

מבקר המדינה | דוחות על הביקורת בשלטון המקומי 2020



עיריית רמלה - המצב הפיננסי וניהול ההון האנושי



עיריית רמלה - המצב הפיננסי וניהול ההון האנושי

רקע

העיר רמלה שוכנת במרכז הארץ ומדורגת באשכול 4 של המדד החברתי-כלכלי ובדרגה 8 במדד הפריפריאליות של הלמ"ס. בסוף שנת 2018 מנתה אוכלוסייתה 80,996 תושבים, כ-23.3% מהם ערבים וכ-19% עולים שעלו ארצה לאחר שנת 1990. אוכלוסיות אלו נחשבות לאוכלוסיות שראוי לקדם ולשם כך נדרשת בדרך כלל השקעה מיוחדת של הרשות. בשנת 2015 חתמה עיריית רמלה על הסכם גג עם המדינה לבניית 7,500 יחידות דיור בעיר; אכלוסן צפוי בשנים 2020 - 2024.

נתוני מפתח

32%

הגידול הצפוי באוכלוסיית רמלה בשנים 2020 - 2024 מפיתוח ומבנייה

15.6%

שיעור הגירעון המצטבר של עיריית רמלה מהכנסותיה לסוף שנת 2018

546 מיליון ש"ח

תקציבה של עיריית רמלה לשנת 2018

145

מספר עובדי העירייה שהתקבלו לעבודה בה אחרי שנת 2011 ויש להם זיקה משפחתית לעובדי עירייה אחרים

213 מיליון ש"ח

ההוצאה על שכר בעיריית רמלה לשנת 2018

1,460

מספר העובדים שהועסקו בעירייה ביוני 2019

21 מיליון ש"ח

הפקדות העירייה לקופות הגמל של עובדיה בשנת 2018

13 מיליון ש"ח

ההוצאה על תשלום שעות נוספות לעובדי העירייה בשנת 2018 (86% יותר מב-2014)

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל עד נובמבר 2019 בדק משרד מבקר המדינה את החוסן הכספי של עיריית רמלה ואת ניהול ההון האנושי שבה. נושאים אלו משפיעים על תפקודה של העירייה בליבת העשייה שלה ועל רמת השירותים לתושב. כמו כן נבדק המידע הנמסר לתושבים באתר המרשתת של העירייה, בדיקות השלמה נעשו במשרד הפנים.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

- גירעון מצטבר** - שיעור הגירעון המצטבר של העירייה עמד בממוצע על 15.9% בין השנים 2014 עד 2018 והיא לא הפרישה סכומי כסף לכיסויו.
- הכנסות עצמיות** - שיעור ההכנסות העצמיות של עיריית רמלה מכלל הכנסותיה ירד מ-65% בשנת 2014 ל-60% בשנת 2018.
- היערכות לתהליכי פיתוח** - תהליכי הפיתוח של העיר מחייבים את העירייה להיערך לגידול במספר התושבים ב-32% ולצמצום צפוי של שיעור השטחים המחויבים בארנונה שאינה למגורים מ-55% ל-49% ואף ל-37% בטווח הארוך. היערכות זו צריכה להיעשות בהיבט הכספי ובהיבט הארגוני.
- תשתית לניהול ההון האנושי** - המבנה הארגוני הכולל של העירייה לא נבחן יותר מעשור. נמצאו ליקויים בנוהלי עבודה ובתחום הדרכת העובדים.
- העסקת קרובי משפחה** - טרם הושלם מיפוי של הזיקות המשפחתיות בעירייה ולפיכך לא הוסדרו - באמצעות גיבוש חוות דעת משפטית ופנייה לוועדה ייעודית במשרד הפנים - מקרי העסקה העלולה להיות נגועה בניגוד עניינים.
- ניהול השוטף של ההון האנושי** - בקרת הניהול השוטף של ההון האנושי בעירייה לוקה בחסר, לרבות בקרה על עבודה בשעות נוספות ושעות כוננות, יציאה לחופשות, היתרי עבודה נוספת, והעסקת ממלאי מקום לתקופות ממושכות.
- הפקדות לקופות גמל** - הבקרה על הפקדות העירייה לקופת הגמל של עובדיה אינה מספקת, ובמחצית כמעט מדיווחי ההפקדות שנדגמו בביקורת נמסר שסכומי ההפקדות לא שויכו במלואם, דבר המעלה חשש לפגיעה בזכויות העובדים.
- אתר העירייה במרשתת** - המידע הרב באתר המרשתת של עיריית רמלה אינו מונגש לדוברי הערבית והרוסית הרבים המתגוררים בעיר.



גביית ארנונה - מ-2017 שיעורי גביית הארנונה בעיריית רמלה היו גבוהים מ-90%. שיעור גבייה זה גבוה ב-3% בקירוב משיעורי הגבייה הממוצעים בכלל העיריות וב-2% בקירוב משיעורי הגבייה הממוצעים בעיריות בינוניות.

עומס המלוות - שיעור עומס המלוות של עיריית רמלה ירד מ-33.6% בשנת 2014 ל-25.2% בשנת 2018. שיעור זה נמוך בכ-9% מן השיעור שנחשב כאבן בוחן למצב כלכלי בסיכון.

עיקרי המלצות הביקורת

על עיריית רמלה לפעול לצמצום הגירעון המצטבר שלה ולבחון דרכים להגדלת הכנסותיה העצמיות, כדי לחזק את איתנותה הפיננסית ולצמצם את תלותה בממשלה.

על עיריית רמלה לבחון את ההשפעות הצפויות של תוכניות הפיתוח של העיר על הכלכלה העירונית ועל חוסנה הכספי. עליה להיערך גם בהיבט הארגוני לשינויים הצפויים בהיקף השירותים שיהיה עליה לתת ולפריסתם המרחבית ולעצב את המנגנון העירוני בהתאם לצרכים החדשים.

על עיריית רמלה לפעול לשיפור התשתית לניהול ההון האנושי, כדי שתוכל לעמוד באתגרים הצפויים לה ולספק לתושביה שירותים הולמים.

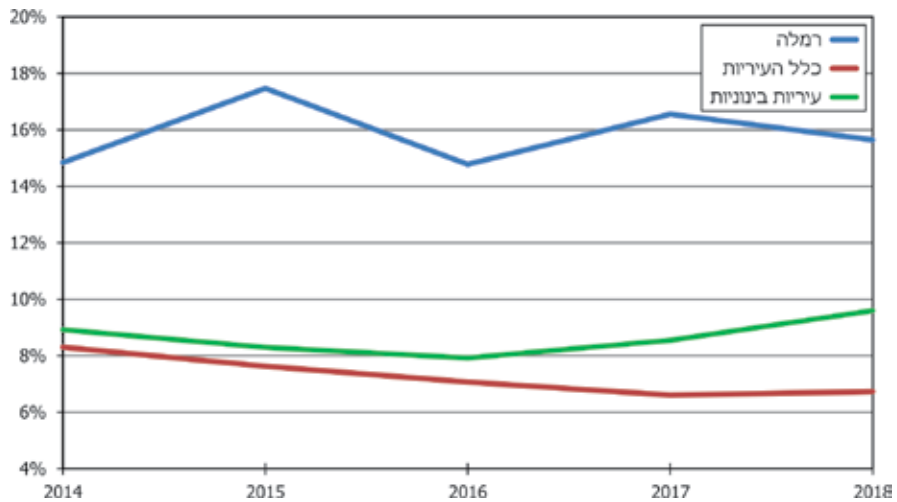
על עיריית רמלה להטמיע בקורות חדשות בניהול השוטף של ההון האנושי, לרבות בנושאי העסקת קרובי משפחה, כוננות, שעות נוספות ועוד, כדי להבטיח קיום הוראות הדין ועמידה בעקרונות של מינהל תקין וחיסכון.

על משרד הפנים לעודד את הרשויות המקומיות לבחון מדי פעם את מבנה החוב שלהן ואת האפשרות למחזרו, ולבחון את בחירת קופת הגמל המרכזית להשתתפות בפנסייה התקציבית של הרשויות. כמו כן, מוצע לבחון דרכים לבקרה על ההפקדות של הרשויות לקופות הגמל של עובדיהן ולגבש הנחיות לרשויות בנושא זה במידת הצורך.

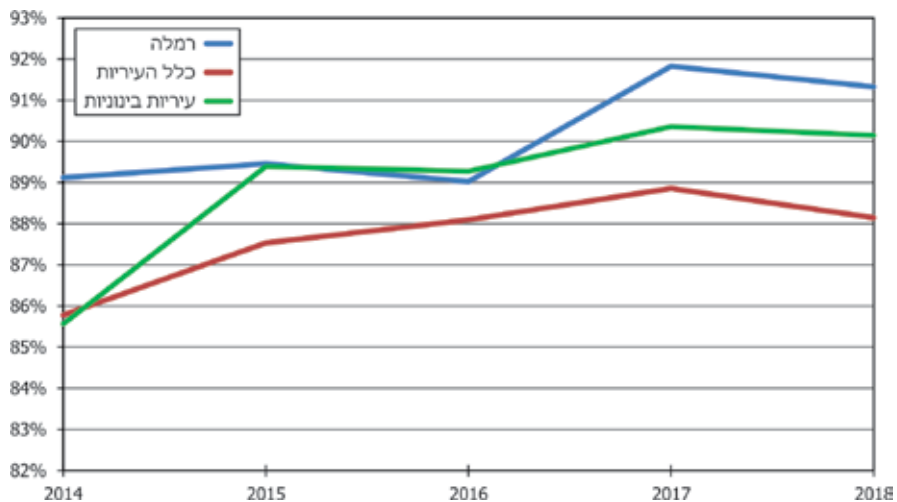
סיכום

תהליך הפיתוח המואץ ברמלה מחייב את העירייה להיערך כדי לשמור על חוסנה הכספי. משרד מבקר המדינה ממליץ לעירייה לבחון את המבנה הארגוני שלה ולהטמיע מערך לפיתוח ההון האנושי ומנגנוני בקרה על ניהולו, כדי להתייעל ולספק שירות מיטבי לתושביה.

הגירעון המצטבר בעיריית רמלה, בכלל העיריות ובעיריות בינוניות, 2014 - 2018



שיעור גביית הארנונה ברמלה, בכלל העיריות ובעיריות בינוניות, 2014 עד 2018



נתוני הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

עיריית רמלה - המצב הפיננסי וניהול ההון האנושי

מבוא

העיר רמלה שוכנת במרכז הארץ. שטח השיפוט שלה 11,983 קמ"ר, מספר תושביה בסוף שנת 2018 היה 80,996 ומספר משקי הבית בה 21,589¹. העיר מדורגת באשכול 4 במדד החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס)² ובדרגה 8 במדד הפריפריאליות של הלמ"ס³. מ-2008 עד 2018 גדלה אוכלוסייתה ב-15% בקירוב. ראש העירייה העכשווי מכהן מיוני 2017.

תמונה 1: תחום השיפוט של רמלה



על פי נתוני עיריית רמלה (מערכת המידע הגיאוגרפי), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

על פי נתוני הלמ"ס לסוף שנת 2017, אוכלוסייתה של רמלה מגוונת: כ-23.3% מתושביה ערבים וכ-19% עולים שעלו לאחר שנת 1990. אוכלוסיות אלו נחשבות

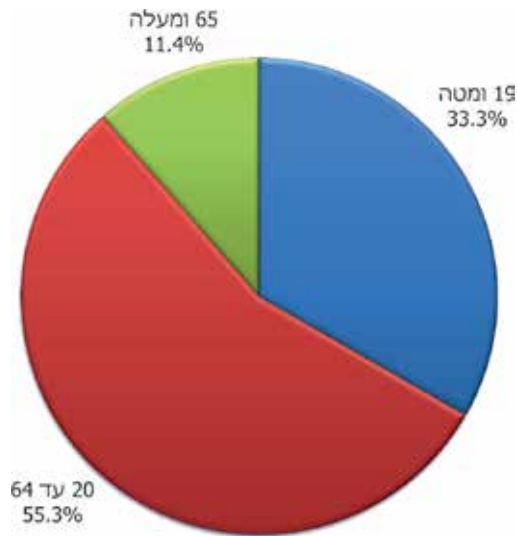
1 דוח לתושב של עיריית רמלה לשנת 2018.

2 הלמ"ס מדרגת את הרשויות המקומיות לפי הרמה החברתית - כלכלית של האוכלוסייה, הנמדדת על פי כמה משתנים ובהם הרכב דמוגרפי, השכלה וחינוך, רמת חיים, תעסוקה, כאשר 1 מייצג את הרמה הנמוכה ביותר ו-10 מייצג את הרמה הגבוהה ביותר.

3 הלמ"ס מדרגת את הרשויות המקומיות בסולם של עשר דרגות לפי נגישותן הפוטנציאלית ומידת קרבתן לגבול מחוז תל אביב. ככול שהדירוג גבוה יותר, כך העיר נחשבת מרכזית יותר.

ראויות לקידום ובדרך כלל טעונות השקעה מיוחדת של הרשות. יחס התלות⁴ שלה עמד בשנת 2017 על 810 ל-1,000, נמוך מהמוצע בכלל העיריות, שהיה 908 ל-1,000. יחס זה נגזר מההרכב הגילאי של האוכלוסייה בעיר, כמוצג להלן:

תרשים 1: התפלגות אוכלוסייתה של רמלה לפי גיל, 2017



המקור: הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל (2017).

עוד עולה מנתוני הלמ"ס כי בשנת 2017 היה ברמלה שיעור הבוגרים⁵ בעלי הרשעה פלילית 6.7 ל-1,000. בכלל הרשויות שיש בהן יותר מ-50,000 תושבים⁶, רמלה ממוקמת במקום השלישי בשיעור זה, אחרי אילת ורהט. ועוד, אחוז הזכאים לתעודת בגרות בעיר מבין תלמידי כיתות י"ב עמד בשנת 2017 על 65.7%; בשיעור זה רמלה ממוקמת במקום ה-26 מ-77 ערי ישראל.

מימוש תקציבה הרגיל של עיריית רמלה לשנים 2016 עד 2018 מפורט בלוח שלהלן:

4 יחס בין אוכלוסייה נתמכת (בני 65 ומעלה או בני 19 ומטה) ובין אוכלוסייה תומכת (בני 20 - 64). ככל שהיחס נמוך, כן מצבה הכלכלי של הרשות טוב יותר.

5 בני 19 ומעלה.

6 כ-30 רשויות.



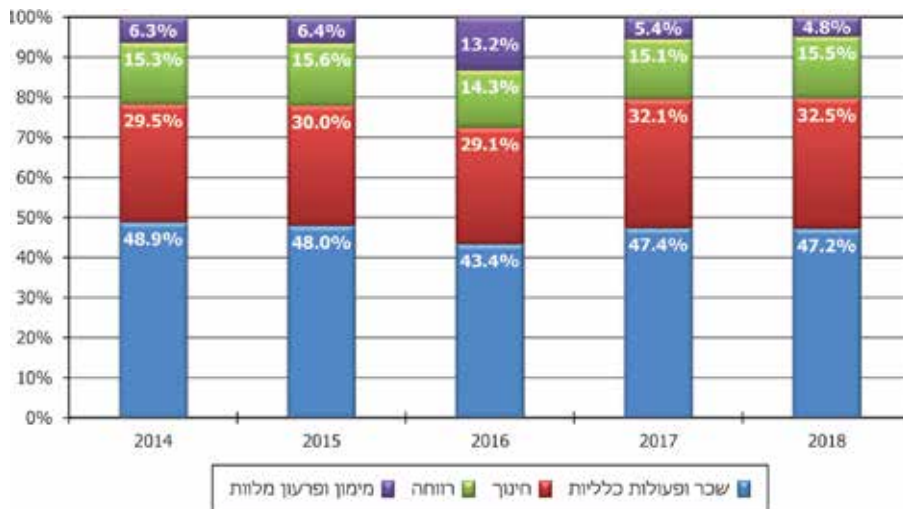
לוח 1: מימוש תקציבה הרגיל של עיריית רמלה, (במיליוני ש"ח) 2016 עד 2018

2018	2017	2016	
			הכנסות
302	283	270	הכנסות עצמיות
243	224	236	השתתפות משרדי ממשלה ומענקים
545	507	506	סה"כ הכנסות
			הוצאות
262	243	220	הוצאות על חינוך ורווחה
284	271	288	הוצאות כלליות, מימון ופירעון מלוות
546	514	508	סה"כ הוצאות
1	7	2	גירעון שוטף לסוף שנה

המקור: הדוחות הכספיים המבוקרים של עיריית רמלה לשנים 2016 - 2018.

משרד מבקר המדינה בחן גם את התפתחות שיעורן של הוצאות העירייה מסך התקציב הרגיל בחמש השנים האחרונות, כמפורט להלן:

תרשים 2: שיעור ההוצאות לסוגיה מהתקציב הרגיל של עיריית רמלה, 2014 עד 2018



המקור: דוחות לתושב של עיריית רמלה לשנים 2014 - 2018.



פעולות הביקורת

בחודשים אפריל עד נובמבר 2019 בדק משרד מבקר המדינה את החוסן הכספי של עיריית רמלה ואת ניהול ההון האנושי בה. נושאים אלו משפיעים על תפקודה של העירייה בליבת העשייה שלה ועל רמת השירותים לתושב. כמו כן נבדק המידע הנמסר לתושבים באתר המרשתת של העירייה. בדיקות השלמה נעשו במשרד הפנים.

