

מכרז למשרת מנהל מחוז ירושלים

תקציר

בראשית 2007 פרסם משרד החינוך (להלן - המשרד) מכרז משולב (פנימי וחיצוני) למשרת מנהל מחוז ירושלים. משלא נבחר זוכה במכרז פרסם המשרד ביוני אותה שנה מכרז נוסף (להלן - המכרז). באוקטובר 2007 בחרה ועדת הבוחנים לתפקיד במר מאיר שמעוני (להלן - המועמד).

כמה מהמועמדים שניגשו למכרז ולא זכו בו, הגישו תלונה למשרד מבקר המדינה שעניינה תקינות התנהלות המכרז, והביעו את חששם שמדובר ב"מכרז תפור". משרד מבקר המדינה בדק את התאמת כישורי המועמד לדרישות המכרז.

1. המכרז קבע תנאי סף, וביניהם שלמועמד לתפקיד צריכות להיות "שתיים עשרה שנות ניסיון, מתוכן: חמש שנים בהוראה בתי"ס בארץ, ובנוסף ניסיון של שבע שנים בניהול בי"ס בארץ ו/או בפיקוח על בתי"ס בארץ ו/או בניהול ברמה בכירה בתחומי החינוך בארץ". למועמד היה ניסיון של שנתיים בלבד בהוראה וחסרו לו שלוש שנות ניסיון בהוראה כדי שכישוריו יתאימו לדרישת הסף שנקבעה במכרז - חמש שנות ניסיון בהוראה. לפיכך היה על המשרד לפסול את מועמדותו.

2. לאחר התאריך האחרון שנקבע להגשת מועמדות למכרז פנה המשרד אל המועמד בבקשה שיעביר לו את המסמכים החסרים להוכחת הוותק, כנדרש במכרז. פנייה זו של המשרד נעשתה אף שבמכרז ובחברת "הנחיות כלליות" שהייתה חלק ממסמכיו, נכתב בהדגשה: "מודגש כי מעבר לתאריך האחרון להרשמה לא יתקבל כל מסמך".

3. המשרד הכיר למועמד בתפקיד פיקודי זוטרי שמילא בצבא (מדריך ומפקד בקורס מחסנאים פקידים טכניים) כעונה לתנאי המכרז "מופקד על מערך החינוך וההדרכה ברמה בכירה במערכת הביטחון" (שהינה חלופה לדרישה "ניהול ברמה בכירה בתחומי החינוך בארץ").

4. האפשרות להמיר שנות ניסיון בניהול לשנות ניסיון בהוראה לא נכללה בתנאי המכרז. יתרה מזו, המועמדים נדרשו להוכיח ניסיון הן בהוראה והן בניהול, ומכאן שהמשרד לא קבע מלכתחילה שהניסיון בניהול יכול להיחשב תחליף לניסיון בהוראה. חרף זאת החשיב המשרד חלק משנות הניסיון של המועמד בניהול ו"ניהול ברמה בכירה בתחומי החינוך בארץ" כשוות ערך לשנות ניסיון בהוראה, ועקב כך קבע שהמועמד קיים את דרישות הסף של המכרז. מתן אפשרות לאחד המועמדים במכרז להמיר שנות ניסיון בניהול בשנות ניסיון בהוראה בלא שאפשרות כזו ניתנה מראש לכל המועמדים הפוטנציאליים למכרז, יוצרת העדפה פסולה של המועמד ופוגעת בעקרון השוויון, שהוא מתנאי היסוד של כל מכרז.

סיכום והמלצות

מהאמור לעיל עולה חשש שהליך המכרז לא התבצע כדין. התנהלות המשרד יצרה תחושה לפיה הוא פעל למינוי המועמד לתפקיד, חרף אי עמידתו בתנאי המכרז.

בנסיבות אלה על המשרד לחזור ולבחון את המכרז ותוצאותיו, תוך מתן משקל הולם לפגיעה בשוויון ההזדמנויות של המועמדים בפועל ובכוח.



