

עיריית בית שמש

ניהול כוח אדם העירייה

דוח מעקב

מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010**,
בפרק "עיריית בית שמש - ניהול כוח אדם", עמ' 501

תקציר

רקע כללי

על פי נתוני משרד הפנים, בסוף 2015 מנתה אוכלוסיית בית שמש כ-110,400 תושבים ושטח שיפוט של עיריית בית שמש (להלן - העירייה) השתרע על פני כ-38,289 דונם, ובשנת 2013 ירדה רמתה החברתית-כלכלית מ-3 ל-2 מתוך 10¹. מר משה אבוטבול מכהן בתפקיד ראש העירייה מנובמבר 2008. בעירייה מכהנים שני סגנים בשכר: מר מאיר בלעיש, שגם משמש ממלא מקום ראש העירייה, ומר שמואל גרינברג; מנכ"ל העירייה מר מתתיהו חותה מכהן בתפקיד משנת 2006 (להלן - המנכ"ל); גזבר העירייה מר אריה ברדוגו מכהן בתפקיד משנת 1994 (להלן - הגזבר); היועץ המשפטי עו"ד מיקי גסטורט מכהן בתפקיד משנת 2002 (להלן - היועץ המשפטי). מועצת העירייה מונה 19 חברים.

העיר בית שמש גדלה במהירות החל מאמצע שנות התשעים. היא צפויה להמשיך לגדול בקצב מהיר, ובתוך עשור למנות יותר מ-250,000 נפש ולהיות בין חמש הערים הגדולות במדינה ובעלת היקף הבנייה הגדול בארץ.

פעולות הביקורת

מאוקטובר 2016 ועד פברואר 2017 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב (להלן - הביקורת או ביקורת המעקב) על ביקורת קודמת בנושא ניהול כוח אדם בעירייה² (להלן - הביקורת הקודמת או הדוח הקודם מ-2011). ביקורת המעקב נועדה לבדוק את אופן תיקון עיקר הליקויים שהועלו בביקורת הקודמת, והיא התמקדה בנושאים האלה: שיא כוח אדם, תקן כוח אדם, ועדות כוח אדם, המבנה הארגוני של העירייה, העסקת קרובי משפחה בעירייה, כונויות ושעות נוספות.

1 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מדרגת את הרשויות המקומיות לעשר דרגות לפי המצב החברתי-כלכלי של אוכלוסייתן. 10 היא הדרגה הגבוהה ביותר.
2 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010**, בפרק "עיריית בית שמש - ניהול כוח אדם", עמ' 501.



בשנים 2013-2015
סבלה העירייה
מגירעון שוטף
בתקציב הרגיל
שלה, שנע בין 11
ל-20 מיליון ש"ח

הליקויים העיקריים

מצבה הכספי הקשה של העירייה ואי-התייעלותה בענייני כוח אדם

בשנים 2013-2015 סבלה העירייה מגירעון שוטף בתקציב הרגיל שלה והוא נע בין 11 ל-20 מיליון ש"ח.

עקב הגירעונות בתקציבה הרגיל בשנים 2013-2015, יזמה העירייה תכנית התייעלות שמטרתה לאזן את תקציב העירייה החל משנת 2016, ובפברואר 2015 אישרה את התכנית.

באוקטובר 2016, לאחר שלא עמדה ביעד התכנית, חתמה העירייה על תכנית התייעלות נוספת שנועדה לאזן את תקציבה השוטף החל משנת 2017.

העירייה הגדילה את מכסת התקנים שלה וגייסה עובדים בלא אישור משרד הפנים, אף שהתחייבה בתכנית ההתייעלות שלא לעשות כן.

העירייה פעלה להקטנת הגירעון באמצעות נטילת הלוואה, ובכך הגדילה את התחייבויותיה.

משרד הפנים אישר את תקציב העירייה לאחר סיום שנת הכספים, ובכך למעשה הוא רוקן מתוכן את סמכויות הפיקוח שלו על ניהול התקציב של עירייה הנמצאת במצב כספי קשה ומקיימת תכנית התייעלות.

אי-הסדרת תקן המשרות וחריגה מתמשכת בתקציב השכר

העירייה, העומד בראשה מר משה אבוטבול, הגזבר ומנהל אגף משאבי אנוש מר יוסי כהן, לא יישמו את המלצת ביקורת המדינה ולא קבעו תקן מאושר כנדרש בתקנות הכנת התקציב, גם לא בחלוף שש שנים מדוח הביקורת הקודם. היעדר תקן כוח אדם מאושר המתבסס על פירוט עלויות השכר - לרבות כמות המשרות הצפויות בתחילת כל שנה - אינו מאפשר להתחקות על הרציונל העומד בבסיס החלטת העירייה באשר לתקצוב הסעיפים למיניהם ובאשר לתקצוב הוצאות השכר שלה.

בשנים 2012-2015 חרגה העירייה מתקציב השכר שלה בסכום של מיליוני ש"ח עקב שנים של היעדר תקצוב המשרות בתקן ושלא בתקן הצפויות לה בתחילת כל שנה, כנדרש בתקנות הרשויות המקומיות (הכנת תקציבים), התשל"א-1971 (להלן - תקנות הכנת התקציב).

ועדת הבחינה הלא מוסדרת לקבלת עובדים

בשנים 2014-2016 הופיעו בוועדות הבחינה לקבלת עובדים שני נציגי ציבור בלבד, וברובן אף הופיע אותו נציג. יתרה מזו, במאי 2014, נציג הציבור שהשתתף ברוב ועדות הבחינה החל לשמש פקיד קבלה בחברה המספקת לעירייה שירותי גבייה, בד בבד להיותו נציג הציבור בוועדות הבחינה. גם נציג הציבור השני התמודד באפריל 2016 במכרז למילוי תפקיד ממונה על שירותי חירום וביטחון בעירייה במקביל לחברותו בוועדות הבחינה כנציג הציבור, וגם לאחר שהתמודד לתפקיד בעירייה המשיך לשמש נציג הציבור בוועדת הבחינה. יצוין כי הוא לא זכה בתפקיד.

למעט מקרים בודדים, בשנים 2014-2016 לא הייתה אישה חברה בוועדות הבחינה לבחירת עובדים בעירייה. יתרה מזו, כאשר התמודדו נשים במכרזים בשנים הללו, ועדות הבחינה לא התייחסו לצורך בהעדפה מתקנת ולחובת ייצוג הולם כמתחייב בחוק שיווי זכויות האישה, תשי"א - 1951.

הסכם למתן הטבות שכר בניגוד לחוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985

עיריית בית שמש חתמה עם ועד העובדים על שני הסכמים, בשנים 2012 ו-2013. בשני ההסכמים ישנן התחייבויות למתן הטבות שכר, הטבות המחייבות את אישור הממונה על השכר במשרד האוצר על פי חוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985 ושאסור לשלמן בלא אישור זה, ובכללן: שעות נוספות, שעות כוננות ואחזקת רכב.

ההסכם מ-2013 הובא לידיעת הממונה על השכר במשרד האוצר כדי לאשרו, באיחור של שנה וחצי. ההסכם מ-2012, לעומת זאת, לא הובא לידיעת משרד האוצר כלל. עצם חתימת העירייה על הסכם למתן הטבות שכר לעובדים בטרם ניתן אישור ממשרד האוצר הוא נהוג אסור ופסול שיש בו לכאורה התחייבות למתן הטבות שכר החורגות מהוראות חוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985.

העסקת קרובי משפחה

בעירייה הועסקו 568 עובדים שיש ביניהם קרבת משפחה (מתוך 1,078 עובדי העירייה בספטמבר 2016), שהם כ-53% מכלל העובדים בעירייה. מתוך 568 עובדים האמורים לעיל, הם 329 קרובי משפחה כהגדרתם בחוק (כ-30.5% מכלל עובדי העירייה).



מר מאיר בלעיש
השתתף בוועדת
הבחינה לקבלת
עובדים גם
כשהייתה לו היכרות
מוקדמת עם חלק
מהמועמדים
שהתקבלו לעבוד
בעירייה על סמך
המלצתו. קרוב
משפחתו, מנהל
אגף משאבי אנוש,
היה אף הוא חבר
בוועדה

על אף ההיקף הנרחב של תופעת העסקת קרובי משפחה בעיריית בית שמש, העירייה לא עשתה מיפוי עובדים בעלי קרבת משפחה ולא בדקה את אופי הקרבה ביניהם, אלא הסתפקה בהצהרת העובדים בשאלון שקיבלו בעת קבלתם לעבודה ובו נדרשו להצהיר אם יש קרבת משפחה בינם ובין עובדים אחרים המועסקים בעירייה.

התערבות אסורה של סגן ראש העירייה בענייני כוח אדם

משרד מבקר המדינה בדוח הקודם מ-2011 ומשרד המשפטים קבעו כי לסגן ראש העירייה, מר מאיר בלעיש, אסור לעסוק בתחומים הנוגעים לענייני כוח אדם בעירייה מאחר שהוא קרוב משפחתו של מנהל אגף כוח אדם ומשאבי אנוש בעירייה, מר יוסי כהן. אף על פי כן, באפריל 2014 מינתה העירייה בישיבתה הראשונה של מליאת המועצה בקדנציה שלאחר הבחירות את מר מאיר בלעיש לשמש סגן ראש העירייה וממלא מקומו, וכחודשיים לאחר מכן הוא שב ומונה לשמש חבר בוועדת כוח אדם והמשיך להיות מעורב בענייני כוח אדם ולהשתתף בוועדות הבחינה לקבלת עובדים. יתר על כן, מר בלעיש השתתף בוועדת הבחינה לקבלת עובדים גם כשהייתה לו היכרות מוקדמת עם חלק מהמועמדים שהתקבלו לעבוד בעירייה על סמך המלצתו, ולא זו בלבד אלא שקרוב משפחתו, מנהל אגף משאבי אנוש, היה אף הוא חבר בוועדה, למרות הדוח הקודם מ-2011 שאסר זאת.

הענקת כוננות ושעות נוספות לעובדים בלא תבחינים ומכסות

מכסת שעות הכוננות נקבעת על פי החלטתם של מנכ"ל העירייה ושל הוועדה המקצועית לכוח אדם בעירייה בלי אמות מידה מוסדרות. אין רשימת תפקידים מסודרת שנקבעים בה הכוננים, אין מכסת שעות כוננות חודשית לעובד, למחלקה או לעירייה, ואין התייחסות לתקופת הכוננות המאושרת. לא זו אף זו, נמצא שהעירייה משלמת לעובדים שעות כוננות שלא על פי ביצוע ושלא על פי דיווח ובניגוד גמור להנחיות האוצר.

אין לעירייה נהלים וכללים כתובים ואין לה אמות מידה ברורות באשר להקצאת שעות נוספות לעובדיה. נמצא כי חלק מהעובדים חורגים משמעותית מהמכסה המרבית שנקבעה להם.

ההמלצות העיקריות

על העירייה להיערך מבחינה תקציבית נוכח הוצאותיה ההולכות וגדלות עקב קצב גידולה המהיר של אוכלוסייתה.

על משרד הפנים לעקוב מקרוב אחר התנהלותה הכספית של העירייה, לבחון את הגורמים לגירעונות המתמשכים בתקציבה ולהיערך ולפעול על פי הצורך.

על העירייה לקבוע תקן כוח אדם כנדרש בתקנות הכנת התקציב, כדי שבתחילת כל שנה תוכל להיערך בתקציב השכר הצפוי שלה לפי כמות המשרות.

על העירייה לבצע פעולה אקטיבית לאיתור עובדים בעלי קרבת משפחה, לברר את דרגת הקרבה ולפעול לצמצום התופעה של העסקת קרובי משפחה.

על סגן ראש העירייה, מר מאיר בלעיש, לחדול מכל פעילות בעניינים הקשורים לכוח אדם בעירייה משום שיש בכך חשש לניגוד עניינים ופגיעה באמון הציבור.

על העירייה לבצע בחינה מחודשת בנוגע לנחיצות הקצאת שעות הכוננות ובנוגע להיקפן, זאת לאחר ביצוע מיפוי צורכי העירייה לשעות כוננות והגדרת התפקידים ששעות הכוננות חיוניות להם לצורך מתן שירות יאות לציבור התושבים.

על העירייה לקבוע כללים ברורים לביצוע שעות נוספות וקביעת מכסה מרבית על פי אופי התפקיד. על העירייה לנהל מעקב ופיקוח נאותים אחר מימוש השעות הנוספות, שכן חריגה משמעותית ממכסת השעות הנוספות עלולה להוביל לחריגה מתקציב השכר.

סיכום

ממצאי ביקורת המעקב העלו שורה ארוכה של ליקויים, חלקם חמורים וחלקם אף מתחום טוהר המידות.

חומרת הדבר נעוצה בכך שחלק ניכר מהליקויים עלה כבר בביקורת הקודמת, אך עיריית בית שמש התעלמה מהדברים ולא הקפידה לתקן את הליקויים גם בחלוף שש שנים ויותר מפרסום ממצאי הביקורת הקודמת. נמצאו ליקויים רבים, חלקם חמורים, בתפקוד העירייה ובפעילותה בנושא הכספים ובניהול כוח האדם. בכלל זה: גירעונות מתמשכים בתקציבה השוטף; אי-עמידה בתכניות התייעלות; חריגות בתקציב השכר; ליקויים בוועדת הבחינה לקבלת עובדים; מעורבות אסורה של סגן ראש העירייה בענייני כוח אדם; תופעה

נרחבת של העסקת קרובי משפחה בלי שנקבעו כללים להעסקתם; הענקת כוונות ושעות נוספות לעובדים בלא תבחינים. עיריית בית שמש ממשיכה להתנהל במקרים רבים באופן כושל ובניגוד לכללי המינהל התקיין בנושא כוח אדם. מהדוח גם עולה תופעה מדאיגה וחמורה: העירייה דיווחה על תיקון הליקויים, אולם בביקורת נמצא כי רוב הליקויים לא תוקנו ודיווחי העירייה התבררו כלא מהימנים.

על העירייה להפיק לקחים מממצאי הדוח הזה ולפעול לאלתר ובלא כל דיחוי נוסף לתיקון הליקויים שכאמור חלקם חמורים ומתמשכים.

נוכח חומרת הממצאים בדוח זה ונוכח התמונה העולה ממנו - של התעלמות מחלק ניכר מממצאי הדוח הקודם מ-2011 - הרי שהתנהלותה הכושלת והממושכת של עיריית בית שמש בנושא ניהול כוח האדם מחייבת את משרד הפנים, כמי שאחראי לפקח על הרשויות המקומיות וכמי שמשמש מאסדר שלהן, לשקול הפעלת כל הסמכויות העומדות לרשותו, כדי ליצור שינוי עמוק והכרחי באופן התנהלותה של העירייה ובאופן תפקודה בתחום זה.

מבוא

היישוב בית שמש הוקם בשנת 1950 והוכרז עיר בשנת 1991. הוא ממוקם במרכז המפה של מדינת ישראל, בין מטרופולין תל אביב למטרופולין ירושלים - בין הרי ירושלים לשפלת החוף. על פי נתוני משרד הפנים, בסוף 2013 מנתה אוכלוסיית בית שמש כ-110,400 תושבים ושטח שיפוט של עיריית בית שמש (להלן - העירייה) השתרע על פני כ-38,289 דונם, ובשנת 2013 ירדה רמתה החברתית-כלכלית מ-3 ל-2 מתוך 10.

ראש העירייה מר משה אבוטבול מכהן בתפקידו מנובמבר 2008. הבחירות האחרונות לעירייה נערכו ב-11 במרץ 2014, לאחר שבית המשפט הורה לבטל את הבחירות שנערכו באוקטובר 2013 ולערוך בחירות חוזרות תחתם. בעירייה מכהנים שני סגנים בשכר: מר מאיר בלעיש, המשמש גם ממלא מקום ראש העירייה, ומר שמואל גרינברג; מנכ"ל העירייה מר מתתיהו חותה מכהן בתפקיד משנת 2006 (להלן - המנכ"ל); גזבר העירייה מר אריה ברדוגו מכהן בתפקיד משנת 1994 (להלן - הגזבר); היועץ המשפטי עו"ד מיקי גסטוירט מכהן בתפקיד משנת 2002 (להלן - היועץ המשפטי). מועצת העירייה מונה 19 חברים. בסוף ספטמבר 2016 הועסקו בעירייה 1,078 עובדים ב-834 משרות.