החוסן הכספי של העירייה

חוסנה הכספי של עירייה הוא אבן בוחן לניהולה התקין, לעצמאותה וליכולתה לתת שירותים הולמים לתושביה. החוסן הכספי נבחן בשורה של מדדים כספיים, שחלקם אף הוגדרו בדין כתבחינים להגדרתה של עירייה כעירייה איתנה או כתבחינים למיני חשב מלווה או ועדה ממונה במקרה של משבר כספי, כמפורט להלן.

בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, ובפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות או הפקודה) מוגדרים⁷ מונחים כלכליים-חשבונאיים שעל בסיסם, ועל בסיס עמידתה של העירייה בתבחינים שהוגדרו בפקודת העיריות, יכריז שר הפנים על עירייה כאיתנה. הכרזה כזאת משפיעה על מידת הפיקוח של משרד הפנים על ענייני העירייה - עירייה איתנה פטורה מקבלת אישור השר לביצוע עסקאות במקרקעין, לעריכת חוזי זיכיון או מונופול, לנושאים הקשורים בתקציב העירייה (אישור התקציב, העברה בין סעיפים ועוד) ולמחיקת חובות.

עוד נקבעו בפקודה תבחינים למינני חשב מלווה במקרה של משבר כספי, על פי נתוני הדוחות הכספיים הנוגעים לגירעונות. בתקנות העיריות (כללים למינני ועדה למילוי תפקידי ראש הרשות המקומית והמועצה), התשס"ד-2004, אף נקבעו כללים לפיזור המועצה, בתוקף סמכות שר הפנים, על יסוד תבחינים כגון שיעור הגירעונות ושיעורה של גביית הארנונה.

משרד הפנים קבע אף הוא שורה של מדדים לחוסן הכלכלי של הרשויות המקומיות, כחלק מפעולות האסדרה שלו. לפי מדדים אלו סווגו הרשויות המקומיות לקבוצות: רשויות איתנות, רשויות יציבות, רשויות במצב ביניים, רשויות בתוכנית התייעלות ורשויות בתוכנית הבראה⁸. על פי מדדים אלו רמלה מסווגת כרשות במצב ביניים.

7 היבטים דומים נבדקו בעבר בעיריית ירושלים, ראו: מבקר המדינה, פיתוח וחזיון מעמדה של ירושלים - חלק שני, בפרק "החוסן הכספי של עיריית ירושלים וניהולה הפיננסי", עמ' 41 - 59.

8 סעיף 44 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, וסעיף 140 לפקודת העיריות (נוסח חדש).

9 חלק מהמדדים מפורטים בפרסום מטעם משרד הפנים: סיוון להבי וד"ר גל-חגית רומנו, כלכלת השלטון המקומי בישראל - ניתוח הפערים בין רשויות מקומיות בישראל, המינהל לשלטון מקומי, משרד הפנים, אוגוסט 2016.



משרד מבקר המדינה בדק כמה מדדים המשקפים את מצבה הכספי של עיריית רמלה בשנים 2014 עד 2018, בהשוואה לכלל העיריות (77) ול-21 עיריות שמספר תושביהן 50,000 - 100,000 (להלן - עיריות בינוניות), טווח אוכלוסייתה של רמלה. הניתוח מתבסס על נתוני הדוחות הכספיים המבוקרים שהיו בידי משרד הפנים לכל שנה מהשנים שנבדקו¹⁰. יודגש כי אף שעיריית רמלה אינה עשויה להיחשב רשות איתנה מאחר שהיא מקבלת מענקי איזון (ראו להלן), עדיין יש חשיבות רבה להבנת חוסנה על פי מידת עמידתה בתבחיני איתנותה של רשות מקומית.

גירעונות ומלוות

גירעון שוטף¹¹: לפי פקודת העיריות, היעדר גירעון שוטף לעירייה במשך שלוש שנים הוא תבחין לאיתנותה; שיעור גירעון שוטף הגבוה מ-10% עשוי להביא לידי מינוי חשב מלווה, ושיעור גירעון שוטף גבוה מ-15% עשוי להביא לידי פיזור המועצה. בכל אחת מחמש השנים האחרונות חתמה עיריית רמלה את השנה בגירעון שוטף, אך שיעור גירעונה השוטף בשנים אלה נמוך בהרבה מ-10%: בשנת 2018 הוא עמד על 0.3%, ובארבע השנים שקדמו לשנת 2018 היה 0.4% - 2.9%.

גירעון מצטבר ויתרת אשראי: אחד מתבחיני הפקודה לאיתנות של עירייה הוא שיעור הגירעון המצטבר שלה¹². לפי הפקודה, אפשר להכריז על עירייה כאיתנה אם שיעור גירעונה המצטבר אינו עולה על 12.5% ויתרת האשראי שקיבלה אינה עולה על 50% מהכנסותיה בתקציב השוטף¹³, או אם שיעור גירעונה המצטבר אינו עולה על 16% ויתרת האשראי בצירוף שיעור הגירעון המצטבר אינם עולים על 60% מהכנסותיה¹⁴. ואולם במקרה של גירעון שוטף גבוה מ-10%¹⁵, שיעור גירעון מצטבר הגבוה מ-15% הוא תבחין למינוי חשב מלווה לעירייה מטעם משרד הפנים. אם שיעור הגירעון השוטף גבוה מ-15%¹⁶, שיעור גירעון מצטבר גבוה מ-30% אף יכול להביא לידי פיזור המועצה.

10 במועד הביקורת, בנתוני כלל העיריות לא נכללו עדיין נתוני עיריות בארבע ונתניה לשנת 2018.

11 שיעור הגירעון השוטף לפי פקודת העיריות הוא היחס שבין הגירעון השוטף ובין הכנסות העירייה בתקציב השוטף, המפורטות בדוח המבוקר שהגירעון השוטף הופיע בו, למעט הכנסות כאמור לכיסוי הגירעון המצטבר והכנסות שנרשמו בשל הנחות בארנונה.

12 סעיף 232ב לפקודת העיריות.

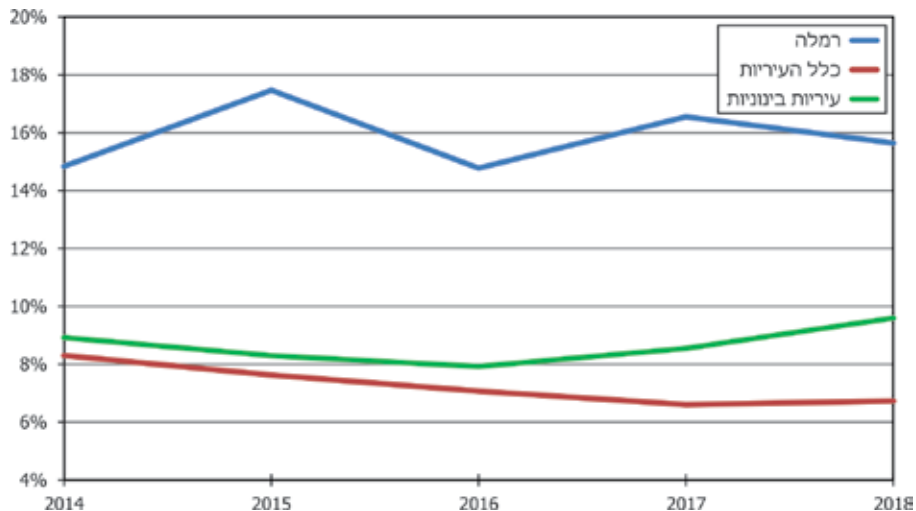
13 למעט הכנסות כאמור לכיסוי הגירעון המצטבר שלה והכנסות שנרשמו בשל הנחות בארנונה.

14 למעט הכנסות כאמור לכיסוי הגירעון המצטבר שלה והכנסות שנרשמו בשל הנחות בארנונה.

15 סעיף 142ב לפקודת העיריות.

16 סעיף 2 לתקנות העיריות (כללים למינוי ועדה למילוי תפקידי ראש הרשות המקומית והמועצה), התשס"ד-2004.

תרשים 3: שיעור הגירעון המצטבר בעיריית רמלה, בכלל העיריות ובעיריות בינוניות, 2014 - 2018



על פי נתוני הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בשנים 2014 עד 2018 חצה הגירעון המצטבר של עיריית רמלה את רף ה-15% שלוש פעמים, וב-2018 עמד על 15.6% בקירוב (כ-79 מיליוני ש"ח). שיעור זה גבוה מהשיעור הממוצע בכלל העיריות ובעיריות הבינוניות בכל השנים שנבדקו; בשנת 2018 היה גבוה ב-9% בקירוב מן השיעור הממוצע בכלל העיריות וב-6% בקירוב מן השיעור הממוצע של העיריות הבינוניות.

תקנה 4(ב) לתקנות הרשויות המקומיות (הכנת תקציבים), התשל"א-1971, קובעת: "היה לרשות המקומית גרעון משנים קודמות, תפריש בתקציב את הסכומים הדרושים לכיסוי הגרעון, או כל סכום אחר שאישר שר הפנים או מי שהסמיך לכך". בביקורת לא נמצא כי עיריית רמלה הפרישה בתקציבה סכום לכיסוי הגירעון המצטבר.

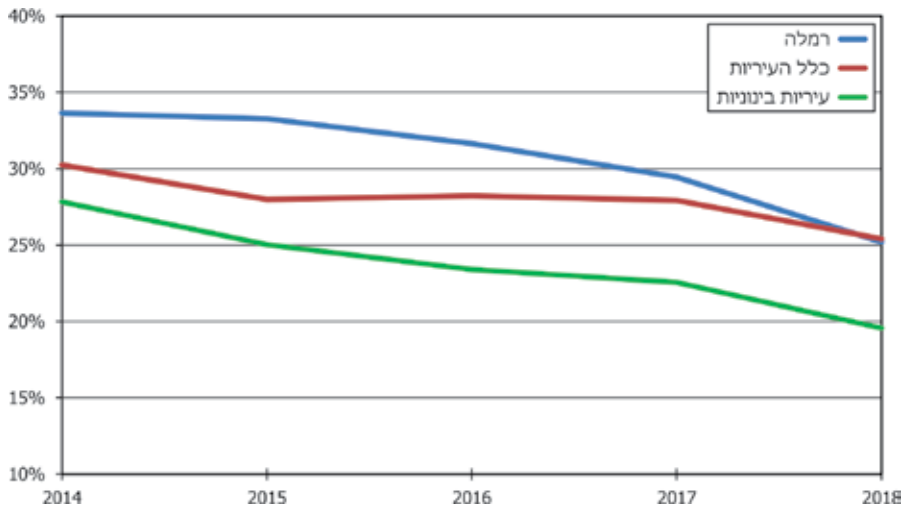
משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריית רמלה להכין תוכנית פעולה לצמצום הגירעון המצטבר ולהפריש כספים כנדרש בתקנה האמורה.

יש לציין כי בשלוש מחמש השנים המובאות בתרשים לא חצה הגירעון המצטבר של עיריית רמלה את רף ה-16%, ויתרת האשראי שלה בצירוף גירעונה המצטבר לא עלו על 60% מהכנסותיה (ראו פירוט להלן), ולפיכך עמדה עיריית רמלה בדרישות תבחין זה לאיתנותה.

בתשובתה של עיריית רמלה למשרד מבקר המדינה מ־פברואר 2020 (להלן - תשובת העירייה) מסרה כי מקורו של גירעונה המצטבר הוא בשנים 2004 - 2005, שהייתה קרובה בהן לפשיטת רגל ולכן הנפיקה איגרות חוב בסך 140 מיליון ש"ח. העירייה ציינה כי בשנתיים האחרונות, עקב התפטרותו של ראש העירייה הקודם, הייתה שרויה בתקופת בחירות ממושכת והדבר הכביד עליה מן הבחינה הכספית. עוד מסרה כי טיפלה בגירעונות בכוחות עצמה, בלי מענקים והלוואות מהממשלה, והיא מקדישה מאמצים רבים מאוד לייצוב חוסנה הכספי ולחיזוקו. טיפול בגירעון מצטבר שנוצר במשך שנים רבות הוא משימה מורכבת והעירייה עושה כל מאמץ לפעול בנושא - ראייה לכך היא הצטמצמות הגירעון השוטף.

עומס המלוות: שיעור עומס המלוות¹⁷ של הרשות המקומית מלמד על מבנה ההון שלה. בפקודת העיריות לא נקבע רף לשיעור עומס מלוות אלא כחלק מתחשיב המביא בחשבון את שיעור הגירעון המצטבר, כמוסבר לעיל. ואולם משרד הפנים קבע בעבר כי שיעור עומס מלוות הגבוה מ-34% הוא תבחין למצב כלכלי בסיכון¹⁸.

תרשים 4: שיעור עומס המלוות ברמלה, בכלל העיריות ובעיריות בינוניות, עד 2018



על פי נתוני הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

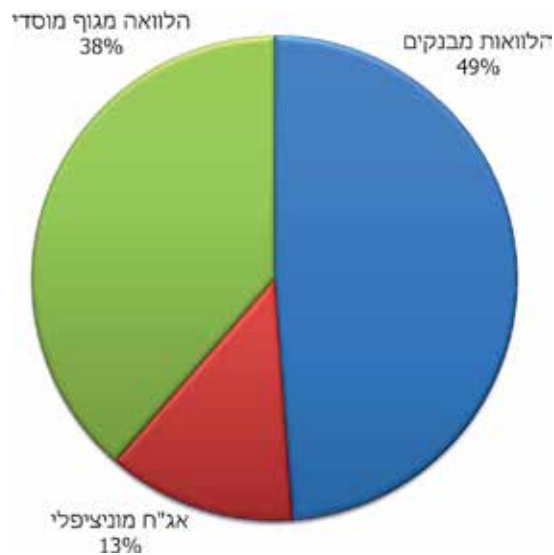
17 מקובל לחשב את שיעור עומס המלוות כיחס בין עומס המלוות המחושב בדוח הכספי המבוקר ובין הכנסות הרשות, למעט הכנסות לכיסוי הגירעון המצטבר והכנסות שנרשמו בשל הנחות בארנונה. ראו משרד הפנים, המדריך לחשב המלווה ברשות המקומית, דצמבר 2018.

18 ראו מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתי 63 (2013), בפרק על היבטים בתפקוד משרד הפנים כמאסדר של השלטון המקומי, עמ' 1269.

מהתרשים שלעיל עולה כי במרוצת השנים שנבדקו השתפר מצבה של עיריית רמלה: שיעור עומס המלוות שלה ירד מ-33.6% בשנת 2014 ל-25.2% בשנת 2018, ובסך הכול היא לא חצתה את רף ה-60% בצירוף הגירעון המצטבר. השוואה לכלל העיריות מראה כי שיעור עומס המלוות בעיריית רמלה זהה בסוף שנת 2018 לשיעור ממוצע עומס המלוות של כלל העיריות. ואולם עומס המלוות הממוצע בעיריות הבינוניות עמד ב-2018 על 19.6% - נמוך ב-5.6% משל עיריית רמלה.

סך המלוות של עיריית רמלה לסוף שנת 2018 היה 127 מיליון ש"ח, לפי החלוקה שלהלן:

תרשים 5: הרכב המלוות של עיריית רמלה, 2018 (במיליוני ש"ח)



המקור: עיריית רמלה, דוח כספי מבוקר לשנת 2018.



מהתרשים עולה כי בהרכב המלוות של עיריית רמלה יש איגרות חוב שהנפיקה בעצמה בשנת 2005. הנפקה זו של איגרות החוב ייחודית לעיריית רמלה ולשלוש רשויות מקומיות אחרות¹⁹. עיריית רמלה מחזרה חלק מאיגרות החוב באמצעות הלוואה שלקחה מגוף מוסדי בשנת 2016, על מנת לשפר את תנאי המימון. יש לציין לחיוב פעולה זו, אשר הורידה את עלויות הריבית שהעירייה משלמת מ-5.1 מיליון ש"ח בשנת 2015 ל-3.2 מיליון ש"ח בשנת 2018, ופינתה משאבים כספיים לצרכים אחרים.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לעודד את הרשויות המקומיות לבחון מדי פעם את מבנה החוב שלהן ולפעול למחזורו, על מנת להוריד את עלויות המימון ככל האפשר.

הכנסות הרשות המקומית

מקורות ההכנסה בתקציב הרגיל של רשויות מקומיות הם הכנסות עצמיות, השתתפות משרדי הממשלה במתן שירותים ממלכתיים, מענקי ממשלה ומלוות. ההכנסות העצמיות של הרשות מקורן בעיקר ארנונה, אגרות והיטלים שהיא גובה.

מענק איזון: מענק איזון הוא מענק הניתן לחלק מהרשויות המקומיות כדי לצמצם את הפער בין הוצאותיהן להכנסותיהן. גובהו נקבע על פי נוסחה וכללים של משרד הפנים ועל פי אילוצי התקציב. זכאות למענק איזון משמעותה גירעון מובנה בתקציב הרשות המקומית, חוסר עצמאות כלכלית שלה והיעדר בסיס כלכלי איתן לפעילותה. על פי פקודת העיריות²⁰, רשות המקבלת מענק איזון אינה יכולה להיחשב רשות איתנה. עיריית רמלה מקבלת מענק איזון - ב-2018 היה גובהו כ-39 מיליון ש"ח ושיעורו מתקציב העירייה היה כ-7%, שיעור נמוך מאשר בשנת 2010, אז היה כ-12%.

