

עיריית ראשון לציון

מכרזים לאיוש משרות פנויות

תקציר

בשנת 2009 העסיקה עיריית ראשון לציון (להלן - העירייה) כ-4,200 עובדים בכ-5,400 משרות, מהן כ-1,820 משרות ייעודיות (בתחום החינוך והרווחה) וכ-3,580 משרות מוניציפליות. בשנים 2009 ו-2010¹ קלטה העירייה 506 עובדים חדשים. מרבית העובדים שנקלטו הם עובדי הוראה, עובדים סוציאליים כשירים² ועובדים אחרים שהעסקתם לא חייבה פרסום מכרז. באותן שנים פרסמה העירייה 218 מכרזים לאיוש משרות פנויות.

בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות) ובתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), התש"ס-1979 (להלן - תקנות המכרזים או התקנות), נקבעו הוראות בדבר דרכי מינוי עובדים. ההוראות נועדו להבטיח כי עירייה תאייש משרות פנויות בתחום שיפוט משיקולים ענייניים בלבד לפי כישוריהם המקצועיים של המועמדים, ולכל מועמד תינתן הזדמנות שווה לזכות במשרה.

פעולות הביקורת

בחודשים אוקטובר-נובמבר 2010 בדק משרד מבקר המדינה את המכרזים שפרסמה העירייה לאיוש משרות פנויות הטעונות מכרז. נבדקו הליכיהם, תנאיהם, ניהולם ומינוי ועדות הבחינה.

עיקרי הממצאים

1. על פי נוהל גיוס עובדים ומיונם (להלן - נוהל גיוס עובדים) של העירייה, לצורך איוש משרות פנויות בעירייה יש לפרסם מכרז פנימי לפני שיפורסם מכרז פומבי.

1 עד תחילת אוקטובר 2010.

2 "עובדים סוציאליים כשירים" - מוגדרים בתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), התש"ס-1979 כך: "עובדים סוציאליים כשירים, בוגרי אוניברסיטה בעבודה סוציאלית או בוגרי קורס של המכון לעובדים סוציאליים אשר קיבלו מילגת לימודים לקראת קבלת הסמיכות ממשרד הסעד [הרווחה] או מהעירייה והתחייבו לעבוד כעובדים סוציאליים בעירייה לתקופה של שנתיים לפחות".

הדבר נועד לאפשר קידום של עובדי עירייה קבועים, אלא אם כן קבע ראש העירייה אחרת. הנוהל מקנה לראש העירייה שיקול דעת בלתי מוגבל לעניין ההחלטה אם לאיש משרה רק באמצעות מכרז פומבי או להקדים לכך פרסום מכרז משולב פנימי-חיצוני (מכרז פומבי). לא נקבעו כללים או אמות מידה שמטרתם ליצור אחידות בנושא.

2. אף שהעירייה והתאגידים העירוניים הם גופים משפטיים נפרדים, טיפלה העירייה באיוש משרות פנויות בתאגידים העירוניים וקיימה מכרזים פנימיים לאיושן.

3. במכרזים פנימיים שהיו מיועדים לאקדמאים נכללה התחייבות של המועמדים לסיים את הלימודים בתוך פרק הזמן שנקבע. לנוכח העובדה שבמכרזים נכללו תנאי סף שהמועמדים יידרשו לעמוד בהם בעתיד, היה ראוי שייקבע בהם מפורשות כי רק מועמדים שיעמדו בהם - במסגרת פרקי הזמן שנקבעו - ימונו מינוי קבע לתפקיד. העירייה נתנה למועמדים אפשרות להשלים תואר אקדמי בתוך שלוש שנים ובכך ויתרה על תנאי מהותי מתנאי המכרז שאינו מתיישב עם עצם הדרישה בנוגע להשכלתם של המועמדים ואפשרה גם למי שטרם החל את לימודיו האקדמיים להתמודד במכרז כמועמד שווה ערך למועמדים שהשלימו את השכלתם האקדמית.

בהיעדר קובץ ניתוח עיסוקים בידי העירייה שאמור להיות בסיס לדרישות הנקבעות בכל מכרז, עלול להתעורר חשש להתאמת דרישות הסף לכישוריו של מועמד מסוים, כדי לסייע בעקיפין לבחירתו לתפקיד.

פרק הזמן לסיום הלימודים האקדמיים שנדרש ממועמדים שאינם עומדים בתנאי ההשכלה הנדרשת במכרזים לא היה אחיד לגבי תפקידים דומים ובדרגות דומות ולא נמצא הסבר להבדלים בעניין זה.

4. ראש העירייה מינה לוועדת בחינה למכרזי מנהלי בתי ספר נציג ציבור שהייתה לו זיקה פוליטית אליו, אף שלפי הדרישות שנקבעו בתקנות המכרזים ובנוהל גיוס עובדים של העירייה, אין לכלול בהרכב ועדות הבחינה נציגי ציבור שיש להם קשר לנבחרי ציבור או לפעילים פוליטיים. אותו נציג ציבור השתתף בכל ישיבות ועדת הבחינה למכרזי מנהלי בתי ספר.

5. בפרוטוקולים של המכרזים לא צוינו נימוקי ההחלטות של ועדות הבחינה, ומכל מקום לא ניתן ללמוד מהם מדוע נבחר למשרה מסוימת מועמד זה או אחר, כפי שנקבע בפסק דין של בית המשפט העליון³. בהיעדר נימוקים לא ניתן לפקח על החלטות הוועדה ולבקרן, ולא ניתן לדעת אם שיקוליה היו ענייניים ואם אכן נבחר במכרז המועמד בעל הכישורים הטובים ביותר לתפקיד.

6. בדוח ביקורת משנת 2001 שעסק בקבלת עובדים בעיריית אשדוד⁴ המליץ מבקר המדינה למשרד הפנים לשקול לפרסם הנחיות לנימוק בחירותיהן של ועדות בחינה למכרזי כוח אדם ברשויות המקומיות. במועד סיום הביקורת משרד הפנים טרם

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

4 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2001), עמ' 103.

תיקן את התקנות ועדיין לא הוציא לעיריות נהלים המחייבים לנמק את החלטות ועדת הבחינה.

7. הוראות נוהל גיוס עובדים של העירייה העוסקות בהרכב ועדת בוחנים לא הגדירו את המושג "משתתפים" בוועדה, ואי-אפשר ללמוד ממנו אם יש הבדל בין "משתתפים" בוועדה ובין חבריה בכל הנוגע למעמדם בה, ובעיקר בכל הנוגע לזכות ההצבעה שלהם.