העיר בית שמש גדלה במהירות החל מאמצע שנות התשעים. היא צפויה להמשיך לגדול בקצב מהיר, ובתוך עשור למנות יותר מ-250,000 נפש ולהיות בין חמש הערים הגדולות במדינה ובעלת היקף הבנייה הגדול בארץ; שיעור גידול האוכלוסייה עמד בשנת 2015 על 6%. בתחומי העירייה ישנן כ-22,904 יחידות החייבות בארנונה, מהן כ-20,923 יחידות למגורים והיתר יחידות למסחר, לתעשייה ולצרכים אחרים.

פעולות הביקורת

הביקורת הקודמת בנושא ניהול כוח אדם בעירייה³ נערכה בין החודשים אוקטובר 2010 למרץ 2011, וממצאיה פורסמו בדוח מבקר המדינה בדצמבר 2011 (להלן - הביקורת הקודמת או הדוח הקודם מ-2011). בנובמבר 2013 דיווחה העירייה באמצעות המנכ"ל שלה ליחידה למעקב אחר תיקון ליקויים במשרד מבקר המדינה על סטטוס תיקון הליקויים שהועלו בביקורת הקודמת (להלן - דוח תיקון ליקויים).

מאוקטובר 2016 ועד פברואר 2017 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב (להלן הביקורת או ביקורת המעקב) שנועדה לבדוק את אופן תיקון עיקר

3 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010, בפרק "עיריית בית שמש - ניהול כוח אדם", עמ' 501.

הליקויים שהועלו בביקורת הקודמת. ביקורת המעקב התמקדה בנושאים האלה: שיא כוח אדם, תקן כוח אדם, ועדות כוח אדם, המבנה הארגוני של העירייה, העסקת קרובי משפחה בעירייה, כונויות ושעות נוספות. הביקורת בעירייה נערכה בלשכת הסמנכ"ל, באגף משאבי אנוש ובגזברות העירייה. בדיקות השלמה נעשו במשרד הפנים - באגף לניהול ההון האנושי ברשויות המקומיות⁴ ובמחוז ירושלים של המשרד, וכן במשרד האוצר באגף הממונה על השכר.

המסד הנורמטיבי

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

בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות) נקבע בין היתר כי "ראש העיריה ראשי למנות לעיריה עובדים... למשרות שיש עליהן הקצבה בתקציב המאושר", ו"לא יתמנה אדם לעובד עיריה, למעט המנהל הכללי, אלא לאחר שראש העיריה או מי שהוא הסמיך לכך הכריז על המשרה בפומבי".

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"⁵. בית הדין הארצי לעבודה קבע כי "המטרה הצריכה לעמוד לנגד עיני בעל המכרז היא לקבל תועלת כלכלית תוך שמירה על הגינות ושוויון"⁶.

את הליכי קבלת עובדים בעיריות קבע שר הפנים בתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), התש"ם-1979 (להלן - תקנות המכרזים או התקנות). לפי תקנות אלו, החובה לקיים מכרז פומבי לא תחול על איוש משרה שדרגתה המרבית אינה עולה על דרגה 7 של הדירוג המינהלי או שדרגתה המרבית אינה עולה על דרגה 37 של דירוג המח"ר (מדעי החברה והרוח) או דירוג ההנדסאים והטכנאים. עוד נקבע בתקנות כי חובת קיום מכרז פומבי לא תחול על משרת מנהל הלשכה של ראש הרשות המקומית, על עוזרו ועל נהגו האישי, וכן לא על מנהל הלשכה של סגן ראש העיר בשכר ועל עוזרו ולא על מנהל הלשכה של מנכ"ל העירייה או עוזרו - ובלבד שמועצת העירייה אישרה את העסקתם לפי תקן כוח האדם המאושר. איוש המשרות המנויות בתקנות והפטורות ממכרז ייעשה בהליך בחירה שוויוני, הגון ושקוף ככל האפשר, לפי סוג המשרה.

4 לשעבר אגף כוח אדם ושכר ברשויות המקומיות שבמשרד הפנים.

5 ראו בג"ץ 1086/94 אריה צוקר נ' עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד מט(1) 148,139 (1995).

6 עס"ק 1010/04 הסתדרות המעו"ף - עיריית בת ים, (פורסם במאגר ממוחשב, 20.2.05).

בחוקת העבודה⁷ 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, לצד כל ההודעות הנוגעות להסכם ולשינויים שחלו בו במשך השנים. החוקה עודכנה בפעם האחרונה בחודש פברואר 2002. פרקי החוקה כוללים בין היתר את הנושאים האלה: קבלת עובדים, סולמות השכר, ימי עבודה וחופשות, היריון ולידה, סדרי פיטורים, פנסיה ותגמולים ועוד.

גם אוגדן תנאי שירות (להלן - האוגדן) מרכז את מרבית החובות והזכויות של העובדים בשלטון המקומי, ומטרתו לשמש גם כלי עזר לנבחרי השלטון המקומי ולסגל הבכיר ברשויות המקומיות ולממונים על ענייני העובדים.

סקירה על מצבה הכספי הגירעוני של העירייה

תקציב העירייה

תקציב העירייה משמש מסגרת לכל פעולותיה. על פיו עליה לתכנן את פעילותה הכלכלית, וכל התחייבויותיה צריכות להיות במסגרתו. הכנת התקציב עוזרת לעירייה להגדיר את מטרותיה, לתת ביטוי למדיניותה ולתכניות הפעולה שלה ולהקצות את המשאבים הדרושים למימוש תכניותיה. התקציב הוא גם כלי ניהול ומעקב המאפשר לבצע את העבודות על פי התכנית אגב עמידה במגבלות התקציב. לפי הנחיות משרד הפנים, סך כל ההוצאות לא יעלה על סך ההכנסות⁸.

על פי הדוחות הכספיים המבוקרים של העירייה לשנת 2015⁹, כל הכנסות העירייה הסתכמו בכ-387 מיליון ש"ח. הגירעון השוטף הסתכם בכ-12 מיליון ש"ח (בשנת 2014 עמד הגירעון השוטף של העירייה על כ-21 מיליון ש"ח); הגירעון המצטבר הסתכם בכ-34 מיליון ש"ח, ועומס המלוות הסתכם ב-40.8 מיליון ש"ח.

7 חוקת העבודה לעובדים ברשויות המקומיות.

8 **המדריך השימושי לנבחר ברשויות המקומיות**, נובמבר 2008, וכן מהדורת אינטרנט מעודכנת, דצמבר 2010.

9 השנה האחרונה שיש עליה דוחות מבוקרים.

בפועל היה הגירעון השוטף של העירייה בשנת 2015 אף גדול יותר, אך לצורך צמצום הגירעון נטלה העירייה באותה שנה הלוואה בנקאית של 13.5 מיליון ש"ח באישור משרד הפנים וקיבלה מענקים בסכום של יותר מ-46 מיליון ש"ח.

בלוח שלהלן מובאים נתונים על ביצוע התקציב הרגיל של העירייה לשנים 2015-2013, על פי דוחותיה הכספיים המבוקרים:

לוח 1: דוח ביצוע התקציב הרגיל בשנים 2013-2015 במיליוני ש"ח

השנה	פירוט ההכנסות			סה"כ הכנסות	גירעון		
	הכנסות עצמיות	השתתפות משרדי הממשלה	מענקים		הוצאות	שנתי	מצטבר
2013	181.7	117.2	49.2	348.1	359.4	11.3	15.3
2014	185.6	122.3	46.9	354.8	375.5	20.7	36
2015	210.6	129.4	46.7	386.7	398.8	12.1	34.1

מלוח 1 עולה כי בשנים 2013-2015 חל גידול בהכנסות העצמיות של העירייה, ברם העירייה סיימה את השנים האלה בגירעון שוטף של 11-20 מיליון ש"ח בתקציב הרגיל שלה.

משרד מבקר המדינה ציין בעבר¹⁰ כי שיעור השתתפות הממשלה מסך ההכנסות של העירייה גבוה לעומת רשויות מקומיות אחרות, וכי בשנת 2008 קיבלה העירייה את מענק האיזון הגבוה ביותר מבין כלל הרשויות המקומיות; בשנים 2009-2011 קיבלה העירייה את מענק האיזון השני בגודלו מבין הרשויות המקומיות.

מלוח 1 עולה כי בשנים 2013-2015 נע שיעור השתתפות הממשלה מסך הכנסות העירייה בין 46% ל-48%. בשנת 2015 זכתה עיריית בית שמש במענק האיזון¹¹ הרביעי בגודלו מכלל הרשויות המקומיות¹², והוא עמד על כ-41 מיליון ש"ח.

10 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011-2012**, בפרק "הוועדה המקומית לתכנון ובנייה - בית שמש", עמ' 474.

11 מענק שהרשות המקומית מקבלת לצורך איזון הגירעון השוטף בתקציב הרגיל. מענק האיזון נועד להשלים את הכנסותיהן של הרשויות המקומיות כדי לסייע להן לספק לתושביהן סל שירותים מוניציפליים ברמה סבירה.

12 הרשויות המקומיות שקיבלו מענק איזון גדול יותר מעיריית בית שמש הן: ירושלים - 267.1 מיליון ש"ח; בני ברק - 64.7 מיליון ש"ח; דימונה - 41.1 מיליון ש"ח.

משרד הפנים העיר בדוחותיו¹³ כי הגידול המהיר במספר התושבים מדי שנה בשנה מחייב תכנון והבאה בחשבון של כל הגורמים המשפיעים על מתן השירותים בעיר וכן עבודת מטה מקדימה של כל אגפי העירייה.

על אף הגידול בהכנסות העצמיות של העירייה הרי שאין בו די, והעירייה נאלצת להסתמך על מענקי איזון¹⁴ נוכח הוצאותיה ההולכות וגדלות עקב הגידול המהיר באוכלוסייתה. משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי עליה להיערך לכך תקציבית ולתכנן את פעולותיה במסגרת התקציב העומד לרשותה בהסתמך על עבודת מטה ועל תכנית עבודה רב-שנתית. המשך התנהלותה התקציבית הנוכחית, שהיא גירעונית מזה כמה שנים, עלול לגרום לעירייה שלא לעמוד בהתחייבויותיה בשנים הבאות.

על משרד הפנים לעקוב מקרוב אחר התנהלותה הכלכלית של העירייה, לבחון את הגורמים לגירעונות המתמשכים בתקציבה ולפעול לפי הצורך.

משרד הפנים מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו ממאי 2017 כי עיריית בית שמש עוברת שינויים מהותיים בשנים האחרונות. השינוי הבולט בעיר הוא גידול האוכלוסייה המסיבי ביותר וכן בניית דירות למגורים כאשר תמהיל הארנונה נוטה למגורים ולא לתעשייה ומסחר. גידול האוכלוסייה המסיבי - קרי הכפלת תושבים ברשות במהלך השנים הקרובות - אינו מהווה יתרון, הן בעקבות ההוצאה לתושב הגדולה מסך ההכנסה שהתושב מכניס, הן בשל ריבוי אוכלוסייה מוחלשת בבית שמש אשר מביאה להוצאות נוספות מעבר להוצאות הרגילות. ביטוי למצבה של העירייה ניתן למצוא בירידתה של העיר במדד החברתי-כלכלי¹⁵ מ-3 ל-2 (כאשר 1 הוא הנמוך ביותר). דברים דומים עלו גם מתשובת העירייה למשרד מבקר המדינה ממאי 2017.

תכנית ההתייעלות

בפקודת העיריות נקבע כי העירייה תכין "תכנית הבראה" שתאזן את תקציבה הרגיל בכל שנה ותסדיר את חובות העבר שלה. פקודת העיריות מפרטת את תוכנה של תכנית הבראה, את יעדיה ואת אבני הדרך להשגתם, ובכללם צמצום הוצאות העירייה, הגדלת הכנסותיה על ידי הגדלת שיעורי הגבייה, ניהול יעיל של נכסיה ואף מכירתם, פיטורי עובדים ועריכת שינויים מבניים וארגוניים. תכנית הבראה טעונה את אישורו של שר הפנים. "תכנית התייעלות" היא

- 13 משרד הפנים, **דוחות ביקורת מפורטים על עיריית בית שמש לשנת 2014**, עמ' 12.
- 14 על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שיעור ההשתתפות הממוצע של הממשלה בסך הכנסות של כלל העיריות בשנים 2013-2015 הסתכם ב-28%. שיעור מענק האיזון בהכנסותיה של העירייה בשנת 2015 עמד על 11% לעומת 5% בממוצע בכלל הרשויות המקומיות.
- 15 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מדרגת את הרשויות המקומיות לעשר דרגות לפי המצב החברתי-כלכלי של אוכלוסייתן. 10 היא הדרגה הגבוהה ביותר.

תכנית שמשרד הפנים מחיל על רשות מקומית שלדידו כשלה בהתנהלותה הפיננסית, אך חומריתה פחותה מרשות הנדרשת לתכנית הבראה. כלומר, הרשות אינה ממלאת אחר הנדרש בתבחינים שנקבעו לצורך הפעלת תכנית הבראה, כגון שיעור הגירעון השוטף, אך משרד הפנים סבור כי מצבה עלול להידרדר ובסופו של דבר היא עלולה להזדקק לתכנית הבראה¹⁶.

עקב הגירעונות בתקציבה הרגיל של העירייה בשנים 2013-2015 יזמה העירייה תכנית התייעלות. בפברואר 2015 אישרה העירייה תכנית התייעלות שנועדה להביא אותה לאיזון תקציבי החל משנת 2016. בין יתר אבני הדרך שנקבעו בתכנית התייעלות התחייבה העירייה לצמצם את הוצאותיה באופן שביצוע התקציב השוטף יהיה מאוזן בסוף תכנית התייעלות. העירייה התחייבה שלא להגדיל את מכסת התקנים המוניציפליים במהלך תכנית התייעלות, אלא באישור האגף לניהול ההון האנושי ברשויות המקומיות שבמשרד הפנים. על כן, במהלך שנת 2015 עדכנה העירייה את התקציב והוא הותאם להיקף תכנית התייעלות שגיבשה.

מהביקורת עלה כי משרד הפנים אישר את תקציב העירייה לשנת 2015 רק בפברואר 2016; כלומר לאחר סיום שנת התקציב. עם זה, נמצא כי משרד הפנים אישר תקציב גירעוני של 16.4 מיליון ש"ח, אך בפועל העירייה סיימה את התקציב בגירעון קטן יותר - 12.1 מיליון ש"ח. עוד נמצא, כי בשנת 2016, כלומר במהלך החלת תכנית התייעלות, הגדילה העירייה את מכסת התקנים המוניציפליים שלה בתשעה תקנים וגייסה 14 עובדים, אך לא פנתה למשרד הפנים לשם קבלת אישורו לכך.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית בית שמש על שהגדילה את מכסת התקנים שלה וגייסה עובדים בלא אישור משרד הפנים, אף שהתחייבה בתכנית התייעלות שלא לעשות כן.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי אישור תקציב לאחר סיום שנת הכספים מרוקן מתוכן את סמכויות הפיקוח על ניהול התקציב באותה שנה, במיוחד בעת שהעירייה נמצאת בתכנית התייעלות.

באוקטובר 2016 חתמה העירייה על תכנית התייעלות נוספת מאחר שבשנת 2016 לא הצליחה להתאזן תקציבית ומתוך כוונה להביא לאיזון תקציבה השוטף החל משנת 2017.

בתכנית התייעלות הנוספת נקבע כי עמידת העירייה באבני הדרך שנקבעו לה היא תנאי לקבלת הלוואות בסכומים של עד 32.8 מיליון ש"ח בשנים 2015-2016. כאמור, בשנת 2015 נטלה העירייה הלוואה בנקאית של 13.5 מיליון ש"ח.

16 ראו איתי בארי, "הבראת רשויות מקומיות כושלות בישראל: מבט משווה לאור הניסיון האנגלי" (2009).