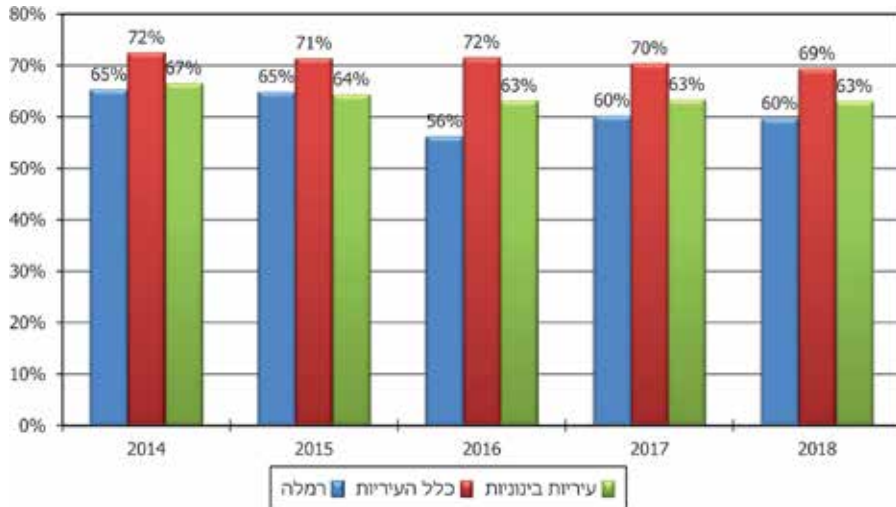
התפלגות מקורות ההכנסה של רשות מקומית מלמדת בין השאר על מידת עצמאותה התקציבית ועל החוסן המבני שלה - ככל שגבוה יותר משקלן היחסי של ההכנסות העצמיות מכלל הכנסותיה, כן בסיסה הכלכלי איתן יותר, תלותה בשלטון המרכזי מעטה יותר, ורבה יותר יכולתה לגייס אשראי בתנאים טובים.

19 על פי מצגת של רשות ניירות ערך, "אג"ח מוניציפליות", 2013, ארבע העיריות שהנפיקו אג"ח הן אילת, יהוד-מונסון, רמלה ורעננה.

20 סעיף 232א(ב)(5).

שיעור ההכנסות עצמיות²¹: לפי פקודת העיריות, תבחין הכרחי אחר להכרזת איתנות הוא הכנסה עצמית העולה על 62.5% מן ההכנסות. לפי בדיקה שעשה משרד הפנים, יש מתאם חיובי בין שיעור ההכנסות העצמיות של רשויות מקומיות ובין מצב הכלכלי, ונמצא כי רשויות איתנות מתאפיינות בהכנסות עצמיות ששיעורן גבוה

תרשים 6: שיעור ההכנסה העצמית בעיריית רמלה, בכלל העיריות ובעיריות בינוניות, 2014 - 2018



על פי נתוני הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים לעיל עולה שעיריית רמלה עמדה בתבחין זה לאיתנות בשנים 2014 ו-2015 אך בשלוש השנים שאחריהן ירד שיעור הכנסתה העצמית ובשנת 2018 עמד על 60%. סיבת הירידה היא הגידול הנמוך של ההכנסות העצמיות של העירייה יחסית לגידולן של כלל ההכנסות בתקציבה.

גם ברשויות מקומיות בקבוצות השוואה ירדו שיעורי ההכנסות העצמיות במרוצת השנים, אם כי ירידה מתונה יותר: ההכנסה העצמית הממוצעת של כלל העיריות ירדה מ-72% ל-69% ושל העיריות הבינוניות - מ-67% בקירוב ל-63% בקירוב.

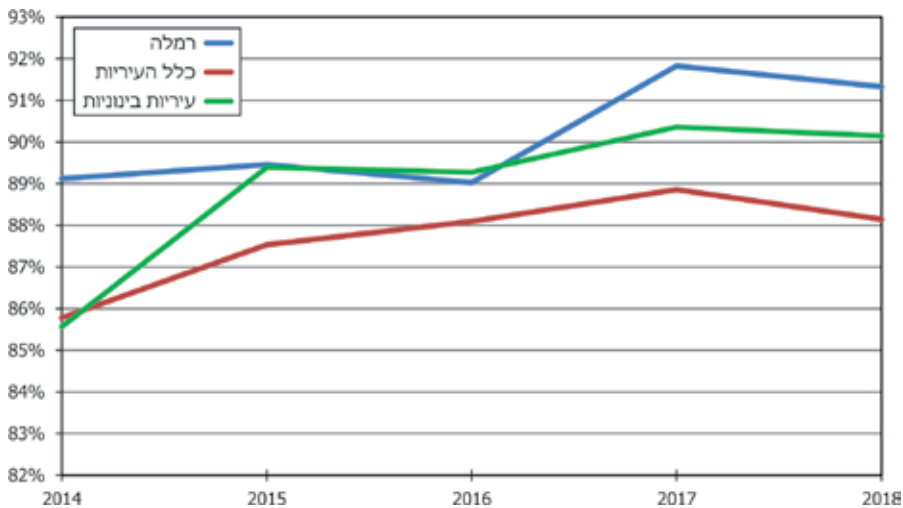
משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריית רמלה לבחון דרכים להגדלת הכנסותיה העצמיות, כדי לחזק את איתנותה הפיננסית ולצמצם את תלותה בממשלה.

21 לפי פקודת העיריות, שיעור ההכנסות העצמיות הוא היחס בין ההכנסות העצמיות של העירייה לכלל הכנסותיה המפורטות בדוח השנתי המבוקר האחרון, למעט הכנסות כאמור לכיסוי הגירעון המצטבר והכנסות שנרשמו בשל הנחות בארנונה.

שיעור גביית ארנונה²²: ארנונה היא מס המוטל על מחזיקי נכסים בשטח הרשות המקומית - נכסים למגורים ונכסים לשימושים אחרים, כמו בתי עסק, בתי מלון ומבני תעשייה. ההכנסות מארנונה מיועדות למימון פעולותיה של הרשות.

תבחין לאיתנות²³ של עירייה הוא גביית ארנונה בשיעור העולה על 80% מחיובי הארנונה השוטפים בכל אחת משלוש השנים שקדמו לשנת הכספים. ככל ששיעורי גביית הארנונה גבוהים יותר, כך גדלה ההכנסה העצמית של הרשות ורבות יותר יכולתה הכלכלית ועצמאותה. זאת ועוד, שיעורי גבייה גבוהים הם ביטוי למינהל תקין ומשקפים חלוקה שוויונית של נטל המס.

תרשים 7: שיעור גביית הארנונה ברמלה, בכלל העיריות ובעיריות בינוניות, 2014 עד 2018



על פי נתוני הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

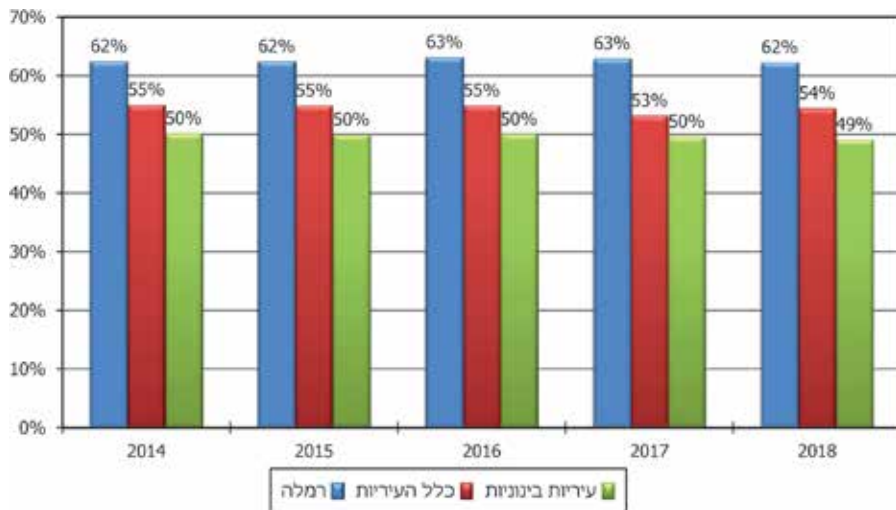
מהתרשים שלעיל עולה כי בחמש השנים האחרונות היו שיעורי הגבייה של הארנונה ברמלה גבוהים מ-89%, משמע שהעירייה מקיימת תנאי זה לאיתנות. יתר על כן, יצוין לחיוב כי מ-2017 שיעורי הגבייה ברמלה גבוהים מ-90% - כ-3% יותר משיעורי הגבייה הממוצעים בכלל העיריות וכ-2% יותר משיעורי הגבייה הממוצעים בעיריות בינוניות.

22 לפי פקודת העיריות, "שיעור גבייה" לעניין ארנונה או אספקת מים הוא היחס שבין סך כל התקבולים מארנונה או מאספקת מים שגבתה העירייה בשנת כספים ובין הסכומים המגיעים לה באותה שנה בעד ארנונה או בעד אספקת מים, לפי העניין, על סמך הודעות תשלום שהמציאה לחייבים. החישוב להלן מתייחס לחיוב נטו, כלומר לאחר ניכוי הנחות בארנונה.

23 סעיף 232א(ב) (6) לפקודת העיריות.

ארנונה למבנים שאינם למגורים: לפי נתוני משרד הפנים יש קשר בין החוסן הכספי של רשות מקומית ובין תמהיל הכנסותיה מארנונה למגורים ושלא למגורים. למשל, ברשויות איתנות היה חיוב ארנונה שלא למגורים 58% מסך חיובי הארנונה, ואילו ברשויות שמצבן הכלכלי אינו איתן והן נדרשות להתייעלות כלכלית היה שיעור חיוב הארנונה שלא למגורים 48% בלבד מסך חיובי הארנונה. ההסבר לכך הוא שארנונה שמשלמים התושבים אינה מכסה את כלל הוצאות הרשות המקומית על שירותים הניתנים להם, כגון שירותי חינוך, רווחה וניקיון, ואילו עסקים ותעשייה משלמים תעריפי ארנונה גבוהים אך צורכים פחות שירותים, והוצאות העירייה בגינם פחותות.

תרשים 8: שיעור חיוב ארנונה שאינה למגורים ברמלה, בכלל העיריות ובעיריות בינוניות, עד 2014



על פי נתוני הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה. מהתרשים שלעיל עולה כי בחמש השנים האחרונות שיעור חיוב הארנונה שאינה למגורים ברמלה גבוה מ-61%, שיעור המאפיין רשויות איתנות. עוד עולה כי שיעור זה גבוה ברמלה ב-8% בערך מהשיעור הממוצע בכלל העיריות וב-12% בערך מהשיעור הממוצע בעיריות בינוניות.

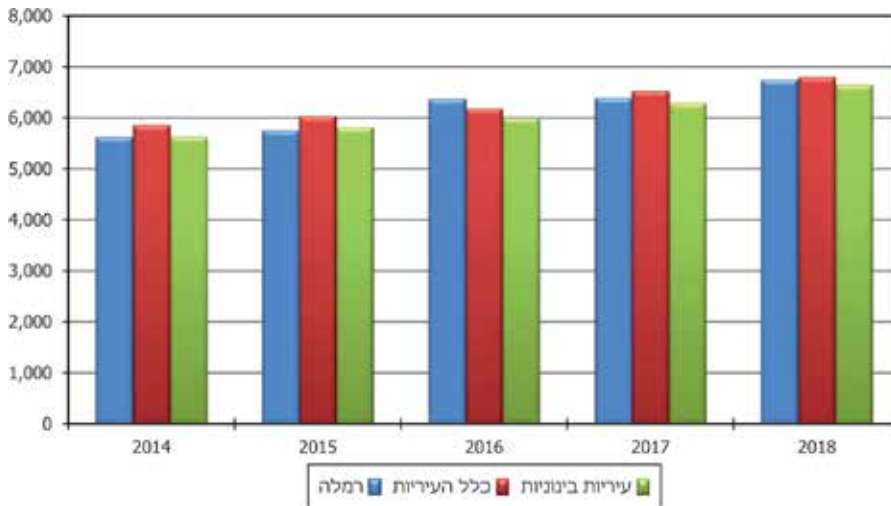
שמירה על שיעור גבוה יחסית של חיוב הארנונה שאינה למגורים ואף הגדלתו עשויות לתרום לאיתנותה הכספית של העירייה. בהמשך הדוח יובאו נתונים על השטחים המחויבים כיום בארנונה לסוגיה ועל הצפוי בעתיד בנושא זה.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפרוואר 2020 (להלן - תשובת משרד הפנים) כי מנכ"ל המשרד והגורמים המקצועיים במטה ובמחוזות מקיימים בקרה שוטפת על מצבן הכלכלי של כלל הרשויות המקומיות ובמסגרת זו מחליטים על צעדים שיש לנקוט.

הוצאה ממוצעת לתושב

משרד מבקר המדינה בדק את היחס בין מספר התושבים בעיר ובין ההוצאות בתקציב הרגיל של העירייה²⁴. יש לציין כי חלק מהכנסות העירייה מקורן בכספים המועברים מהממשלה, בעיקר בתחום החינוך והרווחה, וגודלם של סכומים אלה משתנה לפי מאפייניה של מערכת החינוך ולצורכי הרווחה. זאת ועוד, חלק מהמימון של שירותי החינוך ניתן במישרין ממשרדי ממשלה למוסדות החינוך. לכן, ההוצאה הממוצעת לנפש היא נתון המשקף את המשאבים שהיו בידי עירייה לשם מתן שירות לתושב, לא בהכרח את המשאבים שהושקעו בתושב בפועל.

תרשים 9: הוצאה ממוצעת לתושב ברמלה, בכלל העיריות ובעיריות בינוניות (בש"ח), עד 2018



על פי נתוני הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

התרשים מלמד כי בשנים 2014 עד 2018 צמחה ההוצאה הממוצעת לתושב ברמלה ב-20%, מ-5,628 ש"ח ב-2014 ל-6,743 ש"ח ב-2018. בשנים 2014 ו-2015 הייתה הוצאה זו דומה ברמלה ובעיריות בינוניות, ומשנת 2016 היא גבוהה יותר מן הממוצע בעיריות אלו. הפער בין רמלה ובין כלל העיריות בהוצאה הממוצעת

24 יחס זה מאפשר להשוות את המשאבים שהיו בידי רשויות מקומיות שונות למתן שירותים לתושבים.



לתושב הוא זניח - בשנת 2018 הייתה ההוצאה הממוצעת לתושב בכלל העיריות 60 ש"ח יותר מברמלה.

יש לציין כי עיריית רמלה הגדילה מאוד את ההוצאה הממוצעת לתושב ובעת הביקורת היא הייתה דומה להוצאה הממוצעת של כלל העיריות. ואולם ירידה בהכנסות העצמיות של העירייה, כפי שהוצג לעיל, עלולה להביא לידי הקטנת שיעורי הצמיחה שהשיגה העירייה בנתון זה בחמש השנים האחרונות ולידי פגיעה במשאבים שיהיו לה למתן שירותים לתושבים.

השוואה בין רמלה לרשויות מקומיות בסביבתה

משרד מבקר המדינה בדק את מצבה של רמלה יחסית ליישובים הסובבים אותה. הנחת היסוד היא שככל שיהיה לרמלה יתרון על היישובים סביבה במשאבים שהיא משקיעה בשירותים לתושב וברמת השירותים לתושב, כך תגבר האטרקטיביות שלה לאוכלוסיות חזקות מהבחינה החברתית-כלכלית ולעסקים שבכוחם להגדיל את ההכנסות העצמיות של העירייה.

לוח 2: השוואה בין רמלה לרשויות מקומיות בסביבתה בפרמטרים חברתיים-כלכליים

רשות מקומית	דירוג חברתי-כלכלי (2015)	הוצאה ממוצעת לתושב (2017, ש"ח)	הוצאה ממוצעת לתושב למעט חינוך ורווחה ** (ש"ח) (2017)	שכר חודשי ממוצע, שכירים (2016, ש"ח)	הכנסה חודשית ממוצעת, עצמאים (ש"ח) (2016)	אחוז השכירים המשוחכרים מינימום (2017)	אחוז מקבלי השלמת הכנסה מבין מקבלי קצבות זקנה (2017) ושאיירים (2017)***	בעלי הרשעה פלילית - בני 19 ומעלה (2016, פרומיל)***
מועצה מקומית באר יעקב	7	9,939	6,307	10,733	11,838	25.4	11.0	
מועצה אזורית ברנר	8	15,711	9,766	12,775	10,342	29.4	0.9	
מועצה אזורית גזר	8	6,640	3,528	12,103	13,817	30.3	1.5	
לבנה לוד	7	6,976	3,770	9,523	10,769	33.7	17.6	
מודיעין-מכבים-רעות	3	5,381	2,768	7,085	8,054	41.1	34.1	6.4
נס ציונה	8	6,191	2,531	13,746	12,748	26.6	7.4	1.3
ראשון לציון	8	7,618	3,396	12,955	12,643	27.1	9.3	
רחובות	7	6,447	3,479	10,021	11,367	32.1	16.8	3.1
רמלה	7	6,365	3,210	10,187	10,459	34.4	15.9	3
מועצה אזורית שדות דן*	4	6,391	3,373	7,102	8,892	39.6	29.1	6.7
מועצה אזורית שדות דן*	6	7,048	3,083	9,203	10,093	37.3	3.8	

המצב החיובי ביותר בנתון הנבדק.
 מצב ביניים בנתון הנבדק.
 המצב השלילי ביותר בנתון הנבדק.

על פי נתוני הלמ"ס (קובץ רשויות 2017 דוחות לתושב של הרשויות המקומיות), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* עד 2018 נקראה עמק לוד.