8. בין החברים שמינה ראש העירייה מר דב צור בכתב מינוי לוועדת בחינה למכרזי כח אדם נכללו חבר המועצה, מר ציון כהן, שראש העירייה אצל לו מסמכויותיו בתחום כוח האדם, ויו"ר ועד העובדים, מר רוני כהן. ציון כהן ורוני כהן הם אחים. הוועדה המייעצת לניגוד עניינים⁵ העלתה בחוות דעתה בעניין זה מנובמבר 2010 כי יש חשש לניגוד עניינים של מר ציון כהן במסגרת חלק מתפקידיו בעירייה ובגופים הקשורים אליה, נוכח העובדה שקרובי משפחתו מועסקים בה בתפקידים שונים. על ראש העירייה היה להימנע מלכתחילה ממתן כתב מינוי לוועדת בחינה למר ציון כהן בגלל הקשר עם אחיו, יו"ר ועד העובדים.

סיכום והמלצות

ממצאי הביקורת מלמדים על ליקויים באיוש משרות פנויות בעירייה: בקביעת תנאי הסף ודרישות ההשכלה מן המועמדים במכרזים שפורסמו, במינוי חברי ועדות הבחינה למכרזים ובדיווח על החלטותיהן.

על העירייה לתקן את הליקויים שהועלו, ובכלל זה להימנע מפרסום מכרזים לאיוש משרות בתאגידי העירוניים, להימנע ממינוי נציגי ציבור בעלי זיקה פוליטית לוועדות הבחינה ולהקפיד כי פרוטוקולי ועדות בחינה יכללו את הנימוקים להחלטותיה. על העירייה להקפיד על תקינות הליכי המינוי של ועדות הבחינה ופעילותן על מנת להבטיח שאיוש משרות העובדים בעירייה יהיה תחרותי והוגן, והזוכים במכרזים יהיו המועמדים המתאימים ביותר למשרות. על משרד הפנים לבחון אם ראוי להרחיב את הוראות תקנות המכרזים בעניין הרכב ועדת הבחינה ולקבוע בהן הסדרים מפורטים יותר. על המשרד גם לפעול לתיקון התקנות ולפרסם נהלים לעיריות בעניין חובת ההנמקה של החלטות ועדות הבחינה.



5 הוועדה מייעצת בנושאי ניגוד עניינים בפעילותם של חברי מועצה ונבחרי ציבור ברשויות המקומיות, והיא הוקמה לפי הכללים למניעת ניגוד עניינים של נבחרי הציבור ברשויות המקומיות, התשמ"ד-1984.

מבוא

תחום השיפוט של עיריית ראשון לציון (להלן - העירייה) משתרע על כ-59,000 דונם בגבול הדרומי של מטרופולין גוש דן. על פי נתוני משרד הפנים, בתחילת שנת 2010 מנתה אוכלוסיית ראשון לציון כ-245,000 תושבים. בתחום העירייה כ-81,000 יחידות החייבות בארנונה, מהן כ-70,000 יחידות למגורים והיתר יחידות למסחר, לתעשייה ולצרכים אחרים. מר דב צור מכהן כראש העירייה מנובמבר 2008. הוא החליף את קודמו, מר מאיר ניצן, שכהן בתפקיד זה כ-25 שנה. בעירייה מכהנים ארבעה סגנים בשכר. מועצת העירייה מונה 27 חברים.

על פי הדוח הכספי המבוקר של העירייה לשנת 2008, הסתכמו הכנסותיה בתקציב הרגיל בכ-1,124 מיליון ש"ח, והוצאותיה בכ-1,095 מיליון ש"ח, כלומר היה לה באותה שנה עודף שוטף של כ-29 מיליון ש"ח. ראוי לציין כי משנות התשעים של המאה העשרים התפתחה העיר באופן מואץ, נבנו בחלקה המערבי שכונות חדשות ואוכלוסייתה גדלה בשיעור ניכר.

בבעלות העירייה ובשליטתה ארבע חברות עירוניות (להלן - תאגידים עירוניים) ועמותה אחת: (1) החברה העירונית ראש"צ לתרבות, ספורט ונופש בע"מ; (2) החברה הכלכלית לראשון לציון בע"מ; (3) החברה העירונית ראשון-לציון לבטחון ולסדר ציבורי בע"מ; (4) תאגיד המים מניב ראשון בע"מ; (5) התזמורת הסימפונית ראשון לציון.

בשנת 2009 העסיקה העירייה כ-4,200 עובדים בכ-5,400 משרות, מהן כ-1,820 משרות ייעודיות (בתחום החינוך והרווחה), וכ-3,580 משרות מוניציפליות. באותה שנה קלטה העירייה 289 עובדים חדשים, 179 מהם עובדים קבועים, ובשנת 2010 (עד אוקטובר אותה שנה) קלטה 217 עובדים חדשים, 172 מהם עובדים קבועים. מרבית העובדים שנקלטו הם עובדי הוראה, עובדים סוציאליים כשירים⁶ ועובדים אחרים שהעסקתם לא חייבה פרסום מכרז. בשנים 2009 ו-2010⁷ פרסמה העירייה 218 מכרזים לאיוש משרות פנויות. בחודשים אוקטובר-נובמבר 2010 בדק משרד מבקר המדינה את המכרזים שקיימה העירייה לאיוש משרות פנויות הטעונות מכרז. נבדקו הליכי המכרזים לקבלת העובדים, תנאיהם והליכי מינוי ועדות הבחינה.

המסד הנורמטיבי

הנורמות המשפטיות המסדירות את נושא כוח אדם ברשויות המקומיות נקבעו בחקיקה ראשית, בחקיקת משנה ובהסכמים קיבוציים, ובמרבית הרשויות המקומיות גם בנהלים פנימיים.

בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות)⁸ נקבע, בין היתר, כי "ראש העירייה רשאי למנות לעירייה עובדים... למשרות שיש עליהן הקצבה בתקציב המאושר", ו"לא יתמנה אדם

6 "עובדים סוציאליים כשירים" – מוגדרים בתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), התש"ס-1979 כך: "עובדים סוציאליים כשירים, בוגרי אוניברסיטה בעבודה סוציאלית או בוגרי קורס של המכון לעובדים סוציאליים אשר קיבלו מילגת לימודים לקראת קבלת הסמיכות ממשרד הסעד [הרווחה] או מהעיריה והתחייבו לעבוד כעובדים סוציאליים בעיריה לתקופה של שנתיים לפחות".

7 עד תחילת אוקטובר 2010.

8 ראו סעיף 170 לפקודת העיריות.

לעובד עירייה... אלא לאחר שראש העירייה או מי שהוא הסמיך לכך הכריז על המשרה בפומבי...⁹.