בתשובת העירייה למשרד מבקר המדינה, מסרה העירייה כי היא בנתה עם משרד הפנים "תכנית התייעלות" שתסייע לה לאזן את תקציבה השוטף. העירייה הדגישה בתשובתה כי עומס המלוות של עיריית בית שמש נמוך ביותר, הן ביחס לגודל התקציב הן ביחס לרשויות אחרות בארץ. עוד הדגישה העירייה, כי היא לא קיבלה כל תוספת תקציבית בעקבות תכנית התייעלות וכי כל התכנית הינה מעין הנחיה של העירייה ורצונה לקבל עליה תהליכים שיובילו לאיזון תקציבה זאת, מאחר שלטענת העירייה היא לא כשלה ולא הגיעה למצב שהיא מחויבת להכין תכנית הבראה. אף על פי כן, העירייה ציינה בתשובתה כי אין היא מתעלמת מהעובדה כי בעקבות תכנית זו אישר משרד הפנים לעירייה לקחת הלוואות לצורך איזון גירעונה המצטבר.

הקטנת הגירעון באמצעות נטילת הלוואה, כפי שנקטה העירייה, אינה פותרת את חוסר האיזון התקציבי, שכן בפועל, גדלו ההתחייבויות של העירייה בשל כך, נוסף על הגירעון בתקציב הרגיל.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי כחלק מהמעקב והבקרה על התנהלות העירייה ומתוך בלימת הידרדרות צפויה לאור מגמה עתידית של קשיים תקציביים הנחזית עקב צמיחה בתחום הדיור בשנים הקרובות (כאמור לעיל), הנחה המשרד את הרשות, ובמסגרת תכנית התייעלות הגדיר יעדים מפורשים הנוגעים לתחומי כוח האדם ולהגדלת הכנסות עצמיות עתידיות. לפיכך הרשות הונחתה לפעול לגיבוש תכנית אופרטיבית לפיתוח כלכלי שיקדם מנועי צמיחה להגדלת הכנסות מארנונה שלא למגורים וליישמה הלכה למעשה.

עוד מסר משרד הפנים בתשובתו, כי עיריית בית שמש אכן נכנסה לתכנית התייעלות אשר התארכה עד לסוף 2017. נתוני העירייה לעת הזאת לא עמדו בקריטריונים לתכנית הבראה; למרות קשיי הרשות היא נמצאת בגירעון מצטבר של-14% נכון לנתוני 2015 המבוקרים, וכן בעומס מלוות נמוך; הגירעון השוטף, בטרם סיום התכנית, עומד על 3%.

תקן, מצבת משרות ממוצעת ותקציב השכר

תקן

ניהול מקצועי של כוח האדם ברשויות המקומיות חשוב מאוד לצורך השגת יעדי הרשות ולצורך מתן שירות יעיל ומועיל לתושבים. ניהול כוח האדם ברשויות המקומיות כולל טיפול בנושאים רבים ובהם הגדרת המבנה הארגוני¹⁷, תקן כוח

17 על המבנה הארגוני של העירייה ראו להלן בפרק "המבנה הארגוני החסר של העירייה".

אדם¹⁸, תחומי אחריות של בעלי תפקידים, קיום מכרזים ואיוש משרות, תנאי עבודה ותנאי שכר. על הרשות המקומית לקבוע כללים והנחיות בעניינים האלה בהתאם לחוק, בהתאם לתקנות המחייבות ובהתאם להנחיות משרד הפנים.

המסגרת העיקרית לקבלת שירותי כוח אדם בעירייה היא "שיא כוח האדם" - כמות המשרות המרבית שאותה הרשות המקומית רשאית לאייש בשנת תקציב מסוימת, ונכללות בה משרות תקניות - ייעודיות¹⁹ ומוניציפליות²⁰, וכך משרות ארעיות - ובהן משרות ששכרן משולם על פי שעות עבודה. על שיא כוח אדם להיות מגובה בתקציב השכר של העירייה.

בתקנות הרשויות המקומיות (הכנת תקציבים), התשל"א-1971 (להלן - תקנות הכנת התקציב), נקבע בתקנה 9(א) כי "התקציב יכלול נספח תקן כוח אדם שבו יפורטו מספר המשרות הקבועות והזמניות ומספר העובדים בהן, לפי כל פרק, פרקי משנה ופרקי העזר של כל סעיף תקציבי (להלן - תקן מאושר)". בסעיף 10 לתקנות הכנת התקציב נקבע כי על העירייה לצרף להצעת התקציב שלה טבלאות סיכום הכוללות בין היתר את פרטי המשכורת ואת שכר העבודה המיועדים לעובדים לפי תקן מאושר, וכן סיכומי ביניים לכל סעיף תקציבי.

משרד מבקר המדינה העיר בדוח הקודם מ-2011 כי דוחותיה הכספיים של העירייה הנתונים בעמודת התקן אינם מתבססים על ניתוח צרכים אמיתי של האגפים הנדרשים, של המחלקות הנדרשות ושל המשרות הנדרשות. עוד הועלה בדוח הקודם מ-2011 כי מעולם לא התקיים דיון על קביעת שיא כוח אדם ועל תקן משרות.

בדוח תיקון הליקויים שמסרה העירייה ליחידה למעקב אחר תיקון ליקויים במשרד מבקר המדינה בנובמבר 2013 לא הייתה התייחסות לליקוי הזה, אף על פי שהעירייה מחויבת בזה על פי דין ועל אף החשיבות בקביעת תקן מאושר בתחילת כל שנת תקציב.

בביקורת המעקב עלה כי במסגרת הכנת התקציב השנתי, העירייה לא פירטה את עלויות השכר ואת כמות המשרות הצפויה בכל שנה כנדרש בתקנות הכנת התקציב, מלבד סיכום כללי בפרקים השונים באשר לכמות המשרות ולעלותן.

בביקורת המעקב עלה כי גם בדוחות הביקורת המפורטים על העירייה, שערך משרד הפנים לשנים 2013-2015, נמצא כי העירייה לא ניתחה את עלויות השכר

18 כלל המשרות הדרושות לעירייה כדי לבצע את תפקידה באופן מיטבי. תקן כוח האדם מבטא את מספר המשרות, את הדרגות הצמודות אליהן ואת המדרג הניהולי.

19 משרות שהתקן שלהן נקבע בידי משרדי הממשלה והן מתקצבות רובן או כולן בידי משרדי הממשלה. ברשויות המקומיות רוב התקנים הייעודיים הם של משרד הרווחה והשירותים החברתיים ושל משרד החינוך.

20 משרות שהרשות המקומית קובעת את התקן שלהן והיא מתקצבת אותן במלואן.

הצפויות לה בשנים הללו בכל הנוגע לכמות המשרות, בתקן ובלא תקן, ולא פירטה אותן כנדרש בתקנות הכנת התקציב.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי אין היא מתעלמת מחובתה לקבוע תקן כוח אדם, וכי עם סיום תהליך הגדרת המבנה הארגוני שהעירייה נמצאת בו בימים אלו ועם השלמת אישורו היא תתייחס גם לנושא תקן כוח האדם. עוד מסרה העירייה בתשובתה כי במסגרת הדיונים התקציביים הנערכים אצל ראש העירייה בהשתתפות המנכ"ל, הגזבר ובעלי התפקידים הרלוונטיים, נדון נושא תקן כוח האדם בכל מחלקה ומחלקה בהתייחס לשנת התקציב הקרובה.

בתשובת משרד הפנים למשרד מבקר המדינה נמסר כי משרד הפנים השכיל להבין כי אין באפשרות העירייה לצמוח בכמות האוכלוסייה ומנגד להישאר באותה תקינה בכוח אדם, וכי צעד כזה יפגע בשירות לתושב. על כן ברור כי הבעיה בתחום כוח האדם מחייבת טיפול הוליסטי.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, לעומד בראשה מר משה אבוטבול, לגזבר, ולמנהל אגף משאבי אנוש מר יוסי כהן, על שלא קבעו תקן מאושר כנדרש בתקנות הכנת התקציב, גם לא בחלוף שש שנים מדוח הביקורת הקודם. היעדר תקן כוח אדם מאושר המתבסס על פירוט עלויות השכר - לרבות כמות המשרות הצפויות בתחילת כל שנה - אינו מאפשר להתחקות על הרציונל העומד בבסיס החלטת העירייה באשר לתקצוב הסעיפים למיניהם ובאשר לתקצוב הוצאות השכר שלה, כפי שגם יבואר בהמשך.

מצבת משרות ממוצעת

לפי סעיף 26 לחוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב), שר הפנים הרואה שרשות מקומית מבצעת פעולה בלא הקצבה בתקציבה המאושר, או חורגת מתקציבה המאושר בדרך אחרת, או מעסיקה עובדים במספר משרות החורג משיא כוח האדם שלה - רשאי להפחית את סכום החריגה מסכום המענק שהוא קבע לה וכן לנקוט נגדה צעדים ולהורות לה להפסיק להעסיק עובדים שיש בהעסקתם חריגה משיא כוח האדם. "ראה שר הפנים כי חריגות שחרגה רשות מקומית מתקציבה או משיא כוח האדם שלה לא תוקנו, רשאי הוא, יחד עם שר האוצר, להפחית את סכום החריגה מכל סכום המועבר אליה מהממשלה".

"מצבת המשרות הממוצעת" היא ממוצע של המשרות לשנה כלשהי. ההשוואה בין הנתונים שבמצבת המשרות לנתוני התקן ושיא כוח האדם אמורה ללמד על איכות ניהול כוח האדם ברשות המקומית. כאשר מצבת המשרות הממוצעת

עולה על התקן - יש ליקוי, אולם כאשר מצבת משרות ממוצעת עולה על שיא כוח האדם - הדבר עשוי להצביע על סטייה מהוראות חוק יסודות התקציב.

בביקורת הקודמת הועלה כי מצבת המשרות הממוצעת גדולה ממספר משרות התקן, כלומר העירייה העסיקה יותר עובדים ממה שהתיר לה התקציב המאושר, ואף חרגה משיא כוח האדם, חריגה שפירושה סטייה מהוראות חוק יסודות התקציב.

בסוף ספטמבר 2016 הועסקו בעיריית בית שמש 1,078 עובדים ב-834 משרות. 14 מעובדי העירייה הועסקו באמצעות חוזה בכירים²¹ ושכרם נקבע בהתבסס על שכר המנכ"ל, ו-114 מהעובדים הועסקו בשכר לפי שעות ("עובדים שעתיים")²². משרד מבקר המדינה השווה בין משרות תקן כוח האדם לבין מצבת המשרות הממוצעת בשנים 2012-2015.²³ הנה תוצאות הבדיקה:

לוח 2: משרות תקן כוח האדם לעומת מצבת המשרות הממוצעת בעיריית בית שמש בשנים 2012-2015

השנה	משרות תקן כוח אדם	מצבת משרות ממוצעת	הפרש
2012	645	685	-40
2013	760	706	54
2014	808	757	51
2015	812	801	11

מלוח 2 עולה כי חל שיפור מממצאי הביקורת הקודמת וכי החל מ-2013 מצבת המשרות הממוצעת קטנה ממספר משרות התקן, ומספר העובדים שהעירייה העסיקה קטן ממה שהתיר לה תקציבה המאושר; אולם מעיון בתקציב השכר של העירייה עולה כי ישנה חריגה מתקציב השכר בשנים 2012-2015 בסכום של מיליוני ש"ח, אף שלא חרגו משיא כוח האדם, כפי שיובא להלן בלוח 3.

21 חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 1/2011 מ-1 בפברואר 2011 מאפשר לרשויות המקומיות להעסיק עובדים נושאי משרה ועובדים במשרות אמון בחוזים אישיים בתנאים מיטיבים ביחס לנהוג על פי העסקה בדירוג דרגה (להלן - חוזה בכירים).

22 "עובדים שעתיים" הם עובדים המועסקים על פי שעות העבודה שלהם, בעיקר במערכת החינוך; סיעות, ממלאות מקום סיעות לגנים, מלווי הסעות וכו'. עובדים שעתיים ברמת שכר מינימום עד לדרגה 7 פטורים ממכרז. מדובר בעובדים שאינם נחשבים לעובדי הרשות בתקן, אולם בפועל הם חלק בלתי נפרד ממערך כוח אדם בעירייה.

23 נספח 4 לטופס 2 של הדוחות הכספיים המבוקרים לשנים 2012-2015. המספרים מעוגלים.

תקציב השכר

בלוח 3 להלן מוצג תקציב המשכורת והשכר של העירייה (באלפי ש"ח) לעומת הביצוע בשנים 2012-2015.

לוח 3: תקציב הוצאות שכר וביצוע של עיריית בית שמש

השנה	תקציב שכר ומשכורת*	ביצוע	סטייה
2012	88,318	90,174	-1,856
2013	93,273	100,459	-7,186
2014	98,540	104,403	-5,863
2015	105,550	110,121	-4,571

המקור: הנתונים מתוך הדוחות הכספיים המבוקרים של העירייה לשנים 2012-2015.
* הנתונים בניכוי הוצאות שכר הגמלאים

בדוח תיקון ליקויים מסרה העירייה כי חריגה בתקציב השכר נובעת מכך שבשנת הכספים נקלטים עובדים על פי תקציב כוח האדם ועל פי השינויים הנערכים בסעיף כוח אדם. עוד מסרה העירייה בדוח תיקון ליקויים, כי בתום שנת התקציב העירייה מעבירה את השינויים שנערכו בתקציבה לאישור משרד הפנים, והאישור הזה משמש גם אישור תקן ושכר.

משרד מבקר המדינה מעיר לראש העירייה ולגזבר העירייה כי חריגה מתקציב השכר בשנים 2012-2015 בסכום של מיליוני ש"ח, אף שלא חרגו משיא כוח האדם, היא תוצאה ישירה של שנים של היעדר תקצוב המשרות בתקן ושלא בתקן הצפויות לה בתחילת כל שנה, כנדרש בתקנות הכנת התקציב. תקצוב נכון אמור להעיד על היערכות תקציבית מתוך מתן מענה למגמות הצפויות ולגורמים המשפיעים על תקציב השכר.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה, כי גירעון בתקציב השכר משמעותו גירעון בתקציב השוטף. על העירייה לקבוע תקן כוח אדם כנדרש בתקנות הכנת התקציב, כדי שבתחילת כל שנה תוכל להיערך בתקציב השכר הצפוי שלה לפי כמות המשרות.

העירייה טענה בתשובתה כי היא נמצאת בתת-תקינה בולט באיזוש המשרות המוניציפליות, והיא מעסיקה בפועל כמות נמוכה בהרבה מהצרכים שלה. העירייה לא מסכימה עם הטענות באשר לניתוח תקציב השכר בלוח 3 המראה את הגירעון (סטייה) בין תקציב השכר לבין הביצוע בפועל, משום שלטענתה הנתונים האמורים בטבלה אינם נמצאים "במישור אחד": לדבריה, את הוצאות

הביצוע בפועל לשכר יש להשוות מול ההכנסות בפועל בשכר בתקציב הסופי ולא מול אישור התקציב המקורי.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי אמנם היא מעסיקה פחות עובדים ממה שהתקינה מאפשרת לה, אך מכיוון שאין לעירייה תקן מאושר ואין היא מכינה את התקציב שלה על פי תקנות הכנת תקציב, הרי שאי אפשר לדעת אם הנתונים נכונים. יתרה מזו, הוצאות השכר הן הוצאה קשיחה מהתקציב; אפשר לצפות את שיעורה ועל פי רוב אפשר להיערך לה מבעוד מועד, ואין היא מותנית בגודל ההכנסות שתקבל העירייה.

המבנה הארגוני החסר של העירייה

המבנה הארגוני ברשות מקומית משמש בסיס לקביעת תקן כוח האדם ברשות, להגדרת תפקידים, להגדרת קשרי הגומלין בין בעלי התפקידים לבין תחומי האחריות המוטלים עליהם וכן ליצירת המדרג הניהולי ברשות. מבנה ארגוני ברשות מקומית אמור לתת ביטוי לייעוד של הרשות ולמטרותיה וליצור סביבת עבודה בריאה ובהירה²⁴, שכל עובד בה יודע את תפקידו ואת האחריות הנלוות לתפקידו. לפיכך ראוי לבחון את המבנה הארגוני של העירייה מפעם לפעם ולעדכן, לייעלו ולשפרו על פי השינויים בצורכי הרשות²⁵.