** הוצאות בניכוי חינוך ורווחה משקפות את ההוצאה בשירותים מוניציפליים.

*** נתון זה קיים רק עבור עיריית שמשפר תושביון יותר מ-50,000.



מהנתונים בלוח 2 עולה כי בהוצאותיה לתושב עיריית רמלה דומה לרוב היישובים בסביבתה, אך הפרמטרים המלמדים על מצבה החברתי-כלכלי של אוכלוסייתה נמוכים יחסית לאוכלוסיותיהן של הרשויות הסמוכות לה (וכך גם בלוד). מצבה הכלכלי הנמוך של האוכלוסייה עלול להשפיע על חוסנה הכספי של העירייה, בשל הוצאות על שירותי רווחה מזה וצמצום ההכנסות מארנונה מזה, שכן העירייה מעניקה הנחות בארנונה על פי מבחני הכנסה.

מצבה החברתי והכלכלי של רמלה יחסית ליישובים בסביבתה מחייב את העירייה לשמור על חוסנה הכספי, על מנת לשמר ואף להגדיל את ההוצאה הממוצעת לתושב, אשר עשויה להוות מנוף לשיפור המצב החברתי-כלכלי בעיר, ועל מנת לשפר את האטרקטיביות שלה.

תהליכי פיתוח ברמלה והשפעתם על תמהיל ההכנסות מארנונה

רמלה מצויה בתהליכי פיתוח מואצים בעקבות הקמת שכונות חדשות. בשנים 2008 - 2018 גדלה אוכלוסיית העיר ב-15% בערך; אוכלוסיית ישראל כולה גדלה באותן שנים ב-21.5%. ואולם בארבע-חמש השנים הקרובות, בעקבות תהליכי הפיתוח האמורים, צפויה אוכלוסיית רמלה לגדול ב-32% (ראו להלן).

כפי שצוין לעיל, תמהיל ההכנסות מארנונה מצביע על האיתנות הפיננסית של רשות מקומית ועל יכולתה לממן שירותים לתושבים. משרד מבקר המדינה בדק תמהיל זה בשטחים המחויבים בארנונה בשתי נקודות זמן שונות בעבר, ואת השינויים הצפויים בו בעקבות פיתוח העיר, על פי נתונים בתוכניות מתאר המצויות בשלבים שונים של אישור ומימוש. להלן פירוט.

שטחים המחויבים בארנונה ופיתוחם

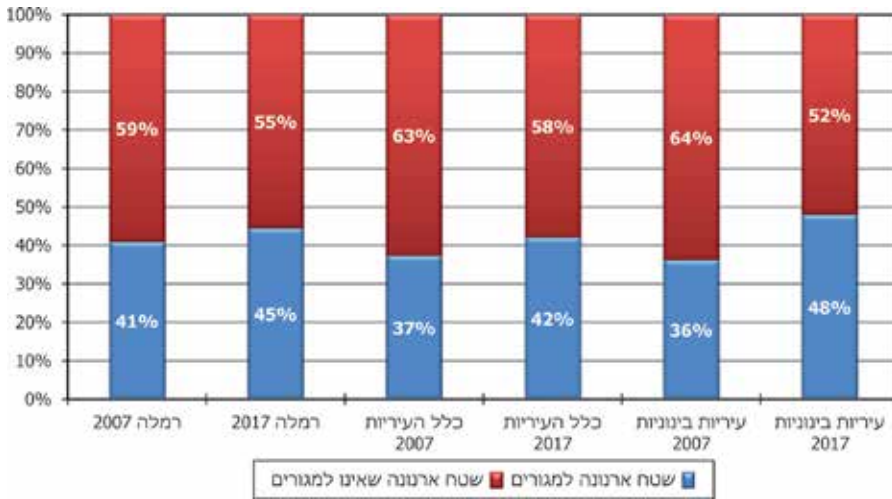
רשויות מקומיות מסווגות את הנכסים בשטחי שיפוטן על פי שימושיהם: מגורים, משרדים, שירותים ומסחר, תעשייה ומלאכה, ובתי מלון. כאמור, יש משמעות כלכלית להיקף הנכסים שאינם משמשים למגורים, בשל ההכנסות מארנונה הנגזרות מכל אחד מסוגי הנכסים והשוני בהוצאות העירייה על מתן שירותים בהתאם לאופיים של השימושים השונים.



משרד מבקר המדינה בחן את הרכב השטחים המחויבים בארנונה ברמלה בהשוואה לרשויות אחרות ובהשוואה לעבר, ואת התחזיות להתפתחות העתידית של שטחי העיר שחויבו בארנונה²⁵.

התרשים שלהלן מציג את הרכב השטחים שחויבו בארנונה ב-2007 וב-2017, ברמלה וברשויות אחרות:

תרשים 10: תמהיל השטחים שחויבו בארנונה ברמלה, בכלל העיריות ובעיריות בינוניות, 2007 ו-2017



המקור: הלמ"ס, קובץ רשויות 2007 ו-2017.

התרשים מלמד כי בשנים 2007 - 2017 ירד ב-4% שיעור השטחים המחויבים בארנונה שלא למגורים ברמלה. נתון זה מחדד את הצורך של העירייה להיערך לשמירת חוסנה הכספי.

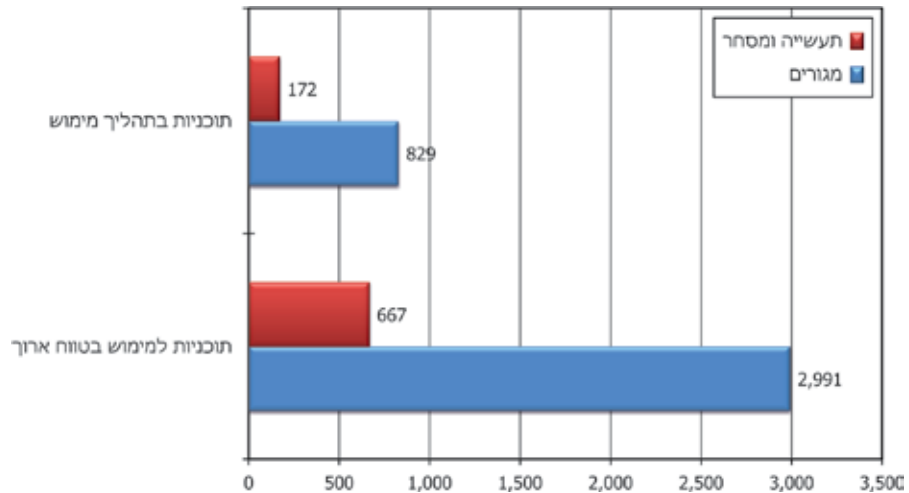
השטחים בתוכניות המתאר

משרד מבקר המדינה בחן גם את תוכניות הפיתוח העתידי של רמלה. תוכניות אלה נחלקות לשני סוגים, לפי צפי מימושן: תוכניות בתהליך מימוש שנתונין משתקפים במספר התחלות בנייה ובמספר היתרי הבנייה שניתנו מכוחן; ותוכניות שעשויות להתממש אך אין ודאות לגבי היקף מימושן ומועדן - למשל תוכניות מאושרות שטרם בוצעו ותוכניות בהליך תכנון סטטוטורי במוסד תכנון. בתרשים

²⁵ רשויות שונות זו מזו בשיטות חישובם של השטחים לחיוב ארנונה, אך הדבר אינו מתבטא בנתונים הרשמיים ולכן אי אפשר להביאו בחשבון. התמהיל בחלק מהרשויות היה עשוי להיות שונה במקצת אילו הייתה שיטת החישוב אחידה.

שלהלן מוצגות התוספת למ"ר של מגורים ושל תעשייה ומסחר ברמלה, לפי שני סוגי התוכניות.

תרשים 11: שטחי מגורים ושטחי תעשייה ומסחר בתוכניות שונות, ספטמבר 2019 (באלפי מ"ר)



המקור: עיריית רמלה, מינהל ההנדסה.

התרשים מלמד כי הפיתוח העתידי מכוון רובו ככולו למגורים ועל כל מטר רבוע המתוכנן לתעשייה ומסחר מתוכננים 4 מ"ר ויותר למגורים. יש לציין כי רוב התוספת של שטחי המגורים בעיר בתוכניות בתהליך מימוש הוא חלק מהסכם גג שחתמו המדינה ועיריית רמלה בשנת 2015, לבנייה של עד 7,500 יחידות דיור. מדובר בתוספת של 34% ביחידות הדיור בעיר יחסית לחודש יוני 2018. פיתוח זה צפוי להגדיל את מספר תושבי העיר ב-26,000 בקירוב²⁶, כלומר ב-32%.

על פי בנק ישראל²⁷, תוספת של שטחי בנייה למגורים בעקבות הסכמי גג עלולה להחמיר את מצבן הפיננסי של הרשויות המקומיות, בשל הצורך לספק שירותים שוטפים לתושבים החדשים, ועל כן ממליץ בנק ישראל שלצד פיתוח שטחי מגורים יפותחו גם שטחי מסחר ותעשייה. למסקנה דומה הגיע אגף בכיר תכנון ופיתוח ההון האנושי ברשויות המקומיות, במשרד הפנים, שבחן את השפעותיהם הצפויות של הסכמי גג על רשויות מקומיות²⁸.

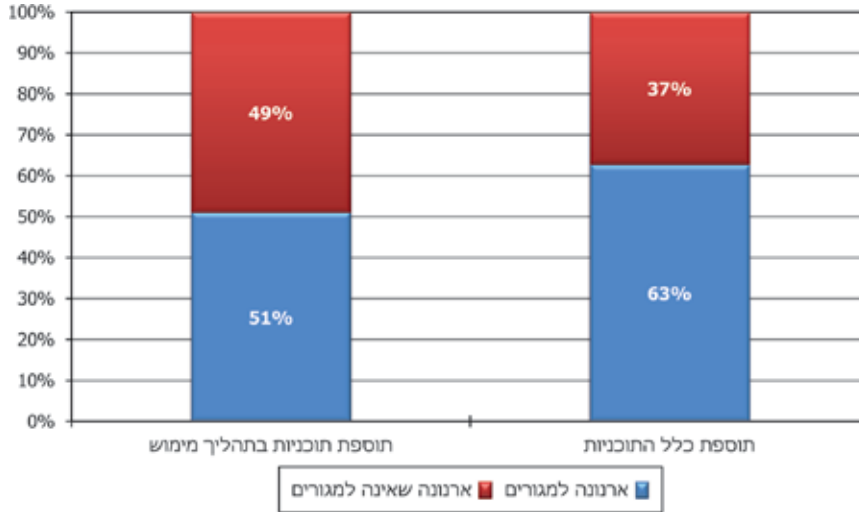
26 מבוסס על הנחה שגודלו הממוצע של משק בית הוא 3.5 נפשות (בדומה למצב הקיים ברמלה).

27 בנק ישראל, דין וחשבון שנתי 2017, פרק ט' - שוק הדיור, עמ' 231 - 235.

28 אגף בכיר תכנון ופיתוח ההון האנושי ברשויות המקומיות במשרד הפנים, הסכמי גג ברשויות מקומיות כהדמנות לצמיחה, 2019, עמ' 42.

את ההשפעה על תמהיל השטח המחויב בארנונה למגורים ובארנונה שאינה למגורים אפשר לראות בתרשים שלהלן:

תרשים 12: תמהיל השטחים המחויבים בארנונה בעקבות מימוש תוכניות ברמלה



על פי נתוני עיריית רמלה (מינהל ההנדסה), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מסתבר אפוא כי התוכניות שבתהליך מימוש יקטינו ב-6% את שטחי הארנונה שאינם למגורים, מ-55% ל-49%. ירידה בחיוב הארנונה שלא למגורים והצורך לספק לתושבים החדשים שירותים מוניציפליים עלולים להביא לידי גירעון בתקציבה השוטף של העירייה. יישומן של תוכניות הפיתוח כולן עלול להקטין שיעור זה ל-37%. ואולם יש לציין כי מדובר בתוכניות לטווח ארוך שאין ידוע אם יתממשו במלואן ואין יודעים את קצב מימושו.

השפעת הפיתוח לפי הסכמי הגג

משרד הפנים גיבש מודל כלכלי לבחינת השפעתו של הפיתוח המואץ של רשויות מקומיות במסגרת הסכמי הגג. המודל מתבסס על שלושה מדדים לחוסן כלכלי: שטחי התעסוקה לנפש, שיעור חיוב הארנונה שלא למגורים מכלל חיוב הארנונה, וחיוב הארנונה שלא למגורים לנפש. אמות המידה למדדים אלה הם מאפיינים של רשויות מאוזנות ואיתנות כלכלית. לפי חישובי משרד הפנים, על סמך הנחות לגבי קצב המימוש של התוכניות, בעוד חמש שנים צפויה ירידה בחוסן הכלכלי של עיריית רמלה ובהיקף המשאבים שיהיו לה לספק שירותים לתושב.



משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריית רמלה לבחון את ההשפעות הצפויות של תוכניות הפיתוח שלה על חוסנה הפיננסי ועל הכלכלה העירונית. מומלצים גם היערכות ארגונית לשינויים הצפויים בהיקף השירותים שיהיה עליה לתת ולפריסתם המרחבית, ועיצוב המנגנון העירוני בהתאם לצרכים החדשים.

בתשובתה כתבה העירייה כי ביקשה ממשרד הפנים שיוסיף לשטח שיפוטה, מן המועצה האזורית גזר, שטחים נרחבים למסחר ולמגורים אך הנושא מוקפא בשל תקופת הבחירות. עוד ציינה העירייה כמה מהתוכניות שנכללו בסקירה לעיל, תוכניות שהיא פועלת לקידומן: תכנון של אזור תעשייה משותף לה ולרשויות סמוכות ששטחו כ-3,000 דונם ושטחי תעסוקה בקריית בריאות בעיר.

משרד הפנים השיב כי הגם שהמשרד אינו שותף להסכמי הגג, הוא יזם מחקר בנושא, הכולל גם הצעה להפעלת כלים יישומיים להתמודדות עם הפיתוח המואץ. זאת ועוד, מינהל הפיתוח במשרד הפנים הציע לרשויות המקומיות את עזרתו המקצועית ויש רשויות שכבר קיבלו ניתוח מעמיק של מצבן והצעות לכיווני פעולה - ורמלה תוזמן בקרוב לקבלת סיוע דומה. יתר על כן, כרשות המתמודדת עם בעיות מורכבות, רמלה מקבלת סיוע בתחום ההון האנושי וההיערכות הארגונית: משרד הפנים מרכז מאמץ לחיזוקה והקצה כ-600 אלף ש"ח לפעולות של היערכות הקשורות בדירור המואץ.

תמהיל שימושי קרקע

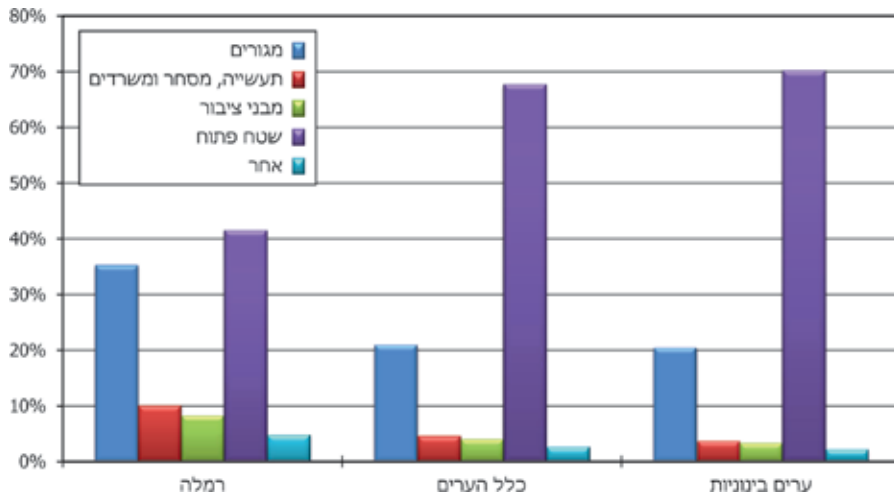
את שטח העיר אפשר לסווג לפי השימוש בו. נוסף על הנתונים שהוצגו לעיל יובאו להלן נתונים משלימים של הלמ"ס²⁹ על תמהיל שימושי הקרקעות המיועדות למגורים, למסחר ומשרדים ולתעשייה, מבני ציבור, שטח פתוח³⁰ ואחר³¹ ברמלה, בכל הערים ובערים בינוניות. תמהיל זה משקף את אופי הפעילות הכלכלית בעיר ומצביע על פוטנציאל ההכנסות מארנונה.

29 מסך הקטגוריות שהלמ"ס סיווגה וקיבצה לפיהן את שימושי הקרקע נבחרו שימושי קרקע בשטחים עירוניים שיש להם זיקה לפיתוח כלכלי ולהגדלת הכנסות העירייה מארנונה.

30 שטחים אלו כוללים שימושי כרייה וחציבה, חפירות ארכיאולוגיות, קרקע מכוסה שיחים, סלעים וכיו"ב; במקרים רבים שטחים אלו אינם מתאימים לפיתוח.

31 מתקנים חקלאיים ותשתיות תחבורה.

תרשים 13: תמהיל שימושי קרקע ברמלה, בכלל הערים ובערים בינוניות, 2013



המקור: הלמ"ס, קובץ רשויות 2017.

