריות נשר ועפולה**, לבירור דרך התנהלות הרשויות כפי שעלתה מממצאי הדוח והצעדים שהרשויות נקטו למניעת הישנות תופעות אלו בעתיד.

### מועמדים לא זומנו להופיע בפני ועדת הבחינה בעיריית נשר

מבדיקת ארבעה מכרזים **בעיריית נשר** בשנת 2014, שבעקבותיהם התקבלו לתפקיד חמישה מועמדים בעלי זיקה פוליטית לראש העירייה ולשתי סיעות נוספות בקואליציה העירונית, עלה כי בשני מכרזים - לתפקידי היועצת לקידום מעמד האישה והאחראי לתחזוקה בבית ספר - העירייה והעומד בראשה לא זימנו את כל המועמדים שעמדו בתנאי הסף לריאיון בפני ועדת בחינה. במכרז לתפקיד רכז קליטה לא ראינה ועדת הבחינה שום מועמד, לרבות המועמד שנבחר; ובמכרז לתפקיד עובדי

פיקוח לא ראינו את המועמדים חברי ועדת הבחינה כי אם שני עובדי עירייה, כל זאת בניגוד להוראות שנקבעו בתקנות קבלת עובדים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית נשר ולראש העירייה כי עקרון בחינת המועמדים בפני ועדת בחינה הוא מאבני היסוד של הליך קבלת עובדים לעירייה. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה אי-זימון מועמדים להופיע בפני הוועדה, קל וחומר כאשר אחד המועמדים קשור פוליטית לראש העירייה הנבחר או לסיעתו או לסיעות אחרות התומכות בראש העירייה. הליקויים האמורים מובילים אפוא למסקנה כי קיימת סבירות גבוהה שתוצאות המכרזים היו ידועות מראש.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי בנסיבות שתוארו לעיל יש מקום לבחון מחדש גם את כשרות המינויים הללו בעיריית נשר.

## הרכב הוועדה

תקנות קבלת עובדים קובעות כי מספר חברי ועדת בחינה לא יהיה זוגי, וכי יהיו בה שלושה חברים לפחות, מהם נציג ציבור אחד לפחות. כמו כן נקבע כי החלטות הוועדה יתקבלו ברוב קולות חבריה. במצב שבו מתכנסת ועדה בהרכב זוגי יש אפשרות שלא תהיה הכרעה; בדרישה למספר אי-זוגי של חברי ועדה יש כדי למנוע אפשרות זו, המחייבת לכנס שנית את הוועדה ולזמן שוב את כל המתמודדים.

עוד נקבע בתקנות כי בשיבות ועדת הבחינה לא יהיה נוכח אדם פרט לחבר הוועדה, מזכיר הוועדה, מזכיר לניהול פרוטוקול, נבחן או נבחנים. הוועדה רשאית להזמין לשיבותיה בוחן-יועץ בלי זכות דעה בהחלטה, פסיכולוג או אדם אחר אשר לדעתה הוא מומחה בעבודה שיש לבצע במשרה הנדונה.

1. בשישה מכרזים **בעיריית עפולה** ובשלושה מכרזים **בעיריית אשקלון**<sup>37</sup> בתקופה הנסקרת, שבהם נבחרו מועמדים בעלי זיקה לראש העירייה, היה מספר חברי ועדת הבחינה זוגי.

**עיריית אשקלון** מסרה בתשובתה כי באחד המכרזים ההחלטה התקבלה פה אחד, לכן להרכב הזוגי לא הייתה השפעה; במכרז אחר נעדר אחד מחברי הוועדה ולכן נוצר הרכב זוגי; ואילו במכרז השלישי אחד החברים נכח כמשקיף ולא כחבר ועדה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אשקלון כי תקנות קבלת עובדים אינן מאפשרות נוכחות משקיף בוועדה, מה עוד שמסכת העובדות במכרז זה (מנהל מחלקת פיקוח ושיטור קהילתי) מצביעה על כך שהאיש לא היה משקיף אלא חבר ועדה (ראו להלן).

37 לתפקידי מנהלת אגף השירות העירוני, מנהל מחלקת פיקוח ושיטור קהילתי ומנהל יחידת סיורי שטח.

## בשבעה מכרזים שנבדקו בעיריית אשקלון ובהם נבחרו מועמדים בעלי זיקה לראש העירייה, היו רוב חברי ועדות הבחינה גם הם בעלי זיקה פוליטית אליו

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריות עפולה ואשקלון כי עליהן לוודא שמספר חברי הוועדה במכרזים לקבלת עובדים יהיה אי-זוגי, כנדרש בתקנות קבלת עובדים.

2. רשימת הנציגים לוועדות הבחינה שאישר ראש **עיריית אשקלון** ואשר הועברה למנכ"ל העירייה בנובמבר 2014 כללה עובדים בכירים בעירייה, חברי מועצה וכן את מנהל האגף הרלוונטי לאותו מכרז.

בשבעה מכרזים שנבדקו **בעיריית אשקלון** ובהם נבחרו מועמדים בעלי זיקה לראש העירייה, היו רוב חברי ועדות הבחינה גם הם בעלי זיקה פוליטית אליו, כלהלן: סגן ראש העירייה ששימש יו"ר ועדת הבחינה היה מועמד מספר 2 בסיעת ראש העירייה, מר שמעוני; מנכ"ל העירייה היה פעיל למען בחירתו של מר שמעוני ולאחר הבחירות מונה על ידו למנכ"ל; ועוזר ראש העירייה היה מועמד מספר 7 בסיעת ראש העירייה. בחמישה מהמכרזים<sup>38</sup> בחירת חברי ועדת הבחינה בעלי הזיקה הפוליטית היא שהכריעה למעשה את בחירת הוועדה.

**עיריית אשקלון** מסרה בתשובתה כי הרכב ועדת הבחינה נקבע בהתאם למה שהיה נהוג בעירייה בקדנציה הקודמת ועל פי המלצת הדרג המקצועי הוותיק בה קודם כהונתו של מר שמעוני.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אשקלון כי הרכב ועדות בחינה שלרוב חבריהן זיקה פוליטית לראש העירייה, במכרזים שבהם מועמדים בעלי זיקה כזו, הוא בלתי-ראוי. הדבר מעלה חשש לשקילת שיקולים זרים של העדפת האינטרס הפוליטי על האינטרס הציבורי בבחירת המועמדים. מן הראוי היה שחברי ועדת הבחינה בעלי הזיקה לראש העירייה יימנעו מהשתתפות במכרזים שבהם יש מועמדים בעלי זיקה דומה.

יו"ר ועדת הבחינה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2015 כי הצטרף לסיעת ראש העירייה רק כחמישה חודשים לפני הבחירות, ובתקופה זו עסק בהצגת הנושא הביטחוני ולא הכיר אישית אף אחד מהמועמדים. מנכ"ל העירייה מסר בתשובתו מיוני 2015 שלא ייחס למועמד זיקה פוליטית ולכן "הדבר לא יוכל להוות שיקול מבחינתי במסגרת הליך המכרז".

משרד מבקר המדינה מעיר ליו"ר ועדת הבחינה כי תפקידו במערכת הבחירות היה בכיר ביותר. בפרוטוקול ישיבת מועצת העירייה מפברואר 2014 מציין היו"ר פעמיים כי במערכת הבחירות היה ראש המטה של מר שמעוני.

38 לתפקידי מנהלת אגף השירות העירוני, מנהל מחלקת פיקוח ושיטור קהילתי, מנהל מרכז השירות לתושב, קב"ט מוסדות חינוך ונהג.

3. בישיבות שתי ועדות הבחינה למכרזים שנבדקו **בעיריית חדרה** נכחו גם - בניגוד לתקנות קבלת עובדים - שני משקיפים. בניגוד להגדרתם כמשקיפים, נטלו אלה חלק פעיל בראיון הנבחנים, ובסיכום הדיון שבו התקיימה ההצבעה הביעו דעתם מיהו המועמד המועדף. במהלך הדיון באחד מאותם מכרזים, לתפקיד מנהל אגף התפעול ואיכות הסביבה, נכנס לשיבה גם סגן ראש העירייה והמחזיק בתיק התפעול, ואף הוא נטל חלק בראיון הנבחנים והביע את דעתו בסוף הדיון, אף זאת בניגוד לתקנות קבלת עובדים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית חדרה כי תקנות קבלת עובדים אינן מאפשרות כלל למשקיפים ולאנשים נוספים שאינם חברי ועדת הבחינה להיות נוכחים בחדר הוועדה. בחומרה יתרה יש לראות את השתתפותם הפעילה של שני המשקיפים בעיריית חדרה (ובמקרה אחד גם את השתתפותו של סגן ראש העירייה) במכרזים אלה.

#### אי-מינוי נציג ציבור כחבר בוועדה

כאמור, בתקנות קבלת עובדים נקבע כי לפחות אחד מחברי ועדת הבחינה יהיה נציג הציבור.

1. ראש **עיריית נשר** קבע נציג ציבור לוועדת הבחינה רק בדצמבר 2014, במהלך הביקורת. עד פברואר 2014 לא הייתה בעירייה ועדת בחינה כלל. בפברואר 2014 קבע ראש העירייה רשימת נציגים לוועדת בחינה, שלא כללה נציג ציבור כנדרש בתקנות קבלת עובדים. ממילא, בכל המכרזים שנבדקו, לא הוזמן נציג כזה ולא נכח בין חברי הוועדה.

2. ראש **עיריית עפולה** לא קבע בעת תחילת כהונתו שמות של נציגי ציבור בוועדת הבחינה. מרבית המכרזים שנבדקו בתקופה הנסקרת, שבהם נבחרו מועמדים בעלי זיקה לראש העירייה, התקיימו בסוף שנת 2013 ותחילת שנת 2014, ובכולם לא הוזמן נציג ציבור ולא נכח בין חברי הוועדה.

רק באפריל 2014 מינה ראש העירייה שני נציגי ציבור בוועדת הבחינה, אך בשני מכרזים שנבדקו, לאחר אפריל 2014, שבהם נבחרו מועמדים בעלי זיקה לראש העירייה, לא נכח נציג ציבור בין חברי הוועדה.

**עיריית עפולה** מסרה בתשובתה כי באפריל 2014 אכן מינה ראש העירייה שני נציגי ציבור בוועדת הבחינה, ומאז הם מוזמנים לשיבותיה ומגיעים "בהתאם ליכולתם". לטענתה, במקרים שבהם נציג הציבור נעדר אין באפשרותה לפזר את ישיבות הוועדה.

משרד מבקר המדינה מעיר לראשי עיריות נשר ועפולה כי כל עוד לא מינה ראש העירייה נציג ציבור לא היה עליהם לכנס כלל ועדת בחינה. אם כונסה הוועדה שלא כדין, שומה על משרד הפנים לבחון מחדש את מינויים של מי שהתקבלו לעירייה בהליך כזה.

3. שלושה מכרזים **בעיריית אשקלון** שבהם נבחר מועמד בעל זיקה לראש העירייה התקיימו בלא השתתפות נציג ציבור.

**עיריית אשקלון** מסרה בתשובתה כי נשלחו הזמנות לחברי ועדת הבחינה, לרבות נציגי הציבור. הנציג לא הופיע, אך המכרזים התקיימו ברוב החברים הנדרש לקיום הוועדה.

משרד מבקר המדינה מעיר לראשי העיריות אשקלון ועפולה כי בהיעדר נציג ציבור מוועדת הבחינה, אין בה גורם שאינו תלוי בנבחר העירייה ועובדיה ומאזן את בחירתה. כדי למנוע מצב שבו נציגי ציבור הזמנו ולא הופיעו, עליהם לשקול למנות נציגי ציבור רבים יותר, לרבות נציג ציבור "חורבי" לכל ועדה, ולוודא בעוד מועד התייצבות אחד מהם בוועדת הבחינה.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי יבחן את השאלה האם ניתן לפסול מכרז בשל אי-הזמנת נציג ציבור או בשל אי-התייצבות נציג ציבור שהוזמן.

## מינוי נציג ציבור בעל זיקה פוליטית

מבקר המדינה הבהיר כבר בעבר כי החובה למנות נציג ציבור נובעת מהצורך בקיום גורם שאינו פעיל פוליטי ואינו קשור למסע הבחירות של נבחר, כדי למנוע לפחות מראית עין של שיקולים לא ענייניים בעת בחירת מועמד למשרה<sup>39</sup>.

בינואר 2012 הפיץ מנהל אגף כוח אדם ושכר ברשויות המקומיות שבמשרד הפנים חוזר לכל העיריות, ובו הגבלות ברורות על הכשירות של מי שיכול לכהן כנציג ציבור בוועדת בחינה. בחוזר נקבע גם כי חבר מועצת הרשות או עובד הרשות או מי שהופיע ברשימת המועמדים למועצת הרשות של אחת הסיעות המתמודדות אינו יכול לשמש נציג ציבור ברשות המקומית.

1. ראש **עיריית אשקלון** מינה שני נציגי ציבור שהיו חברים בסיעות שהתמודדו בבחירות.

**עיריית אשקלון** מסרה בתשובתה כי החוזר שהפיץ משרד הפנים בינואר 2012 התייחס לשנת ההסדרה בלבד (שנת 2011)<sup>40</sup>.

39 **דוח שנתי 52א** (1999), "קבלת עובדים ומינויים פוליטיים ברשויות מקומיות", עמ' 287; **דוח על הביקורת בשלטון המקומי**, התשנ"ח-1988, עמ' 13.

40 מדובר בשנה שבה נתן משרד הפנים לרשויות המקומיות אפשרות להסדיר עניינים של עובדים שהתקבלו בהן בעבר שלא כדין.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אשקלון כי ההגבלות שקבע משרד הפנים נועדו להבטיח שבבחירת עובדי הציבור ישתתף גורם עצמאי שאינו תלוי בנבחרי העירייה ובעובדיה. כוחן של הגבלות אלה יפה משום שהן משקפות עיקרון ראוי ונכון של המשפט המינהלי שיש לקיימו תמיד, ולא דווקא בשנה מסוימת.

2. ראש **עיריית חדרה** קבע כנציגת ציבור את מי שהייתה פעילה במערכת הבחירות שלו. עוד הועלה כי נציג הציבור באחת מוועדות הבחינה בחדרה שבדק משרד מבקר המדינה השתתף במסע הבחירות לטובת ראש העירייה וסיעתו.

**עיריית חדרה** מסרה בתשובתה ממרץ 2015 כי אף שלדעתה אין פסול אמיתי בקביעת פעילה פוליטית כנציגת ציבור בוועדת בחינה, לא יוזמנו יותר נציגי ציבור בעלי זיקה פוליטית או אישית, לרבות בעלי זיקה רחוקה. אשר לנציג הציבור האמור מסרה העירייה כי הוא כשיר לדעתה לשמש נציג הציבור בוועדת הבחינה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית חדרה כי הקביעה שיש לבחור נציג ציבור שאינו קשור לראש העירייה או לנבחרי ציבור ושאינו מקרב עובדי העירייה כבר הובהרה בעבר על ידי מבקר המדינה בדוחותיו. קביעה זו נובעת כאמור מחשש שעמדותיו של נציג ציבור כזה יושפעו מיחסיו עם גורמים אלה או מזיקתו אליהם.

3. כאמור, רק בדצמבר 2014, במהלך הביקורת, קבע ראש **עיריית נשר** את נציג הציבור בוועדת הבחינה.

נמצא כי נציג הציבור שקבע הוצב בבחירות הקודמות, שהתקיימו בשנת 2008, במקום השישי ברשימה שבראשה עמד ראש העירייה.

משרד מבקר המדינה מעיר לראש עיריית נשר כי מועמד אשר שובץ בעבר באחת מרשימות המועמדים למועצת הרשות המקומית, לא ראוי כי ישמש נציג ציבור בוועדת בחינה מטעם הרשות.



נוכח הליקויים שהועלו בעניין מינוי נציגי ציבור לוועדות הבחינה בעיריות שנבדקו, ובשים לב לטענה שהעלתה עיריית אשקלון, ולפיה הנחיית משרד הפנים בעניין זה הייתה תקפה לשנת ההסדרה בלבד, ממליץ משרד מבקר המדינה למשרד הפנים לחזור ולחדד לעיריות את ההנחיות שפרסם מנהל אגף כוח אדם ושכר ברשויות המקומיות בינואר 2012. משרד מבקר המדינה ממליץ להבהיר שוב את הכללים בדבר אופן מינוי נציגי ציבור בוועדות הבחינה, את תחולתם ואת תוקפם, לרבות נושא הזיקה הפוליטית.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי יבחן את הצורך בהפצת רענון להנחיות בהתאמה לבחינת תיקון התקנות.

## שומרי הסף שנכחו בוועדות הבחינה או השתתפו בהן

בית הדין הארצי לעבודה כבר עמד על כך שמבקר העירייה, היועץ המשפטי שלה וגזבר העירייה הם שומרי הסף האמונים על הבטחת תקינות פעילותה של העירייה<sup>41</sup>. בפסק הדין נאמר גם כי ביסוד ההסדר בפקודת העיריות "עומדת תכלית ברורה של יצירת מעמד עצמאי ובלתי תלוי לשלוש משרות מפתח בעירייה [מבקר העירייה, היועץ המשפטי והגזבר]... בא כוח היועץ המשפטי לממשלה בטיעונו בפנינו הגדיר משרות אלה כ'שומרי הסף' בעירייה - הגדרה קולעת לכל הדעות... במרקם חיי העשייה בעירייה ונוכח סמכויות הביצוע הרחבות הנתונות לעומד בראשה, יש צורך בשלושה 'בלמים' בעלי מעמד מיוחד שראש העירייה לא יוכל להפעיל עליהם מרות או לשלוט בהם בכלים מינהליים ולא ניתן להניף כלפיהם בנקל את חרב הפיטורים או ההשעיה".

## היועץ המשפטי לעירייה

בפסק דין של בית המשפט העליון<sup>42</sup> שעסק במערכת היחסים בין ראש עירייה ליועצת המשפטית שלה הביא השופט רובינשטיין קטע מחוזר מנכ"ל משרד הפנים ממרץ 2009, ובו נכתב: "תפקידו של היועץ המשפטי הוא מן התפקידים המרכזיים ברשות המקומית. בהתאם לחוק היעוץ המשפטי חייבת הרשות המקומית בקבלת יעוץ משפטי... היועץ המשפטי הוא אחד משומרי הסף ברשות המקומית, ועליו לפעול על מנת להבטיח שהרשות המקומית, נבחריה ועובדיה ימלאו את תפקידם על פי הוראות החוק וכללי המינהל התקין".

בעשרה מכרזים לקבלת עובדים בעיריית עפולה שנבחרו בהם מועמדים בעלי זיקה לראש העירייה, ואשר בהליכיהם נפלו פגמים מהותיים, נכחה גם היועצת המשפטית של העירייה. לפי הפרוטוקולים של מכרזים אלה היא נמנתה עם חברי ועדת הבחינה,

41 עא"ח (ארצי) 39/06 עיריית פתח תקווה נ' גולדשטיין (פורסם במאגר ממוחשב, 18.10.06).

42 ע"מ 6145/12 עיריית נצרת עלית נ' הרטמן (פורסם במאגר ממוחשב, 13.1.13).

אך לא התערבה בהליך הבחירה ולא העירה על אופן קבלת ההחלטות או על ההחלטות עצמן.

משרד מבקר המדינה העיר ליועצת המשפטית של עיריית עפולה כי כשלה בתפקידה כ"שומרת סף" ולא הבטיחה את חוקיות פעילותה של העירייה בנושא מכרזים לקבלת עובדים. עוד העיר לה משרד מבקר המדינה כי היה עליה להיות ערה לתופעת המינויים הפוליטיים, בפרט לנוכח היקפם הנרחב, ולהתריע בפני ראש הרשות וחברי המועצה על ההליכים הלא תקינים שנקטו גורמים בעירייה כדי להכשירם.

היועצת המשפטית של העירייה מסרה למשרד מבקר המדינה במאי 2015 כי היא כבר כמעט שנה בגמלאות "ואין כל צורך בתגובת".

## מבקר העירייה

בפקודת העיריות נקבע כי "לצורך ביצוע תפקידו יוזמן מבקר העירייה ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מועצת העירייה או כל ועדה מוועדותיה או כל ועדה מוועדותיו של גוף עירוני מבוקר; בישיבה שאינה סגורה רשאי הוא להיות נוכח אף על ידי עובד מעובדיו".

1. בשמונה מכרזים לקבלת עובדים **בעיריית עפולה** שנבחרו בהם מועמדים בעלי זיקה לראש העירייה, ושנפלו פגמים מהותיים בהליכיהם, נכחה גם מבקרת העירייה. על פי פרוטוקולי ועדות הבחינה ועל פי תשובתה הנוספת של העירייה, המבקרת נכחה בתפקיד חברת ועדה.

מבקרת **עיריית עפולה** מסרה בתשובתה מיוני 2015 כי מבקרי הרשויות מוזמנים לכל ישיבה, על פי חוק, ונוכחותם משמעותית הן מבחינת הרתעה והן מבחינת התנהלות תקינה. עם זאת, ציינה, היא לא נכחה בוועדה כחברה אלא כמשקיפה בלבד. המבקרת מסרה עוד כי בהנחיות המקצועיות של איגוד מבקרי הרשויות המקומיות מצוין כי "מבקר הרשות מוזמן להשתתף בישיבות הוועדות לצורך ביצוע תפקידו". המבקר אינו נוכח בדיוני הוועדה על מנת לשמור ולוודא כי הוועדה מקבלת החלטות חוקיות, נכונות או ראויות". תפקיד זה "מוטל, בראש ובראשונה, על חברי הוועדה ויושב הראש שלה והם נעזרים, לשם כך, ביועצים המשפטיים או בבעלי תפקידים אחרים ברשות, כגון: הגזבר, מנהלי המחלקות או המנכ"ל... השתתפותו של מבקר הרשות בישיבה והעובדה שלא התערב במהלך הדיון בה אין משמעותם שהוא מסכים למה שהוחלט בה או שהדבר נעשה על דעתו ולהדגיש שהמבקר אינו משמש בתפקיד המפקח על עבודת הוועדה... מבקר הרשות יימנע, ככל האפשר, מלקחת חלק בדיון על ההחלטות האופרטיביות של הוועדה".



משרד מבקר המדינה מעיר למבקרת עיריית עפולה כי בפרוטוקולים של ועדות הבחינה לא צוין כי נכחה כמשקיפה, אלא שנמנתה עם חברי הוועדה. נוכחותו של מבקר העירייה כגורם מבצע נוגדת את העיקרון המהותי של עצמאותו ואי-תלותו בגורמי הביצוע השונים בעירייה.

2. מבקר **עיריית אשקלון** נכח כמשקיף בשני מכרזים לקבלת עובדים; באחד מהם לא נכח נציג ציבור, ובאחר נציג הציבור לא ענה על אמות המידה לנציג ציבור ומספר חברי הוועדה היה זוגי, בניגוד לתקנות קבלת עובדים. המבקר לא התריע על כך.

מבקר **עיריית אשקלון** מסר בתשובותיו למשרד מבקר המדינה ממאי 2015 ומאפריל 2016 כי במכרזים שנכח בהם ולא היה נציג ציבור הוא העיר על כך. עוד מסר כי ראש העירייה ביקש ממנו בספטמבר 2014 לעשות ביקורת בנושא מכרזים ומינויים מתחילת כהונתו, בגלל "יותר מדי דיבורים/שאליות על 'מכרזים תפורים'". מבקר העירייה הוסיף כי נכח בישיבות העירייה או בוועדה מועדונית למטרת הביקורת, שכן "יעילות הביקורת מותנית בידיעה מעמיקה ועדכנית, ככל האפשר של פעולות העירייה על כל ענפיה המרובים", וכי בסקירה שהגיש לראש העירייה בנובמבר 2013 הודיע לו שאם מבקר העירייה משתתף בוועדה ולא אומר דבר ולא מתריע על פגמים אין משמעות הדבר שהוא מאשר את הנעשה. הוא ציין כי כאשר נתקל באי-חוקיות או באי-תקינות של הליכים והיה מודע להם, העיר על כך ופעל לתיקונם. אשר לקבלת עובדים, מבקר העירייה ציין כי כשהוא נוכח בוועדה הוא בודק רק את דרישות הסף וקרבה משפחתית, ואין באפשרותו לבדוק בכל מכרז אם הדרישות נכונות או אם מועמד היה פעיל פוליטי. המבקר הסתמך אף הוא על ההנחיה המקצועית של איגוד מבקרי הרשויות המקומיות שהובאה לעיל. בפגישה שהתקיימה במאי 2016 מסר מבקר העירייה למשרד מבקר המדינה כי בעקבות קבלת טיוטת דוח הביקורת הוא הפסיק באופן זמני את השתתפותו בדיוני הוועדות, וכיום נוכחת בהם היועצת המשפטית של העירייה.

משרד מבקר המדינה מפנה את תשומת לב מבקר עיריית אשקלון לכך שתמוהה טענתו כי העיר על היעדר נציג ציבור בוועדה אך הדבר לא נרשם בפרוטוקול; קל וחומר נוכח העובדה שהפרוטוקולים של ועדות הבחינה בעיריית אשקלון מפורטים במיוחד. משרד מבקר המדינה מעיר למבקר העירייה כי היה עליו לדרוש בדיעבד שיירשמו הערותיו אלה.

**עיריית אשקלון** מסרה בתשובתה כי היא מזמנת את מבקר העירייה לכל ישיבות ועדות הבחינה בעירייה כחלק מהתנהלותה "בשקיפות".

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אשקלון כי אף שמבקר העירייה הודיע לראש העירייה שאם אינו מתריע על פגמים בוועדות אין משמעות הדבר שאישר את הנעשה, תגובת העירייה לליקויים שהועלו מלמדת שהיא רואה בשתיקת המבקר בעת שהוא נוכח במכרזים גושפנקה לתקינות התנהלותם.



מבקר העירייה עשוי לשמש כלי משמעותי בשיפור עבודת העירייה ובפיקוח על התנהלותה התקינה. עם זאת, נוכחותו בדיוני ועדת בחינה במכרז שהתנהלות הליכוי לא תקינה, או שיש בו התעלמות מהוראות תקנות קבלת עובדים, ואי-התייחסותו לכך - לא זו בלבד שאינן תורמות לאמון הציבור, אלא שהן חוטאות למטרת החוק; שכן עלולה להיווצר מראית עין של תקינות ההליכים, ומבחינת העירייה, נוכחותו ושתיקתו של המבקר עלולות להיתפס כאישור לכאורה לתקינות הפעולות שנקטה.

לדעת משרד מבקר המדינה, כשמדובר בהליכי מכרז, הרי שבין שתי האפשרויות - שמבקר העירייה לא יתערב בדיוני ועדת הבחינה גם לנוכח החלטות לא חוקיות ולא ראויות, או שלא ישתתף בהם כלל - האפשרות המועדפת היא לשמור על אי-תלותו ועל עצמאותו, בכך שלא יהא נוכח בדיונים. כך גם יימנע השימוש בעצם נוכחותו כ"עלה תאנה" לחוקיות ההליך.

משרד מבקר המדינה מעיר לאגף לביקורת שבמשרד הפנים כי ראוי שינחה את המבקרים הפנימיים ברשויות המקומיות ויבהיר מה גבולות המותר והאסור בביצוע תפקידם, וזאת כדי לוודא שעקרון אי-התלות של המבקר בגורמי ביצוע ברשות המקומית מתקיים הלכה למעשה.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי עם קבלת הדוח הסופי העניין ייבחן על ידי האגף לביקורת ברשויות מקומיות בליווי הלשכה המשפטית. עוד מסר כי יובהר למבקרי הפנים שעליהם להדגיש במכרזים כי הם יושבים בהם על תקן משקיפים, כך שתהא להם יכולת לבקר תהליכים אלו.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי ישיבתם של מבקרי הפנים במכרזים כמשקיפים עלולה ליצור מראית עין של תקינות ההליכים אצל הציבור והעירייה.

## פרוטוקולים של ועדות הבחינה

בתקנות קבלת עובדים נקבע כי על חברי ועדת הבחינה למלא פרוטוקול בטופס מובנה שדוגמתו מופיעה בתוספת לתקנות. הפרוטוקול יחתם בידי חברי הוועדה הנוכחים בעת ההחלטה. על יו"ר הוועדה לציין בפרוטוקול את שם המועמד או המועמדים הנראים לוועדה כשירים למשרה המוכרזת, לפי סדר עדיפותם.

בית המשפט העליון בפסק דינו מדצמבר 2004<sup>43</sup> עמד על חשיבותם של ניהול פרוטוקול וכתובת נימוקי הוועדה להחלטתה:

"כסידרי המינהל התקינים, חייבת ועדה לרשום פרוטוקול אשר ישקף את עיקרי המידע שהובא לפנייה ואת ההחלטות שנתקבלו בעקבות אותו מידע... החובה לכתובת פרוטוקול שורשיה במשפט המינהלי הכללי ובעקרון שקיפות פעילותו של המינהל... זכותו של הציבור זכותם של המועמדים לדעת כיצד ועל יסוד איזה מידע נתקבלו החלטות שנתקבלו; זכותם של חברי הוועדה היא כי הציבור והמועמדים יידעו כיצד ניהגו את דרכיהם וכיצד מילאו הם את חובתם; זכותם של אלה ושל אלה לגילוי האמת, גילוי שיאפשר ביקורת ציבורית ומשפטית; ועל כל אלה: הצורך הדוחק לחשיפת האמת ולהבטחה כי המיכרז אכן מילא את ייעודו והעניק שוויון הזדמנויות מלא למתחרים בו... חובה היא המוטלת על הוועדה לנהל פרוטוקול שישקף, למצער, את עיקרי הדברים שהיו בדיוני הוועדה ואת נימוקי הוועדה להחלטתה. מילוי חובה זו מאפשר פיקוח ובקרה על התנהלות הוועדה ומבטיח שקיפות".

השופט ברק בפסק דין מפברואר 1993<sup>44</sup> קבע כי הפרוטוקול הוא כלי לשיקוף המציאות. "השיקוף של המציאות יכול להיות מלא או מתומצת. הוא חייב להיות אמיתי... הפרוטוקול הוא 'עיוור צבעים'. הוא צילום של מציאות... אכן, רק פרוטוקול אמין בהליכה של ועדת מיכרזים יכול שיקיים את עקרון השקיפות, ופרוטוקול מעין-זה יחזק את ביטחוננו כי הליכי הוועדה התנהלו כשורה".

על חשיבות רישום פרוטוקול של ועדת בחינה ונימוק החלטותיה 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 נרשם פרוטוקול ועדה אשר שיקף 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, והחלטת הוועדה צריכה להיות מנומקת, כלומר יצוין מדוע בחרה מועמד או מועמדים על פני מועמדים אחרים ויפורטו הכישורים שהביאו אותה לקבל את החלטתה.

1. במכרזים לקבלת עובדים שנבדקו בעיריית נשר, ושהתקיימו בסוף שנת 2013, לא הייתה כאמור לעיל ועדת בחינה, ובמכרזים שהתקיימו בשנת 2014 לא זומנו

43 בג"ץ 3751/03 אילן נ' עיריית תל אביב יפו, פ"ד נט(3), 817, 839 (2004).

44 בג"ץ 990/92 מורדוב נ' עיריית תל אביב-יפו, פ"ד מז(1), 474, 478 (1993).

- המועמדים להופיע בפני ועדת הבחינה. אי לכך לא היו יכולים להיות פרוטוקולים אשר ישקפו הליך בחירה תקין.
2. בשני המכרזים שנבדקו **בעיריית קריית אונו** לא נרשמו עיקרי הדברים שעליהם נסבו דיוני הוועדה.
3. ועדות הבחינה בכמה מהעיריות שנבדקו לא נימקו את החלטותיהן בחלק מהמכרזים שבהם נבחרו מועמדים בעלי זיקה לראש העירייה: **בעיריית עפולה** בשבעה מכרזים, **בעיריית אשקלון** בשלושה מכרזים ו**בעיריית קריית אונו** בשני מכרזים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריות עפולה, אשקלון וקריית אונו שאי-מתן נימוקים להחלטות ועדת הבחינה מנוגד לעקרון השקיפות, שמקורו בתפיסת היסוד של המינהל הציבורי כנאמן הציבור. הדבר אף פוגע בתקינות הליך המכרז ואינו מאפשר בקרה על התנהלות הוועדה. חשיבות הנמקת הבחירה גדולה עוד יותר במקרים שבהם לחברי הוועדה ולמועמד זיקה פוליטית משותפת.

**עיריית אשקלון** צירפה לתשובתה טיוטת נוהל שכתבה בעקבות הביקורת ובו צוין כי "יש להקפיד על נימוקים מפורטים להחלטת הוועדה".

## חתימה על פרוטוקול ועדת הבחינה

- תקנות קבלת עובדים קובעות כי פרוטוקול ועדת הבחינה יחתם בידי חבריה הנוכחים בחדר הוועדה.
1. בכל המכרזים שנבדקו **בעיריית אשקלון** לא הייתה התאמה בין רשימת הנוכחים, לפי הרשום בפרוטוקול, לבין החתומים עליו. העירייה נהגה להחתים על הפרוטוקולים את חברי "ועדת מנגנון"<sup>45</sup> של העירייה ולא את חברי ועדת הבחינה.
2. על כל הפרוטוקולים של ועדות הבחינה במכרזים שנבדקו **בעיריית עפולה** לא חתם איש מחברי הוועדה. גם בכמה מקרים **בעיריית נשר** לא חתמו כל חברי ועדת הבחינה על הפרוטוקול, כנדרש בתקנות קבלת עובדים.
- עיריית עפולה** מסרה בתשובתה כי מדובר בליקוי טכני בלבד, ובמשך שנים לא נהגו חברי ועדת הבחינה בעירייה לחתום על הפרוטוקול.

45 מנכ"ל העירייה, סמנכ"ל למינהל ומשאבי אנוש והממונה על המנגנון.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית עפולה ולחברי ועדות הבחינה בה כי אי-חתימת חברי הוועדה על הפרוטוקול היא בגדר פגם ומנוגדת לתקנות קבלת עובדים. עוד העיר משרד מבקר המדינה לעיריית אשקלון, נשר ועפולה כי החובה להחתיים על הפרוטוקול את כל חברי ועדת הבחינה שהשתתפו משמשת גם לצורך "סדרי בידוק", ומבטיחה בקרה על כך שהחלטה שנרשמה בפרוטוקול היא אכן ההחלטה שקיבלה הוועדה.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הוא מסכים לקביעה כי אי-חתימה על מסמכי המכרז היא פגם מהותי. עוד נמסר כי לאחר קבלת מסמכי המכרזים תתבצע בדיקה מול הלשכה המשפטית ויתקבלו החלטות בעניין.



הממצאים שהועלו לעיל בדבר תפקודן של ועדות הבחינה בעיריית שנבדקו - ממצאים שחלקם חמורים - מצביעים על כך שהעיריית פעלו שלא בהתאם לתקנות קבלת עובדים, בין היתר בעניין הרכב הוועדה, השתתפות נציג ציבור בדיונה, אופן רישום הפרוטוקולים והחתימת חברי הוועדה עליהם.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי שר הפנים הנחה את גורמי המקצוע לקדם בחינה וקידום של שורת תיקונים הנוגעים לקביעת הסדר אחיד לקבלת עובדים ברשויות המקומיות, ובד בבד לפעול לשיפור והבניה של ההסדר שיחול על הרשויות המקומיות, על מנת להבטיח שמירה על השוויון, ההגינות, השקיפות ומראית פני הציבור בהליך כאמור. עוד מסר משרד הפנים כי במסגרת תיקונים אלו ייבחנו ויקודמו בין היתר תיקונים הנדרשים למתן מענה למכלול הסוגיות שנזכרו בממצאי דוח המבקר, אשר לדרך פרסום המכרזים, הרכבה ודרך פעולתה של ועדת הבחינה, נציגי הציבור ונציגים מקצועיים שייכללו במסגרתה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי עליו לבחון מחדש את המינויים שנעשו בעקבות הבחירות על רקע הממצאים שהועלו לעיל, ובעיקר את אופן התנהלות עיריית עפולה ונשר בכל הקשור לוועדות הבחינה.

## פרטים על מינויים פוליטיים או מינוי מקורבים בעירויות שנבדקו

### עיריית עפולה

#### מכרזים שתוצאותיהם ידועות מראש

בג"ץ כבר קבע באוגוסט 2004<sup>46</sup> כי "אסור לו לחבר ועדה ליתן ידו למכרז תפור" או למכרז מכור", קרי למכרז שתוצאותיו נקבעו מראש. מכרז שתוצאותיו ידועות מראש אינו מכרז כלל. מעשה רמייה הוא. חברי ועדה או חבר ועדה היודעים מראש מה יחליטו - מועלים בתפקידם. בהחליטים מראש לפסול מועמדים אלה ואחרים לאיש את המשרה שהוכרז עליה או לבחור במועמד פלוני דווקא, פוצעים חברי הוועדה בכבודם של המועמדים; שהמועמדים סוברים כי ניתנת להם הזדמנות לשכנע את חברי הוועדה בכישוריהם העודפים על כישורי חבריהם, בעוד אשר משמשים הם אך כתפאורה ובתפקידי סטטיסטים בהצגה שסופה ידוע מראש. רק אם יימנעו מכל אלה ינהגו חברי הוועדה בהגינות ויעשו צדק כמצופה מהם".

בביקורת הועלה כי עיריית עפולה מינתה לשישה תפקידים בכירים מועמדים בעלי זיקה פוליטית במכרזים שתוצאותיהם היו ידועות מראש.

להלן הפירוט:

1. מנהל רשת המחשבים בעיריית עפולה הפיץ לכלל עובדי העירייה ב-24.12.13, בדואר הפנימי, פירוט של "שלוחות המרכזיה לתקשורת פנים בין אתרי העירייה השונים ומספרי טלפון לחיגוי ישיר מחוץ לאתרי העירייה פנימה". בדואר הפנימי נרשמו בין היתר מספרי הטלפון הפנימיים של חמישה אנשים שלא נמנו עם עובדי העירייה באותה עת. אנשים אלה זכו במכרזים לאיש תפקידים בכירים בעירייה (חמישה מכרזים: ראש מינהל התרבות והספורט, סמנכ"ל התפעול, סמנכ"ל החינוך, דובר העירייה ומנהלת מחלקת הקליטה) רק ב-5.1.14, כשבועיים לאחר הפצת הדואר הפנימי.

על פי פרוטוקול ישיבת ועדת הבחינה לאחד התפקידים האלה (סמנכ"ל החינוך), שבראשותה עמד סגן ראש העירייה<sup>47</sup>, ביקש עם תחילת הישיבה חבר ועדה אחר (אחד מחברי המועצה) שיירשם בפרוטוקול דבר ידיעה שפורסמה במקומו אזורי, "לפיה מנהל הרשת בעירייה, כבר הפיץ השבוע את מספרי

46 בג"ץ 3751/03 אילון נ' עיריית תל אביב-יפו, פ"ד נ"ט(3), 817, 839 (2004).

47 עם חברי הוועדה נמנו גם סגן ראש עירייה נוסף, אחד מחברי המועצה, ממלא מקום מזכיר העירייה, היועצת המשפטית של העירייה, מבקרת העירייה, יועצת ראש העירייה לקידום מעמד האישה, מנהלת מחלקת שכר וכוח אדם, יו"ר ועד העובדים ונציגת משרד הפנים.



מנהל הרשת בעירייה,  
כבר הפיץ השבוע את  
מספרי הפלאפונים  
והאימיילים של מי  
שיזכו במכרזים:  
סמנכ"ל חינוך,  
סמנכ"ל תרבות  
וספורט, סמנכ"ל  
תפעול, מנהל מחלקת  
הספורט ומנהלת  
מחלקת קליטה

הפלאפונים והאימיילים של מי שיזכו במכרזים: סמנכ"ל חינוך, סמנכ"ל תרבות וספורט, סמנכ"ל תפעול, מנהל מחלקת הספורט ומנהלת מחלקת קליטה". באותה ישיבה מסר מנהל הרשת בעירייה, כך לפי הפרוטוקול, כי "טלפונים אכן הופצו בדואר פנימי, אך לא אימיילים".

בתגובה על כך אמר יו"ר הוועדה: "שאלתי אותך היום בבוקר, אמרת שלא הפצת. איך הפצת טלפון של מישהו כבעל תפקיד, כאשר לא היה מכרז. הפצת אותנו כאן לחותמת גומי כעת".

על כך הגיב מנהל הרשת כי "לא היתה שום כוונה נסתרת, עשיתי זאת על דעת עצמי בפרסום הרשימה עם מספרי טלפון פנימיים בדואר פנימי, זה נעשה בתום לב".