בפסיקה נאמר כי פרסום מכרז לקבלת עובדים נועד לשרת שני אינטרסים עיקריים: "ראשית, הוא נועד להבטיח כי הטוב שבין המועמדים יתקבל למשרה, וכך תעלה רמת השירות לציבור. שנית, הוא נועד לתת הזדמנות שווה לכל המעוניין לזכות במשרה. בכך הוא משרת את עקרון השוויון..."¹⁰. בית הדין הארצי לעבודה קבע כי "המטרה הצריכה לעמוד לנגד עיני בעל המכרז היא לקבל תועלת כלכלית תוך שמירה על הגינות ושוויון"¹¹. את הליכי קבלת עובדים בעיריית קבע שר הפנים בתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), התש"ס-1979 (להלן - תקנות המכרזים או התקנות). לפי תקנות אלו חובה לקיים מכרז פומבי לשם אישור משרות בדרגה 7 ומעלה של הדירוג המינהלי או בדרגה 37 ומעלה של דירוג ההנדסאים והטכנאים או בכל דרגה של הדירוגים המקצועיים האחרים (להלן - משרות הטעונות מכרז) שלא אוישה בדרך אחרת. עוד נקבע בתקנות כי חובת קיום מכרז פומבי לא תחול על משרות עובדי הוראה, עובדים סוציאליים, מנהל לשכה או מזכיר אישי של ראש העירייה או מזכיר אישי של סגן ראש העירייה בשכר שהמועצה אישרה את העסקתו.

בחוקת העבודה מוסדרים יחסי העבודה ברשויות המקומיות. משולבים בה תנאי ההסכם הקיבוצי הבסיסי - שנחתם בשנת 1959 בין המרכז לשלטון מקומי בישראל כמייצג הרשויות המקומיות ובין "מרכז הסתדרות הפקידים", הארגון היציג של העובדים ברשויות המקומיות - וכל ההודעות בעניין ההסכם ובעניין השינויים שחלו בו במשך השנים. פרקי החוקה כוללים בין היתר את הנושאים האלה: קבלת עובדים לעבודה, תנאי עבודה ומשכורת, משמעת בעבודה, פנסיה ותגמולים, פיטורין.

העירייה גיבשה נהלים, ובהם נהלים בנושאים ספציפיים מתחום כוח האדם כגון נוהל גיוס עובדים ומיונם (להלן - נוהל גיוס עובדים או הנוהל), נוהל קליטת עובדים ונוהל התקשרות עם יועצים.

מכרזים פנימיים

1. על פי תקנות המכרזים, אם התפתחה בעירייה משרה הטעונה מכרז "ולא נתמלאה בדרך אחרת", חייבת העירייה לאיישה באמצעות מכרז פומבי. בתקנות לא מוסבר מהי אותה "דרך אחרת" שעל העירייה לנקוט קודם לפרסום מכרז פומבי. לעומת זאת, הוראות הדין החלות על מועצות מקומיות קבעו במפורש כי משרה שהתפתחה ניתן לאייש בדרכים אחדות, ובין היתר באמצעות מכרז פנימי המיועד רק לעובדי אותה מועצה מקומית¹².

גם בשירות המדינה נהוג לאייש משרות פנויות הטעונות מכרז פומבי באמצעות מכרזים פנימיים המיועדים רק לעובדי המשרד הממשלתי שבו משובצת המשרה - או במקרים מסוימים, לכל עובדי משרדי הממשלה - והם מתקיימים קודם לפרסום המכרז הפומבי. המכרז הפנימי הנהוג בשירות

9 יצוין כי הדוח אינו עוסק במינוי עובדים בכירים, ולגביהם חלות הוראות שונות.

10 ראו בג"ץ 1086/94 אריה צוקר נ' עיריית תל-אביב-יפו ו-10 אח', פ"ד מט(1) 148,139.

11 עס"ק 1010/04 - הסתדרות המעו"ף נ' עיריית בת ים ואח', תקדין.

12 ראו צו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה), התשל"ז-1977.

המדינה מעוגן בהסכמים או בהסדרים קיבוציים, והוא מוזכר גם בתקנון שירות המדינה (תקשי"ר) החל על העובדים בשירות הציבורי.

פקודת העיריות ותקנות המכרזים אינן מזכירות את האפשרות לאייש משרה פנויה באמצעות מכרז פנימי המיועד לעובדי העירייה בלבד, וצוין בהן רק אופן איושן באמצעות מכרז פומבי, הפתוח לפני כלל הציבור¹³. עם זאת קבע בג"ץ כי ההוראה בסעיף 170 לפקודת העיריות הקובעת "כי לא יתמנה אדם לעובד עירייה" למשרה מסוימת "אלא אם הוכרז על המשרה בפומבי" אין בה כדי לשלול את האפשרות לבצע מכרז פנימי. לפי הפרשנות שנתן בג"ץ להוראה זו, אם מדובר באיוש משרה מסוימת על ידי אדם המשמש כבר עובד עירייה, אין חובה לקיים מכרז פומבי לאיושה וניתן להסתפק במכרז פנימי לצורך כך¹⁴.

עוד קבע בג"ץ¹⁵ כי בהיעדר הוראה בפקודת העיריות ובתקנות המכרזים המסדירה את המכרז הפנימי בעירייה, אין מניעה שעירייה תאמץ לעצמה, במסגרת החלטה או הסכם, את ההוראות התקשי"ר בנוגע למכרז הפנימי, כל עוד הן עולות בקנה אחד עם ההוראות שבפקודת העיריות ובתקנות המכרזים בנוגע למכרז הפומבי.

2. על פי נוהל גיוס עובדים של העירייה, "כשמתעורר הצורך במכרז - ייערך מכרז פנימי לפני מכרז פומבי, על מנת לתת קדימה לעובדים הקבועים בעלי הכישורים הדרושים על פני מועמדים מחוץ לעירייה, אלא אם החליט ראש העירייה לאייש המשרה במכרז משולב פנימי- פומבי".

לא נקבע בנוהל באילו נסיבות ניתן לחרוג מן ההנחיה הכללית לאייש משרה שהתפתה באמצעות מכרז פנימי תחילה, ולכאורה לראש העירייה (או למי שהלה אצל לו מסמכותו) מוקנית באופן בלעדי הסמכות לקבוע, על פי שיקול דעתו, שלא לקיים מכרז פנימי אלא לפרסם מכרז משולב פנימי-פומבי לאיוש משרה שהתפתה.

בפועל נוהגת העירייה לפרסם מכרז פנימי לאיוש משרה שהתפתה רק אם יש מועמד שעשוי להתאים לאיושה מקרב עובדיה, וכשאין מועמד כזה מפרסמת העירייה מכרז משולב פנימי-חיצוני (מכרז פומבי) שבו רשאים להשתתף גם עובדי העירייה.