מהתרשים עולה כי נכון ל-2017 היקף שטחי הקרקע ברמלה המיועד למגורים כמו גם היקפם של שטחי הקרקע המיועדים לתעשייה, מסחר ומשרדים גבוה מהמוצע בכלל הערים ובערים בינוניות. עם זאת, תוכניות הפיתוח בה מוטות מאוד לטובת מגורים. ראוי כי עיריית רמלה תבחן דרכים לפיתוחן של הקרקעות המיועדות לתעשייה, למסחר ולמשרדים בשטח שיפוטה, באופן שיאפשר לה להתמודד עם האתגרים הפיננסיים הצפויים לה בשל צמצום השטחים המחויבים בארנונה שאינה למגורים.

ניהול ההון האנושי בעירייה

התשתית

רקע

ביוני 2019 הועסקו בעיריית רמלה 1,460 עובדים - כמחציתם בתחום החינוך. בעשור האחרון חל שינוי גדול במספר העובדים בעיריית רמלה, כמפורט להלן:

לוח 3: נתונים נבחרים על ההון האנושי והוצאות שכר בעיריית רמלה, בשנים 2008, 2013, 2018

השיוני מ-2008 ל-2018	השיוני מ-2013 ל-2018	2018	2013	2008	
15%	8%	80,996	74,846	70,550	מספר התושבים
מצבת כוח אדם ממוצעת לפי שירותים:					
110%	60%	730	455	348	חינוך
38%	11%	91	82	66	שירותי רווחה
333%	13%	26	23	6	מוניציפליים בחוזה בכירים
27%	20%	274	229	216	מוניציפליים
0%	0%	3	3	3	נבחרים ציבור המכהנים בשכר
13%	11%	279	252	248	פנסיונרים
58%	34%	1,403	1,044	887	סה"כ משרות
הוצאות שכר לפי שירותים (אלפי ש"ח):					
172%	83%	96,559	52,782	35,442	חינוך
74%	21%	16,222	13,396	9,298	רווחה
200%	19%	9,640	8,076	3,216	מוניציפליים בחוזה בכירים
73%	32%	52,808	40,008	30,552	מוניציפליים
19%	4%	2,084	2,000	1,744	נבחרים
44%	13%	36,091	31,813	25,093	פנסיונרים
103%	44%	213,404	148,075	105,345	סה"כ הוצאות שכר (אלפי ש"ח)
18%	8%	39%	36%	33%	שיעור הוצאות שכר מהתקציב

המקור: דוחות כספיים מבוקרים של עיריית רמלה לשנים 2008, 2013, 2018.



מהלוח עולה כי בשנים 2008 - 2018 גדל מספרם של תושבי רמלה ב-15%, לעומת גידול של 103% בהוצאות העירייה על שכר. וכי מספר המשרות לאלף תושבים³² עלה מ-9 בשנת 2008 ל-14 בשנת 2018, עלייה של 55%; עיקר הגידול היה במספר עובדי העירייה בתחום החינוך - מ-5 לאלף תושבים בשנת 2008 ל-9 לאלף תושבים בשנת 2018.

בתשובת העירייה נכתב כי הגידול במספר עובדי העירייה ובהוצאות שכר נבע מהחובה שהטילה הממשלה להוסיף סיעות בגני הילדים, בלי קשר לגידול באוכלוסייה; מהעברת תוכניות לביצוע משרדי הממשלה לשלטון המקומי, בעיקר בתחומי החינוך והרווחה; ומגידול נכבד במספר מוסדות החינוך בעיר. עוד ציינה העירייה כי הגידול בהוצאות השכר שלה בשנים האמורות דומה לגידול בהוצאות השכר בעיריות הסמוכות לה שמאפייניהן הדמוגרפיים דומים לשלה.

המבנה הארגוני של העירייה

המבנה הארגוני ברשות מקומית הוא הבסיס לקביעתו של תקן כוח אדם ברשות, להגדרת תפקידים, להגדרת קשרי הגומלין בין בעלי התפקידים ובין תחומי האחריות המוטלים עליהם, וליצירת המדרג הניהולי ברשות. הוא אמור לתת ביטוי ליעדיה של הרשות וליצור סביבת עבודה ההולמת את מטרותיה, שכל עובד בה יודע את תפקידו ואת האחריות הנלווית לתפקידו. לפיכך ראוי לבחון מדי פעם את המבנה הארגוני של העירייה ולעדכנו, לייעלו ולשפרו על פי השינויים בצורכי הרשות, בגודלה ובהיקף פעולתה.

כאמור, עיריית רמלה חתמה על הסכם גג אשר צפוי להגדיל את מספר משקי הבית בה ב-34% בקירוב. על פי בחינה³³ של אגף בכיר תכנון ופיתוח ההון האנושי ברשויות המקומיות במשרד הפנים, הסכם הגג מציב לעירייה אתגר בניהול ההון האנושי שלה, בשל כמות התושבים החדשים שייתוספו לרשות והצורך להגדיל את תפוקת העירייה למענם.

32 מספר המשרות ללא פנסיונרים חלקי מספר התושבים, כפול אלף.

33 אגף בכיר תכנון ופיתוח ההון האנושי ברשויות המקומיות במשרד הפנים, הסכמי גג ברשויות מקומיות כהזדמנות לצמיחה, 2019, עמ' 42.

עיריית רמלה לא ביצעה בחינה מקיפה של המבנה הארגוני שלה כבר יותר מעשור, הגם שמספר המשרות בה כמעט הוכפל בעשור האחרון. במועד הביקורת בחנה העירייה שינויים ארגוניים נקודתיים בכמה מיחידותיה, שהחלו בחלקם עם מינוי מנהלים חדשים בהם.

לנוכח ממצאים אלו משרד מבקר המדינה ממליץ כי עיריית רמלה תבחן את המבנה הארגוני שלה ואת מידת התאמתו למילוי תפקידיה, בהווה ובעתיד - לאור הגידול המשמעותי הצפוי באוכלוסייתה.

נהלים באגף משאבי אנוש

הנחיות מינהליות של הרשות הציבורית הן כללים גמישים שהרשות קובעת לעצמה והם מדריכים אותה בהפעלת סמכותה. הנחיית היועץ המשפטי לממשלה³⁴ על הנחיות מינהליות קובעת כי הן נועדו לתועלת המינהל הציבורי ולתועלת האזרח משום שהן מסייעות לרשות להחליט ביעילות ובמהירות, לפעול בעקיבות ובהתאם למטרותיה. מנקודת מבטו של האזרח, תרומתן בוודאי הבקרה הציבורית על פעולות הרשות. נהלים הכתובים כהלכה מקיפים את השיטה לביצוע התהליכים ברשות, את הגדרת בעלי התפקידים המשתתפים בכל תהליך ואת הגדרת תחומי האחריות של כל אחד מבעלי התפקידים ברשות. בכוחם של נהלים הכתובים כהלכה למנוע נזקים וטעויות בארגון.

ניהול ההון האנושי ברשות המקומית הוא נושא מורכב, הכרוך לא פעם בעניינים רגישים כמו צנעת הפרט, ענייני משמעת ועניינים כספיים, ומכאן חשיבות הגדרתם של תהליכי העבודה באמצעות נהלים ברורים, שיבטיחו עקיבות ושמירת האינטרסים הציבוריים. יתר על כן, ניהול ההון האנושי מושתת על מסד נורמטיבי מגוון ורחב המקיף חקיקה ראשית, חקיקת משנה, תקנות, חוזרי מנכ"ל משרד הפנים, פסיקה ומדיניות הארגון - ריבוי יסודות המחזק אף הוא את הצורך בנהלים.

בעיריית רמלה אין נוהלי עבודה לניהול ההון האנושי - המסמך המשמש את העירייה כנוהל עבודה הוא "אוגדן השירות" (להלן - אוגדן השירות או האוגדן) של מרכז השלטון המקומי. האוגדן אינו מקיף את כל הנושאים הרלוונטיים לניהול ההון האנושי ברשות, לרבות נושאים שנקבעו בהם סמכויות וחובות בחקיקה, כמו העסקת קרובי משפחה, ואין בו הנחיות לתהליכי עבודה. זאת ועוד, במקרים רבים יש באוגדן גמישות בקביעת גורמי הרשות המקומית המוסמכים לאשר עניינים מסוימים ולקבל החלטות, ולכן נדרש להגדיר זאת בנהלים.

34 הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.002 מיום 1 באפריל 1986, עדכון 3 ביולי 2002. ההנחיה אינה חלה על הרשויות המקומיות אך העקרונות שביסודה נכונים גם להן.



בתשובתה מסרה העירייה כי בשנת 2013 הכינה נהלים באמצעות יועץ חיצוני. בפועל לא נעשה בהם כל שימוש. כמדיניות, וכלקח שהופק מניסיון, הוחלט כי אוגדן השירות הוא הקודקס החוקי המנחה את עבודת העירייה. העירייה הוסיפה כי כאשר עולה הצורך להסדרת סוגיות שאינן כלולות באוגדן, היא מפרסמת נהלים. כך למשל נכתבו ופורסמו נהלים בנושאי השתלמויות, מסירת רכבי ליסינג ומסירת מכשירים סלולריים.

משרד מבקר המדינה מציין כי קביעת נהלים פנימיים משלימים עשויה לסייע בהנגשת ההוראות המחייבות לכלל העובדים בעירייה, ולתרום למינהל התקין, ויש היבטים שונים של ניהול ההון האנושי, כגון בקרה על העסקת קרובי משפחה ועל עבודה בשעות נוספות ובכוננות שהסדרתם בנהלים הייתה עשויה לצמצם ליקויים בתחומים אלה, כפי שיוצג בהמשך.

משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריית רמלה להכין, נוסף על הנהלים שכבר הכינה, נהלים משלימים לאוגדן השירות בנושאים של ניהול ההון האנושי, כדי ליישם את הוראות האוגדן בעירייה ולהתייחס לנושאים שאינם מפורטים בו, כגון נהלים לקביעת התהליכים הפנימיים בעירייה ונהלים לקביעת הגורמים בעירייה האחראים לביצוען של הוראות האוגדן.

מערכת הערכה ומשוב לעובדי העירייה

מטרותיה של מערכת הערכה ומשוב בארגון הן: להעריך את רמת התפקוד והביצוע של העובד; לאפשר דיאלוג מובנה עם העובד שאפשר לסכם בו הישגים, קשיים, ציפיות וכד'; להעניק לעובד משוב תכליתי שיאפשר לו לשפר את התפקוד והביצוע; לאפשר מתן פתרונות תומכים לעובד למען הצלחתו במילוי המשימות; לחזק את תודעת ההישגיות בקרב העובדים והמנהלים; להוות אמצעי מרכזי בתכנון, בניהול ובפיתוח משאבי האנוש; להוות מרכיב חשוב בקידום האיכות והמצוינות הארגוניות³⁵.

לפי ההנחיות באוגדן השירות, המשמש כנוהל העירייה לניהול ההון האנושי, חוות דעת על עובד תוגש בידי מי שנקבע בידי הממונה על עניין העובדים, ולמטרות הבאות: הארכת שירותו מעל לתקופה הקבועה בחוזה המיוחד, אם הוא מועסק על פי חוזה מיוחד; קבלת מינוי קבע בתפקידו אחרי גמר תקופת הניסיון; קידומו בדרגה ובתפקיד; הכוונתו לתפקידים ולמקצועות אחרים; קביעת הכשרתו, הכוונתו והשתלמויות; וסיום שירותו של עובד.

35 הוראה 93.32 לתקנון שירות המדינה, הוראות תקנון שירות המדינה אינן חלות על הרשויות המקומיות אך המטרות של מערכת הערכה ומשוב המצוינים בהוראה זו נותנים ביטוי לחשיבותה של מערכת זו.



בית הדין לעבודה קבע³⁶ כי "למותר להכביר מילים על חובתו של מעסיק לנהל עם עובד שיחות משוב 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".

בביקורת נמצא כי בעיריית רמלה אין הליכים סדורים של הערכה ומשוב, והערכת עובדים אינה נעשית אלא כשמתקבלת הכרעה אם עובד בתקופת ניסיון ראוי לקבל קביעות. ואולם גם הערכה זו אינה סדורה ואחידה וכל מנהל נותן הערכה לפי ראות עיניו ולא על פי שאלון מובנה ותבחינים אחידים.

בתשובתה מסרה העירייה כי אינה מקיימת הליך הערכה ומשוב מתוך תפיסה ניהולית הנסמכת על מחקרים ולפיהם ברשויות המקומיות אין בהליך זה ערך של ממש והמציאות מלמדת שלא פעם נעשה שימוש בכלי זה של הערכת עובד לצורך "סגירת חשבונות" או פגיעה בעובד.

משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריית רמלה לבחון דרכים להעברת שיחות משוב באופן שיאפשר ויעודד את העובדים להשתפר וגם לציין חסמים או רעיונות התייעלות ובכך לשפר גם את ביצועי העירייה.

מערך הדרכה

ארגונים נדרשים לקיים תהליכי פיתוח ושיפור מקצועיים כדי להתאים את עצמם לסביבה המשתנה. מכאן חשיבותן של פעילויות הדרכה³⁷ לעובדים, כהשקעה חשובה שתתלם לאורך זמן. להדרכה מטרות ארגוניות ועסקיות: העשרת הידע המקצועי של העובדים והגברת המוטיבציה שלהם, ובכך שיפורה של איכות עבודתם והגדלת פריון עבודתם³⁸.

36 סעי' (ב"ש) 28160-03-16 בגולה נ' אוניברסיטת בן גוריון (פורסם במאגר ממוחשב, 5.10.16).

37 על פי החלק החמישי לתקנון שירות המדינה (התקשי"ר), הדרכה היא "כל פעולת למידה בכל תחום ולכל עובד, הנעשית בכל מקום, בכל זמן ובכל צורה". סעיף 3.2 לתקן ישראלי ת"י 10015 העוסק ב"ניהול איכות - קווים מנחים להדרכה" מגדיר הדרכה כ"תהליך למתן ולפיתוח ידע, מיומנויות והתנהגויות לשם עמידה בדרישות".

38 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי 2010, בפרק "הדרכות עובדי הרשויות המקומיות", עמ' 227.



בביקורת נמצא כי בעיריית רמלה אין מדיניות כוללת בתחום ההדרכה והערכת מועילותה של ההדרכה. ממצאים אלו נמצאו גם בידי מבקר עיריית רמלה שכתב בשנת 2018 דוח על "הדרכות והשתלמויות עובדים" ופירט בו ליקויים נוספים בנושא זה, כגון היעדר מיפוי של צורכי ההדרכה בעירייה ואי-איוש תפקיד הממונה על ההדרכות בעירייה.

משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריית רמלה לבנות מערך הדרכה ולאייש את תפקיד הממונה על ההדרכה. מומלץ כי במערך שייבנה ייכללו טכנולוגיות חדשות בנושא ההדרכה בכלל ואפשרות להדרכות מקוונות בפרט.

בתשובתה מסרה העירייה כי ניהול תחום ההדרכה בעירייה "נפל בין הכיסאות" שנים רבות, אך ב-2019 הועבר לאחריותו של אגף משאבי אנוש ונושא ההשתלמויות עוגן בנוהל בשנת 2020. העירייה ציינה כי בתוכנית העבודה לשנת 2020 יפנה אגף משאבי אנוש למנהלי המחלקות בעירייה לברר את צורכי ההדרכה שלהם.

מבנה ארגוני מותאם לצורכי העירייה, נהלים מפורטים ומלאים, מערכת הערכה ומשוב לעובדים ומערך הדרכה המתפקד כראוי - כל אלה גורמים שבכוחם להגדיל את פריון העבודה של ההון האנושי בעירייה ואת יעילותו, ואף למנוע פעולות שאינן עולות בקנה אחד עם מינהל תקין. על עיריית רמלה לשפר את תפקודה בנושאים אלה כדי שתוכל להיטיב עמוד באתגרים הצפויים לה ולתת לתושביה שירותים הולמים.

הניהול השוטף של ההון האנושי בעירייה

רקע

כאמור, בעיריית רמלה הועסקו ביוני 2019 1,460 עובדים. אגף משאבי אנוש בעירייה אחראי לניהול ההון האנושי על מכלול הנושאים הקשורים בו - נוכחות עובדים, היתרים לעבודות חוץ וכדומה.

משרד מבקר המדינה בדק את הניהול השוטף של ההון האנושי בעיריית רמלה, בעיקר על ידי ניתוח נתונים ממערכות המידע של העירייה, במיוחד מערכת דיווחי הנוכחות של העובדים ומערכת השכר.



הבקה על העסקתם של קרובי משפחה

בסעיף 174א לפקודת העיריות נקבעו סייגים להעסקתם של קרובי משפחה בעירייה: "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 בעירייה 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 השירותים³⁹ 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 ומאומצים.

סעיף זה הוכנס לפקודת העיריות בעקבות תיקון לפקודה (תיקון מס' 76) משנת 2001. בדברי ההסבר להצעת התיקון צוין כי לעיריות לא נקבעו סייגים להעסקת קרובי משפחה, אף שסייגים כאלו קיימים בשירות המדינה ובמועצות המקומיות, והיעדרן של הוראות הוליד תופעות שליליות של קבלת עובדים גם אם הם קרובים מדרגה ראשונה של ראש העירייה או של סגניו או של הממונים על היחידה שהתקבלו אליה⁴⁰.