אז הודיע חבר הוועדה שהוא גם חבר מועצה: "באופן אישי לא יכול להשתתף במכרזים אלה לאחר שפורסמו מראש הזוכים בעיתון, עוד לפני שהתכנסה ועדת הבחינה", ו"עזב את הישיבה".

אותו חבר ועדה מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מיוני 2015 כי מיד עם כניסת עו"ד מירון לתפקיד ראש העירייה החלו בעלי התפקידים ש"זכו" בעתיד במכרזים, "כל אחד ע"פ סיכום התמיכה לפני הבחירות", בתפקידיהם החדשים. הוא ציין כי הגיעו עם עו"ד מירון ביומו הראשון וסיירו בבניין העירייה ובאגפיה ברחבי העיר. חבר הוועדה ציין שברשותו דואר אלקטרוני שקיבל הרבה לפני יום המכרז, בנושא סיכומי סיורים ומטלות לביצוע לבעלי התפקידים, והוסיף כי "לא בכדי הכין איש הרשת בעירייה, ולא בתמימותו אלא כי זה פשוט היה ברור מאליז שאלה בעלי התפקידים. היה פחד ואימה בבניין העירייה והעובדים סרו למרותם של אלו שנכנסו יחד עם מירון ביומו הראשון, כולל תומכיו הזוטרים שחשו כעת כח בידיהם". עוד מסר כי מנהל הרשת כלל לא השתתף בישיבת ועדת הבחינה, "לכן לא ברור איך הוא מצוטט בה".

חבר הוועדה מסר למשרד מבקר המדינה קלטת שמע ובה הקלטה של ישיבת ועדת הבחינה עד צאתו ממנה. האזנה לקלטת העלתה כי עד מועד צאתו של חבר המועצה מהחדר לא נשמע קולו של מנהל הרשת. קיים חשש כי לא נכח בישיבה כלל, ולא אמר בה את הדברים המיוחסים לו בפרוטוקול.

מנהל הרשת בעירייה מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2015 כי פרסם את רשימת מספרי הטלפון בתום לב והתבסס "על כך שחלק מהאנשים הסתובבו ועסקו בענייני עבודה בבניין העירייה, גם על הדיבורים בקרב עובדי העירייה ותושבי העיר... אך איש לא פנה אלי מההנהלה ולא אף אחד אחר ולא ביקש שאכניס אותם לרשימה שכזו". עוד מסר כי בהיותו בלשכת ראש העירייה פנה אליו מי שזכה לימים בתפקיד סמנכ"ל התפעול וביקש לפתוח לו תיבת דואר אלקטרוני במחשב הנייד האישי שלו, ולא במחשב בבעלות העירייה, ו"למיטב הבנתי לא היה לו חדר בעירייה ומשכך גם לא חובר בעירייה".

ועדת הבחינה בעיריית  
 עפולה לבחירת  
 ארבעה מהמכרזים  
 התכנסה בהרכב זוגי,  
 זהה לחלוטין בכל  
 ארבעת המכרזים,  
 באותו יום ממש  
 (5.1.14). אף ועדה לא  
 כללה נציג ציבור

משרד מבקר המדינה העיר לראש עיריית עפולה ולמנהל רשת המחשבים של העירייה כי הוא הוא בחומרה רבה את חיבורו של אדם זר שאינו עובד עירייה לרשת המחשבים שלה. החיבור, שנעשה כנראה רק בגלל ההקשר הפוליטי, מעיד גם על היעדר נהלים פנימיים מתאימים בעירייה לעניין הרשאות גישה לרשת, לרבות חיבור הגורמים המורשים, וחמור מכך - מעיד על היעדר בקרה בנושא ההגנה על מערכת המחשוב של העירייה.

**עיריית עפולה** מסרה בתשובתה הנוספת מאפריל 2016 כי האחראי למחשבים בעירייה הונחה באופן חד-משמעי כי חל איסור מוחלט על חיבור אדם זר שאינו עובד העירייה לרשת המחשבים שלה, וכי אין לחבר כל אדם ללא אישור מראש של מי שמרשה לכך בעירייה.

עוד נמצא כי ב-2.1.14 שלח נהג ראש **עיריית עפולה** בדואר הפנימי של העירייה הודעת דואר אלקטרוני לסמנכ"ל התפעול (אחד מחמשת התפקידים האמורים), ובו ניתנו לסמנכ"ל משימות דחופות לביצוע לפני מועד התכנסות ועדת הבחינה, כגון פינוי מתקני מיחזור, גיזום עשבייה ותיקון מדרכות.

2. ועדת הבחינה בעיריית **עפולה** לבחירת ארבעה מהמכרזים האמורים (סמנכ"ל התפעול, ראש מינהל התרבות והספורט, דובר העירייה ומנהל מחלקת הספורט) התכנסה בהרכב זוגי, זהה לחלוטין בכל ארבעת המכרזים, באותו יום ממש (5.1.14). אף ועדה לא כללה נציג ציבור. במכרז נוסף לתפקיד בכיר (סמנכ"ל החינוך) שקיימה העירייה באותו יום נכחו אותם חברי ועדה, וצורפו להם שניים נוספים. יו"ר הוועדה היה סגן ראש העירייה, שהוצב במקום השני ברשימת "תנופה לעפולה", סיעת ראש העירייה. חבר ועדה נוסף, יו"ר ועד העובדים, השתתף בכמה כנסים של ראש העירייה וסיעתו בתקופת הבחירות.

**עיריית עפולה** מסרה בתשובתה כי בוועדת הבחינה יושבים בין היתר חברי מועצה שאינם עובדי עירייה ופועלים בהתנדבות, וצריך להזמין בשעות סבירות שבהן ניתן להזמין מראיינים. מדובר, לדברי העירייה, בלוגיסטיקה מסובכת. בנסיבות אלה ומטעמי יעילות בלבד נקבעות ישיבות בכמה מכרזים ביום ישיבות מרוכז. הדברים נוהלו כך במשך שנים בעירייה ומנוהלים באופן דומה ברשויות מקומיות רבות אחרות.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית עפולה כי התכנסות ועדת הבחינה באותו הרכב, ללא נציג ציבור ולעתים בהשתתפות חברים בעלי זיקה לראש העירייה, לדיון בחמישה תפקידים בכירים בעירייה שיש לאייש, בזה אחר זה - יש בה משום יחס לא מכבד כלפי ההליך וכלפי המועמדים, ויש בה כדי להעלות חשש ממשי כי זהות הזוכים נקבעה למעשה קודם ההליך. מצב כזה אף מקטין את הסיכוי לקלוט את המועמד המתאים ביותר לכל תפקיד, ויש בו כדי לערער את אמון הציבור באמינות המכרז. זאת ועוד, השתתפותם של חברים בעלי זיקה פוליטית לראש העירייה עלולה לפגוע בתחרות ההוגנת בין המועמדים במכרז ובעקרון השוויון ביניהם.



עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי בניגוד לאמור בתשובתה, לא התקיימו בתקופה הנסקרת, מלבד חמשת המכרזים האמורים, יותר משני מכרזים באותו יום, ובדרך כלל קיימה העירייה מכרז אחד ביום נתון 48. יודגש גם כי יו"ר הוועדה ומרבית חברי ועדות הבחינה הנמנים עם נבחרי העירייה ועובדיה נמצאים בעירייה בכל יום, ואין מדובר ב"לוגיסטיקה מסובכת", וגם אם מיעוטם אינם נוכחים בעירייה בכל יום, אין זו סיבה לקיים מכרזים בדרך זו. ההליך המתואר, כמו גם השתלשלות העניינים שתוארה לעיל, מעוררים חשש ממשי כי תוצאות הזוכים במכרזים נקבעו למעשה מראש, וקיום כמה מכרזים בזה אחר זה מטרתו הייתה רק לצאת ידי חובה.

3. עוד נמצא כי על הפרוטוקולים של ועדות הבחינה לששת המכרזים האמורים לא חתמו חברי הוועדה, כנדרש על פי תקנות קבלת עובדים.

משרד מבקר המדינה מעיר לראש העירייה, לסגניו ולשאר חברי ועדת הבחינה בששת המכרזים האלה כי לאור האמור ברי שתוצאות המכרזים נקבעו מראש והיו ידועות לכל בר בי רב, והוועדה שימשה למכרזים אלה "חותמת גומי" בלבד. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי היעדר חתימות חברי הוועדה על הפרוטוקולים היה אמור להיות תמרוך אזהרה לעיריית עפולה, ובעיקר למשרד הפנים, על קיומו של פגם יסודי בהחלטות לכאורה של הוועדה.

**עיריית עפולה** מסרה בתשובה כי מנהל המחשוב בעירייה פרסם את מספרי הטלפון וכתובות הדואר האלקטרוני של המועמדים על דעת עצמו ולא קיבל הנחיות, כתובות או בעל-פה, מגורם כלשהו בעירייה. חלק מהמועמדים נשאו בתפקידים בעירייה בעבר, חלקם במשך שנים, ולמרביתם ניסיון רב בתחומי עיסוקם הן בעירייה והן מחוצה לה, ועם כניסת ראש העירייה לתפקידו הגיעו לסייע לו בהתנדבות בהתארגנות הראשונית, ובתוך כך גם הציגו את מועמדותם במכרזים. העירייה מסרה עוד כי היא מסכימה שמדובר בתקלה, "וכך גם ראתה ועדת הבחינה את הדברים. ועדת הבחינה זימנה את העובד [מנהל הרשת] שהקצה למועמדים אלה מספרי טלפון בעירייה, דרשה הסברים להתנהלות בלתי תקינה זו והבהירה את חומרתה. העובד הבהיר לוועדה כי עשה כן על דעת עצמו ובתום לב, מבלי שירד לעומק מעשיו". העירייה סבורה כי גם אם נפל פגם בהתנהלות עובד העירייה בעניין זה, הרי שהפגם נרפא עם בחינת הדברים על ידי משרד הפנים ואישורו למינויים אלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, השתלשלות האירועים וקבלת ההחלטות בעירייה בכלל ובוועדת הבחינה בפרט מציגות תמונה קשה, שיש בה בין השאר הפרה בוטה של דיני המכרזים ופגיעה חמורה ביותר באמון הציבור. יש בה גם פגיעה בעקרון השוויון ואף הפגנת זילות כלפי השתתפותם של יתר המועמדים, שסברו כי יש להם הזדמנות שווה לזכות במכרזים. העמדת הפנים הזו - כאילו מתכנסת ועדת בחינה לבחור במועמדים המתאימים ביותר למשרה, תוך מתן הזדמנות שווה לכל אחד מהם - כדברי בית המשפט, מעשה רמייה היא.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים, בהתחשב באמור לעיל, לבחון את חוקיות המכרזים האלה ואת אפשרות ביטולם, וכן יעשה כן במטרה להפיק לקחים מהכשלים שהתגלו.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי המכרזים נבחנו בעבר מול הרשות המקומית והלשכה המשפטית, ואף התקבלו מהעירייה הבהרות משפטיות ותצהירים חתומים. עם זאת, המכרזים ייבחנו מחדש עם הלשכה המשפטית לאור ההערות והדגשים בדוח, והעירייה תונחה בהתאם.

להלן ליקויים חמורים נוספים שהועלו בהליכי מינוי העובדים בששת המכרזים האמורים:

## ראש מינהל התרבות והספורט

### פרישתו של ראש מינהל התרבות והספורט היוצא

העירייה חתמה בתחילת דצמבר 2013 סיכום דברים עם מי שכיהן בתפקיד ראש מינהל התרבות והספורט מאז אפריל 1997, ולפיו יפרוש מתפקידו מיד.

ראש המינהל היוצא מסר למשרד מבקר המדינה במאי 2015 כי פרש מרצונו, לאור חזרתו לאקדמיה. היה ברור לו כי עם כניסת ראש עירייה חדש "יהא רצון ליישם את השקפת עולמו התרבותית עם אנשיו".

### מכרז לאיוש המשרה

יום אחד בלבד לאחר סיכום הדברים עם ראש המינהל היוצא, ויומיים אחרי תאריך פרישתו, פרסמה העירייה מכרז לתפקיד "סמנכ"ל/ראש מינהל התרבות והספורט". במכרז צוין כי התפקיד כולל בין היתר ייזום, ארגון וניהול של חיי התרבות עבור תושבי העיר, וקבלת אחריות לכל הטקסים והאירועים המתקיימים בעיר ולפעילות הספורטיבית בה, על מתקניה. במכרז שפורסם לא צוינה דרגת המשרה, כנדרש בתקנות קבלת עובדים.

מן המועמדים במכרז נדרשו, בין השאר, השכלה אקדמית מלאה בתחום החינוך או מדעי הרוח וניסיון מוכח של שבע שנים ומעלה בניהול מערכת גדולה ומורכבת.

העירייה מסרה בתשובתה כי השכלה אקדמית בתחום החינוך או בתחום מדעי הרוח עונה על הדרישה להשכלה אקדמית בתחום הרלוונטי לתפקיד הניהולי נשוא המכרז. למכרז ניגשו שלושה מועמדים, וועדת הבחינה שהתכנסה ב-5.1.14 בחרה לתפקיד, פה אחד, במועמד בעל תואר ראשון משנת 1998 ותואר שני במינהל חינוכי משנת 1999.

הוועדה נימקה את החלטתה בכך שמועמד זה הוא "בעל כושר ניהולי, וכן יש לו רקע חינוכי נרחב. בעניין תרבות: יש לו את הכישורים הנדרשים, והוא בעל היכרות מעמיקה עם כל סוגי האוכלוסייה הרחבה".

המועמד שנבחר לתפקיד ראש מינהל התרבות והספורט פעל במערכת הבחירות לטובת ראש העירייה ולטובת סיעתו, "תנופה לעפולה", ואף תרם לסיעה מכספו 5,000 ש"ח.

המועמד שנבחר השיב למשרד מבקר המדינה ביוני 2015 כי אכן היה פעיל ותרם כספים, ואין בפעילות זו כדי למנוע ממנו התמודדות במכרזים לתפקידים בעירייה. לדבריו, "יש לי ניסיון רב שנים בעבודתי במערכת החינוך... ועדת הבחינה בחרה בי לתפקיד כמועמד המתאים ביותר לתנאי המכרז, בהתאם להצעתי ולאחר הריאיון אתי".

במאי 2014 אישר משרד הפנים את החוזה האישי של המועמד שנבחר<sup>49</sup>.

ביולי 2014 ביקש משרד הפנים את התייחסות היועץ המשפטי של העירייה לאופן פרסום המכרז, למועדי פרסומו, לכינוס ועדת הבחינה, לדרישות הסף ולתקינות הליך המכרז. היועץ המשפטי החיצוני של **עיריית עפולה**, שהחל בתפקידו במרץ 2014 ולא היה מעורב כלל בהליך המכרז האמור, השיב למשרד הפנים ביולי 2014 כך: "מבדיקת הליך המכרז והפעולות שננקטו במסגרתו, נראה כי הליך הבחירה של [המועמד] לתפקיד האמור - נעשה במסגרת הליך תקין, מכרז שבוצע בהתאם להוראות הדין ולנוהל קבלת עובדים בעירייה. עולה גם, כי [המועמד שנבחר] עומד בתנאי הסף שנקבעו, וכי יש לו הכישורים הדרושים וכן ניסיון רב בתחום התפקיד הנ"ל, ניסיון שבחלקו הגדול נרכש במהלך עבודתו בתפקידים בעיר עפולה".

היועץ המשפטי החיצוני של העירייה מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2015 כי השיב למשרד הפנים לאחר שבחן את כל המסמכים הנוגעים למכרז שהציגה העירייה לפניו, ולאחר שהובהר לו מפורשות כי "אינני אמור לבצע חקירה ודרישה בקשר למכרז, ובוודאי לא לבחון כל תג ותג שלו. אלא להתמקד בשאלות 'כלליות'". עוד מסר היועץ המשפטי כי לא היה לו "שמץ של מידע בקשר לפעילות פוליטית... או באשר להשתייכות פוליטית" של המועמד שנבחר, ואילו הייתה פרושה בפניו התמונה המוצגת בטיטות הדוח, לא מן הנמנע כי תוכן מכתבו היה שונה.

49 משרד הפנים קבע כי שכרו לא יעלה על 60% משכר בכירים.

## סמנכ"ל התפעול

### פיטורי הסמנכ"ל היוצא

בתחילת דצמבר 2013, באותו יום שבו חתם ראש מינהל התרבות והספורט היוצא הסכם בדבר פרישתו, זומן מי ששימש מאז אוגוסט 2012, בעקבות מכרז, סמנכ"ל התפעול (להלן - סמנכ"ל התפעול היוצא) ל"שימוע לפני פיטורים". ראש העירייה הנכנס, עו"ד מירון, זימן אותו בטענה כי "העירייה שוקלת להביא את תפקידך לידי סיום וזאת לאור חוסר שביעות רצון מתפקודך המקצועי והפגיעה בפעילותה השוטפת של העירייה, כתוצאה מדרך מילוי תפקידך".


כשבוע אחר כך התכנסה ועדת שימוע לסמנכ"ל התפעול היוצא. ב"פרוטוקול ועדת שימוע [לסמנכ"ל התפעול היוצא] מיום 10.12.13" נרשם שנכחו בשימוע ראש העירייה, גזבר העירייה, מבקרת העירייה, מנהל מחלקת שכר וכוח אדם וכן סמנכ"ל התפעול היוצא ועורך דינו. בתחילת הדיון, כך על פי הפרוטוקול, ביקש ראש העירייה מהסמנכ"ל לסיים את העסקתו. בתגובה טען עורך דינו של סמנכ"ל התפעול היוצא כי מרשו "סומן כמי שיש לפטרו שכן בו באותו יום שבו מר יצחק מירון נכנס לתפקידו וללשכת ראש העיר, הגיעו אנשים ללא מעמד ולא שום גושפנקא חוקית, ביניהם [מי שנבחר בסופו של יום במקומו לתפקיד] לאגף שפ"ע והשמיעו אמירות כי [סמנכ"ל התפעול היוצא] בדרך החוזה. אין ספק לפי התנהגות זו כי הפיטורין מתבצעים על רקע פוליטי ולא רקע ענייני. בהזמנה לשימוע חזר מר מירון ואמר כי ישנו חוסר שביעות רצון מילוי תפקידו. כל בקשותיו של [סמנכ"ל התפעול היוצא] לקבל אסמכתאות לטענות המושמעות נגדו נענו בשלילה". וסיכם עורך הדין כי "מיום כניסתו של [סמנכ"ל התפעול היוצא] לתפקיד הוא ביצע את עבודתו נאמנה וזכה לשבחים רבים".

עוד באותו חודש נחתם הסכם עם סמנכ"ל התפעול היוצא על "הפסקת עבודתו".

**עיריית עפולה** מסרה בתשובה כי סמנכ"ל התפעול היוצא "היה מלווה בהליך טרם פיטוריו בעורך דין אשר הציג את הדברים כפי ראות עיניו ובאופן מוטה. הדברים המצוטטים [לעיל]... של בא כוחו של [סמנכ"ל התפעול היוצא] מוכחשים. יובהר, כי ראש העירייה אינו חבר ועדת הפיטורים, ולא ברור... מתי ובאיזה הקשר, נאמרו הדברים המיוחסים לרה"ע ואם בכלל נאמרו על ידו. לפיכך מוכחשים גם דברים אלה".

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לעיריית עפולה כי בניגוד לטענתה שראש העירייה לא נכח בישיבת השימוע, הפרוטוקול המודפס הרשמי בתיקי העירייה, שאיננו חתום, מציין כי ראש העירייה לא זו בלבד שנכח בישיבה, אלא אף פתח אותה והשמיע את דבריו. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה תשובה של העירייה שחוטאת לאמת.

סמנכ"ל התפעול היוצא מסר למשרד מבקר המדינה במאי 2015 כי בכל תקופת עבודתו ביצע את תפקידו על פי ההנחיות שניתנו לו, לשביעות רצון ראש העיר ותושביה וללא דופי. לאחר כניסת ראש העירייה הנבחר לתפקידו הוא כינס את כלל


  
 'סומנתי' ע"י ראש
   
 העיר עוד בטרם
   
 היבחרו לראשות העיר
   
 להחלפתי [באדם]
   
 (ש'במקרה' היה ראש
   
 מטה הבחירות שלו),
   
 אשר תפעל עובדים
   
 ומנהלים מאחורי גבי
   
 וכול זאת עוד בהיותי
   
 סמנכ"ל תפעול

העובדים ו"סימן את מקומו של מחליפי, וכול זאת כשאני עדיין בתפקיד של סמנכ"ל תפעול". עוד מסר כי כבר למחרת קיבל זימון לשימוע, וכי "ראש העיר בכבודו ובעצמו הופיע לשימוע, ושוב חזר על אותן הטחות והכפשות כנגדי על תפקודי הלקוי. ומשסיים ההטחות, [עורך דיני] ביקש להתייחס לטענותיו ולהשמיע את טענותיי אך ראש העיר בחר להתעלם וקם מכיסאו ויצא את החדר... 'סומנתי' ע"י ראש העיר עוד בטרם היבחרו לראשות העיר להחלפתי [באדם] (ש'במקרה' היה ראש מטה הבחירות שלו), אשר האחרון תפעל עובדים ומנהלים מאחורי גבי וכול זאת עוד בהיותי סמנכ"ל תפעול. תמוה בעיניי כי [אותו אדם] קיבל כתובת מייל וכתב למיילים בעירייה... כשהוא עדיין אפילו לא ניגש למכרז ואיננו נושא כול משרה בעירייה... לאור כול זאת, לא יכולתי לשאת בושתי וחרפתי אל מול עובדיי ומנהליי וכן לפעולות שנעשו מאחורי גבי ע"י ראש העיר ושולחיו... קמתי, נכנעתי והחלטתי לעזוב!".


### מכרז לאיוש המשרה

העירייה פרסמה ב-19.12.13 מכרז לתפקיד סמנכ"ל התפעול, ובו צוין כי הסמנכ"ל אחראי לכמה מחלקות בתחומים האלה: איכות הסביבה (תברואה), רכש ומחסנים, גינון, פיקוח עירוני, רישוי עסקים, שירות וטרינרי, אחזקת מוסדות העיר ותחזוקת בתי הספר, חשמל ורכב. במכרז לא צוינה דרגת המשרה, כנדרש בתקנות קבלת עובדים.

בקובץ העיסוקים המעודכן, לא מופיעה המשרה המדוברת כלשונה ולא נדרש ניסיון מקצועי כתנאי סף מקדים למילוי תפקיד מנהל שפ"ע (שיפור פני העיר) ברשות מקומית, שהוא התפקיד המקביל לתפקיד מנהל אגף התפעול ופיתוח הסביבה של העירייה. בתנאי הסף שקבעה העירייה במכרז היא דרשה שהמועמד יהיה בעל ניסיון מוכח של שבע שנים לפחות בהפעלת מערכת תפעול מורכבת בארגון גדול וכן בעל הבנה כללית בנושאים טכניים ובנושאי איכות הסביבה.

**עיריית עפולה** מסרה בתשובתה כי מבנה האגף, על המחלקות הכלולות בו, נקבע בהתאם לייעוץ ארגוני שניתן לה, לבקשתה, אך לא צירפה לתשובה מסמכים המלמדים כי ניתן לה ייעוץ בדבר הצורך בשינוי המבנה הארגוני. עוד מסרה העירייה כי זהו אגף המאגד בתוכו מחלקות הקשורות אלה לאלה. לדבריה, התפקיד "מקיף ביותר והוא אינו מקביל לתפקיד מנהל שפ"ע", ובהתאם לכך נקבעו תנאי המכרז.

ועדת הבחינה שהתכנסה ב-5.1.14 בחרה פה אחד במי שבשנים 1998-2005 ניהל את אגף שפ"ע בעירייה ובשנים 2005-2010 ניהל את החברה הכלכלית. היא נימקה את החלטתה בכך שהמועמד שנבחר "ביצע תפקידו בעבר בעירייה בצורה מושלמת, העיר הייתה נקייה, מבריקה, יש לו יחסי אנוש מצוינים, הוא קשוב מאד לתושב. מביא איתו למינהל תפעול יותר מאחרים, בעל יכולת ניהולית, ניהל בעבר את החברה הכלכלית וצבר ידע וניסיון רב". סגן ראש העירייה הוסיף כי המועמד "נכנס לתפקיד מהיום למחר, אין צורך ללמד אותו את העבודה, מבין את סוג העבודה ומסוגל ויכול לבצע זה הכי חשוב".


 סמנכ"ל החינוך היוצא  
 מסר כי ביום כניסת  
 ראש העירייה הנבחר  
 לתפקידו "גידפו  
 וקיללו אותי ממרפסתו  
 של ראש העיר  
 החדש... וגם ביריקות  
 לא חסכו". הוצע לו  
 לפרוש מעבודתו.  
 "אולצתי להסכים  
 בלית ברירה. רציתי  
 להימנע מהשפלות  
 נוספות"

המועמד שנבחר לתפקיד השתתף באופן פעיל במסע הבחירות של סיעת  
 "תנופה לעפולה" והעומד בראשה, עו"ד מירון, בבחירות 2013. בתקופת  
 הבחירות אף היה אחראי למחשוב במטהו של עו"ד מירון, השתתף בכנסי  
 בחירות של הסיעה ונשא דברים בהם.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית עפולה כי נראה שתנאי הסף שפרסמה,  
 קרי ניסיון מוכח של שבע שנים והבנה בנושאים טכניים, וכן קיום ועדת בחינה  
 שמספר חבריה זוגי ואין בה נציג ציבור - נקבעו כדי שיתאימו לכישורים של מי  
 שנבחר לתפקיד ויבטיחו את סיכויי להיבחר.

משרד הפנים אישר במאי 2014 את שכרו של סמנכ"ל התפעול<sup>50</sup>.

## סמנכ"ל החינוך

### פיטורי הסמנכ"ל היוצא

העירייה חתמה בסוף נובמבר 2013 סיכום דברים עם מי שהיה סמנכ"ל חינוך, רווחה  
 ונוער (להלן - סמנכ"ל החינוך) ממרץ 2009, ולפיו תאריך הפרישה המוסכם עמו יהיה  
 סוף מרץ 2014.

סמנכ"ל החינוך היוצא מסר למשרד מבקר המדינה במאי 2015 כי בעקבות הבחירות  
 אולץ לעזוב את תפקידו ו"להתפטר". ביום כניסת ראש העירייה הנבחר לתפקידו  
 נקרא הסמנכ"ל היוצא למשרדו של מי ששימש אז ממלא מקום מזכיר העירייה,  
 ומשעשה דרכו לשם "גידפו וקיללו אותי מספר אנשים ממרפסתו של ראש העיר  
 החדש... וגם ביריקות לא חסכו. אלימות מילולית חריגה ומבזה כל אדם באשר הוא...  
 יום זה זכור לי כחווייה מטלטלת ומרסקת". במשרדו של ממלא מקום מזכיר העירייה  
 נכחו סגן ראש העירייה וכן אחד התומכים הנלהבים ברשימת ראש העירייה. בפגישה  
 הוצע לו לפרוש מעבודתו. "אולצתי להסכים לבקשתם, בלית ברירה. רציתי להימנע  
 מהשפלות נוספות, ולסיים את תפקידי באופן המכובד והראוי ביותר, כמנהל אגף  
 חינוך". סמנכ"ל החינוך היוצא מסר עוד כי כבר באותו יום התקיים "טקס" הורדת  
 השלט הנושא את שמו ותפקידו מדלת משרדו, וכי עוד לפני שקיבל את מכתב  
 הפרישה כבר החל סמנכ"ל החינוך הנכנס את עבודתו. "הוא ניהל את המחלקה  
 מלשכתו של ראש העיר בשלט רחוק, באימייל, בפגישות ובטלפונים".

### מכרז לאיוש המשרה

העירייה פרסמה בדצמבר 2013 מכרז פומבי לתפקיד סמנכ"ל החינוך. במכרז לא  
 צוינה דרגת המשרה, כנדרש בתקנות קבלת עובדים.

50 משרד הפנים גם קבע כי שכרו לא יעלה על 60% משכר בכירים. נכון לנובמבר 2014 הסתכם  
 שכרו בכ-20,000 ש"ח.

בתיאור התפקיד צוין כי סמנכ"ל החינוך יהיה אחראי, בין היתר, להכנת תכניות עבודה שנתיות ותכנית חומש למינהל, וכן ישלוט במחלקת הנוער ובתחום החינוך הבלתי-פורמלי וינהל אותם.

תנאי הסף למילוי התפקיד שפורטו במכרז כללו בין השאר השכלה אקדמית וניסיון של שבע שנים ומעלה בניהול מערכת חינוך עירונית - תנאים מחמירים לעומת אלה המפורטים בחוק הרשויות המקומיות (מנהל מחלקת חינוך), התשס"א-2001, ובתקנות הרשויות המקומיות (מנהל מחלקת חינוך) (כשירות) התשס"ג-2003 (להלן - תקנות הכשירות), שם הדרישה היא ניסיון מקצועי של ארבע שנים כמנהל מוסד חינוך או בתפקיד ניהול חינוכי.

בתוספת החמישית לפקודת העיריות נקבע כי הוועדה הבוחרת את מנהל מחלקת החינוך היא ועדת מכרזים לבחירת עובדים בכירים. בפקודת העיריות נקבע הרכב חברי ועדת המכרזים.

הוועדה שמינתה **עיריית עפולה** לבחירת סמנכ"ל החינוך לא תאמה את הדרישה לוועדת בחינה (לתפקידים רגילים) לפי תקנות קבלת עובדים, וגם לא לוועדה לבחירת תפקידים בכירים לפי פקודת העיריות; זאת מאחר שלא כללה את מנכ"ל העירייה מחד, ומאידך נוספו להרכבה ממלא מקום מזכיר העירייה, היועצת המשפטית של העירייה, מבקרת העירייה, יועצת ראש העירייה לקידום מעמד האישה, מנהלת מחלקת שכר וכוח אדם של העירייה ויו"ר ועד העובדים, אשר לא נמנים עם הנדרשים לאיש ועדה כזו על פי פקודת העיריות.

הוועדה בחרה פה אחד לתפקיד את מי שכיהן כמנהל אגף החינוך בעפולה במשך עשר שנים, עד 2009, ובמשך ארבע שנים אחר כך ניהל את אגף החינוך במועצה אזורית בצפון.

המועמד שנבחר השתתף באופן פעיל במסע הבחירות של סיעת "תנופה לעפולה" והעומד בראשה, עו"ד מירון, בבחירות 2013.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ביוני 2015 מסר המועמד שנבחר: "משנתבקשתי לסייע בבחירות האחרונות נתתי הסכמתי, תוך שציינתי הגבולות לסיוע שאני נכון ל".

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית עפולה כי מתעורר חשש ממשי שתנאי הסף המחמירים, מעבר לנדרש בתקנות הכשירות, קרי ניסיון מוכח של שבע שנים בניהול מערכת חינוך עירונית, נקבעו לכאורה כדי שיתאימו לכישוריו של מי שנבחר לתפקיד.



בתחילת דצמבר  
2013, באותו יום שבו  
התבקשו סמנכ"ל  
החינוך וסמנכ"ל  
התפעול לפרוש, שלח  
ראש העירייה למי  
שכיהן כדובר העירייה  
מאז מרץ 2009  
"הזמנה לשימוע לפני  
פיטורים"

במאי 2014 אישר משרד הפנים את ההסכם שנחתם בין העירייה והעובד בינואר 2014.<sup>51</sup>

## דובר העירייה

### פיטורי דובר העירייה היוצא

בתחילת דצמבר 2013, באותו יום שבו התבקשו סמנכ"ל החינוך וסמנכ"ל התפעול לפרוש, שלח ראש העירייה למי שכיהן כדובר העירייה מאז מרץ 2009 "הזמנה לשימוע לפני פיטורים", זאת "לאור שינוי במערך הדוברות בעירייה". בשימוע שהתקיים כעבור יומיים סוכמו הנקודות העיקריות בעניין הפסקת עבודתו.

**עיריית עפולה** מסרה בתשובתה: "לאחר מערכת בחירות טעונה בה לקח חלק הדובר הקודם של העירייה, סבר ראש העירייה כי יתקשה לעבוד בשיתוף פעולה עם הדובר. בנסיבות אלה ראה לנכון להמליץ על הזמנת הדובר לשימוע טרם פיטורים".

### מכרז לאיוש המשרה

שלושה ימים לאחר פיטורי דובר העירייה היוצא פרסמה העירייה מכרז פומבי לתפקיד דובר העירייה.

נמצא כי במכרז לא פורסמה דרגת המשרה, כנדרש בתקנות קבלת עובדים.

עוד נמצא כי בין תנאי הסף שקבעה העירייה במכרז היה ניסיון מקצועי מוכח ומוצלח כאחראי פרסום ליחסי ציבור במוסד ציבורי מוכר במשך שלוש שנים לפחות.

ועדת הבחינה, שמנתה שמונה חברים, התכנסה ב-5.1.14 וראיינה שלושה מועמדים. לתפקיד נבחר מי שכיהן מתחילת דצמבר 2013, אז אישרה מועצת העירייה את מינויו, בתפקיד עוזר ראש העירייה. הוועדה נימקה את בחירתה בכך שהוא "בא עם רקע השכלתי בתחום התקשורת, נראה גם מאוד יציב, יודע מה הוא רוצה, מהם כיווניו. חשוב מאוד גם הרקע שלו, האישיות שלו".

למועמד שנבחר תואר ראשון בניהול, פוליטיקה וממשל מאוניברסיטת בן גוריון בנגב, ובניגוד לנימוק של ועדת הבחינה אין לו כלל השכלה בתחום התקשורת; ניסיונו כדובר - לפי דף קורות חייו שצורף למסמכי המכרז - מתמצה בכך שהיה דובר תנועת "תנופה לעפולה" בראשות עו"ד מירון וניהל את קמפיין הבחירות של הסיעה.

המועמד שנבחר הוצב בתקופת הבחירות במקום ה-11 ברשימת המועמדים של סיעת "תנופה לעפולה" למועצת העירייה ולפי דף קורות החיים כאמור, ניסיונו בתור דובר מתמצה בכך שהיה דובר הסיעה וגם ניהל את קמפיין הבחירות שלה.

51 משרד הפנים גם קבע כי שכרו לא יעלה על 70% משכר בכירים. בדצמבר 2014 אישר משרד הפנים לעדכן את שכרו של סמנכ"ל החינוך ולהעמידו על 75% משכר בכירים.



משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית עפולה כי המועמד הנבחר לא עמד בתנאי הסף של הניסיון המקצועי שפרסמה העירייה עצמה.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעיריית עפולה שלי"ר ועדת הבחינה, שהיה מועמד מספר 2 בסיעת ראש העירייה, הייתה היכרות קודמת עם המועמד הנבחר, שהעמידה אותו במצב של חשש לניגוד עניינים. לכן מן הראוי היה שיימנע מהשתתפות בבחירת הדובר, או למצער יבקש את חוות הדעת של היועצת המשפטית לגבי חברותו בוועדה ויפעל לפיה.

נמצא כי משרד הפנים אישר לדובר תשלום משכורת לפי 55% משכר בכירים, שלא כהחלטת מועצת העירייה מפברואר 2014 לאשר לו רק 45%.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי בעת בדיקת החוזה לצורך אישורו בחן האגף לניהול ההון האנושי את הליך המכרז בהתאם למסמכים שהמציאה הרשות המקומית, ורק לאחר מכן אושר החוזה האישי. עוד מסר כי לאור הערות המבקר הנושא ייבדק מחדש בתיאום עם הלשכה המשפטית, ותינתן לרשות המקומית הנחיה בהתאם.

## מנהל מחלקת הספורט

משרת מנהל מחלקת הספורט **בעיריית עפולה** התפנתה בדצמבר 2013 בעקבות פרישתו לגמלאות של המנהל. באותו חודש פרסמה העירייה מכרז פומבי לאיושה.

במכרז פורט, בין היתר, כי הניסיון המקצועי הנדרש הוא שלוש שנים בניהול יחידת ספורט ברשות מקומית.

נמצא כי במכרז לא צוינה דרגת המשרה, כנדרש בתקנות קבלת עובדים.

על פי קובץ העיסוקים הישן, מנהל יחידת ספורט ברשות מקומית נדרש להיות בעל השכלה אקדמית בחינוך גופני או בוגר מדרשה לחינוך גופני, וכן בעל ניסיון מקצועי מוכח ומוצלח של שלוש שנים לפחות כמורה לחינוך גופני בבית ספר מוכר מטעם משרד החינוך<sup>52</sup>.

52 יצוין כי על פי תנאי הסף שנקבעו באוגדן בעלי התפקידים שפרסמו ביוני 2014 במשותף מינהל חברה ונוער במשרד החינוך ומינהל השלטון המקומי במשרד הפנים (להלן - אוגדן בעלי התפקידים), העומד בראש מערכת ספורט עירונית נדרש לניסיון מקצועי של שמונה שנים בתחומים ניהול צוות עובדים, ניהול תקציב, ארגון וניהול מפעלי ספורט וניהול פרויקטים ברמה רשותית.

לשם השוואה, בניית עיסוק למנהל מחלקת ספורט שפרסם המשרד למדע, תרבות וספורט נקבע כי תנאי הסף לגבי ניסיון מקצועי הם ניסיון מוכח ומוצלח של שלוש שנים לפחות כרכז ספורט במרכז ספורט או מתנ"ס, או בכל מסגרת אחרת של ארגון ספורט מוכר על ידי מינהל הספורט.

נמצא אפוא כי במכרז שפרסמה העירייה הונמכו תנאי הסף לעומת מכרזים דומים שדרשו תקופת ניסיון מקצועי שבין שלוש שנים (לפי קובץ העיסוקים הישן ולפי תנאי הסף שפרסם המשרד למדע, תרבות וספורט) לשמונה שנים (לפי תנאי הסף שפורסם באוגדן בעלי תפקידים).

עוד נמצא כי המכרז התקיים ללא נציג משרד התרבות והספורט, למרות בקשת המשרד להשתתפות נציג מטעמו. יו"ר הוועדה היה סגן ראש העירייה, חבר סיעתו של ראש העירייה ומי שהיה מועמד מספר 2 בה. לחבר ועדה נוסף הייתה זיקה פוליטית לראש העירייה.

למכרז הגיש מועמדות מועמד אחד בלבד, ששימש מאמן ומדריך כדורסל באגודת ספורט. הוא נבחר פה אחד לתפקיד בנימוק כי "יש לו ניסיון, השכלה טובה, בעל אמביציה מאוד גבוהה, שאיפות גדולות, עובד הוראה שיש לו רצון ללמוד".

המועמד שנבחר הוצב במקום ה-12 ברשימת מועמדי הסיעה "תנופה לעפולה" למועצת העירייה בראשות ראש העירייה הנבחר.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית עפולה כי הציבה במכרז דרישות סף נמוכות לתפקיד, וכי למועמד הנבחר לא היה הניסיון המקצועי המזערי הנדרש לפי תנאי סף ראויים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית עפולה כי ליו"ר ועדת הבחינה ולחבר ועדה נוסף הייתה היכרות קודמת עם המועמד הנבחר, שהעמידה אותם במצב של חשש לניגוד עניינים בגלל זיקתם הפוליטית המשותפת. לכן היה עליהם להימנע מהשתתפות בבחירתו, או למצער לבקש את חוות הדעת של היועצת המשפטית לגבי חברותם בוועדה ולפעול לפיה.

עוד העיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי לולא קבעה תנאי סף נמוכים לתפקיד, לא היה המועמד עומד בתנאי הסף. הדבר מעלה חשש שהמכרז הותאם למידותיו.

## מנהלת מחלקת הקליטה

העירייה פרסמה בדצמבר 2013 מכרז פומבי למשרת מנהל מחלקת הקליטה.

נמצא כי במכרז שפורסם לא צוינה דרגת המשרה, כנדרש בתקנות קבלת עובדים.

ועדת הבחינה בראשות סגן ראש העירייה התכנסה בינואר 2014, ללא נציג ציבור כנדרש. בפניה הופיעה מועמדת יחידה, מי שכיהנה מ-2006 עד פברואר 2013 באותו תפקיד בעיריית עפולה.

ועדת הבחינה בחרה את המועמדת היחידה לתפקיד.

המועמדת שנבחרה הייתה פעילה במסע הבחירות של עו"ד מירון לראשות העירייה ושימשה בתפקיד ראש מטה העולים בסיעתו. היא גם נמנתה עם העובדים שאת מספרי הטלפון בחדרים שבהם יתמקמו פרסם מנהל הרשת בעירייה לאחר הבחירות.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית עפולה כי ליו"ר ועדת הבחינה, למנכ"ל העירייה ולחבר ועדה נוסף הייתה היכרות קודמת עם המועמדת שנבחרה, שהעמידה אותם במצב של חשש לניגוד עניינים בגלל זיקתם הפוליטית המשותפת לראש העירייה. לכן היה עליהם להימנע מהשתתפות בבחירתה, או למצער לבקש את חוות הדעת של היועצת המשפטית לגבי חברותם בוועדה ולפעול על פיה.