מבוא

1. בראשית 2007 פרסם משרד החינוך (להלן - המשרד) מכרז משולב (פנימי וחיצוני) למשרת מנהל מחוז ירושלים. ועדת הבחונים בראשות מנכ"ל המשרד דאז מר שמואל אבואב התכנסה ביוני 2007 ו"החליטה פה אחד שלא לבחור באף אחד מן המועמדים ולצאת למכרז נוסף".

משרד מבקר המדינה לא בדק את המכרז ההוא.

2. עוד באותו חודש, יוני 2007, פרסם המשרד מכרז משולב חוזר למשרת מנהל מחוז ירושלים (להלן - המכרז). ועדת הבחונים התכנסה ב-7.10.07 והתייצבו בפניה 11 מועמדים. הוועדה מנתה שבעה חברים ובחרה לתפקיד את מר מאיר שמעוני (להלן - המועמד) ברוב קולות (ארבעה מול שלושה). כעבור חודש החל מר שמעוני לכהן כמנהל מחוז ירושלים.

3. כמה מהמועמדים שניגשו למכרז ולא זכו בו, הגישו ב-1.11.07 תלונה למשרד מבקר המדינה שעניינה תקינות התנהלות המכרז. לדברי המתלוננים, ההמתנה הארוכה שבין פרסום המכרז ביוני 2007 לבין התכנסות ועדת הבחונים באוקטובר אותה שנה "לוותה בשמועות עקשניות שוועדת איתור מועמדים למשרת מנהל המחוז... 'סימנה' את מר מאיר שמעוני כמועמד המוביל ומאז נעשו כל המאמצים להכשיר את המועמד ולהשלים את שחסר במועד ההגשה הרשמי". לדבריהם, מהתנהלות המשרד עולה "ריח רע של מכרז תפור". משרד מבקר המדינה בדק את התאמת כישורי המועמד לדרישות המכרז; להלן מובאים הממצאים.



1. סעיף 3 במכרז קובע, שלמועמד לתפקיד צריכות להיות "שתיים עשרה שנות ניסיון, מתוכן: חמש שנים בהוראה בבתי"ס בארץ, ובנוסף ניסיון של שבע שנים בניהול ב"ס בארץ ו/או בפקוח על בתי"ס בארץ ו/או בניהול ברמה בכירה בתחומי החינוך בארץ".

בקורות החיים שהמועמד הגיש למכרז הוא ציין את שירותו בצבא בשנים 1974-1996 ואת העובדה שבנוסף לכך היו לו 11 שנות ניסיון, שנתיים בהוראה ותשע שנים בניהול. יוצא אפוא שלמועמד חסרו שלוש שנות ניסיון בהוראה כדי שכישוריו יתאימו לדרישת הסף של חמש שנות ניסיון בהוראה. לפיכך היה על המשרד לפסול את מועמדו.

2. על הטופס "בקשה למשרה פנויה - למכרז פיקוח משולב" שהגיש המועמד ונמצא בתיקו האישי במשרד, כתבה מרכזת ועדת המכרזים: "לא צרף אישור על 12 שנות ניסיון... לפסול בהעדר סעיף 3".

מרכזת ועדת המכרזים גם הכינה ב-7.8.07 מכתב למועמד, כלהלן: "טופס הבקשה למשרה פנויה ששלחת למכרז הנ"ל התקבל ביחידתנו, אך לצערנו לא נוכל לכלול את שמך ברשימת המועמדים

למשרה הנ"ל מהסיבה... מבדיקת הפרטים והמסמכים שצרפת לטופס הבקשה, נמצא כי עד תאריך ה-8 ביולי 2007 (המועד האחרון להרשמה) לא צורפו המסמכים הבאים: אישורים המעידים על שתיים עשרה שנות ניסיון מתוכן חמש שנים בהוראה בבת"ס בארץ, ובנוסף ניסיון של שבע שנים בניהול ב"ס בארץ ו/או בפיקוח על בתי"ס בארץ ו/או בניהול ברמה בכירה בתחומי החינוך בארץ....