במאי 2011 פרסם משרד הפנים חוזר מנכ"ל 3/2011 שנועד לסייע בהבהרת החוק ולהוסיף על חוזרי מנכ"ל קודמים בנושא (להלן - חוזר 3/2011). החוזר קבע שללא אישור מיוחד מוועדת השירות לעיריות, אין להעסיק קרוב משפחה ברשות המקומית בנסיבות כגון: כאשר קרובו של המועמד ממלא תפקיד סטוטורי ברשות המקומית; כאשר הוא ממלא תפקיד בלשכה המשפטית, או ביחידת כוח אדם ומשאבי אנוש, או ביחידת הכספים, או ביחידת הביקורת הפנימית או בכל יחידה אחרת שיש לה קשר עם מרבית היחידות ברשות המקומית והשפעה עליהן; כאשר הוא חבר בוועד העובדים של הרשות המקומית; וכאשר הוא נבחר ציבור. בחוזר הובהר כי הוראות החוק בנושא "נועדו למנוע פגיעה בסדרי מינהל תקינים ובעקרונות השוויון בשל העדפתם של קרובי משפחה של בכירי הרשות המקומית (נבחרים או עובדים)", והודגש כי נוסף על הנסיבות המחייבות אישור מיוחד, "בכל מקרה של ספק [יש] לפנות לשם קבלת הבהרות והנחיות".

39 ועדת שירות מוגדרת בפקודת העיריות כוועדה של תשעה חברים, שבין חבריה גם נציגי עיריות שמינה שר הפנים.

40 דברי ההסבר להצעת חוק לתיקון פקודת העיריות (תיקון מס' 76) (סייגים להעסקה בשל קרבה משפחתית), התשס"א-2001, הצעות חוק 3010, 6.6.2001, עמ' 669.



החוזר החריג מן הצורך באישור מיוחד מוועדת השירות לעיריות את העסקתם של סייעת צמודה או מלווה צמודה לתלמיד, וקבע שאין מניעה להעסיק קרוב משפחה בתפקידים אלו, משום שהליך בחירתם אינו כרוך במכרז ויש למשרד החינוך ולהורים מעורבות בבחירתם.

באוגוסט 2011 פרסם משרד הפנים חוזר מנכ"ל 4/2011 (להלן - חוזר 4/2011) שנועד להבהיר את חוזר 3/2011 והוא קבע כי "חוזר המנכ"ל 3/2011, העוסק במינוי קרובי משפחה ברשויות המקומיות, חל אף על עובדים שהחלו לכהן ברשות המקומית עוד לפני פרסומו של חוזר זה (3/2011). יש להסדיר העסקת עובדים כאלה בהתאם לאמור בחוזר" וכי הגבלת העסקתם של קרובי משפחה ביחידות שפורטו בחוזר 3/2011 אינה מתייחסת אלא לתפקידים שיש להם השפעה על כלל עובדי הרשות המקומית, ובכל מקרה אחר נדרש אישור היועץ המשפטי של הרשות בלבד, בהתאם לאמור בחוזר 3/2011

מבקר המדינה נדרש לסוגיית העסקתם של קרובי משפחה בעבר⁴¹ וקבע כי העסקתם של קרובי משפחה בגוף ציבורי עלולה ליצור תלות וניגוד עניינים; 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; ועלולה לפגוע בחובת הייצוג ההולם של קבוצות אוכלוסייה שאינן מיוצגות וליצור מראית עין של העדפת מקורבים.

מיפוי של עובדים בעלי קרבה משפחתית

כדי לעמוד בהוראות הדין ולמנוע העסקה אסורה של קרובי משפחה, מצופה מהעירייה למפות את עובדיה ולבחון את הזיקות המשפחתיות הטעונות פנייה לוועדת השירות במשרד הפנים. עובדים המתקבלים לעירייה נדרשים להצהיר בטופס אם יש להם קרובי משפחה בעירייה ולזהותם בשם.

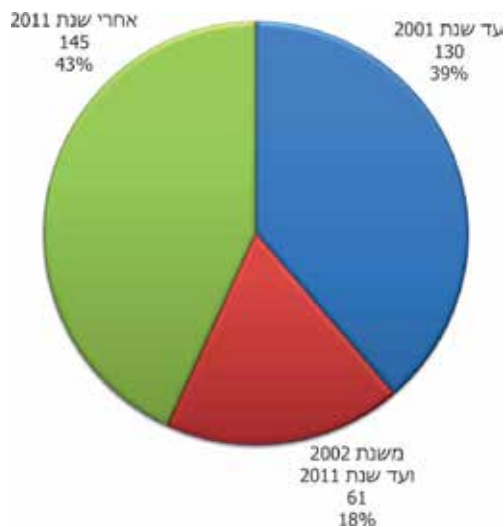
נמצא כי עיריית רמלה לא מיפתה את כל קרובי המשפחה המועסקים בה, אף שהיה בידיה חלק מהמידע לפי הצהרות העובדים. בהיעדר מיפוי לא היה בידיה מידע על כל הזיקות המשפחתיות בעירייה, היקפן וטיבן, וממילא לא היה מידע על הפעולות שנעשו להסדרתם של מקרים שנקבעו להם סייגים בדין.

41 מבקר המדינה, דוח שנתי 58 א (2007), בפרק "העסקת עובדים בשמונה תאגידים ציבוריים", עמ' 9 ועמ' 105. ראו גם מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי 2017, בפרק "עיריית בית שמש - ניהול כוח אדם" עמ' 395 - 400 וגם מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי 2017, בפרק "היבטים בהתנהלות המועצה המקומית באר יעקב", עמ' 1110 - 1115.

במועד הביקורת היה בידי מחלקת משאבי אנוש בעירייה מידע על 13 עובדים בלבד שיש ביניהם קרבה משפחתית, ובארבעה מקרים מתוכם פנתה העירייה לוועדת השירות שבמשרד הפנים להסדרת העסקתם.

ואולם בבדיקה של משרד מבקר המדינה ביוני 2019, של כל עובדי עיריית רמלה שהחוזר חל עליהם, ומספרם 421,127⁴², נמצא כי ל-336 עובדים בעיריית רמלה יש בעירייה קרוב משפחה אחד או יותר, כהגדרתו בפקודת העיריות, ובסך הכול 297 זיקות משפחתיות⁴³. כלומר על מקרים רבים של קרבה משפחתית לא היה לעירייה מידע וממילא היא לא בחנה אם יש צורך להסדירם על ידי גיבוש חוות דעת משפטית ופנייה לוועדת השירות במשרד הפנים. יתר על כן, נמצא כי העסקת קרובי משפחה בעיריית רמלה היא תופעה מתמשכת, כפי שאפשר לראות בתרשים שלהלן.

תרשים 14: התפלגות עובדי עיריית רמלה שיש להם קרוב משפחה בעירייה, לפי מועד תחילת העסקתם בעירייה*, יוני 2019 (במספרים מוחלטים ובאחוז מכלל העובדים שיש להם קרבה)



על פי נתוני עיריית רמלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* ב-2001 אושר תיקון 76 לפקודת העיריות שקבע סייגים להעסקת קרובי משפחה בעיריות.
ב-2011 פורסמו חוזרי מנכ"ל משרד הפנים שכללו הנחיות מפורטות בנושא.

42 במצבת העובדים שנבדקה לא נכללו עובדים בתפקידי סיעות/או חונכות/צמוד לילד, שכאמור הוחרגו מהסייגים שנקבעו להעסקה, ולא מדריכי קייטנות לתקופת החופש הגדול. בסך הכול נגרעו מהבדיקה 333 עובדים מכלל 1,460.

43 אילו היה לכל עובד קרוב אחד, מספר הזיקות היה שווה למחצית מספר העובדים שיש להם קרובי משפחה (ובמקרה של רמלה 168 זיקות). הואיל ולחלק מהעובדים בעיריית רמלה יש יותר מקרוב משפחה אחד, הרי מספר הזיקות גבוה יותר מ-168.



מתברר כי בשמונה השנים שחלפו מפרסום חוזרי מנכ"ל משרד הפנים התקבלו לעבודה בעירייה עשרות עובדים שקרוביהם מועסקים בה, בלי שהעירייה בחנה את קרבתם המשפחתית ואת הצורך לפנות בגינם לוועדת השירות.

משרד מבקר המדינה בדק את כלל הזיקות המשפחתיות בעירייה ומצא כי ביוני 2019 היו תשעה מקרים מובהקים של זיקה משפחתית לנבחרי ציבור או לבעלי תפקידים בכירים ביחידות העירייה הטעונים הסדרה על ידי פנייה לוועדת השירות, לפי החוזר 3/2011; בארבעה מהם בלבד פנתה העירייה לוועדת השירות וקיבלה את אישורה.

עוד נמצאו שבעה מקרים של זיקה משפחתית לבעלי תפקידים ביחידות שפורטו בחוזר 3/2011 שנדרשה בהם חוות דעת של היועץ המשפטי לעירייה לפי חוזר 4/2011 והדבר לא נעשה.

על עיריית רמלה למפות את הקרבה המשפחתית של כלל עובדיה, לבחון את הצורך בגיבושה של חוות דעת משפטית ולפנות לוועדת השירות להסדרת המקרים הטעונים הסדרה.

דוגמאות להיעדר הסדרה של העסקת קרובי משפחה

להלן דוגמאות של העסקת קרובי משפחה שחייבו את עיריית רמלה לפנות לוועדת השירות בהתאם לחוזר 3/2011 אך היא לא עשתה כן.

1. בפקודה נקבע כי אדם שקרוב משפחתו עובד ביחידה מיחידות העירייה לא יתמנה לממונה על אותה יחידה, אלא אם כן המינוי אינו יוצר יחסי כפיפות ביניהם. חוזר 3/2011 קובע כי אין להעסיק קרוב משפחה של עובד ביחידת הכספים ללא אישור ועדת השירות.

גזברית העירייה, שהחלה לעבוד בעירייה בשנת 1979 ומונתה לגזברית העירייה בשנת 2012, ממונה על מחלקת הגזברות והנהלת חשבונות שמועסקת בה גם אחותה, אשר החלה לעבוד במחלקת הגזברות בשנת 1980, ועד מועד הביקורת מילאה תפקיד של עוזרת גזברית. במסגרת תפקידה היא אחראית על רישום ובקרה של התקציבים הבלתי רגילים בעירייה. כאמור, בעניין זה לא נקטה העירייה פעולות להסדרה כנדרש בחוזר 3/2011.

בדוח הביקורת המפורט של העירייה לשנת 2014 (להלן - דוח הביקורת), שכתב אגף לביקורת ברשויות מקומיות שבמשרד הפנים, הוער לעירייה כי עבודתן של הגזברית ואחותה יחד ביחידת הכספים אינה עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין המתייחסים להפרדת תפקידים של קרובי משפחה ברשויות מקומיות. תגובת



העירייה להערה בדוח הביקורת הייתה כי מועצת העיר החליטה להכפיף את אחותה של הגזברית במישרין למנכ"ל. בביקורת נמצא כי העירייה לא פנתה לוועדת השירות בעניין זה, כנדרש בחוזר, ובפועל מועסקות שתי קרובות המשפחה באותה יחידה.

2. חוזר 3/2011 קובע כי העסקת קרוב משפחה של נבחר ציבור מחייבת פנייה לוועדת השירות; אם מדובר בנבחר ציבור שנבחר לתפקידו בבחירות לרשויות המקומיות, יש לפנות לוועדת השירות תוך 30 יום.

לראש עיריית רמלה, המכהן בתפקיד מיוני 2017, יש קרבה משפחתית, כהגדרתה בדין, לשתי עובדות בעירייה, שהחלו לעבוד בה טרם נבחר לראש העירייה: גיסה המועסקת בעירייה מינואר 2017 בתפקיד רכזת מועדון, וגיסה המועסקת בעירייה מדצמבר 1994 בתפקיד מנהלת מדור במינהל החינוך בעירייה. במקרה זה השיבה העירייה כי פנתה לוועדת השירות באוקטובר 2019.

3. חוזר 3/2011 קובע כי העסקת קרוב משפחה של עובד ביחידת משאבי האנוש מחייבת פנייה לוועדת השירות.

בביקורת נמצא כי למנהלת מחלקת משאבי אנוש, שהחלה לעבוד בעירייה ב-2013, יש קרבה משפחתית לשני עובדים המועסקים בעירייה. מקרה אחד הוסדר בפנייה לוועדת השירות אך במקרה השני - קרבה משפחתית לפקח ביחידת הפיקוח העירוני, שהחל לעבוד בעירייה בנובמבר 2017 - לא פנתה העירייה לוועדת השירות.

ההוראות בנוגע להעסקת קרובי משפחה נועדו להבטיח סדרי מינהל תקינים ולהגביר את אמון הציבור. על עיריית רמלה למפות את כל העובדים שיש ביניהם קרבה משפחתית, בייחוד לנוכח מספרם הגדול של עובדים אלו. לפי המידע שתקבל מן המיפוי עליה לפעול להסדרת כל המקרים שחלים עליהם סייגים בהעסקת קרובי משפחה, ולפנות לוועדת השירות כמתחייב על פי הדין.

לעניין דוגמה א' מסרה העירייה כי תביא שוב לאישור המועצה הצעה לביטול הכפיפות המינהלית בין הגזברית לאחותה. אשר לדוגמה ב', כאמור, השיבה העירייה כי במהלך הביקורת (אוקטובר 2019) פנתה לוועדת השירות להסדרת העסקת קרוביו של ראש העיר וטרם קיבלה את תשובת הוועדה. אשר לדוגמה ג' מסרה העירייה כי המועמד הצהיר על זיקותיו המשפחתיות, אך הטיפול בנושא "נפל בין הכיסאות". העירייה צירפה לתשובתה חוות דעת משפטית שגיבשה בפברואר 2020 ולפיה נקבע כי על העובדים האמורים לחתום על הסדר למניעת ניגוד עניינים ולפנות לוועדת השירות להסדרת העסקתם.



על העירייה להשלים הטיפול בכלל המקרים ולפעול בהתאם לחוות הדעת המשפטית ולהחלטות ועדת השירות.

בקרת עבודה בשעות נוספות

חריגה ממספר שעות העבודה הקבוע בדין

שעות נוספות הן שעות עבודה שמעבר למכסת שעות העבודה הרגילות. העסקת עובדים בשעות נוספות נועדה להתגבר על עומס עבודה זמני או לביצוע משימות מיוחדות.

סעיף 6 לחוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951 (להלן - חוק שעות עבודה), קובע כי "העסקת עובד בשעות נוספות אסורה, אם אינה מותרת לפי סעיף 10, או אם לא הותרה לפי סעיף 11". סעיף 11 לחוק שעות עבודה קובע בין השאר כי "שר העבודה רשאי להתיר העסקת עובד בשעות נוספות... מטעמים הקשורים בצרכי הכלכלה והמשק או מטעמים ייחודיים הקשורים בצרכי סוג עבודה מסוים, מקום עבודה מסוים או ענף עבודה מסוים, ובהתחשב בטובת העובדים".

במרץ 2018 מסר שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים הודעה⁴⁴ על היתר כללי להעסקת עובדים בשעות נוספות, ונקבע בו כי אורכו של יום עבודה לרבות שעות נוספות לא יעלה על 12 שעות ועובד לא יעבוד יותר מ-16 שעות נוספות בשבוע עבודה.

בשנת 2015 כתב מבקר עיריית רמלה את דוח הביקורת הפנימי "ביקורת שכר בעירייה" וציין בו ליקויים בתשלומי שעות נוספות, בהם עבודה בשעות נוספות מעבר למותר בהוראות הדין. תגובת העירייה לממצא זה הייתה כי תבצע בקרה אחת לרבעון וכי בספטמבר 2014 רועננו לכל מחלקותיה הנהלים לעניין שעות נוספות.

44 ילקוט הפרסומים מס' 7732. הודעה זו ביטלה היתר כללי קודם להעסקת עובדים בשעות נוספות.

משרד מבקר המדינה מצא כי מערכת דיווחי הנוכחות של עיריית רמלה מגבילה את הדיווח האפשרי ל-60 שעות נוספות בלבד בחודש עבודה, אך אינה מגבילה ואינה מתריעה על עבודה מעל 12 שעות ביום או מעל 60 שעות בשבוע, ואין נהלים לטיפול בחריגות אלו.

בסקירה של 64 דוחות נוכחות מאפריל 2018 עד יוני 2019, של עובדי העירייה אשר במסגרת תפקידם מרבים לעבוד שעות נוספות, נמצאו 11 עובדים שעבדו כל אחד יותר מ-12 שעות נוספות ביום לפחות פעם אחת, ושמונה עובדים שעבדו לפחות פעם אחת יותר מ-60 שעות בשבוע - בניגוד לחוק שעות עבודה ובלי כל אפשרות של מערכת הנוכחות להתריע על כך לגורמי הניהול.

בתשובתה מסרה העירייה כי היא משקיעה מאמצים ותשומות רבות במיגור התופעה, שהייתה נהוגה בעבר, ופועלת להקפדה רבה על הוראות החוק הנוגעות להיקף השעות הנוספות. בספטמבר 2019 פרסם מנכ"ל העירייה הנחיה למנהלי האגפי והמחלקות לגבי השעות הנוספות המותרות על פי חוק.

על עיריית רמלה להמשיך ולפעול בנושא וליישם בקרב כלל עובדיה את המגבלות החלות על עבודה בשעות נוספות, ומומלץ כי תשלב במערכת דיווחי הנוכחות אפשרות לקבלת התרעות על חריגה של יום עבודה מ-12 שעות או חריגה מ-60 שעות בשבוע.

שעות נוספות - נשים הרות

סעיף 10(א) לחוק עבודת נשים, התשי"ד-1954 (להלן - חוק עבודת נשים), קובע כי "עובדת שהיא בחודש החמישי להריונה תודיע על כך למעסיקה, ומשעשתה כן, או משנודע על כך למעסיק בדרך אחרת, לא יעסיקה בשעות נוספות ובמנוחה השבועית מהחודש החמישי להריון ואילך". עם זה סעיף 10(ב) לחוק עבודת נשים קובע כי "על אף הוראות סעיף קטן (א), רשאי מעסיק להעסיק עובדת בהריון, בשעות נוספות או במנוחה השבועית, אם העובדת הסכימה לכך בכתב ומסרה למעסיקה אישור רפואי של רופא מומחה ביילוד ובגינקולוגיה, כי אין מניעה להעסיקה בשעות נוספות או במנוחה השבועית, ובכפוף לתנאי האישור".