אין בנוהלי העירייה או בהנחיותיה מענה מפורש לשאלה מי מהגורמים בה מוסמך לקבוע אם מי מעובדיה הוא מועמד מתאים לאיוש המשרה שהתפתה ומהן אמות המידה לבחינת התאמתו של מועמד לתפקיד. בנסיבות אלו לא ניתן להבטיח כי פרסום מכרז משולב פנימי-חיצוני (מכרז פומבי) יבוצע אך ורק משיקולים ענייניים, וכי כל אימת שיימצא מועמד שעשוי להתאים לתפקיד מקרב עובדי העירייה אכן יפורסם מכרז פנימי קודם לפרסומו של מכרז פומבי.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי נוהל גיוס עובדים מקנה לראש העירייה סמכות בלתי-מוגבלת לקבוע על פי שיקול דעתו אם לאייש משרה במכרז פומבי או בדרך אחרת. ראוי לקבוע בנוהל העירייה אמות מידה ברורות בנוגע לתנאים לאיוש משרה במכרז פנימי תחילה כדי לשמור על עקביות ועל אחידות באיוש המשרות שהתפתו וכדי להבטיח שהוא יתבצע על פי כללים ידועים ובהתבסס על שיקולים ענייניים בלבד.

13 יצוין כי אמנם שיטת המכרז הפנימי אינה נזכרת כשיטה לאיוש משרות, אך בטופס ג' שנושאו: "זכרון דברים – ועדת בחינה" והמשמש נספח לתקנות, צוין "מכרז פנימי פומבי".

14 ראו בג"ץ 1086/94 אריה צוקר נ' עירית תל-אביב-יפו ו-10 אח', פ"ד מט(1), 139, 155.

15 שם.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2011 כי הערת משרד מבקר המדינה מקובלת עליה, וכי במסגרת הכנתו של נוהל מעודכן שהוחל בה בינואר 2011 הובהרו אמות המידה לקבלת החלטה על קיום מכרז משולב וכן הליך קבלת ההחלטה. העירייה ציינה כי קיבלה את החלטותיה בדבר פרסום מכרז משולב פנימי-פומבי על סמך שיקולים וקריטריונים שונים, אף שהדברים לא הופיעו בנוהל מוסדר.

מכרזים לאיוש משרות בתאגידים העירוניים

אף שהעירייה והתאגידים העירוניים הם גופים משפטיים נפרדים, חלק מעובדי התאגידים העירוניים הם עובדי עירייה ש"הושאלו" לעבוד בתאגידים העירוניים אך נחשבים עובדיה.

נמצא כי העירייה פרסמה וניהלה בשנים 2009 ו-2010¹⁶ מכרזים לאיוש כמה משרות פנויות בשני תאגידים עירוניים¹⁷.

לדעת משרד מבקר המדינה, התאגידים העירוניים עצמם הם המוסמכים לפרסם מכרזים לאיוש משרותיהם, ולכן אל לעירייה לעשות זאת עבורם.

העירייה מסרה בתשובתה כי אופן איוש המשרות שתואר לעיל הוא תולדה של הקמת תאגידים עירוניים שמקור משרותיהם בעירייה, והן היו פתוחות לעובדיה בלבד. העירייה ציינה שנהגה לפרסם מכרז משולב, פנימי-פומבי, רק לאחר שלא אותר מועמד פוטנציאלי לאיוש המשרות מקרב עובדיה. עם זאת הודיעה העירייה כי תבחן שוב את הנושא וכי בעקבות הערת הביקורת, המשרות בחברה העירונית ראשל"צ לתרבות, ספורט ונופש בע"מ אוישו על ידי החברה. עוד מסרה, כי מכל מקום, "כיום" מתנהל משא ומתן בין התאגידים העירוניים ובין האיגודים המקצועיים לחתימה על הסכם קיבוצי שיחול על התאגידים העירוניים ואמור להסדיר, בין היתר, את מעמדם של עובדי העירייה המושאלים לתאגיד.

משרד הפנים קיבל את עמדת משרד מבקר המדינה ומסר בתשובתו באפריל 2011 כי אל לה לעירייה לפרסם מכרזים של תאגידים עירוניים. עוד השיב משרד הפנים כי בשנת 2008 הוקם במשרד (במסגרת המינהל לשלטון מקומי) אגף בכיר לתאגידים עירוניים, ובמחצית השנייה של שנת 2010 הוא מינה כ-40 משרדי רואי חשבון שהתבקשו לעשות ביקורות במדגם של תאגידים עירוניים, ועל סמך ממצאי הביקורות יגבש המשרד את הנהלים הנדרשים לחיזוק הפיקוח והבקרה על התאגידים, ובכלל זה נהלים בעניין פרסום מכרזים בתאגידים.

16 עד אוקטובר 2010.

17 החברה העירונית ראשל"צ לתרבות, ספורט ונופש בע"מ; החברה העירונית ראשון-לציון לבטחון ולסדר ציבורי.

העסקה על פי חוזה מיוחד

על פי תקנות המכרזים מותר לאייש משרה על פי חוזה מיוחד רק במשרות שפורסם מכרז פומבי לאיושן ואשר מסיבות שונות, המפורטות בתקנות, הן לא אוישו. בנסיבות אלה ניתן להעסיק אדם באותה משרה על פי חוזה מיוחד לתקופה שבדרך כלל לא תארך יותר משנה¹⁸.

מבדיקת הודעות העירייה על כל המכרזים שפורסמו במהלך שנת 2009 נמצא כי 69 (יותר מ-50%) מ-123 המשרות שפורסמו מכרזים לאיושן כבר היו מאוישות על פי חוזה מיוחד קודם לפרסום המכרז.

נמצא כי בעת הביקורת לא היו בידי העירייה נתונים מרוכזים על היקף המשרות שנותרו מאוישות על פי חוזה מיוחד ושלא פורסם מכרז לאיושן.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי עליה לאתר ללא דיחוי את כל המשרות שמאוישות בחוזה מיוחד ולבחון את הצורך בפרסום מכרז לאיושן.

העירייה מסרה בתשובתה כי למועד מתן התשובה נותרו משרות ספורות בלבד שמאוישות בחוזה מיוחד, וכי היא תפעל בהקדם לאיושן באמצעות מכרז.

קביעת דרישות ההשכלה במכרזים

בעת הביקורת לא היה לעירייה קובץ "ניתוח עיסוקים" עם הגדרת כל המשרות בעירייה, תיאורי התפקידים וציון תנאי ההעסקה לרבות מתח דרגות. בנסיבות אלו נקבעים תנאי המכרז ודרישות התפקיד במכרזים שמפרסמת העירייה על בסיס הדרישות והתנאים שגיבש המינהל הרלוונטי (היחידה הארגונית שאלה משתייכת המשרה שבה עוסק המכרז), וראש העירייה והסמנכ"ל למינהל בדקו ואישרו.

בהיעדר קובץ ניתוח עיסוקים שאמור להיות בסיס לדרישות הנקבעות בכל מכרז, עלול להתעורר חשש להתאמת דרישות הסף לכישוריו של מועמד מסוים, כדי לסייע בעקיפין לבחירתו לתפקיד.