הממצאים המתוארים לגבי הליכי המכרזים שבהם נבחרו העובדים שאת מספרי הטלפון בחדרים שבהם יתמקמו פרסם מנהל הרשת בעירייה לאחר הבחירות, ושהמקומון פרסם את דבר זכייתם לפני המכרז, מלמדים כי הלכה למעשה תוצאות מכרזים אלו נקבעו מראש. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה פגיעה קשה זו בסדרי המינהל התקין, בטוהר המידות ובאמון הציבור במשרתיו.

## מינויים נוספים לתפקידים בכירים

### מנכ"ל העירייה

פקודת העיריות מאפשרת למנות אדם למשרת המנהל הכללי של העירייה ללא קיום מכרז פומבי. עם זאת נקבע בפקודה כי "לענין מנהל כללי, לא ימנה ראש העירייה אלא את מי שועדת המכרזים לבחירת עובדים בכירים אישרה את כשירותו והתאמתו לתפקיד". בפקודה גם נקבע הרכב הוועדה, כלהלן: ראש העירייה או נציגו מבין סגניו (שישמש כיו"ר הוועדה), שני חברי מועצה שייבחרו על ידה, אשר לפחות אחד מהם נציג סיעה שאינה מיוצגת בוועדת ההנהלה, היועץ המשפטי של העירייה ונציג שימנה שר הפנים והוא מנכ"ל בעירייה אחרת.

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מאוגוסט 2011 נקבע כי מנכ"ל עירייה בגודל **עיריית עפולה** נדרש להיות "בעל תואר אקדמי או השכלה המוכרת על ידי משרד החינוך כמקבילה לתואר אקדמי", ובעל ניסיון תעסוקתי מצטבר של שבע שנים לפחות "באחד או יותר מהתחומים הבאים: ניהול כללי, ניהול פרויקטים בהיקפים גדולים, ניהול כוח אדם ומשאבי אנוש, רכש וקניינות, נושאים מוניציפאליים, בניית תכניות אסטרטגיות". דרישה נוספת היא ניסיון של ארבע שנים לפחות בניהול, הנחיה והובלה (באופן ישר או עקיף) של צוות המונה עשרה עובדים לפחות, וככל שניתן, בסדר גודל של מספר העובדים ברשות המקומית.

בדצמבר 2013 התכנסה בעפולה "ועדת איתור מנכ"ל", כך על פי הפרוטוקול שבתיקי העירייה. אף שלא עסקה באיתור מועמדים לתפקיד, מנתה הוועדה את שני סגני ראש העירייה, היועץ המשפטי החיצוני של העירייה, חבר מועצה מהאופוזיציה, מנכ"ל עירייה שכנה, גזבר העירייה ומבקר העירייה.

**עיריית עפולה** מסרה בתשובתה כי מדובר בוועדת המכרזים לבחירת עובדים בכירים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית עפולה כי הרכב הוועדה לא תאם את זה שנקבע בפקודת העיריות לאיש ועדת מכרזים לבחירת עובדים בכירים, מכיוון שלא נכללה בו היועצת המשפטית של העירייה שהיא עובדת העירייה, ובמקום חבר מועצה נוסף השתתף בוועדה סגן ראש העירייה.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעיריית עפולה כי בתיקי העירייה לא נמצאו מסמכים המלמדים מי קבע את הרכב הוועדה ומדוע לא אושה כפי שנדרש בפקודת העיריות.

לפי קורות החיים שהגיש לעירייה המועמד שנבחר לתפקיד, הניסיון התעסוקתי שלו הסתכם בהיותו עובד מס הכנסה, בניהול משרד לשירותי חשבונאות וייעוץ מס (עד שנת 2013) ובניהול משרד פרטי של עורכי דין.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית עפולה כי המועמד לא עמד בתנאי הסף לתפקיד בעניין הניסיון התעסוקתי הנדרש: ניסיון של שבע שנים לפחות באחד מששת התחומים הנזכרים בחוזר המנכ"ל מאוגוסט 2011. לפי קורות החיים הוא גם לא היה בעל ניסיון של ארבע שנים לפחות בניהול, הנחיה והובלה של צוות בן עשרה עובדים לפחות, ובוודאי שלא בסדר הגודל של מספר העובדים בעיריית עפולה (קרוב ל-800 איש).

בעניין זה שאל יו"ר הוועדה, שהוא גם סגן ראש העירייה מסיעת ראש העירייה, את המועמד אם הוא רואה עצמו מתאים לנהל גוף בסדר גודל **עיריית עפולה**. המועמד השיב כי ניסיונו בניהול עובדים רבים הסתכם בניהול קבוצת כדורגל ובניהול מערכת הבחירות של סיעת ראש העירייה. חבר ועדה נוסף, שהוא גם חבר מועצת העירייה, אמר: "אין ספק שאתה עונה על הקריטריונים, אך בסעיף של ניסיון מקצועי חסר הניסיון המקצועי של כח אדם ונושא רכש וקניינות של שבע שנים לפחות". סגן ראש

העירייה הגיב על כך באומרו: "בנושא כח אדם בקדנציה הזאת, המנכ"ל לא יתעדכן אלא אני, כך שהסעיף הזה אינו רלוונטי במקרה זה".

ועדת "איתור מנכ"ל" בחנה את התאמתו של המועמד היחיד שהתמודד על התפקיד ואישרה פה אחד את מינויו.

מנכ"ל העירייה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2015 כי השכלתו וניסיונו נרחבים מאוד, וכי בשנים 1982-2013 היה בעלים ומנהל של משרד לשירותי חשבונאות וניהול מס ובשנים 2009-2013 היה בעלים ומנהל של משרד פרטי לעריכת דין. הוא צירף מסמכים מרשות המסים שלפיהם בשנת 1985 העסיק משרדו 18 עובדים, בשנת 1986 - 15 עובדים ובשנת 1994 - עשרה עובדים; מ-1995 ואילך העסיק מנכ"ל העירייה בממוצע כחמישה עובדים בשנה, ובאף שנה לא העסיק יותר משבעה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית עפולה כי תנאי הסף שנקבעו בחוזר המנכ"ל מחייבים, וכי נדרשת הקפדה יתרה עליהם, בפרט בתפקיד רב-חשיבות כמנכ"ל העירייה. הוועדה שמינתה העירייה לא בדקה כנדרש את שהיה עליה לבדוק - הניסיון התעסוקתי והניסיון הניהולי שקבע משרד הפנים, לא דרשה מסמכים שיעידו על ניסיונו של המועמד, ואלה ממילא לא הוצגו בפניה, ואישרה את המינוי לתפקיד אף שהמועמד לא עמד בתנאי הסף. המסמכים שצירף המנכ"ל לתשובתו למשרד מבקר המדינה מעלים כי לכל הפחות לא היה לו הניסיון הניהולי הנדרש בחוזר המנכ"ל - ארבע שנים בניהול, הנחיה והובלה של צוות בן עשרה עובדים לפחות.

מי שנבחר לתפקיד המנכ"ל השתתף באופן פעיל במסע הבחירות של עו"ד מירון ושל סיעתו "תנופה לעפולה", וסייע להם בין היתר בכך שבתקופת הבחירות כיהן חודשים רבים ללא שכר בתפקיד מנהל מטה הבחירות; הוא אף הלווה לסיעה במהלך מערכת הבחירות 25,000 ש"ח<sup>53</sup>.

המנכ"ל מסר בתשובתו: "אכן עמדתי בראש מטה הבחירות של מר מירון וסיעתו 'תנופה לעפולה', שם הייתה למר מירון ולכל האחרים ההזדמנות לעמוד מקרוב ולהתרשם מרמת התפקוד שלי, וכן מכישורי ויכולותיי, לרבות במצבי לחץ, וממידת התאמתני לניהול מערכת וולונטרית כה גדולה, שכללה מאות פעילים וכן מדרג היררכי של בעלי תפקידים - ובראש כולם עמדתי אני, כיו"ר כל המטה".

## עוזר לסגן ראש העירייה וממונה על פניות הציבור, מרכז המוקד העירוני ושי"ל - שירות ייעוץ לאזרח

כאמור, בתקנות קבלת עובדים (לפני התיקון מיולי 2014) נקבע כי אין חובה לקיים מרכז פומבי לאיוש משרה של מנהל לשכה או מזכיר אישי של ראש העירייה או מזכיר אישי של סגן ראש העירייה בשכר.

משרד הפנים פרסם בדצמבר 2013 את דרישות הסף לתפקיד עוזר סגן ראש הרשות בשכר. בחוזר נקבע כי ההשכלה הנדרשת ממזכיר אישי של סגן ראש רשות בשכר היא 12 שנות לימוד, והניסיון המקצועי הנדרש הוא "לפחות 4 שנים בתחום העיסוק של המשרה או בתחומים שיש להם זיקה למטלות הכרוכות בה".

ראש העירייה הביא לאישור מועצת העירייה בינואר 2014 מינוי של עוזר לסגן ראש העירייה (להלן - העוזר) שגם יהיה "ממונה על הקשר עם התושב שיעמוד בראש היחידה לפניות הציבור, ירכז את עבודת המוקד, שי"ל והשלוחות בשכונות". בעניין זה העיר אחד מחברי המועצה כי עובד אחר כבר ממלא את תפקיד הממונה על קשר עם התושב ומרכז את עבודת המוקד. ראש העירייה השיב: "זה היה גוף יותר מצומצם ואנחנו רוצים להרחיב אותו, מאחר ושמענו הרבה תלונות".

באמצע ינואר 2014 פנתה העירייה למשרד הפנים וביקשה את אישורו להעסקת העובד בחוזה בכירים בתפקיד "עוזר לסגן ראש העירייה - ממונה על קשר עם התושב".

מועצת העירייה אישרה את מינוי העוזר לפי 30% משכר מנכ"ל. בתחילת יולי 2014 אישר משרד הפנים, מ-25.4.14, את ההסכם בין העירייה ובין העובד בתפקיד עוזר אישי לסגן ראש העירייה.

נמצא כי העוזר הוא דדו של מנהל מחלקת הספורט של העירייה, שהוצב כאמור במקום ה-12 ברשימת סיעת ראש העירייה למועצת העירייה. העוזר עצמו השתתף במסע הבחירות של סיעת "תנופה לעפולה" ושל עו"ד מירון ואף תרם לסיעה 5,000 ש"ח.

למרות אישור משרד הפנים החלה העירייה לשלם לעוזר משכורת לפי 30% משכר מנכ"ל מחודש ינואר 2014. רק בסוף חודש מאי 2015, כשנה וחצי אחר כך, אישר משרד הפנים את החוזה להעסקתו ו"לפנים משורת הדין" לשלם לו שכר "בהתאם להסכמי השכר... מעת קבלתו".

בחוזר מנכ"ל מיום 21.8.2011 (4/2011) נקבע כי נדרש תואר אקדמי למשרות ברמת מנהל מחלקה ומעלה, או למשרות שבהן מועסק עובד בחוזה אישי (אחוז משכר בכירים).

כאמור, העוזר מונה גם לתפקידים של מנהל היחידה לפניות הציבור ו"מנהל מוקד עירוני", בחוזה אישי, למרות היותו חסר תואר אקדמי, שלא בהתאם לחוזר מנכ"ל 4/2011.

**עיריית עפולה** מסרה בתשובתה כי העוזר מונה לתפקיד עוזר סגן ראש העירייה בתחום הקשר עם התושב, ואמור לסייע בתחום פניות הציבור והקשר עם התושב, אך לא מונה לתפקיד מנהל היחידה לפניות הציבור או לתפקיד מנהל המוקד העירוני. העוזר עצמו מסר בתשובתו כי אמנם אינו משמש מנהל המוקד העירוני, אך הוא אכן אחראי לקשר עם התושבים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית עפולה כי כל אחד משני התפקידים שלהם מונה העוזר, ואשר צוינו מפורשות על ידי ראש העירייה במועצת העירייה בינואר 2014 - מנהל היחידה לפניות הציבור ומרכז עבודת המוקד - מחייב קיום מכרז.

### מנהלת אגף אסטרטגיה, צעירים ונוער

**עיריית עפולה** פרסמה בינואר 2014 מכרז לתפקיד מנהל אגף אסטרטגיה, צעירים ונוער. עד אותו מועד לא הייתה קיימת משרה כזו בעירייה.

נמצא כי במכרז שפורסם לא צוינה דרגת המשרה, כנדרש בתקנות קבלת עובדים.

בקובץ העיסוקים הישן ואף בקובץ המעודכן אין תיאור תפקיד של מנהל אגף אסטרטגיה, צעירים ונוער. לעומת זאת יש בקובץ המעודכן ניתוח עיסוק של מנהל יחידת נוער ברשות, שהוא תפקיד חובה בעירייה מכוח חוק הרשויות המקומיות (מנהל יחידת נוער ומועצת תלמידים ונוער), התשע"א-2011.<sup>54</sup>

**עיריית עפולה** מסרה בתשובתה כי ההחלטה על כינון התפקיד התקבלה כדי לקדם את תחום הצעירים בעיר, ובהיעדר הגדרה לתפקיד זה - מכיוון ש"אין מדובר במשרת מנהל אגף אסטרטגיה מחד, ואין מדובר במנהל יחידת הנוער מאידך" - הסתמכה העירייה על מכרז לתפקיד "מנהל" כפי שהוא מופיע בקובץ העיסוקים הישן.

נמצא כי הגדרת התפקיד של "מנהל" אינה מתאימה לתפקיד מקיף ונרחב כמו זה שקבעה העירייה במכרז, וכי בפועל התפקיד עונה על ההגדרה של "מנהל יחידת נוער ברשות".

54 תיאור התפקיד ותנאי הסף הנדרשים למילוי תפקיד של מנהל יחידת נוער ברשות בקובץ העיסוקים המעודכן מתבססים על החוק האמור ועל תקנות הרשויות המקומיות (מנהל יחידת הנוער ומועצת התלמידים ונוער) (תנאים בדבר השכלה וניסיון למנהל יחידת נוער), התשע"ב-2011.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית עפולה כי תנאי הסף שקבעה במכרז - "ניסיון עבודה מוכח מול גורמי חוץ, משרדי ממשלה, תורמים, המגזר העסקי, מגזר שלישי והמגזר החברתי הלא מאוגד" - אינם נמנים עם תנאי הסף שנקבעו לתפקיד מנהל יחידת נוער בתקנות הרשויות המקומיות (מנהל יחידת הנוער ומועצת התלמידים ונוער) (תנאים בדבר השכלה וניסיון למנהל יחידת נוער), התשע"ב-2011. מאחר שלמועמדת שנבחרה לתפקיד יש ניסיון עבודה בתחומים שפורטו במכרז, עולה חשש כי הגדרת התפקיד השונה, ובעקבותיה קביעת תנאי הסף השונים, נועדו אך כדי לאפשר את בחירתה.

המועמדת מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי "התברר לי בדיעבד כי הגדרת התפקיד נוסחה ע"י היועץ הארגוני ששכרה העירייה שנמצא בשל חשיבות העניין, צורך אמיתי לקיומו של אגף צעירים ונוער נפרד העומד בפני עצמו".

עוד נמצא כי הרכב ועדת הבחינה לא כלל נציג ציבור, כנדרש בתקנות קבלת עובדים.

ועדת הבחינה התכנסה בפברואר 2014 ובראשה עמד סגן ראש העירייה. היא מנתה שבעה חברים והופיעו לפניה שלושה מועמדים.

ועדת הבחינה בחרה לתפקיד את מי שהוצבה במקום הרביעי ברשימת הסיעה "תנופה לעפולה" של ראש העירייה הנבחר. הוועדה לא נימקה את בחירתה.

שישה חברי ועדה הביעו את עמדתם, מהם ארבעה העדיפו לבחור לתפקיד את מי שזכתה בו; שלושה מהם היו פעילים בסיעתה של המועמדת בבחירות 2013, ומכיוון שהייתה להם היכרות קודמת עמה בהיותה אחת המועמדות בסיעה, היו במצב של חשש לניגוד עניינים. הכללתם בוועדת הבחינה בניסיונות המתוארות אינה מתיישבת עם עקרון השוויון בין המועמדים במכרז.

משרד הפנים אישר במאי 2014 לשלם למי שזכתה בתפקיד שכר בגובה 60% משכר בכירים.

ב-8.7.14 פנה משרד הפנים לעירייה לקבלת הסברי היועץ המשפטי שלה לאופן קבלתם לעבודה של כמה מעובדיה הבכירים, ביניהם מנהלת אגף אסטרטגיה, צעירים ונוער.

היועץ המשפטי החיצוני של העירייה מסר ב-27.7.14 למשרד הפנים חוות דעת ולפיה "מבדיקת הליך המכרז והפעולות שננקטו במסגרתו, נראה כי הליך הבחירה של [מי שנבחרה] לתפקיד האמור - נעשה במסגרת הליך תקין, מכרז שבוצע בהתאם להוראות הדין ולנוהל קבלת עובדים בעירייה. עולה גם, כי [הזוכה] עומדת בתנאי הסף שנקבעו, וכי יש לה הכישרים הדרושים וכן ניסיון רב בתחום התפקיד הנ"ל, ניסיון שבחלקו הגדול נרכש במהלך עבודתה בעיריית עפולה".

לא נמצאו מסמכים המתעדים תגובה של משרד הפנים לחוות הדעת הזו.



היועץ המשפטי מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי לא התבקש לחקור את העובדות ואף לא סבר שהיה עליו לעשות כן; הוא בחן את המסמכים שהוצגו לפניו והעביר את תגובתו בהתאם. עוד מסר כי אין לו ולא היה לו מידע כלשהו על פעילות פוליטית או השתייכות לסיעה פוליטית של מי שנבחרה לתפקיד, והמלצותיו ניתנו בתום לב, על בסיס מקצועי וענייני בלבד ועל סמך המסמכים שהוצגו לפניו. היועץ המשפטי הוסיף כי לו הייתה פרושה לפניו התמונה כולה, לא מן הנמנע כי תוכן מכתבו היה שונה.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי העניין נבחן בעת אישור החוזה, אך לאור ההערות בדוח המסמכים ייבחנו מחדש.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית עפולה כי הליקויים בהליך בחירת מנהלת אגף אסטוטגיה, צעירים ונוער, החל ביצירת תפקיד חדש בעירייה וכלה בהשתתפות חברים ופעילים מסיעתה בוועדת הבחינה, מעלים חשש שהמועמדת נבחרה לתפקיד בשל זיקתה הפוליטית.

## מינויים נוספים על רקע פוליטי או אישי

**עיריית עפולה** מינתה בתקופה הנסקרת, בהליכים בלתי תקינים, שישה עובדים נוספים לתפקידי מנהלים בעירייה. לחמישה עובדים הייתה זיקה על רקע פוליטי לראש העירייה, ולעובדת אחת הייתה זיקה אליו על רקע אישי. בכל המקרים לא פרסמה העירייה את דרגת המשרה במכרז, תנאי הסף לתפקיד הוקלו או הוחמרו, ונציג ציבור לא נכח בוועדת הבחינה. בשלושה מכרזים גם היו לכאורה מועמדים מתאימים יותר לתפקיד מאלה שנבחרו. בכל המינויים של בעלי הזיקה הפוליטית השתתפו בין שניים לארבעה חברי ועדה בעלי היכרות קודמת עם המועמד שנבחר. הליקויים שהועלו בהליך בחירת ששת העובדים האלה מעלים חשש שנבחרו רק בשל זיקתם לראש העירייה.

להלן פרטים:

1. לתפקיד מנהלת מרכז השכלה נבחרה ביולי 2014 מועמדת אשר תרמה 5,000 ש"ח בתקופת הבחירות לסיעת ראש העירייה הנבחר. נוסף על הליקויים שהוזכרו לעיל, היא לא ענתה לתנאי הסף למכרז: בעת הגשת מועמדותה היא לא החזיקה בתואר ראשון ואף לא בתעודת הוראה, שהחזקתם התחייבה בתנאי הסף.
2. לתפקיד נהג ראש העירייה ואחראי ניקיון ותחזוקה של בניין העירייה התקבל, ביולי 2014, מועמד שהחל לעבוד בעירייה בתפקיד נהג ראש העירייה כבר בנובמבר 2013. אף שהמשרה טעונה מכרז<sup>55</sup>, הוא התקבל בלא מכרז שמונה

55 באותה עת משרת נהג לא הייתה משרת אמון. רק לאחר קיום המכרז, בתיקון מיולי 2014, שנכנס לתוקפו באוגוסט 2014, היא נעשתה משרת אמון.

חודשים לפני פרסומו. בכך היה לו יתרון לא הוגן על המתמודד האחר לתפקיד ונפגע שוויון ההזדמנויות של המתמודד הנוסף.

המועמד, שנבחר על ידי ועדת בחינה בהרכב זוגי ובהליך לא תקין, כאמור, זאת נוסף על הליקויים שהוזכרו לעיל, הוא מי שהוצב במקום ה-15 ברשימת סיעתו של ראש העירייה.

יצוין גם כי ביוני 2014, כחודש לפני פרסום המכרז, אישרו סגן ראש העירייה ומנהלת אגף משאבי האנוש את יציאת הנהג לקורס "ניהול צי רכב בכיר" למשך 16 מפגשים, על חשבון שעות עבודתו בעירייה. העובד התחייב לשתי שנות עבודה בעירייה תמורתו. החברה שמארגנת את הקורס ציינה כי הוא מיועד "למנהלי צי רכב בעלי ותק בתחום זה, למנהלי מחלקות רכב בארגונים ולבעלי תפקידים ניהוליים במשרדי הובלה ו/או ביחידה לניהול צי רכב".

משרד מבקר המדינה מעיר כי העובדה שהנהלת העירייה אישרה לנהג קורס בן 16 מפגשים תמורת התחייבות לעבוד שנתיים נוספות, מעידה אף היא כי תוצאות המכרז נקבעו עוד לפני פרסומו.

3. לתפקיד רכז ספורט בתחום הלא פורמלי נבחר במרץ 2014 מי שהיה פעיל פוליטי מרכזי לטובת סיעת ראש העירייה. מלבד הליקויים שהובאו לעיל, לרבות הנמכת תנאי הסף במכרז, ועדת הבחינה שדנה בעניינו מנתה מספר זוגי של חברים. היא גם לא נימקה את בחירתה, אף שנראה שהיו מועמדים טובים יותר שהתחרו על התפקיד.

4. לתפקיד מנהל אזור<sup>56</sup> נבחרו שניים: מי שבתקופת הבחירות הוצבה במקום השביעי ברשימת מועמדי סיעת "תנופה לעפולה" למועצת העירייה ומי שהוצב במקום העשירי באותה רשימה. השניים כלל לא עמדו בתנאי הסף הנוגעים לניסיון ניהולי שקבעה העירייה, ובצירוף הליקויים האמורים בהליך המכרז, עולה חשש שנבחרו לתפקיד בגלל זיקתם הפוליטית. עוד הועלה כי לפחות שישה מבין המועמדים לאיוש המשרה היו בעלי השכלה רחבה יותר, ולרבים מהם אף היה ניסיון ניהולי בהפעלת צוות עובדים.

5. לתפקיד מנהלת אגף משאבי האנוש נבחרה פה אחד מועמדת שהייתה לה היכרות קודמת על רקע אישי עם ראש העירייה ממקום עבודה אחר: בעת שעו"ד מירון כיהן כיועץ המשפטי של מועצה מקומית בצפון, איישה המועמדת כמה תפקידים באותה מועצה, ובהם ממלאת מקום מזכיר המועצה, מנהלת כוח האדם, מנהלת הרכש ומנהלת לשכת ראש המועצה.

56 בתיאור התפקיד שפורסם במכרז נכתב בין השאר כי מנהל אזור יהיה אחראי לכל עבודות הניקיון; יבצע משימות הקשורות בתפקיד שיטיל עליו סמנכ"ל התפעול; ויטפל בקריאות המוקד העירוני.

## קידום עובדים בעיריית עפולה על רקע פוליטי במכרז פנימי

שישה עובדים בעלי זיקה פוליטית קודמו בעיריית עפולה באמצעות מכרזים פנימיים בתקופה הנסקרת. מרבית המכרזים נועדו לאיש תפקיד שלא היה קיים עד אז בעירייה; העירייה לא פרסמה בהם (למעט מכרז אחד - סגן מנהל מחלקת הקליטה) את דרגת המשרה; נציג ציבור לא השתתף בחמישה מהם (למעט אותו מכרז); ובכולם נמנו עם חברי ועדות הבחינה עובדים אשר היו פעילים אף הם במערכת הבחירות לטובת עו"ד מירון וסיעתו, ולכן היו מצויים במצב של חשש לניגוד עניינים ומן הראוי היה שלא ישתתפו בוועדת הבחינה או למצער שיבקשו את חוות הדעת של היועצת המשפטית לגבי חברותם בוועדה ויפעלו לפיה. להלן פרטים:

1. **מנהלת מחלקת הרכש:** לתפקיד זה, שלא היה קיים קודם לכן בעירייה, נבחרה מי שבן זוגה היה פעיל במטה ראש העירייה במערכת הבחירות. נוסף על הליקויים שהוזכרו לעיל, העירייה החמירה את תנאי הסף במכרז בהשוואה לקובץ העיסוקים המעודכן, ועדת הבחינה מנתה שמונה חברים, מספר זוגי, בניגוד לתקנות קבלת עובדים. הוועדה החליטה במרץ 2015 לבחור את המועמדת היחידה שניגשה למכרז, ולא נימקה את החלטתה.

2. **מנהל מחלקת איכות הסביבה ורישוי עסקים:** ועדת הבחינה לתפקיד זה, שלא היה קיים עד אז בעירייה, לא כללה נציג ציבור, ושניים מחבריה פעלו להיבחרו של ראש העירייה. הוועדה בחרה ביוני 2014 את מי שכיהן כיו"ר ועד העובדים של העירייה.

עוד הועלה כי יום לפני המכרז שלח מי שנבחר דואר אלקטרוני לראש העירייה, ובו ציין כי צפויה לו עבודה רבה בשיקום מחלקת רישוי העסקים, ולפיכך דרוש לו מבנה יביל<sup>57</sup> כדי שישמש כמשרדים ראויים. בבוקרו של יום המכרז השיב לו ראש העירייה בדואר האלקטרוני כי יש "לבדוק אלטרנטיבות אחרות במבנים קיימים של העירייה" לפני שיירכש מבנה חדש. התכתובת הזו מלמדת כי זהות הזוכה במכרז נקבעה עוד לפני קיומו.

המועמד שזכה היה נוכח במרץ 2013 בהרמת כוסית לחג הפסח במטה הבחירות של סיעת ראש העירייה. הוא גם השתתף בספטמבר 2013 בכנס בחירות באולם בעפולה, והיה נוכח וצולם עם ראש העירייה במסיבת הניצחון שהתקיימה בנובמבר 2013 באולם בעפולה.

57 מבנה נייד אשר ניתן להובלה ממקום למקום ומספק מענה למגוון רחב של צרכים, כגון מגורים, משרדים, אבטחה ושמירה.

המועמד שזכה במכרז הכחיש את השתתפותו באירועים האמורים כפעיל במערכת הבחירות, אך תמונות שפורסמו בדף ה-Facebook של עו"ד מירון בתקופת הבחירות מעידות לכל הפחות על נוכחות בולטת של המועמד במטה הבחירות ובכנס בחירות, ועל השתתפותו במסיבה שהתקיימה לאחר ניצחונו של עו"ד מירון בבחירות - שם הצטלם המועמד פעמיים בצמוד לראש העירייה. המסיבה האמורה הייתה מטעמו של ראש העירייה הנבחר.

### 3. **סגן מנהל מחלקת הקליטה:** לתפקיד סגן מנהל מחלקת

הקליטה, תפקיד שאינו קיים בקובץ העיסוקים המעודכן, ואשר בתיקי העירייה לא נמצאו מסמכים המעידים על הצורך בו, נבחר מי ששימש גם סגן יו"ר ועד העובדים **בעיריית עפולה**, והיה פעיל בסיעת "תנופה לעפולה" ואף תרם לה 5,000 ש"ח בתקופת הבחירות. בפני ועדת הבחינה ציין המועמד שנבחר את אחד מסגני ראש העירייה כחברו הקרוב ומי שיכול למסור פרטים על תכונותיו. שניים מחברי הוועדה היו גם הם בעלי זיקה פוליטית לראש העירייה. גם סגן ראש העירייה (הנוסף), שנמנה עם חברי הוועדה ואשר אותו ציין המועמד שנבחר כמי שמכירו היכרות קרובה, לא מצא לנכון לפסול עצמו מן הוועדה משום ניגוד עניינים.

### 4. **מנהל אזור ורכז מוטמנים:** ועדת הבחינה לתפקיד זה, שלא היה

קיים בעירייה קודם לכן, התכנסה בפברואר 2015 בהרכב של שישה חברים - מספר זוגי - ולא נכלל בה נציג ציבור כנדרש. הוועדה בחרה את המועמד היחיד - מי שהתמנה במאי 2014 לממלא מקום מנהל אזור. הזוכה הוא אחיו של ראש מינהל התרבות והספורט, אשר כאמור לעיל היה פעיל מרכזי במסע הבחירות של ראש העירייה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית עפולה כי מינוי ממלא מקום לשמש בפועל בתפקיד חודשים רבים לפני זאת המכרז לדרך, ובפרט כשמדובר בתפקיד חדש שלא הובהרה הדחיפות באישו, הקנה לממלא המקום יתרון לא הוגן על פני מועמדים אחרים במכרז.

### 5. **מפקח גינון באגף התפעול:** ועדת הבחינה שהתכנסה במרץ

2014, ולא כללה נציג ציבור כנדרש, בחרה בשניים מבין שישה מועמדים לתפקידי מפקח גינון באגף התפעול. הוועדה אמנם דירגה את המועמדים, אך לא נימקה את בחירתה. אחד משני הנבחרים לתפקיד נטל חלק פעיל במסע הבחירות של ראש העירייה. שניים מחברי ועדת הבחינה נמנו עם חברי סיעת ראש העירייה או פעלו להיבחרו, וחבר ועדה נוסף השתתף בכנסים מטעם הסיעה, כלומר השלושה חלקו עם המועמד זיקה פוליטית משותפת לראש העירייה.

## עיריית נשר

### מינויים בדצמבר 2013

כאמור, זמן קצר לאחר שראש עיריית נשר הנבחר נכנס לתפקידו פרסמה העירייה מכרזים לשישה תפקידים המחייבים מכרז פומבי, ואחריהם התקבלו לעבודה בעירייה בדצמבר 2013 ובינואר 2014, לכאורה בהליך של מכרז פומבי, שבעה עובדים בעלי זיקה לראש העירייה ולחברי סיעתו. לא מונתה ועדת בחינה כנדרש בתקנות קבלת עובדים, וממילא לא התכנסה ועדה ולא רואיינו 263 אנשים שטרחו והגישו מועמדות לתפקידים אלה (ראו לעיל). העירייה אפשרה לשלושה מהעובדים האמורים להתקבל לעבודה בכך שהקלה את תנאי הסף. להלן פירוט הממצאים אשר לשלושה תפקידים:

### עובדי תחזוקה

העירייה פרסמה בנובמבר 2013 מכרז לשתי משרות של עובדי תחזוקה, במתח דרגות 5-8 בדירוג המנהלי, המחייבות מכרז פומבי.

לתפקיד מונו שניים; אחד מהם הוצב במקום ה-25 ברשימת מועמדי סיעת "ירוקים למען נשר - נשר אחת", סיעת ראש העירייה, והחל לעבוד בעירייה כבר בנובמבר 2013, יותר משבועיים לפני שהתכנס לכאורה הגוף העירוני ש"בחר" בו לתפקיד. ב"טופס קבלת עובד לעבודה" נרשם כי האיש הוא עובד תחזוקה, ואילו בכרטיס העובד שלו נרשם כי הוא נהג ראש העירייה. במסמך נוסף של העירייה נרשם ליד שמו תפקיד אב הבית של בניין העירייה.

העובד השני שזכה בתפקיד הוא גיסה של מי שהוצבה במקום ה-22 בסיעת ראש העירייה. הוא התקבל לעבוד בעירייה כעובד תחזוקה, ואולם על פי כרטיס העובד שמילאה לו העירייה ביום תחילת עבודתו, הוא משמש בתפקיד נהג ראש העירייה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית נשר ולעומד בראשה כי במועד קבלת העובדים האמורים לעבודה בעירייה באופן רשמי, דצמבר 2013, יוחד בקובץ העיסוקים המעודכן לנהג ראש עירייה תיאור תפקיד נפרד מזה של עובד תחזוקה, ונכון לאותו מועד לא ניתן היה למנות אדם לנהג ראש עירייה ללא קיום מכרז ספציפי לתפקיד זה. עוד העיר משרד מבקר המדינה לראש העירייה כי הליקויים שהתגלו בהליך קבלתם לעבודה של השניים מעלים חשש כי המינויים שלהם - שהוסוו כמכרז לתפקיד עובדי תחזוקה - נבעו בראש וראשונה מהיותם פעילים בתקופת הבחירות לטובת סיעתו של ראש העירייה.

## מזכיר לממלא מקום ראש העירייה

באמצע נובמבר 2013 (יום לאחר כינון מועצת העירייה הנוכחית, אז נכנסו לתפקידם ראש העירייה וממלא מקומו) קיבלה העירייה לעבודה מזכירה בתפקיד עובדת זמנית לסיוע בלשכת ראש העירייה. הממונה הישיר עליה הוא ממלא מקום ראש העירייה.

שבוע אחר כך פרסמה העירייה מכרז למשרת מזכיר לממלא מקום ראש העירייה, במתח דרגות 8-10 בדירוג המינהלי, המחייב מכרז פומבי.

כאמור לעיל, ממלא מקום ראש העירייה, מזכיר העירייה וגזבר העירייה חתמו ב-1.12.13 על מסמך שבראשו מופיעה המילה "פרוטוקול" של ועדת בחינה, תוך יצירת מצג מטעה שהתקיימה ועדת בחינה. אחת המשרות באותו פרוטוקול הייתה מזכיר/ה לממלא מקום ראש העירייה. בתיקי העירייה נמצא מסמך נוסף הנושא אותו תאריך, בחתימת ממלא מקום ראש העירייה בלבד; כותרתו "פרוטוקול" והוא מתייחס לאותן משרות (להלן - המסמך הנוסף). גם במסמך זה נרשם כי חברי הוועדה הם ממלא מקום ראש העירייה, גזבר העירייה היוצא ומזכיר העירייה היוצא, וכי לתפקיד נבחרה אותה אישה כמועמדת ראשונה; אבל בשונה מהמסמך הראשון, נרשם גם כי נבחר אדם נוסף כמועמד שני למשרת מזכיר/ה לממלא מקום ראש העירייה.

מי שנבחרה לתפקיד הייתה מי שהתקבלה כעובדת זמנית בלשכת ראש העירייה. אותה עובדת הייתה פעילה במסע הבחירות של סיעת ראש העירייה הנבחר, מר אבי בינמו.

באפריל 2014 פוטרה העובדת מהעירייה.

במאי 2014 כתב ממלא מקום ראש העירייה לרכות משאבי אנוש כי בעקבות פיטורי העובדת יש לקלוט את מי שנבחר כמועמד מספר 2 במכרז, וצירף את המסמך הנוסף, שכוכור רק הוא חתם עליו. במכתב ציין כי "מועמד שלא ימצא מתאים למשרה בתקופת הניסיון, יש למנות למשרה את המועמד הכשיר הבא אחריו לפי סדר העדיפות שקבעה הוועדה"<sup>58</sup>.

מי שכביכול נבחר במקום השני והחל לעבוד בלשכת ממלא מקום ראש העירייה באמצע מאי 2014 הוא חבר בנו של ממלא מקום ראש העירייה מאז למדו יחד בתיכון בנשר.

העירייה מסרה בתשובתה כי לאחר פיטורי העובדת הראשונה ולאחר כחודש ללא מזכירה, ביקש ממלא מקום ראש העירייה לקלוט לעבודה את המועמד הכשיר הבא אחריו במכרז, "לפי סדר העדיפות שקבעה הוועדה".

58 בתקנות קבלת עובדים נקבע כי אם מצאה ועדת הבחינה כמה מועמדים כשירים, יתמנה למשרה המועמד הכשיר הראשון בסדר העדיפות שקבעה הוועדה. "יותר המועמד הכשיר הראשון על המשרה או לא נמצא מתאים לה בתקופת הניסיון, רשאי ראש העירייה למנות למשרה את המועמד הכשיר הבא אחריו לפי סדר העדיפות שקבעה הוועדה".

יצוין כי בחלק אחר בתשובתה מסרה העירייה שעובד זה (כמו שישה נוספים) התקבל לעבודה על ידי מזכיר העירייה היוצא לבדו, בלא שהתקיימה ועדת בחינה; ואילו כדי להכשיר את מינויו של "מועמד מספר 2" טענה העירייה בתשובתה כי התקיימה ועדת בחינה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה ולממלא מקום ראש העירייה כי השתלשלות העניינים בהליך מינויו של "מועמד מספר 2" מצביעה על קבלתו לתפקיד - בהליך בעייתי ושנוי במחלוקת - בגלל הקשר החברי עם בנו של ממלא מקום ראש העירייה.

## מנהל המוקד העירוני

העירייה פרסמה בנובמבר 2013 מכרז לתפקיד מנהל המוקד העירוני, שיהיה אחראי להפעלת המוקד ולהדרכת העובדים בשימוש במערכות התקשורת ובאופן הטיפול בתלונות תושבים. במכרז צוין כי מתח הדרגות של המשרה הוא 9-11 בדירוג המינהלי, שהוא מתח דרגות של מנהל מחלקה ברשות מקומית בגודלה של **עיריית נשר**.


בין תנאי הסף לתפקיד מנהל מוקד עירוני בקובץ העיסוקים המעודכן נדרש שהמועמד יהיה בעל תואר אקדמי ובעל ניסיון מקצועי בשירות לקוחות במשך שנתיים לפחות; ברשות מקומית שאוכלוסייתה גדולה כזו של נשר נדרש ניסיון ניהולי של ניהול שלושה עובדים במשך שנתיים לפחות.

בתנאי הסף שקבעה העירייה היא הנמיכה דרישות אלה, ודרשה שלמועמד תהיה רק השכלה תיכונית מלאה. היא גם לא דרשה ניסיון בשירות לקוחות אלא ניסיון בהפעלת צוות עובדים (היא לא נקבה במספרם), ניסיון ניהולי שלא נדרש בקובץ העיסוקים המעודכן.

למי שהתמנה לתפקיד השכלה תיכונית מלאה, הוא שירת בצבא קבע והגיע לדרגת סרן, ואין לו ניסיון בשירות לקוחות כפי שנדרש בקובץ העיסוקים המעודכן. לכאורה ההקלה בתנאי הסף לעומת התנאים בקובץ העיסוקים המעודכן נועד לאפשר למועמד שנבחר לעמוד בתנאים מקלים מאלו שנדרשו ממנהל מוקד עירוני בשנת 2013, ולקבל את התפקיד.

מי שהתמנה לאייש את המשרה הוא בנה של מי שנמנתה עם מייסדי "עמותת הלוחמים כפיר", שראש העירייה הנבחר מר אבי בינמו כיהן בתפקיד היו"ר שלה.

מי שהתמנה לתפקיד משמש גם כמנהל יחידת (מחלקת) הפיקוח והשיטור העירוני **בעיריית נשר**, בלא שהתקיים כלל מכרז לתפקיד זה.


  
 הרשימה לקתה
   
 בחסר מכיוון שלא
   
 נכלל בה נציג ציבור.
   
 לא כל המועמדים
   
 שעמדו בתנאי הסף
   
 רואיינו על ידי ועדת
   
 הבחינה, כנדרש
   
 בתקנות קבלת
   
 עובדים

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית נשר כי מהמתואר לעיל עולה חשש כי מי שהתמנה לתפקיד התקבל לעבוד בעירייה בזכות היכרותו עם ראש העירייה, וכי תנאי הסף שנקבעו במכרז בדבר השכלה וניסיון הותאמו לו.