מתברר שמרכזת ועדת המכרזים לא שלחה את המכתב למועמד, ותחת זאת כתבה עליו: "לאשר מועמדות"; "בטיפול" (ההדגשה במקור). למשרד מבקר המדינה לא הוברר מה גרם למרכזת ועדת המכרזים לשנות את דעתה מן הקצה אל הקצה.

3. בתשובתו מדצמבר 2007 למשרד מבקר המדינה כתב המועמד: "הנני קצין צה"ל במיל' בדרגת סא"ל אשר השתחרר משירות בצה"ל לאחר 22 שנות שירות חובה וקבע... ביוני 1996 פורסם חוזר מנכ"ל [משרד החינוך]... בו מוצהר כי מכירים את שנות הניסיון בתפקידים במסגרת הצבא, לעניין ותק בהוראה (ההדגשה במקור). (ובכך ממירים את 5 שנות ניסיון בהוראה)... במכרז זה הכירו לי כאמור בניסיון הצבאי כוותק בהוראה ובכך אשרו את מועמדותי למכרז".

מתברר שהמועמד טען גם לפני המשרד שהוא (המשרד) מכיר בשנות השירות הצבאי כשנות ותק בהוראה. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר המשרד, כי "יחידת המכרזים במשרד בדקה את תוקפו של חוזר מנכ"ל משנת 1996, מול האגף הבכיר לכוח אדם בהוראה ומול הלשכה המשפטית... וקיבל חוות דעת משפטית לפיה לא ניתן להכיר למועמד בניסיונו הצבאי כניסיון בהוראה מאחר שההנחיה שהופיעה בחוזר המנכ"ל בוטלה עם השנים. על כן, המשרד לא אישר את הניסיון הצבאי כניסיון בהוראה לצורך המכרז" (ההדגשה במקור).

4. במהלך חודש אוגוסט 2007 פנתה מרכזת ועדת המכרזים אל המועמד בבקשה שיעביר למשרד את המסמכים החסרים להוכחת הוותק, כנדרש במכרז. כמפורט להלן, כעבור כחודש, בספטמבר 2007, העביר לה המועמד את המסמך המבוקש. יצוין כי במכרז נקבע: "מודגש כי מעבר לתאריך האחרון להרשמה לא יתקבל כל מסמך" (ההדגשה במקור). גם בחוברת "הנחיות כלליות", שהייתה חלק ממסמכי המכרז, נכתב בהדגשה: "מודגש כי מעבר לתאריך שנקבע כתאריך אחרון להרשמה לא יתקבל כל מסמך".

בתשובתו מינואר 2008 למשרד מבקר המדינה ציין המשרד ש"אם נעשית בדיקת טופסי מועמדות תוך כדי הרשמה למכרזים (ההדגשה במקור), לגיטימי שהמשרד יפנה למועמדים לצרף מסמך חסר".

המועמד מסר למשרד מבקר המדינה, כי "לאור ייחוד הסיטואציה הנ"ל של קצין פורש צה"ל כמפורט, נתבקשתי להמציא אישורים נוספים המוכיחים את ניסיוני הנ"ל וכך עשיתי".

כאמור, התאריך האחרון להגשת המועמדות למכרז היה 8.7.07. לדעת משרד מבקר המדינה, בקשת מסמך חודש לאחר המועד שנקבע להגשת המועמדות למכרז, וקבלתו כחודשיים לאחר המועד האמור, אינן יכולות להיחשב כפעולות "לגיטימיות" תוך כדי הרשמה למכרזים". בקשה או קבלה של מסמכים לאחר 8.7.07 הייתה בניגוד לכללי המכרז הנדון ובניגוד לעקרונות עליהם מושתת שיטת המכרזים. כמפורט בהמשך, בהסתמך על המסמך שהמשרד קיבל בניגוד לכללי המכרז, הוא קבע שהמועמד ענה על דרישות הסף של המכרז.

5. המועמד העביר למשרד מגורם בצה"ל¹ מכתב הנושא את התאריך 3.9.07, ולפיו שירת במשך כשלוש שנים, ב-1974-1977, כמדריך קשר ומפקד בקורסים של "מחסנאים פקידים טכניים" (קורס

1 ראש ענף מערכות תקשוב טכנולוגיות ומידע, ביה"ס הארצי לתקשוב, ענף מערכות תקשוב טכנולוגיות ומידע.

