

**עיריית סח'נין**

**דוח מבקר העירייה**

**לשנת 2015**

לכבוד

מר ג'נאים מאזן  
ראש העירייה  
סחינין

אדוני ראש העירייה,

בהתאם לפקודת העיריות- סעיף 170 ג' (א), ותקנות העיריות (דוח מבקר העירייה), מוגש לך דוח מבקר העירייה לשנת 2015. הדוח מאיר ומעיר לגבי חלק מפעולות העירייה ומחלקותיה שבוקרו במשך שנת 2015 .

היות וכבודך הוא הממונה והאחראי לתפקודה התקין של העירייה, ברצוני להדגיש בפניך שהביקורת העלתה ממצאים וליקויים בתפקוד העירייה ומחלקותיה, שמן הראוי לטפל בהם באופן רציני ומסודר על-מנת להבטיח את חוקיות ותקינות תפקוד העירייה ולשפר ולייעל את עבודתה.

ברצוני להודות לעובדי ומנהלי המחלקות שבוקרו על שיתוף הפעולה. בהתאם לפקודת העיריות, העתקים מהדוח מועברים לחברי הוועדה לענייני ביקורת.

לכבוד רב  
חילאלה מחמוד  
מבקר העירייה  
סחינין

## תוכן העניינים

### א. דוח הביקורת לשנת 2015

<u>עמוד</u>	<u>נושא הביקורת</u>
1	1. יישום העירייה לחוק חופש המידע ושקיפות המידע
15	2. הרכב ותפקוד ועדת הבחינה לקבלת עובדים
41	3. אישור ומתן הנחות והקלות מארנונה כללית
61	4. מעקב אחר תיקון ליקויים משנים קודמות

### ב. פקודת העיריות והתקנות בדבר דוח מבקר העירייה

67	1. פקודת העיריות בנושא מבקר העירייה
74	2. תקנות בדבר דין וחשבון מבקר העירייה

## יישום העירייה לחוק חופש המידע ושקיפות המידע

תקציר :

1. "כל "הסודיות" הזו, המקימה מחיצה ופורשת מסך בין השלטון והאזרח, לא יכירנה מקומה במנהל תקין במשטר חופשי. יש ומן הסתם היא נובעת מגאוות השררה ויש והיא נותנת מקום לחשד שבאמת יש מה להסתיר." (בג"ץ 337/66 עזבון קלמן פיטל נ' ועדת השומה שליד עיריית חולון, פ"מ כא(1) 069, 71).
2. "הטענה כי באין חובה חוקית לגלות, רשאי אני לכסות ולא לגלות – יכול ותישמע מפי אדם או תאגיד פרטי, אבל אין היא נשמעת מפי רשות הממלאת תפקיד על-פי דן." (בג"ץ 142/70 בנימין שפירא נ' הוועד המחוזי של לשכת עורכי הדין, פ"ד כה(1), 325, 331).
3. סעיף 1 לחוק חופש המידע, תשנ"ח-1998 שכותרתו "חופש מידע" קובע: "לכל אזרח או תושב הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית בהתאם להוראות חוק זה". וסעיף 7(א) לחוק חופש המידע שכותרתו "נוהל הגשת בקשות והטיפול בהן" קובע: "בקשה לקבלת מידע תוגש בכתב לממונה או למי שהוסמך לכך על ידו; אין המבקש חייב לציין את הטעם לבקשתו".
4. דוח ביקורת זה נועד לבחון את עמידתה של העירייה והממונים בה על יישום הוראות חוק חופש המידע, הן מבחינת עצם ההכרה בקיום הזכות, ונקיטת אמצעים למימושה, והן מבחינת החשיפה היזומה של העירייה, למידע המוחזק על ידה, בפני ציבור התושבים. כמו כן, דוח הביקורת נועד להטמיע את מרכזיות וחשיבות זכות התושב לקבלת מידע מהעירייה הן אצל הממונים והאחראים על הנושא בעירייה והן אצל תושבי העיר.
5. הביקורת מייחסת חשיבות מיוחדת לנושא, לאור מרכזיותה של הזכות לקבלת מידע מהעירייה לצורך מימוש המטרות העומדות ביסוד הזכות והן: 1. הגברת הביקורת הציבורית על חובתה של העירייה לפעול מתוך מחויבות לשלטון החוק, המנהל התקין, השוויון, כיבוד זכויות האדם, יעילות ומועילות כלכלית, ומקסום התועלת והרווחה של תושביה. כמו כן, הגברת מידת חשיפת וגילוי המידע, המתייחס לעירייה והמוחזק בידיה, לציבור התושבים, תגביר את אימון הציבור בעירייה. 2. מימוש הערך הפנימי של הזכות לקבלת מידע כערך בפני עצמו מתוך התפיסה שהמידע הנו נכס שבבעלות הציבור והוא מוחזק בידי העירייה בנאמנות עבור תושביה. 3. מימוש מיטבי של זכות התושבים להשתתף בהליך הדמוקרטי של הבחירות מתוך בחירה מודעת ומושכלת הנסמכת על מלוא המידע המתייחס לתפקודה ופעילותה של העירייה. 4. מימוש הזכות לאוטונומיה ולחופש הביטוי – זכויות אדם עילאיות במשטר דמוקרטי- של התושבים המותנה בחשיפה מרבית, אפילו מלאה, במגבלות החוקיות, של המידע המתייחס לתפקודה ופעילותה של העירייה.
6. מהביקורת עלה שראש העירייה מינה את מנכ"ל העירייה כממונה על חוק חופש המידע. מנכ"ל העירייה לא קיים את הוראות החוק בכך שהוא נמנע מלפרסם לציבור את רשימת התאגידים והמוסדות שבשליטת העירייה אשר חוק חופש המידע חל עליהם ולא פרסם מיהו הממונה על חוק חופש המידע בעירייה ואת דרכי ההתקשרות אתו ואת הדרכים הנוספות לקבלת מידע שבידי העירייה והתאגידים והמוסדות

- שבשליטתה. זאת חרף העובדה שפרסום פרטיו של הממונה על חוק חופש המידע בעירייה ודרך הפנייה אליו הנם תנאי הכרחי ויסודי למימוש זכות התושבים לקבלת המידע שנמצא ברשות העירייה והתאגידים והמוסדות שבשליטתה. מה גם, ומדובר באמצעי בסיסי למימוש הזכות של התושב לקבלת מידע מהעירייה שהנה תנאי הכרחי למימוש זכויות יסוד עילאיות של האדם כמו הזכות לאוטונומיה ולחופש הביטוי והזכות להשתתפות בהליך הדמוקרטי.
7. מהביקורת עלה שהממונה על חופש המידע בעירייה, מנכ"ל העירייה, לא קיים את הוראות החוק, בכך שלא פרסם דין וחשבון שנתי הכולל מידע אודות פעילותה ותחומי אחריותה והסבר על תפקידיה וסמכויותיה של העירייה. כמו כן לא פרסם כל דין וחשבון של הממונה על חוק חופש המידע על הפעלת החוק בעירייה.
8. מהביקורת עלה שהממונה על חוק חופש המידע בעירייה לא העמיד לעיון הציבור את ההנחיות המנהליות שעל פיהן היא פועלת וגם לא העמיד לעיון הציבור את חוקי העזר של העירייה.
9. בניגוד לחוק, מהביקורת עלה שאין שום התייחסות של העירייה להבאת מידע על איכות הסביבה לידיעת ציבור תושביה.
10. מהביקורת עלה, שהממונה על חוק חופש המידע, לא קבע ולא פרסם, כל נוהל בכתב המסדיר את נושא הגשת הבקשה לקבלת מידע, את המועדים והדרך למסירת המידע, את האיסורים והסייגים למסירת מידע, ואת ההודעה למבקש המידע על זכותו לעתור נגד ההחלטה לבית המשפט לעניינים מנהליים.
11. מהביקורת עלה, שהעירייה לא העמידה לרשות הציבור את רשימת הרשויות הציבוריות וגם לא העמידה את חוקי העזר שלה, לא במשרדי העירייה וגם לא בספריה הציבורית של העירייה.
12. מהביקורת עלה שהממונה על חוק חופש המידע בעירייה, לא הכין כלל, כל דין וחשבון שנתי כמתחייב על פי חוק חופש המידע ולכן הוא גם לא פרסם לציבור ב – 1 ביולי בכל שנה את הדין והחשבון הנדרש לפי חוק חופש המידע.
13. תקנה 6 לתקנות חופש המידע, תשנ"ט-1999, שכותרתה "תוכן דין וחשבון שנתי" קובעת: "דין וחשבון שנתי של רשות ציבורית יכלול, בין השאר – (1) פירוט מבנה הרשות, אגפיה, יחידותיה ויחידות הסמך שלה; שמות בעלי תפקידים בכירים, העומדים בראש אגפים, יחידות סמך הרשות; (2) תיאור תחומי האחריות של הרשות הציבורית; (3) מענה של הרשות הציבורית ודרכי ההתקשרות עמה, לרבות מעניהם של הממונה לפי סעיף 3 לחוק ושל בעלי תפקידים אחרים שתפקידם טיפול בפניות הציבור, ודרכי ההתקשרות עמם; (4) לגבי יחידות ברשות הציבורית, הנותנות שירות לאזרח – פרישתן הגיאוגרפית, וכן מענים ודרכי ההתקשרות עם כל סניפי היחידות; (5) סקירת עיקרי פעילות הרשות הציבורית בשנה החולפת; (6) סקירת עיקרי הפעולות המתוכננות לשנה הנוכחית; (7) תקציב הרשות הציבורית בשנה החולפת; (8) פירוט הוצאותיה של הרשות הציבורית בשנה החולפת לפי סעיפי התקציב; (9) תקציב הרשות הציבורית לשנה הנוכחית; (10) רשימת חוברות ועלוני מידע לציבור שהרשות הציבורית פרסמה בשנה החולפת; (11) המקומות והמועדים שבהם ניתן לעיין בהנחיות המנהליות הכתובות שלפיהן פועלת