### מינויים בשנת 2014

כאמור, רק בפברואר 2014 קבע ראש **עיריית נשר** נציגים לוועדת בחינה כנדרש בתקנות קבלת עובדים, אולם הרשימה לקתה בחסר מכיוון שלא נכלל בה נציג ציבור. לא כל המועמדים שעמדו בתנאי הסף רואיינו על ידי ועדת הבחינה, כנדרש בתקנות קבלת עובדים. להלן דוגמאות:

### אחראי לאחזקה בבית ספר - אב בית

העירייה פרסמה באפריל 2014 מכרז לתפקיד אחראי לאחזקה בבית ספר - אב בית, במתח דרגות 6-8 בדירוג המינהלי. כאמור לעיל, העירייה החמירה בתנאי הסף שפרסמה במכרז.

לוועדת הבחינה זומנו במאי 2014 שישה מועמדים מבין 27 ששלחו קורות חיים. לא נוהל פרוטוקול כנדרש, ועל המסמך חתם רק אחד מחמשת חברי הוועדה, גזבר העירייה.

לפי הפרוטוקול, ועדת הבחינה שדנה במינוי לא החליטה באיזה מועמד לבחור לאיזו המשרה, והעבירה לראש העירייה רשימה של שלושה מועמדים מומלצים. ראש העירייה אישר את מינוי של המועמד הראשון ברשימה, והוא שהחל לעבוד בעירייה ביוני 2014.

מי שנבחר לתפקיד השתתף במסע הבחירות של סיעת ראש העירייה הנבחר.

בתשובתה הנוספת של **עיריית נשר** היא ציינה כי לראש העירייה היכרות מוקדמת עם העובד, אולם העובד לא היה פעיל במסע הבחירות של ראש העירייה.



משרד מבקר המדינה העיר לעירייה ולראש העירייה כי תקנות קבלת עובדים אינן מאפשרות לראש עירייה לקבוע איזה עובד יתקבל לעבודה - החלטה כזו מסורה אך ורק לוועדת הבחינה. השתלשלות העניינים בהליך בחירת אב הבית מעלה חשש שהמועמד נבחר בעיקר בגלל היכרותו עם ראש העירייה. עוד העיר משרד מבקר המדינה לראש העירייה כי הוא היה מצוי במצב של חשש לניגוד עניינים בשעה שבחר לתפקיד את מי שהייתה לו היכרות קודמת עמו, וגם מסיבה זו היה עליו להימנע מעיסוק במינויו לעובד עירייה.

### יועצת לקידום מעמד האישה

חוק הרשויות המקומיות (יועצת לקידום מעמד האישה), התש"ס-2000 (להלן - החוק), מחייב כל רשות מקומית למנות יועצת לקידום מעמד האישה. בסעיף 3 בחוק נקבעו תנאי הסף לכשירות ולהכשרה המקצועית של נושאת משרה זו - תואר אקדמי מוכר וניסיון מקצועי או מעשי מוכח של שלוש שנים בתפקיד ניהולי או ציבורי או בעיסוק בתחומים הנוגעים למעמד האישה.

**עיריית נשר** פרסמה באפריל 2014 מכרז למשרת יועצת לקידום מעמד האישה. למשרה הגישו קורות חיים 24 מועמדות.

ועדת הבחינה זימנה שש מבין המועמדות וקיימה ב-11.5.14 ראיונות אישיים לחמש מהן שהגיעו.

בעירייה לא נמצאה רשימה של 18 המועמדות שלא זומנו לוועדת הבחינה, הסיבה לאי-זימונם והגורם שהחליט על כך; גם לא נמצא מסמך המלמד מי עשה את המיון המוקדם ועל סמך אילו אמות מידה פעל. גם לא הודפס פרוטוקול של דיוני ועדת הבחינה ב-11.5.14, לא נרשמו עיקרי הדברים בדיון ולא נמצאו חתימות המשתתפים בו.

ועדת הבחינה התכנסה בשנית ב-14.5.14 ומינתה לתפקיד אחת מן המועמדות. הפרוטוקול המודפס של דיון זה אף הוא לא פורט את מהלכו וממילא את הנימוקים לבחירת מי שמונתה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית נשר כי נפלו פגמים בהרכבה ובעבודתה של ועדת הבחינה שהתכנסה בשתי הפעמים: ראש העירייה לא זימן את כל המועמדות שניגשו למכרז ועמדו בתנאי הסף שנקבעו למשרה, או את מי שניסיון המקצועי היה דומה לניסיון המקצועי של מי שנבחרה לתפקיד; בוועדה לא היה נציג ציבור; לא נוהלו פרוטוקולים כנדרש וגם לא היו חתימות של חברי ועדת הבחינה על הפרוטוקולים.

ועדת הבחינה בחרה לתפקיד מועמדת שלא היה לה הניסיון המקצועי הנדרש בחוק, שהיה גם תנאי הסף של הניסיון המקצועי שנדרש במכרז, קרי ניסיון מקצועי או מעשי מוכח של שלוש שנים בתפקיד ניהולי או ציבורי או בעיסוק בתחומים הנוגעים

למעמד האישה. מקורות החיים ששלחה המועמדת שנבחרה עולה כי משנת 2004 עסקה בהוראת השפה האנגלית בבתי ספר, במכללות ובמכינה של אוניברסיטת חיפה; ופעילותה החברתית-התנדבותית התמקדה בבני נוער.

המועמדת שזכתה בתפקיד הוצבה במקום השלישי ברשימת מועמדי סיעת הליכוד, החברה בקואליציה של ראש העירייה במועצה. ראש סיעת הליכוד ומועמדה לראשות העירייה מונה לסגן ראש העירייה בשכר.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית נשר כי הליך קבלת העובדת למשרה, שלושה בשרשרת ליקויים, מעלה חשש כי מינויה נבע מפעילותה בסיעה החברה בקואליציה של ראש העירייה במועצה.

### רכז קליטה עירוני

העירייה פרסמה בינואר 2014 מכרז לתפקיד רכז קליטה עירוני (בחצי משרה). למכרז ניגשו 21 מועמדים. ועדת הבחינה התכנסה בפברואר 2014 בהרכב זוגי, ללא נציג ציבור. הוועדה לא ראינה איש מבין המועמדים, לרבות המועמד שנבחר, ולא ניהלה פרוטוקול כנדרש, ועל הפרוטוקול הקיים חתמו רק שניים מארבעת חבריה.

המשתתפים בדיון בחרו לתפקיד - בלא שראינו את המועמדים ובלא שנימקו את בחירתם - במי שהוצב במקום השני ברשימת מועמדי סיעת "נשר ביתנו בראשות איגור גורביץ". סיעה זו תמכה במועמדותו של מר אבי בינמו לראשות העירייה והיא חברה בקואליציה העירונית.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית נשר כי ההליך הפגום של מינויו של מי שנבחר לתפקיד מעלה חשש כי מונה בעיקר על רקע פעילותו בסיעה שתמכה במועמדותו של מר בינמו לראשות העירייה.

### מוקדנית

על פי "מסלולי הקידום בחוקת העבודה לעובדים ברשויות המקומיות בישראל", מתח הדרגות לתפקיד של מוקדן הוא 6-8, מתח דרגות שמחייב מכרז פומבי לתפקיד.

באפריל 2014 החלה לעבוד בעיריית נשר מוקדנית במוקד העירוני ללא הליך של מכרז כנדרש. המוקדנית היא בתה של מי שהוצבה במקום ה-22 בסיעת ראש העירייה הנבחר, והיא עצמה הועסקה בשכר בתקופת הבחירות באותה סיעה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית נשר ולעומד בראשה כי יש לראות בחומרה מינוי אדם בעל זיקה לתפקיד, ללא קיום מכרז כנדרש.

## עובדים נוספים בעלי זיקה פוליטית שהחלו את עבודתם בעיריות נשר ועפולה בדרגות הפטורות ממכרז, לאחר בחירות 2013

תקנה 2(א) לתקנות קבלת עובדים קובעת: "התפנתה בעירייה משרה בדרגה 7 ומעלה של הדירוג המינהלי שיש עליה הקצבה בתקציב המאושר, או בדרגה 37 ומעלה של דירוג ההנדסאים והטכנאים, או בדרגה כלשהי של הדירוגים המקצועיים האחרים, ולא נתמלאה בדרך אחרת - יפורסם עליה מכרז פומבי"<sup>59</sup>.

על פי הוראות משרד הפנים מינואר 2012 בעניין "שנת הסדרת עובדים שהתקבלו שלא כדין בעיריות", רק משרות במתח דרגות של 4-6 או 5-7 פטורות ממכרז. משרות במתח דרגות גבוה יותר (לרבות 6-8) אינן פטורות ממכרז.

בית המשפט העליון בפסק דינו ממרץ 2005<sup>60</sup> עמד על עקרון השוויון וחובת הנאמנות של הרשות גם כאשר העירייה אינה חייבת במכרז פורמלי<sup>61</sup>:

"בבסיס חובת המכרז עומדת, בין היתר, החובה לנהל את ענייני הרשות באופן שיש בו 'מתן סיכוי שווה ויחס זהה והוגן לכל איש מתוך הציבור'... על עיקרון זה להיות נר לרגלי הרשות גם במקום בו המחוקק אינו מחייבה במכרז פורמלי. בעניין זה נאמר בעבר, כי לא הרי דין רשות ציבורית כדין אזרח פרטי. אזרח פרטי שולט בכיפה שלו והוא בן חורין לקבוע עם מי יתקשר ועם מי ימאן. לא כן רשות ציבורית... בהשתמשה בנכסיה או בעשותה את פעולותיה נטלה הרשות על עצמה תפקיד של נאמן כלפי הציבור... פטור מחובת מכרז... אינו פוטר את העירייה מחובת הנאמנות כלפי הציבור שהיא משרתת ושאת זכויותיו שהופקדו בנאמנות בידיה היא מחלקת".

ביולי 2014 עקרון שוויון ההזדמנויות וחובת הנאמנות של הרשות קיבלו ביטוי מפורש בתקנות קבלת עובדים גם בהתייחס לאיש משרות הפטורות ממכרז פורמלי; אז נקבע מפורשות בתקנות כי איש משרות הפטורות ממכרז (למעט משרות האמון) ייעשה בהליך בחירה שוויוני, הגון ושקוף ככל האפשר, לפי סוג המשרה (תקנה 2(ד)).

חמישה עובדים בעלי זיקה פוליטית התקבלו לעבודה בעיריות נשר ועפולה למשרות שלא מחייבות מכרז, ואין תיעוד לכך שמונו בהליך שוויוני, הגון ושקוף; שניים מהם בעיריית נשר - אחראי פארק קק"ל במחלקת חזות העיר ומתמחה של היועץ המשפטי של העירייה, ושלושה בעיריית עפולה: מזכירה במחלקת ההנדסה שהיא בתו של מי ששימש פעיל מרכזי במטה הבחירות של ראש העירייה הנבחר; אב בית באחד מבתי הספר שאחותו שובצה במקום השביעי ברשימת המועמדים של

59 יצוין כי בתיקון שנכנס לתוקף ב-22.8.14 הוספה תקנה 2(ב) (9) לתקנות קבלת עובדים, הקובעת כי לא תחול חובת מכרז על "משרה שדרגתה המרבית אינה עולה על דרגה 7 של הדירוג המינהלי או שדרגתה המרבית אינה עולה על דרגה 37 של דירוג המח"ר (מדעי החברה והרוח) או דירוג ההנדסאים והטכנאים".

60 ע"מ 9660/03 עיריית רחובות נ' שבדרון, פ"ד נט(6), 241 (2003).

61 דברים אלה נאמרו בהקשר של מכרזים והתקשרויות של רשויות מקומיות.

סיעת ראש העירייה; ועובד צוות תחזוקת מוסדות שפעל בתקופת הבחירות לטובת סיעה זו, וגם ציין בטופס הבקשה למשרה פנויה את אחד מסגני ראש העירייה כאדם המכירו היכרות קרובה ויכול למסור פרטים על תכונותיו.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריות נשר ועפולה כי היעדר מסמכים המתעדים את אופן קבלת העובדים האלה לכאורה מצביע על כך שלא התקבלו לעבודה בעירייה במסגרת הליך שווייני, הגון ושקוף, ומעלה חשש כי באיזש משרותיהם נשקלו שיקולים זרים, קרי פעילות במערכת הבחירות לטובת סיעת ראש העירייה.

## עיריית אשקלון

### מנכ"ל העירייה

בפקודת העיריות נקבע כאמור לעיל הרכב חמשת חברי ועדת המכרזים לבחירת עובדים בכירים (להלן - הוועדה).

החשיבות שנתן המחוקק לאיזון בהרכב חברי הוועדה באה לידי ביטוי גם בקביעה שלפחות אחד מחברי המועצה שייבחר לוועדה יהיה נציג סיעה שאינה מיוצגת בוועדת הנהלה, שחבריה מתמנים מבין חברי הקואליציה. בדברי ההסבר להצעת החוק לתיקון הפקודה נכתב כי הרכב זה "יביא לאיזון ראוי בוועדה בין נבחרו הציבור מן הקואליציה ומן האופוזיציה לבין גורמים מקצועיים אובייקטיביים"<sup>62</sup>.

משרד מבקר המדינה מעיר בעניין זה כי איזון זה בהרכב הוועדה משמעותי - גם כאשר תפקידה בעניין מינוי מנכ"ל עירייה מצומצם ומסתכם בבדיקת כשירותו והתאמתו לתפקיד - כדי שחבר ועדה אחד לפחות יוכל לשאול שאלות, אולי אף קשות, ולהעלות הסתייגויות אשר לכשירותו ולהתאמתו לתפקיד של המועמד מטעמו של ראש העירייה לתפקיד מנכ"ל העירייה<sup>63</sup>.

באמצע נובמבר 2013 בחרה מועצת **עיריית אשקלון** שניים מחבריה כחברים בוועדה לבחירת עובדים בכירים. העירייה לא מינתה ועדת הנהלה, שהיא ועדת רשות, ושני חברי המועצה שנבחרו היו מסיעות הקואליציה בלבד. באותו חודש התכנסה באשקלון ועדת מכרזים לבחירת עובדים בכירים. על פי הפרוטוקול מנתה

62 דברי ההסבר להצעת חוק לתיקון פקודת העיריות (מס' 92) (דרכי מינוי עובדים בכירים), התשס"ד-2004.

63 בעניין זה ראו גם דוח הצוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר המידות בשלטון המקומי, ינואר 2014 (ס' 50, ה"ש 118), ולפיו בוועדת המכרזים לבחירת עובדים בכירים נהוג כי לחבר שאינו חבר ועדת הנהלה יתמנה נציג האופוזיציה.

הוועדה ארבעה חברים: ראש העירייה, סגן ראש העירייה - מי שהוצב במקום השני ברשימתו, היועץ המשפטי לעירייה ומנכ"ל עירייה אחרת כנציג שמינה שר הפנים. אחד משני חברי מועצת העירייה שנבחרו כחברים בוועדה לא נכח.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אשקלון כי הרכב הוועדה שהתכנסה לא תאם את ההוראה המפורשת בפקודת העיריות שלפיה בוועדה יהיו שני חברי מועצה. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי מן הראוי היה שאחד מהם יהיה מהאופוזיציה.

**עיריית אשקלון** מסרה בתשובתה כי "נפלה טעות קולמוס בפרוטוקול היות וראש העירייה כלל לא היה חבר בוועדה, אלא שזו רק התכנסה בחדרו ולכן הוא נכח בפתיחת הישיבה". הרכב הוועדה אושר במליאת מועצת העירייה פה אחד, והיה בהתאם להוראות פקודת העיריות ולהנחיית היועץ המשפטי לעירייה, שאף נכח בעת קביעת הוועדות ואישורן במועצת העיר.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי אף אם בחירת חברי המועצה החברים בוועדה לא חרגה מהוראות פקודת העיריות, מן הראוי היה לשמור - ולו למראית עין - על איזון בהרכב חבריה, ולכלול בהם חבר מועצה אחד לפחות מן האופוזיציה.

על פי פרוטוקול ישיבת הוועדה לבחירת המנכ"ל מנובמבר 2013, לאחר הצגת הנושא על ידי היועץ המשפטי לעירייה אמר ראש העירייה: "למען הסדר הטוב והגילוי הנאות אני מודיע כי אני ו[המועמד] מכירים המון זמן והוא גם עזר לי רבות בבחירות ובארגון המטה". לאחר הודעה זו הביע נציג שר הפנים הסתייגות מהשתתפותו של ראש העירייה בדיון. ראש העירייה הודיע שמראש לא רצה להשתתף בדיון, מינה את סגנו לשבת במקומו ויצא את החדר.

המועמד לתפקיד המנכ"ל פירט לפני חברי הוועדה את השכלתו ואת ניסיונו המקצועי, ובה הסתיים הריאיון שלו. הוא לא נשאל כל שאלה בעניין כישוריו או התאמתו לתפקיד, ונבחר פה אחד.

המועמד שנבחר היה פעיל מרכזי במטה ראש העירייה, ואף הלווה לסיעתו באוקטובר 2013 כ-50,000 ש"ח<sup>64</sup>.

מנכ"ל העירייה מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מיוני 2015: "הכנתי סקירה ממצה על פועלי... תוך שימת לב לנוהלי משרד הפנים ודרישותיו... לאחר הסקירה שניתנה על ידי, אף נשאלו שאלות הבהרה שלא מופיעות בפרוטוקול ואולם לא היו רבות".

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית אשקלון ולעומד בראשה כי הפגמים האמורים באיזוש ועדת המכרזים לבחירת עובדים בכירים מנעו ממנה לבצע כיאות את התפקיד היחיד שיועד לה בפקודת העירייה בעניין מינוי מועמד לתפקיד מנכ"ל עירייה - לבחון את כשירותו והתאמתו. מדובר בפגם מהותי בהליך המינוי, שמעלה ספק ממשי אם ההליך היה ראוי.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי טענותיה בדבר טעות קולמוס שנפלה בפרוטוקול ישיבת הוועדה והשמטת דברים מהותיים מהפרוטוקול מעוררות תמיהה רבה. יצוין כי כותב הפרוטוקול לא היה עובד זוטא אלא עוזר ראש העירייה.

משרד הפנים אישר בנובמבר 2013 את העסקת המנכ"ל בחוזה אישי למרות הפגמים שתוארו לעיל בהליך מינוי, בעיקר בהרכבה החסר והלא מאוזן של ועדת המכרזים לבחירת עובדים בכירים, שהייתה אמורה לדון בכישורי המועמד ובהתאמתו לתפקיד.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי אישור המינוי אף שהרכב ועדת המכרזים לא ענה על ההוראה המפורשת בפקודת העירייה בדבר נוכחות שני חברי מועצה, ובהיעדר איזוש נאות שלה, אינו עולה בקנה אחד עם תפקידו לקיים פיקוח ובקרה ראויים על הרשויות המקומיות.

עוד העיר משרד מבקר המדינה למשרד הפנים כי מן הראוי שיקפיד על אופן איזוש הרכב ועדות המכרזים לבחירת עובדים בכירים, באופן שלא יהיה בהן אף אדם שדבק בו חשש לניגוד עניינים. על משרד הפנים גם לבחון ייזום תיקוני חקיקה אשר יבטיחו את האיזון הראוי בהרכב ועדות אלה, כך שכלל שניתן יהיה ייצוג הולם לאופוזיציה העירונית, כל זאת כדי שהליך המינוי של עובד בכיר בעירייה יהיה ללא רבב.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הרכב ועדות הבחינה הוא אחד מהנושאים המרכזיים שעלו במתווה לתיקון התקנות, ואשר להרכב הוועדה למינוי בכירים, הרכב זה קבוע בחוק ואין צורך בהבהרות נוספות. לגבי הכלל בדבר מניעת ניגוד העניינים, "שהינו בגדר מושכלות יסוד בשיטתנו", המתווה לתיקון התקנות יתייחס גם אליו. לעניין המכרז לתפקיד מנכ"ל **עיריית אשקלון** מסר משרד הפנים כי מסמכי הקליטה ייבחנו מחדש והעירייה תונחה בהתאם.

## נהג ראש העירייה

בנובמבר 2013 קיימה **עיריית אשקלון** מכרז פנימי לתפקיד נהג ראש העירייה<sup>65</sup>. במכרז הביע נציג ועד העובדים את דעתו, ולפיה "אנו חושבים שמדובר בתפקיד קרוב מאוד לרה"ע ולכן הוא זה שצריך להחליט מי יהיה הנהג שלו". יו"ר ועדת

אחד המועמדים,  
שהיה פעיל במטה  
הבחירות של מר  
שמעוני, הגיש את  
בקשתו להשתתף  
במכרז 21 יום לאחר  
תום המועד להגשת  
הבקשות. בסופו של  
יום הוא זכה בתפקיד

הבחינה, מי שהוצב במקום השני בסיעת ראש העירייה, העיר כי "עמדת הוועד ראויה מאוד ויש הבנה לתפקיד ועל כך הרבה הערכה". בפרוטוקול המודפס של הדיון הוספה הערה בכתב יד שנאמרה כביכול על ידי מנכ"ל העירייה היוצא, ולפיה "אנו מראיינים מועמדים לתפקיד שלכאורה אינו תפקיד אמון, אך יחד עם זאת אני מקבל את האמירה שראש העיר רשאי לקבל את המועמד שהוא סומך [עליו] הואיל והתפקיד הוא רגיש".

המועמדים שניגשו למכרז הפנימי נמצאו לא מתאימים, ולפיכך פרסמה העירייה בנובמבר 2013 מכרז פומבי לתפקיד. בטופס הטיוטה למכרז נכתב בכתב יד לגבי מתח הדרגות "8-6", ותחתיו "בהתאם לאישור משרד הפנים". לצד המילים "8-6" יש מחיקה. המכרז פורסם ללא ציון מתח הדרגות, אך נרשמה ההערה "בהתאם לאישור משרד הפנים".

למכרז הפומבי ניגשו 42 מועמדים, ו-27 מהם לא עמדו בתנאי הסף שקבעה העירייה. 15 מועמדים זומנו לוועדת הבחינה שהתכנסה בדצמבר 2013. בוועדה נכח מבקר העירייה ולא נכלל בה נציג ציבור.

אחד המועמדים, שהיה פעיל במטה הבחירות של מר שמעוני, הגיש את בקשתו להשתתף במכרז 21 יום לאחר תום המועד להגשת הבקשות, ובכל זאת בקשתו לא נדחתה והוא זומן לוועדת הבחינה. בסופו של יום הוא זכה בתפקיד.

העירייה והמועמד לתפקיד מסרו בתשובותיהם כי המועמד הגיש קורות חיים למכרז במועד, ואת הגשת המסמכים הנוספים השלים במועד מאוחר יותר.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית אשקלון כי הגשת קורות החיים לא באה במקום טופס הבקשה למשרה פנויה. בטופס מופיעים כל הפרטים הנדרשים והוא שנחשב לצורך הגשת המועמדות, לאחר שהמועמד מילא אותו וחתם עליו כנדרש. יצוין כי בטופס שהיה על המועמד למלא ושהוגש באיחור נכתב במפורש "בקשות שתתקבלנה לאחר המועד האחרון להגשת מועמדות לא תובאנה בחשבון", ולפיכך היה על העירייה שלא לקבל את הבקשה ובוודאי לא להעבירה לטיפול ועדת הבחינה; בכך שעשתה כן פעלה העירייה בניגוד לעקרונות המכרז ופגעה בשוויון בין המתמודדים.

עם תחילת עבודתו בינואר 2014 קיבל נהג ראש העירייה שכר על פי הדירוג המינהלי. בפברואר 2014 פנתה העירייה למשרד הפנים בבקשה לבחון העסקתו בחוזה בכירים ובשכר של נהג שר. במאי 2014 אישר משרד הפנים לעירייה להעסיק את הנהג בחוזה אישי וקבע כי שכרו יהיה 20% משכר מנכ"ל. לאחר פניות נוספות של העירייה למשרד הפנים החליט המשרד בספטמבר 2014, "לפנים משורת הדין", לאשר את העסקתו של הנהג בחוזה אישי לפי 30% משכר בכירים.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש טעם לפגם בנכונות משרד הפנים לאפשר לנהג ראש העירייה לחתום על חוזה אישי לפי שכר בכירים "לפנים משורת הדין", בהיות האישור יוצא דופן. ככל הידוע חוזה עם שכר בכירים נכרת אך ורק עם עובדים בכירים, קרי מנהלי אגפים ומעלה.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי משרת נהג ראש העירייה היא משרת אמון, כפי שמוגדר בתקנות קבלת עובדים, ומשכך היא פטורה ממכרז. עוד טען כי בהחלט נהוג לאשר חוזים למשרות אמון ולאחרונה אף הגדיר משרד האוצר כללים ברורים בעניין, לבקשת המשרד. משרד הפנים הוסיף כי גובה השכר שאישר נבחן ואושר על ידי סגן הממונה על השכר כנדרש.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי רק בתיקון מיולי 2014, שנכנס לתוקפו באוגוסט 2014, הורחבו משרות האמון כך שיחולו גם על נהג ראש העירייה, ובמועד הרלוונטי לקבלת הנהג לעבודה בעיריית אשקלון לא הייתה זו משרת אמון.

## מנהל אגף החינוך

**עיריית אשקלון** פרסמה בפברואר 2014 מכרז פומבי לתפקיד מנהל אגף החינוך. אף שזהו אחד התפקידים הבכירים והחשובים ביותר במערך העירוני, לא התפרסמה במכרז דרגת המשרה, כנדרש בתקנות קבלת עובדים.

בתקנות קבלת עובדים נקבע כי על ראש העירייה לשלוח למועמדים למשרה הזמנה לריאיון בפני ועדת הבחינה לפחות 14 יום לפני המועד שנקבע לריאיון. נמצא כי העירייה לא שלחה את ההזמנות במועד, ולפחות לשלושה מועמדים נמסרה ההודעה עשרה ימים בלבד לפני מועד התכנסות הוועדה. בעקבות זאת הודיעו שלושה מועמדים שנמנע מהם להתייצב לריאיון בגלל תכניות קודמות, אף שהיו מעוניינים בכך.

הניסיון המקצועי הנדרש לתפקיד מנהל אגף חינוך בקובץ העיסוקים הישן וגם בקובץ המעודכן כולל, בין היתר, חמש שנים כמנהל מוסד חינוך או בעל תפקיד ניהול חינוכי. בתיק המכרז בעירייה היה עותק של משרה זו מקובץ העיסוקים הישן, אך העירייה הוסיפה בתנאי הסף שקבעה לתפקיד ניסיון מעשי של חמש שנים לפחות בעבודת הוראה ישירה במסגרת חינוכית ממלכתית וחמש שנים לפחות כ"מנהל או ארגון/מוסד/פרויקט חינוכי גדול (מעל 15 עובדים)".

ועדת הבחינה מנתה חמישה חברים; שניים מהם נמנו עם סיעתו של מר שמעוני וחבר נוסף סייע לו לזכות בבחירות לראשות עיריית אשקלון. חברי הוועדה בחרו לתפקיד את אביו של ראש מטה הצעירים בסיעה "אשקלון תנצח בראשות איתמר שמעוני", אשר עמד בתנאי הסף הנוספים שקבעה עיריית אשקלון לתפקיד.



משרד מבקר המדינה העיר לעיריית אשקלון כי הקצבת פרק זמן של עשרה ימים להזמנה לראיונות לא רק מנוגדת לתקנות קבלת עובדים אלא גם אינה ראויה, ומעלה חשש שהעירייה אינה רואה חשיבות בהגעת המועמדים לראיון. פרק הזמן שקבעה להזמנה והוספת תנאי סף שאינו מופיע בקובץ העיסוקים מעלים את החשש שהמשרה יועדה למועמד מסוים.

## מנהלת אגף השירות העירוני

בפברואר 2014 פרסמה עיריית אשקלון מכרז פומבי לאיוש משרת "מנהל/ת אגף שירות עירוני" (לפני כן פורסם מכרז פנימי). במכרז לא צוינה דרגת המשרה, בניגוד לתקנות קבלת עובדים.

בקובץ העיסוקים המעודכן שפרסם משרד הפנים לא מוגדרת משרה של מנהל אגף שירות עירוני. על פי תיאור התפקיד במכרז, המנהל יהיה ממונה גם על המוקד העירוני. דרישות התפקיד ל"מנהל מוקד עירוני" בקובץ העיסוקים המעודכן הן, בין היתר, תואר אקדמי וניסיון בניהול של חמישה עובדים לפחות במשך שלוש שנים לפחות.

בדרישות המכרז שפרסמה העירייה - דרישות שקבע מנכ"ל העירייה - אין תנאי סף של ניסיון ניהולי. ניסיון ניהולי ברמת מנהל מחלקה, שנדרש במכרז קודם לתפקיד זה כתנאי סף, צוין כיתרון בלבד.

י"ר ועדת הבחינה שם את הדגש, בשני ימי הראיונות שהתקיימו במכרז, על הניסיון הניהולי; ביום הראשון הוא ביקש ממרבית המועמדים להדגיש את האיכויות שלהם לתפקיד, "כולל ניהול של עובדים רבים וסנכרון של כל המערכות", וביום השני הדגיש כי בעל התפקיד "אמור לנהל כ-250 מנהלים ועובדים".

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית אשקלון כי שינוי תנאי הסף כך שניסיון ניהולי יהיה יתרון בלבד מעלה חשש שדרישות המשרה הותאמו לכישורי מועמד מסוים. השינוי מתמיה הן מפני ששאלת הניהול הייתה אחת השאלות המרכזיות שהפנה י"ר ועדת הבחינה למועמדים בשני ימי הראיונות, והן מפני שבקובץ העיסוקים המעודכן נדרש ניסיון ניהולי אף בתפקיד הכפוף לתפקיד זה.

**עיריית אשקלון** מסרה בתשובתה כי מדובר בתפקיד שמתכלל את העבודה מול אגפי העירייה ומנהל המוקד, ולא נדרש בו ניסיון ניהולי.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אשקלון כי בהסתמך על תיאור התפקיד שפורסם במכרז, המוקד העירוני יהיה כפוף לאגף השירות העירוני, ולכן הניסיון הניהולי הנדרש ממנהל אגף שאחראי למנהל המוקד צריך להיות לפחות כזה של מנהל המוקד; יתרה מזו, שאלותיו והערותיו של יו"ר ועדת הבחינה מלמדות שיש צורך בניסיון בניהול עובדים רבים.

**עיריית אשקלון** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי המועמדת שנבחרה מילאה תפקידי רוחב אשר כללו עבודה מול עובדים רבים, תוך הנעת תהליכים.

ועדת הבחינה מנתה ארבעה חברים, בניגוד לתקנות קבלת עובדים, הקובעות שמספר חברי הוועדה לא יהיה זוגי. שלושה מחברי הוועדה היו בעלי זיקה פוליטית לראש העירייה או לסיעות שבקואליציה<sup>66</sup>, והם בחרו לתפקיד מועמדת ללא ניסיון בניהול עובדים או בתפקיד של מנהלת מחלקה. קודם זכייתה במכרז כיהנה כמנהלת יחידה באגף איכות הסביבה ולא ניהלה עובדים. קרוב משפחתה מדרגה ראשונה של המועמדת שהתמנתה לתפקיד הוא איש עסקים, מכר של מר שמעוני אשר תמך בגלוי במועמדותו לראשות העירייה בבחירות 2013.

קרוב המשפחה של המועמדת מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו ממרץ 2016 כי לא הייתה לו שום מעורבות בהליך המינוי.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אשקלון כי מכלול הליקויים בהליך המכרז מעלה חשש שהמועמדת נבחרה בגלל זיקתו של קרוב משפחתה לראש העירייה.

## מנהל מרכז השירות לתושב

העירייה פרסמה במרץ 2014 מכרז לתפקיד מנהל/ת מרכז שירות לתושב, משרה שלא הייתה קיימת בה קודם לכן.

בין שלושת חברי ועדת הבחינה לאיש המשרה, שהתכנסה באפריל 2014, לא היה נציג ציבור כנדרש. הוועדה בחרה לתפקיד - ברוב קולותיהם של שני חבריה מסיעתו של ראש העירייה הנבחר - במועמד שבתקופת הבחירות הלווה 80,000 ש"ח לסיעת "אשקלון תנצח בראשות איתמר שמעוני"<sup>67</sup>. בפרוטוקול לא נרשמו הנימוקים לבחירה.

66 מועמדים מספר 2 ו-7 בסיעת ראש העירייה ונציג ציבור שהוא מסיעתו של ממלא מקום ראש העירייה.

67 לפי הרישומים בהנהלת החשבונות של הסיעה, ההלוואה נפרעה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אשקלון כי מכלול הליקויים בהליך המינוי, ובפרט לנוכח הזיקה הפוליטית המשותפת לחברי הוועדה ולמועמד שנבחר, מעלה את החשש שלזיקתו הפוליטית של המועמד היה משקל משמעותי ואולי אף מכריע בהיבחרו לתפקיד.

### מנהל מחלקת פיקוח ושיטור קהילתי באגף איכות הסביבה

**עיריית אשקלון** פרסמה בדצמבר 2013 מכרז פנימי לאיוש משרה של "מנהל/ת מחלקת פיקוח ושיטור קהילתי באגף איכות הסביבה".

ועדת הבחינה התכנסה בינואר 2014. עם חבריה נמנו מנכ"ל העירייה, סגן ראש העירייה וסמנכ"ל מינהל כללי ומשאבי אנוש. עוד נכחו: מבקר העירייה ומנהל אגף איכות הסביבה, אשר הוא מנהל האגף הרלוונטי למכרז.

**עיריית אשקלון** מסרה בתשובתה שמנהל אגף איכות הסביבה הוזמן כמשקיף בעל דעה מייצגת בלבד, וזאת כפי שנהוג בעירייה עוד מהקדנציות הקודמות.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אשקלון כי על פי רשימת הנציגים לוועדת הבחינה שאישר ראש העירייה, ועל פי הנחיית הדרג המקצועי הוותיק בעירייה, מנהל אגף איכות הסביבה אמור היה גם הוא לשמש כחבר בוועדת הבחינה, בשל היותו מנהל האגף הרלוונטי לתפקיד הנדון.

בתיק המכרז בעירייה היה עותק של משרה זו מקובץ העיסוקים הישן, ולפיו הכישורים האישיים הנדרשים למילוי התפקיד הם, בין היתר, "אמינות ומהימנות אישית... קיום וטיפול יחסים בינאישיים". דרישות דומות נרשמו בטופס המכרז שפרסמה העירייה.

שני מועמדים התמודדו על התפקיד; שניהם עבדו קודם לכן כפקחים במחלקה. אחד מהם מילא את מקומו של מנהל המחלקה כחודש לפני מועד המכרז (להלן - ממלא המקום).

בריאיון שאל מנהל האגף את ממלא המקום כיצד הוא מסביר את הפער בין תפקודו בארבע השנים האחרונות לתפקודו בחודש האחרון. ממלא המקום השיב: "הסיבה שלא עבדתי הייתה... לא היה לי כיף בעבודה". לשאלה איך זה שפקח אחר הצליח לעבוד ענה: "בי פגעו על ימין ועל שמאל, גם בעבודתה של אשתי פגעו ולכן לא רציתי לעבוד בתחושות כאלו".

מנהל האגף העיר למועמד: "במהלך תקופת הבחירות פעלת באלימות כלפי פקח אחר כלפי איימת וציינת שאחרי הבחירות אני לא אשאר". ממלא המקום השיב שהפקחים לא ביצעו את עבודתם ואף התנהלו כמו עבריינים, והוא העיר להם: "ואני איימתי עליהם כי גם הם התנהגו כך". עוד אמר שהתנצל לפני מנהל האגף והסביר את התנהגותו: "הייתי עמוס ברגשות שליליים והתפרצתי".

בדיון שניהלו חברי הוועדה, מנהל האגף והסמנכ"ל למינהל ומשאבי אנוש אמרו כי אינם סבורים שממלא המקום מתאים לתפקיד. מנהל האגף ציין לגבי המועמד ש"יש לו תפקוד נמוך ביותר בארבע השנים האחרונות" ושיש בעייתיות באופי שלו. סמנכ"ל מינהל ומשאבי אנוש ציין שהמועמד הודה בכך שבעבר לא עבד, "והשאלה היא איפה הדוגמא האישית לכלל העובדים".

למרות הנאמר בדיון בין חברי הוועדה לגבי ממלא המקום, המליצו עליו מנכ"ל העירייה ויו"ר הוועדה (סגן ראש העירייה וחבר סיעתו), בין היתר בנימוקים שהוא "מאוד פתוח ואמיתי, הוא [כן]... כישוריו הם של מנהיגות... הגיע הזמן להצמיח אנשים מלמטה למעלה", וכך שיש לו "יכולת הנעת עובדים טובה".

אף שממלא המקום הודה שלא עבד, שנהג באלימות מילולית ושאיים על מנהלו, שני חברי הוועדה בעלי הזיקה הפוליטית לראש העירייה (סגן ראש העירייה ומנכ"ל העירייה) בחרו בו לתפקיד.

ממידע שנמסר למשרד מבקר המדינה עולה כי ממלא המקום פעל בתקופת הבחירות למען בחירתו של מר שמעוני לראשות העירייה.

ממלא המקום מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי מעולם לא תמך בשום גורם ולא נתמך על ידי שום גורם, ולא השפיע על אחרים להצביע לגורם זה או אחר.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית אשקלון בחומרה כי מהשתלשלות העניינים שתוארה לעיל ומהדברים שפורטו בפרוטוקול נראה שממלא המקום נבחר אף שתפקודו כעובד בעבר לא השביע רצון ונראה שכישוריו האישיים לא תאמו את אלו שנדרשו במכרז, ואף שמחצית חברי ועדת הבחינה - אם מחשיבים את מנהל האגף - כלל לא תמכו בבחירתו. מן המתואר עולה חשש ממשי כי בחירתו נבעה בעיקרו של דבר משיקולים פוליטיים.

## מנהל יחידת סיוור שטח במוקד העירוני

**עיריית אשקלון** פרסמה בפברואר 2014 מכרז לאיוש משרה של "מנהל/ת יחידת סיוור שטח במוקד העירוני", משרה שאינה מצויה בקובץ העיסוקים הישן של משרד הפנים ולא הייתה קיימת בעירייה עד אז.

בטיטה ראשונית מודפסת של נוסח המכרז שהכין אגף משאבי האנוש נכתב שדרישות התפקיד הן תעודת בגרות, רישיון נהיגה, תעודת יושר וידע בעבודה עם מחשב. על גבי טיטה זו נרשמו שינויים בכתב יד שהכניס מנכ"ל העירייה: נמחקה הדרישה לתעודת בגרות ובמקומה נרשם בין היתר, "תואר ראשון, עדיפות למנהל עסקים/מדעי החברה יתרון; ניסיון כתב/עורך עיתונאי לפחות 4 שנים; ניסיון בתיעוד בכתב ובסרטונים". על גבי טיטה מאוחרת יותר, שהוספו בה שינויים אלו, נמחקו בכתב יד על ידי מנכ"ל העירייה הדרישות לניסיון ככתב, עורך או עיתונאי וניסיון בתיעוד בכתב ובסרטונים.

ועדת הבחינה שהתכנסה במרץ 2014 מנתה ארבעה חברים, בניגוד לתקנות קבלת עובדים. שניים מהם השתייכו לסיעה "אשקלון תנצח בראשות איתמר שמעוני". נציג הציבור בוועדה היה מי שהתמודד בבחירות למועצת הרשות המקומית והוצב במקום השני בסיעתו של ממלא מקום ראש העירייה.

שלושת החברים בוועדה שהיו בעלי זיקה פוליטית לראש העירייה בחרו לתפקיד מבין שני המועמדים מועמד בעל תואר ראשון במינהל עסקים שבשנים האחרונות כתב וערך בעיתונים מקומיים. בפרוטוקול לא נרשמו נימוקים לבחירה.

המועמד מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בטור האישי שהיה לו בעיתון המקומי הוא ביקר את התנהלות ראש העירייה הקודם, כפי שביקר את התנהלות ראשי העירייה שקדמו לו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בחינת כתבותיו של המועמד בעיתון מקומי בשבועות שלפני מועד הבחירות, לרבות טור הדעה שלו, מעלה כי רובן המוחלט הופנו כנגד ראש העירייה שכיהן באותה עת ותמכו במר שמעוני.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית אשקלון בחומרה כי מהשתלשלות העניינים שתוארה לעיל נראה שהיה ניסיון להתאים את דרישות התפקיד במכרז לכישוריו של מי שנבחר. משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי הליקויים שהועלו בהליך המינוי - היעדר הנמקת הבחירה בפרוטוקולים וזהותם הפוליטית של חברי הוועדה - מגבירים את החשש שלזיקתם הפוליטית של חברי הוועדה היה משקל משמעותי בבחירת המועמד בעל הזיקה לתפקיד, וכי הלכה למעשה הייתה כוונה למנותו עוד לפני המכרז.