בביקורת הקודמת הוער כי העירייה לא הגדירה מבנה ארגוני האמור לשמש לה בסיס לתקן כוח האדם, לא עשתה ניתוח צרכים למבנה הארגוני שלה ולא בדקה את שיא כוח האדם שלה ואת תקן כוח האדם שלה - גם לא לאחר הגידול הניכר בשטחה ובמספר תושביה.

בדוח תיקון ליקויים מנובמבר 2013 מסרה העירייה למשרד מבקר המדינה כי היא החלה לדון בעיצוב מבנה ארגוני מעודכן.

ואולם מביקורת המעקב עלה כי רק במרץ 2015 שכרה העירייה את שירותיה של חברה א' לייעוץ ארגוני (להלן - חברת הייעוץ) כדי שתכין לה תכנית עבודה מקושרת משאבים לשנים 2015-2016, וכדי שתכין לה מבנה ארגוני חדש התואם את צרכיה המשתנים. על פי חוזה ההתקשרות, היה על חברת הייעוץ לסיים את עבודתה עד סוף פברואר 2016. העירייה התחייבה לשלם לחברה סכום של 487,968 ש"ח בעבור עבודתה.

24 משרד הפנים, מערכת מרכזי הדרכה ופיתוח בשלטון המקומי, **פיתוח משאבי אנוש ברשויות המקומיות בפרפרייה**, "מבנה ארגוני ותקינת הרשות המקומית", שבט תשע"ה - ינואר 2015.

25 ראו מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011-2012**, בפרק "עיריית נצרת עילית", עמ' 705.

עיריית בית שמש טרם
הגדירה מבנה ארגוני
האמור לשמש בסיס
לתקן כוח האדם, אף
שחלפו שש שנים מאז
פורסם דוח הביקורת
הקודם, שבו הכללו
הערות בעניין זה

בביקורת עלה כי בשנים 2015-2016 שילמה העירייה לחברת הייעוץ 633,230 ש"ח בעבור ההתקשרות עמה, כאשר מאז פברואר 2016 הוארכה ההתקשרות בשנה נוספת בעבור סך של 273,780 ש"ח.

הליך תכנון יסודי ומעמיק לשם קביעת לוח זמנים הוא נדבך בסיסי לכל תכנית. ביולי 2016 התקיימה פגישה של נציגי העירייה עם נציגי משרד הפנים בנושא המבנה הארגוני שהוצע. במסגרת הדיון אישר משרד הפנים את המבנה הארגוני החדש שהציעה חברת הייעוץ, בכפוף לכמה הערות ותיקונים. נקבע כי כדי "להתניע" את תהליך יישומו של המבנה הארגוני החדש, על העירייה להקים מינהל למשאבי אנוש, ובראשו יעמוד הסמנכ"ל למינהל ולמשאבי אנוש.

בביקורת עלה כי רק באוקטובר 2016, בעקבות בקשת משרד מבקר המדינה, שבה העירייה ופנתה אל חברת הייעוץ לקבל ממנה את המבנה הארגוני החדש והמעודכן שהוטמעו בו הערות משרד הפנים, כאמור.

בדוח שהגישה חברת הייעוץ היא ציינה, בין היתר, כי המבנה הארגוני הנוכחי של העירייה הוא דמוי "מבנה מסרק" שכן יחידות רבות כפופות למנכ"ל. המבנה לא שונה זמן רב, והמעבר מעירייה קטנה לגדולה לא בא לידי ביטוי במבנה הארגוני שלה אף ששינוי כזה מתבקש. עוד היא ציינה, שיש עמימות רבה במבנה הארגוני ובהגדרות התפקידים, ושתחום משאבי האנוש מחולק בין כמה יחידות.

בביקורת עלה כי עד מועד סיום הביקורת, בפברואר 2017, מועצת העירייה לא דנה בטיטת התכנית שהכינה חברת הייעוץ, והעירייה עדיין לא בחנה את ההמלצות בחינה של ממש לצורך קידום השינוי במבנה הארגוני החדש.

הנה כי כן, עיריית בית שמש טרם הגדירה מבנה ארגוני האמור לשמש בסיס לתקן כוח האדם, אף שחלפו שש שנים מהערות דוח הביקורת הקודם ועל אף הזמן שחלף מאז שמסרה העירייה בדוח תיקון ליקויים מ-2013 שהיא החלה בדיונים לעיצוב מבנה ארגוני מעודכן; יתר על כן, חברת הייעוץ ששכרה העירייה הגישה לה זה מכבר תכנית פעולה.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי העירייה טרם מינתה סמנכ"ל משאבי אנוש - שהוא תנאי הכרחי ליישום המבנה הארגוני. עוד הבהיר משרד הפנים בתשובתו, כי למרות העיכוב בלוחות הזמנים, משרד הפנים באמצעות מרכז הדרכה ופיתוח (מפעם)²⁶ פעל עם העירייה ועם חברת הייעוץ יחד לבניית מבנה ארגוני יעיל. המבנה הארגוני נדון וזכה לאישורו של מנהל האגף הבכיר לניהול ההון האנושי ברשויות המקומיות שבמשרד הפנים, ולאחר

26 מפעם הוא חלק ממערכת מרכזי הדרכה ופיתוח, הפועלת בשותפות של משרד הפנים והרשויות המקומיות; המערכת כוללת שמונה מרכזי הדרכה הפרושים ברחבי הארץ ומשמשת תשתית להדרכה ופיתוח ארגוני ברשויות המקומיות.

מכן של לשכת ראש העיר ושל העובדים הסטטוטוריים המקצועיים. לכן לא נותר בשלב זה אלא לפעול ליישומו.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא סבורה שבנושא המבנה הארגוני, על אף האיחור בלוחות הזמנים, היא ראויה לשבח על הובלת תהליכים לא פשוטים להגדרת מבנה ארגוני, שכן תוצאתם עמוקה וחשובה הרבה יותר מאיחור כלשהו בלוח הזמנים או מחריגה כלשהי בתקציב.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית בית שמש ולעומד בראשה על שלא קבעה מבנה ארגוני המגדיר את תקן כוח האדם, את בעלי התפקידים ואת תחומי האחריות בעירייה, וזאת כעבור שש שנים ויותר מהביקורת הקודמת. היעדר מבנה ארגוני מאושר והשתהותה באישורו גם לאחר אישור משרד הפנים, פוגע ביכולתה לפעול ביעילות ובמהירות לסיפוק צרכי תושביה נוכח הגידול המתוכנן של העיר, ומהווה בין השאר קרקע פורייה ליצירת תפקידים שאינם תואמים בהכרח את צרכי העירייה.

החריגה הגדולה מלוח הזמנים שנקבע לתכנית המבנה הארגוני ומהתקציב שהוקצב לצורך כך מלמדת על היעדר תכנון. על העירייה להחיש את פעולותיה לקביעת מבנה ארגוני חדש לאחר שהדבר יידון ויאושר במועצת העירייה.

על משרד הפנים לעקוב מקרוב אחר יישום המבנה הארגוני החדש בעירייה ואף לפעול ליישומו, ובמקרה הצורך ליתן את דעתו בסוגיות הקשורות למבנה הארגוני נוכח גידול האוכלוסייה המהיר המחייב היערכות העירייה כדי שתוכל לספק לתושביה שירות ראוי.

ועדות העירייה

ועדות העירייה הן המסגרות שמועצת העירייה ממקדת בהן את עבודתה, וחלק ניכר מיישום מדיניות העירייה ומפעולותיה מבוסס על עבודתן. להתכנסות של הוועדות ולהפעלתן יש חשיבות רבה, שכן דרכן המועצה יכולה לפקח על פעילות העירייה²⁷.

27 על חשיבות הוועדות ברשויות המקומיות ראו גם מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2003**, בפרק "ניהול מועצת רשות מקומית וועדותיה", עמ' 145.

ועדות כוח אדם

הפרק השמיני שבפקודת העיריות עוסק בכינון ועדות החובה וועדות הרשות של העירייה. נוסף על ועדות החובה, המועצה רשאית לבחור ועדות קבועות או ועדות ארעיות שתפקידן לייעץ לה בעניינים מסוימים. כזו היא ועדת כוח אדם. חשיבותה של ועדת כוח אדם רבה מאוד. הוועדה מתמנה בדרך של האצלת סמכויות מידי המועצה; היא הזרוע שלה הקובעת את המדיניות בענייני כוח אדם והיא העוקבת אחר ביצועיה בנושאים כגון תקנים, קבלת עובדים, קידום עובדים, פרישה וכדומה.

בפקודת העיריות נקבע כי "ועדה של המועצה רשאית למסור לועדת-משנה, שתיבחר מבין חבריה, את בירוורו של ענין מסויים שבתחום סמכותה; ועדת המשנה תביא את מסקנותיה בענין האמור לפני הועדה" כמו כן נקבע כי: "החלטות של ועדות המועצה טעונות אישור המועצה אם אין בפקודה כוונה אחרת משתמעת".

בדוח הקודם מ-2011 הועלה כי בישיבת המליאה של מועצת העירייה שהתקיימה לאחר הבחירות בדצמבר 2008 בחרה המועצה את ועדות העירייה ואת חבריהן. באותו מועד בחרה העירייה גם את "ועדת כוח אדם", שעם חבריה נמנו חמישה חברי מועצה, חמישה ממלאי מקום שלהם ושישה עובדי עירייה. עוד הועלה בביקורת הקודמת כי מינואר 2009 ועד מרץ 2011 התכנסה ועדת כוח אדם פעם אחת בלבד.

בדוח תיקון הליקויים מסרה העירייה למשרד מבקר המדינה, כי "ועדת כ"א מקצועית בה חברים, מנכ"ל, סמנכ"ל, גזבר, יועמ"ש, מבקר, מנהל משאבי אנוש, וועד עובדים מתכנסת באופן תדיר אחת לשבועיים".

במכתב ששלח חבר מועצת העירייה מהאופוזיציה לראש העירייה במאי 2014 בנושא ועדת כוח אדם בעירייה, הוא ציין כי "ועדת כוח אדם מתכנסת וזאת מבלי שנדע ומבלי שנקבע מי מבין חברי מועצת העיר באופוזיציה יכהן כחבר הוועדה... אנו דורשים לדחות את כינוס הוועדה עד ... לבחירת נציגי האופוזיציה".

בביקורת המעקב עלה כי הליקויים מהביקורת הקודמת לא תוקנו. בישיבת המליאה של מועצת העירייה שהתקיימה לאחר הבחירות במרץ 2014, בחרה המועצה בין היתר ועדת כוח אדם שעם חבריה נמנו שישה חברי מועצה וארבעה עובדי עירייה. נמצא כי גם בשנים 2014-2016 התכנסה ועדת כוח אדם שמינתה מליאת מועצת העירייה פעם אחת בלבד (בשנת 2014).

נמצא כי ועדת כוח אדם הקימה במאי 2014 ועדת משנה לענייני כוח אדם, אך זו לא אושרה בידי מועצת העירייה. ביולי 2014 הקימה הוועדה עוד ועדה במקום ועדת המשנה, "ועדה מקצועית לכוח אדם" שמה, והיו חברים בה: חבר מועצה המשמש יו"ר הוועדה, המנכ"ל, הגזבר, ומנהל משאבי אנוש. בדצמבר 2016



 הקמת ועדות אלו
 נועדה לעקוף את
 ועדת כוח אדם כדי
 לצמצם את פיקוח
 מועצת הרשות על
 נושא כוח האדם

נוספו לוועדה חבר מועצה נוסף, ויו"ר ועד העובדים. גם ועדה זו לא זכתה לאישור מועצת העירייה.

בתשובת העירייה ממאי 2017 נטען כי ראש העירייה, שהוא הסמכות המבצעת העליונה, מוסמך להאציל מסמכויותיו לוועדת כוח אדם, והוא אכן עשה כן. לפיכך, אין לקבל הטענה כי החלטות הוועדה התקבלו בחוסר סמכות, מה עוד שהיא עסקה בענייני מדיניות בלבד.

הרכב חברי ועדת כוח אדם שנקבע ב-2014, הכולל שישה חברי מועצה שחלקם מהאופוזיציה, הוא העומד מאחורי הקמת ועדות המשנה. הקמת ועדות אלו נועדה לעקוף את ועדת כוח אדם כדי לצמצם את פיקוח מועצת הרשות על נושא כוח האדם. חמור מכך, בהיעדר אישור של ועדת כוח אדם ובהיעדר אישור של המועצה להחלטות ועדת המשנה - כנדרש בפקודת העיריות - החלטות הוועדה המקצועית לכוח אדם אשר ידונו בהרחבה בהמשך, אינן בנות תוקף, על כל המשתמע מכך.

ועדת הבחינה לקבלת עובדים

הרכב ועדת הבחינה

בתקנות המכרזים נקבע כי מועמד אשר הציע את מועמדו למשרה המוכרזת, ואשר כישוריו מתאימים לתנאיה, חייב לעמוד בבחינה בעל פה שתקיים ועדת בחינה, ואם ראש העירייה ראה צורך בכך - גם בבחינה בכתב. תקנות המכרזים דנות גם בהרכב ועדת הבחינה. לפיהן: "א) ראש העירייה יקבע רשימה של שמות הנציגים לוועדת בחינה. (ב) הרשימה תכלול את נציגי העירייה, ונציגי הציבור המקומי או נציגי מוסדות אחרים שימונו על ידי ראש העירייה, ותפורסם על לוח המודעות של משרדי העירייה. (ג) ראש העירייה ימנה ועדת בחינה מבין הנציגים המנויים ברשימה". הרכב ועדת הבחינה לא יהיה זוגי, ומספר חבריה לא יפחת משלושה. יושב ראש הוועדה יהיה נציג העירייה, ולפחות אחד מחבריה יהיה נציג ציבור. עוד נקבע בתקנות המכרזים כי ההכרעה על קבלת מועמד כלשהו תתקבל על בסיס השכלתו של המועמד, ניסיונו, הכשרתו והתאמתו לתפקיד.

בביקורת הקודמת הועלה כי ראש העירייה לא קבע רשימה של נציגים ל"ועדת בחינה לקבלת עובדים".

בדוח תיקון ליקויים מסרה העירייה כי "ראש העירייה הוציא מסמך שקבע מי הם חברי ועדת [הבחינה] בהתאם לנדרש בדיני העיריות. הועדות מתואמות מול נציג ציבור".

בביקורת המעקב נמצא כי גם כעבור שש שנים מפרסום ממצאי הביקורת הקודמת בנושא ועדת הבחינה, ראש העירייה לא קבע רשימה של נציגים ל"ועדת בחינה לקבלת עובדים" ורק לבקשת צוות הביקורת הכינה העירייה רשימת שמות של נציגי ועדת בחינה. בין אלו: חברי מועצה, מנהלים ושלושה נציגי ציבור. מתוכם מזכירת הסמנכ"ל בוחרת את חברי הוועדה. יתרה מזו, ראש העירייה הוציא כתבי מינוי לנציגי הציבור בלבד, וגם זאת במהלך הביקורת, בנובמבר 2016.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה שגם כעבור שש שנים מאז הוצג ליקוי מהותי זה בביקורת הקודמת לא טרח ראש העירייה לתקנו. זאת ועוד, הדיווח של המנכ"ל במסגרת דוח תיקון הליקויים לא תואם את ממצאי ביקורת המעקב ואינו מהימן. על ראש העירייה לפעול לאלתר למינוי מלא ותקין של ועדת הבחינה ובלא דיחוי נוסף.

מיעוט נציגי הציבור בוועדות הבחינה

בתקנות המכריזים נקבע כי בין חברי ועדת הבחינה יהיה לפחות נציג ציבור אחד. חשיבותו של נציג הציבור בוועדת הבחינה הוא בהיותו גורם שאינו תלוי בבחרי העירייה ובעובדיה, ומעצם כך מאזן את בחירתה של הוועדה²⁸.

בביקורת הקודמת הועלה כי במשך שנים רבות נמנעו ראשי העירייה לגבש רשימה של נציגי ציבור שאמורים לכהן בוועדת הבחינה לבחירת עובדים. ברשימת חברי ועדת הבחינה שהכין ראש העירייה הופיעו שני נציגי ציבור בלבד, דבר שהגביל בעבר את יכולתם להשתתף בכל הוועדות ואף עלול להמשיך להגביל את נכונותם בעתיד.