מפ"טים). במכתב נאמר: "בתפקיד זה עבד הן כמדריך והן כמפקד קורס, עם כל המשתמע מכך מבחינת הוראה ולימוד בכיתות, חינוך והדרכת חיילים, ארגון וניהול צוות מדריכים ותפעול של קורסים שונים".

פניית משרד מבקר המדינה לגורם הרשמי בצה"ל² העלתה, שלא ניתן לדעת אילו תפקידים מילא המועמד בשנים 1974-1977. את רוב שירותו הצבאי בשנים הללו עשה בבסיס ההדרכה של חיל הקשר, "כנראה בתחום הקשר על פי הכשרתו והקורסים שעבר".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר המשרד, כי "מאחר שהמועמד המציא, תוך כדי הרשמה (ההדגשה במקור), מסמך על פיו שירותו הצבאי אושר בעבר על ידי משרד החינוך, כניסיון בהוראה (מסמך שמאוחר יותר לא אושר, כאמור, על ידי הלשכה המשפטית), קיבל המשרד מהמועמד, לאחר סיום ההרשמה, מסמך שמבהיר את אופי ניסיונו בצה"ל... המשרד, לאחר שקיים בדיקה מדוקדקת של תוכן המסמך, קיבל החלטה שניתן לאשר את הניסיון הצבאי... כעונה על ניסיון בתפקיד מינהלי בכיר בתחומי החינוך בארץ (ההדגשה במקור), כפי שמופיע בהנחיות המופיעות בראשית חוברת המכרזים, סעיף 12(ד)"³.

סעיף 12(ד) בחוברת המכרזים קובע, שתפקיד מינהלי חינוכי בכיר במערכת החינוך בארץ יוכר אם היה המועמד "מופקד על מערך החינוך וההדרכה ברמה בכירה במערכת הביטחון". יש לציין, כי קורס מפ"טים הוא קורס בסיסי למחסנאים ולפקידים טכניים; במהלך שירותו הצבאי באותן שנים היו למועמד הדרגות טוראי-סמל ראשון (סמ"ר). למשרד מבקר המדינה לא הוברר איזו "בדיקה מדוקדקת" גרמה למשרד להחליט שתפקיד של מדריך ומפקד זוטר בקורס מפ"טים מתאים לדרישה "מופקד על מערך החינוך וההדרכה ברמה בכירה במערכת הביטחון".

6. למועמד חסרו, כאמור, שלוש שנות ניסיון בהוראה על מנת שכישוריו יתאימו לדרישות הסף של המכרז. בתשובתו מינואר 2008 למשרד מבקר המדינה מסר המשרד, ש"יצוין כי מנהל בית ספר חייב בשעות הוראה, על כן שנת ניהול בית ספר יכולה להיחשב גם כשנת ניסיון בהוראה, ובתנאי שאותה שנה לא תיספר פעמיים. כלומר, אותה שנה תיספר או כניסיון בהוראה או כניסיון בניהול". בהתבסס על קביעה זו החשיב המשרד חלק משנות הניסיון של המועמד בניהול ו"בתפקיד מינהלי חינוכי בכיר" (הכוונה, כאמור, לסמ"ר בקורס מפ"טים) כשנות ערך לשנות ניסיון בהוראה, ועקב כך קבע שהמועמד קיים את דרישות הסף של המכרז. יצוין כי תחשיב זה אינו מופיע במסמכי המועמד או במסמכי המכרז.

(א) האפשרות להמיר שנות ניסיון בניהול לשנות ניסיון בהוראה לא נכללה בתנאי המכרז. יתרה מזו, המועמדים נדרשו להוכיח ניסיון הן בהוראה והן בניהול, ומכאן שמלכתחילה לא קבע המשרד שהניסיון בניהול יכול להיחשב תחליף לניסיון בהוראה. מתן אפשרות לאחד המועמדים במכרז להמיר שנות ניסיון בניהול בשנות ניסיון בהוראה, בלא שאפשרות כזו ניתנה מראש לכל המועמדים הפוטנציאליים למכרז, יוצרת העדפה פסולה של המועמד ופוגעת בעקרון השוויון, שהוא מתנאי היסוד של כל מכרז.