## עיריית חדרה

### מנהל אגף התפעול ופיתוח הסביבה

בינואר 2014 פרסמה **עיריית חדרה** מכרז פומבי למשרת מנהל/ת אגף התפעול ופיתוח הסביבה (להלן - אגף התפעול). במכרז לא צוינה דרגת המשרה, כנדרש בתקנות קבלת עובדים.

בקובץ העיסוקים המעודכן לא נדרש כל ניסיון מקצועי כתנאי סף לתפקיד מנהל אגף שיפור פני העיר (התפקיד המקביל למנהל אגף תפעול)<sup>68</sup>. בתנאי הסף שקבעה

68 באפריל 2015 עדכן משרד הפנים את תיאור תפקיד "מנהל שפ"ע ברשות". עיקרי העדכון היו הקלת תנאי הסף של ניסיון ניהולי והוספת תנאי סף של חמש שנות ניסיון מקצועי ומעלה באחד התחומים הבאים לפחות: תחזוקה, לוגיסטיקה, איכות הסביבה, פיקוח ובקרה, תברואה, פיתוח תשתיות ותכנון עירוני.

**עיריית חדרה** במכרז היא דרשה ניסיון מקצועי מוכח ומוצלח במשרות ניהול תפעוליות במשך שש שנים לפחות, וניהול ספקים בהיקף של 50 מיליון ש"ח לפחות.

ועדת הבחינה שהתכנסה בפברואר 2014 כללה שלושה חברים: מנכ"ל העירייה, גזבר העירייה ונציג ציבור. בישיבה השתתפו באופן פעיל - בניגוד לתקנות קבלת עובדים - גם שני משקיפים, ובמהלך הדיון נכנס גם סגן ראש העירייה, המחזיק בתיק התפעול, ואף הוא נטל חלק בראיון הנבחנים והביע את דעתו בסוף הדיון, בניגוד לתקנות קבלת עובדים (בעניין זה ראו גם לעיל).

לוועדת הבחינה ניגשו ארבעה מועמדים לתפקיד. אחד מהם אמר בפתח דבריו כי בבחירות תמך בראש העירייה שנבחר, והיועצת המשפטית של העירייה חיזקה את הודעתו כדי שחברי הוועדה ידעו עובדה זו.

ועדת הבחינה בחרה, פה אחד, במועמד האמור. על פי רישום ההחלטה בפרוטוקול דיון הוועדה, שניים משלושת המועמדים האחרים לא נמצאו מתאימים - האחד בגלל היעדר ניסיון עבודה עם תקציבים, והשני משום שלא ניהל עובדים בסדר הגודל שנדרש בתנאי הסף במכרז. יצוין כי נפסלו מאחר שלא עמדו בתנאי הסף שהעירייה הוסיפה מיזמתה, תנאים שלא נכללו בקובץ העיסוקים הישן.

המועמד שנבחר היה יו"ר מטה הבחירות של ראש העירייה הנבחר באחת משכונות חדרה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית חדרה כי השינוי המשמעותי של תנאי הסף במכרז, לעומת התנאים בקובץ העיסוקים הישן, מעלה חשש כי נועד לדלל את מספר המועמדים ולתת עדיפות למועמד שנבחר, שכישרויו המקצועיים מתאימים לתנאים אלה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה גם כי יש טעם לפגם בכך שוועדת הבחינה לא נתנה דעתה על הזיקה הפוליטית של המועמד גם לאחר שהיועצת המשפטית של העירייה, שנכחה בדיון, הבליטה עובדה זו.

## מנהל יחידת האכיפה

במכרז למשרת מנהל יחידת האכיפה שפרסמה העירייה בפברואר 2014 לא צוינה דרגת המשרה, כנדרש בתקנות קבלת עובדים. על פי המכרז, מנהל היחידה יהיה אחראי לנושאי השיטור העירוני, הסיירת העירונית, הפיקוח העירוני, איכות הסביבה וניידת הבטיחות.

תנאי הסף שקבעה העירייה: ניסיון של ארבע שנים לפחות בניהול יחידה או מחלקה העוסקת באכיפה בהיבטיה השונים בארגון בסדר הגודל של **עיריית חדרה**. לראיונות זומנו חמישה מועמדים. במכרז שפורסם ניתנו עדיפות ויתרון למועמדים בעלי ניסיון מקצועי בניהול יחידת אכיפה ברשות מקומית שגודלה כגודל חדרה - דרישה שרק מועמד אחד עמד בה, כיוון שכיהן במשך כשנה וחצי (פברואר 2009 -

**נציג הציבור בוועדה  
השתתף במסע  
הבחירות לטובת ראש  
העירייה וסיעתו. בשתי  
אמירות שלו בסיכום  
הדיון הוא תקף את  
התנהלות העירייה  
בתקופת ראש  
העירייה לשעבר**

נובמבר 2010) כמנהל מחלקת הפיקוח **בעיריית חדרה** עצמה (להלן - מנהל מחלקת הפיקוח לשעבר), והוא המועמד שנבחר לתפקיד.

ועדת הבחינה שהתכנסה בפברואר 2014 כללה שלושה חברים: מנכ"ל העירייה, גזבר העירייה ונציג ציבור. בישיבה השתתפו באופן פעיל היועצת המשפטית של העירייה ומבקרת העירייה וגם שני משקיפים שעל פי תקנות קבלת עובדים נאסרה נוכחותם (ראו לעיל).

נציג הציבור בוועדה השתתף במסע הבחירות לטובת ראש העירייה וסיעתו. אותו נציג לא נכלל ברשימת נציגי הציבור שקבע ראש העירייה בדצמבר 2013. בשתי אמירות שלו בסיכום הדיון בתגובה לאמירות היועצת המשפטית של העירייה, הוא תקף את התנהלות העירייה בתקופת ראש העירייה לשעבר.

יום לפני ישיבת ועדת הבחינה שלח מנכ"ל **עיריית חדרה** היוצא למנכ"ל העירייה המכהן הודעה בעניין מינויו הצפוי של מנהל מחלקת הפיקוח לשעבר לתפקיד מנהל יחידת האכיפה, ובה נאמר כי הלה הושעה מעבודתו ופוטרה מהעירייה בנובמבר 2010 בגין פעילות בניגוד עניינים, חריגה מסמכות, חוסר פיקוח על עבודת הפקחים, הפרת חוק בנוגע לשימוש ברכב העירייה, אי-ביצוע הנחיות, יחס מפלה בין פקחים וחוסר אמון בין המנהלים לגבי תפקודו. עוד ציין המנכ"ל היוצא כי למועמד היו קשרים עם סגן ראש העירייה בקדנציה הקודמת, שהורשע בפלילים.

מנכ"ל העירייה דיווח בתחילת הדיון בוועדת הבחינה לחבריה ולמשקיפים על מכתבו של המנכ"ל היוצא. בראשית דבריו בוועדה הגיב המועמד על הנטען נגדו וטען כי לא פוטר מהעירייה אלא סיים את התפקיד בהסכמה, וכי המנכ"ל היוצא "סימן" אותו בגלל היריבות הפוליטית ביניהם.

היועצת המשפטית של העירייה הגיבה אף היא בדיון על עניין זה וסיכמה כי העובדה שהמועמד פוטר על רקע בעיות ניהוליות, ללא כל ראיה להתנהלות, היא בעייתית. עוד אמרה כי צריך לבחון "איזה יתרונות גדולים יש לו מול האחרים". מנהל אגף משאבי האנוש, שנכח בדיון כמשקיף, אמר: "ישבה ועדה מכובדת של אנשים בכירים והחליטה לפטר אותו וזה לא היה לפני הרבה זמן. הם בחנו את עניינו... זה מסר לא טוב לעובדים ולעיר שאדם שהוחלט שהוא לא מתאים ופוטר וחוזר בדלת האחורית".

לבקשת מנכ"ל העירייה נשארו בחדר לדיון סגור שלושת חברי ועדת הבחינה בלבד<sup>69</sup>. מהפרוטוקול עולה כי המועמד שנבחר לתפקיד זכה בקולות המנכ"ל ונציג הציבור, ואילו גזבר העירייה לא נקט עמדה בהצבעה כיוון שהיה חתום על מכתב הפיטורים של המועמד משנת 2010.

מנכ"ל העירייה נימק את בחירתו בכך שאת בעיות הניהול של המועמד שנבחר "אפשר לתקן ולמסד", וכן הצביע על היתרון שיש לו על המועמדים הנוספים מאחר שהוא איש שטח עם "ניסיון בחדרה ובעירייה". נציג הציבור השתמש אף הוא בנימוק של "ניסיון בשטח".

המועמד שנבחר קשור לחבר מועצת העירייה לשעבר שעמד בראשות סיעת ש"ס בעירייה וכיהן בשנים 2003-2010 כסגן וממלא מקום ראש העירייה. בסוף אוקטובר

2013 התפרסמו בשני מקומונים בחדרה דברי תמיכה של אותו חבר מועצה בראש העירייה הנבחר; באחד המקומונים צוטטו דבריו אלה: "עזרתי לצביקה [גנדלמן] בבחירות לראשות העירייה ואני מברך אותו בהצלחה. אני לא הולך לקבל תפקיד בעירייה ולא מצפה לשום תפקיד. אני מאמין באיש ובדרכו ועזרתי לו כדי להחליף את השלטון".

לדעת משרד מבקר המדינה, לא היה מקום להתבסס בבחירת המועמד על הקריטריון של ניסיון מוקדם בעיריית חדרה, שעל פי הפרוטוקול היה שיקול מרכזי בנימוקים של מי שתמכו בבחירתו, שעה שזמן לא רב קודם לכן הוא פוטר מעיריית חדרה על רקע בעיות ניהוליות.

משרד מבקר המדינה מעיר שלא היה מקום למנות בוועדת הבחינה נציג ציבור שהיה מעורב במסע הבחירות של ראש העירייה. משרד מבקר המדינה מעיר גם כי יש לראות בחומרה את התכנסותם לדיון של שלושת חברי ועדת הבחינה ללא נוכחות מזכירת ועדת הבחינה ומזכירה לניהול פרוטוקול, וללא רישום פרוטוקול שישקף את דברי חברי הוועדה קודם קבלת ההחלטה על בחירת המועמד.

**עיריית חדרה** מסרה בתשובתה ממרץ 2015 כי שני מועמדים עמדו בתנאי הסף של ניהול יחידה העוסקת באכיפה והיו קציני משטרה יותר מארבע שנים, ושלושת המועמדים הנוספים שזומנו להופיע בפני ועדת הבחינה היו קרובים לתנאי הסף. עוד טענה העירייה כי השתתפות משקיפים בוועדה משפרת את קבלת ההחלטות, מכיוון שכל אחד מביע את עמדתו ב"פורום הרחב" של הוועדה, והם לא היו שותפים בקבלת ההחלטה הסופית.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי לפי תקנות קבלת עובדים לא היה נוכח בשיבה אדם פרט לחברי הוועדה, הנבחרים ובוחן-יועץ משקיף, ולמעשה ראש העירייה קבע את אותם עובדי עירייה שנקראו משקיפים ברשימה של שמות הנציגים לוועדות הבחינה שפרסם כבר בדצמבר 2013, ולכן לא הייתה מניעה למנותם לחברי הוועדה במכרז האמור. זאת ועוד, אם שני המשקיפים היו מתמנים לחברי הוועדה הרי שלפי דבריהם, כפי שהובאו בפרוטוקול, העובד לא היה נבחר לתפקיד. רק ההפרדה שעשה ראש העירייה, שלא קיימת בדיון, בין חברי ועדה ובין משקיפים, היא שיצרה ועדת בחינה בת שלושה חברים ששניים מחבריה - מנכ"ל העירייה ונציג הציבור - קשורים לראש העירייה, והיא שאפשרה את בחירת המועמד לתפקיד.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי מממצאי הביקורת עולה חשש כי העמדות שהביע בוועדת הבחינה נציג הציבור - שפעל בתקופת הבחירות לטובת ראש העירייה וסיעתו - הושפעו מיחסיו עם ראש העירייה. אי-הכללת נציג ציבור אובייקטיבי, בלתי תלוי בנבחרי הציבור ובעובדי העירייה, בהרכב ועדת הבחינה, ותחת זאת מינוי נציג ציבור שפעל בתקופת הבחירות לטובת ראש העירייה וסיעתו, הם בגדר פגם בתקינות הליך הבחירה.



## עיריית קריית אונו

### דובר העירייה

**עיריית קריית אונו** פרסמה במרץ 2014 מכרז פומבי למשרת דובר העירייה.

על פי קובץ העיסוקים הישן, הניסיון המקצועי הנדרש לתפקיד דובר רשות מקומית ברמה ב' (30,000-100,000 תושבים), **כעיריית קריית אונו**, עומד על שלוש שנים לפחות במהלך שבע השנים האחרונות בתחום הדוברות, יחסי הציבור או העיתונאות. במכרז שפרסמה העלתה העירייה דרישה זו לחמש שנות ניסיון.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי על פי קובץ העיסוקים המעודכן שנכנס לתוקף בפברואר 2014, לא ניתן להוסיף תנאי סף מעבר לאלה שנקבעו בו.

ועדת הבחינה החליטה באפריל 2014 לשלוח את 45 המועמדים שעמדו בתנאי הסף של המכרז למבחן ומיון ראשוני במכון שעוסק בתחום זה.

במאי 2014 התכנסה ועדת הבחינה שנית, בהרכב של חמישה חברים. הוועדה דירגה את 40 המועמדים שניגשו למבחנים באמצעות ציון משוקלל שנתנה למבחנים שהמועמדים עברו, שהיה שיקוף מלא של תוצאות המבחנים במכון (הציון הגבוה ביותר שניתן היה 7.8 והנמוך ביותר היה 2), והחליטה לזמן לראיונות בפניה את מי שקיבלו ציון משוקלל של 5 ומעלה - 25 מועמדים, ובהם גם המועמד שזכה בסופו של דבר במכרז ואשר ציונו המשוקלל היה 5. יצוין כי 11 מועמדים קיבלו ציון 6 ומעלה ו-16 מועמדים קיבלו ציון 5.6 ומעלה.

ועדת הבחינה לא פירטה את ההסברים והנימוקים להחלטתה כי ציון סף של 5 יהיה נקודת האיזון.

העירייה מסרה בתשובתה מיוני 2015 כי ציון סף 5 ביטא לדעת הוועדה איזון ראוי בין הצורך לסנן כמות משמעותית של מועמדים לבין הצורך שלא לאבד מועמדים ראויים בשל מבחני מיון ראשוניים שהם מוגבלים ושטחיים יחסית.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית קריית אונו כי אם זהו ההסבר, היה על ועדת הבחינה לקבוע מראש את מספר המועמדים שהיא רוצה להעביר לשלב הבא, בלי שחבריה ידעו איזה ציון משוקלל קיבל כל אחד מהנבחנים. עוד יצוין כי הסבר זה של העירייה אינו עולה בקנה אחד עם הנתונים שהובאו לעיל.

ביוני 2014 ראינו חמשת חברי ועדת הבחינה את 25 המועמדים שקיבלו ציון משוקלל של 5 ומעלה, ולאחר דיון החליטו לבחור בשלושת המועמדים המתאימים ביותר, שקיבלו את מרב הקולות, ולשלוח אותם למבחנים נוספים.

אחד משלושת המועמדים כיהן כחבר מועצת עיריית קריית אונו מטעם סיעת מרצ בשנים 2003-2008. רעייתו הוצבה במקום השני בסיעת מרצ בבחירות לרשויות המקומיות בשנת 2013, אך לא מונתה לחברת מועצת העירייה מאחר שרק המועמד הראשון של הסיעה נבחר. סיעת מרצ תמכה במר ישראל גל בבחירות האחרונות לראשות העירייה והיא אף חברה בקואליציה העירונית (להלן - המועמד בעל הזיקה הפוליטית).

בפרוטוקול ישיבת ועדת הבחינה לא פורטו עיקרי הסיבות והנימוקים לבחירתו של כל אחד מחברי הוועדה, כנדרש גם בחוזר שהפיץ מנהל אגף כוח אדם ושכר ברשויות המקומיות שבמשרד הפנים בינואר 2012.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית קריית אונו כי אמנם כל אחד מחברי ועדת הבחינה דירג את חמשת המועמדים שבחר בהם, אולם אין בכך תחליף לנימוקים מילוליים בכתב שיציגו את יתרונותיהם של חמשת המועמדים האלה על פני המועמדים האחרים.

העירייה מסרה בתשובתה כי "לא נראה כל קשר סיבתי לוגי בין היעדר רישומים מפורטים בפרוטוקול לבין המסקנה כי הוועדה נתנה משקל משמעותי לזיקה הפוליטית של המועמד שנבחר".

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית קריית אונו כי אי-רישום מספק של הנימוקים בפרוטוקול מנוגד לעקרון השקיפות, פוגע בתקינות הליך המכרז ואינו מאפשר פיקוח ובקרה על התנהלות הוועדה. בכך הוא פותח פתח להכנסת שיקולים לא ענייניים להליך המינוי ולהעדפה פסולה של מועמד, לרבות בגלל זיקה פוליטית שלו.

ביולי 2014 התכנסו שוב חברי ועדת הבחינה והחליטו כי שני מועמדים ראויים ומתאימים ובעלי יכולות מקצועיות ההולמות את דרישות התפקיד. חברי הוועדה בחרו פה אחד במועמד בעל הזיקה הפוליטית, מאחר שלשיטתם "יש לו יתרון קל ברקע ובניסיון על פני המועמד השני".

המועמד שנבחר הוא בעל ניסיון מקצועי של חמש שנים וחצי בתחום הדוברות בשבע השנים שקדמו למכרז, ועמד אפוא בתנאי הסף המחמירים שקבעה העירייה. כאמור, המועמד קיבל ציון משוקלל של 5 במבחן שאליו ניגשו 40 מהמועמדים, ולכאורה החלטת הוועדה לקביעת ציון סף של 5 התקבלה כדי להעבירו לשלב הבא.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית קריית אונו, לעומד בראשה ולחברי ועדת הבחינה כי הליקויים בהליך המינוי מעלים חשש שלזיקה הפוליטית של המועמד שנבחר היה משקל משמעותי בהחלטות שקיבלו חברי ועדת הבחינה.

## מנהל אגף חירום, ביטחון ופיקוח

בנובמבר 2013 פרסמה **עיריית קריית אונו** מכרז פומבי לאיוש משרת "מנהל/ת אגף חירום, ביטחון ופיקוח".

במכרז קודם למשרה זו, שפורסם בשנת 2012, דרשה העירייה "לפחות שלוש שנות ניסיון של ארגון וניהול בתחומי התפקיד". לפי קובץ העיסוקים המעודכן נדרש למשרה של ממונה על שירות חירום וביטחון ניסיון מקצועי של חמש שנים בתפקידים מקצועיים בתחום הביטחון או האבטחה, והניסיון הניהולי הנדרש הוא ניסיון פיקודי של ארבע שנים לפחות; כמו כן נדרשים המועמדים להיות בוגרי קורס קציני צה"ל אג"מי בדרגת רב-סרן ומעלה או בדרגה מקבילה במשטרת ישראל או בשב"כ.

במכרז שפרסמה העירייה היא הפחיתה את דרישתה במכרז הקודם לניסיון מקצועי בתחומי התפקיד, ודרשה כתנאי סף ניסיון של "חמש שנים לפחות בתפקידי ניהול בכירים". ניסיון ניהולי בתחומי התפקיד היא קבעה כעדיפות בלבד.

**עיריית קריית אונו** מסרה בתשובתה כי חוזר מיוחד של מנכ"ל משרד הפנים מנובמבר 2009, שעסק בתיאור ובהגדרת תפקידיו של "ממונה על שירותי חירום וביטחון ברשויות המקומיות", הוא החוזר האחרון המחייב, ודרישות התפקיד במכרז תואמות אותו.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית קריית אונו כי לא הסבירה מדוע במכרז שפרסמה בנובמבר 2013 הקלה את דרישות הניסיון המקצועי בהשוואה לדרישות במכרז שפרסמה בשנת 2012.

בתקנות קבלת עובדים נקבע כי מי שהציע את מועמדותו למשרה מוכרזת וכישוריו עונים לתנאי המכרז יעמוד לבחינות ואם יימצא צורך בכך גם במבחנים. אם התקיימו מבחנים, יוזמנו לראיון בפני ועדת הבחינה רק המועמדים שהשיגו במבחנים תוצאות מתאימות<sup>70</sup>.

בתחילת ינואר 2014 התכנסה ועדת הבחינה לראשונה, ולאחר שראיינה 17 מועמדים בחר כל אחד מחבריה ארבעה מועמדים שלדעתו הם הראויים ביותר לתפקיד, והארבעה שקיבלו את מרב הקולות נשלחו למבדקי התאמה. הפרוטוקול לא כלל את עיקרי הדברים שנאמרו בדיון, לא היה בו רישום בחירתו של כל חבר ועדה ולא נכתבו הנימוקים להעדפת מועמדים אלה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית קריית אונו שהחלטת ועדת הבחינה לשלוח למבחנים רק ארבעה מ-17 המועמדים אינה תואמת את ההסדר שנקבע בתקנות קבלת עובדים. מבחנים המשמשים ככלי בחירה צריכים להקיף את כלל המועמדים שניגשו למכרז ועמדו בתנאי הסף. צורת בחירה זו פגעה בערך השוויון בין המועמדים, שהוא אבן יסוד של הליך קבלת עובדים.

בסוף ינואר 2014 התכנסה ועדת הבחינה שוב ודנה בהתאמתו של כל אחד מארבעת המועמדים לתפקיד ולארגון. נימוקיהם של שלושה מחמשת חברי הוועדה היו כלליים: תוצאות הבחינות והתרשמות מהריאיון או מנתונים אישיים; אך לא נכתב מה בריאיון, בנתונים האישיים או בכישורים שהפגין המועמד הוא שהביא לבחירתו. בהיעדר פרוטוקול ערוך כמות שפרט את שאירע בראיונות, אין לדעת על מה התבססה בחירת חברי הוועדה.

במכרז זכה מי שעל פי המסמכים שצירף למכרז היה בעת שירותו הצבאי קצין מודיעין אוויר, ובשנים 1994-2013 שימש בתפקידי ניהול שונים במערך המיון והלוגיסטיקה בחברה ממשלתית. לא היה לו כל ניסיון בתפקידים מקצועיים בתחומי החירום, הביטחון או האבטחה.

מי שהתמנה לתפקיד פעל בבחירות 2013 לטובת בחירתו של מר ישראל גל לראשות העירייה<sup>71</sup>.

העירייה מסרה בתשובתה כי למועמד שנבחר ניסיון בתחום הביטחון והאבטחה, והוא הביא את הדבר לידיעת חברי ועדת הבחינה בעת הראיונות עמו.

יצוין כי מבקר העירייה קיים בדיקה של הליך המכרז בעקבות תלונות על תקינותו, ובסופה סבר כי לא נמצא פגם בהליך המכרז לבחירתו של מנהל אגף חירום, ביטחון ופיקוח.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית קריית אונו כי בהיעדר פרוטוקול כתוב וערוך כראוי שיכלול את עיקרי הדברים שנאמרו בוועדת הבחינה, לא ניתן לדעת מהם הדברים שנמסרו לידיעת חברי הוועדה ואם נמסרו. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי הליקויים בהליך המינוי מעוררים אי-נוחות ומעלים את החשש שלזיקה הפוליטית של המועמד שנבחר היה משקל ממשי בהחלטות שקיבלו חברי ועדת הבחינה.

## מינויים בתאגידים עירוניים

החברות העירוניות משמשות זרוע ארוכה של הרשות המקומית, והן פועלות ומבצעות לא אחת תפקידים המסורים לה. החלת חובת מכרז לגבי נושאי המשרות הבכירות, בדומה לחובה המוטלת על הרשות המקומית עצמה, עולה בקנה אחד עם כללי המינהל התקין ועקרונות המשפט המינהלי, גם אם החובה לא עוגנה מפורשות בחוק או בתקנות<sup>72</sup>.

71 על פי תרשומת ממצאי בדיקה של דוח מבקר עיריית קריית אונו בנושא "המכרז לתפקיד מנהל אגף חירום, ביטחון ופיקוח", ראש העירייה ומי שהתמנה לתפקיד "אישרו בפני הביקורת כי המנהל היה פעיל במערכת הבחירות האחרונות למען בחירתו של ראש העיר".

72 ראו גם ת.א. (שלום-נת') 13390/01 ארביב נ' קרן (פורסם במאגר ממוחשב, 9.8.04).

חוזר מנכ"ל משרד הפנים ממרץ 2004 דן ב"מינוי מנהל כללי ובעלי תפקידים בחברות עירוניות" (להלן - חוזר המנכ"ל). בחוזר נכתב: "רשויות מקומיות מבצעות פעילויות שונות באמצעות חברות עירוניות. על פי כללי מינהל תקין, חובה על החברות העירוניות לקבל עובדים על פי כישוריהם, בהתאמה למשרות שהן מבקשות לאיש, בלא ששיקולים זרים יהיו מעורבים באיזש המשרות".

לחברות העירוניות<sup>73</sup> לא נקבעו הוראות מפורטות בנושא קליטת עובדים לא בכירים והעסקתם בדומה לרשויות מקומיות. משרד הפנים דרש, בנוהל אסדרת חברה עירונית שפרסם בראשית שנת 2011 (להלן - נוהל האסדרה), לכלול בתקנוני התאגידים העירוניים הוראה שלפיה "כללי קליטת עובדים וקידום ותנאי העסקתם יקבעו בהתאם להנחיות משרד הפנים. עד לפרסום הנחיות אלו, כללי קליטת עובדים וקידום החלים על הרשויות המקומיות יחולו על התאגיד העירוני".

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.

## מינוי מנכ"ל בחברה עירונית

הליך מינוי מנהל כללי בחברות עירוניות כאמור נקבע בחוזר המנכ"ל ממרץ 2004. בחוזר נקבע כי תוקם ועדת בחינה אשר תפרסם בפומבי הודעה על המשרה ותבקש מאנשים הרואים עצמם מתאימים להגיש מועמדות. היא אף תוכל לפנות ביוזמתה למועמדים פוטנציאליים ולהזמין להציג מועמדות. הוועדה תקבע ותפרסם את מאפייני המשרה ואת תנאי הסף הנדרשים מן המועמדים, לרבות השכלתם, ניסיונם, כישוריהם המקצועיים והעסקיים, אישיותם (לרבות יושר ואמינות) וכל אמת מידה רלוונטית נוספת לחברה שבה מדובר. הוועדה תבחן את כישוריהם וסגולותיהם של המועמדים למשרה בכל דרך שתיראה לה. לשם כך היא רשאית לדרוש חוות דעת ביחס לכשירותו של המועמד מכל מי שתמצא לנכון, בכפוף לכלל דין.

בחוזר המנכ"ל נקבע עוד כי ככלל, מן הראוי שלמשרת מנהל כללי בחברה עירונית ייבחנו כמה מועמדים שעומדים בתנאי הסף (תנאי כשירות) להלן: "בעל תואר אקדמי באחד מהמקצועות הבאים: כלכלה, מינהל עסקים, משפטים, ראיית חשבון, מינהל ציבורי, הנדסה, לימודי עבודה, בעל תואר אקדמי אחר בתחום עיסוקה העיקרי של החברה (למעט מקרים חריגים המפורטים בחוזר) ובעל ניסיון של לפחות באחד מאלה: א. בתפקיד בכיר בתחום הניהול העסקי של תאגיד בעל היקף עסקים משמעותי; ב. בכהונה ציבורית או בתפקיד בשירות הציבורי בנושאים כלכליים,

73 על פי אתר האינטרנט של משרד הפנים, "תאגידים עירוניים הינם אישיות נפרדת משפטית המוקמת על ידי רשויות מקומיות ומנוהלת על ידי אנשי מקצוע ונציגי ציבור, בבעלות מלאה או חלקית של הרשות המקומית".

מסחריים, ניהוליים או משפטיים; ג. בתפקיד בכיר בתחום עיסוקיה העיקריים של החברה".

בחוזר מנכ"ל נוסף מאוקטובר 2004 הבהיר משרד הפנים כי בקשה למינוי ועדת בחינה לתפקיד מנכ"ל חברה עירונית או כלכלית יש להפנות לאגף כוח אדם ושכר ברשויות המקומיות לפני פרסום המכרז.

בתקופה הנסקרת קיבלו עיריות אשקלון, גבעתיים ועפולה לחברות הכלכליות והעירוניות שבבעלותן בהליכים בלתי תקינים עובדים בכירים - בעיקר בתפקיד מנכ"ל - שהייתה להם או לבני משפחתם זיקה פוליטית, אישית או עסקית לראש הרשות הנבחר או לחברי סיעתו.

להלן פירוט המקרים:

## עיריית אשקלון

### מינויים בחברה העירונית


#### מנכ"ל

בסוף דצמבר 2013 זימן מנכ"ל העירייה, שבאותו חודש החל בעבודתו, את מי שכיהן מסוף שנת 2007 כמנכ"ל החברה העירונית לתרבות, נוער, ספורט ונופש אשקלון בע"מ (להלן - החברה העירונית)<sup>74</sup>, וביקש ממנו לפנות את תפקידו בצורה יפה ובהסכמה, ולא - יפעל להדיחו על ידי דירקטוריון החברה. כפועל יוצא, בינואר 2014 הודיע מנכ"ל החברה העירונית (להלן - המנכ"ל היוצא) על התפטרותו וחתם על "הסכם הפסקת עבודה".

המנכ"ל היוצא מסר למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2014 כי בפגישה נוספת ביניהם הבטיח לו מנכ"ל העירייה כי ימצא לו תפקיד חלופי בעירייה. הוא ציין שהתפטר כי האמין שאכן ימצא לו תפקיד כמובטח, ומשום שרצה להימנע ממאבק משפטי ארוך, יקר ומלווה בהכפשות שעלול היה להתנהל אם יסרב לפנות את תפקידו.

מנכ"ל **עיריית אשקלון** מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2015 כי המנכ"ל היוצא הוחלף נוכח טענות שהועלו על תפקודו, וכי היעדר שביעות הרצון מתפקודו נמשך מהקדנציה הקודמת. הוא הוסיף כי המנכ"ל היוצא הצטייר בעיניו כמי שאינו מתאים למשרת מנכ"ל החברה העירונית נוכח השינויים שהחברה נדרשת לעבור, אך עם זאת הוא הבהיר לו כי אינו רואה פסול בכך שייבחר לתפקיד אחר בעירייה.

74 החברה העירונית הוקמה בשנת 2001, ועל פי תקנון ההתאגדות מטרתיה העיקריות הן פיתוח, קידום ועידוד של פעולות בתחומים נפש, נוער, ספורט לסוגיו, חינוך, חינוך משלים, מדע, תרבות ואמנות. יו"ר דירקטוריון החברה העירונית הוא ראש העירייה.

  
מנכ"ל העירייה  
התערב בכל שלבי  
המכרז אף שלא היה  
על תקן נציג  
הדירקטוריון בוועדת  
הבחינה. הוא שקבע  
את תנאי הסף  
למשרה ואת השאלות  
שיהוו את מאפייני  
המשרה במכון  
ההשמה

המנכ"ל היוצא מסר בתגובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2015 כי מנכ"ל העירייה ביקש ממנו לעזור את תפקידו משום שרוצים "להחליף את הנהלת העיר" כדי לבצע שינויים שהובטחו לציבור לפני הבחירות. הוא הוסיף כי המנכ"ל לא אמר דבר על אי-שביעות רצון מתפקודו, וכי במשך כל שנות פעילותו לא הביעו יו"ר דירקטוריון החברה העירונית או מוסדותיה ביקורת על תפקודו.

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"ל העירייה כי כפיית ההתפטרות על המנכ"ל היוצא משום שהצטייר בעיניו כמי שאינו מתאים לשינויים הצפויים לתאגיד, בלי כל הזדמנות לבחון את התאמתו לשינויים אלה, אינה ראויה.

במרץ 2014 פרסמה החברה העירונית מכרז לתפקיד מנכ"ל. הרכב ועדת הבחינה למינוי המנכ"ל היה כלהלן: נציג דירקטוריון החברה, מנכ"ל חברה עירונית מעירייה אחרת ונציג משרד הפנים. כאמור, על פי חוזר מנכ"ל, ועדת הבחינה היא האחראית לכל שלבי המכרז.

הועלה כי מנכ"ל העירייה התערב בכל שלבי המכרז אף שלא היה על תקן נציג הדירקטוריון בוועדת הבחינה. הוא שקבע את תנאי הסף למשרה, את חברת ההשמה שאליה יישלחו המועמדים למתן חוות דעת ואת השאלות שיהוו את מאפייני המשרה במכון ההשמה.

עוד הועלה כי מנכ"ל העירייה מיקד את תנאי הסף בניסיון ניהולי בתחום החינוך, ובתיאור התפקיד שנמסר לחברת ההשמה העביר את תחום החינוך לראש הרשימה; זאת אף שתפקידיה של החברה העירונית אינם רק בתחום החינוך אלא גם בתחומי התרבות, הנופש והספורט.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אשקלון ולחברה העירונית כי התערבות מנכ"ל העירייה, שלא היה חבר בוועדת הבחינה, הייתה בניגוד לחוזר מנכ"ל. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה ולחברה העירונית כי מיקוד תנאי הסף בניסיון ניהולי בחינוך, אף שהחברה עוסקת בתחומים נוספים, מעלה חשש שנועד לגרום להעדפה של מועמד בעל רקע מקצועי בתחום זה.

העירייה מסרה בתשובתה ממאי 2015 כי הדרישה שמנכ"ל החברה יהיה בעל רקע וניסיון בתחום החינוך נבעה ממדיניות העירייה, שלפיה החברה העירונית היא שתרכז את כל הפעילות הבלתי פורמלית.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי אף שוועדת הבחינה הייתה רשאית, על פי חוזר המנכ"ל, להוסיף תנאי סף של ניסיון ניהולי בתחום עיסוקה העיקרי של החברה, הרי שעל פי תקנון ההתאגדות של החברה העירונית מטרות החברה הן גם בתחומי הנופש, הספורט והתרבות. יתרה מכך, בישיבת דירקטוריון החברה העירונית בינואר 2013 הצהיר ראש העירייה - שהוא יו"ר הדירקטוריון - שהמטרות והייעוד של החברה יהיו: "אירועים, ספורט, סיעות הסכם קיבוצי". העירייה גם לא צירפה מסמך המעיד על מדיניות אחרת שגובשה בקדנציה זו, ולפיה מטרות החברה העירונית הן רק בתחום החינוך.

ועדת הבחינה התכנסה במאי 2014. בפרוטוקול ישיבתה, הכתוב בכתב יד, נרשם מפי אחת המועמדות, שתיארה לפני הוועדה את הרקע שלה ואת עיסוקיה: "חלק גדול ממערכת הבחירות עם ראש העיר". אמירה זו של המועמדת נמחקה בקו.

ועדת הבחינה החליטה ביולי 2014, לאחר עיון בתוצאות המבחנים של מכון ההשמה, להמליץ על שני מועמדים, אחת מהם בעדיפות ראשונה - המועמדת שציינה שבמערכת הבחירות עבדה עם ראש העירייה הנבחר.

נציג משרד הפנים בוועדה הסתייג מאוד, כך בפרוטוקול ועדת הבחינה, ממינויה של המועמדת שבעדיפות ראשונה נוכח חוות הדעת של מכון ההשמה.

ממסמכים שהגישה המועמדת שבעדיפות ראשונה עולה כי בשנים 2005-2008 ניהלה בית ספר יסודי ובשנים 1984-2005 כיהנה כסגנית מנהלת בית ספר יסודי וכרכזת מקצועית, ובאחריותה הניהולית היו כעשרה מורים. ניסיונה המקצועי בחמש השנים שקדמו לשנת המכרז היה בניהול עסק משפחתי של גלידות. בקורות החיים לא נמסרו פרטים על גודל העסק ועל היקף פעילותו.

במערכת הבחירות השתתפה המועמדת בתפקיד מרכזי ופעלה להיבחרו של מר שמעוני לראשות העירייה.

בישיבת דירקטוריון החברה העירונית ביולי 2014, בעת שנדונו "המלצות ועדת הבחינה לבחירת מנכ"ל", מסר ראש העירייה לדירקטוריון שהמועמדת "הייתה פעילה בבחירות" ושהוא יוצא מהישיבה כדי למנוע חשש לניגוד עניינים. אחד מחברי הדירקטוריון ביקש שגם המנכ"ל יצא מהישיבה בגלל חשש לניגוד עניינים, בנימוק שהמנכ"ל מבצע את מדיניות ראש העירייה, אך היועץ המשפטי של החברה הודיע שסיבה זו אינה בגדר ניגוד עניינים. נציג דירקטוריון החברה העירונית בוועדת הבחינה מסר כי המועמדת ציינה לפני הוועדה שהייתה פעילה במטה הבחירות של ראש העירייה. מנכ"ל העירייה המליץ לחברי הדירקטוריון לאמץ את המלצות הוועדה. הדירקטוריון אישר את בחירת המועמדת למנכ"לית החברה העירונית.



משרד מבקר המדינה העיר לעיריית אשקלון ולחברה העירונית כי מנכ"ל העירייה והמועמדת לתפקיד מנכ"לית החברה פעלו שניהם בתקופת הבחירות כדי להביא להיבחרו של מר שמעוני לראשות העירייה<sup>75</sup>. בשל החשש לניגוד עניינים מן הראוי היה שמנכ"ל העירייה יימנע מהשתתפות בישיבה שדנה בבחירת מנכ"ל החברה העירונית ומכל מעורבות בהליך בחירתו.

מנכ"ל העירייה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בהסתמך על הקביעה המשפטית של היועץ המשפטי של החברה, לא היה עליו לפסול את עצמו מהשתתפות בישיבה.

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"ל העירייה כי היה ראוי שיפסול עצמו מהשתתפות בדיון בגלל החשש מניגוד עניינים שנבע מהיכרותו עם המועמדת בעת מסע הבחירות של ראש העירייה שנבחר, ולא מהסיבה שהעלה חבר הדירקטוריון, ואשר רק אליה התייחס היועץ המשפטי של החברה.

למשרד הפנים נשלחה באוגוסט 2014 תלונה בעניין מינויה של המועמדת למנכ"לית החברה העירונית. בתלונה נטען כי המינוי היה על רקע פוליטי. בעקבות התלונה חזר והנחה משרד הפנים באוגוסט 2014 את החברה העירונית לבל לתחיל בהעסקת המועמדת לפני מתן אישורו להסכם עמה. יצוין כי כבר בפברואר 2014 הנחה ממונה תאגידים עירוניים במשרד הפנים את ראש העירייה שלא להתחיל בהעסקת מנכ"ל החברה לפני מתן אישור משרד הפנים לחוזה.

למרות הנחיית משרד הפנים המועמדת שנבחרה החלה לכהן כמנכ"לית מיד לאחר החלטת הדירקטוריון על מינויה, בתחילת אוגוסט 2014. היועץ המשפטי של החברה העירונית מסר בספטמבר 2014 למשרד הפנים בעניין זה כי המועמדת לא התחילה לכהן כמנכ"לית, אלא היא רק לומדת את מהות התפקיד וגם החלה בהכרת עובדי החברה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אשקלון ולחברה העירונית כי בניגוד להסברי היועץ המשפטי של החברה, המועמדת לא רק דיווחה על שעות נוכחות אלא גם נתנה הוראות לעובדי החברה ובהן הוסיפה לשמה את התואר "מנכ"לית החברה העירונית לתרבות אשקלון".

לאחר בחינת חוות דעת של היועץ המשפטי של החברה העירונית אישר משרד הפנים את מינוי המנכ"לית, וציין כי "בנסיבות המקרה, ולאור העובדה שממילא הרשות היא זו שקובעת את תקופת הניסיון הנדרשת, אין מקום להמיר את שיקול דעת הגורמים המוסמכים ברשות בשיקול דעתנו".

75 כאמור, מנכ"ל העירייה היה פעיל פוליטי מרכזי במטהו של ראש העירייה; ראו לעיל בעניין בחירתו לתפקיד.