בביקורת המעקב עלה כי העירייה לא תיקנה את הליקוי. על פי הפרוטוקולים של ועדת הבחינה לקבלת עובדים, בשנים 2014-2016 הופיעו בוועדות שני נציגי ציבור בלבד, וברובן הופיע אותו נציג ציבור. יתרה מזו, במאי 2014, נציג הציבור - שהיה ברוב ועדות הבחינה - החל לעבוד כפקיד קבלה בחברה ב', חברה הנותנת שירותי גבייה לעירייה, במקביל לחברות בוועדות בחינה כנציג ציבור. גם נציג הציבור השני התמודד באפריל 2016 במכרז למילוי תפקיד ממונה על שירותי חירום וביטחון בעירייה במקביל לחברות בוועדות הבחינה כנציג הציבור. גם לאחר שהתמודד לתפקיד בעירייה הוא המשיך לכהן בוועדת הבחינה כנציג הציבור. יצוין כי הוא לא זכה בתפקיד.

28 ראו גם מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2016**, בפרק "מינויים והתקשרויות על רקע זיקה פוליטית או אישית ברשויות מקומיות לאחר בחירות 2013", עמ' 30.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה על שאישה בוועדת הבחינה נציג ציבור שהועסק בחברה הנותנת שירותים לעירייה ובנציג ציבור אחר שהתמודד במכרז למשרה בכירה בעירייה, שלא לפי כללי המינהל התקין. נוכחותם של נציגי הציבור אמורה לתרום למקצועיות ההליך ולשמירה על האינטרס הציבורי בזכות היותם גורמים חיצונים לעירייה בוועדות.

בעתירה מינהלית נגד החלטת ועדת הבחינה בעיריית בית שמש, קבע בית המשפט²⁹ בפברואר 2016 כי השתתפות נציג ציבור אחד בלבד בכל ועדות הבחינה היא כשלעצמה דבר לא תקין ובכוחה ליצור יחסי קרבה, תלות ואובדן עצמאות. עוד קבע בית המשפט כי ראוי שהעירייה תדאג להרחיב את מאגר נציגי הציבור המשתתפים בוועדת הבחנים מטעמה.

במאי 2016 פרסמה העירייה "קול קורא" לאיתור מועמדים המעוניינים לשמש נציגי ציבור בוועדת הבחינה של העירייה לקבלת עובדים. כאמור, במהלך הביקורת, בנובמבר 2016, הוציא ראש העירייה כתבי מינוי לשלושה מועמדים חדשים שישמשו נציגי ציבור בוועדת הבחינה.

נמצא שחלק מנציגי הציבור השתתפו בוועדות הבחינה כארבעה חודשים בטרם מונו בידי ראש העירייה.


העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי יש קושי בגיוס נציגי ציבור אך העירייה תפעל להרחיב את השורות על ידי פרסומים חוזרים הן בעיתונות והן באתר האינטרנט של העירייה.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את היעדר מינויו של נציג ציבור העונה על כללי המינהל התקין בוועדות בחינה לקבלת עובדים, במיוחד נוכח איחור ניכר מאוד בתיקון הליקוי של היעדר רשימת נציגי ציבור ראויים, שבאשר לו התריע מבקר המדינה עוד בדוח הקודם מ-2011 ושגם בית המשפט הצביע עליו בפברואר 2016.

היעדר ייצוג הולם לנשים

על פי הוראת סעיף 6 לחוק שיווי זכויות האישה, תשי"א - 1951, שכותרתו "ייצוג הולם", נקבע כי "בגוף ציבורי ובוועדות המכרזים והמינויים של גוף ציבורי, יינתן ביטוי הולם בנסיבות הענין, לייצוגן של נשים בסוגי המשרות ובדירוגים השונים בקרב העובדים, ההנהלה, הדירקטוריון והמועצה, ובלבד שאם לצורך ביצוע הוראה זו נדרשת העדפת אישה, תינתן העדפה כאמור אם המועמדים בני שני המינים הם בעלי כישורים דומים". בסעיף זה נקבע, בין היתר, כי "גוף ציבורי",

29 סע"ש (י-ם) 15520-11-15 **ביטון נ' בן דוד** (פורסם במאגר ממוחשב, 12.4.16).


 למעט מקרים מעטים,
 בשנים 2014-2016 לא
 הייתה אישה חברה
 בוועדות הבחינה
 לבחירת עובדים
 בעירייה; כאשר
 התמודדו נשים
 במכרזים שפורסמו
 באותן השנים, לא
 נתנה את דעתה שום
 ועדת בחינה לצורך
 בהעדפה מתקנת,
 כמתחייב בחוק

כולל רשות מקומית. בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 301/2001 (להלן - חוזר מנכ"ל), נקבע כי השפעתו של החוק על הליך קבלת העובדים היא כדלקמן: 1. יש לדאוג לייצוג הולם לנשים בוועדות המכרזים (הבחינה) 2. על הרשויות המקומיות לדאוג למנות אישה לנציגת הרשות המקומית, במקום שאפשר. בחוק הרשויות המקומיות (יועצת לקידום מעמד האישה), התש"ס-2000, נקבע כי רשות מקומית תמנה יועצת לקידום מעמד האישה ברשות.

1. מהביקורת עלה כי למעט מקרים בודדים, בשנים 2014-2016 לא הייתה אישה חברה בוועדות הבחינה לבחירת עובדים בעירייה.

יתר על כן, נמצא כי רק ביולי 2015 מינתה העירייה את אדריכלית העירייה, הגב' יעל היימן, לשמש יועצת ראש העירייה לקידום מעמד האישה בעירייה. גם לאחר בחירתה לא הקפידה העירייה לשתף אישה בכל המכרזים. כך לדוגמה ביולי 2015, במסגרת ועדת הבחינה לבחירת מנהל אגף הרווחה והשירותים החברתיים, הצטרפה עו"ד דקלה כלפון מהמחלקה ליעוץ משפטי ושימשה משקיפה במכרז - לא חברת ועדת בחינה - רק לאחר בקשתו המפורשת של נציג משרד הרווחה שיהיה "ייצוג לשני המינים בוועדה".

כמו כן, רשימת חברי ועדת הבחינה שנמסרה לצוות הביקורת והוכנה במהלך הביקורת בנובמבר 2016 כללה רק את הגב' יעל היימן, היועצת לקידום מעמד האישה, אך העירייה לא דאגה לזמן אותה לכל ועדות הבחינה. כך למשל באוקטובר 2015, הגב' היימן לא הוזמנה למכרז החוזר לבחירת מנהל האגף לשירותים חברתיים ושום אישה לא נכחה בו.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה על העיכוב הרב במינוי יועצת ראש העירייה לקידום מעמד האישה.

להשתתפותן של נשים בוועדת הבחינה לבחירת עובדים נודעת חשיבות רבה. משרד מבקר המדינה מעיר לראש העירייה, למנכ"ל, וליועץ המשפטי שעליהם לדאוג שיינתן ייצוג הולם לנשים בוועדת הבחינה כנדרש בחוק ובחוזר מנכ"ל.

2. נמצא, כי גם כאשר התמודדו נשים במכרזים בשנים 2014-2016, שום ועדת בחינה לא התייחסה לצורך בהעדפה מתקנת, כמתחייב בחוק.

על העירייה להקפיד להנחות את חברי הוועדה שחובתם להתייחס לצורך בהעדפה מתקנת במקרים המתאימים.

בתשובת העירייה למשרד מבקר המדינה נמסר כי היא מתחייבת לפעול בהתאם לחוק להעדפה מתקנת במקרים ששני המועמדים בהם שווים.

פרוטוקולים חסרים של ועדת הבחינה

על פי תקנות המכרזים, חובה לערוך פרוטוקול של ישיבות ועדת הבחינה. בתקנות נקבע כי פרוטוקול ועדת הבחינה יוכן לפי טופס ג³¹ שבתוספת וייחתם בידי חברי הוועדה שנכחו בעת קבלת ההחלטה. לפי הדוגמה בטופס, יש לציין בפרוטוקול ועדת הבחינה את פרטי המכרז, את שמות הרכב חברי הוועדה ואת שמות המועמדים, ולצד שמותיהם יש לציין אם הופיעו לפני הוועדה אם לא. כמו כן יש לציין את שמו של המועמד שהחליטה הוועדה למנות למשרה, ואם נמצאו עוד מועמדים מתאימים יש לציין את שמות המועמד השני והשלישי. אם לא נמצא מועמד מתאים יש לציין זאת במפורש.

אין בתקנות או בדוגמת הפרוטוקול שבטופס ג' דרישה מפורשת מהוועדה לפרט את נימוקי החלטתה, ודי לציין בפרוטוקול את עיקרי ההחלטה. עם זה, פסק דין של בית המשפט העליון בעניין אילן³² קבע שוועדת בחינה חייבת לערוך פרוטוקול שישקף למצער את עיקרי הדברים שנדונו בישיבת הוועדה ואת נימוקי הוועדה להחלטתה. בפסק הדין הודגשה חשיבות ההנמקה של החלטות המינהל הציבורי למען שקיפות פעולותיו וכדי להבטיח את היכולת לפקח עליו ולבקר, שכן "רק כך ניתן יהא לבחון ולבדוק אם פעל המינהל כפי שראוי הוא כי יפעל".

בבג"ץ אילן נקבע 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 המכרז אכן מילא את ייעודו והעניק שוויון הזדמנויות מלא למתחרים בו". עוד נקבע בבג"ץ אילן, כי מחדל הכנת פרוטוקול שאינו משקף את נימוקי ועדת הבחונים בבחירתה הוא מחדל "היורד אל הסלע"³³.

בדוח הקודם מ-2011 נמצא כי ברוב הפרוטוקולים של ועדות הבחינה לא צוינו נימוקי ועדת הבחונים לבחירת הזוכים.

31 טופס מובנה המהווה זיכרון דברים לוועדת בחינה במכרזים לקבלת העובדים.

32 בג"ץ 3751/03 אילן נ' עיריית תל אביב-יפו פ"ד נ"ט (3) 817 (2004) (להלן - בג"ץ אילן).

33 על חשיבות הנושא ראו גם מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2016, בפרק "מינויים והתקשרויות על רקע זיקה פוליטית או אישית ברשויות מקומיות לאחר בחירות 2013", עמ' 5.

בדוח תיקון הליקויים מסרה העירייה למשרד מבקר המדינה, כי בכל ועדה נרשם זיכרון דברים המציין את פרטי התפקיד, את שמות הנוכחים, את שמות המועמדים ואת החלטות הוועדה. זיכרון הדברים חתום בידי חברי הוועדה שנכחו בישיבה. במקביל רשמה הוועדה את נימוקיה לבחירת הזוכים.

בביקורת המעקב נמצא כי העירייה לא תיקנה את רוב הליקויים שעלו בביקורת הקודמת כמתואר להלן. (איכות הפרוטוקולים וההשלכות של הדבר יידונו גם בהמשך דוח זה בקטעים העוסקים במכרזים לאיוש משרות אשר נבדקו).

1. נמצא כי 30 מתוך 67 פרוטוקולים של דיוני ועדות הבחנים למגוון תפקידים בעירייה אשר נבדקו (כ-45%) נוהלו באופן לקוי. נימוקי ההחלטות הובאו בקצרה ובלקוניות, ובדרך כלל שיבחו את יכולותיו של הזוכה מבלי להתייחס לשאר המועמדים, ולפיכך אי אפשר ללמוד מהם בשל מה העדיפה הוועדה את המועמד הזוכה על פני יתר המועמדים, ואם הנבחר לתפקיד הוא אכן המועמד הראוי ביותר לשמש בתפקיד.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית בית שמש כי נימוקים המבהירים את בחירתו של הזוכה ואת עדיפותו על פני המועמדים האחרים נחוצים ביותר במיוחד כשיש כמה וכמה מתמודדים בעלי כישורים דומים.

2. עוד נמצא כי בחלק מהפרוטוקולים לא נרשמו עמדות חברי הוועדה כלל, וממילא לא ניתן בהם ביטוי לדעותיהם של חברי הוועדה. יתר על כן, אף אם היו הבדלים בהערכות של חברי הוועדה בדבר המועמדים השונים, ההחלטות נרשמו בפרוטוקולים באופן שאינו מאפשר ללמוד על שיקוליהם של חברי הוועדה.

משרד הפנים השיב למשרד מבקר המדינה כי כבר בינואר 2012 פרסם הנחיות בנושא הסדרת עובדים בעריות ובהן נאמר במפורש שעל החלטת הוועדה להיות מנומקות ושהפרוטוקול ישקף את מהלך הישיבה ואת עיקרי ההתרחשויות וההחלטות.

בתשובת העירייה למשרד מבקר המדינה נמסר כי היא תנחה את ועדת הבחינה להוציא להבא פרוטוקול מפורט יותר, וזאת לאחר שתיערך התייעצות משפטית בנושא.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית בית שמש כי דרך רישום הפרוטוקולים אינה עולה בקנה אחד עם עקרון המינהל התקין והיא פוגעת ביכולת לפקח על עבודת ועדת הבחינה ועל אופן קבלת החלטותיה ולבקר אותן. בנושא זה כבר קבע בג"ץ אילן³⁴: "בהיעדרו של פרוטוקול אמיתי, שבו 'צילום' מלא של הדיונים והשיקולים - ואין צריך לומר, משלא נרשם פרוטוקול כלל ועיקר - יש לראות בהחלטתה של הוועדה החלטה סתומה שאינה יכולה לעמוד לביקורת, ומכיוון שכך דינה להתבטל".

פרסום חסר של מכרזי כוח אדם

על פי תקנות המכרזים, על מפרסם המכרז לכלול במכרז בעת פרסומו את תואר המשרה, את דרגתה, את הכישורים הנדרשים למילוייה ועוד. עוד נקבע, כי המכרז יפורסם בלוח המודעות של העירייה ובשני עיתונים, ועל לפחות עיתון אחד מהם להיות עיתון יומי.

בביקורת הקודמת נמצא כי הבקשה לפרסום המכרז מועברת למרכז לשלטון המקומי, והוא מפרסם את המכרז בעיתון. האסמכתא לכך נמצאת בתיק המכרזים. עוד עלה בדוח הקודם מ-2011 כי המכרז מתפרסם גם על גבי לוחות המודעות של העירייה.

משרד מבקר המדינה העיר בדוח הקודם מ-2011 כי בידי העירייה היו מסמכים שתיעדו את פרסום המכרזים בעיתון אחד בלבד, ורק על מכרזים בודדים היה בידי העירייה תיעוד לפרסומם בעיתונים מקומיים שאינם יומיים. המכרזים שהתפרסמו בעיתון היומי בידי המרכז לשלטון מקומי כללו רק את מספר המשרה, תוארה והמועד האחרון להגשת טופסי המכרז של המועמדים; הם לא כללו את תיאור דרגת המשרה, שיעור חלקיותה ואת הכישורים הנדרשים למילוייה, אף שתקנות המכרזים מחייבות זאת.

בדוח תיקון הליקויים מסרה העירייה כי היא "מפרסמת מכרזים כנקבע בתקנות".

מהביקורת עלה כי אמנם חל שיפור באופן פרסום רוב המכרזים, ואמנם העירייה הוסיפה את רוב הפרטים החסרים, ועם זה - עדיין נמצאו מכרזים בודדים שפרסומם לקה בחסר.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי אף שחל שיפור ניכר בפרסום מכרזים לכוח אדם לעומת הביקורת הקודמת, עדיין היא נדרשת להקפיד למלא אחר ההוראות הקבועות בתקנות כלשונן, בכל המכרזים ובלי יוצא מן הכלל.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה העירייה כי אם אכן ישנה חריגה, מדובר במקרים נקודתיים שנעשו בשגגה וינתנו ההנחיות המתאימות להמשיך ולהקפיד בנושא פרסום במכרזים כמתחייב בתקנות.

אי-הגדרת תקופת ניסיון

לפי חוקת העבודה, "כל עובד בהכנסו לעבודה נחשב כעובד בניסיון" עד 12 חודשים. בהסכם העבודה שנחתם כהסכם קיבוצי כללי באוקטובר 2009, הוארכה תקופת הניסיון הקבועה בחוקת העבודה ל-24 חודשים, ונקבע כי "בתום תקופת הניסיון יש למסור לעובד מכתב מהנהלת העירייה בו יודיעו לעובד כי סיים את תקופת הניסיון ומעתה יחשב כעובד קבוע. לחליפין, אם לא עמד העובד בניסיון, רשאית הרשות להפסיק את עבודתו תוך תקופת הניסיון לאחר הודעה מוקדמת".