מטרתו של חוק עבודת נשים להבטיח כי נשים הרות המועסקות בחודשים המתקדמים של הריון לא ייפגעו, הן ועוברן, עקב עבודה מאומצת. אי-ציות להוראותיו של חוק עבודת נשים עלול לחשוף את המעסיק לתביעות משפטיות במקרה של נזק שייגרם לאשה מן החודש החמישי להריונה או לעובריה עקב עבודה בשעות נוספות.

בביקורת נמצאו 12 עובדות שהועסקו בשעות נוספות בהיותן בחודש החמישי או יותר להריון, מיוני 2017 עד יוני 2019. אף לא אחת מהן נתנה לעירייה הסכמה בכתב לעבוד שעות נוספות אלו ולא הגישה אישור מרופא מומחה כי אין מניעה להעסיקה בשעות נוספות, כפי שמחייב חוק עבודת נשים.

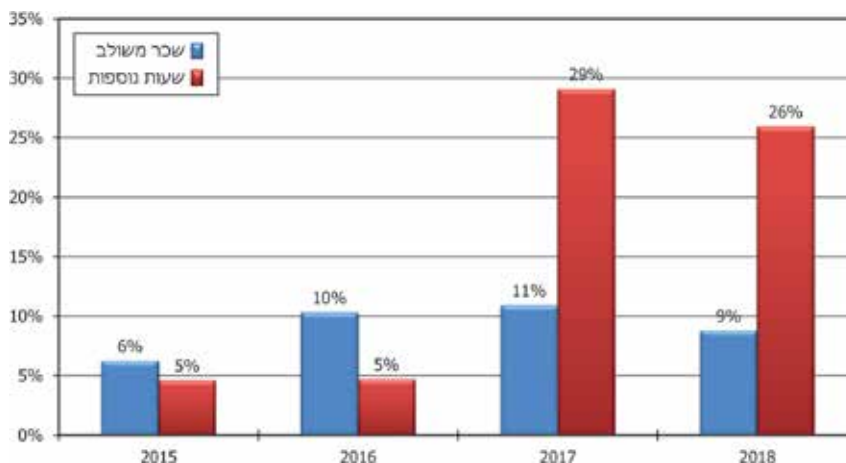
משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית רמלה כי עליה לפעול בהתאם לחוק עבודת נשים ולא לאפשר לעובדות לעבוד שעות נוספות מן החודש החמישי להריון, אלא אם כן קיבלה העירייה אישורו של רופא מומחה לכך והסכמת העובדת בכתב.

בתשובת העירייה נמסר כי אגף משאבי אנוש בעירייה יפעל לקיום הוראות סעיף 10 לחוק עבודת נשים.

שעות נוספות - הוצאות שכר

הוצאותיה של עיריית רמלה על שעות עבודה נוספות של עובדיה היו בשנת 2018 כ-13 מיליון ש"ח, לעומת כ-7 מיליון ש"ח בשנת 2014 - גידול של 86% בהוצאה על שעות נוספות בארבע שנים. באותה תקופה גדלו ההוצאות על השכר המשולב⁴⁵ ב-42%, מ-72 מיליון ש"ח בערך בשנת 2014 ל-102 מיליון ש"ח בקירוב בשנת 2018. הפערים השנתיים בשיעורי העלייה מוצגים בתרשים שלהלן.

תרשים 15: שיעור העלייה השנתית של הוצאות העירייה על שעות נוספות ועל שכר משולב, 2015 - 2018



על פי נתוני הדוחות הכספיים המבוקרים של עיריית רמלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

45 הוצאות שכר אשר אינן כוללות תשלום על שעות נוספות, פיצויי פיטורין, החזקת רכב, אש"ל, תשלומי פנסיה, מס שכר, מס מעסיקים, תשלומי מעביד לביטוח לאומי ולקופות גמל ותשלומים שונים כגון הבראה וביגוד.

מהתרשים ניתן לראות כי יש פערים גדולים בין עליית ההוצאות על שעות נוספות ובין עליית ההוצאות על השכר המשולב, בעיקר בשנים 2017 ו-2018: שיעור עליית ההוצאה על שעות נוספות בהן היה 29% בזו ו-26% בזו, לעומת 11% ו-9% עלייה בהוצאות על השכר המשולב. השוואה זו ממחישה את העלייה הריאלית בהוצאה על שעות נוספות בעיריית רמלה, משום שחלק מהגידול בהוצאה על שעות נוספות נובע מהגידול בשכר המשולב.

בתשובתה מסרה העירייה כי היא עושה מאמצים לצמצם את היקף השעות הנוספות והציגה נתונים ולפיהם בשנת 2019 הייתה עלות הוצאות השכר בגין שעות נוספות כ-4.5 מיליון ש"ח⁴⁶.

משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריית רמלה לבחון את הסיבות לעלייה הגבוהה בהוצאות השכר על שעות נוספות, בעיקר לנוכח ההבדל המהותי בין 2015 - 2016 ובין 2017 - 2018. על העירייה לנטר את השעות הנוספות של עובדיה ולבחון את מידת נחיצותן, בהתאם לצורכי העירייה ולאופי התפקידים, כדי שהוצאותיה בתחום זה יעלו בקנה אחד עם עקרונות החיסכון והיעילות.

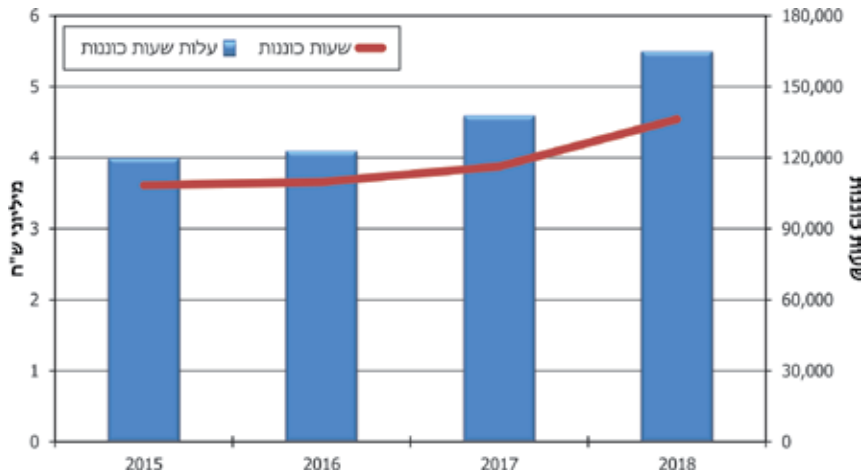
כוננות

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

ביוני 2019 קיבלו 511 מ-1,460 עובדיה של עיריית רמלה - כשליש - תוספת שכר עבור שעות כוננות, ו-324 מהם קיבלו תשלום על 20 שעות כוננות ויותר. נמצא כי מספר שעות הכוננות והוצאותיה של עיריית רמלה בגינן עלו במידה רבה ובעקיבות בשנים 2017 ו-2018, כפי שנראה בתרשים להלן:

46 הנתונים אינם סופיים מאחר שטרם עברו ביקורת של רואה חשבון.

תרשים 16: מספר שעות הכוננות והוצאות ש"ח בגינן בעיריית רמלה, 2015 - 2018



על פי נתוני עיריית רמלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא שלעיריית רמלה אין מדיניות ונהלים לתשלום עבור שעות כוננות, והיא אינה מבצעת בקרה עיתית על זמינותם של עובדים בכוננות ואינה בוחנת את נחיצותן של שעות הכוננות ואת תועלתן.

בביקורת אף נמצאו מקרים אשר חייבו את מערכת הנוכחות של העירייה להתריע על דיווחי כוננות שהיה על העירייה לשקול לשלול אותם מחשש שאינם משקפים יכולת של העובד להיות בכוננות: למשל שני עובדים שנעדרו מעבודתם בעירייה מחמת מחלה ודיווחו על כוננות בימי היעדרותם אלה, ושני עובדים ששהו בחופשה יותר משבועיים ודיווחו על כוננות בתקופה זו בלי שאיש בעירייה אפילו בדק שהם נמצאים במרחק סביר מהעירייה, למקרה שיוזעקו לעבודה.

על עיריית רמלה לנטר דיווחי כוננות של עובדיה. זאת ועוד, לנוכח הגידול בשעות הכוננות ובהוצאות שבגינן, ראוי שהעירייה תבחן מדי פעם את נחיצותן של שעות הכוננות ותגבש מדיניות סדורה בנושא, על מנת להבטיח ששעות הכוננות ישולמו כראוי.

בתשובתה מסרה העירייה כי החלה לחסום את מערכת הנוכחות באופן שימנע מעובדים לדווח על כוננות בזמן מחלה.



העסקה ממושכת של ממלאי מקום

סעיף 170(ב) לפקודת העיריות קובע כי "לא יתמנה אדם לעובד עירייה... למעט המנהל הכללי, אלא לאחר שראש העיריה או מי שהוא הסמיך לכך הכריז על המשרה בפומבי...". בתקנה 2 לתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), התש"ס-1979 (להלן - תקנות המכרזים), נקבע כי חובה על העיריות לקיים מכרז פומבי לאיוש משרה פנויה⁴⁷.

רשויות מקומיות מעסיקות לעיתים ממלאי מקום של עובדים שפרשו או יצאו לחופשה ממושכת, עד לאיוש המשרות הפנויות בהליך של מכרז, כנדרש בחוק. על מנת שהעסקת ממלא מקום לא תשמש כתחליף להליך גיוס שקוף ושוויוני באמצעות מכרזים, כנדרש על פי הדין, בתקנה 2(ב) (8) לתקנות המכרזים נקבע סייג לחובה לאייש משרה במכרז לזמן קצוב: "משרה שהתפתה באורח קבע, לשם איושה במילוי מקום לתקופה זמנית שלא תעלה על שלושה חודשים; המנהל הכללי רשאי להאריך לתקופה נוספת של שלושה חודשים ובלבד שנוכח לדעת כי ננקטו כל הפעולות הדרושות לאיוש המשרה כדין, וכי ההארכה דרושה לשם השלמת הליך המכרז".

משרד מבקר המדינה בדק את מצבת העובדים הרשומים כממלאי מקום בספטמבר 2019 ומצא כי היא מונה כ-189 איש, רובם בתפקידים זוטרים אשר פטורים ממכרז, כגון סייעת גננת, סייעת פדגוגית, מלווה בהסעות, מנקה בבית ספר, אך 15 מהם מילאו מקום בתפקידים הטעונים מכרז, ושישה מהם הועסקו כממלאי מקום תקופות ארוכות בהרבה מן התקופה המותרת בתקנות המכרזים. העלות השנתית של העסקת עובדים אלה היא כחצי מיליון ש"ח. פירוט העובדים בלוח להלן.

47 לפי תקנה 2(ב) (9), יש פטור לקיום מכרז במשרה שדרגתה המרבית אינה עולה על דרגה 7 של הדירוג המינהלי או שדרגתה המרבית אינה עולה על דרגה 37 של דירוג מדעי החברה והרוח או דירוג ההנדסאים והטכנאים.



לוח 4: ממלאי מקום תקופה ממושכת בעיריית רמלה, ספטמבר 2019

שנות העסקה במילוי מקום	מחלקה	תחילת מילוי מקום	עובד
5	הכנסות	ספטמבר 2014	עובד א'
5	הכנסות	ספטמבר 2014	עובד ב'
4.25	דוברות	יוני 2015	עובד ג'
3.25	מינהל ספורט	יוני 2016	עובד ד'
2	משאבי אנוש	ספטמבר 2017	עובד ה'
2	ועד עובדים	ספטמבר 2017	עובד ו'

על פי נתוני עיריית רמלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

איוש משרות ממושך במתכונת של ממלאי מקום שלא נבחרו במכרז עוקף את דיני המכרזים ומרוקן מתוכן את עקרונותיהם. על עיריית רמלה לפעול בהקדם לאייש כדין את משרותיהם של עובדים המועסקים תקופה ממושכת כממלאי מקום. עליה לרענן את הוראות הדין בנושא ולהימנע להבא מהעסקה ממושכת של ממלאי מקום.

בתשובתה מסרה העירייה כי בעקבות הביקורת הוסדרה העסקת שלושה מששת העובדים המצוינים בדוח וכי תפעל להסדרת העסקתם של שלושת העובדים האחרים.

היתר לעבודות חוץ

עובדי הרשויות המקומיות מחויבים לרשות המקומית שהם מועסקים בה לפעול ביעילות ובמועילות, ועל מנת שיעשו זאת נקבעו בדין מגבלות על עיסוק בעבודות נוספות מחוץ לעירייה.

סעיף 177 לפקודת העיריות קובע: "עובד עירייה לא יעסוק ולא ישתתף, במישרין או בעקיפין, בעבודת-חוץ". סעיף 180 לפקודת העיריות קובע כי מועצת העירייה רשאית להתיר לעובדי עירייה לעבוד בעבודת חוץ בתנאי שעבודה זו אינה עשויה לפגוע בתפקידו של עובד העירייה; בתנאי שאין בה כדי ליצור התקשרות בין העובד ובין אדם, תאגיד או מוסד העומדים במגע כספי, מסחרי או ענייני עם העירייה; ובתנאי שהעובד הצהיר על התמורה שיקבל בעדה.

בשנת 2019 היו בעיריית רמלה 14 עובדים שקיבלו ממנה היתר לעבודות חוץ, שניתן להם לאחר מילוי טופס ייעודי לכך. מקצתם ממלאים תפקיד בכיר בעירייה או עובדים בה במשרה מלאה, עובדים שעות נוספות ומשמשים בכוננות.

בביקורת נמצא כי הליכי ההיתר לעבודה נוספת אינם סדורים ואין בקרה על עובדים שקיבלו היתר זה. להלן דוגמאות אחדות. בהיתר לעובדת א', המכהנת במשרה מלאה בתפקיד בכיר, לא נבחן פוטנציאל ניגוד העניינים ולא נבחנה מהות העבודה הנוספת. עובד ב' קיבל היתר לעבודה נוספת פעמיים בשבוע בשעות הערב, ודיווח על כוננות בעירייה בזמן שעסק לכאורה בעבודה הנוספת. עובדים ג' וד', אשר קיבלו היתר לעבודה נוספת, עובדים שעות נוספות רבות בעבודתם בעירייה ונמצאים גם שעות רבות בכוננות. לנוכח מקרים אלה מתעורר ספק ביכולתם למלא בצורה מיטבית את תפקידם בעירייה ומתעורר חשש כי אם יהיה צורך בהם בעת שיהיו בכוננות, לא יהיו זמינים לעירייה. זאת ועוד, בטפסי הבקשות להיתרים לעבודות חוץ לא מצוין גובה השכר שיתקבל בעבודת החוץ.

בעת שהיא שוקלת לתת לעובדיה היתרים לעבודות חוץ, על עיריית רמלה לנהל הליך סדור הבוחן את מכלול השיקולים שנקבעו בחוק, לרבות עריכת הסדר ניגוד עניינים עבור תפקידים מסוימים, ועליה לנטר עובדים אשר קיבלו היתר זה, ולוודא כי הם עומדים בתנאיו.

בקה על הפקדות לקופות גמל עבור עובדי העירייה

סעיף 19א(א) לחוק הגנת השכר, תשי"ח-1958 (להלן - חוק הגנת השכר), קובע כי "יראו כשכר מולן גם סכום שמעסיק חייב לנכותו משכר העובד". סעיף 25ב(ב1) לחוק הגנת השכר קובע כי "מעסיק שלא שילם לעובדו שכר וחלף היום הקובע שלאחריו הפך אותו שכר לשכר מולן, והמעסיק לא הוכיח שאי תשלום השכר נבע מנסיבה שאינה בשליטתו, דינו - מאסר חצי שנה או קנס כאמור בסעיף 61א(3) לחוק העונשין"⁴⁸.

סעיף 3א(א) לצו הרחבה [נוסח משולב] לפנסייה חובה 2011 (להלן - צו ההרחבה) קובע כי "כל עובד כהגדרתו להלן, שאין לו הסדר פנסיוני מיטיב כהגדרתו להלן, אשר מועסק או שיועסק בכל מקום עבודה, יהיה זכאי להיות מבוטח על פי צו זה, ולבחור, בהודעה בכתב למעסיקו בפרק הזמן הקצוב שלהלן בפנסייה מקיפה לרבות קופת גמל לקצבה, שאושרה על ידי הממונה, שבה יהיה מבוטח החל מהמועד שבו קמה לו זכאותו כקבוע בסעיף 6' עד ז' לצו זה, ובלבד שתכלול גם כיסויים למקרה מוות ונכות באותה קופה או בקופה אחרת...".

48 קנס בסך 75,300 ש"ח על פי צו העונשין (שינוי שיעורי קנסות), התש"ע-2010.



סעיף 22(ג) לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"ה-2005, קובע כי הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון⁴⁹ רשאי לתת הוראות על הפרטים שעל מעביד, בין שהוא עמית ובין שאינו עמית, למסור בעת ההפקדה לחברה המנהלת קופות גמל; על המועדים להפקדת התשלומים לקופת גמל; ועל אישורים שחברה מנהלת חייבת להמציא לעמיתים בקופת גמל שבניהולה, ולעניין עמיתים-שכירים גם למעבידיהם, על הפקדת התשלומים בקופת הגמל.