משרד מבקר המדינה העיר בחומרה לעיריית אשקלון ולחברה העירונית כי הליקויים בהליך מינוי מנכ"לית החברה - לרבות הפסקת ההעסקה שנכפתה על המנכ"ל היוצא, התאמת תנאי הסף במכרז לנתוני המועמדת שנבחרה והתערבות מנכ"ל העירייה, המקורב לראש העירייה ולמנכ"לית שנבחרה ובעל זיקה פוליטית אליהם, בכל שלבי המכרז, אף שלא היה חבר ועדת הבחינה - כל אלה מעלים חשש שהסיבה לבחירתה הייתה פעילותה הפוליטית.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי כל השתלשלות העניינים לפני פרסום המכרז לא הייתה ידועה לאגף בכיר לתאגידים ולא הייתה לו כל דרך לדעת על כך. מעת שהוחלט על היציאה למכרז, המשרד ליווה את התהליך. לאחר בדיקות וחוות דעת משפטיות שהעלו שהמועמדת אכן עומדת בתנאי הסף, ולאחר שלא נמצא כי ראש העירייה התערב בהליך, הוחלט בסופו של דבר לאשר את מינויה. אשר לכהונת המנכ"לית בפועל לפני אישור משרד הפנים השיב המשרד כי אין לו יכולת לקיים ביקורות עומק בכל תאגיד ולכל מינוי, ולפיכך לא ידע כי העירייה והחברה לא פעלו בהתאם להנחיות והעסיקו את המנכ"לית הנבחרת לפני אישור חוזה העסקתה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי נוכח המסמכים שהיו ברשותו, החלטתו לאשר את מינוי המנכ"לית על אף הליקויים שתוארו לעיל אינה ראויה ועליו לבחון שוב את הליך בחירתה כמנכ"לית.

### מרכז הפעלת תכניות חומש שיקום שכונה

החברה העירונית פרסמה ביוני 2014 מכרז לתפקיד "מרכז/ת להפעלת תוכניות חומש שיקום שכונה לשיפור קליטתם של בני הקהילה יוצאי אתיופיה באגף הרווחה-אשקלון". הבדיקה העלתה כי המכרז פורסם שלושה ימים בלבד לפני תום המועד להגשת המועמדות.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אשקלון ולחברה העירונית כי פרק זמן של פחות משבעה ימים להגשת המועמדות לא זו בלבד שאינו תואם את ההסדר הראוי שנקבע בתקנות קבלת עובדים, אלא שגם אין די בו להבטיח שהמועמדים בכוח ידעו על קיומו של המכרז ויוכלו להתמודד בו באופן שוויוני, ובדרך שתבטיח את בחירת המועמד הטוב ביותר ותאפשר לרשות למצות את יתרונות הליך המכרז.

למכרז ניגשו חמישה מועמדים. על אף פרק הזמן הקצר שניתן להגשת הבקשות, התכנסה ועדת הבחינה רק בנובמבר 2014, כחמישה חודשים לאחר תום המועד להגשת המועמדות.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולחברה העירונית כי ההתמהמהות בכינוס ועדת הבחינה מדגישה עוד יותר את הליקוי של אי-קיום ההסדר הראוי שנקבע בתקנות קבלת עובדים להקצאת פרק זמן מזערי להגשת הבקשות.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי העיכוב הגדול בכינוס ועדת הבחינה הביא לעיכוב באיוש התפקיד. הדבר אינו הוגן כלפי המתמודדים ומקטין את הסיכוי לקלוט את המועמד המתאים ביותר למשרה.

ועדת הבחינה במכרז כללה את נציג דירקטוריון החברה העירונית, מנכ"לית החברה העירונית, מנהלת אגף הרווחה בעירייה, מנהלת אשכול קהילה בעירייה ויו"ר ועד עובדי העירייה. בפרוטוקול ישיבת הוועדה נרשמו רק שמות חבריה ותפקידיהם, שמות המועמדים, הסבר לגבי מהות התפקיד, דירוג המועמדים והחלטת הוועדה. הפרוטוקול לא פירט את הראיונות עם המועמדים - אם היו - את הדיונים שהתקיימו, את הבחירה של כל אחד מחברי הוועדה ואת הנימוקים לבחירת הזוכה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אשקלון ולחברה העירונית שאי-הקפדה על ניהול פרוטוקול אשר משקף את מהלך הישיבה ואת נימוקי החלטות הוועדה משמעותה אי-עמידה בדרישות של עקרון השקיפות, והדבר מנוגד לכללי המינהל התקין, פוגע בתקינות הליך המכרז ואינו מאפשר פיקוח, בקרה וביקורת על התנהלות ועדת הבחינה.

ועדת הבחינה החליטה לבחור את אחד המועמדים לתפקיד: מי שהתמודד בבחירות למועצת **עיריית אשקלון** (ולא נבחר) כראש סיעה שתמכה במועמדותו של מר שמעוני לראשות העירייה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אשקלון ולחברה העירונית כי מכלול הליקויים שהועלו מעלה חשש שבחירתו של המועמד נבעה אך ורק מזיקתו הפוליטית לראש העירייה.

## מינויים בחברה הכלכלית לאשקלון בע"מ

גם בחברה הכלכלית לאשקלון בע"מ<sup>76</sup> (להלן - החברה הכלכלית) התקבלו לעבודה לאחר בחירות 2013 אנשים אשר תמכו בסיעתו של מר איתמר שמעוני או פעלו לטובתו או לטובתו, או שקרוב משפחתם מדרגה ראשונה היה מועמד בסיעתו של

76 החברה הכלכלית לאשקלון בע"מ הוקמה בשנת 1986, ועל פי תקנון ההתאגדות מטרתיה העיקריות הן לפתח, לבנות ולחזק את העיר אשקלון ואת כלכלתה על ידי ניהול נכסי העירייה, ולעסוק במישרין או בעקיפין בכל מיני השקעות ובהקמתם, רכישתם, הרחבתם או פיתוחם של מפעלי תעשייה, חקלאות, תיירות, תחבורה, פיננסים, שירותים ציבוריים, בנייה ומקרקעין ועוד. יו"ר דירקטוריון החברה הוא ראש העירייה, מר איתמר שמעוני.

מר שמעוני. להלן ליקויים שהועלו לגבי שלושה מכרזים שנבדקו: סגן מנהל המרינה, ראש מינהלת שכונת מגדל ומנהל התחדשות עירונית.

דירקטוריון החברה הכלכלית קבע בינואר 2014 שחברי ועדת התקשרויות (מכרזים, כספים וכוח אדם) (להלן - ועדת התקשרויות) "יהיו 3 או 5 מס' אי זוגי", החלטה המשקפת את כללי המשפט המנהלי שבאו לידי ביטוי בתקנות קבלת עובדים, וכן קבע את הרכב הוועדה. הדירקטוריון מינה באפריל 2014 את חברי ועדת ההתקשרויות הקבועים.

בשלושת המכרזים שנבדקו נכחו בוועדת ההתקשרויות שני חברים בלבד; הפרוטוקול שנרשמו בו הראיונות כלל מסמכים בודדים, וכל אחד מהראיונות נרשם בדף או בקובץ נפרד. כך לא ניתן לדעת אם המסמכים משקפים את כל הראיונות שקיימה הוועדה לגבי אותו מכרז. גם לא תועדו התייחסויות חברי הוועדה לכל מועמד. באחד המכרזים, בפרוטוקול שנרשם בכתב יד, לא נרשמו שמות חברי הוועדה שהשתתפו, ואלה מופיעים רק בפרוטוקול שהוקלד מאוחר יותר. בפרוטוקולים של ישיבות הוועדה שבהם רשומה ההחלטה על הזוכים במכרזים אין פירוט של התרשמות כל אחד מחברי הוועדה מהמועמדים בכלל ומהמועמד שזכה בפרט, ולא של החלטותיהם לגביהם.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה הכלכלית שאי-הקפדה על ניהול פרוטוקול אשר משקף את מהלך הישיבה ואת נימוקי החלטות הוועדה מנוגדת לעקרונות השקיפות, ואינה מאפשרת פיקוח ובקרה על התנהלות הוועדה; במיוחד חמור הדבר במקרים שבהם לזוכה במכרז יש זיקה לראש העירייה.

## סגן מנהל המרינה

בפברואר 2014 פרסמה החברה הכלכלית מכרז לאיוש משרת סגן מנהל המרינה.

תפקיד זה חדש בחברה וגם אינו מופיע בקובץ העיסוקים הישן. קודם פרסום המכרז לא היה סגן למנהל המרינה, ואת התפקיד מילא "אחראי רציפים", שהיה לו רישיון משיט. יש לציין שבמכרז לתפקיד מנהל המרינה נדרשו המועמדים להיות בעלי רישיון משיט ובעלי ניסיון ימי.

במכרז לתפקיד סגן מנהל המרינה תנאי הסף למשרה היו רישיון צלילה ו"רישיון משיט מסוג 30 או התחייבות לסיים רישיון מסוג 30 תוך חצי שנה".

החברה הכלכלית מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2015 כי כדי להגדיל את מספר המועמדים הפוטנציאליים לתפקיד, החליטה להרחיב את תנאי הסף באופן שיאפשר גם למועמדים שמצויים בתהליך הוצאת רישיון משיט להתמודד במכרז. עוד מסרה החברה הכלכלית כי עבודתו של סגן מנהל המרינה כוללת בעיקר היבטים של תחזוקה ותפעול.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה הכלכלית כי מכיוון שהחברה מצאה שרישיון משיט הוא תנאי הכרחי למשרה האמורה, מן הראוי היה לקבוע זאת כתנאי סף. מתן ארכה של חצי שנה למילוי הדרישה אינו מבטיח שמועמד שחסר רישיון כאמור יעמוד בתנאים לקבלתו בתקופה האמורה; על כן דרישה זו, לצד היעדר הדרישה לניסיון מקצועי של המועמדים - גם אם נועדו להגדיל את מספר המועמדים לתפקיד, אינם מבטיחים שייבחר מועמד שמתאים לביצוע המטלות ההכרחיות בתפקיד ושיוכל למלאו באופן המיטבי. קביעת תנאי הסף באופן זה מעלה את החשש שהתנאים הותאמו למועמד מסוים, חסר רישיון וחסר ניסיון מקצועי.

ועדת התקשרויות בהרכב שניים בלבד ראינה במרץ 2014 את שני המועמדים שהגישו מועמדות למכרז. בפרוטוקול שניהלה הוועדה לא תועדו התייחסויות חבריה לכל מועמד.

מעיון בקורות החיים של המועמד שזכה בתפקיד ובריאיון עמו עולה כי בשנים 2007-2010 הוא היה אחראי מחסנים במפעל, ולפני כן היה במשך שנתיים אחראי ייצור בחברה. ניסיון מקצועי ימי אין לו כלל ועיקר. עוד עלה מקורות החיים שהגיש כי יש לו רישיון צלילה, ובעת הגשת המועמדות הוא היה בקורס משיט (סקיפר), אך לא היה בידו רישיון.

מי שזכה בתפקיד הוא בן זוגה של מועמדת מספר 9 ברשימתו של מר שמעוני למועצת עיריית אשקלון.

חבר הדירקטוריון שהשתתף בוועדה (חבר מועצת העירייה שסיעתו בקואליציה) הציג את המועמדים ואמר "התרשמנו יותר מן המוטיבציה הגבוהה שהפגין המועמד [שזכה] למילוי התפקיד, לרבות נכונותו להיות נגיש וזמין, גם בשעות בלתי שגרתיות, כפי שיידרש, וכן מנכונותו להפעיל גם את המנוף וגם את המחפר".

המועמד שלא נבחר לא נשאל כלל על נכונותו להיות נגיש וזמין, ולגבי הפעלת עגורן ומחפר השיב שאין מניעה שיעשה זאת.

משרד מבקר המדינה מציין כי בפרסום המכרז לא הייתה דרישה להפעלת עגורן ומחפר, ונכונות להפעילם אף לא צוינה כיתרון.

יום לאחר קיום הראיונות החליטה ועדת ההתקשרויות לבחור במועמד שזכה לתקופת ניסיון בת שישה חודשים שבה ייבחנו כשירותו והתאמתו לתפקיד. הוא גם חויב להציג רישיון משיט עד תחילת אוקטובר 2014. בינואר 2015 החליטה ועדת ההתקשרויות לתת לעובד ארכה נוספת להוצאת הרישיון עד סוף מרץ 2015, אך עד אותו מועד עדיין לא היה בידו רישיון משיט.

החברה הכלכלית והמועמד הזוכה מסרו בתשובותיהם כי נוסף על הארכה עד חודש מרץ ניתנה למועמד הזוכה ארכה נוספת לגשת למבחן במאי 2015, בגלל סיבות אישיות קשות.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה הכלכלית כי השתלשלות המקרה מצביעה על כך שבמשך תקופה של יותר משנה, ועד מועד סיום הביקורת, מילא את תפקיד סגן מנהל המדינה אדם שלא היה בעל הכשרה שהחברה הכלכלית סברה שהיא חשובה ונחוצה למילוי התפקיד. עוד העיר משרד מבקר המדינה לחברה הכלכלית כי מתן ארכה של יותר מחצי שנה מעבר למועד שנקבע במכרז להוצאת רישיון משיט - רישיון אשר היה תנאי סף במכרז - פוגע בעקרונות המכרז, במועמדים פוטנציאליים אחרים ובעקרון השוויון.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לחברה הכלכלית כי השתלשלות העניינים לעיל מעלה חשש ממשי כי בחירתו של המועמד לתפקיד הייתה על רקע זיקתו לראש העירייה, שבאה לידי ביטוי בפעילות הפוליטית של בת זוגו.

### ראש מינהלת שכונת מגדל

מי שהקים את מינהלת שכונת מגדל שימש (בהיקף של חצי משרה) כמנהלה ממרץ 2011 ועד יוני 2014 (להלן - ראש המינהלת היוצא).

ראש המינהלת היוצא מסר למשרד מבקר המדינה בפברואר 2015 כי לאחר חילופי השלטון בעירייה הוא זומן למנכ"ל החברה הכלכלית, וזה אמר לו שבהנהלת העירייה רוצים להחליפו ואם הוא רוצה יתקיים שימוע, אלא אם כן הוא מוכן לעזוב בהסכמה. ראש המינהלת היוצא ביקש שימוע, אך לאחר השימוע החליט לעזוב את תפקידו מהטעם שאין הוא מעוניין לעבוד במקום שבו אין רוצים בו.

החברה הכלכלית מסרה למשרד מבקר המדינה באפריל 2016 כי ביקשה להחליף את ראש המינהלת בגלל חוסר שביעות רצון מתפקודו ומהשגת יעדי הפרויקט, למרות משך הזמן הממושך שבו מילא את תפקידו.

ראש המינהלת היוצא מסר למשרד מבקר המדינה כי במשך כל תקופת עבודתו לא קיבל מכתב או נזיפה על כך שלא מילא את תפקידו כיאות, נהפוך הוא.

ביוני 2014 פרסמה החברה הכלכלית מכרז פומבי לאיוש משרת ראש מינהלת שכונת מגדל.

ועדת התקשוריות בהרכב שני חברים בלבד ראינה באוגוסט 2014 שמונה מועמדים לתפקיד. בפרוטוקול ישיבתה נרשמו דברי המראיינים בלבד. לא תועדו התייחסויות חברי הוועדה לכל מועמד.

בישיבת ועדה נוספת כמה ימים אחר כך דיווח מנכ"ל החברה הכלכלית שהוועדה החליטה לשלוח שניים מהמועמדים לבדיקה במכון השמה, והמועמד שיקבל את הציון המשוקלל הגבוה ביותר ימלא את תפקיד ראש מינהלת מגדל.

בתקנות קבלת עובדים נקבע כי מי שהציע את מועמדותו למשרה המוכרזת וכישוריו עונים לתנאי המכרז יעמוד לבחינות, ואם יימצא צורך בכך - גם במבחנים. אם

התקיימו מבחנים, יוזמנו לריאיון בפני ועדת הבחינה רק המועמדים שהשיגו בהם תוצאות מתאימות.

משרד מבקר המדינה העיר לחברה הכלכלית שהחלטה לשלוח למבחנים שני מועמדים בלבד מבין השמונה שהגישו מועמדות פגעה בשוויון בין המועמדים, ועולה חשש שהתקבלה מתוך כוונה להביא לזכייתו של מועמד מסוים.

החברה הכלכלית מסרה בתשובתה כי אין כל חובה על פי דין לשלוח את כל המועמדים שעמדו בתנאי הסף למבחנים במכון השמה חיצוני (בוודאי לאור עלות הבדיקה), ולא הייתה כל מניעה כי ועדת ההתקשרויות תשלח למבדקים אך ורק את המועמדים שנראו לה ראויים ומובילים.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה הכלכלית כי ההסדר שנקבע בתקנות קבלת עובדים מצביע על הדרך הראויה: המבחנים ככלי בחירה, שיש להפעילו על כל המועמדים באופן שוויוני ואובייקטיבי. הפניה למבחנים אלה באופן שאינו שוויוני, בפרט כאשר רק שניים מהמועמדים מופנים אליהם, פוגעת באפקטיביות שלהם ככלי לבחירה מיטבית. מכל מקום, אף אליבא דעמדת החברה הכלכלית היה עליה לקבוע מראש קריטריונים שוויוניים וברורים בדבר המועמדים שישלחו למבחני מיון, וזאת לפני קבלת המועמדות, כדי להבטיח את השוויון בין המועמדים ולמנוע העדפה של מועמד מסוים.

מחוות דעת מכון ההשמה שניתח את מידת התאמתם של המועמדים לתפקיד עולה כי למועמד שזכה בציון הסופי הגבוה ביותר ושנבחר לתפקיד אין הכישורים הנחוצים לתפקיד כפי שהוגדרו במכרז.

המועמד שזכה בתפקיד היה פעיל למען בחירתו של מר שמעוני, ואף תרם 4,000 ש"ח לסיעתו בתקופת הבחירות לרשויות המקומיות ב-2013.

השכר החדשי שנקבע לראש מינהלת שכונת מגדל היה גבוה בעשרות אחוזים משכר קודמו בתפקיד, שהועסק בחצי משרה, ושלא כראש המינהלת היוצא הוא קיבל מהחברה הכלכלית רכב צמוד.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה הכלכלית ששליחת שני מועמדים בלבד למכון השמה לא רק שפגעה בשוויון בין המועמדים, אלא גם הביאה לתוצאה שאינה מיטבית, ולפיה החברה בחרה לתפקיד בכיר בחברה במועמד שכישוריו אינם תואמים את הכישורים שהוגדרו במכרז כנחוצים לתפקיד. הליך מינויו של המועמד שזכה מעלה חשש כי ההחלטה התקבלה משיקולים זרים, וכי המועמד זכה בתפקיד בשל זיקתו הפוליטית לראש העירייה.

## מנהל התחדשות עירונית בחברה הכלכלית

במאי 2014 פרסמה החברה הכלכלית מכרז לאיוש משרת "מנהל/ת התחדשות עירונית בחברה", משרה שלא הייתה קיימת בה קודם לכן.

בתיאור דרישות התפקיד נכתב: "1. ניהול חטיבת פינוי - בינוי שתפקידה ליזום, לקדם ולפתח פרויקטים מכוחה של תמ"א 38 על תיקוניה השונים וכן תכניות שאושרו/שיאושרו; 2. פיתוח תכניות עבודה ארוכות טווח וישומן; 3. תיאום וקידום פרויקטים מול גורמים רלוונטים ברשות המקומית ובמוסדות חיוניים; 4. עבודת שטח ושיווק מול תושבים, נציגות ועדי בתים וכיוצ"ב".

ועדת ההתקשרויות קיימה ביוני 2014 ראיונות למועמדים למשרה. על פי פרוטוקול הישיבה, נכחו בה רק שניים מחברי הוועדה. בפרוטוקול הובאו דברים מפי חמשת המועמדים שהתמודדו במכרז וחלק מהשאלות שנשאלו. יומיים אחר כך התכנסה הוועדה שנית באותו הרכב ודנה בין היתר ב"סיכום ראיונות לתפקיד מנהל/ת התחדשות עירונית בחברה". מנכ"ל החברה הכלכלית הציג את התרשמות הוועדה מהתאמת המרואינים לתפקיד על פי "דרישות התפקיד" שצוינו במכרז בטבלה. הטבלה הציגה התרשמות כוללת של כל חברי הוועדה, ולא התרשמות אישית של כל אחד מחבריה.

מקורות החיים של המועמד שנבחר ומפרוטוקול ישיבת הוועדה עולה כי למועמד אין ניסיון בתחום ה"פינוי-בינוי", שהוגדר במכרז כאחת מדרישות התפקיד. בשנים האחרונות הוא היה בעלים ומנהל של מרפאות שיניים ואסתטיקה.

המועמד שנבחר לתפקיד הוצב במקום השני ברשימה בראשות מר שמעוני בבחירות 2008, וגם פעל לבחירתו בבחירות 2013.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה הכלכלית כי התעלמותה מחוסר ניסיונו של המועמד בתחום שהיה חלק מדרישות התפקיד מעלה חשש שבחירתו נבעה משיקולים שאינם ענייניים.

החברה הכלכלית מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה כי היא נותנת אמון בשיקול הדעת של חברי ועדת ההתקשרויות, ובמסגרת ההחלטה נשקלו מגוון כישורים שהביאו לבחירת המועמד, כגון ניסיון בשיווק, שהיה תנאי סף, ניסיון ניהולי, ניסיון חיים והתרשמות אישית בריאיון.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה הכלכלית כי בחינת הנימוקים שרשמה הוועדה בהחלטתה על הזוכה, בהשוואה לדרישות התפקיד על פי המכרז, ועיון בשאלות שהפנתה למועמדים ואשר מן הסתם משקפות את החשוב בעיני החברה למילוי התפקיד - כל אלה מעלים חשש לשקילת שיקולים לא ענייניים בעת בחירת המועמד לתפקיד.

אחת מאמות המידה שנרשמו בטבלה היא מידת ההיכרות עם העיר אשקלון. לגבי המועמד שזכה נרשם שהוא בעל היכרות טובה עם העיר. לגבי מועמד אחר, שהוא



בעל זיקה גבוהה לתחום ה"פינוי-בינוי" בהיותו עורך דין העוסק בתחום זה, נרשם שהוא חסר היכרות עם העיר.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה הכלכלית כי קריטריון "היכרות עם העיר" לא צוין בפרסום המכרז, אף לא כגורם שמקנה יתרון; לכן לא היה מקום לבסס את הבחירה עליו, ובד בבד להתעלם מחוסר ניסיונו של המועמד בתחום שהיה חלק מדרישות המכרז, ולהחשיב את קריטריון "היכרות עם העיר" כחסרונו של מועמד אחר בעל זיקה לתחום ה"פינוי-בינוי". התנהלות זו מעלה חשש של העדפת המועמד בעל הזיקה הפוליטית.

שכרו החודשי של המועמד שנבחר לתפקיד הוא כ-20,000 ש"ח, והוא גם נהנה מרכב צמוד שהעמידה לרשותו החברה הכלכלית.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לחברה הכלכלית כי הליך בחירת מנהל ההתחדשות העירונית מעלה חשש שההחלטה התקבלה משיקולים זרים של אינטרסים פוליטיים, ושהמועמד זכה בתפקיד בשל זיקתו הפוליטית לראש העירייה.

## עיריית גבעתיים

### יעד חברה לפיתוח גבעתיים בע"מ

יעד חברה לפיתוח גבעתיים בע"מ (להלן - "יעד" או החברה) היא תאגיד עירוני בבעלות **עיריית גבעתיים**. יו"ר הדירקטוריון שלה הוא ראש העירייה מר רן קוניק. החברה מנהלת עבור העירייה פרויקטים לבנייה ופיתוח ומפעילה חניונים עירוניים, ועד מרץ 2013 עסקה גם בניהול תיאטרון גבעתיים (אולם הצגות עירוני).

בתקנון המתוקן של "יעד", שאישר הדירקטוריון שלה באוגוסט 2012, נקבע כי "כללי קליטת עובדים וקידומם החלים על הרשות המקומית יחולו על החברה, ובלבד שלא ייקלט אדם לעבודה בחברה שלא על פי מכרז פומבי. כללי המכרז ייקבעו על ידי החברה ויהיו דומים לכללים הנהוגות ברשות המקומית בכפוף לכל דין. סולם הדרגות לא יחרוג מהמקובל ברשות מקומית".

### מנכ"ל החברה

מי שהייתה מנכ"לית "יעד" מאפריל 2011 התפטרה בסוף דצמבר 2013, לאחר הבחירות לעירייה. מנכ"ל העירייה שימש מנכ"ל זמני של החברה, ובתפקידו זה עסק, בין היתר, גם בפרסום מודעה שעניינה הגשת מועמדות לתפקיד מנכ"ל חברת "יעד", והיה אחראי לניסוח המודעה ולקביעת תנאי הסף לתפקיד.

1. כאמור, בחוזר מנכ"ל משרד הפנים ממרץ 2004 נקבע כי ככלל, כדי לבחור את המועמד המתאים ביותר למשרת המנהל הכללי בחברה עירונית מן הראוי לבחון כמה מועמדים שעומדים בתנאי הסף של תואר אקדמי באחד מתחומים מסוימים שנקבעו, ובעלי ניסיון באחד מאלה לפחות: תפקיד בכיר בתחום הניהול העסקי של תאגיד בעל היקף עסקים משמעותי; כהונה ציבורית או בתפקיד בשירות הציבורי בנושאים כלכליים, מסחריים, ניהוליים או משפטיים; תפקיד בכיר בתחום עיסוקיה העיקריים של החברה העירונית. תנאי הסף לא התייחסו למשך הניסיון.

על פי החוזר, במקרים חריגים ניתן לבחור במי שלא מתקיים בו תנאי ההשכלה, אם הוא בעל ניסיון מצטבר של עשר שנים לפחות בתפקיד או ככהונה כאמור בחוזר, מהן חמש שנים לפחות בגופים בעלי היקף פעילות שאינו נופל מזה של החברה שבה הוא מועמד לכהן, וועדת בחינה אישרה שקיימים נימוקים מיוחדים לבחירה כאמור.

חברת "יעד" הוסיפה תנאי סף על אלה שהומלצו בחוזר המנכ"ל, ודרשה כי מועמד לתפקיד יהיה גם "בעל ניסיון מוכח של חמש שנים לפחות (במהלך שנים 2002-2010) בתפקיד ניהולי בכיר בתחומים כלכליים/מסחריים/עסקיים בגוף עסקי ציבורי בעל היקף פעילות משמעותי (היקף העולה על מחזור שנתי של 30 מיליון שקלים)".

יודגש כי אורך תקופת הניסיון, קציבתה לשנים מסוימות והיקף הפעילות בגוף העסקי שבו עבד המועמד לא נכללו בדרישות המומלצות בחוזר. עוד יצוין כי מי שנבחר בסופו של יום למנכ"ל החברה שימש - בשנים 2004-2014 - בתפקיד מנכ"ל עירייה בצפון.

2. לפי רישומי ועדת הבחינה, למכרז ניגשו 24 מועמדים. 21 מהם עמדו בתנאי הסף שקבעה החברה וזומנו לריאיון בפני ועדת הבחינה. 18 מהם הגיעו לריאיון, שהתקיים במרץ 2014, ובאותו היום בחרה הוועדה בארבעת המועמדים המתאימים ביותר לדעתה והפנתה אותם להמשך בחינה במכון אבחון.

לאחר קיום המבדקים לארבעת המועמדים החליטו חברי ועדת הבחינה במרץ 2014 להמליץ לדירקטוריון החברה על שני מועמדים "שנמצאו ראויים ומתאימים למילוי התפקיד על פי הראיונות שנערכו ועל בסיס חוות הדעת של מכון [האבחון]".

נמצא כי בפרוטוקול הוועדה לא נרשמו הנימוקים להמלצתה, כנדרש.

3. המלצות ועדת הבחינה הובאו לפני דירקטוריון "יעד" שהתכנס במרץ 2014. מנכ"ל העירייה (המנכ"ל הזמני של "יעד") המליץ לדירקטוריון לבחור באחד המועמדים "בעקבות הניסיון הרב שלו בתחום המוניציפלי וההיכרות עם

המערכות". גם ראש העירייה, שכיהן גם כיו"ר דירקטוריון החברה, המליץ לבחור באותו מועמד, "מאחר והוא מנוסה בתחום המוניציפלי ויכול להיכנס מיידית לתפקיד". חברי הדירקטוריון קיימו דיון, ובו ביקש אחד מהם לברר אם קיים חשש כי "אחד המועמדים מקורב בדרך כזו או אחרת לעירייה". היועץ המשפטי של החברה מסר כי "ההליך התקיים בהתאם לדיון ובהתאם להוראות חוזר המנכ"ל". אז אישר דירקטוריון "יעד" את המועמד המומלץ לתפקיד מנכ"ל החברה. בו ביום חתמה עמו החברה על הסכם ולפיו יהיה שכרו 80% משכר מנכ"ל העירייה. משרד הפנים אישר את ההסכם באפריל 2014.

בתשובתה הנוספת של העירייה מאפריל 2016 היא מסרה כי המועמד שנבחר הוא אדם ראוי, מנוסה במערכת המוניציפלית, שעמד בכל תנאי הסף הנדרשים לתפקיד, גבר על כל יתר המועמדים ועמד במבחנים שביצע מכון השמה חיצוני.

למנכ"ל הנבחר היכרות על רקע אישי עם ראש העירייה, מעיסוקם המשותף בעבר בטניס שולחן; מר קוניק אף שימש בתפקיד יו"ר איגוד טניס השולחן בישראל. המנכ"ל הנבחר היה שחקן טניס שולחן, ועל רקע היכרותם האישית ידע אותו ראש העירייה שפורסם מכרז לתפקיד מנכ"ל "יעד".

כאמור, ראש העירייה גם השתתף כיו"ר הדירקטוריון בישיבה שבה נבחר מנכ"ל החברה. על אף שאלתו של אחד מחברי הדירקטוריון באותה ישיבה מר קוניק לא ידע את הדירקטוריון על היכרותו המוקדמת עם המנכ"ל הנבחר, ועל שידע אותו, על בסיס היכרותם, שמתפרסם מכרז לתפקיד מנכ"ל "יעד".

משרד מבקר המדינה מעיר לראש עיריית גבעתיים ויו"ר דירקטוריון חברת "יעד" כי מן הראוי שהיה פוסל וממדר את עצמו בכל הליך בחירתו של המנכ"ל, בגלל הימצאותו במצב של חשש לניגוד עניינים; בפרט ראוי היה שיימנע מהשתתפות בישיבה שבה נבחר המנכ"ל, ושיידע את חברי הדירקטוריון על היכרותו המוקדמת עם מי שנבחר לתפקיד.

4. הועלה כי כבר בנובמבר 2013, ארבעה חודשים לפני מינויו לתפקיד מנכ"ל, נפגש המנכ"ל הנבחר עם המנכ"לית הקודמת של החברה והשתתף, כך נרשם בפרוטוקול, בישיבת הדירקטוריון שלה בנובמבר 2013, שניהל ראש העירייה.

**עיריית גבעתיים** מסרה בתשובתה כי השתתפות המנכ"ל הנבחר בישיבת דירקטוריון החברה בנובמבר 2013 מוסברת בכך שהוזמן להעניק שירותי ייעוץ לחברה, לתקופה קצרה וקצובה, נוכח עזיבת מנכ"לית החברה. העירייה הוסיפה כי במועד קבלת ההחלטה על מינויו למנכ"ל החברה היה ידוע לחברי הדירקטוריון כי העניק לה שירותי ייעוץ לתקופה קצרה, וכי "למיטב זכרונו של ראש העירייה, הוא אף ציין זאת מפורשות במהלך הישיבה (אולם הדברים לא נרשמו במסגרת הפרוטוקול)".

משרד מבקר המדינה מעיר כי בחירתו של המועמד כיועץ - ולו גם לזמן קצר - נתנה לו יתרון בלתי הוגן בכך שאפשרה לו להכשיר את הקרקע לקבלתו לתפקיד המנכ"ל: להכיר לו את פעילות החברה ואת חברי הדירקטוריון, ולאפשר לאלה להתרשם ממנו ומכישוריו.

## מנהל פיתוח עסקי

1. במרץ 2014 החליט דירקטוריון "יעד" לאשר פרסום מכרז למינוי מנהל פיתוח עסקי. הצורך במינוי נומק בכך ש"זה ימנף את פעילות החברה מעבר לקבלת הזמנות מהעירייה". לחברי הדירקטוריון לא נמסרו פרטים אחרים על מהות התפקיד.

עיקרי הכישורים הנדרשים למילוי תפקיד מנהל הפיתוח העסקי, במכרז שפורסם: תואר ראשון, תואר שני במינהל עסקים - יתרון, שלוש שנות ניסיון לפחות בבחינת כדאיות כלכלית של פרויקטים, יכולת תיאום בין גורמים שונים, יכולת גבוהה לזימות עסקית, נמרצות וכושר ניהול משא ומתן מול מגוון גורמים.

**עיריית גבעתיים** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי תפקיד זה הוא למעשה תחליף לעוזר מנכ"ל החברה, וכי תפקיד כזה נוצר בחברה כבר בשנת 2009.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית גבעתיים כי הנכון הוא כי החברה השתמשה בתפקיד - מנהל פיתוח עסקי - שהיה קיים בה, אך יצקה בו תוכן למילוי תפקיד אחר; תפקיד בתחום הכדאיות הכלכלית. בשנת 2009, כשנוצר תפקיד זה בחברה, כל הדרישות בתנאי הסף למילוי התפקיד היו בתחום ניהול הפיתוח העסקי, כגון יכולת וניסיון בייזום, פיתוח, תיאום ואישור פרויקטים עסקיים, ולא היו בו דרישות מתחום בחינת הכדאיות הכלכלית. מכיוון שנוצר תפקיד עם פרמטרים אחרים, מן הראוי היה להביאו לאישור דירקטוריון החברה.

עיריית גבעתיים מסרה בתשובתה כי שאלת הכדאיות הכלכלית של כל פרויקט היא הפרמטר החשוב בהתנהלותה של "יעד", המבצעת בעיקר פעילות מוניציפלית מובהקת כגון התחדשות עירונית ופיתוח תשתיות עירוניות. בתשובתה הנוספת מסרה העירייה כי לא ידוע לה על הוראה המחייבת ששינוי בתנאי סף לתפקיד מסוים טעון אישור דירקטוריון.

במודעה בדבר המכרז שפרסמה "יעד" באפריל 2014 לא נכללו שם החברה, תיאור המשרה, דרגתה ושיעורה<sup>77</sup>. רק במועד חתימת החוזה עם המועמד שזכה בתפקיד נקבעו בכתב הפרטים האמורים.

77 כאמור לעיל, בתקנון "יעד" נקבע בין היתר כי כללי המכרז ייקבעו על ידי החברה ויהיו דומים לכללים הנהוגים ברשות המקומית בכפוף לכל דין.

**עיריית גבעתיים** מסרה בתשובתה כי אין הוראה שבדין המחייבת תאגיד עירוני לפרסם את שמו במסגרת מודעות מכרז.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית גבעתיים כי בתקנון המתוקן של "יעד" נקבע כי כללי המכרז יהיו דומים לכללים הנהוגים ברשות המקומית. כללים אלה - ובכלל זה כל הפרטים שיש לפרסם לפי התקנות, לרבות שם החברה, תיאור המשרה, דרגתה ושיעורה - מצביעים על הדרך הראויה, כדי שתהיה שקיפות מלאה של כל המרכיבים של המשרה המוצעת, ובכך יבחרו המועמדים לתפקיד באופן שוויוני ואובייקטיבי.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית גבעתיים עוד כי נראה שתנאי הסף שהוספו למכרז הותאמו לכישוריו של המועמד שנבחר. לנוכח פעילותו של זה לטובת ראש העירייה במערכת הבחירות (ראו להלן), עולה חשש שהחלטה על בחירתו לא התקבלה משיקולים ענייניים, וכי זיקתו הפוליטית לראש העירייה השפיעה על זכייתו בתפקיד מנהל הפיתוח העסקי.

2. למכרז ניגשו 15 מועמדים, וכולם הופנו למכון אבחון שסינן אותם "בראיונות פרונטליים וטלפוניים". לוועדת הבחינה הוזמנו שלושה מועמדים בלבד, שהומלצו על ידי מכון האבחון.

**עיריית גבעתיים** מסרה בתשובתה כי היא רשאית לבצע סינון ראשוני ולא להזמין את כלל המועמדים שעמדו בתנאי הסף לריאיון בפני ועדת הבחינה.

ועדת הבחינה לבחירת מנהל הפיתוח העסקי התכנסה במאי 2014 בהשתתפות מנכ"ל חברת "יעד" ושתי דירקטוריות בחברה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הרכב ועדת הבחינה לא אפשר תהליך בחינה מיטבי, שכן הוא לא כלל שום נציג מחוץ לחברה.

ועדת הבחינה בחרה באחד המועמדים כמתאים לתפקיד והמליצה על תקופת ניסיון בת שישה חודשים. ההחלטה לא נומקה כנדרש.

לפי קורות החיים של המועמד שנבחר לתפקיד, בתפקידו האחרון שימש במשך שלוש שנים וחצי ככלכלן/אנליסט בכיר במחלקת ההשקעות בחברת השקעות, שם בחן כדאיות של פרויקטים בתחומי הנדל"ן. הוא היה המועמד היחיד אשר לו שלוש שנות ניסיון לפחות בבחינת כדאיות כלכלית של פרויקטים - דרישת הסף שהוספה למכרז שפרסמה "יעד". הדבר מעלה חשש שהדרישה כוונה להתאים למועמד מסוים בעל אותם כישורים.

המועמד שנבחר היה גם פעיל בתקופת הבחירות במטהו של ראש העירייה.

3. החברה חתמה במאי 2014 על הסכם עם המועמד שנבחר לתפקיד ל"תקופה בלתי קצובה", ולא לתקופת ניסיון של שישה חודשים, כפי שהוחלט בוועדת הבחינה. בהסכם נקבע כי תשולם לו משכורת חודשית של 19,300 ש"ח (סכום שווה ערך ל-70% משכר מנכ"ל החברה). ההסכם לא הובא לאישור מועצת המנהלים של החברה.

חוזר המנכ"ל המיוחד ממרץ 2003 שעסק בקביעת שכרם ותנאי העסקתם של המנהל הכללי ובעלי תפקידים בחברה העירונית קבע כי "לכל חוזה אישי שנחתם למעט מנכ"ל, על החברה העירונית לצרף אישור מועצת המנהלים להעסקת העובד בחוזה ובתנאי העסקה בתנאים שאושרו על ידנו, באותה החלטה יש לכלול את המקור התקציבי בתקציב החברה". בחוזר גם נקבע כי "חוזה העסקתו של המנכ"ל ועובדים שיועסקו עפ"י חוזה כלשהו יובאו לאישור משרד הפנים אגף לכ"א ושכר ברשומ"ק משרד הפנים".

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה כי היה עליה להביא את ההסכם שלה עם מי שנבחר לתפקיד, כמו גם את המקור התקציבי לכך, לאישור הדירקטוריון שלה, כנדרש בחוזר המנכ"ל המיוחד ממרץ 2003. היה עליה גם לקבל ממשרד הפנים אישור על תנאי העסקתו - כפי שדרש משרד הפנים לגבי כל חוזה בכירים - ולחתום הסכם לתקופה קצובה (שישה חודשים) כפי שהחליטה ועדת הבחינה, כל זאת לפני כניסתו לתפקיד של המועמד הנבחר.

העירייה מסרה בתשובתה כי אכן ועדת הבחינה החליטה למנות את מי שנבחר לתפקיד לתקופת ניסיון של שישה חודשים, אך בשל שביעות הרצון של החברה היא החליטה להמשיך להעסיקו גם בתום תקופה זו. עם זאת בהליך הסדרת תנאי העסקה של כלל עובדיה מול משרד הפנים בכוונת החברה לקבל אישור לחוזה ולתנאי שכרו. עוד מסרה העירייה בתשובתה הנוספת כי המועמד התקבל לתפקידו לאחר הליך מכרז פומבי ולאחר שעבר בהצלחה מבדקי התאמה, וכי "אין כל מניעה שאדם אשר היה פעיל במסגרת מערכת הבחירות של ראש העירייה יהיה מנוע מלהשתתף במכרז לתפקיד בחברה עירונית של העירייה".

העירייה מסרה למשרד מבקר המדינה במאי 2016 כי בעקבות הביקורת פנתה למשרד הפנים לקבל את אישורו לתנאי השכר ולהסכמי העבודה של כלל עובדיה, ובאוגוסט 2015 קיבלה את אישורה של ראש ענף תאגידים עירוניים במשרד הפנים לתפקידים ולרמות השכר שיונהגו בחברה, לרבות הקביעה כי מנהל הפיתוח העסקי ישכר 60%-70% משכר מנכ"ל החברה.

ואולם עיון באישור משרד הפנים שהועבר למשרד מבקר המדינה מעלה כי אישור תנאי השכר של מנהל הפיתוח העסקי (כמו תנאי השכר של שלושה עובדים בכירים אחרים) היה מסויג. וכך נכתב באישור: **"יודגש!** אישור זה מבוסס על נתונים שהתקבלו בדבר פרויקטים חדשים בהיקפים מאות מיליוני ש"ח (בנית בנין העירייה, עיר חכמה, פרויקט הסיטי וכו') ואולם רמות השכר בהתייחס למנהל פיתוח עסקי... מאושרת רק לאחר שהפרויקטים מתחילים

לצאת לפועל ועד אז יהיו רמות השכר לפי הדרגה הנמוכה יותר הניתנת לאישור, היינו 40%-50% ... משכר מנכ"ל החברה" (ההדגשות במקור).