אשר למכרזי העירייה לאיוש משרות המיועדות לעובדים אקדמאים, נמצא כי העירייה הסתפקה במקרים מסוימים בהתחייבותו של המועמד לסיים את לימודיו האקדמיים או העל-תיכוניים בתוך פרק זמן שנקבע.

18 תקנה 34 לתקנות המכרזים.

נמצא כי פרק הזמן לסיום הלימודים האקדמיים שנדרש ממועמדים שאינם עומדים בתנאי ההשכלה הנדרשת לא היה אחיד לגבי תפקידים דומים ודרגות דומות ולא נמצא הסבר להבדלים בעניין זה. להלן כמה דוגמאות:

במכרז פנימי א' לתפקיד ניהולי במתח דרגות 44-45 בדירוג המהנדסים או המח"ר נדרשה השכלה אקדמית או התחייבות לסיום הלימודים בתוך שנתיים. לעומת זאת, במכרז פנימי ב' לתפקיד ניהולי אחר במתח דרגות 13-15 בדירוג המינהלי או 43-45 בדירוג המח"ר או מהנדסים (מאויש) נדרשו "תואר אקדמאי מוכר או הכשרה צבאית בתחום הלוגיסטי בדרגות קצונה גבוהות או התחייבות לסיום תואר תוך 3 שנים".

במכרז פנימי ג' לתפקיד ניהולי במתח דרגות 43-45 בדירוג המח"ר או בהעסקה בחוזה בכירים נדרשה "השכלה אקדמאית מוכרת או התחייבות לסיים לימודים תוך שנה באחד מהתחומים - מח"ר [מדעי החברה והרוח], ניהול, מינהל ציבורי או כל תחום רלוונטי אחר".

במכרז פנימי ד' לתפקיד ניהולי במתח דרגות 12-14 בדירוג המינהלי או 42-44 בדירוג האקדמאים נדרשה "השכלה אקדמאית מוכרת בתחום המינהל או המח"ר או התחייבות לסיום הלימודים תוך 3 שנים... וכן ידע וניסיון בעבודה עם מערכות ממוחשבות לרבות מעבד תמלילים".

העירייה מסרה בתשובתה כי היא מעודדת את עובדיה להתקדם לתפקידים בכירים ולרכוש השכלה אקדמית במסגרת מדיניותה לפתח עתודה ניהולית מקרבם, אולם בו בזמן היא מפקחת על עמידה בתנאי הסף. העירייה ציינה כי אם המועמד הזוכה אינו עומד בתנאי של מסגרת התקופה שהוקצבה לכך במכרז, זכייתו במכרז מבטלת.

משרד מבקר המדינה העיר כי נוכח העובדה שבמכרז נכללו תנאי סף שהמועמדים יידרשו לעמוד בהם בעתיד, היה ראוי שייקבע במכרז מפורשות כי רק מועמדים שיעמדו בהם - במסגרת פרק הזמן שנקבע - ימונו מינוי קבע לתפקיד. זאת ועוד, לדעת משרד מבקר המדינה מתן אפשרות למועמדים להשלים תואר אקדמי בתוך פרק זמן של שלוש שנים הוא בבחינת ויתור על תנאי מהותי מתנאי המכרז שאינו מתיישב עם עצם הדרישה בנוגע להשכלתם של המועמדים ומאפשר גם למי שטרם החל את לימודיו האקדמיים להתמודד כמועמד שווה ערך למועמדים שהשלימו את השכלתם האקדמית.

פרק הזמן לסיום הלימודים האקדמיים שנדרש ממועמדים שאינם עומדים בתנאי ההשכלה הנדרשת במכרזים לא היה אחיד לגבי תפקידים דומים ודרגות דומות ולא נמצא הסבר להבדלים בעניין זה. גם בעניין זה עלול אפוא להתעורר חשש להתאמת הדרישות לנתוני עובדים. לכן על העירייה להקפיד לקבוע מראש את הדרישות המקצועיות ואת דרישות ההשכלה לכל תפקיד בעירייה כדי שלא יתעורר חשש להעדפה פסולה של מועמדים ולהתאמת התנאים לכישוריהם.

העירייה מסרה בתשובתה כי התקשרה עם גורם מקצועי לצורך הכנת קובץ ניתוח עיסוקים רחב ומקיף שעתיד לשמש בסיס לקביעת דרישות סף ותנאי סף במכרזים שתפרסם.

ועדות הבחינה

הרכב ועדת הבחינה

מועמד שהציע את מועמדותו למשרה המוכרזת וכישוריו מתאימים לתנאיה חייב לעמוד בבחינה בעל פה שתקיים ועדת בחינה, ואם ראש העירייה ראה צורך בכך - גם במבחנים בכתב. על פי תקנות המכרזים "ראש העירייה יקבע רשימה של שמות הנציגים לוועדת בחינה". הרשימה תכלול את נציגי העירייה ונציגי הציבור המקומי או נציגי מוסדות אחרים שימנה ראש העירייה ותפורסם בלוח המודעות של משרדי העירייה. ראש העירייה ימנה את חברי ועדת הבחינה מבין הנציגים המנויים ברשימה.

בתקנות לא נקבעו נציגי העירייה שיש לכלול בוועדת הבחינה, אולם נקבע כי מספר חבריה לא יהיה זוגי ולא יפחת משלושה, יו"ר ועדת הבחינה יהיה נציג העירייה, ולפחות אחד מחבריה יהיה נציג ציבור.

לעומת זאת, בנוהל גיוס עובדים של העירייה צוין במפורש הרכב הוועדה: היא "מורכבת מחברי מועצה שנקבעו בקדנציה האחרונה על פי הרכב סיעתי. בנוסף להם משתתפים בוועדה בעלי תפקידים אלה: א. מנכ"ל העירייה; ב. ראש מינהל אמרכלות/סמנכ"ל; ג. נציג ארגון עובדים הנוגע בדבר; ד. ראש המינהל/מנהל האגף בו מאוישת המשרה; ה. נציג ציבור; ו. רכז/ת הוועדה - ממינהל אמרכלות". לא ברור מלשון הוראת הנוהל אם חברי הוועדה צריכים לייצג את כל סיעות המועצה, לרבות סיעות האופוזיציה, או את סיעות הקואליציה בלבד.

הנוהל לא הגדיר "משתתפים", ואי-אפשר ללמוד ממנו אם יש הבדל בין ה"משתתפים" בוועדה ובין חבריה בכל הנוגע למעמדם בה, ובעיקר בכל הנוגע לזכות ההצבעה שלהם.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי הוראות הנוהל בעניין חברי המועצה בוועדה טעונות הבהרה. משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי עליו לבחון אם ראוי להרחיב את הוראות תקנות המכרזים בעניין הרכב ועדת הבחינה ולקבוע בהן הסדרים מפורטים יותר.