הרשות הציבורית כאמור בסעיף 6 לחוק; (12) תיאור ומטרות של מאגרי המידע של הרשות הציבורית, הרשומים לפי חוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981; (13) קרנות ומלגות שבמימון הרשות הציבורית; (14) תמיכות שנתנה הרשות הציבורית למוסדות ציבור בשנה החולפת, לרבות פירוט שמותיהם של המוסדות והיקף התמיכה שניתן לכל אחד מהם; (15) ברשות ציבורית שהיא משרד ממשלה – רשימת החוקים שהשר העומד בראש המשרד ממונה על ביצועם, וכן פירוט הרשויות הציבוריות והתאגידים שהמשרד אחראי על תחומי פעילותם; (16) ברשויות מקומיות – המקומות והמועדים שבהם ניתן לעיין בחוקי העזר שלה. **מהביקורת עלה, שחרף מרכזיותו וחשיבותו של מכלול המידע המפורט לעיל, הממונה על חוק חופש המידע בעירייה לא ערך דין וחשבון שנתי כמתחייב מכוח הוראות החוק, ועל כן המידע המפורט לעיל לא פורסם לציבור התושבים ובכלל. חשוב לציין שפרטי המידע המפורטים לעיל מהווים את הדרישה המינימלית של סוג והיקף המידע הנדרש מהממונה על חוק חופש המידע להביאו לידיעת הציבור באמצעות הדוח השנתי.**

14. **מהביקורת עלה שאין כל דיווח של הממונה על חוק חופש המידע בעירייה הכולל את: מספר הבקשות למידע שהוגשו במהלך השנה החולפת, מספר הבקשות למידע שנענו בשנה החולפת, ומתוכן מספר הבקשות שנענו בחיוב ומספר הבקשות שנענו בשלילה או שנענו חלקית, תוך חלוקה לפי העילות המפורטות בחוק לאי מסירת מידע. שיעורי הבקשות שנענו במועדים השונים הקבועים בסעיף 7 לחוק. מספר העתירות שהוגשו על החלטות הממונה. תמצית ההחלטות בעתירות שהוגשו על החלטות הממונה, ושיש להן חשיבות לציבור.**

15. **מהביקורת עלה שהממונה על חוק חופש המידע בעירייה אינו עורך כל דין וחשבון כנדרש על פי הוראות חוק חופש המידע. על כן, דוח כזה, אינו פתוח לעיון הציבור במשרד הראשי של העירייה, לא נשלח עותק מהדין וחשבון לספרייה העירונית, לא פורסם באתר האינטרנט של העירייה וגם לא ניתן להמציא עותק ממנו לכל מבקש.**

## הקדמה :

העירייה הנה רשות ציבורית שכל תכליתה היא לשרת את ציבור תושביה. מכאן עולה חובתה של העירייה להפעיל את סמכויותיה ולהשתמש בהן רק לטובת הציבור. כך אומר פרופסור י' זמיר בספרו, הסמכות המנהלית, כרך א' (נבו, ירושלים, תשנ"ו-1996), בעמ' 35 ו- 36: "כיום, במדינה דמוקרטית, כמו מדינת ישראל, המנהל הציבורי אינו משרת שליט, ובוודאי שאין הוא שלטון, כיוון שהעם הוא השולט בעצמו. המנהל הציבורי לא נועד כיום אלא לשרת את הציבור. הציבור הוא שהעניק למנהל את סמכויותיו; אין למנהל אלא מה שהציבור העניק לו; ואין המנהל רשאי לעשות שימוש בסמכויותיו אלא לטובת הציבור."

כול תכליתה ותפקידה של העירייה הוא לספק לתושביה שירותים בתחומי החינוך, התרבות, הספורט, הדת, הרווחה, הבריאות והתברואה, הניקיון, פינוי האשפה, איכות הסביבה, תאורת המרחב הציבורי, ובניית ותחזוקת מבני ציבור ותשתיות לרבות בתי ספר, גני ילדים, משפחתונים, מעונות יום, מועדונים לקשישים ולנוער, מגרשי ספורט, ספריות ציבוריות, טיפות חלב, כבישים, מדרכות, ניקוז, תאורת רחוב, שטחי ציבור, שטחים ירוקים, ומוסדות ציבור ותשתיות אחרות. אכן העירייה מספקת לתושביה את עיקר השירותים המהותיים והחיוניים ביותר לקיום ושימור חיי יום יום תקינים ומיטביים.

חוק חופש המידע, תשנ"ח-1998 נתקבל בכנסת בחודש מאי 1998, ונכנס לתוקפו ביום 29 במאי 1999. החוק הוחל על הרשויות המקומיות, מכוח צו של הממשלה, החל מתאריך 1/9/1999. חובת העירייה למסור מידע, ככול רשות ציבורית אחרת, אומצה בפסיקה הקודמת לחוק חופש המידע. "ביחסים שבין הפרט לבין רשויות השלטון יש להגשמת זכות הציבור לדעת חשיבות ראשונה במעלה. ככלל, עיקרון הפומביות חל גם "באין חובה חוקית לגלות" (בג"ץ 5771/93 בן ציון ציטרין נ' שר המשפטים ו- 2 אח', פ: ד מח(1), 661, פסקה 12).

חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, גיבש באופן סטטוטורי את הזכות לקבלת מידע. כך נאמר במבוא להצעת החוק, אשר מסביר את מטרת החוק: "הזכות לקבל מידע מרשויות ציבוריות היא אחת מזכויות היסוד במשטר דמוקרטי. היא תנאי בסיסי להגשמתו של חופש הביטוי ומימוש זכויותיו הפוליטיות והאחרות של אדם בכל תחומי החיים. נגישות רבה יותר למידע תסייע לקידום של ערכים חברתיים ובהם שוויון, שלטון החוק וכיבוד זכויות האדם, ותאפשר בקרה טובה יותר של הציבור על מעשי השלטון.

הזכות למידע הוכרה למעשה בפסיקה; ואולם בפועל, נראה כי לציבור לא ניתנת מידה ראויה של גישה למידע שבידי הרשויות, וכי קשה לשרש את נטיית הרשויות לראות במידע נכס שלהם ולא נכס המוחזק בנאמנות על ידיהם עבור הציבור ומטעמו. גם מבחינה מעשית אין הרשויות ערוכות כיום למסירת מידה לציבור.

הסדרה חוקית של הזכות למידע על סייגיה וחריגיה תגבש באופן מרוכז וברור יותר את גבולותיה, תסייע לשינוי קווי החשיבה המקובלים בקרב הרשויות הלכה למעשה ותחייב הקצאת משאבים למימושה של הזכות (הצעות חוק, 2630, עמ' 397).

סעיף 1 לחוק שכותרתו "חופש מידע" קובע: "לכל אזרח או תושב הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית בהתאם להוראות חוק זה". וסעיף 7(א) לחוק חופש המידע שכותרתו "נוהל הגשת בקשות והטיפול בהן" קובע: "בקשה לקבלת מידע תוגש בכתב לממונה או למי שהוסמך לכך על ידו; אין המבקש חייב לציין את הטעם לבקשתו".

דוח ביקורת זה נועד לבחון את עמידתה של העירייה והממונים בה על יישום הוראות חוק חופש המידע, הן מבחינת עצם ההכרה בקיום הזכות, ונקיטת אמצעים למימושה, והן מבחינת החשיפה היזומה של העירייה, למידע המוחזק על ידה, בפני ציבור התושבים.

הביקורת מייחסת חשיבות מיוחדת לנושא, לאור מרכזיותה של הזכות לקבלת מידע מהעירייה לצורך מימוש המטרות העומדות ביסוד הזכות והן: 1. הגברת הביקורת הציבורית על חובתה של העירייה לפעול מתוך מחויבות לשלטון החוק, המנהל התקין, השוויון, כיבוד זכויות האדם, יעילות ומועילות כלכלית, ומקסום התועלת והרווחה של תושביה. כמו כן, הגברת מידת חשיפת וגילוי המידע, המתייחס לעירייה והמוחזק בידיה, לציבור התושבים, תגביר את אימון הציבור בעירייה. 2. מימוש הערך הפנימי של הזכות לקבלת מידע כערך בפני עצמו מתוך התפיסה שהמידע הנו נכס שבבעלות הציבור והוא מוחזק בידי העירייה בנאמנות עבור תושביה. 3. מימוש מיטבי של זכות התושבים להשתתף בהליך הדמוקרטי של הבחירות מתוך בחירה מודעת ומושכלת הנסמכת על מלוא המידע המתייחס לתפקודה ופעילותה של העירייה. 4. מימוש הזכות לאוטונומיה ולחופש הביטוי – זכויות אדם עילאיות במשטר דמוקרטי- של התושבים המותנה בחשיפה מרבית, אפילו מלאה, במגבלות החוקיות, של המידע המתייחס לתפקודה ופעילותה של העירייה.

כך למשל, זכותו של תושב העיר לדעת מהם הקריטריונים לקביעת תעריף הארנונה וההנחות וההקלות מתשלום הארנונה ומהו שיעור ההנחות מסך החיוב השנתי וכן מהו שיעור הגבייה השנתי לרבות חלוקתו בין גביית ארנונת מגורים לבין גביית ארנונת עסקים. כך גם, לגבי הליך הכנת, עריכת ומישוש תקציב העירייה על סעיפיו השונים. חשוב למשל מסי הארנונה לדעת איך ועל מה מוציאה העירייה את הכספים שהוא משלם. מהו חלק השכר בתקציב ואיך מתחלק תקציב השכר בין המחלקות השונות ובין העובדים השונים. כך גם, לגבי המידע אודות סך ההשקעה של העירייה בחינוך וברוחה ומהו שיעור השקעה זו מסך תקציב העירייה. להורים חשוב מאוד המידע על שיעור הזכאות לתעודת הבגרות בבתי הספר התיכון השונים ויותר חשוב מהו ממוצע ציוני הבגרות בכל מקצוע ובכלל בכל בית ספר ואת הסיבות לכך. חשוב לזקני העיר לדעת מהן תכניות העירייה לבניית מוסדות והספקת שירותים המשרתים ומשפרים את רווחתם. אלה הן דוגמאות המציינות את מעט הנושאים החשובים בחיי התושבים ומצביעות על הצורך החיוני של התושבים בקבלת מידע מהעירייה המתייחס לאותם נושאים.

### המסגרת הנורמטיבית :

חוק חופש המידע, תשנ"ח-1998 (להלן – חוק חופש המידע) נתקבל בכנסת בחודש מאי 1998, ונכנס לתוקפו ביום 29 במאי 1999. סעיף 21 לחוק חופש המידע קובע כי תחילתו של חוק חופש המידע תהיה שנה מיום פרסומו. החוק פורסם ביום 29 במאי 1998. בסעיף 21(ב) לחוק חופש המידע הוסמכה הממשלה, באישור ועדת חוקה חוק ומשפט של הכנסת, לקבוע בצו, רשויות



ציבוריות, שלגביהם יחל החוק במועדי תחולה מאוחרים יותר, שאינם יכולים להיות מאוחרים מיום 29 במאי 2001. הממשלה עשתה שימוש בסמכותה ודחתה את מועד תחולת החוק לגבי הרשויות המקומיות עד 1 בספטמבר 1999 (דחייה עד 1 בספטמבר 1999: צו חופש המידע [קביעת רשות ציבורית שלגביה נדחה תחילת החוק, תשנ"ט-1999, ק"ת 818]).