בביקורת הקודמת הוער שבתיקים האישיים של העובדים לא נמצאו מסמכים המעידים שהעובדים יודעו על דבר היותם בתקופת ניסיון, וגם לא נמצאו תימוכין לכך שנמסר להם משכה. כמו כן לא נמצאו הודעות על תום תקופת הניסיון ועל המעבר למעמד קבוע.

בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן במלואו. מנהל משאבי אנוש שלח לכל עובד שהתקבל לעבוד בעירייה מכתב בנוסח אחיד; המכתב הוכן מבעוד מועד לכל עובד שהתחיל את עבודתו בעירייה ונאמר בו שהוא נמצא בתקופת ניסיון, בלי שום פירוט נוסף. בביקורת המעקב גם לא נמצאו הודעות על תום תקופת הניסיון.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי אגף משאבי אנוש בעירייה ניסח הודעה חדשה ונאמר בה שתקופת הניסיון היא לשנתיים, וכי נוסח זה יישלח מעתה ואילך לכל עובד המתקבל לעירייה. כמו כן, אגף משאבי אנוש יפנה למחלקות העירייה כשנה וחצי מיום תחילת עבודתו של העובד החדש כדי לקבל מהן המלצה אם לסיים את עבודתו של אותו עובד או לחלופין להעניק לו קביעות.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה בחומרה על אי קיום חובתה על פי חוקת העבודה להגדיר לעובד את תקופת הניסיון שלו ולהודיע לו על מעברו למעמד קבוע. על העירייה לפעול לאלתר וללא דיחוי נוסף לתיקון הליקוי וזאת, בחלוף שש שנים מאז הוער לה על כך בביקורת הקודמת.

הימנעות העירייה ממילוי חוות דעת ושיחת משב והערכה

לפי ההנחיות באוגדן, אחד התנאים המוקדמים לשינוי מעמדו של עובד מעובד זמני לעובד קבוע הוא "חוות דעת חיובית על שירותו". בשנת הניסיון תוערך עבודת העובד אחת לשלושה חודשים בידי הממונה עליו. חוות הדעת נועדה לסייע לארגון לקבל בבוא היום החלטה אם לקבל את העובד לשורותיו.

בית הדין לעבודה קבע³⁵ כי "למותר להכביר מילים על חובתו של מעסיק לנהל עם עובד שיחות משב והערכות תפקוד וביצוע תקופתיות. הערכות אלו באות לחזק את הקשר שבין העובד למעסיק, שכן הן מאפשרות למעסיק לומר לעובד במה הוא טוב, ובמה הוא צריך להשתפר, וגם לעובד יש הזדמנות לשטוח את טענותיו, אם ישנן כאלה, לפני המעסיק. חובה זו של המעסיק מקורה בעיקרון תום הלב החולש על יחסי הצדדים, שאם לא כן, היה נשמט הבסיס לתקשורת שבין עובד למעסיק. דברים אלו מקבלים משנה תוקף, עת מדובר בעובד הנמצא בתקופת ניסיון. זוהי תקופה רגישה וקריטית מבחינת העובד. הוא מעוניין להוכיח את עצמו, להוציא את המיטב שבו, אבל הוא צריך שהמעסיק יתן לו קריאת כיוון מידי פעם, שיראה לו שהוא הולך בדרך הנכונה, ואם סטה ממנה, שיראה לו את הדרך חזרה. זוהי תכליתן של שיחות משב והערכת תפקוד, שצריכות להיעשות במהלך תקופת הניסיון. אחרת ימצא עצמו העובד הולך כסומא באפלה, עד אשר תנחת עליו הבשורה בסוף תקופת הניסיון, שהוא אינו מתאים, ללא שנאמר לו דבר במהלך תקופת הניסיון".

בביקורת הקודמת הוער כי העירייה לא הקפידה לערוך לעובדיה הליך של מילוי חוות דעת, משב והערכת תפקוד ביצוע. עוד הוער בה לראש העירייה מר משה אבוטבול, שעליו לקבוע נוהל פנימי בעניין מילוי חוות דעת תקופתית וביצוע משב והערכת תפקוד ביצוע של העובדים הן בתקופת הניסיון הן לאחריה.

בדוח תיקון ליקויים מסרה העירייה בשנת 2013 כי בימים אלה נבנה פורמט הערכת עובדים. ישנם אגפים המבצעים נוהל הערכת עובד. עד סוף השנה

35 טע"ש (ב"ש) 28160-03-16 בגולה נ' אוניברסיטת בן גוריון (פורסם במאגר ממוחשב, 05.10.16).



העירייה אינה מבצעת
הליך של משוב
והערכת ביצוע ואינה
ממלאת חוות דעת
תקופתית, בניגוד
להצהרתה בדוח תיקון
ליקויים

הקלנדרית 2013 יבוצע הערכת עובדים לכלל עובדי העירייה. הפורמט החדש יאושר בוועדת כ"א לביצוע בכל האגפים".

על אף הדיווח החד-משמעי שהעביר מנכ"ל העירייה למשרד מבקר המדינה, בביקורת המעקב נמצא שהעירייה לא מבצעת הליך של משוב והערכת תפקוד ביצוע ואין היא ממלאת חוות דעת תקופתית, זאת בניגוד להצהרתה בדוח תיקון ליקויים.

העירייה טענה בתגובתה כי מכל מיני סיבות לא הוקפד על המשך ההליך של הערכות עובד, והעירייה תיתן את ההנחיות המתאימות להמשך תהליך הערכת העובדים כחלק משינוי שהיא ממשיכה בו בהתאם לתכנית העבודה שהכינה לה חברת הייעוץ, בהתאם להנחיותיה ובתיאום עמה. תהליך זה יקבל משנה מרץ כשתאויש משרת הסמנכ"ל למשאבי אנוש.

משרד מבקר המדינה העיר בחומרה יתרה לעירייה ולעומד בראשה, מר משה אבוטבול, על אי-תיקון הליקוי המתמשך גם כעבור יותר משש שנים מאז הוצג ממצא זה לפניו. עוד מעיר משרד מבקר המדינה בחומרה לראש העירייה ולמנכ"ל על שדיווחו למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2013 על פעולות לתיקון הליקוי אף שבסופו של דבר הן לא יצאו אל הפועל. על העירייה לפעול לאלתר וליישם את ההנחיה בעניין מילוי משוב תקופתי לעובדיה בהיותו כלי ניהולי חשוב לצורך קבלת עובדים והערכת ביצועיהם ולצורך העברת עובדים ממעמד זמני למעמד קבוע וכן לקידום בדרגה ובתפקיד. באין חוות דעת של הממונה על העובד אין למקבלי החלטות בעירייה בסיס שאפשר להתחקות עליו ולבחון אם מתקיים נוהל תקין או לחלופין לפעול לשיפור איכות כוח האדם בעירייה.

הסכם למתן הטבות שכר בניגוד לחוק יסודות התקציב

על פי סעיף 29(א) לחוק יסודות התקציב, גוף מתוקצב או גוף נתמך לא יסכים לשינויים בשכר או למתן הטבות כספיות הקשורות לעבודה ולא ינהיג שינויים כאמור, אלא על פי הנהוג בקרב כלל עובדי המדינה או באישורו של שר האוצר.

במרץ 1999 נחתם הסכם קיבוצי כללי בין המרכז לשלטון מקומי לבין הסתדרות העובדים הכללית החדשה והוא אושר בידי הממונה על השכר; עיקרו של ההסכם: הסדרת נושא חריגות השכר. בהסכם זה התחייבו ההסתדרות והעירייה שלא להעניק תוספת שכר בלא אישורו של הממונה על השכר.

עוד נקבע בחוק יסודות התקציב כי אם ראה שר האוצר שהסכם או הסדר בגוף מתוקצב או בגוף נתמך נוגד לכאורה את סעיף 29(א), הוא רשאי להודיע לצדדים החתומים על ההסכם שהוא החליט לבדוק אותו וכי קיים חשש שהוא יממש את סמכותו ויבטל את ההסכם. שר האוצר אצל את סמכויותיו בעניין זה לממונה על השכר במשרדו.

בית הדין הארצי לעבודה הבהיר³⁶ מפורשות כי "כלל הוא, שהסכמה להענקת זכות לתשלום שכר חורג, אפילו מקורה בהסכמת הצדדים שקיבלה תוקף של פסק דין, ככל שאינה כדין ומנוגדת לדין, היא זכות פגומה מדעיקרא... על הצדדים להסכם היה להביאו לידיעת הממונה בטרם החתימה עליו ולקבל אישורו המוקדם להסכמות שעניינן במתן הטבות שכר לעובדים".

גם בית המשפט העליון קבע³⁷ "שהמחוקק ביקש לסתום כל פירצה והתייחס, על כן, לשני איסורים נפרדים ועצמאיים הניצבים כתמרורי איסור בפני הגוף הנתמך: אסור לו להסכים לשינויים אף ללא הפעלה מעשית, ואסור לו להנהיגם, הלכה למעשה, בין אם הבסיס להנהגת השינויים הוא בהסכמי העבר ובין אם המדובר על החלטה חד-צדדית הצומחת אך ורק מהחלטתו של המעביד שאינה תלויה בהתחייבויות קודמות".

גם על פי הנחיית הממונה על השכר במשרד האוצר מספטמבר 2014, שהסתמך על פסיקת בית המשפט העליון³⁸, האיסור האמור לעיל שבסעיף 29 לחוק יסודות התקציב עומד בפני עצמו; כלומר **האיסור מתייחס לעצם ההסכם שנערך בין הצדדים, בין אם בוצע הלכה למעשה ובין שלא.**

נמצא כי עיריית בית שמש חתמה עם ועד העובדים שלה על שני הסכמים: ב-2012 חתמה על הסכם העסקת עובדי הניקיון, אבות הבית ומזכירות בית הספר וקליטתם כעובדי עירייה (להלן - ההסכם מ-2012); במאי 2013 חתמה העירייה על עוד הסכם עם ועד העובדים, הסכם שכר קיבוצי שמעניק בין היתר הטבות שכר בתנאי העסקת העובדים: כוננות, שעות נוספות ואחזקת רכב, בעקבות מעברם של משרדי העירייה למעונם החדש (להלן - ההסכם מ-2013).

בביקורת הועלה כי רק באוקטובר 2014, כשנה וחצי ממועד החתימה על ההסכם האמור מ-2013, הביאה העירייה את ההסכם לידיעת הממונה על השכר במשרד האוצר כדי שיאשרו, וזאת לאחר שהוכרז על סכסוך עבודה בעירייה. ההסכם מ-2012 לא הובא לידיעת משרד האוצר כלל.

בדיון שקיימה העירייה בינואר 2015 עם משרד האוצר בעניין ההסכם מ-2013, קבע נציג משרד האוצר כי מתן הטבות שכר ותנאי העסקה כפופים לאישור משרד האוצר לפי סעיף 29 לחוק יסודות התקציב. עוד ציין נציג משרד האוצר כי

36 עס"ק 75/05 **הסתדרות המעו"ף - עיריית רחובות** (פורסם במאגר ממוחשב, 15.11.05).

37 רע"א 2920/90 **קופת חולים של ההסתדרות הכללית נ' מדינת ישראל**, פד"י מז(1), 397 (1991).

38 שם.

לא ברור לו איך ההסכם מ-2013, אשר עלול להגדיל את הוצאות השכר של העירייה, מתיישב עם העובדה שלעירייה יש בעיה תקציבית והיא מצויה בתהליך של אישור תכנית התייעלות שבמסגרתה העירייה מתחייבת להפחית את הוצאות השכר שלה.

בפברואר 2015, כשנתיים לאחר שחתמה העירייה על ההסכם מ-2013, קיבלה העירייה חוות דעת משפטית מיועץ משפטי חיצוני ובה הוא קבע כי "כיוון שכל הסכם קיבוצי שנחתם עוסק בתנאי עבודה ויש לו אפשרות להשפעה על שכר ותנאים הקשורים בשכר... חל חוק יסודות התקציב ... מחויב להיות מועבר ראשית לכל לממונה על השכר, אשר ייתן דעתו בדבר האפשרות לאשרו, אם לאו".

באותו חודש הורה היועץ המשפטי של העירייה, בהסתמך על חוות הדעת של היועץ המשפטי החיצוני, שלא לפעול על פי ההסכם מ-2013 וקבע כי יש להעבירו לאישור הממונה על השכר במשרד האוצר.

בתשובת העירייה למשרד מבקר המדינה טענה העירייה כי היא מודעת באופן כללי למגבלות החלות עליה מכוח הרגולציה והחקיקה הממשלתית בהתאם לחוק יסודות התקציב, ובפועל לא ניתנה לשום עובד כל תוספת בניגוד לכללי הרגולציה והחוק, לרבות חוק יסודות התקציב. יתרה מכך, לאחר חתימת ההסכמים ישבו נציגי העירייה ונציגי הוועד עם נציגי האוצר כדי לקבל את אישורם להסכם. כל הצדדים הבהירו את עמדתם, והעירייה פועלת על פי ההנחיות של הדרג המפקח במשרד האוצר.

העירייה כאמור הבהירה כי לא ניתנו הטבות שכר לעובדים שלא כחוק. עם זה, משרד מבקר המדינה מעיר לראש העירייה, למנכ"ל העירייה, לגזברה וליועצה המשפטי, כי עצם חתימתם על הסכם למתן הטבות שכר לעובדים בטרם ניתן אישור ממשרד האוצר למתן הטבות השכר, הוא נוהג אסור ופסול שיש בו לכאורה התחייבות למתן הטבות שכר החורגות מהוראות חוק יסודות התקציב. הדבר גם יוצר מצג שווא אצל ארגון העובדים, בהניחם שההסכם שחתמו עם הנהלת העירייה ועם ראשיה יכובד, אף שאין לעירייה אפשרות חוקית לכבדו.

העסקת קרובי משפחה

בסעיף 174א לפקודת העיריות נקבעו סייגים להעסקת קרובי משפחה: "(א) אדם שהוא קרוב משפחה של ראש העיריה או של אחד מסגניו לא יתקבל לעבודה בעיריה ולא יתמנה למשרה בה. (ב) אדם, שקרוב משפחתו ממונה על יחידה מיחידות העיריה, לא יתקבל לעבודה באותה יחידה ולא יתמנה למשרה

בה. (ג) אדם, שקרוב משפחתו עובד ביחידה מיחידות העיריה, לא יתמנה לתפקיד הממונה על אותה יחידה, אלא אם כן המינוי אינו יוצר ביניהם יחסי כפיפות. (ד) הוראות סעיפים קטנים (א) עד (ג) יחולו גם על קבלה לעבודה או על מינוי של עובד ארעי, של עובד המועסק בעיריה על פי חוזה מיוחד ושל אדם המועסק על ידי קבלן כוח אדם כהגדרתו בחוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, התשנ"ו-1996. (ה) על אף הוראות סעיפים קטנים (א) עד (ד), רשאים שר הפנים וועדת השירות להתיר העסקת אדם כעובד העיריה בנסיבות מיוחדות שיפורטו בכתב". על פי הגדרת הפקודה, קרוב משפחה הוא בן זוג, הורה, בן, בת ובני זוגם, אח או אחות וילדיהם, גיס, גיסה, דוד, דודה, חותן, חותנת, חם, חמות, חתן, כלה, נכד או נכדה - לרבות חורגים או מאומצים.