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית גבעתיים ול"יעד" כי כל עוד לא יצאו הפרויקטים לדרך, קרי: תחילת העבודות או לכל הפחות פרסום מכרז להן, לא ניתן לשלם למנהל הפיתוח העסקי אלא במגבלות שקבע משרד הפנים (40%-50% משכר מנכ"ל החברה). בנסיבות העניין על החברה לקבוע, בשיתוף היועץ המשפטי שלה, את הסכום שיש להשיב לקופתה, ולדרוש מהעובד להשיבו.

## עיריית עפולה

### החברה הכלכלית לפיתוח עפולה בע"מ

#### מנכ"ל

דירקטוריון החברה הכלכלית לפיתוח עפולה בע"מ (להלן - החברה הכלכלית)<sup>78</sup> החליט בפברואר 2014 למנות את סגן ראש **עיריית עפולה** וממלא מקומו, חבר דירקטוריון החברה, לנציג מטעם הדירקטוריון בוועדת הבחינה למינוי מנכ"ל החברה. עוד מינה הדירקטוריון כחבר בוועדה את מנכ"ל החברה הכלכלית של אחת המועצות האזוריות באזור. האגף לתאגידים עירוניים במשרד הפנים בחר את הממונה על רשויות במחוז צפון כנציג מטעמו בוועדת הבחינה.

בתיקי החברה והעירייה לא נמצאה פנייה לאגף כוח אדם ושכר ברשויות המקומיות בעת הגשת הבקשה למינוי ועדת הבחינה לתפקיד מנכ"ל החברה, כפי שנדרש בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מאוקטובר 2004. גם לא נמצא כי העירייה והחברה העבירו לאישור הממונה על תאגידים עירוניים במשרד הפנים את נוסח המכרז לפני פרסומו, כפי שדרשה במכתבה מפברואר 2014<sup>79</sup>.

78 החברה הכלכלית נוסדה בדצמבר 1996. נכון לסוף שנת 2014, יו"ר הדירקטוריון שלה היה ראש העירייה, עו"ד יצחק מירון, ושבעת הנציגים האחרים היו שלושה חברי מועצת עיריית עפולה, מנכ"ל העירייה, מהנדס העירייה ושני נציגי ציבור. בסוף שנת 2014 מנתה מצבת כוח האדם של החברה 49 עובדים; 18 מהם, לרבות מנכ"ל החברה הכלכלית ומנהל הקאנטרי קלאב, התקבלו לעבודה בשנת 2014. עוד התקבלו לעבודה יועץ ליווי הנדסי וניהול פרויקטים ויועץ ארגוני.

79 במכתבה הנחתה הממונה את ראש עיריית עפולה ויו"ר דירקטוריון החברה הכלכלית בדבר ההליך הראוי לבחירת מנכ"ל לחברה. בין היתר ציינה: "יש לפרסם מודעת מכרז בעיתון לתפקיד המנכ"ל... יש להעביר לח"מ נוסח המכרז לפני פרסומו לאישור" (ההדגשה במקור).

ועדת הבחינה למינוי המנכ"ל התכנסה במרץ 2014 וראיינה תשעה מועמדים. לכל מועמד הקצתה הוועדה עשר דקות בלבד. פרוטוקול ישיבתה לא כלל את דברי המועמדים ואת הצגת כישוריהם וניסיונם, ולא ניתן להבין ממנו את שהתרחש בוועדה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי פרק הזמן שהוקצב לכל מתמודד לא אפשר לוועדה לעמוד על תכונותיו ויכולותיו המקצועיות של כל אחד ואחד, ולא נתן למועמדים הזדמנות נאותה להציג את כישורונותיהם וניסיונם.

יו"ר ועדת הבחינה, סגן ראש העירייה, נימק את בחירתו במועמד שנבחר לבסוף לתפקיד בכך שהוא "תושב עפולה, מכיר את התחום המוניציפאלי, עבד עם עיריות, יש לו ניסיון רב בניהול פרויקטים, השכלה מתאימה ועומד בתנאי הסף".

החבר השני בוועדת הבחינה אמר כי "היו 3 מועמדים טובים", ולגבי אחד מהם קבע כי הוא "בעדיפות שנייה ואפילו שלישית כי לא גר בעפולה". לגבי המועמד שנבחר ציין: "יש לו פוטנציאל... מכיר רשויות מקומיות, עבד עם לא מעט גזברים, עסק בגבייה... יש לו רקע והוא גם גר בעפולה".

נציג משרד הפנים בוועדה, שנכתב בפרוטוקול כי הוא "תומך במועמדותו של [המועמד שנבחר]", לא נימק את תמיכתו, בניגוד למתבקש לפי חוזר מנכ"ל משרד הפנים.

ממסמך קורות החיים שצירף המועמד שנבחר כשהגיש מועמדות לתפקיד, עולה כי עיקר עיסוקו מאז 2002 היה בניהול מערכי מסים וגבייה ברשויות מקומיות ובתאגיד עירוני.

מדברי חברי הוועדה לפי הפרוטוקול עולה כי שניים מהם נתנו משקל רב לכך שהמועמד שנבחר הוא תושב עפולה; יתרה מזו, אחד מחברי הוועדה פסל את אחד "המועמדים הטובים" (כלשונו) כיוון שאינו גר בעפולה.

משרד מבקר המדינה העיר כי בתנאי המכרז לא הייתה דרישה למגורים בעפולה; בנסיבות אלה נפל פגם בהחלטה, ובכך שניתן משקל מכריע למקום מגורי המועמד נפגע עקרון שוויון ההזדמנויות בין המועמדים. יתרה מזו, עיון בקורות החיים של המועמדים מעלה כי במועד שפורסם המכרז המועמד שנבחר לא היה תושב עפולה, והתגורר ביישוב המרוחק ממנה כ-8.5 ק"מ<sup>80</sup>.

המועמד שנבחר למנכ"ל החברה היה אחראי לחלק ממערך המחשוב במסע הבחירות של ראש העירייה לראשות עיריית עפולה ופעל למען בחירתו.

80 יוער כי ב-1.12.2014 התקבל תיקון מספר 22 לחוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988, ובמסגרתו הוספה עילה חדשה של אפליה אסורה, היא העילה של "מקום מגורים"; כלומר מעסיק אינו רשאי להפלות עובד או דורש עבודה בשל מקום מגוריו.



החברה הכלכלית  
קיבלה עובד לתפקיד  
מפעיל הבריכה  
בקאנטרי קלאב,  
כשלושה שבועות  
לפני פרסום המכרז,  
בלא שקבעה דירוג  
ודרגה או את הסכום  
ששתכר מנהל  
הבריכה ובלא  
שהתקיים הליך קבלה  
לתפקיד

משרד מבקר המדינה העיר ליו"ר דירקטוריון החברה ולוועדת הבחינה כי הליך הבחירה היה לקוי ולא שוויוני. מהנימוקים שניתנו עולה גם כי חלק מחברי הוועדה לא עיינו, לכאורה, כלל בקורות החיים של המועמדים, או שעיינו בהם אך התעלמו מהאמור בהם על מקום מגוריו של המועמד שנבחר. עולה חשש כי את דעתם על זהות המועמד שאייש את התפקיד גיבשו עוד קודם הישיבה, או שהונחו על ידי מאן דהוא במי לבחור.

החברה הכלכלית חתמה עם המנכ"ל הנבחר במרץ 2014 על הסכם עבודה, ובו נקבע כי רמת שכרו ותנאי העסקתו יסתכמו ב-70% משכר מנכ"ל העירייה. על אף הממצאים לעיל, תנאי שכרו והסכם העסקתו אושרו על ידי הממונה על תאגידים עירוניים במשרד הפנים ביוני 2014.

#### מפעיל בריכת שחייה

במאי 2014 פרסמה החברה הכלכלית מודעת "דרושים" למשרות מצילים, מפעילי בריכות ועובדי ניקיון לקאנטרי קלאב עפולה. בדרישות תפקיד מפעילי הבריכות נכתב: "תעודת מפעיל מוסמך לבריכות שחייה. ניסיון קודם - יתרון".

החברה הכלכלית קיבלה עובד לתפקיד מפעיל הבריכה בקאנטרי קלאב במאי 2014, כשלושה שבועות לפני פרסום המכרז, בלא שקבעה את מאפייני המשרה, בלא שקבעה דירוג ודרגה או את הסכום שישתכר מנהל הבריכה ובלא שהתקיים הליך קבלה לתפקיד. לא נמצאו מסמכים המלמדים כיצד נקלט העובד לתפקיד.

מנכ"ל החברה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2015 כי רק כשבועיים לפני פתיחת עונת הרחצה קיבלה החברה הודעה שלפיה היא גם אחראית לתפעול בריכת השחייה בעפולה עילית, ומתוך כורח של מציאת אדם שיפעיל את הבריכה מיד, מונה מפעיל כממלא מקום בתפקיד. יו"ר הדירקטוריון מסר בתשובתו כי מפעיל בריכה כשמו כן הוא, וכל שנדרש ממנו לצורך המינוי לתפקיד הוא רישיון מפעיל בריכה; "אין מדובר בעובד בכיר בחברה הכלכלית... אין מדובר בתפקיד הדורש כישורים מיוחדים מעבר לכישרון מקצועי".

רק ארבעה חודשים וחצי לאחר תחילת העסקתו של העובד, בישיבת הדירקטוריון ב-20.9.14, ביקש מנכ"ל החברה לאשר את העסקתו כמנהל ומפעיל הבריכה העירונית בעפולה עילית "בשכר ברוטו חודשי של 10,000 ש"ח". הדירקטוריון אישר את העסקתו באותה ישיבה.

בחודש אוגוסט 2014 השתכר העובד 12,581 ש"ח ברוטו שכללו 2,380 ש"ח "בבנוס". לא ידוע בגין מה ניתן הבונוס, שהיה חריגה מהשכר שנקבע בהסכם עם העובד. בתיקי החברה גם לא נמצאו מסמכים המלמדים כיצד נקבע שכרו הגבוה של מפעיל הבריכה. יצוין כי בהסכם עם מפעיל הבריכה הנוספת (בקאנטרי קלאב) מטעם החברה הכלכלית נקבע כי שכרו יהיה 30 ש"ח לשעה - כמחצית שכרו של מפעיל הבריכה בעפולה עילית.

מפעיל הבריכה בעפולה עילית הוא אביו של מי שפעל בתקופת הבחירות להיבחרו של עו"ד מירון לראשות עיריית עפולה, ואשר ביצע, כנראה ללא תשלום, את התקנת הרמקולים והסאונד, לרבות מערכות ההגברה, בכנסי בחירות של סיעתו של עו"ד מירון.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אופן המינוי לתפקיד, לרבות פרסום מודעת הדרושים אחרי שהעובד כבר שובץ, והשכר ששולם לו, הגבוה יחסית לשכר מפעיל בריכה, על רקע דברי יו"ר הדירקטוריון כי מדובר בעובד שאינו בכיר וכל שנדרש ממנו הוא רישיון מפעיל בריכה - כל אלה מעלים את החשש שמינויו ותנאי שכרו נקבעו רק בגלל זיקת בנו לראש העירייה.

## התקשרות עם יועצים

1. בסעיף 197 לפקודת העיריות נקבע כי עירייה לא תתקשר בחוזה להעברת טובין או לביצוע עבודה "אלא על פי מכרז פומבי".

סעיף 198 לפקודת העיריות מסמיך את שר הפנים להתקין תקנות שבמסגרתן הוא רשאי לקבוע סוגים של חוזים שבהם תהיה עירייה רשאית להתקשר ללא מכרז. בתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987 (להלן - תקנות המכרזים), נקבעו התנאים שבהם עירייה רשאית להתקשר בחוזה ללא מכרז.

בתקנה 3(3) לתקנות המכרזים נקבע כי עירייה רשאית להתקשר בחוזה ללא מכרז להעברת טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה אם ערכם אינו עולה על 137,800 ש"ח. בתקנה 8 נקבע כי עירייה רשאית להתקשר בחוזה על פי מכרז זוטא אם ערך ההתקשרות אינו עולה על 695,300 ש"ח<sup>81</sup>.

בתקנה 3(8) לתקנות המכרזים נקבע כי אחד המקרים המאפשרים פטור ממכרז הוא "חוזה לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים, או יחסי אמן מיוחדים, כגון: עבודות תכנון, פיקוח, מדידה, שמאות, ייעוץ ועבודות כיוצא באלה".

בית המשפט העליון בפסק דינו ממרץ 2005<sup>82</sup> עמד על עקרון השוויון וחובת הנאמנות של הרשות כלפי הציבור גם כאשר אינה חייבת במכרז פורמלי<sup>83</sup>.

בינואר 2013 נדרש בית המשפט העליון<sup>84</sup> לסוגיית פרשנותה של תקנה 3(8) לתקנות המכרזים, במסגרת עתירה שהגישה עיריית נצרת עילית בעניין רכישת שירותי ראיית חשבון לעירייה. בית המשפט קבע כי מעקרונות המינהל התקין ומדיני המכרזים ניתן להסיק כי התקשרות באמצעות מכרז פומבי עדיפה על

81 הסכומים המעודכנים בתקנות לסוף שנת 2014.

82 ע"מ 9660/03 **עיריית רחובות נ' שבדרון**, פ"ד נט(6), 241 (2003).

83 ראו לעיל בפרק "עובדים נוספים בעלי זיקה פוליטית שהחלו את עבודתם בעיריות נשר ועפולה בדרגות הפטורות ממכרז, לאחר בחירות 2013".

84 ע"מ 6145/12 **עיריית נצרת עילית נ' הרטמן** (פורסם במאגר ממוחשב, 13.1.13).

דרכי התקשרות אחרות. תקנה 3(8) היא חריג לכלל וצריך לפרשה בצמצום, כך שרק לנוכח ייחודיותו של נותן השירותים יינתן פטור ממכרז. בית המשפט העליון קבע שככלל, אין לתת פטור בתחום ראיית החשבון מכיוון שאין הדבר מופיע בסעיף הפטור ואין לקרוא "הקלות" נוספות לתקנות. בית המשפט העליון הוסיף ועמד על כך שגם בהליך הפטור ממכרז יש להבטיח מתן הזדמנות שווה ושמירה על טוהר המידות.

בדוח מבקר המדינה בנושא העסקת יועצים על ידי רשויות מקומיות<sup>85</sup> נקבע: "מעמדה של הרשות המקומית כנאמן הציבור, חובתה לנהוג בהגינות ובשקיפות והחובה לשמור על עקרון מתן ההזדמנות השווה, מחייבים אותה לפרסם את בקשתה לקבל הצעות להתקשר עם יועצים פוטנציאליים, ולקבוע אמות מידה ברורות להליך הבחירה של היועצים, שיאפשרו את בחירת ההצעה הטובה ביותר מבחינת מחיר ואיכות. הדבר יתרום להגברת אמון הציבור ברשות המקומית ויצמצם את החשש ממשוא פנים. יודגש כי גם פטור ממכרז הניתן להתקשרות בתחומים כמו תכנון, פיקוח, מדידה ושמאות יש לפרש בצמצום, ועל הרשות המקומית לקיים הליך תחרותי".

2. משרד הפנים נושא באחריות לגיבוש מדיניות כוללת לאסדרת השלטון המקומי, להכוונתו ולפיקוח על תפקודו התקין. מתוקף תפקידו זה הוא מפרסם מפעם לפעם חוזרי מנכ"ל המנחים את הרשויות המקומיות בעניינים הנוגעים לתחומי פעילותן. להנחיות אלה חשיבות במיסוד נורמות של מינהל ציבורי תקין ובהאחדתן, וכן בהבאה לידי יעילות וחיסכון<sup>86</sup>.

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מספר 10/04<sup>87</sup> נקבע: "אשר ליועצים שאינם עובדי הרשות אין להעסיק יועצים בתפקידים שמעצם טיבם צריכים להיות מאוישים על ידי עובדי הרשות או במקביל לעובד הרשות הממלא תפקיד דומה. כך לדוגמא יש להימנע מהעסקת יועצים חיצוניים ליחסי ציבור ודוברות, תפקיד שיש למלא, במידת הצורך באמצעות עובד. יש להעסיק יועצים חיצוניים רק בתחומים בהם יש הצדקה להיעזר בשירותים מסוג זה, ובהתאם לכל דין".

**עיריות גבעתיים, חדרה ועפולה** והחברה הכלכלית בע"מ עפולה התקשרו עם יועצים שבתקופת הבחירות 2013 הייתה להם מעורבות פוליטית עם ראשי העיריות שנבחרו ברשויות אלה.

85 דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015, עמ' 26.

86 מבקר המדינה, דוח שנתי 163 (2012), עמ' 1211.

87 פורסם ב-25.10.04.

## עיריית חדרה

### התקשרות עם יועץ תקשורת

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מאוקטובר 2002 נקבע: "בהתאם לחוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה, משרת דובר רשות מקומית אינה משרת אמון, ולכן יש לפרסם מכרז טרם קבלת דובר לרשות".

משרד מבקר המדינה הביע בעבר את דעתו<sup>88</sup> כי מעקרונות המכרזים הכלליים ומהכללים שנקבעו בפסיקה עולה כי ראוי שפטור ממכרז לרכישת שירותי דוברות יינתן בצמצום.

בתחילת נובמבר 2013 (לאחר הבחירות, שבועיים לפני פרסום תוצאותיהן ברשומות ולפני שראש העירייה נכנס לתפקיד) פנה ראש **עיריית חדרה** הנבחר מר צביקה גנדלמן לאדם שהיה יועץ התקשורת והאסטרטג התקשורת של סיעתו, "יש עתיד" (להלן - יועץ התקשורת), וביקש ממנו להגיש עד אמצע נובמבר 2013 "הצעת מחיר לריטיינר חודשי עבור ייעוץ תקשורת".

משרד מבקר המדינה מעיר כי פניית ראש העירייה הנבחר לאדם שניהל עבור סיעתו את הדוברות במערכת הבחירות כדי שישמש יועץ התקשורת לעירייה, בלא שקיים דיון באפשרות לפרסם מכרז לאיוש משרת הדובר, הייתה שלא בהתאם להנחיות משרד הפנים בעניין מינוי דובר.

היועץ המשפטי החיצוני של **עיריית חדרה** חיווה בסוף נובמבר 2013 את דעתו ולפיה אין מניעה להעסיק את יועץ התקשורת כ"פרילנס" (יועץ חיצוני), באשר מדובר בהתקשרות עם גורם בעל מומחיות וידע ייחודי, או גורם שיש בינו ובין מזמין העבודה יחסי אמון מיוחדים. הוא הציע כי סכום ההתקשרות ייקבע על ידי ועדה של העירייה למינוי יועצים לאחר בדיקת הצעות מחיר או שווי התקשרויות דומות אצל כמה ספקים, כדי שההתקשרות תעמוד במבחן הסבירות.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית חדרה ולעומד בראשה כי מאחר שענייני מכרזים הם מליבת הנושאים המשפטיים של העירייה, מן הראוי היה שיפנו ליועצת המשפטית של העירייה.

88 **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2013**, "עיריית ראשון לציון - העסקת יועצים", עמ' 483, 504.

בדצמבר 2013 דנה הוועדה לבחירת יועצים<sup>89</sup>, בהשתתפות ראש העירייה, היועצת המשפטית של העירייה וגזבר העירייה, בהעסקת יועץ תקשורת. ראש העירייה מסר לחברי הוועדה כי יועץ התקשורת הועסק בחברה אשר נתנה שירותי יחסי ציבור למפלגתו בבחירות לרשות המקומית.

הוועדה דנה בשלוש הצעות, לרבות זו של יועץ התקשורת, והחליטה לקבל את הצעתו. היא נימקה זאת בהיכרותו רבת השנים עם העיר חדרה, בניסיונו ובכך שהצעתו היא הזולה ביותר. אחת ההצעות הנוספות נקבה באותו הסכום (25,000 ש"ח לחודש), אך הוועדה לא התייחסה להצעה זו כלל.

בהסכם שנחתם בדצמבר 2013 בין העירייה לבין יועץ התקשורת נקבע, בין היתר, כי היועץ מתחייב להגיע למשרדי העירייה למתן שירותיו לפחות יומיים בשבוע, כי היקף עבודתו יעמוד על 125 שעות חודשיות לפחות, וכי כחלק מהתמורה שתשולם לו יהיה זכאי לקבל "שירותי משרד ומזכירות, הכוללים בין השאר מכלול שירותי מזכירות, דואר, ציוד משרדי וכן חדר מאובזר לצרכיו, הכולל ריהוט, ציוד מחשב מלא ותוכנות, טלפון קיים".

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית חדרה כי כדי להבטיח את עקרון ההזדמנות השווה ראוי היה שתפרסם מכרז פומבי לבחירת היועץ. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי שני התנאים שפורטו בהסכם (התייצבות של יומיים בשבוע בעירייה וקבלת שירותי משרד ומזכירות) לא פורסמו מראש ולא נמסרו לשני המציעים הנוספים שאליהם פנתה העירייה, ובכך פגעה העירייה בעקרון השוויון, שכן מידע זה יכול היה לשנות את המחיר שהציעו.

העירייה מסרה למשרד מבקר המדינה כי ראש העירייה לא הסתיר מחברי הוועדה לבחירת יועצים שיועץ התקשורת הוא שריכוז את שירותיה של סיעתו בתקופת הבחירות.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית חדרה ולעומד בראשה כי לעובד ציבור אסור להימצא במצב שיש בו חשש לניגוד עניינים בין האינטרס הקשור בביצוע סמכותו וכוחו ובין אינטרס אחר כלשהו שאף עליו הוא מופקד. מצב כזה אינו עולה בקנה אחד עם חובת האמון, שכן זו גורסת הינתקות מכל אינטרס נוגד. על כן לא היה מקום שראש עיריית חדרה ייקח חלק בוועדה לבחירת יועצים שבחרה את יועץ התקשורת.

בנובמבר 2014 מינתה **עיריית חדרה** אדם אחר לתפקיד יועץ התקשורת שלה.

89 ועדה לא סטטוטורית הדנה בהתקשרויות עם יועצים הפטורים לדעת העירייה ממכרז, על פי הוראות תקנות המכרזים.

## התקשרות עם יועץ לראש העירייה בענייני אוכלוסיית יוצאי אתיופיה

הוועדה לבחירת יועצים של העירייה החליטה במאי 2014 להתקשר לשנה אחת עם יועץ לראש העירייה בענייני אוכלוסיית העדה האתיופית, זאת לאחר שעוזר ראש העירייה פנה לשלושה תושבי חדרה מהעדה האתיופית בעניין זה וביקשם לפרט את כישוריהם, את תולדות חייהם ואת גובה שכר הטרחה המבוקש על ידם לחודש עבודה. הוועדה נימקה את בחירתה בכך שהצעתו של היועץ הנבחר הייתה הזולה ביותר. כשבועיים מאוחר יותר התכנסה הוועדה בשנית והחליטה להוסיף לחוזה עם היועץ שנבחר הוצאות משרד בעלות של 2,000 ש"ח, כך שהחוזה הסתכם ב-12,000 ש"ח לחודש בתוספת מע"ם, ובסך הכול 14,160 ש"ח לחודש, כ-170,000 ש"ח לשנה. עוד נקבע בהסכם שנחתם עמו כי יקבל חדר מאובזר, ציוד משרדי ושירותי משרד ומזכירות מלאים שתמורתם ישלם לעירייה 2,000 ש"ח לחודש.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית חדרה כי בנסיבות שבהן הקריטריון היחיד לבחירה היה סכום ההצעה, לא היה מקום לבחור יועץ חיצוני בעלות של כ-170,000 ש"ח לשנה ללא קיום מכרז זוטא, וכי החלטת הוועדה להוסיף 2,000 ש"ח לחוזה פגעה בתחרות ההוגנת ובשוויון בין המציעים, ולמעשה רוקנה מתוכן את החלטת העירייה לבחור ביועץ כבעל ההצעה הנמוכה ביותר; לאחר התוספת הפכה הצעתו לשנייה בגובהה, מאחר שאחד המועמדים האחרים הציע שכר של 11,000 ש"ח.

היועץ שנבחר היה פעיל מרכזי בסיעת "אחים לדרך" שהתמודדה בבחירות 2013 למועצת העירייה. על פי פרסום במקומון באוקטובר 2013 - פרסום שמימנה סיעת ראש העירייה הנבחר מר גנדלמן - סיעת "אחים לדרך" תמכה בהיבחרו של מר גנדלמן לראשות עיריית חדרה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה ולעומד בראשה כי הליך מינויו של היועץ לראש העירייה בענייני אוכלוסיית יוצאי אתיופיה מעלה חשש ממשי כי שיקולים זרים הובילו להתקשרות עמו; קרי חשש כי ראש העירייה גמל לסיעה שתמכה במועמדותו בבחירות בכך שהעניק לנציג הסיעה משרד בבניין בבעלות העירייה, עם שירותי משרד ושכר טרחה.

## עיריית עפולה

### החברה הכלכלית לפיתוח עפולה בע"מ

#### התקשרות עם יועץ הנדסי לניהול פרויקטים

בספטמבר 2014 ביקש מנכ"ל החברה הכלכלית לפיתוח עפולה בע"מ מדירקטוריון החברה לאשר לו מינוי של יועץ הנדסי, אך לפי הרישום בפרוטוקול ישיבת הנהלת החברה, בקשתו לא נידונה כלל. למרות זאת מונה היועץ לתפקיד.

מנכ"ל החברה הכלכלית מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מיוני 2015 כי היועץ יועד ללוות אותו בביצוע פרויקטי פיתוח עבור העירייה, ו"לאור העובדה כי מדובר בכישורים מיוחדים ויוצאי דופן - מצאה החברה לנכון לפנות באופן יזום למספר בעלי מקצוע ידועים, מוכרים ומוערכים באזור כדי לבקש את הצעותיהם למתן השירותים הנ"ל... היועצים אליהם פנינו הינם יועצים המוכרים בענף ההנדסה".

יו"ר הדירקטוריון מסר בתשובתו כי המינוי אושר באותה ישיבה "אך בטעות... נשמטה שורה מרשימת ההחלטות שהתקבלו ולא נרשמה ההחלטה בעניין זה... מדובר בטעות בתום לב ברישום הפרוטוקול".

בדצמבר 2014 התכנסה "ועדת מתכננים" של החברה הכלכלית, בהשתתפות מהנדס העירייה, אחד הדירקטורים בחברה, מנכ"ל החברה והיועץ המשפטי החיצוני של העירייה, והחליטה לבחור יועץ שילווה את מנכ"ל החברה מהבחינה ההנדסית ובניהול פרויקטים, זאת לאחר שהוועדה פנתה בכתב לארבעה מהנדסים לקבלת הצעות מחיר. הוועדה לא נימקה את בחירתה.

היועץ שנבחר פעל בתקופת הבחירות לטובת היבחרו של עו"ד מירון לראשות עיריית עפולה, ואף הנחה עמו חוגי בית.

יו"ר הדירקטוריון מסר כי בהיעדר תקנות ספציפיות לחברות עירוניות בדבר פטור מהתקשרות, החברה אימצה את תקנות העיריות (מכרזים) בדבר חוזה ביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים, ובמקרה התקשרות זה מדובר בליווי וייעוץ הנדסי ומקצועי הדורשים ידע ומומחיות מיוחדים, ולכן פנתה החברה לארבעה משרדים הנדסיים. עוד מסר יו"ר הדירקטוריון בתשובתו כי החברה קבעה ששכר הטרחה של היועץ ייכלל בפנייה בכתב של הוועדה לארבעת המהנדסים שהתבקשו להציע גובה שכר טרחה, ורק הצעה אחת, זו שנבחרה, עמדה במגבלות רמת השכר שהוועדה קבעה.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה הכלכלית כי הליך ההתקשרות שנבחר ותוצאותיו מעלים חשש ממשי כי הזיקה הפוליטית לראש העירייה הייתה בעל משקל מרכזי בהתקשרות עם היועץ הנדסי.

לא נמצאו מסמכים  
המלמדים איזה ייעוץ  
שוטף, ארגוני או  
בכלל, נתן היועץ  
לחברה ומה תרם לה  
בפועל בחודשי  
העסקתו

בתיקי החברה לא נמצא הסכם חתום עם היועץ, והוא גם לא הובא לאישור דירקטוריון החברה. החברה גם לא פנתה למשרד הפנים לקבלת אישור לחוזה העסקה, כאמור בנספח לחוזר המנכ"ל המיוחד ממרץ 2003.

מנכ"ל החברה הכלכלית ויו"ר הדירקטוריון מסרו בתשובותיהם כי אכן לא נחתם הסכם עם היועץ, והוא הועסק בהתאם למסמך הצעת המחיר שהגיש והתנאים הנקובים בו.

יו"ר הדירקטוריון מסר בתשובתו כי ההתקשרות עם היועץ שנבחר הסתיימה כחודשיים לאחר תחילת העסקתו על רקע חילוקי דעות. הוא לא מסר על איזה רקע התגלעו חילוקי הדעות.

### התקשרות עם יועץ לקידום ולפיתוח תעשייה ותעסוקה

דירקטוריון החברה אישר בספטמבר 2014 את בקשת המנכ"ל שלה להעסיק "יועץ ארגוני". האישור ניתן בדיעבד, שכן בתחילת מאי 2014 חתמה החברה עם היועץ על הסכם עבודה ולפיו יחל מיד בתפקידו. אף שהדירקטוריון אישר את העסקתו כיועץ ארגוני, בהסכם נקבע כי הוא ישמש "יועץ ופרוייקטור לקידום ופיתוח תכניות כלכליות, חדשנות, זימות ופיתוח תעשייה ותעסוקה".

חוזה העסקתו של היועץ לא נשלח למשרד הפנים לאישור, כנדרש בחוזר המנכ"ל המיוחד ממרץ 2003. כאמור, גם קודם בקשת מנכ"ל החברה מהדירקטוריון לא נשלחה בקשה למשרד הפנים.


לא פורסם מכרז לתפקיד, גם לא נוהל שום הליך תחרותי אחר לבחירתו של יועץ ארגוני, לרבות פנייה לקבלת הצעות מנותני שירותים דומים. לא נקבעו המאפיינים והכישורים הנדרשים לאיש המשרה, לא נקבעה נחיצות המשרה ולא הוגדר אילו שירותים יספק מאיש התפקיד. בתיקי החברה גם לא נמצאו פרטים בדבר יצירת הקשר עם היועץ שנבחר, ניסיונו, כישוריו ומידת התאמתו לתפקיד. לא נמצאו מסמכים המלמדים איזה ייעוץ שוטף, ארגוני או בכלל, נתן היועץ לחברה ומה תרם לה בפועל בחודשי העסקתו, מספטמבר 2014 (עד מועד סיום הביקורת).

מנכ"ל החברה מסר בתשובתו כי תפקידו של היועץ מצריך מומחיות בתחום מסוים, ומכיוון שהיועץ בעל ניסיון עשיר ומומחה בפיתוח התעסוקה והתעשייה - לא היה צורך במכרז כלל.

יו"ר הדירקטוריון מסר בתשובתו כי העסקת היועץ אינה בגדר העסקת "יועץ בכיר", ולכן לדידו לא חלה עליה הוראת חוזר המנכ"ל בעניין אופן קליטתו לעבודה או מינויו, ולא היה צורך לקבל את אישור משרד הפנים קודם העסקתו.

היועץ שנבחר מתגורר ביישוב סמוך לעפולה, ובו כ-300 תושבים. באותו יישוב מתגורר גם מנכ"ל החברה.



  
בדצמבר 2013 התחיל  
לספק לחברה  
"שירותי ייעוץ בתחום  
ניהול תיאטרון  
גבעתיים" אדם שכונה  
במסמכי העירייה  
"מ.מ. מנהל  
התיאטרון".  
ההתקשרות נעשתה  
בלא מכרז; בלא  
שפורסמה פנייה של  
החברה להגשת  
מועמדות לתפקיד  
ובלא ועדת בחינה

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה הכלכלית כי היועץ שנבחר אינו מומחה יחיד בתחום זה, ועל החברה היה לנהל הליך בחירה סדור, שוויוני ושקוף לאיש התפקיד, לרבות קביעת הכישורים הנדרשים והצורך באיש המשרה. היה עליה גם לקבל את אישור הדירקטוריון קודם תחילת ההליך, ולא ארבעה חודשים אחרי תחילת העסקתו של היועץ. מן הראוי היה שהחברה תפעל לתעד איזה ייעוץ שוטף נתן היועץ בתקופת העסקתו.

## עיריית גבעתיים

### מינוי ממלא מקום מנהל תיאטרון גבעתיים

בשנים 2012-2013 סיפקה יעד חברה לפיתוח גבעתיים בע"מ שירותי ניהול אולם והשכרתו לאירועים שונים של תיאטרון גבעתיים. בסוף נובמבר 2013 פרש מי ששימש מנהל התיאטרון בשנים אלה.

בדצמבר 2013 התחיל לספק לחברה "שירותי ייעוץ בתחום ניהול תיאטרון גבעתיים" אדם שכונה במסמכי העירייה, באתר האינטרנט של תיאטרון גבעתיים ובפרסומים שונים "מ.מ. מנהל התיאטרון" החדש (להלן - מ"מ מנהל התיאטרון), וזאת על פי הסכם למתן שירותים שחתם עם החברה לשישה חודשים. ההתקשרות נעשתה בלא מכרז ובלא קיום הליך תחרותי אחר לבחירתו; בלא שפורסמה פנייה של החברה להגשת מועמדות לתפקיד ובלא ועדת בחינה. במסמכי העירייה והחברה גם לא נמצאו קורות החיים של מ"מ מנהל התיאטרון ופרטים בדבר הידע המקצועי שלו, נמת השכלתו וניסיונו הניהולי, אם היה לו כזה.

בפברואר 2014, בישיבת דירקטוריון החברה שהוקדשה למצב התיאטרון, נמסר כי העברת פעילות התיאטרון ל"יעד" גרמה לפגיעה קשה בכל הנושאים הקשורים לפעילות התיאטרון והחברה, להוצאת כספים חריגה ביותר ולהעסקת עובדים בהיקף שאינו מוסבר; וגם כי נמצאו ליקויים קשים ביותר בהתנהלות מנהל התיאטרון שפרש ובפיקוח והבקרה עליו על ידי חברת "יעד". הדירקטוריון אישר, בעקבות הדיווח, את הפסקת פעילות התיאטרון בתוך "יעד", וקבע כי החברה "תפנה להעביר את האחריות הניהולית, הארגונית, הכספית של תחום התיאטרון לעיריית גבעתיים". גם באותה ישיבה לא דן הדירקטוריון במינוי ממלא מקום למנהל התיאטרון לתקופת המעבר, וממילא לא אישר מינוי כזה.

ממלא מקום מנהל תיאטרון גבעתיים הוצב במקום השביעי ברשימת "גבעתיים שלנו" בראשות רן קוניק, שהתמודדה בבחירות 2013 וזכתה בחמישה נציגים במועצה.

**עיריית גבעתיים** מסרה בתשובתה כי הבחירה במועמד "התבצעה אך ורק משיקולים ענייניים ומקצועיים ואינה נוגעת בשום אופן להיותו חבר לשעבר ברשימת ראש העירייה לבחירות".

מועצת העירייה אישרה במרץ 2014 להעביר את ניהול התיאטרון לידי העירייה "באמצעות גורמי הפעלה חיצוניים". גם בישיבה זו לא נמסרה למועצה הודעה על מינויו של מ"מ מנהל התיאטרון.

בהסכם שחתמה החברה עם מ"מ מנהל התיאטרון בתאריך לא ידוע, ולפיו יחל לתת את שירותיו ב-1.12.13, נקבע כי הוא זכאי לקבל תמורה של 20,000 ש"ח כנגד חשבונית מס עבור 130 שעות עבודה חודשיות בצירוף מע"ם כחוק. בהסכם צוין כי תמורה זו "גבוהה משמעותית מתמורה מקבילה לעובד שכיר באותו התפקיד"<sup>90</sup>, וכי ידוע לחברה כי מ"מ מנהל התיאטרון הוא "שחקן פעיל ונותן שירותים לגופים אחרים ואין כל מניעה לפעולותיו אלו, אלא אם יעמדו בניגוד עניינים בין השירות שניתן על ידו לחברה". ההסכם לא הובא לאישור דירקטוריון "יעד".

אף שההסכם עם מ"מ מנהל התיאטרון נחתם לשישה חודשים, הוא המשיך לנהל בפועל את התיאטרון גם לאחר מכן. בחברה ובעירייה לא נמצאו מסמכים המלמדים מי האריך את ההסכם עמו ומדוע. גם לא נמצאו מסמכים המעידים על החלטת דירקטוריון "יעד" על מינוי מ"מ מנהל התיאטרון ועל העברת פעילות התיאטרון לעמותה עירונית נוספת, כפי שנכתב בפרוטוקול ישיבה שהתקיימה בלשכת סגנית ראש עיריית גבעתיים בנובמבר 2014.

בנובמבר 2014 חתמה "יעד" על נספח להסכם עם מ"מ מנהל התיאטרון ובו האריכה את תקופת כהונתו עד סוף ינואר 2015.

השתלשלות העניינים במינוי ממלא מקום מנהל תיאטרון גבעתיים וההליך הלא תקין של המינוי מעלים חשש כי במינוי לא נשקלו שיקולים ענייניים, וכי קבלת ההחלטות בעניין זה הונעה על ידי זיקתו הפוליטית.

**עיריית גבעתיים** מסרה בתשובתה כי הליך המינוי, כמו גם הכנת החוזה וארגון הליכי ההתקשרות, הופקדו בידי עורך הדין של החברה והעירייה האחראי לתחום זה. הלה לא מסר לחברה כי ההתקשרות טעונה מכרז או הליך תחרותי אחר, או כי קיימת מניעה חוקית או משפטית לביצוע ההתקשרות, אשר נעשתה לנוכח הצורך הדחוף למנוע קריסתו של מוסד עירוני חשוב.

90 עובדה זו צוינה כדי למנוע מהיועץ לטעון בעתיד לקיומם של יחסי עובד-מעביד בינו לבין החברה.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי בתיקי העירייה לא נמצאה חוות דעת כזו בכתב, והעירייה גם לא צירפה חוות דעת שכזו לתשובתה. לדעת משרד מבקר המדינה ניהול התיאטרון הוגדר אמנם בהסכם כ"ייעוץ בתחום ניהול תיאטרון", אך במסמכי העירייה והחברה ובפרסומי התיאטרון כונה בעל התפקיד "ממלא מקום מנהל התיאטרון" - שם המתאר את התפקיד בפועל. זהו תפקיד ניהולי-ביצועי שאין לו מאפיינים של עבודת ייעוץ.

**עיריית גבעתיים** מסרה עוד כי לדעתה, עלות ההתקשרות לא רק שלא הייתה הוצאה כספית נוספת מקופת החברה אלא אף חסכה לה כספים, מכיוון שעלות העסקה של מנהל תיאטרון גבוהה משמעותית מעלות ההתקשרות עם מ"מ מנהל התיאטרון. למעשה, התמורה ששילמה החברה נמוכה משמעותית מהמקובל בשוק ומתעריפי החשב הכללי לשירותי ייעוץ; מינוי לשלושה חודשים אינו רלוונטי והארכת ההסכם נעשתה בליט ברירה, מאחר שהקמת העמותה העירונית שאמורה לנהל את התיאטרון התעכבה חודשים ארוכים מעבר לתכנון הראשוני.

העירייה מסרה עוד כי ייתכן שבסיטואציה אחרת, שבה היה לחברה זמן נוסף או מרווח פעולה גדול יותר, היה מקום לקיים הליך ארוך יותר ומורכב יותר של קבלת הצעות נוספות. החברה גם אינה מסכימה כי ניהול התיאטרון הוא "תפקיד ניהולי ביצועי", אלא טוענת כי הוא בגדר "ייעוץ עקב מקצועיות מיוחדת" של בעל מקצוע ייחודי ולכן מתאים להתקשרות בחוזה לייעוץ. לגבי אי-אישור ההתקשרות בדירקטוריון החברה, "יעד" מסרה כי אין היא נוהגת כך; לשם כך קיים מנכ"ל החברה, או במקרה של התקשרויות באמצעות מכרז - ועדת המכרזים של החברה.