בנוסף לחוק חופש המידע, הותקנו מכוחו, תקנות חופש המידע, תשנ"ט-1999, תקנות חופש המידע (אגרות), התשנ"ט-1999 ותקנות חופש המידע (העמדת מידע על איכות הסביבה לעיון הציבור), התשס"ט-2009. דברי חקיקה אלה מסדירים את נושא הזכות לחופש מידע של ציבור תושבי העיר מהעירייה ואת חובתה של העירייה למסור את המידע לתושביה.

המטרות והתכליות העיקריות של חוק חופש המידע הן ארבע: הפיקוח והבקרה על השלטון; הבעלות-נאמנות על המידע שבידי השלטון כנכס בבעלות הציבור; זכות ההשתתפות של הציבור; והזכות לאוטונומיה וחופש ביטוי של האדם.

תכלית הזכות לחופש המידע כאמצעי לפיקוח ובקרה על פעולות השלטון נסמכת על האמרה לפיה: "אור השמש הוא המחטא הטוב ביותר, ואור המנורה – השוטר הטוב מכולם". ביסוד רעיון זה קיימת ההנחה שפעילותה של הרשות השלטונית תתנהל בצורה המיטבית כשהיא חשופה לעיני הציבור. לפי תפיסה זו, עינו הפקוחה של הציבור עשויה למנוע פעילויות מושחתות במנהל הציבורי או להצביע על כשלים, משגים, הכבדות מיותרות והתנהלות לא יעילה של הרשות. סודיות המידע מהווה מצע לשחיתות, לשררה ולחוסר יעילות.

קיום ומימוש הזכות לחופש המידע יוצרת הרתעה ותמריץ שמשרתי הציבור יפעלו באופן חוקי, תקין ויעיל למען מקסום האינטרס הציבורי. ככל שהמידע יוצג בצורה נגישה, ברורה וזמינה יותר, כך תגבר האפקטיביות של הפיקוח והבקרה. על הרשות להבטיח אפוא כי המידע המצוי בידה יעובד בצורה ברורה ונגישה ככול שניתן, וכי מידע רב ככול שניתן ייחשף ביוזמתה ללא צורך בדרישה קונקרטי של הפרט. כמו כן, ככול שתגבר חשיפת המידע לציבור יגבר האמון שהציבור נותן ברשויות השלטון ובכנות מניעיהן.

תכלית הזכות לחופש המידע כנגזרת מעיקרון הבעלות-נאמנות שלפיו הרשות איננה בעליו של המידע המצוי בחזקתה, והיא מחזיקה בו בנאמנות בלבד עבור הציבור, שהוא בעליו האמתיים. לפי תפיסה זו כל המידע המצוי אצל העירייה שייך לציבור, ובהעדר טעמים נוגדים, על העירייה למסור את כולו לתושבים כאשר תתבקש וגם מיוזמתה. עיקרון זה משתקף היטב במימרתו של השופט חיים כהן: "לא הרי רשות היחיד כהרי רשות הציבור, שזו בתוך שלה היא עושה, ברצותה מעניקה וברצותה מסרבת, ואילו זו כל כולה לא נוצרה כי אם לשרת את הכלל, ומשלה אין לה ולא כלום: כל אשר יש לה מופקד בידיה כנאמן, וכשלעצמה אין לה זכויות או חובות נוספות על אלה, או שונות ונפרדות מאלה, אשר הן נובעות מנאמנות זו או הוקנו לה או הוטלו עליה מכוח הוראות חקוקות" (בג"ץ 142/70 בנימין שפירא נ' הוועד המחוזי של לשכת עורכי הדין, פ"ד כה(1), 325, 331). לפי תפיסה זו, הציבור הוא הבעלים הבלעדיים של המידע והעירייה מחזיקה במידע רק כנאמן והיא חייבת למסור כל מידע שבהחזקתה לתושב כול עוד אין מגבלות חוקיות האוסרות או מגבילות את מסירת המידע על ידי העירייה.

התכלית הדמוקרטית – לפיה ההשתתפות בהליך הדמוקרטי – ובייחוד בבחירות – מחייבת החלטה מודעת, מושכלת ומחושבת של האזרח. הצבעה שאיננה מבוססת על כל הנתונים הרלוונטיים איננה הצבעה מושכלת. בהעדר מידע מלא על הרשות השלטונית נפגעת הלגיטימיות של השלטון, שכן השלטון איננו משקף נאמנה את רצונו האמתי או המושכל של העם. לפיכך כדי לקדם את ההשתתפות המושכלת בהליך הדמוקרטי, יש לחשוף מידע. עמד על כך נשיא בית המשפט העליון בדימוס אהרן ברק: "ללא מידע אין דעה, בלא דעה אין ביטוי, ללא ביטוי אין שכנוע, ללא שכנוע אין התמודדות, ובאין התמודדות קיים חשש שהאמת לא תצא לאור" (בג"ץ 399/85 חבר הכנסת הרב מאיר כהנא נ' הועד המנהל של רשות השידור, פ"ד מא(3) 255). **תפיסה זו מדגישה את הצורך בחשיפה יזומה של מידע מצד הרשויות.** פעמים רבות הציבור אף איננו מודע לסוגי המידע שמוחזקים אצל הרשויות ושעשויים להיות רלוונטיים עבורו. מטעם זה ראוי כי הרשות תפרסם מידע רב ככול הניתן על פעילותה, בכל תחום שיכולה להיות לו השלכה על גיבוש הדעה אצל האזרח.

תכלית האוטונומיה וחופש הביטוי – תכלית זו מדגישה את חשיבותם המרכזית של האוטונומיה של הפרט ושל חופש הביטוי במשטר דמוקרטי. מימושם של זכויות עילאיות אלו מותנה בחשיפת מידע מרבית מצד הרשויות השלטוניות.

עוד לפני חקיקתו של חוק חופש המידע, בפסק הדין בג"ץ 337/66 עזבון קלמן פיטל נ' ועדת השומה שליד עיריית חולון, פ"מ כא(1) 069, 71, נפסק: "אך לדעתי, כל שאלתנו של יושב ראש ועדת השומה: היכן האסמכתא בחוק המקנה לאזרח זכות לעיין בחומר שבידו? אינה במקומה. נהפוך הוא: מן הדין לשאול: היכן האסמכתא בחוק השוללת מהאזרח את הזכות לעיין בחומר, שבידיעתו יש לו עניין לגיטימי. כל "הסודיות" הזו, המקימה מחיצה ופורשת מסך בין השלטון והאזרח, לא יכירנה מקומה במנהל תקין במשטר חופשי. יש ומן הסתם היא נובעת מגאוות השררה ויש והיא נותנת מקום לחשד שבאמת יש מה להסתיר."

בפסק הדין בג"ץ 142/70 בנימין שפירא נ' הוועד המחוזי של לשכת עורכי הדין, פ"ד כה(1), 325, 331, נפסק: "הטענה כי באין חובה חוקית לגלות, רשאי אני לכסות ולא לגלות – יכול ותישמע מפי אדם או תאגיד פרטי, אבל אין היא נשמעת מפי רשות הממלאת תפקיד על-פי דין. לא הרי רשות היחיד כהרי רשות הציבור, שזו בתוך שלה היא עושה, ברצותה מעניקה וברצותה מסרבת, ואילו זו כל כולה לא נוצרה כי אם לשרת את הכלל, ומשלה אין לה ולא כלום: כל אשר יש לה מופקד בידיה כנאמן, וכשלעצמה אין לה זכויות או חובות נוספות על אלה, או שונות ונפרדות מאלה, אשר הן נובעות מנאמנות זו או הוקנו לה או הוטלו עליה מכוח הוראות חקוקות."

#### ממצאים ומסקנות :

סעיף 1 לחוק חופש המידע שכותרתו "חופש מידע" קובע: "לכל אזרח או תושב הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית בהתאם להוראות חוק זה". וסעיף 2 לחוק שכותרתו "הגדרות" קובע: "מידע" – כל מידע המצוי ברשות ציבורית, והוא כתוב, מוקלט, מוסרט, מצולם או ממוחשב; "ממונה" – מי שמונה לפי סעיף 3; "קבלת מידע" – לרבות עיון, צפייה, האזנה, העתקה, צילום, קבלת פלט מחשב או קבלת מידע בכל דרך אחרת בהתאם לסוג המידע וצורת החזקתו; "רשות

ציבורית" - .... (6) רשות מקומית; "ראש רשות ציבורית" - המנהל הכללי, ובאין מנהל כללי - בעל התפקיד המקביל באותו גוף; ברשות מקומית - ראש הרשות המקומית; .

סעיף 3 לחוק חופש המידע שכותרתו "ממונה" קובע: "ראש רשות ציבורית ימנה, מקרב עובדי הרשות, ממונה על העמדת מידע לרשות הציבור, על טיפול בבקשות לקבלת מידע ועל יישום הוראות חוק זה".

סעיף 4 לחוק חופש המידע שכותרתו "פרסום רשימת הרשויות הציבוריות" קובע: "(א) הממשלה תעמיד לרשות הציבור, במקום ובאופן שייקבעו בתקנות, את רשימת הרשויות הציבוריות, כאמור בפסקאות (1) ו-(8) להגדרת רשות ציבורית; הרשימה תכלול מידע תמציתי על תפקידיה של כל רשות ציבורית, וכן על דרכי ההתקשרות עם הממונה ועל דרכים נוספות לקבלת מידע שבידי הרשות כנהוג באותה רשות. (ב) רשות מקומית תעמיד לרשות הציבור, במקום ובאופן שייקבעו בתקנות, את הפרטים האמורים בסעיף קטן (א), לגביה ולגבי התאגידים שבשליטתה, אשר חוק זה חל עליהם".