העירייה מסרה בתשובתה כי בנוהל שבהכנה ובכתבי המינוי שיינתנו בעתיד יפורטו חברי הוועדה בעלי זכות הצבעה והמשתתפים הנוספים שאינם בעלי זכות הצבעה.

כתבי מינוי

בשנים 2009 ו-2010 מינה ראש העירייה שלוש ועדות בחינה. לשם כך הכין שלושה כתבי מינוי נפרדים: (1) כתב מינוי מ-17.3.09 שמועד כניסתו לתוקף - בתחולה רטרואקטיבית - 1.1.09 (להלן - כתב המינוי הראשון). (2) כתב מינוי מ-8.4.10 המתקן ומערכך את כתב המינוי הראשון ומועד כניסתו לתוקף 8.4.10 ואילך (להלן - כתב המינוי השני). (3) כתב מינוי מ-23.5.10 ל"וועדת בחינה למכרזי כוח אדם למנהלי בתי ספר" שמועד כניסתו לתוקף 23.5.10 (להלן - כתב המינוי למנהלי בתי ספר).

בכתב המינוי הראשון מינה ראש העירייה עשרה "חברי ועדה" בציון שמותיהם ותפקידיהם. כמו כן צוין בו כי "יו"ר ועד העובדים" ו"ראש המינהל הנוגע בדבר" הם "משתתפים" בוועדת הבחינה.

לא צוין בכתב המינוי מה משמעות "משתתפים" ומה מבדיל אותם מ"חברי ועדה". בכתב המינוי למנהלי בתי ספר נכלל ראש מינהל אמרכלות בין ה"משתתפים" שנאמר במפורש כי הם "ללא זכות הצבעה", אף על פי שבנוהל כאמור הנושא אינו ברור.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי חשוב להבהיר את סמכויות ה"משתתפים" כדי להבטיח בין היתר שהם לא יחרגו מהסמכויות שהתכוונה להקנות להם, ועליה גם לוודא כי כתבי המינוי שיינתנו יתיישבו עם האמור בנוהל.

העירייה השיבה כי בהתאם להערת משרד מבקר המדינה, נוהל העירייה וכתבי המינוי שיינתנו בעתיד יקבעו בבירור את חברי הוועדה בעלי זכות ההצבעה ואת המשתתפים האחרים שאינם בעלי זכות הצבעה.

נציגי ציבור

בתקנות המכרזים נקבע כי בין חברי הוועדה יהיה לפחות נציג ציבור אחד, משום שיש לכלול בהרכב ועדת הבחינה גורם אובייקטיבי שאינו קשור לנבחרי העירייה או לעובדיה¹⁹.

גם בנוהל גיוס עובדים נקבע כי "בוועדת מכרזים ייכלל בין חברי הוועדה נציג ציבור אחד לפחות שאינו קשור בסיעות שבמועצת העירייה ו/או בנבחרי העירייה ו/או בעובדיה ושאינו פעיל פוליטית ואינו קשור למסע בחירות של נבחר זה או אחר או של סיעה במועצה".

בכתב המינוי לוועדת בחינה למכרזי מנהלי בתי ספר ממאי 2010 מונה נציג ציבור, והוא היה חבר ועדה במכרזים למנהלי בתי ספר. לפי מידע שפורסם, נציג ציבור זה עסק בפעילות פוליטית עם ראש העירייה בעת שהלה היה חבר אופוזיציה במועצת העירייה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי נוכח המידע בדבר זיקתו הפוליטית של נציג הציבור לראש העירייה, מינויו לנציג בוועדת הבחינה אינו עולה בקנה אחד עם דרישות נוהל העירייה המובאות לעיל.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי יש להקפיד שבישיבות הוועדה ישתתפו אך ורק נציגי ציבור שאינם פעילים פוליטית, ומן הראוי לרענן את רשימת נציגי הציבור בוועדות הבחינה.

העירייה מסרה בתשובתה כי היא מקבלת את הערת משרד מבקר המדינה, ורשימת נציגי הציבור כוללת נציגים שאינם פעילים פוליטית.

19 ראו גם מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (1998), עמ' 13.

היעדרות משיבות הוועדה

בתקנות המכרזים נקבע, כאמור, כי מספר חברי הוועדה יהיה אי-זוגי ולא יפחת משלושה. על פי הנוהל, ישיבות ועדת הבחינה והחלטותיה יהיו חוקיות אם השתתפו בהן במשך כל הישיבה לפחות שלושה חברים, ובהם נציג הציבור.

באחד המכרזים נבחנו המועמדים הרבים בכמה ישיבות; חלק מחברי הוועדה נעדרו משיבות אחדות.

לדעת משרד מבקר המדינה, במכרזים שבהם ועדת הבחינה מקיימת יותר משיבה אחת, מן הראוי שיוקפד כי הרכבה יישמר בכולן, מאחר שקבלת החלטה על ידי חברים שנכחו רק בחלק משיבות הוועדה ולא שמעו את כל המועמדים אינה תקינה בהיותה מבוססת על מידע חלקי בלבד.

העירייה מסרה בתשובתה כי בעקבות חוות דעת משפטית שקיבלה בנושא באוגוסט 2010 היא החלה להקפיד כי ועדות הבחינה ישמרו על הרכב חבריהן בכל הישיבות הקשורות למכרז מסוים והודיעה כי לא ניתנת עוד זכות הצבעה לחבר ועדה אשר לא נכח בכולן.

פרוטוקולי ועדת בחינה

1. התקנות מחייבות רישום פרוטוקול של ישיבות ועדת הבחינה. בתקנות נקבע כי פרוטוקול ועדת הבחינה יוכן לפי טופס ג' שבתוספת וייחתם בידי חברי הוועדה הנוכחים בעת קבלת ההחלטה. לפי הדוגמה שבטופס ג' לתוספת, יש לציין בפרוטוקול ועדת הבחינה את פרטי המכרז, את הרכב חברי הוועדה ואת שמות המועמדים, ובצד שמותיהם יש לציין אם הופיעו לפני הוועדה אם לא. כמו כן יש לציין את שמו של המועמד שהוועדה החליטה למנות למשרה, ואם מצאה מועמדים מתאימים נוספים יש לציין את שמותיהם של המועמד השני ושל המועמד השלישי. אם לא נמצא מועמד מתאים, יש לציין זאת במפורש.

אין בתקנות או בדוגמת הפרוטוקול שבטופס ג' דרישה מפורשת כי הוועדה תפרט את נימוקי החלטתה, ודי לציין בפרוטוקול, על פי האמור בתקנות, את עיקרי ההחלטה בלבד.