בתקנות הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל) (תשלומים לקופת גמל), תשע"ד-2014, נקבעו הפרטים שיעביר מעביד לחברה מנהלת בעת הפקדת כספים לקופת גמל בגין עובדיו, והדיווחים שעל חברה מנהלת של קופות גמל להעביר למעסיקים המפקידים לקופות המנוהלות בידיהן. אלה הדיווחים הנדרשים: היזון חוזר ראשוני⁵⁰, היזון חוזר מסכם⁵¹, היזון חוזר מסכם חודשי⁵² והיזון חוזר מסכם שנתי⁵³. שלושת הדיווחים האחרונים מכילים מידע על אופן ביצוען של ההפקדות בכל רכיב בחשבון קופות הגמל של העובד.

הדיווחים שמעבירות החברות המנהלות למעסיקים הם אסמכתות כי הכספים שהפקידו בקופות הגמל עבור עובדיהם אכן הופקדו בהתאם לדיווחי המעסיק והגיעו ליעדם. לפיכך, כללי מינהל תקין והחובה להבטיח את זכויות העובדים מחייבים בקרה של מעסיקים על דיווחים אלה, כדי למנוע הפרה של צו ההרחבה על ידי מעסיק ובמקרים חמורים יותר אף הלנת שכרם של עובדיו.

על פי הדוחות הכספיים המבוקרים של עיריית רמלה, ב-2018 היה סכום ההפקדות לקופות גמל עבור עובדיה יותר מ-21 מיליון ש"ח.

49 סעיף זה שונה בנובמבר 2016; עד אז הייתה קביעת ההוראות נתונה בידי שר האוצר.

50 היזון חוזר ראשוני - משוב שהמעסיק מקבל תוך שלוש שעות מרגע ההפקדה וניתן בו איתות כי דיווחו אמנם הגיע לחברה המנהלת.

51 היזון חוזר מסכם תקופתי - משוב שהמעסיק מקבל תוך חמישה ימי עסקים מיום ההפקדה ובו מידע על שיוך הכספים לקופות הגמל של עובדיו.

52 היזון חוזר מסכם חודשי - משוב שהמעסיק מקבל אחת לחודש ובו מידע על שיוך הכספים לקופות הגמל של עובדיו ומידע על הכספים לקופות אשר טרם שויכו בהיזון חוזר מסכם תקופתי.

53 היזון חוזר מסכם שנתי - משוב שהמעסיק מקבל אחת לשנה ובו פירוט שנתי של כל ההפקדות שבוצעו עבור עובדיו.



בביקורת נדגמו 108 דיווחים של שבע חברות מנהלות של קופות גמל בגין כל אחד מהחודשים בשנת 2018, על הפקדות בסך 2.24 מיליון ש"ח⁵⁴. נמצא כי ב-47 מן הדיווחים שנדגמו, על הפקדות בסך 1.43 מיליון ש"ח, העבירו החברות היזונים חוזרים שדווח בהם כי הסכומים שהעבירה עיריית רמלה עבור עובדיה נפרעו חלקית או לא נפרעו כלל. משמעות הדבר היא חשש שיש עובדים שתשלומיה של העירייה עבורם לא הופקדו כראוי ועל כן זכויותיהם עלולות להיפגע והעירייה מסתכנת כי תואשם בהפרה של חוק הגנת השכר או של צו ההרחבה. בקרה נאותה על ההיזונים החוזרים שמסרו חברות מנהלות של קופות גמל הייתה עשויה לצמצם מאוד סיכון זה.

על עיריית רמלה להקפיד על בקרה נאותה של המשובים המתקבלים מן החברות המנהלות של קופות גמל בגין הפקדותיה לקופות גמל עבור עובדיה, על מנת להבטיח את זכויות העובדים ולמנוע אפשרות שתואשם בהפרת הדין.

סכום ההפקדות לקופות גמל בכלל הרשויות המקומיות בשנת 2017 היה יותר מ-2.5 מיליארד ש"ח. לנוכח סכומי ההפקדות הגדולים וחשיבותם הרבה לעתידם הכלכלי של עובדי הרשויות המקומיות, משרד מבקר המדינה ממליץ לאגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות שבמשרד הפנים לבחון את בקרתן של הפקדות אלו במסגרת הביקורות שהוא עושה.

משרד הפנים השיב כי אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות במשרד יבחן את נושא הבקורות על ההפקדות לקופות גמל ולפי הצורך יפעיל ביקורת בנושא.

קופת גמל מרכזית להשתתפות בפנסייה תקציבית

בחוק התוכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004), התשס"ג-2003 (להלן - חוק הבראת המשק), נקבע כי ברשויות מקומיות הנמצאות בהסדר של פנסייה תקציבית, ינוכו משכר העובדים 1% בשנת 2004 ו-2% משנת 2005 ואילך. הכספים המנוכים נועדו לשמש את הרשויות המקומיות כדי לשלם להם בבוא היום את הגמלה החודשית. עוד נקבע בחוק הבראת המשק כי הכספים שינוכו משכר העובדים יופקדו בחשבון בנק נפרד המיועד לכך בלבד.

בשנת 2007 נחקק תיקון מס' 11 לחוק הבראת המשק ונקבע בו כי את הכספים שנוכו משכר העובדים בהסדר פנסייה תקציבית יחויבו הרשויות המקומיות להפקיד בקופת גמל מרכזית להשתתפות בפנסייה תקציבית. כמו כן נקבע כי הכספים שנוכו עד כניסת התיקון לתוקף יועברו עם תחולתו לקופות גמל מרכזיות להשתתפות בפנסייה תקציבית.

54 שש חברות העבירו דיווח אחד בגין כל חודש וחברה אחת העבירה שלושה דיווחים בגין כל חודש.



קופת גמל מרכזית להשתתפות בפנסייה תקציבית (להלן - קופת גמל) היא מוצר פיננסי שהוקם בשנת 2007 במסגרת תיקון מס' 2 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"ה-2005. קופת הגמל רשאית לקלוט מרשויות מקומיות כספים שניכר משכר עובדיהן שבהסדרי פנסייה תקציבית. הרשות המקומית אינה רשאית למשוך את כספיה שהופקדו בקופות גמל אלא עם פרישתו לגמלאות של עובד הנמצא בהסדר פנסייה תקציבית, ורק כספים שהופקדו בגין אותו עובד.

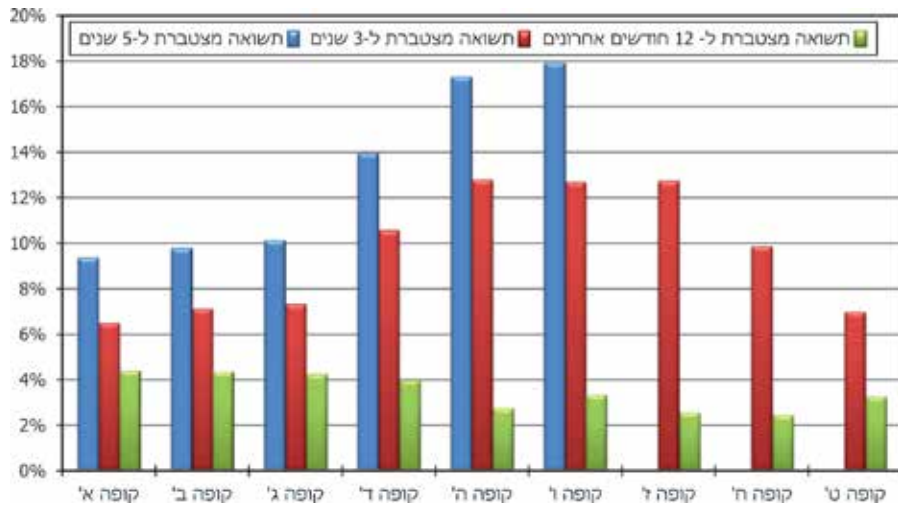
בפעילותה השוטפת קופת גמל משקיעה את הכספים שהפקידה הרשות המקומית כדי שישאו לה תשואה. ככל שהתשואה גבוהה יותר, כך הרשות מוציאה פחות ממקורותיה היא לתשלומי הפנסייה התקציבית של עובדיה הפורשים לגמלאות. מנכסיה של הרשות בקופת הגמל נגבים דמי ניהול. שיעורם נקבע בהסכמה בין הרשות המקומית לחברה המנהלת את הקופה, והם מנוכים מיתרת נכסיה של הקופה.

רישום הכספים המופקדים בקופות גמל נעשה בדוחות הכספיים של הרשות המקומית, בסעיף קרנות בלתי מתוקצבות אחרות, בקרן הקרויה "קרן דמי ניהול פנסייה תקציבית". בסוף שנת 2018 היו בקרן דמי ניהול פנסייה תקציבית של עיריית רמלה, שהוקמה ב-2009, כ-6.36 מיליון ש"ח.

עיריית רמלה בחרה לנהל את הכספים שניכתה משכר עובדיה בקופת הגמל א'. משנת 2009 היו קיימות בארץ שש קופות גמל מסוג זה.

משרד מבקר המדינה בדק את התשואה המצטברת של קופה א' בהשוואה לשאר קופות הגמל במשך חמש שנים (מספטמבר 2014 עד אוגוסט 2019) ובמשך שלוש שנים (מספטמבר 2016 עד אוגוסט 2019) ואת תשואתם של 12 החודשים מספטמבר 2018 עד אוגוסט 2019. להלן השוואת התשואות.

תרשים 17: תשואות מצטברות* של קופות גמל לשנה, לשלוש שנים ולחמש שנים



המקור: מערכת ה"גמל נט" שבאתר רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון.
* קופות ז', ח' וט' הוקמו לפני פחות מחמש שנים ולכן אין עבורן תשואה מצטברת לחמש השנים האחרונות.

בתרשים נראים הבדלים גדולים בתשואות שהשיאו הקופות השונות. מקור ההבדלים הוא באפיקי ההשקעה והסיכונים הכרוכים בהם ובאיכות ניהולן של ההשקעות בכל קופה.

בביקורת נמצא כי במרוצת השנים לא בחנה עיריית רמלה בחינה עיתית את קופתה בהשוואה לאפשרויות האחרות שעמדו לפניה, על פי מכלול השיקולים כגון אפיקי ההשקעה של הקופה והסיכון הכרוך בהם.

משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריית רמלה לבחון לפרקים את קופת הגמל שבחרה, לנוכח חובת הזהירות בניהול כספי ציבור וכדי שתוכל להחליט החלטות מושכלות בנושא.

ליקויים דומים נמצאו גם בדוח מבקר המדינה משנת 2019 על עיריית ירושלים⁵⁵. על כן משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לבחון את הנושא בכלל הרשויות המקומיות ולפרסם הנחיות בהתאם לממצאי בדיקתו.

משרד הפנים השיב כי יבחן את סוגיית בחירתה של קופת גמל מרכזית להשתתפות בפנסיה תקציבית וידגיש לפני הרשויות המקומיות את חובת הזהירות בבחירת קופה.

55 מבקר המדינה, פיתוח וחיסוק מעמדה של ירושלים - חלק שני, בפרק "החוסן הכספי של עיריית ירושלים וניהולה הפיננסי", עמ' 67 - 69.



בקרת חופשות

חופשה לעובד מעבודתו היא זכות סוציאלית חשובה. סעיף 7(א) לחוק חופשה שנתית, התשי"א-1951 (להלן - חוק חופשה שנתית), קובע כי "אין החופשה ניתנת לצבירה; ואולם רשאי העובד בהסכמת המעסיק, לקחת רק שבעה ימי חופשה לפחות ולצרף את היתרה לחופשה שתיתן בשתי שנות העבודה הבאות", קרי עובד חייב לצאת לשבעה ימי חופשה בשנה.

בביקורת נבדקו יתרות החופשה של כלל העובדים ונמצאו עובדים שבשנת 2018 לא יצאו לחופשה של שבעה ימים, בניגוד להוראת חוק חופשה שנתית. העירייה לא טיפלה בנושא, הגם שמערכות המידע שלה מאפשרות לה לדעת את מספר ימי החופשה של כל עובד בכל זמן.

על עיריית רמלה לפעול בהתאם להוראות חוק חופשה שנתית ולוודא כי עובדיה אכן יוצאים לחופשה כנדרש.



הליקויים שהוצגו בניהול השוטף של ההון האנושי בעיריית רמלה מצביעים על היעדרן של בקרות ועל בקרות הלוקות בחסר. על כן על העירייה לפעול בהקדם להטמעת מנגנוני בקרה, אשר יבטיחו את קיום הוראות הדין ויקדמו עקרונות של מינהל תקין וחיסכון.

אתר המרשתת של העירייה

על פי פקודת העיריות, על עירייה להקים ולהפעיל אתר מרשתת נגיש לציבור ולפרסם בו מידע שעליה לפרסם על פי דין⁵⁶. אתר המרשתת של הרשות המקומית הוא אמצעי יעיל להעברת מידע מהעירייה לתושבים, המידע בו ניתן לעדכון בכל עת ובאמצעותו אפשר לפנות לאגפי העירייה, לשלם תשלומים, למלא טפסים וכדומה. אמצעי זה מאפשר לעירייה לייעל את השירות לתושבי העיר ולהקל עליהם בקבלת מידע ובפנייה לעירייה. מסירת מידע על העירייה, פעולותיה ושירותיה לתושבים מגשימה את עקרונות השקיפות והנשיאה באחריות - מידע מלא ועדכני, כגון מידע כספי, מאפשר לציבור לבחון את פעילות העירייה.

בביקורת התגלו כמה ליקויים באתר המרשתת של עיריית רמלה, העלולים לפגוע בעקרון השקיפות ובמתן השירות לתושבים, כמפורט להלן.

56 סעיף 248ב לפקודת העיריות.



אי-הצגת תקציב העירייה

תקציב עירייה הוא המסגרת הכלכלית שהעירייה פועלת על פיה. בפקודת העיריות⁵⁷ נקבע כי על עירייה לפרסם את תמצית תקציבה השנתי באתר המרשתת שלה בד בבד עם פרסומו ברשומות.

בביקורת נמצא כי תקציב עיריית רמלה לשנים 2018 ו-2019 פורסם באתר המרשתת של העירייה בספטמבר 2019, חודשים רבים לאחר אישורו.

בתשובתה מסרה העירייה כי פרסומו של תקציב 2019 במרשתת התעכב משום שרק ביולי 2019 פורסם התקציב בילקוט הפרסומים.

על עיריית רמלה לפרסם באתר המרשתת שלה את תקציבה במועד הנדרש בפקודת העיריות על מנת להנגישו לתושבי העיר.

אי-הצגת תכנים חיוניים בשפות שונות

במדינת ישראל חיה אוכלוסייה מגוונת, רב-תרבותית ורב-לשונית. על פי נתוני הלמ"ס לשנת 2017, כ-21% מאוכלוסיית ישראל הם ערבים וכ-12.7% הם עולים שעלו לישראל מ-1990 ואילך, רובם ממדינות ברית המועצות לשעבר. השפות השגורות בקרב אוכלוסיות אלו הן ערבית בזו ורוסית בזו.

בדוח משנת 2015 העיר מבקר המדינה⁵⁸ לכמה רשויות מקומיות, ובהן רשויות מגוונות מבחינת הרכב אוכלוסייתן, כמו רמלה, כי עליהן להתחשב במאפייניהן הייחודיים ובהרכבן הדמוגרפי, ובהתאם לכך לשקול להציג מידע חיוני בשפות נוספות על עברית.

על פי נתוני הלמ"ס לשנת 2017, כ-23.3% מתושבי רמלה הם ערבים וכ-19% הם עולים שעלו לישראל מ-1990 ואילך. אף על פי כן נמצא כי אתר המרשתת של העירייה מציג מידע בעברית בלבד.

57 סעיפים 209 ו-248ב(1) לפקודת העיריות.

58 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת על השלטון המקומי לשנת 2015, "ניהול ותפעול של אתרי אינטרנט בשלטון המקומי", עמ' 265-266.



האוכלוסייה הערבית ואוכלוסיית העולים החדשים נדרשות ככל תושב אחר לשירותים שונים של העירייה, לרבות המוקד העירוני, שירותי חירום ושירותים חיוניים במחלקות החינוך והרווחה. לכן יש חשיבות רבה להנגשת מידע בשפתם באתר המרשתת של העירייה. ראוי לכן שעיריית רמלה תבחן הצגת מידע חיוני ונדרש באתר שלה גם בשפות אחרות.

בתשובתה מסרה העירייה כי לנוכח אופייה המגוון של האוכלוסייה בעיר, היא תשקול ליישם את המלצתו של משרד מבקר המדינה ולהציג תכנים חיוניים באתר האינטרנט בשפות שונות, ככל שיאפשרו זאת שיקולי תקציבה.

סיכום

בביקורת בעיריית רמלה נמצא כי מצבה טוב בכמה מדדים של חוסנה הכספי, כגון שיעור גביית הארנונה ועומס המלוות, אך גירעונה המצטבר גבוה ויש חשש כי שינוי התמהיל הצפוי בחיובי הארנונה יפגע בחוסנה הכספי בעתיד. בתחום ניהול ההון האנושי נמצאו ליקויים הן בתשתית הקיימת לניהולו הן בניהול השוטף. על העירייה לבחון את המבנה הארגוני שלה, להטמיע מערך לפיתוח ההון האנושי וליישם מנגנוני בקרה על ניהול ההון האנושי שלה, כדי להתייעל ולספק שירות מיטבי לתושביה.