מהביקורת עלה שראש העירייה מינה את מנכ"ל העירייה כממונה על חוק חופש המידע. מנכ"ל העירייה לא פרסם לציבור את רשימת התאגידים והמוסדות שבשליטת העירייה אשר חוק חופש המידע חל עליהם ולא פרסם מיהו הממונה על חוק חופש המידע בעירייה ואת דרכי ההתקשרות אתו ואת הדרכים הנוספות לקבלת מידע שבידי העירייה והתאגידים והמוסדות שבשליטתה. זאת חרף העובדה שפרסום פרטיו של הממונה על חוק חופש המידע בעירייה ודרך הפנייה אליו הנם תנאי הכרחי ויסודי למימוש זכות התושבים לחופש המידע שנמצא ברשות העירייה והתאגידים והמוסדות שבשליטתה. מה גם, ומדובר באמצעי בסיסי למימוש הזכות של התושב לקבלת מידע מהעירייה שהנה תנאי הכרחי למימוש זכויות יסוד עילאיות של האדם כמו הזכות לאוטונומיה ולחופש הביטוי והזכות להשתתפות בהליך הדמוקרטי. לדעת הביקורת על הממונה על חוק חופש המידע בעירייה הממלא את תפקיד מנכ"ל העירייה לפרסם לציבור את רשימת התאגידים והמוסדות שבשליטתה אשר חוק חופש המידע חל עליהם ולפרסם מיהו הממונה על חוק חופש המידע בעירייה ואת דרכי ההתקשרות אתו ואת הדרכים הנוספות לקבלת מידע שבידי העירייה והתאגידים והמוסדות שבשליטתה.

סעיף 5 לחוק חופש המידע שכותרתו "דוח תקופתי" קובע: "(א) רשות ציבורית תפרסם דין וחשבון שנתי שיכלול מידע אודות פעילותה ותחומי אחריותה והסבר על תפקידיה וסמכויותיה; הדין וחשבון יכלול גם דיווח של הממונה על הפעלת חוק זה ברשות הציבורית, ואולם רשאי הוא לפרסם דיווח זה בנפרד. (ב) שר המשפטים, באישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, רשאי לקבוע, לגבי רשות ציבורית מסוימת, כאמור בפסקאות (1) ו-(6) עד (10) להגדרה "רשות ציבורית", או לסוגים של רשויות ציבוריות, תקופה אחרת לפרסום של הדין וחשבון. (ג) הוראות בדבר מתכונת הדין וחשבון ודרך פרסומו ייקבעו בתקנות".

מהביקורת עלה שהממונה על חופש המידע בעירייה, מנכ"ל העירייה, לא פרסם דין וחשבון שנתי הכולל מידע אודות פעילותה ותחומי אחריותה והסבר על תפקידיה וסמכויותיה של העירייה. כמו כן לא פרסם כל דין וחשבון של הממונה על חוק חופש המידע על הפעלת החוק בעירייה. לדעת הביקורת, על מנכ"ל העירייה לפרסם לאלתר דין וחשבון שנתי הכולל מידע

**אודות פעילותה ותחומי אחריותה והסבר על תפקידיה וסמכויותיה של העירייה. כמו כן עליו לפרסם דין וחשבון על הפעלת החוק בעירייה.**

סעיף 6 לחוק חופש המידע שכותרתו **"הנחיות מנהליות וחוקי עזר"** קובע: "(א) רשות ציבורית תעמיד לעיון הציבור את ההנחיות המנהליות הכתובות שעל פיהן היא פועלת ושיש להן נגיעה או חשיבות לציבור. (ב) הוראות סעיף 9 יחולו, בשינויים המחויבים, על העמדת הנחיות מנהליות לעיון הציבור לפי סעיף זה. (ג) רשות מקומית תעמיד לעיון הציבור את חוקי העזר שלה."

**מהביקורת עלה שהממונה על חוק חופש המידע בעירייה לא העמיד לעיון הציבור את ההנחיות המנהליות שעל פיהן היא פועלת וגם לא העמיד לעיון הציבור את חוקי העזר של העירייה. לדעת הביקורת על מנכ"ל העירייה להעמיד לעיון הציבור באתר האינטרנט של העירייה את ההנחיות המנהליות הכתובות שעל פיהן היא פועלת ואת חוקי העזר של העירייה.**

סעיף 6א לחוק חופש המידע שכותרתו **"מידע על איכות הסביבה"** קובע: "(א) רשות ציבורית תעמיד לעיון הציבור מידע על איכות הסביבה שיש ברשותה, באתר האינטרנט של הרשות הציבורית, אם קיים אתר כזה, ובדרכים נוספות שיקבע השר לאיכות הסביבה; לעניין זה, "מידע על איכות הסביבה" – מידע על חומרים שנפלטו, שנשפכו, שסולקו או שהושלכו לסביבה ותוצאות של מדידות רעש, ריח וקרינה, שלא ברשות היחיד. (ב) הוראות סעיפים 9 ו-13 יחולו, בשינויים המחויבים, על העמדת המידע לעיון הציבור לפי סעיף זה."

**מהביקורת עלה שאין שום התייחסות של העירייה להבאת מידע על איכות הסביבה לידיעת ציבור תושביה. לדעת הביקורת, על העירייה להעמיד לרשות הציבור כל מידע על איכות הסביבה שיש ברשותה, באתר האינטרנט של העירייה.**

סעיף 7 לחוק חופש המידע שכותרתו **"נוהל הגשת בקשות והטיפול בהן"** קובע: "(א) בקשה לקבלת מידע תוגש בכתב לממונה או למי שהוסמך לכך על ידו; אין המבקש חייב לציין את הטעם לבקשתו. (ב) הרשות הציבורית תודיע למבקש המידע ללא שיהוי, ולא יאוחר מ-30 ימים מקבלת הבקשה, על החלטתה בבקשתו; ראש הרשות הציבורית, או מי שהוא הסמיך לכך, רשאי להאריך את התקופה האמורה, במקרה הצורך, ב-30 ימים נוספים, ובלבד שהודיע על כך למבקש בכתב, ונימק את הצורך בהארכת התקופה. (ג) ראש הרשות הציבורית רשאי להאריך, הארכה נוספת, את התקופה האמורה בסעיף קטן (ב), בהחלטה מנומקת אשר תישלח למבקש תוך התקופה האמורה, אם בשל היקפו או מורכבותו של המידע המבוקש יש צורך להאריך את התקופה; ההארכה הנוספת לא תעלה על התקופה המתחייבת מהטעמים האמורים, ובכל מקרה לא תעלה על 60 ימים. (ד) החליטה הרשות הציבורית להעמיד את המידע לרשות המבקש, תבוצע החלטתה תוך זמן סביר בנסיבות העניין אך לא יאוחר מ-15 ימים, זולת אם קבע הממונה, מטעמים מיוחדים, כי ההחלטה תבוצע במועד מאוחר יותר; הרשות תודיע למבקש היכן ומתי יעמוד המידע לרשותו. (ה) המידע יועמד לרשות המבקש כפי שהוא מצוי בידי הרשות הציבורית ואין הרשות חייבת לעבד את המידע לצרכיו של המבקש; היה המידע ממוחשב, הוא יופק עבור המבקש באמצעים המשמשים דרך קבע את הרשות. (ו) החליטה הרשות הציבורית לדחות את בקשת המבקש, כולה או חלקה, תשלח למבקש הודעה בכתב שתפרט את נימוקי ההחלטה, ותיידע את המבקש על זכותו לעתור נגד ההחלטה לפי הוראות חוק בתי המשפט לעניינים מנהליים, התש"ס-2000."

מהביקורת עלה, שהממונה על חוק חופש המידע, לא קבע ולא פרסם, כל נוהל בכתב המסדיר את נושא הגשת הבקשה לקבלת מידע, את המועדים והדרך למסירת המידע, את האיסורים והסייגים למסירת מידע, ואת ההודעה למבקש המידע על זכותו לעתור נגד ההחלטה לבית המשפט לעניינים מנהליים. לדעת הביקורת, על הממונה על חוק חופש המידע בעירייה לקבוע ולפרסם, נוהל בכתב המסדיר את נושא הגשת הבקשה לקבלת מידע, את המועדים והדרך למסירת המידע, את האיסורים והסייגים למסירת מידע, ואת ההודעה למבקש המידע על זכותו לעתור כנגד ההחלטה לבית המשפט לעניינים מנהליים.

תקנה 3 לתקנות חופש המידע, תשנ"ט-1999, שכותרתה "העמדת הנחיות מנהליות לעיון הציבור" קובעת: "רשות ציבורית תעמיד לעיון הציבור את ההנחיות המנהליות הכתובות כאמור בסעיף 6(א) לחוק, כפי שיעודכנו מזמן לזמן, במשרד הראשי, וכן במשרדה המחוזיים, אם קיימים, אלא אם כן קבעה הרשות מקומות עיון אחרים שבהם תתאפשר גישה נוחה לציבור; קביעה כאמור תיכלל במידע, שברשימת הרשויות לפי סעיף 4 לחוק ובדין וחשבון השנתי של הרשות הציבורית".

מהביקורת עלה, שהממונה על חוק חופש המידע בעירייה, לא העמיד לעיון הציבור את ההנחיות המנהליות הכתובות של העירייה. לדעת הביקורת, על הממונה על חוק חופש המידע בעירייה, להעמיד לעיון הציבור, לא רק את ההנחיות המנהליות הכתובות של העירייה, אלא את כל דברי החקיקה העיקריים המסדירים את פעילות העירייה, ואת ההנחיות המנהליות הכתובות של העירייה.

תקנה 4 לתקנות חופש המידע, תשנ"ט-1999, שכותרתה "העמדה לעיון הציבור על ידי רשות מקומית" קובעת: "רשות מקומית תעמיד לרשות הציבור את רשימת הרשויות הציבוריות כאמור בסעיף 4(ב) לחוק וכן את חוקי העזר שלה, בנוסחם המעודכן – (1) במשרדי הרשות המקומית; (2) בספריה ציבורית בתחום אותה רשות".

מהביקורת עלה, שהעירייה לא העמידה לרשות הציבור את רשימת הרשויות הציבוריות וגם לא העמידה את חוקי העזר שלה, לא במשרדי העירייה וגם לא בספריה הציבורית של העירייה. לדעת הביקורת, על הממונה על חוק חופש המידע בעירייה, להעמיד לעיון הציבור את רשימת הרשויות הציבוריות שבשליטתה ואת חוקי העזר שלה הן במשרדי העירייה והן בספריה העירונית.

תקנה 5 לתקנות חופש המידע, תשנ"ט-1999, שכותרתה "מועד פרסום דין וחשבון שנתי" קובעת: "דין וחשבון שנתי של רשות ציבורית יתפרסם לא יאוחר מ- 1 ביולי בכל שנה".