במאי 2011 פרסם משרד הפנים חוזר מנכ"ל 393/2011³⁹ שצוין בו שאין להעסיק עובד קרוב משפחה ברשות המקומית (להלן - חוזר מנכ"ל 3/2011), אלא לאחר קבלת אישור מיוחד מוועדת השירות לעיריות⁴⁰ לפני העסקתו. בחוזר המנכ"ל הובהר כי הוראות החוק בנושא "נועדו למנוע פגיעה בסדרי מינהל תקינים ובעקרונות השוויון בשל העדפתם של קרובי משפחה של בכירי הרשות המקומית (בנחרים או עובדים)", והודגש כי "בכל מקרה של ספק [יש] לפנות לשם קבלת הבהרות והנחיות". בחוזר מנכ"ל האמור מנו את המצבים שיש לפנות בהם לוועדה האמורה, למשל: כאשר קרוב המשפחה ממלא תפקיד סטטוטורי ברשות המקומית; כאשר קרוב המשפחה ממלא תפקיד בלשכה המשפטית, או ביחידת כוח אדם ומשאבי אנוש, או ביחידת הכספים, או ביחידת הביקורת הפנימית או בכל יחידה אחרת אשר יש לה קשר עם מרבית היחידות ברשות המקומית והשפעה עליהם; כאשר קרוב משפחה המשמש חבר בוועד העובדים של הרשות המקומית. חוזר המנכ"ל 3/2011 החריג את המקרה של סיעת צמודה או מלווה צמודה לתלמיד, וקבע כי שאין מניעה להעסיק קרוב משפחה בתפקידים אלו במידת הצורך.

משרד מבקר המדינה נדרש לסוגיה בעבר⁴¹ כאשר קבע כי העסקת קרובי משפחה בגוף ציבורי עלולה ליצור תלות וניגוד עניינים המקלקלים את השורה. יתר על כן, היא עלולה להעמיד קבוצות גדולות של עובדים קרובי משפחה בעמדות כוח, והדבר עלול לפגוע בתפקוד הארגון, בניהולו ובקופה הציבורית עד כדי חשש לפגיעה בטוהר המידות בנסיבות מסוימות. עוד היא עלולה לפגוע בחובת הייצוג ההולם של קבוצות אוכלוסייה שאינן מיוצגות וליצור מראית עין של העדפת מקורבים. אף כאשר מדובר בהעסקת קרובי משפחה בעלי קרבה שאין איסור או הגבלה מפורשים על העסקתם, כבר אמר משרד מבקר המדינה בעבר כי הוא רואה בחומרה רבה תופעה זו.

39 חוזר מנכ"ל מ-11.5.11.
40 על פי סעיף 174א(ו) לפקודת העיריות וחוזר מנכ"ל 1/2002 "ועדת שירות" - ועדה של משרד הפנים שממנה שר הפנים. הוועדה מוסמכת לדון בכל מינוי או פנייה שתגיש לה רשות מקומית.
41 מבקר המדינה, **דוח שנתי 58 א** (2007), בפרק "העסקת עובדים בשמונה תאגידים ציבוריים", עמ' 9, ועמ' 105. ראו גם הדוח הקודם מ-2011, עמ' 521.

בביקורת הקודמת הועלה כי העירייה לא קיימה שום הליך לבירור קרבת המשפחה, לא נתנה את דעתה על חשיבות הסייגים שנקבעו בחוק בעניין העסקת קרובי משפחה ולא פעלה לאיתור קרובי משפחה בקרב עובדיה ונבחריה. עוד נמצא בביקורת הקודמת כי בעירייה מועסקים עובדים רבים שיש ביניהם קרבת משפחה כהגדרתה בחוק.

היקף התופעה בעיריית בית שמש

משרד מבקר המדינה בדק בינואר 2017 קרבת משפחה בין כל עובדי העירייה. הנתונים התבססו על מצבת העובדים נכון לספטמבר 2016. בלוח 4 שלהלן מפורטים ממצאי הבדיקה:

לוח 4: מספר העובדים שיש להם קרובי משפחה המועסקים בעירייה

מספר העובדים	סוג הקרבה	סוג העובדים
		קרובי משפחה שהחוק חל עליהם
50	בן זוג	
28	הורה	
23	ילד	
96	אח	
64	גיס	
22	דוד	
10	חתן	
36	אחיין	
329	סה"כ	
		קרובי משפחה שהחוק אינו חל עליהם
37	אחיין של בן זוג	
19	בן דוד	
18	בן דוד של בן זוג	
7	בן זוג קודם	
54	אח של בן זוג	
55	גיס של בן זוג	

בספטמבר 2016
ל-568 מ-1,078
עובדים שהועסקו
בעירייה היו קרובי
משפחה בעירייה

מספר העובדים	סוג הקרבה	סוג העובדים
37	דוד של בן זוג	
12	הורה של בן זוג	
239	סה"כ	
568	מספר העובדים שיש להם קרובי משפחה	

מלוח 4 עולה כי בספטמבר 2016 היו ל-568 מ-1,078 עובדים שהועסקו בעירייה (כלומר לכ-53% מכלל עובדי העירייה) קרובי משפחה בעירייה. יצוין כי מתוך 568 העובדים האמורים לעיל, 329 הם קרובי משפחה כהגדרתם בחוק (30.5% מכלל עובדי העירייה).

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בית שמש בראשיתה הייתה מעברה ולאחר מכן הפכה עיר קולטת עלייה, ומטבע הדברים, תושבים רבים בה הם קרובי משפחה - הן במקור והן בעקבות קשרי נישואין. לנוכח האמור, אין פלא שאחוז ניכר מעובדי העירייה קרובים באופן כזה או אחר. נוסף על כן, אם אין מדובר בקרבה אסורה הרי שאי אפשר למנוע את קבלתו של עובד; לפיכך, כל עוד העירייה מקפידה על הליך קליטת העובדים על פי התקנות וכן על בדיקת הצהרותיהם, אין למעשה כל פסול בהעסקה ומדובר "בסך הכול בנתון סטטיסטי".

תופעה נרחבת זו של העסקת קרובי משפחה מתקיימת בעיריית בית שמש מזה שנים.

פעולות העירייה לצמצום התופעה

ביוני 2014 הפיץ היועץ המשפטי של העירייה בקרב מנהלי האגפים בעירייה הנחיה בנושא "חובת הקפדה בנושא ניגוד עניינים" כנדרש על פי חוזר מנכ"ל 3/2011, ובו ציין כי מסיבות שאינן ידועות לו, ולמרות ההנחיות שהנחה בעבר, העירייה לא פעלה על פי הנוהל שהפיץ, ולטענתו בפועל לא מובאים לבדיקתו אישורי ניגוד עניינים בקליטת עובדים בעירייה. מצב זה נמשך גם במועד הביקורת, פברואר 2017. אף שביוני 2014 הנחה היועץ המשפטי של העירייה את מנהל אגף משאבי אנוש לבדוק את העסקתם של עובדים בעלי קרבת משפחה, בדיקה כזו לא נעשתה.

ואכן, בביקורת המעקב נמצא כי העירייה לא עשתה מיפוי של העובדים ושל הנבחרים בעלי קרבת משפחה ולא בדקה את אופי הקרבה, ואף לא בדקה אם

אותם עובדים עומדים בדרישות החוק, אלא הסתפקה בהצהרה שחתמו עליה העובדים בשאלון שקיבלו בעת קבלתם לעבודה ובו נתבקשו להצהיר אם יש קרבת משפחה בינם לבין עובדים אחרים המועסקים בעירייה - כפי שאכן הצהירה בדוח תיקון הליקויים.

בתשובת העירייה למשרד מבקר המדינה נמסר כי במסגרת קבלת עובדים לעבודה הם נדרשים למלא טופס ובו עליהם להצהיר אם יש להם קרובי משפחה העובדים בעירייה. כאשר עובד מועמד מציין כי קיימת קרבה כלשהי, תיקו מועבר לעיונו של היועץ המשפטי והוא נדרש לתת את חוות דעתו בנידון. בפועל היועץ המשפטי מחליט על פי הכללים אם לאשר את ההעסקה בלי הגבלות, אם לאשר את ההעסקה בכפוף להסדר ניגוד עניינים או אם להתנגד להעסקה - בין באופן גורף בין בכפוף לקבלת אישור ועדת השירות במשרד הפנים.

עולה אפוא, כי לא נעשו פעולות של ממש כדי לאתר קרבת משפחה בין עובדי העירייה. מכאן שהעירייה למעשה לא תיקנה כראוי את הליקויים שנמצאו בדוח הקודם. ברוב רובם של המקרים העירייה גם לא פנתה לוועדת השירות לעיריות במשרד הפנים כדי לקבל את אישורה להעסקת קרובי משפחה גם כשהדבר נדרש. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את גרירת הרגליים של העירייה בכל הנוגע לאיתור תופעת העסקת קרובי משפחה המועסקים אצלה ולצמצומה במקרים שנקבעו בהם הגבלות בעניין העסקת קרובי משפחה.

לנוכח מספרם הרב של עובדי העירייה שיש ביניהם קרבת משפחה, על עיריית בית שמש לפעול לאיתור אותם עובדים שמתקיימים לגביהם הסייגים להעסקת קרובי משפחה, ולהסדיר את עניינם⁴².

בתשובת העירייה למשרד מבקר המדינה מסרה העירייה כי היא תערוך בדיקה אקטיבית לאיתור עובדים אשר נקלטו בניגוד לחוק, במידה שישנם. אם יאותרו עובדים כאלו, יחליט היועץ המשפטי מהן הפעולות שעל העירייה לבצע להכשרתם או להפסקת עבודתם.

נוכח חומרת הדברים על משרד הפנים לתת את הדעת לתופעה הנרחבת של העסקת קרובי משפחה, בפרט שממצאים אלו הועלו בביקורת הקודמת ולא באו על תיקונם.

42 בעניין זה ראו גם מבקר המדינה, **דוח ביקורת שנתי 58א** (2007), בפרק "העסקת עובדים בשמונה תאגידים ציבוריים", עמ' 25; מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011-2012**, בפרק "מצב העיר לוד", עמ' 582.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי מבדיקה אל מול הרשות עולה כי עובדים שכבר עובדים ברשות ויש להם קשרי משפחה - הרשות לא פעלה נגדם. מנגד, נכון להיום, בכל מקרה שקליטת עובד חדש מעלה חשש לניגוד עניינים, הרשות נוהגת לפנות לאישור קליטתו. מכל מקום, אגף בכיר לניהול ההון האנושי ברשויות המקומיות יבחן כיצד לטפל בממצאים העולים מדוח ביקורת זה.

התערבות אסורה של סגן ראש העירייה בענייני כוח אדם

בדוח הקודם מ-2011 הועלה כי לאחר מינויו של מר מאיר בלעיש לסגן ראש העירייה ולמחזיק תיק משאבי אנוש ויו"ר ועדת כוח אדם, פנה היועץ המשפטי של העירייה לוועדה למניעת ניגוד עניינים במשרד המשפטים כדי שתבחן את החשש לניגוד עניינים הנובע מקרבת המשפחה בין מר בלעיש לבין מנהל אגף כוח אדם ומשאבי אנוש בעירייה, מר יוסי כהן. משרד המשפטים קבע שהמינוי אינו תקין. עוד הועלה בדוח הקודם מ-2011 כי על אף קביעתו של משרד המשפטים ואף שמר בלעיש הפסיק לשמש מחזיק תיק משאבי אנוש ויו"ר ועדת כוח אדם, הרי שהוא לא התנתק לחלוטין מהעיסוק במשאבי אנוש. הוא המשיך להשתתף בדיונים שעסקו בענייני עובדים וכן השתתף בישיבות לצד קרוב משפחתו, מנהל אגף משאבי אנוש⁴³.

בביקורת המעקב עלה כי בישיבה הראשונה של מליאת המועצה בקדנציה שלאחר הבחירות, ישיבה שהתקיימה באפריל 2014, התמנה מר מאיר בלעיש לשוב ולשמש סגן ראש העירייה וממלא מקומו. כחודשיים לאחר מכן הוא אף מונה בידי מליאת המועצה לשמש חבר בוועדת כוח אדם והמשיך להיות מעורב בענייני כוח אדם ולהשתתף בוועדות הבחינה לקבלת עובדים, על אף קביעת משרד המשפטים לעיל.

מר בלעיש טען בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2017 כי בהתאם להנחיית הוועדה למניעת ניגוד עניינים הוא התפטר מתפקידו כממונה על כוח אדם בעירייה.


43 הדוח הקודם מ-2011, עמ' 519. ראו גם מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2009, בפרק "היבטים אתיים הנוגעים לכהונת נבחרים ציבור ברשויות המקומיות", עמ' 23.

אמנם בעקבות דוח הביקורת והחלטת משרד המשפטים הפסיק מר בלעיש לשמש מחזיק תיק משאבי אנוש בעירייה ויו"ר ועדת כוח אדם. עם זאת, הביקורת מצאה כאמור כי מר בלעיש עדיין לא התנתק לחלוטין מכל הסמכויות הנוגעות למשאבי אנוש ולכוח אדם. משרד מבקר המדינה העיר בשנית ובחומרה רבה לראש העירייה על שלא פעל באופן מלא כמתחייב מהאחריות הציבורית המוטלת עליו וברוח דברם הנחרץ של משרד המשפטים ושל מבקר המדינה, ועדיין אפשר למר בלעיש לעסוק בתחומים שאסור היה לו לעסוק בהם. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לסגן ראש העירייה וממלא מקומו מר מאיר בלעיש, כי אף שאינו מחזיק עוד בתיק משאבי אנוש וכיו"ר ועדת כוח אדם בעירייה, היה עליו לחדול מכל פעילות בתחומים האלה, משום שיש בכך חשש לניגוד עניינים ופגיעה באמון הציבור. על כן, מעתה ואילך, על מר בלעיש להקפיד הקפדה יתרה שלא לעסוק בכל תחום שיש לו זיקה ישירה או עקיפה לתחום משאבי אנוש וכוח אדם בעירייה שכן, אם ימשיך לעסוק בכך, מדובר בפגיעה בטוהר המידות.

קבלת עובדים במכרזים על סמך היכרות קודמת

בבג"ץ אילן נקבע⁴⁴ כי "עקרון הדיווח משמיע חובה המוטלת על ... חבר ועדת המכרזים... לדווח לוועדת המכרזים על כל נתונים שיש בהם כדי להשליך על ההחלטה של הוועדה לגופה, לרבות נתונים אישיים של חבר הוועדה העשויים להשפיע על החלטתו. כך, למשל, **באשר לקשרים אישיים או משפחתיים שיש לחבר עם המועמדים או עם מי מהם; על היכרות מוקדמת שיש לו עם מועמד או עם מועמדים;** על פגישות שהיו לו עם מועמדים או עם נציגיהם; על ניסיונות שנעשו בידי גורמים שונים להשפיע, אם במישרין ואם בעקיפין, על החלטת הוועדה. משיונח מידע זה על שולחן הוועדה - ומפי כל חברי הוועדה, כל אחד מהם לעצמו - תחליט הוועדה כיצד תנהג את דרכיה". (ההדגשה אינה במקור).

1. באוגוסט 2015 פרסמה העירייה מכרז לשתי משרות לתפקיד מפקח תכנון ובנייה במתח דרגות 36-39 בדירוג ההנדסאים. למשרה ניגשו חמישה מועמדים. באוקטובר 2015 התכנסה ועדת הבחונים לבחירת המועמדים למשרות. נמצא כי לא כל חברי הוועדה חתמו על פרוטוקול המכרז. כמו כן נמצאה סתירה בין שמות חברי הוועדה הרשומים ב"זיכרון הדברים" - הטופס המובנה על פי התקנות - לבין השמות שהופיעו בפרוטוקול שהוכן לאחר מכן.



 אחד המועמדים נבחר

 לתפקיד משום

 שהייתה לו היכרות

 קודמת עם סגן ראש

 העירייה וחבר ועדת

 הבוחנים מר מאיר

 בלעיש, ומאחר שסגן

 ראש העירייה היה בין

 הממליצים לקבלו

 לתפקיד

עוד הועלה בביקורת כי אחד המועמדים נבחר לתפקיד משום שהייתה לו היכרות קודמת עם סגן ראש העירייה וחבר ועדת הבוחנים מר מאיר בלעיש, ושסגן ראש העירייה אף היה בין הממליצים לקבלו לתפקיד, כפי שצוין בפרוטוקול הוועדה: "אני מכיר את האיש באופן אישי וממליץ עליו".