עם זאת נקבע בפסק דין של בית המשפט העליון²⁰ כי ועדת בחינה חייבת לנהל פרוטוקול שישקף למצער את עיקרי הדברים שנדונו בישיבות הוועדה ואת נימוקי הוועדה להחלטתה. בפסק הדין הודגשה חשיבות ההנמקה של החלטות המינהל למען שקיפות פעולותיו וכדי להבטיח פיקוח ובקרה עליהן, שכן "רק כך ניתן יהא לבחון ולבדוק אם פעל המינהל כפי שראוי הוא כי יפעל".

בבג"ץ אילן צוין כי "החובה לכתיבת פרוטוקול שורשיה במשפט המינהלי הכללי ובעקרון שקיפות פעילותו של המינהל... זכותו של הציבור וזכותם 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

20 בבג"ץ 3751/03 אילן נ' עיריית תל-אביב -יפו ואח' פ"ד נ"ט (3) 817 (להלן- בג"ץ אילן).

המכרז אכן מילא את ייעודו והעניק שוויון הזדמנויות מלא למתחרים בו". בג"ץ קבע כי הכנת פרוטוקול שאינו משקף את נימוקי ועדת הבחנים בבחירתה היא "מחדל היורד אל הסלע".

נמצא כי בפרוטוקולים משיבות ועדת בחינה בעירייה לא צוין מה היו נימוקי החלטותיה, ומכל מקום לא ניתן ללמוד מהם מדוע נבחר המועמד הזוכה ומדוע הועדף על פני יתר המועמדים.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי בהיעדר הנמקה להחלטות הוועדה לא ניתן לפקח על החלטותיה ולבקרן, לא ניתן לדעת אם שיקולי הוועדה היו ענייניים ואם אכן נבחר המועמד בעל הכישורים הטובים ביותר²¹.

העירייה מסרה בתשובתה כי מדצמבר 2010 החלו ועדות הבחינה של העירייה להקפיד על רישום פרוטוקול מקיף הכולל את תמצית דברי המועמדים בוועדה ואת פרטי הצבעת חבריה ונימוקיהם, בהתאם לחוות דעת משפטית שקיבלה בנדון.

2. במכרזים הנהוגים בשירות המדינה החליטה ועדת שירות המדינה "לחייב את ועדות הבחנים לנמק את בחירותיהן, לפחות ברמה של נימוקים על-פיהם ניתן לבסס קביעה, לכאורה, כי ניהול המכרז היה תקין אף מן הבחינה המהותית"²².

כבר ברוח ביקורת משנת 2001 שעסק בקבלת עובדים בעיריית אשדוד²³ המליץ מבקר המדינה למשרד הפנים לשקול לפרסם הנחיות דומות גם לוועדות בחינה למכרזי כוח אדם ברשויות המקומיות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה באותו עניין הודיע משרד הפנים כי יפעל לתיקון התקנות ולפרסום נהלים המחייבים את ועדת הבחנים לנמק את החלטותיה, כדי שניתן יהיה להיווכח שניהול המכרזים היה תקין.

במועד סיום הביקורת נמצא כי התקנות טרם תוקנו והמשרד לא הוציא לעיריות נהלים המחייבים לנמק את החלטות ועדת הבחינה.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה באפריל 2011 כי לאחרונה פרסם הנחיות חדשות בדבר קליטת עובדים במועצות המקומיות והאזוריות, שכוללות אף נספח פרוטוקול ועדת בחינה חדש. הנחיות אלה יופצו, לאחר התאמתם, גם לעיריות, ובדומה לכך יכללו הנחיות לעניין תפקודה של ועדת הבחינה ועריכת הפרוטוקול.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שבמועד סיום הביקורת, כעשר שנים לאחר שהודיע משרד הפנים כי יפעל לתיקון התקנות, הן טרם תוקנו וגם לא פורסמו נהלים לעיריות בעניין חובת ההנמקה של החלטות ועדות הבחינה.

21 ראו גם דברי כב' השופט חשין בבג"ץ אילן.

22 הודעת נש"מ מס' נט/10 - מתן נימוקים למסקנות ועדת בחנים במכרז - אשר בהתבסס עליה תוקן התקשי"ר, וכן תיקון לסעיף 46 לכללי שירות המדינה (מינויים) (מכרזים, בחינות ומבחנים), התשכ"א-1961.

23 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2001), עמ' 103.

חשש לניגוד עניינים

האיסור על עובד ציבור להימצא במצב של ניגוד עניינים הוא עיקרון כללי המעוגן בפסיקה. בפסק הדין בעניין סיעת הליכוד²⁴ קבע כב' השופט ברק: "כלל יסוד הוא בשיטתנו המשפטית כי אסור לו לעובד הציבור להימצא במצב בו קיימת אפשרות ממשית של ניגוד עניינים (conflict of interest). לכלל זה מקורות מספר, אשר החשובים שבהם הם כללי הצדק הטבעי מזה וכללי האמון מזה..."²⁵. יצוין כי האיסור הוא על הימצאות במצב שבו עלול להתעורר ניגוד עניינים, ואין צורך שניגוד העניינים יתקיים הלכה למעשה. המבחן הוא אובייקטיבי ואינו נמדד "על פי חששותיו הסובייקטיביים של צד זה או אחר"²⁶.

העיקרון האמור חל גם על נבחרי הציבור לרבות חברי מועצת רשות מקומית. כללי ההתנהגות המתחייבים מעיקרון זה עוגנו בכללים למניעת ניגוד עניינים של נבחרי הציבור ברשויות המקומיות, התשמ"ד-1984 (להלן - הכללים)²⁷. על פי כללים אלה, "חבר מועצה ינהג במילוי תפקידו באמון ובלא משוא פנים תוך גישה הוגנת כלפי הכול וכלי שיהיה לו עניין אישי בהחלטותיו ובפעולותיו, אף למראית עין. חבר מועצה ינהל את ענייניו כך שלא יהיה ניגוד עניינים בין תפקידו כחבר המועצה לבין תפקיד אחר או עניין אישי שלו"²⁸. עוד נקבע בכללים כי על חבר מועצה ברשות מקומית להימנע מלטפל בכל נושא העלול לגרום לו להימצא במישור או בעקיפין במצב של ניגוד עניינים בין תפקידו כחבר מועצה ובין ענייניו האישיים, לרבות עניין אישי של קרובו או של גוף שחבר המועצה או קרובו הם בעלי שליטה בו"²⁹.

בין החברים שמינה ראש העירייה מר דב צור בכתב המינוי לוועדת הבחינה למכרזי כוח אדם, נכללו חבר המועצה, מר ציון כהן, שראש העירייה אצל לו מסמכויותיו בתחום כוח האדם, וי"ר ועד העובדים, מר רוני כהן. ציון כהן ורוני כהן הם אחים. בעירייה עובדים בני משפחה נוספים של השניים, ובוועד העובדים חבר גם עודד כהן, אחיינו של ציון כהן.