מהביקורת עלה שהממונה על חוק חופש המידע בעירייה, לא פרסם כלל, כל דין וחשבון שנתי המתחייב על פי חוק חופש המידע ולכן הוא גם לא פרסם ב- 1 ביולי בכל שנה את הדין והחשבון הנדרש לפי חוק חופש המידע. לדעת הביקורת, על הממונה על חוק חופש המידע בעירייה להקפיד להכין ולפרסם בכל שנה, לא יאוחר מ- 1 ביולי, דין וחשבון שנתי לפי חוק חופש המידע.

תקנה 6 לתקנות חופש המידע, תשנ"ט-1999, שכותרתה "תוכן דין וחשבון שנתי" קובעת: "דין וחשבון שנתי של רשות ציבורית יכלול, בין השאר – (1) פירוט מבנה הרשות, אגפיה, יחידותיה ויחידות הסמך שלה; שמות בעלי תפקידים בכירים, העומדים בראש אגפים, יחידות סמך הרשות;

(2) תיאור תחומי האחריות של הרשות הציבורית; (3) מענה של הרשות הציבורית ודרכי ההתקשרות עמה, לרבות מעניהם של הממונה לפי סעיף 3 לחוק ושל בעלי תפקידים אחרים שתפקידם טיפול בפניות הציבור, ודרכי ההתקשרות עמם; (4) לגבי יחידות ברשות הציבורית, הנותנות שירות לאזרח – פרישתן הגיאוגרפית, וכן מענים ודרכי ההתקשרות עם כל סניפי היחידות; (5) סקירת עיקרי פעילות הרשות הציבורית בשנה החולפת; (6) סקירת עיקרי הפעולות המתוכננות לשנה הנוכחית; (7) תקציב הרשות הציבורית בשנה החולפת; (8) פירוט הוצאותיה של הרשות הציבורית בשנה החולפת לפי סעיפי התקציב; (9) תקציב הרשות הציבורית לשנה הנוכחית; (10) רשימת חוברות ועלוני מידע לציבור שהרשות הציבורית פרסמה בשנה החולפת; (11) המקומות והמועדים שבהם ניתן לעיין בהנחיות המנהליות הכתובות שלפיהן פועלת הרשות הציבורית כאמור בסעיף 6 לחוק; (12) תיאור ומטרות של מאגרי המידע של הרשות הציבורית, הרשומים לפי חוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981; (13) קרנות ומלגות שבמימון הרשות הציבורית; (14) תמיכות שנתנה הרשות הציבורית למוסדות ציבור בשנה החולפת, לרבות פירוט שמותיהם של המוסדות והיקף התמיכה שניתן לכל אחד מהם; (15) ברשות ציבורית שהיא משרד ממשלה – רשימת החוקים שהשר העומד בראש המשרד ממונה על ביצועם, וכן פירוט הרשויות הציבוריות והתאגידים שהמשרד אחראי על תחומי פעילותם; (16) ברשויות מקומיות – המקומות והמועדים שבהם ניתן לעיין בחוקי העזר שלה.

**מהביקורת עלה, שחרף מרכזיותו וחשיבותו של מכלול המידע המפורט לעיל, הממונה על חוק חופש המידע בעירייה לא ערך דין וחשבון שנתי המתחייב מכוח הוראות החוק, ועל כן המידע המפורט לעיל לא פורסם לציבור התושבים ובכלל. חשוב לציין שפרטי המידע המפורטים לעיל מהווים את הדרישה המינימלית של סוג והיקף המידע הנדרש מהממונה על חוק חופש המידע להביאו לידיעת הציבור באמצעות הדוח השנתי. לדעת הביקורת, על הממונה על חוק חופש המידע בעירייה להכין דוח שנתי לפי החוק ולכלול בדוח לפחות את סוגי המידע שצוינו לעיל.**

תקנה 7 לתקנות חופש המידע, תשנ"ט-1999, שכותרתה "דיווח של הממונה" קובעת: "דיווח הממונה על הפעלת החוק ברשות הציבורית יכלול את כול אלה: (1) מספר הבקשות למידע שהוגשו במהלך השנה החולפת; (2) מספר הבקשות למידע שנענו בשנה החולפת, ומתוכן מספר הבקשות שנענו בחיוב ומספר הבקשות שנענו בשלילה או שנענו חלקית, תוך חלוקה לפי העילות המפורטות בחוק לאי מסירת מידע; (3) שיעורי הבקשות שנענו במועדים השונים הקבועים בסעיף 7 לחוק; (4) מספר העתירות שהוגשו על החלטות הממונה; (5) תמצית ההחלטות בעתירות שהוגשו על החלטות הממונה, ושיש להן חשיבות לציבור."

**מהביקורת עלה שאין כל דיווח של הממונה על חוק חופש המידע בעירייה הכולל את: מספר הבקשות למידע שהוגשו במהלך השנה החולפת, מספר הבקשות למידע שנענו בשנה החולפת, ומתוכן מספר הבקשות שנענו בחיוב ומספר הבקשות שנענו בשלילה או שנענו חלקית, תוך חלוקה לפי העילות המפורטות בחוק לאי מסירת מידע. שיעורי הבקשות שנענו במועדים השונים הקבועים בסעיף 7 לחוק. מספר העתירות שהוגשו על החלטות הממונה. תמצית ההחלטות בעתירות שהוגשו על החלטות הממונה, ושיש להן חשיבות לציבור. לדעת הביקורת על הממונה על חוק חופש המידע בעירייה לערוך דוח שנתי הכולל את כל המידע המתייחס למידת יישום הוראות החוק על ידי העירייה כנדרש מתקנה 7 לתקנות חופש המידע, תשנ"ט-**

1999. כמו כן, לדעת הביקורת יש לכלול בתוך המידע הנדרש את המיון של הבקשות למידע לפי הנושאים ותחומי הפעולה השונים של העירייה כמו חינוך, רווחה, תשתיות, וזאת על מנת שהמידע שבדוח ישמש את העירייה לצורך קביעת מדיניותה בנושאים השונים שבתחום סמכותה ואחריותה.

תקנה 8 לתקנות חופש המידע, תשנ"ט-1999, שכותרתה "פרסום דין וחשבון שנתי" קובעת: "א) דין וחשבון שנתי של רשות ציבורית יהיה פתוח לעיון הציבור במשרד הראשי של הרשות הציבורית, ואם יש לה משרדים מחוזיים – גם בהם. ג) רשות ציבורית שהיא רשות מקומית או תאגיד שבשליטת רשות מקומית, תשלח עותק של הדין וחשבון השנתי לספריה הציבורית בתחום אותה רשות מקומית. ד) רשות ציבורית שהיא משרד ממשלתי הממשלה תפרסם עותק של הדין וחשבון השנתי באתר האינטרנט של המשרד; רשות ציבורית אחרת, שיש לה אתר אינטרנט, תפרסם עותק של הדין וחשבון השנתי באתר בתוך שנה מיום הפעלתו של האתר. ה) דין וחשבון שנתי יעמוד לעיון לפי תקנה זו במשך שנה מיום פרסומו, אלא אם כן פורסם דין וחשבון מעודכן יותר; דין וחשבון שפורסם באמצעות האינטרנט – רשאית רשות ציבורית לעדכן מזמן לזמן במהלך אותה שנה. ו) רשות ציבורית תמציא עותק של הדין וחשבון השנתי לכל מבקש, ורשאית היא לגבות תמורה בעד העותק."

מהביקורת עלה שהממונה על חוק חופש המידע בעירייה אינו עורך כל דין וחשבון כנדרש על פי הוראות חוק חופש המידע. על כן, דוח כזה, אינו פתוח לעיון הציבור במשרד הראשי של העירייה, לא נשלח עותק מהדין וחשבון לספרייה העירונית, לא מפורסם באתר האינטרנט של העירייה וגם לא ניתן להמציא עותק ממנו לכל מבקש. לדעת הביקורת על הממונה על חוק חופש המידע בעירייה למלא לאלתר את חובותיו על פי הוראות חוק חופש המידע לרבות עריכת דוח שנתי הכולל לפחות את כל המידע הנדרש מתקנה 6 לתקנות חופש המידע, תשנ"ט-1999, להעמיד את הדין וחשבון לעיון הציבור במשרד הראשי של העירייה, לשלוח עותק מהדין וחשבון לספרייה העירונית, לפרסם את הדין וחשבון באתר האינטרנט של העירייה ולהמציא עותק ממנו לכל מבקש.

## המלצות :

1. על הממונה על חוק חופש המידע בעירייה, מנכ"ל העירייה, לפרסם לציבור את רשימת התאגידים והמוסדות שבשליטתה אשר חוק חופש המידע חל עליהם ולפרסם מיהו הממונה על חוק חופש המידע בעירייה ואת דרכי ההתקשרות אתו ואת הדרכים הנוספות לקבלת מידע שבידי העירייה והתאגידים והמוסדות שבשליטתה.
2. על מנכ"ל העירייה לפרסם לאלתר דין וחשבון שנתי הכולל מידע אודות פעילותה ותחומי אחריותה והסבר על תפקידיה וסמכויותיה של העירייה.
3. על מנכ"ל העירייה להעמיד לעיון הציבור באתר האינטרנט של העירייה את ההנחיות המנהליות הכתובות שעל פיהן היא פועלת ואת חוקי העזר של העירייה. כמו כן, יש לפרסם באתר האינטרנט של העירייה את נוסח חוק חופש המידע והתקנות שהותקנו על-פיו לרבות כל נוהל או הנחיה שמוציא הממונה על חוק חופש המידע לצורך הטמעת הוראות החוק ויישומו האפקטיבי ביותר. חשוב לציין באתר האינטרנט את האגרות שעל מבקש המידע לשלם לעירייה לפי סוג המידע והיקפו לפי הקבוע בתקנות חופש המידע (אגרות), התשנ"ט-1999.
4. על העירייה להעמיד לרשות הציבור את כל המידע על איכות הסביבה שיש ברשותה, באתר האינטרנט של העירייה.
5. על הממונה על חוק חופש המידע בעירייה לקבוע ולפרסם, נוהל בכתב המסדיר את נושא הגשת הבקשה לקבלת מידע, את המועדים והדרך למסירת המידע, את האיסורים והסייגים למסירת מידע, ואת ההודעה למבקש המידע על זכותו לעתור כנגד ההחלטה לבית המשפט לעניינים מנהליים.
6. על הממונה על חוק חופש המידע בעירייה, להעמיד לעיון הציבור את רשימת הרשויות הציבוריות שבשליטתה ואת חוקי העזר שלה הן במשרדי העירייה והן בספרייה העירונית.
7. על הממונה על חוק חופש המידע בעירייה להקפיד להכין ולפרסם בכל שנה, לא יאוחר מ-1 ביולי, דין וחשבון שנתי לפי חוק חופש המידע.
8. על הממונה על חוק חופש המידע בעירייה לכלול בדוח השנתי לפחות את סוגי המידע שצוינו בתקנה 6 לתקנות חופש המידע, תשנ"ט-1999.
9. על הממונה על חוק חופש המידע בעירייה לערוך דוח שנתי הכולל את כל המידע המתייחס למידת יישום הוראות החוק על ידי העירייה כנדרש מתקנה 7 לתקנות חופש המידע, תשנ"ט-1999. כמו כן, יש לכלול בתוך המידע הנדרש את המיון של הבקשות למידע לפי הנושאים ותחומי הפעולה השונים של העירייה כמו חינוך, רווחה, תשתיות, וזאת על מנת שהמידע שבדוח ישמש את העירייה לצורך קביעת מדיניותה בנושאים השונים שבתחום סמכותה ואחריותה.
10. על הממונה על חוק חופש המידע בעירייה להעמיד את הדין וחשבון השנתי לעיון הציבור במשרד הראשי של העירייה, לשלוח עותק מהדין וחשבון לספרייה העירונית, לפרסם את הדין וחשבון באתר האינטרנט של העירייה ולהמציא עותק ממנו לכל מבקש.
11. על הממונה על חוק חופש המידע בעירייה להכין תכנית עבודה שתכליתה הגברת שקיפות המידע אודות העירייה שבמרכזה יעמוד העיקרון לפיו כל המידע המתייחס לעירייה



