

27.12.2018

לכבוד :

משרד הפנים

**הנדון : תגובה לתזכיר חוק לתיקון פקודת העיריות (סמכויות המנהל הכללי בענייני עובדים)**

1. לובי 99 הינו הלובי הציבורי הראשון בישראל, ארגון ללא מטרת רווח אשר שם לו למטרה לייצג את האינטרסים של הציבור הרחב בהליכי חקיקה בנושאים כלכליים וחברתיים. כמיזם מימון ההמונים הגדול בישראל, אלפי חברי הארגון משלמים סכום קבוע על פי בחירתם, באמצעות הוראת קבע, ובתמורה מקבלים זכות הצבעה בבחירת הנושאים אותם יקדם הארגון.
2. **תחום המאבק בשחיתות ברשויות המקומיות נבחר לא מכבר על ידי חברי המיזם** מבין שלל נושאים אחרים שעלו להצבעה, מה שמדגיש את החשיבות שמייחס לו הציבור הרחב. על כן, אנו מתכבדים להגיש את תגובתנו לתזכיר חוק לתיקון פקודת העיריות (סמכויות המנהל הכללי בענייני עובדים), התשע"ט-2018 (להלן – "תזכיר החוק").
3. תזכיר החוק גובש בעקבות ממצאי דו"חות מבקר המדינה האחרונים, המצביעים הליכים בלתי תקינים של קבלת עובדים ברשויות המקומיות, אי בהירות ביישום הדין הקיים בהליכי קבלת העובדים, וחשש לביצוע מינויים משיקולים זרים לרבות על רקע חשש למינויים פוליטיים. **תזכיר החוק מציע להקנות למנהל הכללי של הרשות המקומית את כל הסמכויות לניהול כח האדם ברשות**, לרבות הסמכויות הקבועות כיום לראש הרשות.
4. אחד מדו"חות מבקר המדינה הרלבנטיים לעניין זה הוא הדו"ח בנושא "מינויים והתקשרויות על רקע זיקה פוליטית או אישית ברשויות מקומיות לאחר בחירות 2013", שפורסם בשנת 2016 (להלן – "דו"ח מבקר המדינה"). על-פי ממצאי הדו"ח, בתקופה שלאחר הבחירות לרשויות המקומיות בשנת 2013 התקבלו לעבודה בעיריות שנבדקו ובתאגידים שלהן עשרות עובדים שהיו פעילים פוליטיים או מקורבים לראש העירייה או לחברי הקואליציה. מרבית העובדים האלה התקבלו בהליכים בלתי תקינים ובמכרזים שבהליכי ניהולם נמצאו ליקויים חמורים. בחלק מהמינויים עלה **חשש סביר וממשי שהפן הפוליטי או האישי היה גורם משפיע ולפעמים אף מכריע בבחירתם לתפקיד**. בנוסף, חלק מהעיריות פיטרו עובדים בכירים או עודדו את פרישתם והתפטרותם, ועלה חשש שהפיטורים אף הם נעשו על רקע פוליטי וכדי לפנות את המשרות לפעילים פוליטיים.
5. בדו"ח מבקר המדינה נקבע כי "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" (עמ' 17). אנו סבורים כי תזכיר החוק לא מתמודד עם החשש האמור וכי **העברת הסמכויות לעניין ניהול כח האדם ברשות המקומית מהדרג הפוליטי (ראש הרשות) לדרג המקצועי (מנכ"ל הרשות) שגויה מיסודה**.

6. לתפיסתנו, העברת סמכויות אלו למנכ"ל הרשות המקומית איננה ערובה לטוהר מידות, ליושר ולמינהל תקין באשר לניהול כח אדם ברשויות המקומיות. מנכ"ל הרשות המקומית ממונה על-ידי ראש הרשות המקומית, ועל כן באופן טבעי נאמן לו ופועל על-פי רצונו. אם הוא לא יפעל כך, לראש הרשות המקומית נתונה הסמכות להחליפו. על כן, **ההסדר המוצע בתזכיר החוק מעורר את החשש שהשירות הציבורי יהא נגוע בשיקולים פוליטיים גם כאשר מנכ"ל הרשות המקומית יקבל את כל הסמכויות לעניין ניהול כח האדם ברשות.**

7. קבלת עובדים לעירייה מעוגנת בהוראות שונות, 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. תקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), התש"ס-1979 (להלן - "תקנות קבלת עובדים") 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. עוד נקבע כי במשרות שאיושן מחייב קיום מכרז פומבי, הגוף היחידי בעירייה המוסמך לראיין מועמדים, לדון בהם ולהחליט על מינוי הוא ועדת הבחינה.

8. לתפיסתנו יש לאמץ את המלצותיו של דו"ח מבקר המדינה לעניין הטיפול בנושא כח האדם ברשויות ובתוך כך להסדיר את נושא ועדת הבחינות ברשויות המקומיות (ההמלצות מובאות בעמ' 10 ו-19 לדו"ח מבקר המדינה):

א. 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.

ב. על משרד הפנים 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.

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

ד. אם לא מינה ראש העירייה נציג ציבור לוועדת הבחינה - גורם חיצוני שאינו קשור לנבחרי 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.

ה. 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 "רזרבי" לכל ועדה, ולוודא בעוד מועד התייצבות אחד מהם בוועדת הבחינה.

1. 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. בהקשר זה ראוי להתייחס גם להערתו של מבקר המדינה, ולפעול להסדרת נושא הזיקה הפוליטית ולאמץ לתוך תקנות משרד הפנים לעניין מינוי וניהול עובדים בעיריות את 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, עסקית 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".
2. על משרד הפנים לבחון לעומק חלופות להתמודדות עם התופעה של מינויים פוליטיים ברשויות המקומיות, ובהן ייזום הליכים לתיקון הוראות הדין החלות על הרשויות המקומיות, כך שיחייבו מועמד לתפקיד בעירייה לדווח בשאלון אישי שימלא על כל זיקה פוליטית או אישית לראש העירייה הנבחר.
9. **אנו סבורים שלמשרד הפנים תפקיד מרכזי בקידום האיזון הרצוי בוועדות הבחינות ברשויות המקומיות. עלינו לשאוף לביעור השחיתות ברשויות המקומיות ולשם כך נדרש שינוי מבני, חוקתי ותרבותי – הן ברשויות המקומיות עצמן, הן בשלטון המרכזי שהוא המפקח על פעילותן והן בתרבות האזרחית-ציבורית של התושבים.**

בברכה,

ימית ינאי מלול, עו"ד

לובי 99