בעקבות תלונות שהוגשו לוועדה המייעצת לניגוד עניינים הפועלת מכוח הכללים האמורים, אשר בראשה עומד נציג היועץ המשפטי לממשלה (להלן - הוועדה לניגוד עניינים)³⁰, נדרשה הוועדה לשאלה אם יש חשש לניגוד עניינים בפעילותו של חבר המועצה ציון כהן בשל תפקידו בתחום כוח האדם בעירייה ובשל הקשר בינו ובין אחיו רוני כהן, יו"ר ועד העובדים.

הוועדה לניגוד עניינים העלתה בחוות דעתה מנובמבר 2010 כי יש חשש לניגוד עניינים בפעילותו של מר ציון כהן במסגרת חלק מתפקידיו בעירייה ובגופים הקשורים אליה, נוכח העובדה שקרובי משפחתו מועסקים בה בתפקידים שונים. לדעת הוועדה, "לא ניתן להתעלם מניגוד עניינים שעלול

24 בג"ץ 531/79 סיעת "הליכוד" בעיריית פתח תקוה נ' מועצת עיריית פתח תקוה ואח' פ"ד ל"ד(2) 566 (להלן - פס"ד סיעת הליכוד). אמנם בפסק הדין מדובר בעובד ולא בנבחר ציבור, אך הנורמות שנקבעו בו חלות, בשינויים המחויבים, על כל המצבים שבהם שוררים יחסי אמון, ובכללם על נבחרי ציבור, כפי שיפורט בהמשך.

25 ראו פס"ד סיעת הליכוד בעמ' 569-570.

26 ראו פס"ד סיעת הליכוד בעמ' 572.

27 הכללים נקבעו בידי מרכז השלטון המקומי והתפרסמו בילקוט הפרסומים התשמ"ד, 3114. הם גובשו בידי ועדה שהשתתפו בה נציגים של היועץ המשפטי לממשלה, של משרד הפנים ושל מרכז השלטון המקומי.

28 ראו סעיפים 2 ו-3 לכללים.

29 ראו סעיף 11 לכללים.

30 הוועדה מייעצת לשאלות של ניגוד עניינים בפעילותם של חברי מועצה ונבחרי ציבור ברשויות המקומיות, והיא הוקמה לפי הכללים למניעת ניגוד עניינים של נבחרי הציבור ברשויות המקומיות, התשמ"ד-1984.

עיריית ראשון לציון

להיווצר בכהונתו של מר ציון כהן בתפקידים הנ"ל בעירייה, שעלולים לחייבו להידרש לטפל בעניינים הקשורים באופן אישי לאחיו, מר רוני כהן, ולתפקידו כיו"ר ועד העובדים. מר ציון כהן עלול למצוא את עצמו בניגוד עניינים כאשר יידרש לטפל בענייניהם האישיים של עובדי העירייה אשר ארגונם מיוצג על ידי אחיו וכן על ידי אחיינו" - מר עודד כהן, המשמש גם הוא כחבר בוועד העובדים.

לפיכך סברה הוועדה כי "על מר ציון כהן להימנע מטיפול בכל נושא כוח אדם המטופל על ידי ועד העובדים ובנושאים אחרים שמטבעם אמורים להיות בטיפול הוועד או שלוועד יש עניין בהם מתוקף סמכויותיו". למען הסר ספק הבהירה הוועדה כי לטעמה "ראוי כי מר כהן יימנע מלשמש כחבר בוועדת המכרזים לבחירת עובדים בכירים".

העירייה מסרה בתשובתה כי בהתאם לעמדת הוועדה לניגוד עניינים השיב מר ציון כהן את סמכויותיו בנושאים הנוגעים לכוח אדם לידי ראש העירייה; מר ציון כהן מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה במרץ 2011 כי עם קבלת החלטת הוועדה לניגוד עניינים הוא התפטר מתפקידיו הנוגעים לכוח אדם ומאז לא עסק בנושאים אלה.

יו"ר ועד העובדים, מר רוני כהן, מסר בתשובתו מאפריל 2011 כי מצא לנכון להתפטר מחברותו בוועדת הבחינה כבר בספטמבר 2009, ברגע שבו הועלתה הטענה בדבר חשש לניגוד עניינים עקב התפקידים שמילא אחיו, מר ציון כהן. מר רוני כהן הסביר כי קודם לכן לא עלה בלבו חשש לניגוד עניינים מאחר שרוב ועדות הבחינה הספורות שבהן השתתף עם אחיו מר ציון כהן (בין שנת 2006 לסוף שנת 2008), פעלו לפני שמר ציון כהן שימש בתפקידו מטעם המועצה.

חבר ועד העובדים, מר עודד כהן, מסר בתשובתו מאפריל 2011 כי תפקידו של מר ציון כהן לא היה קשור לפעילותו שלו במסגרת ועד העובדים; לדבריו, במסגרת פעילותו בוועד הוא לא מטפל בענייני כוח אדם, ולכן חברותו בוועד העובדים לא עוררה חשש לניגוד עניינים.

משרד מבקר המדינה העיר לראש העירייה כי היה עליו להימנע מלכתחילה ממתן כתב המינוי לוועדת הבחינה למר ציון כהן בגלל היותו אחיו של יו"ר ועד העובדים.

העירייה מסרה בתשובתה כי נוהל גיוס עובדים עודכן באופן מקיף בהליך שהחל בינואר 2011, ומרבית הליקויים שנמצאו בביקורת יבואו על תיקונם בנוהל המעודכן.

סיכום

ממצאי הביקורת מלמדים על ליקויים באיושן של משרות פנויות בעירייה: בקביעת תנאי הסף ודרישות ההשכלה מן המועמדים במכרזים שפורסמו, במינוי חברי ועדות הבחינה למכרזים ובדיווח על החלטותיהן.

על העירייה לתקן את הליקויים שהועלו, ובכלל זה להימנע מפרסום מכרזים לאיוש משרות בתאגידיה העירוניים, להימנע ממינוי נציגי ציבור בעלי זיקה פוליטית לוועדות הבחינה ולהקפיד כי פרוטוקולי ועדות בחינה יכללו את הנימוקים להחלטותיה. על העירייה להקפיד על תקינות הליכי המינוי של ועדות הבחינה ועל תקינות פעילותן על מנת להבטיח שאיוש משרות העובדים בעירייה יהיה תחרותי והוגן ושהזוכים במכרזים יהיו המועמדים המתאימים ביותר למשרות. על משרד הפנים לבחון אם ראוי להרחיב את הוראות תקנות המכרזים בעניין הרכב ועדת הבחינה ולקבוע בהן הסדרים מפורטים יותר. על המשרד גם לפעול לתיקון התקנות ולפרסם בקרב העיריות נהלים בעניין חובת ההנמקה של החלטות ועדות הבחינה.