יועלה לאתר האינטרנט של העירייה ויהיה זמין ונגיש לתושבים ולאזרחים באופן המרבי ביותר.

## הרכב ותפקוד ועדת הבחינה לקבלת עובדים

### תקציר :

1. ההון-האנושי בעירייה הוא "הלב הפועם" של העירייה – עובדי העירייה הם אלה שפועלים להגשמת מדיניות ויעדי העירייה שנקבעו על-ידי נבחר הציבור; אחראים לתפקודה השוטף של העירייה ולביצוע התפקידים והסמכויות המוקנות לה בדין במגוון תחומי פעילותה; מעניקים שירותים לתושביה; ומהווים את פניה של העירייה כלפי חוץ. מכאן עלה חשיבותם המכרעת של הליך המינוי והניהול של כוח-האדם בעירייה הן מבחינת אופן ניהול הליך מינוי העובד והן מבחינת תוצאותיו והשלכותיו על תפקודה התקין והמקצועי של העירייה.
2. הליך מינוי תקין שיבטיח את כשירויות המועמד הוא תנאי חיוני בשמירת רמתו של השירות הציבורי והוא מנשמת אפו. בלעדיו, מעמדו ויכולתו לשאת באחריות המוטלת עליו לא יובטחו" (בג"ץ 5657/09 התנועה למען איכות השלטון נ' ממשלת ישראל ואח'). תק-על 2009(4), 2967.
3. מבין האמצעים הקיימים, הדרך המקובלת כדרך הטובה ביותר להבטיח שקבלתם של עובדים אכן תיעשה בהגינות וביושר, ללא שיקולים זרים ולטובת הציבור, הנה שיטת המכרז" (בג"ץ 8299/01 – ועד העובדים ברשות שדות התעופה ואח' נ' רשות שדות התעופה בישראל ואח'). תק-על 2005(3), 3428 (להלן-עניין ועד העובדים).
4. המבחן לתקינות הליך המכרז למינוי עובדי העירייה הוא מידת התאמת ותרומת ניהול ההליך למימוש מטרות ותכליות המכרז. מטרותיו העיקריות של המכרז הן ארבע: (1) קבלת המועמד הטוב והמוכשר ביותר; (2) שמירה על שוויון הזדמנויות בבחירת עובדים ומינויים; (3) קבלת עובדים ללא שרירות ותוך ניתוק הליך הבחירה משיקולים בלתי ענייניים ומהקשרים פוליטיים; (4) הבטחת קיום שלטון החוק, המנהל התקין וטוהר המידות בתהליך בחירת ומינוי עובדים בעירייה.
5. דוח ביקורת זה נועד לבדוק ולבחון את הרכבה ותפקודה של ועדת הבחינה לקבלת עובדים בעירייה (ועדת המכרזים לקבלת עובדים) ואת מידת התאמתם ותרומתם למימוש מטרותיו של המכרז. חשיבותו של הדוח מתעצמת לאור מידת עצמאות מקצועיותה וחסינות שיקול דעתה של ועדת הבחינה.
6. הכלל הוא שהחלטות ועדת הבחינה מחייבות את ראש העירייה ומועצת העירייה. וסמכות בתי הדין לעבודה להתערבות בהחלטותיה הנה מצומצמת למצבים שבהם הוועדה חרגה מסמכותה, פגעה בכללי הצדק הטבעי, שקלה שיקולים זרים כגון שיקולים פוליטיים, פעלה מתוך משוא פנים, בחרה בעובד שאינו עומד בתנאי הסף של התפקיד, או פגעה באופן מהותי במימוש מטרות המכרז.
7. מהביקורת עלה, שבניגוד למנהל התקין, ראש העירייה ומנכ"ל העירייה, הממונים על הסדרת וניהול נושא כוח האדם בעירייה, לא ערכו כל ניהול בכתב המסדיר באופן מפורט וברור את תפקוד והתנהלות ועדת הבחינה. על כן, אין כל הסדרה לנושאים מרכזיים בתפקוד ובהתנהלות ועדת הבחינה, כמו: הגדרת שיטת המכרז, מטרותיו של המכרז, הגדרת תפקיד ועדת הבחינה, המעמד המשפטי של החלטות הוועדה כלפי העירייה, מידת התערבות בתי הדין לעבודה בהחלטות וועדת הבחינה, הרכב ועדת הבחינה, אופן קבלת

ההחלטות והסיכום בוועדת הבחינה, מתחם וסוגי ההחלטות שהוועדה יכולה לקבל, עריכת ותוכן פרוטוקול ועדת הבחינה, בחירת חברי הוועדה לפי קריטריונים מפורטים וברורים תוך התייחסות לדרישות ההכשרה המקצועית והרמה הערכית שלהם, שמירת סודיות דיוני והחלטות הוועדה, השאלות שאסור לחברי הוועדה לשאול את המועמדים, הסדרת סוגיית איסור ניגוד העניינים של חברי הוועדה הן מטעמי קרבה משפחתית וקשרי ידידות והן מטעמי זיקה עסקית או פוליטית, שיקולים שהוועדה חייבת לשקול בבחירת המועמד כמו העדפה מתקנת של אישה, העדפה מתקנת של אנשים עם מוגבלות, עברו הפלילי והמשמעתי של המועמד, מתי מותר למועמד להשיג או לעתור כנגד אי-חוקיות הליך המכרז לרבות תנאי המכרז והרכב ועדת הבחינה והחלטותיה, ועוד.

8. מהביקורת עלה, שבניגוד למנהל התקין, מרכז ועדת הבחינה מעולם לא הכין תיק למכרז הכולל, בין היתר, את הפרסום של המכרז, הגדרת התפקיד, מסמכי ונתוני המועמדים, גיליון הערכת ממונה (למועמד עובד העירייה), והמלצות על המועמדים.
9. מהביקורת עלה, שבניגוד למנהל התקין, הגדרת התפקיד נשוא המכרז שהנה נתון מרכזי לצורך הניהול התקין של הבחינה אינו מחולק לחברי ועדת הבחינה עם הזימון לשיבת הוועדה. זאת, חרף העובדה כי חברי ועדת הבחינה המתמנים על ידי ראש העירייה אינם בעלי ידע ומומחיות בתחום המקצועי נשוא המכרז. כך נוצר מצב שחבר ועדת הבחינה הבוחן את המועמד אינו מכיר כלל את הגדרת ודרישות התפקיד נושא המכרז. מצב שלפיו בוחן אינו מכיר כלל את המטרייה של הבחינה מהווה פגם מהותי הסותר באופן יסודי את מטרות ותכליות המכרז לקבלת עובד.
10. בניגוד למנהל התקין, ועדת הבחינה כלל לא השתמשה בגיליון ציונים להערכת המועמדים הנבחנים בפניה. מנהל תקין מחייב את יצירת ועיצוב ההערכה של חבר ועדת הבחינה באמצעות שימוש בגיליון ציונים מובנה הכולל את המשתנים שאמורה הוועדה לבחון במועמד ואת מדרג הציונים אשר לפיהם חבר הוועדה ידרג את רמתו של המועמד שנבחן בפני הוועדה. גיליון הציונים מיועד ליצור פרמטרים אחדים המבטאים את התכונות שעל חבר ועדת הבחינה להעריך במועמד, מסדיר את שיטת ההערכה, ויוצר מנגנון לוגי מובנה המקל על חבר הוועדה לעצב ולבנות את הערכתו למועמד הנבחן לפני הוועדה ואת ההחלטה על היחס בינו לבין המועמדים האחרים.
11. בניגוד למנהל התקין, ועדת הבחינה לא קבעה כל נוהל ו/או הנחיות ו/או קריטריונים להערכת המועמדים השונים הנבחנים בפניה. בנוסף, חברי ועדת הבחינה לא קיבלו כל הדרכה ו/או הנחיה בהערכת נבחנים ובעיקר בעניין תכונות המועמד הנגזרות מהגדרת התפקיד ושעל חבר ועדת הבחינה להעריך את מידת התקיימותן במועמד.
12. בניגוד למנהל התקין, כמעט בכל המכרזים, ראש העירייה נוהג לקבוע הרכב ועדת הבחינה במספר של 7 חברי ועדה. מספר חברי ועדה של 7 הנו מספר גדול שנבחר ללא כל בחינה של מידת המקצועיות והבכירות של התפקיד נושא המכרז וללא בחינת מידת הצורך בהרכב מורחב של אנשי מקצוע או מומחים למען עיצוב ויצירת הערכה יותר נכונה למועמדים הנבחנים בפני הוועדה ולקביעת מדרג ההעדפה ביניהם ובחירת המועמד המוכשר ביותר מבין המועמדים הכשירים שנבחנו על ידי הוועדה. כמו כן, הרכב ועדה הכולל 7 חברים פוגע ביעילות ובגמישות ניהול הוועדה הן מבחינת יכולת חבר הוועדה

להיענות להזמנה, הן מבחינה ניהול דיוני הוועדה וקביעת החלטותיה, והן מבחינה מהירות ביצוע התיאום עם חברי הוועדה והזימון שלהם או לצורך מסירת הודעה להם על דחיית ישיבת הוועדה וקביעת מועד אחר לקיום הישיבה.