2 אגף משאבי האנוש 344, ענף ביקורת אמ"ש.

3 "ההנחיות המופיעות בראשית חוברת המכרזים" - הכוונה להנחיות בחוברת "הנחיות כלליות", שהייתה כאמור חלק ממסמכי המכרז.

כשהמועמד הגיש את מסמכי המכרז הוא עצמו לא העלה את הטענה, שבעת שעסק בניהול בית ספר ורשת בתי ספר וכאשר שימש בתפקיד ראש מינהל החינוך והתרכות בעיר בישראל, הוא עסק גם בהוראה. המועמד אף לא טען זאת בתשובתו למשרד מבקר המדינה. לפיכך לא הוברר למשרד מבקר המדינה מניין שאב המשרד את הידיעה שבזמן שהמועמד עסק בניהול הוא עסק גם בהוראה.

לדעת משרד מבקר המדינה, הסברי המשרד בעניין התאמת כישורי המועמד לדרישות הסף של המכרז אין בהם ממש. מתעורר חשש שהסברי המשרד נועדו לתרץ בדיעבד את פעילותו, שנעשתה בלא מתן הזדמנות שווה לכל המתמודדים ובניגוד לכללי מינהל תקין.

(ב) בפגישה שהתקיימה בפברואר 2008 עם סמנכ"ל בכיר למינהל במשרד החינוך, הוא העלה את הטענה כי המרת שנות ניהול בשנות הוראה היא בגדר "תורה שבעל פה" הידועה לכל. לכן, לדבריו, אין לומר כי הופלו מועמדים בכוח. משרד מבקר המדינה מעיר, כי אפשרות המרה מסוג זה צריכה לבוא לידי ביטוי בכללי המכרז או באופן פומבי וגלוי אחר, כגון חוזר מנכ"ל.

7. בדצמבר 2007 הביא משרד מבקר המדינה לידיעת מנכ"לית המשרד, גב' שלומית עמיחי, את ממצאי הבדיקה בעניין התאמת כישורי המועמד לדרישות המכרז. משרד מבקר המדינה ביקש מהמשרד לבחון את אופן התנהלות המכרז, ואם ימצא שהמועמד לא ענה לדרישות הסף של המכרז, על המשרד לשקול את הצעדים העומדים בפניו, לרבות ביטול הזכייה בתפקיד.

בתשובתה מינואר 2008 למשרד מבקר המדינה הודיעה מנכ"לית המשרד, כי ממצאי הבדיקה שהמשרד עשה עלה כי "המועמד ענה על דרישות הסף של המשרד כפי שהופיעו בפרסום המכרז, והטיפול במסמכיו נעשה כמתחייב וכמקובל מהנהלים וההוראות הקיימים במשרדנו במקרים דומים. לנוכח האמור, איני רואה מקום לבטל את זכייתו במכרז".

לדעת משרד מבקר המדינה, ממצאי הביקורת המפורטים לעיל מעלים ספק גדול אם כישורי המועמד אכן התאימו לדרישות המכרז: גם מתשובת המשרד עולה שלמועמד חסר ניסיון בהוראה; ההכרה בהדרכה בקורס המפ"טים הצבאי כ"הדרכה ברמה בכירה במערכת הביטחון" היא בעייתית ותמוהה; המרת ניסיון בניהול לניסיון בהוראה אינה מוזכרת במכרז כאפשרות על פי תנאי המכרז.



מהאמור לעיל עולה חשש שהליך המכרז לא התבצע כדיון. התנהלות המשרד יצרה תחושה לפיה הוא פעל למינוי המועמד לתפקיד, חרף אי עמידתו בתנאי המכרז. בנסיבות אלה על המשרד לחזור ולבחון את המכרז ותוצאותיו, תוך מתן משקל הולם לפגיעה בשוויון ההזדמנויות של המועמדים בפועל ובכוח.