2. במכרז אחר שפורסם באוגוסט 2014, לתפקיד "נהג משאית מעל 15 טון", צוין בדרישות המכרז כי תינתן עדיפות לבעלי רישיון למנוף. בפתח ישיבת ועדת הבחינה הודגש כי המשמעות להעדפה היא "אם יש שני מועמדים מתאימים, יש לבחור את המועמד בעל רישיון למנוף". בדיון של ועדת הבחינה ציין חבר ועדת הבוחנים, מנהל אגף שפ"ע, כי יש עדיפות לבעלי רישיון למנוף לכן הבחירה היא בשני המועמדים שיש להם רישיון למנוף. חבר ועדת הבוחנים מר מאיר בלעיש ציין לגבי מועמד מסוים כי הוא "מכיר אישית את [המועמד] וממליץ עליו". אף שלמועמד אין רישיון למנוף, ואף שהוא לא נמנה עם המועמדים שהמליץ עליהם מנהל אגף שפ"ע, החליטה ועדת הבוחנים בסופו של דבר לדבוק בהמלצתו של מר בלעיש ולבחור באותו מועמד.

משרד מבקר המדינה מעיר לסגן ראש העירייה וחבר ועדת הבוחנים מר מאיר בלעיש כי היכרותו המוקדמת עם המועמדים הנבחרים העמידה אותו במצב של ניגוד עניינים. לכן מן הראוי היה שימנע עצמו מלהשתתף בוועדת הבחינה, או למצער יצהיר על היכרות זו ויבקש את חוות דעתו של היועץ המשפטי באשר לכשרות חברותו בוועדה ויפעל על פיה. בהקשר זה ראוי להעיר כי גם על חברי הוועדה מוטלת אחריות, וכאשר ידוע להם על היכרות מוקדמת בין חבר ועדה למועמד עליהם לדרוש הצהרה וחוות דעת משפטית, כאמור.

בתשובת מר בלעיש למשרד מבקר המדינה במאי 2017 נמסר כי הוא דוחה בתוקף את הטענה כי אופי ההיכרות המוקדמת שלו עם אחד המועמדים באותו מקרה פוסלת אותו מלשבת בוועדה. מר בלעיש הבהיר כי אמנם מהפרוטוקול עולה לכאורה כאילו הוא מכיר מועמד כזה או אחר, אך היכרות זו היא "ברמה נמוכה ביותר" כנציג ציבור המכיר את תושבי העיר. כך למשל היכרותו עם אחד המועמדים "הינה שטחית ביותר משיחה אקראית בבית הכנסת", וגם היכרותו עם מועמד אחר "שטחית מהיותם מתגוררים באותו חלק של העיר". עוד הבהיר כי ברור לו שבאותם מקרים רמת ההיכרות רחוקה מלהיות כזו שעליו לפסול את עצמו.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולסגן ראש העירייה מר מאיר בלעיש כי בחירת עובדים על סמך היכרות קודמת פוגעת בעקרון התחרות ההוגנת בין המועמדים במכרז ובעקרון השוויון ביניהם. בחירה כזו אינה מבטיחה כי המועמד המתאים ביותר לתפקיד ייקלט, והדבר עשוי לערער את אמון הציבור באמינות המכרז.

הענקת כוננות ושעות נוספות בלא תבחינים ומכסות

כוננות

חוקת העבודה לעובדי הרשויות המקומיות קובעת כי במקומות שניתן בהם שירות לציבור אחרי שעות העבודה הקבועות, כאשר צורכי העבודה מחייבים זאת או כדי לאפשר מתן שירותים חיוניים לתושבים, יהא המעסיק רשאי לשלם כוננות לעובדים הנדרשים להימצא בכוננות בביתם לאחר שעות העבודה בשל צורכי עבודתם.

מסיכום הנתונים - כפי שנמסרו למשרד מבקר המדינה - עולה כי 111 מעובדי העירייה בממוצע (כ-10% מהעובדים) קיבלו תשלום בעבור שעות כוננות בהיקף כספי שהסתכם בשנים 2014-2016 ב-1.5 מיליון ש"ח, 1.7 מיליון ש"ח ו-2.1 מיליון ש"ח בהתאמה, ובסך הכול 5.3 מיליון ש"ח.

בביקורת עלה כי בעירייה אין נהלים ואמות מידה ברורים המסדירים את נושא הכוננות, וכאשר מוגשת בקשה של עובד פרטני, התקרה לביצוע מכסת שעות כוננות נקבעת בידי הוועדה המקצועית לכוח אדם בעירייה.

עוד נמצא בביקורת, כי מכסת שעות הכוננות מאושרת על פי החלטתו של מנכ"ל העירייה ונקבעת כאמור על ידי הוועדה המקצועית לכוח אדם בעירייה, זאת כראות עינם ובלי אמות מידה מוסדרות. אין רשימת תפקידים מסודרת שנקבעים בה הכוננים, אין מכסת שעות כוננות חודשית לעובד, למחלקה או לעירייה, ואין התייחסות לתקופת הכוננות המאושרת. לא זו אף זו, נמצא שהעירייה משלמת לעובדים שעות כוננות שלא על פי ביצוע, ושלא על פי דיווח, ובניגוד גמור להנחיות האוצר.

משרד מבקר המדינה מעיר לראש העירייה, למנכ"ל העירייה ולגזבר כי עליהם להסדיר את נושא הכוננות באמצעות נהלים והנחיות שינחו את הגוף המוסמך בעירייה.

תוספת כוננות נועדה לאפשר לעירייה לספק שירותים לתושביה ולתת מענה לצורכי העבודה של העירייה. ייתכן כי העירייה התייחסה לשעות הכוננות בחלק מהמקרים כתוספות שכר לכל דבר ועניין ולא כאמור בחוקת העבודה, כפי שיפורט להלן: בין העובדים המקבלים תשלום שעות כוננות נכללו עובדים שקיבלו שעות כוננות במתכונת קבועה, וכן עובדים הממלאים תפקידים מנהליים שלפחות חלקם אינם אמורים לעבוד כלל נוסף על שעותיהם הקבועות.

להלן דוגמאות: (א) באוגוסט 2016 אישרה הוועדה המקצועית לכוח אדם לאב בית 50 שעות כוננות לחודש במשך חצי שנה. הוועדה לא נימקה את החלטתה ולא סיפקה כל הסבר לכך. (ב) בדצמבר 2016 אישרה הוועדה לעובדת הגזברות 40 שעות כוננות משום שהיא אמורה לשמש נציגת העירייה בדירקטוריון החברה הכלכלית של בית שמש. (ג) בדצמבר 2016 אישרה הוועדה למזכירה בכירה 30 שעות כוננות בלא לנמק את החלטתה. (ד) במאי 2016 אישרה הוועדה להעניק לעובדת במחלקת הנדסה "אחזקת רכב, ברמה ד" ובמקביל לבטל לה את שעות הכוננות אשר אושרו לה בעקבות בקשתה. יצוין כי ברוב ההחלטות שקיבלה הוועדה לא צוינה בפרוטוקול הסיבה לתוספת הכוננות שניתנה לעובדים, לא צוינו משכי הזמן שלה ולא צוין אם מתן תוספת הכוננות הכרחי למילוי תפקידם.

בעקבות ההסכם מ-2013 שהוגש לאישור משרד האוצר, במאי 2015 הבהיר משרד האוצר לעירייה כי בקשתה לעגן בהסכם הקיבוצי הענקת שעות כוננות לחלק מהעובדים בעירייה אינו מאושר, וקבע כי "כוננות הינה תשלום המשולם לעובד, בתפקידים מסוימים, תמורת נכונותו להעמיד עצמו לרשות העבודה לפרקי זמן שונים, כפי שהוקצו לו, מעבר לשעות העבודה הרגילות, לצורך ביצוע מטלות... לגבי חלק מהתפקידים, לא נהיר לנו הקשר והצורך בכוננות... יש לעשות זאת לפי צרכי העבודה ובתפקידים שבהם נדרש כוננות (כדוגמת קב"ט)".

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה שככלל, לעובדי האגפים השונים מוקצת מכסה מרבית לשעות כוננות המחולקת על פי שיקול דעתם של מנהלי האגפים. לטענת העירייה, היא מעניקה מספר שעות כוננות נמוך בהרבה משעות הכוננות הנדרשות לתפעול מינימלי של עיר בסדר גודל של בית שמש, והדבר מתאפשר רק הודות לאחריותם ומסירותם של עובדי העירייה המתייצבים לקריאות בעת הצורך אף אם אינם בשעות כוננות. כמו כן, המנהלים ומדור השכר מונחים שעל העובד להגיש דוח כוננות, וכך אף נעשה; אולם אגף שפ"ע, מסיבה שלא הובהרה, הפסיק לפני כחצי שנה להקפיד על הגשת דוחות אלו. מיד עם קבלת טיוטת הביקורת בנושא, הונחה מנהל האגף להקפיד על חובה זו.

עוד נמסר בתשובת העירייה למשרד מבקר המדינה כי היא סבורה שמאחר שעובדי מנהלה בלשכות של הפקידים הבכירים נדרשים להגיע למקום עבודתם בעירייה בהתראה קצרה מעת לעת, ונוסף על כך הם מוטרים מעת לעת



העירייה לא קבעה מכסת שעות נוספות חדשיות לעובדי העירייה, על פי תפקידים ועל פי צורכי העבודה

בפניות ובשאלות שלא בשעות העבודה, הרי שהם ראויים לתוספת שעות כוננות.

משרד מבקר המדינה מעיר לראש העירייה, למנכ"ל העירייה ולגזברה כי הענקת שעות כוננות לתפקידים מנהליים או לתפקידי מזכירות שבדרך כלל אין בהם צורך של ממש לשעת חירום או מעבר לשעות העבודה הרגילות, עשויה להיחשב בגדר מתן תוספת שכר שלא כדין. על העירייה לבחון מחדש את נחיצות הקצאת שעות הכוננות, וזאת לאחר מיפוי צורכי העירייה לשעות כוננות ולהגדרת התפקידים ששעות כוננות חיונית להם ולפעול בעניין זה באופן דווקני על פי הוראות הדין.

שעות נוספות

שעות נוספות הן שעות עבודה מעל מכסת שעות העבודה הרגילות. העסקת עובדים בשעות נוספות נועדה להתגבר - במגבלות הקבועות בחוק שעות עבודה ומנוחה, התש"א-1951 - על עומס עבודה זמני או לבצע משימות זמניות מיוחדות. כדי לקיים פיקוח נאות על העסקת עובדים בשעות נוספות כנדרש על פי סדרי מינהל תקין, יש לקבוע נהלים להעסקת עובדים בשעות נוספות ולאשרם מראש, וכן לקבוע נהלים לדיווח מפורט על מספר השעות הנוספות ועל העבודה שבוצעה במהלכן.

בשנים 2014-2016 שילמה העירייה עבור שעות נוספות: 3.2 מיליון ש"ח, 3.1 מיליון ש"ח ו-2.6 מיליון ש"ח בהתאמה; בסך הכול בשלוש השנים שילמה העירייה סכום של כמעט 9 מיליון ש"ח על שעות נוספות.

בביקורת הועלה כי אין לעירייה נהלים וכללים כתובים ואין לה אמות מידה ברורות בנוגע להקצאת שעות נוספות לעובדיה.

עוד נמצא כי העירייה לא קבעה מכסת שעות נוספות חדשיות לעובדי העירייה על פי תפקידים ועל פי צורכי העבודה. כך לדוגמה, במאי 2016 עבדו 200 עובדים 3,855 שעות נוספות, אך רק ל-38 עובדים נקבעה מכסה של 1,288 שעות נוספות; ל-162 העובדים האחרים לא נקבעה מכסת שעות נוספות. עוד דוגמה: בחודש נובמבר 2016 158 עובדים עבדו 3,532 שעות נוספות. מכסת שעות נוספות מרבית נקבעה ל-41 עובדים בלבד שמכסתם הכוללת עמדה על 1,293 שעות נוספות, מכאן שמרבית 2,239 השעות הנוספות שולמו בלא הגדרת מכסות ולמעשה בלא שום בקרה.

יתרה מזו, אף שאישור השעות הנוספות לכל עובד מובא לדיון ונקבע בידי הוועדה המקצועית לכוח אדם, לוועדה אין קווים מנחים ותבחינים לאישור

המכסה המרבית לשעות הנוספות. עוד נמצא כי העירייה שילמה לחלק מהעובדים עבור שעות נוספות שביצעו בהיקפים גדולים אף שחלקם חרגו חריגה משמעותית מהמכסה המרבית שנקבעה להם, אם נקבעה להם. כך לדוגמה במאי 2016 שולמו לעובד מינהלי במחלקת הביטחון 120 שעות נוספות בלי שנקבעה לו מכסת שעות נוספות מרבית; לעובד תברואה שולמו 96 שעות נוספות בחודש נובמבר 2016 מבלי שתיקבע לו מכסה. עובד במחלקת הביטחון בעירייה עבד באותו חודש 66 שעות נוספות בעוד שהמכסה המרבית שנקבעה לו היא 50 שעות נוספות.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא משלמת עבור שעות נוספות כנגד ביצוע בפועל בלבד, ואין העירייה מעניקה שעות נוספות במקרים מיותרים אלא רק במקרים הדחופים הנדרשים לתחזוקה השוטפת של העיר בכל שעות היממה. מלבד זאת, יש עובדים שעל פי אופי עבודתם נקבעת להם מעת לעת מסגרת לביצוע שעות נוספות באישורו של הדרג המוסמך.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לעירייה כי במשך שנים רבות היא משלמת לעובדיה ביחידות השונות שעות נוספות בסכומים של מיליוני שקלים בשנה, בלי שנקבעו נהלים וכללים ברורים להקצאת השעות. היעדר נהלים וכללים ברורים בנושא זה יש בו משום חריגה מכללי המינהל התקין. לפיכך על העירייה לקבוע כללים ברורים לביצוע שעות נוספות, להגדיר את אופי התפקידים בעירייה המזכים בהן ולקבוע מכסת שעות מרבית לכל תפקיד. לאחר שתקבע כללים כאמור, על העירייה תחול החובה לנהל מעקב ופיקוח נאותים אחר מימוש השעות הנוספות, שכן חריגה משמעותית ממכסת השעות הנוספות עלולה להוביל לחריגה מתקציב השכר.

סיכום

ממצאי ביקורת המעקב העלו שורה ארוכה של ליקויים, חלקם חמורים וחלקם אף מתחום טוהר המידות.

חומרת הדבר נעוצה בכך שחלק ניכר מהליקויים עלה כבר בביקורת הקודמת, אך עיריית בית שמש התעלמה מהדברים ולא הקפידה לתקן את הליקויים גם בחלוף שש שנים ויותר מפרסום ממצאי הביקורת הקודמת. נמצאו ליקויים רבים, חלקם חמורים, בתפקוד העירייה ובפעילותה בנושא הכספים ובניהול כוח האדם. בכלל זה: גירעונות מתמשכים בתקציבה השוטף; אי-עמידה בתכניות התייעלות; חריגות בתקציב השכר; ליקויים בוועדת הבחינה לקבלת עובדים; מעורבות אסורה של סגן ראש העירייה בענייני כוח אדם; תופעה נרחבת של העסקת קרובי משפחה בלי שנקבעו כללים להעסקתם; הענקת כוננות ושעות נוספות לעובדים בלא תבחינים. עיריית בית שמש ממשיכה להתנהל במקרים רבים באופן כושל ובניגוד לכללי המינהל התקין בנושא כוח אדם. מהדוח גם עולה תופעה מדאיגה וחמורה: העירייה דיווחה על תיקון הליקויים, אולם בביקורת נמצא כי רוב הליקויים לא תוקנו ודיווחי העירייה התבררו כלא מהימנים.

על העירייה להפיק לקחים מממצאי דוח זה ולפעול לאלתר וללא דיחוי נוסף לתיקון הליקויים שכאמור חלקם חמורים ומתמשכים.

נוכח חומרת הממצאים בדוח זה ונוכח התמונה העולה ממנו - של התעלמות מחלק ניכר ממצאי הדוח הקודם מ-2011 - הרי שהתנהלותה הכושלת והממושכת של עיריית בית שמש במקרים רבים בנושא ניהול כוח האדם מחייבת את משרד הפנים, כמי שאחראי לפקח על הרשויות המקומיות וכמי שמשמש מאסדר שלהן, לשקול הפעלת כל הסמכויות העומדות לרשותו כדי ליצור שינוי עמוק והכרחי באופן התנהלותה של העירייה ובאופן תפקודה בתחום זה.