13. בניגוד למנהל התקין, ראש העירייה, בבחירת חברי וועדת הבחינה, אינו שוקל כלל את מידת השכלתם ו/או ידיעתם ו/או הכשרתם ו/או מעמדם ו/או ניסיונם, לעניין התפקיד נושא המכרז. למרות שנתונים אלה הנם תנאי הכרחי הן להבטחת יכולתו של חבר ועדת הבחינה – הבוחן – לבחון ולהעריך את המועמד לתפקיד העומד לבחינה בפניו – הנבחן – והן להבטחת יכולתו של חבר הוועדה לדרג את המועמדים ולבחור במועמד הטוב ביותר מבחינת מילוי דרישות ותכונות התפקיד נושא המכרז. לדעת הביקורת, מפני שהרכב וועדת המכרזים לבחירת עובדים בכירים בעירייה, מוסדר בסעיף 169ב לפקודת העיריות, הרי עבור כל תפקיד אחר, מספר חברי וועדת הבחינה האופטימלי, יהיה 3 חברים, והרכב הוועדה יכלול את מנכ"ל העירייה, והוא יהיה היושב ראש, מנהל המחלקה שהתפקיד נושא המכרז הנו בתחום אחריותו, עובד עירייה אחרת שהמשרה נושא המכרז מצויה בתחום תפקידו באותה עירייה, אשר ימונה בידי המנהל הכללי של העירייה.

14. בניגוד לקביעות בית המשפט העליון לפיה, בהרכב ועדות החובה של העירייה, עדיפה ההתמקצעות על הפוליטיזציה, ראש העירייה מינה את חברי וועדת הבחינה בהרכב שאינו מקצועי. כמו כן, ראש העירייה פעל בניגוד לאותה פסיקה הקובעת גם שהרכב ועדות החובה שהנו פוליטי חייב לכלול לפחות נציג אחד מסיעות האופוזיציה. בהלכה הפסוקה נקבע שהרכבה של ועדת חובה הנו פוליטי כאשר אחד מחבריה הנו פוליטי כמו ממלא מקום ראש העירייה.

15. החוק והפסיקה מחייבים את ראש העירייה בהעדפת מינוי אישה, הן בהרכב ועדת הבחינה והן לעבודה בעירייה, חובה זו הנה חובה פוזיטיבית המחייבת אותו לחפש בשקידה אחר מועמדת אישה. ועליו מוטלת החובה להוכיח שהוא עשה כן ולא מצא. אותה חובה חלה על וועדת הבחינה אבל ביחס למועמדים שהופיעו ונבחנו בפניה.

16. בניגוד להוראות החוק והפסיקה בנושא, ראש העירייה, בעל הסמכות למנות את חברי הוועדה, מעולם לא בחן ושקל את סוגיית חובת הייצוג ההולם של נשים בהרכב הוועדה. ראש העירייה כלל לא מינה נשים בהרכב וועדת הבחינה לקבלת עובדים, חרף חובתו למנות בהרכב הוועדה נשים באופן יחסי לשיעורן באוכלוסייה שנאמד בשיעור 50% בערך, כך שהרכב וועדת הבחינה יכלול בין 3-4 נשים מתוך שבעת חברי הוועדה. מבדיקת הרכבים של ועדת הבחינה במכרזים שונים, עלה שהרכב הוועדה כלל אישה יחידה, רק במקרה והנציג של המשרד הממשלתי המיוצג בוועדה, היה אישה. כך נמצא, שיש ועדות, שהרכבן כלל רק גברים, חרף העובדה שמספר חברי ועדת הבחינה, לפי הנהוג בעירייה, הנו שבעה חברים.

17. בניגוד לחובתה החוקית של העירייה להבטיח ייצוג הולם לנשים במינוי עובדיה, לא ערך מנכ"ל העירייה, מכוח תפקידו כממונה על כוח האדם בעירייה, מיפוי למצבת העובדים בעירייה, המציג ומבטא את חלוקת התפקידים בעירייה, בין גברים לנשים, בכל המשרות, תוך שיוכן למחלקות וליחידות השונות, לסוגי המשרות השונות, ולדירוגים ולדרגות השונות. דין וחשבון זה הנו כלי אלמנטארי למיפוי מצבן ומעמדן ההתחלתי של נשים

לצורך קבלת ההחלטה העקרונית אם מתקיים לנשים ייצוג הולם, כי אז לא נדרשת העדפה מתקנת לאישה, והאם לא מתקיים ייצוג הולם לנשים באופן המחייב את העירייה ואת וועדת הבחינה למתן העדפה מתקנת לאישה באיוש התפקיד.

18. לעניין דיון ועדת הבחינה לקבלת עובדים, שנועד לראיין את המועמדים במכרז לבחירת אחד המועמדים לתפקיד מנהל המרכז לגין הרך, לאחר סינון בקשות המועמדים שניגשו למכרז, נותרו חמישה מועמדים שעמדו בתנאי הסף, אשר הוזמנו לראיון בפני ועדת הבחינה. חמשת המועמדים כללו שלושה גברים ושתי נשים. שתי המועמדות לא נפלו בכישוריהם, מכישוריהם של שלושת המועמדים הגברים, חרף זאת, ועדת הבחינה לא בחרה באחת המועמדות לתפקיד. יתירה מזאת, ועדת הבחינה, התעלמה כלל מחובתה החוקית, לבחון העדפת אישה לתפקיד, ולא ערכה כל דיון ואפילו אזכור, לחובתה להעדיף מינוי אישה לתפקיד. התנהלותה של ועדת הבחינה, הנה מנוגדת באופן יסודי להוראות החוק והפסיקה בעניין. פגם זה במכרז הנו פגם מהותי ביותר, היורד לשורשו של עניין, ושולל את חוקיות החלטת ועדת הבחינה.

19. פסיקה חוזרת ונשנית של בית המשפט העליון קבעה שאי מילוי חובתה האקטיבית של הרשות הציבורית לאתר מועמדת אישה לתפקיד ובחינת ושקילת העדפתה המתקנת של האישה על יתר המועמדים הגברים, הנו פגם מהותי המביא לפסילת החלטת ועדת המכרזים ולביטול המינוי שנעשה מכוח אותה החלטה, חרף הפגיעה בצד השלישי תם-הלב, שנתמנה לתפקיד.

20. מהביקורת עלה שהיועץ המשפטי של העירייה לא הנחה ולא העמיד את ראש העירייה, מנכ"ל העירייה, וחברי ועדת הבחינה, על חובתם המשפטית, לבחון ולשקול, מתן העדפה מתקנת לאישה, באופן שיקיים את עיקרון הייצוג ההולם לנשים.

21. מהביקורת עלה, שחרף נוכחותם של מנכ"ל העירייה והיועץ המשפטי של העירייה, בישיבות ועדת הבחינה, הם לא העירו כל הערה, בעניין חובתה של ועדת הבחינה לבחון ולשקול, מתן העדפה מתקנת לאישה, באופן המקיים את עיקרון הייצוג ההולם של נשים.

22. לדעת הביקורת, על היועץ המשפטי של העירייה, ועל מנכ"ל העירייה, להוציא חוזר ו/או נוהל מפורט בכתב אשר יסדיר את הבטחת קיום חובת הייצוג ההולם לנשים הן בהרכב וועדת הבחינה לקבלת עובדים והן בדיונים ובהחלטות שלה לבחירת המועמד הטוב ביותר.

23. מהביקורת עלה שהיועץ המשפטי של העירייה לא הנחה ולא העמיד את ראש העירייה ומנכ"ל העירייה, על חובתם המשפטית, לבחון ולשקול, מתן העדפה מתקנת לאישה, באופן שיקיים את עיקרון הייצוג ההולם לנשים, בהרכב ועדת הבחינה.

24. מהביקורת עלה שמנכ"ל העירייה, מכוח תפקידו, כממונה על נושא כוח האדם בעירייה, לא ערך כל נוהל ו/או חוזר בכתב, המנחה את ראש העירייה, בעניין חובתו לפעול להבטחת מימוש ייצוג הולם לנשים בהרכב ועדת הבחינה.

25. מהביקורת עלה, שבניגוד לסעיף 9 לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, העירייה כלל לא בחנה את חובתה לפעול לייצוג הולם של אנשים עם מוגבלות בין עובדי העירייה. כמו כן, לא ניתנה על ידי ראש העירייה, מנכ"ל העירייה, והיועץ המשפטי לעירייה כל הנחיה לועדת הבחינה המודיעה לה על חובתה החוקית לשקול העדפת מועמד עם מוגבלות,

הנבחן בפניה, לצורך איוש המשרה נושא המכרז. כמו כן, ועדת הבחינה פעלה בניגוד לחובתה החוקית לשקול העדפת מועמד בעל מוגבלות אשר היה מועמד באחד המכרזים לאיוש משרת מזכיר בית ספר חרף כך שכישוריו אינם פחותים מיתר המועמדים שנבחנו בפני הוועדה.

## הקדמה :

העירייה הנה נאמן הציבור במילוי כל חובותיה, סמכויותיה ותפקידיה. נאמנות זו מחייבת את העירייה, במילוי כל תפקידיה ופעילותיה, למקסם את רווחתם של תושבי העיר. נאמנות זו צריך שתופעל בהגינות, ביושר, ללא שיקולים זרים ולטובת הציבור, תוך שמירה על שלטון החוק, המנהל התקין, טוהר המידות ועקרונות היעילות הכלכלית והמועילות.

חובתה של העירייה לפעול כנאמן הציבור באה לידי ביטוי גם כאשר ממנה היא את עובדיה. "אכן, 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. כפי שיובהר להלן, מבין האמצעים הקיימים, הדרך המקובלת כדרך הטובה ביותר להבטיח שקבלתם של עובדים אכן תיעשה בהגינות וביושר, ללא שיקולים זרים ולטובת הציבור, הנה שיטת המכרז" (בג"ץ 8299/01 – ועד העובדים ברשות שדות התעופה ואח' נ' רשות שדות התעופה בישראל ואח'. תק-על 2005(3), 3428) (להלן – עניין ועד העובדים).