משרד מבקר המדינה העיר לחברת "יעד" ולעומד בראש הדירקטוריון שלה כי בהליך מינוי מ"מ מנהל התיאטרון הם פעלו שלא בהתאם לכללי מינהל תקין המסדירים הליכי התקשרות עם נותני שירותים, וכי עליה להקפיד על כללים אלו גם במקרים של צורך דחוף. לפיכך אופן ביצוע ההתקשרות כפי שפורט אינו מתיישב עם חובתה של החברה לפעול בכל הנוגע להעסקת עובדים בהתאם לכללים החלים על קבלת עובדים ברשויות מקומיות, שעוגנו בתקנונה של החברה, ולדיני המכרזים המחייבים גוף ציבורי בהתקשרויותיו.

## התקשרות עם יועץ משפטי חיצוני

לפי חוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי), התשל"ו-1975 (להלן - חוק הייעוץ המשפטי), חייבת כל עירייה וכן מועצה מקומית שקבע שר הפנים למנות יועץ משפטי שהוא עובד אותה רשות.

בפסק דין של בית המשפט המחוזי<sup>91</sup> בעניין התקשרות של רשות מקומית עם יועץ משפטי חיצוני הדגיש השופט ג' גינת: "גם כשאין חובת מכרז, חובתו של גוף ציבורי,

91 עת"ם (חי') 4129/07 שריף נ' ראש המועצה המקומית אבו סנאן (פורסם במאגר ממוחשב, 24.3.08).

שהוא נאמן הציבור ונסמך על כספיו, לנהוג על פי עקרונות של מתן הזדמנות שווה למעוניינים לתת שירות וקיום תחרות הוגנת ביניהם על פי כללי מינהל תקין".

**עיריית עפולה ונשר** התקשרו עם יועצים משפטיים חיצוניים למתן שירותי ייעוץ משפטי, כלהלן:

1. **עיריית עפולה:** העירייה לא מינתה יועץ משפטי שהוא עובד העירייה, בניגוד לחובתה על פי חוק הייעוץ המשפטי.

העירייה מסרה בתשובתה כי פרסמה כמה פעמים מכרזים לתפקיד יועץ משפטי פנימי, ומי שנבחרה לתפקיד התפטרה לאחר זמן קצר. במכרז נוסף שפורסם הוקפאו ההליכים בגלל עתירה מינהלית בעניינו.

העירייה התקשרה באמצע פברואר 2014 עם עורך דין לשם מתן ייעוץ משפטי לעירייה, ייצוג וטיפול משפטי כיועץ משפטי חיצוני למשך ארבע שנים, ממרץ 2014<sup>92</sup>.

בהסכם עם עורך הדין נקבעה התמורה לשירותי הייעוץ והטיפול השוטף.

ממרץ 2014 ועד סוף נובמבר 2014 שילמה העירייה למשרד עורכי הדין כ-700,000 ש"ח (כולל מע"ם) תשלומי שכר טרחה בגין טיפול בתיקים.

העירייה התקשרה עם עורך הדין בלא לקיים הליך מתועד, שקוף ותחרותי אשר לאופן המינוי ואשר לגובה שכר הטרחה שנקבע בהתקשרות. עוד הועלה כי לעורך הדין הייתה היכרות מוקדמת עם ראש העירייה.

עורך הדין מסר בתשובתו מיוני 2015 כי אין לו ולא היו לו כל קשרי חברות אישיים עם ראש העיר, וכי להיכרותם בסיס מקצועי בלבד, כעורכי דין משני עברי המתרס, ובמסגרתה רחש לו מר מירון "הערכה ואמון רבים". הוא ציין שהפנייה אליו הייתה "על בסיס מקצועי וענייני בלבד".

**עיריית עפולה** צרפה לתשובתה חוות דעת בנוגע להתקשרות זו שניתנה לה ביוני 2015, ולפיה ייעוץ משפטי הוא בגדר עבודה מקצועית הדורשת יחסי אמון מיוחדים, ועל כן חל על התקשרות זו פטור ממכרז.

2. **עיריית נשר:** בעירייה מועסק זה שנים יועץ משפטי שהוא עובד הרשות המקומית.

92 בהסכם נקבע כי מיום 1.3.14 ילווה עורך הדין את העבודה השוטפת במחלקות העירייה, וכי הייעוץ לא יכלול את הוועדה המקומית לתכנון ובנייה. עוד נקבע כי עורך הדין ישתתף, בהתאם לדרישות ראש העירייה, בישיבות ועדות העירייה, ובכלל זה בישיבות ועדות הכספים, המכרזים וההנהלה, ובישיבות מועצת העיר. נקבע כי ייצג את העירייה - בהתאם למה שתמסור לטיפולו - בחוזים, עסקאות והתקשרויות, בתובענות המתנהלות בפני כל הערכאות ובהליכים בפני לשכת ההוצאה לפועל.

בנובמבר 2013 התקשרה העירייה עם משרד עורכי דין (להלן - עורך הדין) כדי שייצג אותה בתביעות אזרחיות, בעתירות מינהליות ובענייני ארנונה, חוזים ומכרזים ורישום נכסי העירייה ברשם המקרקעין. בהסכם נקבע כי בתמורה לשירותי הייעוץ תשלם העירייה לעורך הדין 38,000 ש"ח לחודש וכן מע"ם (ובסך הכול 44,840 ש"ח).

העירייה לא פנתה לקבלת הצעות מחיר מכמה משרדי עורכי דין ולא קיימה הליך מסודר, מתועד ושקוף לפני ההתקשרות. גם לא ידוע כיצד נקבע גובה שכר הטרחה בהתקשרות עם עורך הדין.

עורך הדין ייצג בין נובמבר 2007 לאוקטובר 2013 בכמה עתירות מינהליות את מר אבי בינמו, בתפקידו דאז כחבר מועצת **עיריית נשר** מהאופוזיציה. עורך הדין אף ייצג את "עמותת הלוחמים כפיר", שמר בינמו היה היו"ר שלה עד סוף 2013, המועד שבו נבחר לראשות **עיריית נשר**.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריות עפולה ונשר כי גם בהיעדר חובת מכרז למינוי יועץ משפטי חיצוני לעירייה עליהן לקיים הליך מינהלי סדור, שבמסגרתו ייבחנו כמה הצעות לאותה התקשרות על פי אמות מידה אחידות, בעיקר אם יש מועמדים בעלי היכרות קודמת עם ראש העירייה.

**עיריית עפולה** מסרה בתשובתה הנוספת כי מאוקטובר 2015 מכהן יועץ משפטי פנימי בעירייה "לאחר שנבחר במכרז".

## סיכום

בתקופה שלאחר  
הבחירות לרשויות  
המקומיות בנובמבר  
2013 התקבלו  
לעבודה בעיריות  
שנבדקו ובתאגידים  
שלהן, בהליכים בלתי  
תקינים, עשרות  
עובדים שהיו פעילים  
פוליטיים או מקורבים  
לראש העירייה

דוח זה מצביע על כך שבתקופה שלאחר הבחירות לרשויות המקומיות בנובמבר 2013 התקבלו לעבודה בעיריות שנבדקו ובתאגידים שלהן, בהליכים בלתי תקינים, עשרות עובדים שהיו פעילים פוליטיים או מקורבים לראש העירייה או לחברי הקואליציה. מרבית העובדים האלה התקבלו במכרזים שליקויים חמורים נמצאו בהליכי ניהולם. בחלק מהמינויים עלה חשש סביר וממשי שהפן הפוליטי או האישי היה גורם משפיע ולפעמים אף מכריע בבחירתם לתפקיד. מספר המינויים הפוליטיים שהועלו מצביע גם על תופעה מדאיגה של חריגה מהוראות הדין הנוגעות לאיוש משרות ומכללי המינהל התקין.

נוסף על כך פיטרו חלק מהעיריות עובדים בכירים או עודדו את פרישתם והתפטרותם, ועלה חשש שהפיטורים אף הם נעשו על רקע פוליטי וכדי לפנות את המשרות לפעילים פוליטיים.

השירות הציבורי במדינת ישראל מושתת על עובדים קבועים האמורים להתמנות לתפקידם על פי כישוריהם המקצועיים, בלי שלזכות פוליטית יהיה משקל כלשהו, לשבט או לחסד, בתהליך המיון, הבחירה והמינוי לתפקיד. מינוי עובד בשירות הציבורי בידי איש ציבור על פי שיקולים זרים של אינטרסים פוליטיים-מפלגתיים צרים הוא פסול, ומפר את אמון הציבור ברשות המבצעת ובשירות הציבורי. מינוי מעין זה פוגע בעקרון שלטון החוק ובעקרון השוויון ועלול לפגוע ברמה המקצועית של עובדי הציבור, להביא לתופעה של מתן קדימות לקשרים על פני כישורים, ולהוביל לניגוד עניינים ולחשש לשקילת שיקולים זרים המתבטאת בהעדפת עניין מפלגתי על אינטרס ציבורי. נוסף על כך, במרבית הליכי קבלת העובדים המתוארים בדוח זה נגרמו ללא ספק טרחה מיותרת ועוגמת נפש מרובה לכל המתמודדים הפוטנציאליים לתפקידים, שסברו שניתנת להם הזדמנות שווה לזכות במכרזים.

לנוכח הליקויים החמורים, המהותיים וכבדי המשקל שהעלה משרד מבקר המדינה, בייחוד בהתנהלות עיריות נשר ועפולה, ולנוכח הפגיעה באמון ציבור תושבי הרשויות במוסדות השלטון המקומי ומינוי מועמדים שנראה כי קשריהם קדמו לכישוריהם, ממליץ משרד מבקר המדינה למשרד הפנים לנקוט צעדים תקיפים העומדים לרשותו על פי דין כנגד ראשי עיריות נשר ועפולה בגין פגיעה קשה בסדרי מינהל תקין, בטוהר המידות ובמוסר הציבורי. יצוין כי בעת סיכום הדוח ומסקנותיו התגבש במשרד מבקר המדינה החשש לעבירות פליליות בכמה עניינים. בהתאם להוראות הדין יועברו אלה ליועץ המשפטי לממשלה.

יודגש כי אין בהערות משרד מבקר המדינה כדי להטיל דופי בכישוריהם של מי מהמועמדים שנבחרו. הביקורת התמקדה בפגמים שנפלו בהליכי המינוי ובפערים שבין הדרישות על פי הדין ובין הליכי המינוי בפועל, ולא בטיב העבודה או השירות של ממלאי התפקידים.

## נספח

להלן מובאים נתונים על הליך קבלת העובדים וקליטת היועצים בשש העיריות שנבדקו ובתאגידים העירוניים שלהם. הנתונים כוללים את התפקידים שאיישו העובדים והיועצים, הזיקה שלהם לראש העירייה וריכוז עיקרי הפגמים שנפלו בהליכי בחירתם וקליטתם.

### לוח 2: ריכוז עיקרי הפגמים בתהליך קליטת עובדים ויועצים בעלי זיקה לראש עירייה<sup>93</sup> לאחר בחירות 2013<sup>94</sup>

התפקיד	הזיקה	הפגמים שנפלו בתהליך
<b>עיריית עפולה (ראש העירייה: עו"ד יצחק מירון)</b>		
<b>עיריית עפולה</b>		
מנכ"ל	כיהן בתפקיד מנהל מטה הבחירות של סיעת "תנופה לעפולה" במשך חודשים רבים ללא שכר. הלווה לסיעה במערכת הבחירות 25,000 ש"ח.	הרכב ועדת המכרזים לבחירת עובדים בכירים לא תאם את ההרכב שנקבע בפקודת העיריות; המועמד לא עמד בתנאי הסף שנקבעו לתפקיד בעניין הניסיון התעסוקתי הנדרש.
ראש מינהל התרבות והספורט	היה פעיל במערכת הבחירות לטובת סיעתו של ראש העירייה. תרם לסיעה 5,000 ש"ח.	במכרז לא פורסמה דרגת המשרה; מספר זוגי של חברי ועדת הבחינה; אי-השתתפות נציג ציבור בוועדה; לשני חברי ועדה הייתה היכרות קודמת עם המועמד; חברי הוועדה לא חתמו על הפרוטוקול; תוצאות המכרז נקבעו מראש.
סמנכ"ל התפעול	השתתף באופן פעיל במסע הבחירות של סיעת "תנופה לעפולה" והעומד בראשה. בתקופת הבחירות היה גם אחראי למחשוב המטה של ראש העירייה הנבחר. השתתף בכנסים בחירות של הסיעה וגם נשא בהם דברים.	במכרז לא פורסמה דרגת המשרה; תנאי הסף הותאמו לכישורי המועמד; פרק הזמן בין ההזמנה לוועדת הבחינה ובין מועד קיום הבחינה היה קצר מהנדרש בתקנות; מספר זוגי של חברי הוועדה; אי-השתתפות נציג ציבור בוועדה; לשני חברי ועדה הייתה היכרות קודמת עם המועמד; חברי הוועדה לא חתמו על הפרוטוקול; תוצאות המכרז נקבעו מראש.

93 או לסיעתו או לסיעה החברה בקואליציה העירונית.

94 בשש העיריות שנבדקו ובתאגידים העירוניים שלהן.

הפגמים שנפלו בתהליך	הזיקה	התפקיד
<p>במכרז לא פורסמה דרגת המשרה; תנאי הסף הוחמרו לעומת הנדרש בתקנות; הרכב ועדת הבחינה לא תאם את הנדרש בתקנות; מספר זוגי של חברי הוועדה; אי-השתתפות נציג ציבור בוועדה; לשני חברי ועדה הייתה היכרות קודמת עם המועמד; חברי הוועדה לא חתמו על הפרוטוקול; תוצאות המכרז נקבעו מראש.</p>	<p>השתתף באופן פעיל במסע הבחירות של הסיעה והעומד בראשה.</p>	<p>סמנכ"ל החינוך</p>
<p>במכרז לא פורסמה דרגת המשרה; פרק הזמן בין ההזמנה לוועדת הבחינה ובין מועד קיום הבחינה היה קצר מהנדרש בתקנות; מספר זוגי של חברי הוועדה; אי-השתתפות נציג ציבור בוועדה; לשני חברי ועדה הייתה היכרות קודמת עם המועמד; חברי הוועדה לא חתמו על הפרוטוקול; תוצאות המכרז נקבעו מראש; המועמד לא עמד בתנאי הסף של הניסיון המקצועי שפרסמה העירייה.</p>	<p>הוצב במקום ה-11 ברשימת המועמדים של סיעת "תנופה לעפולה" למועצת העירייה. היה דובר הסיעה בתקופת הבחירות. ניהל את קמפיין הבחירות של הסיעה.</p>	<p>דובר העירייה</p>
<p>במכרז לא פורסמה דרגת המשרה; תנאי הסף הוקלו לעומת הנדרש בתקנות; פרק הזמן בין ההזמנה לוועדת הבחינה ובין מועד קיום הבחינה היה קצר מהנדרש בתקנות; מספר זוגי של חברי הוועדה; אי-השתתפות נציג ציבור בוועדה; המכרז התקיים ללא נציג משרד החינוך והתרבות, למרות בקשת המשרד להשתתפות נציג מטעמו; לשני חברי ועדה הייתה היכרות קודמת עם המועמד; חברי הוועדה לא חתמו על הפרוטוקול; תוצאות המכרז נקבעו מראש.</p>	<p>הוצב במקום ה-12 ברשימת מועמדי סיעת "תנופה לעפולה" למועצת העירייה.</p>	<p>מנהל מחלקת הספורט</p>
<p>במכרז לא פורסמה דרגת המשרה; אי-השתתפות נציג ציבור בוועדת הבחינה; לשלושה חברי ועדה הייתה היכרות קודמת עם המועמד; חברי הוועדה לא חתמו על הפרוטוקול; תוצאות המכרז נקבעו מראש. כלל לא פורסם מכרז; מונה לתפקיד מנהל יחידה אף שלא עמד בדרישות ההשכלה של משרד הפנים.</p>	<p>השתתפה באופן פעיל במסע הבחירות לטובת ראש העירייה הנבחר ושימשה בתפקיד ראש מטה העולים בסיעתו. דודו של מנהל מחלקת הספורט של העירייה, שהוצב במקום ה-12 ברשימת המתמודדים של סיעת ראש העירייה למועצת העירייה בבחירות. השתתף במסע הבחירות של סיעת "תנופה לעפולה". תרם לסיעה 5,000 ש"ח.</p>	<p>מנהלת מחלקת הקליטה  עוזר לסגן ראש העירייה וממונה על פניות הציבור, מרכז המוקד העירוני וש"ל (שירות ייעוץ לאזרח)</p>



הפגמים שנפלו בתהליך	הזיקה	התפקיד
<p>משרה חדשה בעירייה; במכרז לא פורסמה דרגת המשרה; אי-השתתפות נציג ציבור בוועדת הבחינה; תנאי הסף שפורסמו אינם נמנים עם תנאי הסף שנקבעו לתפקיד מנהלת יחידת נוער; לשלושה מחברי הוועדה הייתה היכרות קודמת עם המועמדת; חלק מחברי הוועדה לא נימקו את החלטתם; חברי הוועדה לא חתמו על הפרוטוקול.</p>	<p>הוצבה במקום הרביעי בסיעת "תנופה לעפולה" למועצת העירייה.</p>	<p>מנהלת אגף אסטרטגיה, צעירים ונוער</p>
<p>במכרז לא פורסמה דרגת המשרה; המועמדת לא עמדה בתנאי הסף למכרז; פרק הזמן בין ההזמנה לוועדת הבחינה ובין מועד קיום הבחינה היה קצר מהנדרש בתקנות; לשני חברי ועדה הייתה היכרות קודמת עם המועמדת; אי-השתתפות נציג ציבור בוועדה; חברי הוועדה לא נימקו את החלטתם; חברי הוועדה לא חתמו על הפרוטוקול.</p>	<p>תרמה 5,000 ש"ח בתקופת הבחירות לסיעת "תנופה לעפולה".</p>	<p>מנהלת מרכז השכלה</p>
<p>התחיל בעבודתו בעירייה ללא פרסום מכרז; במכרז שפורסם לאחר חודשים רבים לא פורסמה דרגת המשרה; פרק הזמן בין ההזמנה לוועדת הבחינה ובין מועד קיום הבחינה היה קצר מהנדרש בתקנות; מספר זוגי של חברי ועדה; אי-השתתפות נציג ציבור בוועדה; חברי הוועדה לא חתמו על הפרוטוקול; לשני חברי ועדה הייתה היכרות קודמת עם המועמד; לפני פרסום המכרז אושרה צאתו לקורס בתמורה להתחייבות לשתי שנות עבודה בעירייה.</p>	<p>הוצב במקום ה-15 ברשימת המועמדים של סיעת "תנופה לעפולה".</p>	<p>נהג ראש העירייה ואחראי ניקיון ותחזוקה של בניין העירייה</p>
<p>במכרז לא פורסמה דרגת המשרה; תנאי הסף הוקלו לעומת הנדרש בתקנות; מספר זוגי של חברי ועדת הבחינה; אי-השתתפות נציג ציבור בוועדה; חברי הוועדה לא נימקו את החלטתם; חברי הוועדה לא חתמו על הפרוטוקול; לשני חברי ועדה הייתה היכרות קודמת עם המועמד.</p>	<p>פעיל פוליטי מרכזי לטובת סיעתו של ראש העירייה.</p>	<p>רכז ספורט בתחום הלא פורמלי</p>
<p>משרה חדשה בעירייה; אי-השתתפות נציג ציבור בוועדת הבחינה; לשני חברי ועדה הייתה היכרות קודמת עם המועמד; תוצאות המכרז נקבעו מראש.</p>	<p>היה נוכח באירוע במטה הבחירות של ראש העירייה הנבחר, בכנס בחירות ובמסיבת הניצחון.</p>	<p>מנהל מחלקת איכות הסביבה ורישוי עסקים</p>

התפקיד	הזיקה	הפגמים שנפלו בתהליך
מנהלת אזור (1)	הוצבה במקום השביעי ברשימת מועמדי סיעת "תנופה לעפולה".	במכרז לא פורסמה דרגת המשרה; פרק הזמן בין ההזמנה לועדת הבחינה ובין מועד קיום הבחינה היה קצר מהנדרש בתקנות; המועמדת לא עמדה בתנאי הסף שקבעה העירייה בעניין הניסיון הניהולי הנדרש; אי-השתתפות נציג ציבור בוועדה; חברי הוועדה לא נימקו את החלטתם; חברי הוועדה לא חתמו על הפרוטוקול; לשלושה חברי ועדה הייתה היכרות קודמת עם המועמדת.
מנהל אזור (2)	הוצב במקום העשירי ברשימת מועמדי סיעת "תנופה לעפולה".	במכרז לא פורסמה דרגת המשרה; פרק הזמן בין ההזמנה לועדת הבחינה ובין מועד קיום הבחינה היה קצר מהנדרש בתקנות; המועמד לא עמד בתנאי הסף שקבעה העירייה בעניין הניסיון הניהולי הנדרש; אי-השתתפות נציג ציבור בוועדה; חברי הוועדה לא נימקו את החלטתם; חברי הוועדה לא חתמו על הפרוטוקול; לשלושה חברי ועדה הייתה היכרות מוקדמת עם המועמד.
מנהלת אגף משאבי האנוש	היכרות אישית-חברית קודמת עם ראש העירייה הנבחר ממקום עבודה אחר.	במכרז לא פורסמה דרגת המשרה; פרק הזמן בין ההזמנה לועדת הבחינה ובין מועד קיום הבחינה היה קצר מהנדרש בתקנות; אי-השתתפות נציג ציבור בוועדה; חברי הוועדה לא חתמו על הפרוטוקול.
מנהלת מחלקת הרכש	בן זוגה היה פעיל במטה של ראש העירייה במערכת הבחירות.	במכרז לא פורסמה דרגת המשרה; פרק הזמן בין ההזמנה לועדת הבחינה ובין מועד קיום הבחינה היה קצר מהנדרש בתקנות; מספר זוגי של חברי הוועדה; אי-השתתפות נציג ציבור בוועדה; חברי הוועדה לא חתמו על הפרוטוקול; לשלושה חברי ועדה הייתה היכרות מוקדמת עם בן זוגה של המועמדת.
סגן מנהל מחלקת הקליטה	פעיל בסיעת "תנופה לעפולה". תרם לסיעה 4,000 ש"ח.	יצירת משרה שלא הייתה קיימת עד אז בעירייה; אי-השתתפות נציג ציבור בוועדת הבחינה; חברי הוועדה לא חתמו על הפרוטוקול; לשלושה חברי ועדה הייתה היכרות מוקדמת עם המועמד.
מנהל אזור ורכז מוטמנים	אחיו של ראש מינהל התרבות והספורט, שהיה פעיל מרכזי במסע הבחירות של ראש העירייה הנבחר.	משרה חדשה בעירייה; מונה כממלא מקום בתפקיד חודשים רבים לפני צאת המכרז לדרך; במכרז לא פורסמה דרגת המשרה; מספר זוגי של חברי ועדת הבחינה; אי-השתתפות נציג ציבור בוועדה; חברי הוועדה לא חתמו על הפרוטוקול.

הפגמים שנפלו בתהליך	הזיקה	התפקיד
<p>במכרז לא פורסמה דרגת המשרה; פרק הזמן בין ההזמנה לוועדת הבחינה ובין מועד קיום הבחינה היה קצר מהנדרש בתקנות; אי-השתתפות נציג ציבור בוועדה; חברי הוועדה לא חתמו על הפרוטוקול; לשלושה חברי ועדה הייתה היכרות מוקדמת עם המועמד.</p> <p>לפני ההתקשרות לא התקיים הליך מתועד, שקוף ותחרותי אשר לאופן מינויו ולגובה שכר הטרחה שנקבע בהתקשרות עמו.</p>	<p>נטל חלק פעיל במסע הבחירות של ראש העירייה.</p> <p>היכרות קודמת עם ראש העירייה.</p>	<p>מפקח גינון באגף התפעול</p> <p>יועץ משפטי חיצוני לעירייה</p>
<b>החברה הכלכלית לפיתוח עפולה בע"מ</b>		
<p>לא נמצאה פנייה למשרד הפנים בבקשה למינוי ועדת בחינה; לא הועבר לאישור משרד הפנים נוסח המכרז לפני פרסומו; פרוטוקול הישיבה לקה בחסר; אחד משלושת חברי הוועדה לא נימק את בחירתו; שניים מחברי הוועדה נתנו משקל רב לכך שהמועמד שנבחר הוא תושב עפולה (אף שאינו תושב העיר).</p> <p>העובד התקבל לתפקיד שלושה חודשים לפני פרסום המכרז; במכרז לא נקבעו מאפייני המשרה, הדירוג, הדרגה ושכר מנהל הבריכה; לא התקיים הליך קבלה לתפקיד; העובד שהתקבל השתכר שכר חריג.</p> <p>קודם המינוי נשלחו בקשות לקבלת הצעות לארבעה מהנדסים ולא ידוע למה דווקא לאלה; לא נמצא הסכם חתום עם היועץ; ההסכם לא הובא לאישור הדירקטוריון; לא הייתה פנייה למשרד הפנים לקבלת אישורו לחוזה ההעסקה.</p> <p>נחתם הסכם עם היועץ שלושה חודשים קודם אישור דירקטוריון החברה; חוזה ההעסקה לא נשלח לאישור משרד הפנים; לא פורסם מכרז לתפקיד; לא נוהל הליך תחרותי אחר לבחירת היועץ; לא נקבעו המאפיינים והכישורים הנדרשים לאיוש המשרה; לא נקבעה נחיצות המשרה; לא נקבע אילו שירותים יספק מאיש התפקיד; לא נמצאו מסמכים המלמדים איזה יועץ שוטף, ארגוני או אחר נתן היועץ לחברה.</p>	<p>היה אחראי לחלק ממערך המחשוב במסע הבחירות של ראש העירייה.</p> <p>אביו של מי שפעל בתקופת הבחירות להיבחרו של ראש העירייה, וביצע - כנראה ללא תשלום - את התקנת הרמקולים והסאונד בכנסי הבחירות של סיעת "תנופה לעפולה".</p> <p>פעל בתקופת הבחירות לטובת היבחרו של ראש העירייה ואף הנחה עמו חוגי בית.</p> <p>מתגורר באותו יישוב (כ-300 תושבים) שבו מתגורר גם מנכ"ל החברה.</p>	<p>מנכ"ל</p> <p>מינוי מפעיל בריכת שחייה</p> <p>יועץ הנדסי לניהול פרויקטים</p> <p>יועץ לקידום ולפיתוח תעשייה ותעסוקה</p>

הפגמים שנפלו בתהליך	הזיקה	התפקיד
<b>עיריית נשר (ראש העירייה: מר אברהם בינמו)</b>		
<b>עיריית נשר</b>		
תנאי הסף הוקלו לעומת הנדרש בתקנות; לא התקיימה ועדת בחינה.	בן זוגה של מי שהוצבה במקום השמיני ברשימת סיעת ראש העירייה.	מנהל יחידת אחזקה ותחזוקה
לא התקיימה ועדת בחינה.	הוצב במקום ה-25 ברשימת סיעת ראש העירייה.	עובד תחזוקה
לא התקיימה ועדת בחינה.	גיסתו הוצבה במקום ה-22 ברשימת סיעת ראש העירייה.	עובד תחזוקה
לא התקיימה ועדת בחינה.	פעילה במסע הבחירות של סיעת ראש העירייה.	מזכירה לממלא מקום ראש העירייה
לא התקיימה ועדת בחינה.	ניהל קשר חברי עם בנו של ממלא מקום ראש העירייה.	מזכיר לממלא מקום ראש העירייה
לא התקיימה ועדת בחינה.	היכרות שלו ושל אמו עם ראש העירייה.	מנהל המוקד העירוני
תנאי הסף הוקלו לעומת הנדרש בתקנות; לא התקיימה ועדת בחינה.	בן זוגה היה פעיל במסע הבחירות של סיעת ראש העירייה.	רכות משאבי אנוש
לא מונה נציג ציבור לוועדת הבחינה; ראש העירייה לא זימן את כל המועמדים להופיע בפני הוועדה; המועמדת לא עמדה בתנאי הסף שנקבעו לתפקיד בעניין הניסיון המקצועי הנדרש.	הוצבה במקום השלישי ברשימת סיעה שהעומד בראשה מונה לסגן ראש העירייה בשכר.	יועצת לקידום מעמד האישה
לא מונה נציג ציבור לוועדת הבחינה; ראש העירייה לא זימן איש מבין המועמדים להופיע בפני הוועדה, לרבות מי שנבחר לתפקיד.	הוצב במקום השני ברשימת סיעה שתמכה בראש העירייה הנבחר והייתה שותפה בקואליציה.	רכז קליטה עירוני
תנאי הסף הוחמרו לעומת הנדרש בתקנות; לא מונה נציג ציבור לוועדת הבחינה; ראש העירייה לא זימן את כל המועמדים להופיע בפני הוועדה.	היכרות מוקדמת עם ראש העירייה.	אב בית בבית ספר
כלל לא פורסם מכרז.	בתה של מי שהוצבה במקום ה-22 בסיעת ראש העירייה הנבחר. היא עצמה הועסקה בשכר בתקופת הבחירות באותה סיעה.	מוקדנית

הפגמים שנפלו בתהליך	הזיקה	התפקיד
<p>לפני ההתקשרות לא התקיים הליך מסודר, מתועד ושקוף אשר לאופן מינויו ולגובה שכר הטרחה שנקבע בהתקשרות עמו.</p>	<p>ייצג בעבר, בכמה עתירות מינהליות, את ראש העירייה בתפקידו דאז כחבר מועצת עיריית נשר מהאופוזיציה. עורך הדין אף ייצג עמותת שראש העירייה היה באותה עת היו"ר שלה.</p>	<p>יועץ משפטי חיצוני לעירייה</p>
<b>עיריית אשקלון (ראש העירייה: מר איתמר שמעוני)</b>		
<b>עיריית אשקלון</b>		
<p>ליקוי באיזוש ועדת המכרזים לעובדים בכירים.</p> <p>במכרז לא פורסמה דרגת המשרה; המועמד הגיש מועמדות לאחר תום המועד להגשות; לרוב חברי ועדת הבחינה זיקה פוליטית משותפת עם המועמד; אי-השתתפות נציג ציבור בוועדה.</p> <p>במכרז לא פורסמה דרגת המשרה; תנאי הסף שונו לעומת הנדרש בתקנות; הזמנה לריאיון בפרק זמן קצר מהקבוע בדיון; רוב חברי ועדת הבחינה בעלי זיקה פוליטית לראש העירייה; נציג הציבור בוועדה בעל זיקה פוליטית.</p> <p>במכרז לא פורסמה דרגת המשרה; תנאי הסף הותאמו לכישורי המועמדת; מספר זוגי של חברי ועדת הבחינה; נציג הציבור בוועדה בעל זיקה פוליטית; רוב חברי הוועדה בעלי זיקה פוליטית לראש העירייה, ובחירתם היא שהכריעה.</p> <p>משרה חדשה בעירייה; אי-השתתפות נציג ציבור בוועדת הבחינה; רוב חברי הוועדה בעלי זיקה פוליטית לראש העירייה, ובחירתם היא שהכריעה; בפרוטוקול לא נרשמו הנימוקים לבחירה.</p>	<p>פעיל פוליטי מרכזי במטהו של ראש העירייה שנבחר; הלווה לסיעת ראש העירייה באוקטובר 2013 כ-50,000 ש"ח.</p> <p>פעיל במטה הבחירות של ראש העירייה הנבחר.</p> <p>אביו של ראש מטה הצעירים בסיעת "אשקלון תנצח בראשות איתמר שמעוני".</p> <p>קרוב משפחתה מדרגה ראשונה הוא איש עסקים, מכר של ראש העירייה הנבחר, אשר תמך בגלוי במועמדותו לראשות העירייה בבחירות 2013.</p> <p>בתקופת הבחירות הלווה 80,000 ש"ח לסיעת "אשקלון תנצח בראשות איתמר שמעוני".</p>	<p>מנכ"ל העירייה</p> <p>נהג ראש העירייה</p> <p>מנהל אגף החינוך</p> <p>מנהלת אגף השירות העירוני</p> <p>מנהל מרכז השירות לתושב</p>

התפקיד	הזיקה	הפגמים שנפלו בתהליך
<p>מנהל מחלקת פיקוח ושיטור קהילתי באגף איכות הסביבה</p> <p>מנהל יחידת סיוור שטח במוקד העירוני</p> <p>קב"ט מוסדות חינוך</p>	<p>פעל בתקופת הבחירות לבחירתו של מר שמעוני לראשות העירייה.</p> <p>רובן המוחלט של כתבותיו בעיתון מקומי בשבועות שלפני מועד הבחירות, לרבות טור הדעה שלו, הופנו כנגד ראש העירייה שכיהן באותה עת ותמכו במר שמעוני.</p> <p>תרם 5,000 ש"ח בתקופת הבחירות לסיעת "אשקלון תנצח בראשות איתמר שמעוני".</p>	<p>מספר זוגי של חברי ועדת הבחינה; רוב חברי הוועדה בעלי זיקה פוליטית לראש העירייה, ובחירתם היא שהכריעה; המועמד נבחר לתפקיד בכיר בעירייה אף שכישוריו האישיים לא תאמו את אלו שהוגדרו במכרז כנחוצים לתפקיד.</p> <p>משרה חדשה בעירייה; טרם פרסום המכרז המנכל התאים את תנאי הסף לכישורי המועמד; מספר זוגי של חברי ועדת הבחינה; רוב חברי הוועדה בעלי זיקה פוליטית לראש העירייה, ובחירתם היא שהכריעה; בפרוטוקול לא נרשמו הנימוקים לבחירה.</p> <p>במכרז לא פורסמה דרגת המשרה; רוב חברי ועדת הבחינה בעלי זיקה פוליטית לראש העירייה, ובחירתם היא שהכריעה; אי-השתתפות נציג ציבור בוועדה; בפרוטוקול לא נרשמו הנימוקים לבחירה.</p>
<b>חברה העירונית לתרבות, נוער, ספורט ונופש באשקלון</b>		
<p>מנכ"ל החברה</p> <p>מרכז הפעלת תכנית חומש שיקום שכונה</p>	<p>במערכת הבחירות השתתפה המועמדת בתפקיד מרכזי ופעלה להיבחרו של מר שמעוני לראשות העירייה.</p> <p>התמודד בבחירות למועצת עיריית אשקלון (ולא נבחר) כראש סיעה שתמכה במועמדותו של מר שמעוני לראשות העירייה.</p>	<p>מנכ"ל העירייה, המקורב לראש העירייה ולמנכ"לית שנבחרה ובעל זיקה פוליטית אליהם, התערב בכל שלבי המכרז אף שלא היה חבר ועדת הבחינה, התאים את תנאי הסף לנתוני המועמדת והשתתף בישיבה שדנה בבחירתה למרות היכרותם המוקדמת; המועמדת שנבחרה החלה לכהן כמנכ"לית לפני מתן אישור משרד הפנים למינויה, בניגוד להוראת משרד הפנים.</p> <p>המכרז פורסם שלושה ימים בלבד לפני המועד האחרון להגשת המועמדות; ועדת הבחינה התכנסה כחמישה חודשים לאחר המועד האחרון להגשת המועמדות; בפרוטוקול לא נרשמו עיקרי הדברים ולא הנימוקים לבחירה.</p>
<b>החברה הכלכלית לאשקלון בע"מ</b>		
<p>סגן מנהל המרינה</p>	<p>בן זוגה של מועמדת מספר 9 ברשימתו של מר איתמר שמעוני למועצת עיריית אשקלון.</p>	<p>תנאי הסף הותאמו לכישורי המועמד; בוועדת ההתקשרויות שני חברים בלבד; ליקויים בעריכת הפרוטוקול.</p>

התפקיד	הזיקה	הפגמים שנפלו בתהליך
<p>ראש מינהלת שכונת מגדל</p> <p>מנהל התחדשות עירונית בחברה הכלכלית</p>	<p>פעל לבחירתו של מר שמעוני לראשות העירייה. תרם 4,000 ש"ח לסיעתו של מר שמעוני בתקופת הבחירות.</p> <p>הוצב במקום השני ברשימה בראשות מר שמעוני בבחירות 2008, ופעל לבחירתו בבחירות 2013.</p>	<p>בוועדת ההתקשרויות שני חברים בלבד; הפניה למבחנים באופן שאינו שוויוני; ליקויים בעריכת הפרוטוקול; בחירה לתפקיד בכיר בחברה במועמד שכישרויו, על פי חוות דעת מכון ההשמה, אינם תואמים את אלו שהוגדרו במכרז כנחוצים לתפקיד; הטבות שכר בהשוואה לקודמו בתפקיד.</p> <p>בוועדת ההתקשרויות שני חברים בלבד; הוועדה התעלמה מחוסר ניסיונו של המועמד בתחום שהיה חלק מדרישות התפקיד; ליקויים בעריכת הפרוטוקול.</p>
<b>עיריית חדרה (ראש העירייה: מר צביקה גנדלמן)</b>		
<b>עיריית חדרה</b>		
<p>מנהל אגף התפעול ופיתוח הסביבה</p> <p>מנהל יחידת האכיפה</p> <p>יועץ תקשורת</p> <p>יועץ לראש העירייה בענייני אוכלוסיית יוצאי אתיופיה</p>	<p>יו"ר מטה הבחירות של ראש העירייה הנבחר באחת משכונות חדרה.</p> <p>מקורב לדמות פוליטית שתמכה בראש העירייה הנבחר.</p> <p>שימש יועץ התקשורת והאסטרטג התקשורתי של סיעתו של ראש העירייה, "יש עתיד".</p> <p>פעיל מרכזי בסיעה שהתמודדה למועצת העירייה ואשר תמכה בבחירתו של מר גנדלמן לראשות העירייה.</p>	<p>תנאי הסף במכרז שונו לעומת הנדרש בתקנות.</p> <p>נציג הציבור בוועדת הבחינה בעל זיקה פוליטית; בשלב בחירת המועמד התכנסה הוועדה ללא נוכחות מזכירתה והמזכירה לניהול הפרוטוקול, ומאותו רגע לא נרשם פרוטוקול.</p> <p>כלל לא פורסם מכרז; תנאים שפורסמו בהסכם עם היועץ לא נמסרו למציעים הנוספים; ראש העירייה לקח חלק בוועדה לבחירת היועץ למרות חשש מניגוד עניינים.</p> <p>לא פורסם מכרז זוטא; החלטת הוועדה לבחירת יועצים של העירייה הוסיפה סכום כסף להסכם ובכך למעשה לא נבחר בעל ההצעה הזולה.</p>
<b>עיריית קריית אונו (ראש העירייה: מר ישראל גל)</b>		
<b>עיריית קריית אונו</b>		
<p>דובר העירייה</p>	<p>רעייתו הוצבה במקום השני בסיעה שתמכה בראש העירייה הנבחר ואשר חברה בקואליציה העירונית.</p>	<p>תנאי הסף במכרז הוחמרו לעומת הנדרש בתקנות; ועדת הבחינה קבעה רף נמוך להעברת מועמדים שנבדקו במבחן ובמיון ראשוני; חברי הוועדה לא פירטו את נימוקי החלטתם.</p>

התפקיד	הזיקה	הפגמים שנפלו בתהליך
מנהל אגף חירום, ביטחון ופיקוח	פעל בבחירות 2013 לבחירתו של מר גל לראשות העירייה.	תנאי הסף הותאמו לכישורי המועמד; שליחה למבחנים שלא בהתאם להסדר שנקבע בתקנות; ליקויים בעריכת הפרוטוקול.
<b>עיריית גבעתיים (ראש העירייה: מר רן קוניק, גם יו"ר מועצת המנהלים של "יעד")</b>		
<b>יעד חברה לפיתוח גבעתיים בע"מ</b>		
מנכ"ל החברה  מנהל פיתוח עסקי  יועץ לניהול/ ממלא מקום מנהל תיאטרון גבעתיים	היכרות על רקע אישי עם ראש העירייה מעיסוקם המשותף בטניס שולחן.  היה פעיל במטה הבחירות של רשימת "גבעתיים שלנו" בראשות מר קוניק בבחירות 2013.  הוצב במקום השביעי ברשימת "גבעתיים שלנו".	תנאי הסף הותאמו לכישורי המועמד; חברי ועדת הבחינה לא נימקו את החלטתם; ראש העירייה השתתף בישיבת בחירת המנכ"ל למרות היכרותם.  מהות התפקיד שונתה כדי להתאימו לכישורי המועמד; במכרז לא פורסמו שם החברה, דרגת המשרה ושיעורה; ההסכם שנחתם חרג בשיעור ניכר מאישור משרד הפנים.  למינוי לתפקיד לא קדמה פנייה של החברה להגשת מועמדות, לא נעשה מכרז ולא התקיים הליך תחרותי אחר.