ניתן להצביע על ארבע מטרות עיקריות העומדות ביסוד שיטת המכרז לשם קבלת עובדים. ראשית, להבטיח כי הטובים והמוכשרים שבין המועמדים האפשריים יתקבלו לעבודה. מטרה זו תתרום להעלאת רמתה המקצועית של העירייה, להעלאת רמת השירות לציבור ולשיפור תפקודו. כמו כן, עולה מטרה זו בקנה אחד עם תכלית היעילות הכלכלית לפיה חייבת העירייה לבצע את תפקידיה ופעילותיה במינימום עלות.

מטרתו השנייה של המכרז הינה שמירה על שוויון ההזדמנויות בבחירת עובדים ומינויים. המכרז לקבלת עובד נועד לתת הזדמנות שווה לכל המעוניין לזכות במשרה ובכך משרת הוא את עיקרון השוויון. "עיקרון מן הראשונים במלכות – משכמו ומעלה גבוה מכל שאר העקרונות – הוא עקרון השוויון ... עקרון השוויון עולה ומחלחל בכל צמח מצמחי המשפט, מהווה הוא חלק בלתי נפרד מן המערך הגנטי של כל כללי-המשפט כולם. כך הוא בכל אתר ואתר במשפט וכך הוא בדין המכרזים, שעקרון השוויון ואיסור ההפליה ראשונים הם בין עקרונותיו" (בג"ץ 2671/98 שדולת הנשים בישראל נ' שר העבודה והרווחה, פ"ד נב(3), 630).

מטרתו השלישית של המכרז הנה להבטיח קבלת עובדים ללא שרירות ותוך ניתוק הליך הבחירה משיקולים בלתי ענייניים ומהקשרים פוליטיים. ומטרתו הרביעית של המכרז הנה הבטחת קיום שלטון החוק, המנהל התקין וטוהר המידות בתהליך קבלת העובדים בעירייה.

"הנה כי כן, שיטת המכרז לקבלת עובדים נועדה להגשים מטרות כבדות משקל והדעה הרווחת היא כי המכרז, אם נערך כראוי, הוא אמנם האמצעי שנמצא עד כה כאמצעי המתאים להגשמתן של מטרות אלה" (עניין ועד העובדים).

דוח ביקורת זה נועד לבחון את הרכבה ותפקודה של ועדת הבחינה לקבלת עובדים בעירייה מבחינת מידת ההתאמה והתרומה שלהם למימוש מטרות ותכליות המכרז לקבלת עובדים. נקודת המוצא היא שתפקודה והרכבה של ועדת הבחינה הנם בעלי חשיבות מרכזית ומכרעת למימוש מטרות המכרז לקבלת עובדים.

## המסגרת הנורמטיבית :

### מטרות ויעדי המכרז :

ההון-האנושי בעירייה הוא "הלב הפועם" של העירייה – עובדי העירייה הם אלה שפועלים להגשמת מדיניות ויעדי העירייה שנקבעה על-ידי נבחרת הציבור; אחראים לתפקודה השוטף של העירייה ולביצוע התפקידים והסמכויות המוקנות לה בדין במגוון תחומי פעילות; מעניקים שירותים לתושביה; ומהווים את פניה של העירייה כלפי חוץ. **מכאן עולה חשיבותם המכרעת של הליך המינוי והניהול של כוח-האדם בעירייה הן מבחינת אופן ניהול הליך המינוי העובד והן מבחינת תוצאותיו והשלכותיו על תפקודה התקין והמקצועי של העירייה.**

"חוסנו וכוחו של השירות הציבורי תלויים ברמתם האישית והמקצועית של עובדיו. רמה זו בנויה על שני נדבכים עיקריים: הכושר המקצועי לעמוד במשימות התפקיד, והרמה המוסרית-ערכית שנועדה להבטיח הגנה ראויה על נורמות וערכים הנדרשים בשירות הציבורי. הכוח והחוסן של השירות הציבורי מותנים בגורם האנושי והמקצועי המאייש את השירות הציבורי, ובמיוחד באנשים הנבחרים לעמדות ההנהגה של שירות זה. **הליך מינוי תקין שיבטיח את כשירותיות המועמד הוא תנאי חיוני בשמירת רמתו של השירות הציבורי והוא מנשמת אפו. בלעדיו, מעמדו ויכולתו לשאת באחריות המוטלת עליו לא יובטחו"** (בג"ץ 5657/09 התנועה למען איכות השלטון נ' ממשלת ישראל ואח'. תק-על 2009(4), 2967).

"כפי שיובהר להלן, מבין האמצעים הקיימים, הדרך המקובלת כדרך הטובה ביותר להבטיח שקבלתם של עובדים אכן תיעשה בהגינות וביושר, ללא שיקולים זרים ולטובת הציבור, הנה שיטת המכרז" (בג"ץ 8299/01 – ועד העובדים ברשות שדות התעופה ואח' נ' רשות שדות התעופה בישראל ואח'. תק-על 2005(3), 3428) (להלן – עניין ועד העובדים).

ניתן להצביע על ארבע מטרות עיקריות העומדות ביסוד שיטת המכרז לשם קבלת עובדים. ראשית, להבטיח כי הטובים והמוכשרים שבין המועמדים האפשריים יתקבלו לעבודה. מטרה זו תתרום להעלאת רמתה המקצועית של העירייה, להעלאת רמת השירות לציבור ולשיפור תפקודו. כמו כן, עולה מטרה זו בקנה אחד עם תכלית היעילות הכלכלית לפיה חייבת העירייה לבצע את תפקידיה ופעילותיה במינימום עלות.

מטרתו השנייה של המכרז הינה שמירה על שוויון ההזדמנויות בבחירת עובדים ומינויים. המכרז לקבלת עובד נועד לתת הזדמנות שווה לכל המעוניין לזכות במשרה ובכך משרת הוא את עיקרון השוויון. "עיקרון מן הראשונים במלכות – משכמו ומעלה גבוה מכל שאר העקרונות – הוא עקרון השוויון ... עקרון השוויון עולה ומחלחל בכל צמח מצמחי המשפט, מהווה הוא חלק בלתי נפרד מן המערך הגנטי של כל כללי-המשפט כולם. כך הוא בכל אתר ואתר במשפט וכך הוא בדין המכרזים, שעקרון השוויון ואיסור ההפליה ראשונים הם בין עקרונותיו" (בג"ץ 2671/98 שדולת הנשים בישראל נ' שר העבודה והרווחה, פ"ד נב(3), 630).

מטרתו השלישית של המכרז הנה להבטיח קבלת עובדים ללא שרירות ותוך ניתוק הליך הבחירה משיקולים בלתי ענייניים ומהקשרים פוליטיים.



מטרתו הרביעית של המכרז הנה הבטחת קיום שלטון החוק, המנהל התקין וטוהר המידות בתהליך קבלת העובדים בעירייה.

"הנה כי כן, שיטת המכרז לקבלת עובדים נועדה להגשים מטרות כבדות משקל והדעה הרווחת היא כי המכרז, אם נערך כראוי, הוא אמנם האמצעי שנמצא עד כה כאמצעי המתאים להגשמתן של מטרות אלה" (עניין ועד העובדים).

מכאן עולה שהבטחת רמתו המקצועית והערכית של השירות הציבורי מותנית בהכרח בטוהר הליך המינוי ובתקינותו החל מפרסום המכרז ועד למינוי העובד. בהליך זה, ועדת הבחינה לקבלת עובדים בעירייה ממלאת תפקיד מרכזי ומכריע. זאת, לאור סמכותה הבלעדית לראיין ולבחון את המועמדים לאיוש התפקיד נושא המכרז ולבחור את המועמד הטוב ביותר להתמנות לתפקיד.

הרכב ותפקיד ועדת הבחינה :

ועדת הבונים היא גוף המונה מספר חברים והיא מראיינת את המועמדים, בודקת את התאמתם לתפקיד מבחינת אישיותם, תכונותיהם וכישוריהם המקצועיים על-פי דרישות המשרה, ובוחרת, על פי התרשמותה ומידע נוסף הנמצא בפניה (תוצאות בחינות, מרכזי הערכה, הערכות עובד, המלצות ועוד...) את המועמד הטוב ביותר.

סעיף 170 לפקודת העיריות שכותרתו "דרכי מינוי עובדים וכשרות עובד ביקורת" קובע:

(א) ראש העירייה רשאי למנות לעירייה עובדים שלא הוזכרו בסעיף 167 למשרות שיש עליהן הקצבה בתקציב המאושר.

(ב) לא יתמנה אדם לעובד עירייה, לרבות למשרות המנויות בתוספת החמישית, למעט סעיף המנהל הכללי, אלא לאחר שראש העירייה או מי שהוא הסמיך לכך הכריז על המשרה בפומבי על פי כללים לפי סעיף קטן (ג).

(ג) השר, באישור ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת, יקבע בתקנות כללים בדבר דרכי מכרז ופרטיו, אם בדרך כלל ואם לסוגי משרות, ורשאי הוא בתקנות כאמור לקבוע משרות וסוגי משרות שעליהן לא תחול, בתנאים שיקבע, חובת מכרז.

שר הפנים, מכוח סמכותו, לפי סעיף 170(א)(ג) התקין את תקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), התש"ס-1979 (להלן – תקנות המכרזים לקבלת עובדים).

תקנה 2 (א) לתקנות המכרזים לקבלת עובדים שכותרתה "חובה וסייגים של מכרז פומבי" קובעת: "התפנתה משרה שיש עליה הקצבה בתקציב המאושר, ולא אוישה בדרך אחרת, יפורסם לגביה מכרז פומבי". תקנה 2(ב) לתקנות המכרזים לקבלת עובדים מפרטת מהן המשרות שאיושן פטור מעריכת מכרז פומבי. תקנה 2(ג) לתקנות המכרזים לקבלת עובדים קובעת: "ראש העירייה רשאי לקבוע בדרך כלל או למקרה מסוים הליכי מכרז, מבחנים ובחינות גם למועמד למשרה הפטורה מחובת מכרז על פי תקנה משנה (ב). ותקנה 2(ד) לתקנות המכרזים לקבלת עובדים קובעת: "איוש המשרות המנויות בתקנת משנה ב(1) ו-(4) עד (9) ייעשה בהליך שוויוני, הגון ושקוף ככל האפשר, לפי סוג המשרה".

