

# עיריית בית שמש

## ניהול כוח אדם

### תקציר

ניהול כוח אדם ברשויות המקומיות כולל את הטיפול בענייני תקן<sup>1</sup> ועובדים<sup>2</sup> (קביעת משרות והגדרת תפקידים, ניהול מכרזים לקבלת עובדים, שינוי תקנים<sup>3</sup> וכיו"ב). לא כל הפעולות האלה הוסדרו בחוק ובתקנות או בהנחיות מחייבות. בתחומים שאין בהם הנחיות מפורטות על הרשות המקומית להכין נהלים בהתאם לצרכיה ולמאפייניה הייחודיים.

### פעולות הביקורת

בחודשים אוקטובר 2010 עד מרץ 2011 בדק משרד מבקר המדינה את טיפולה של עיריית בית שמש (להלן - העירייה) בענייני כוח אדם בשנים 2007-2010 (להלן - התקופה הנסקרת) וביניהם: שיא כוח אדם, תקן כוח אדם, קבלת עובדים חדשים, איוש משרות, ועדות כוח אדם, התערבות של חברי מועצת העירייה בעבודתם של גורמים מקצועיים בעירייה, אגף משאבי אנוש וקביעת נהלים בעניינים אלה<sup>4</sup>. עיקר הביקורת נעשתה באגף משאבי אנוש, בלשכת הסמנכ"ל ובגזברות העירייה.

- 1 תקן כוח אדם מבטא את מספר המשרות בעירייה, הדרגות הצמודות אליהן והמדרג הניהולי שלה.
- 2 נושאים אלה נדונו פעמים רבות בדוחות מבקר המדינה על השלטון המקומי, בדוח מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי, דוח מס' 1/שנת 2001, עמ' 103, בדוחות על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה, דוח מס' 1/שנת 2002, עמ' 165, בדוח מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי, שנת 2004, עמ' 9, בדוח שנתי 58(א) עמ' 3 ובדוח מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי, שנת 2009, עמ' 893.
- 3 שינוי תקן - שינוי מתח הדרגות הצמוד למשרה.
- 4 לעניין קבלת עובדים ומינויים פוליטיים ברשויות מקומיות ראו בדוח על הביקורת בשלטון המקומי, התשנ"ח-1998, עמ' 11, בדוח על הביקורת בשלטון המקומי, התשס"ח-2007, עמ' 1 ובדוח על הביקורת בשלטון המקומי, התשע"א-2009, עמ' 893.

## עיקרי הממצאים

במהלך הביקורת נבדקו 47 תיקים אישיים של עובדים וכן תיקי מכרזים של עובדים, ונמצאו בהם ליקויים מערכתיים של ממש בתפקודו של מערך הניהול של כוח האדם בעירייה. חלק מהליקויים נובע מאי-קיום חוקים, תקנות ונהלים וחלקם נובע מהיעדר נהלים פנימיים ומתרבות ארגונית בלתי-תקינה.

שיא כוח האדם, תקן כוח האדם, מספר המשרות ומספר העובדים הממוצע

1. מספר המשרות המאושרות הממוצע בעירייה היה בעבר קטן ממספר משרות התקן, אך משנת 2007 השתנתה המגמה, ומספר המשרות המאושרות הממוצע עלה על מספר משרות התקן. הדבר מצביע על חריגה מהנהלים ומתקציב השכר.
2. העירייה לא קיימה ניתוח צרכים של המבנה הארגוני שלה ולא בדקה בשנים האחרונות את שיא כוח אדם ואת תקן כוח אדם, גם לאחר הגידול הרב שחל במספר התושבים ובשטח העיר. בכך נמנעה העירייה מקביעת מבנה ארגוני שיתאים לשינויים הרבים שחלו בעיר בתחילת שנות האלפיים.
3. העירייה העסיקה ללא תקנים עובדים במשרות בתחומי החינוך, הרווחה ועוד תוך חריגה ממספר המשרות שנקבעו לה על ידי המשרדים הייעודיים, ובשל כך נאלצה לממן את מלוא שכרם במשך תקופה ממושכת.
4. בסופו של דבר גייסה העירייה פחות ממחצית העובדים למשרות שהמשרד אישר לה לאיש באופן חריג לפי בקשתה.

### העסקת עובדים - מכרזי כוח אדם

1. העירייה לא קיימה מכרזים לאיוש משרות של עובדים סוציאליים שקלטה, לאלה שתקנות המכרזים מחייבות לגביהן קיום מכרז.
2. העירייה פרסמה מכרזים חיצוניים באופן סדיר בעיתון יומי אחד בלבד ולעתים גם במקומון. בפרסום בעיתון היומי חסרו פרטי דרגת המשרה המוצעת כפי שנקבע בתקנות.
3. דרישות הסף שנרשמו במכרזים של חלק מן המשרות לא תאמו לעתים את בכירותה של המשרה המוצעת וכללים מחייבים נוספים.
4. העירייה לא בדקה את המסמכים שבתיקי המכרזים לפני התכנסותה של ועדת הבחינה. כתוצאה מכך התייצבו בוועדה מועמדים שאינם עומדים בתנאי הסף.
5. פרוטוקולים רבים של ועדות הבחינה לא נרשמו לפי תקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), התש"ס-1979, והפסיקה, והם לא שיקפו את שהתרחש בוועדות. ברוב הפרוטוקולים לא צוינו כנדרש בפסיקה נימוקי הוועדות לבחירת הזוכה. חלק

מהפרוטוקולים שצוות הביקורת ביקש לעיין בהם לא נמצאו בעירייה. כך לא נמצא בידי העירייה שום פרוטוקול מהמכרזים שהתקיימו בשנת 2008.

#### מסמכי העובדים בתיקים האישיים

בתיק האישי של העובד אמורים להיות מסמכיו האישיים: מסמכי המכרז שנבחר בו, המסמכים המעידים על השכלתו, ניסיונו, כישוריו וקידומו וכיו"ב. ברוב התיקים האישיים שנבדקו חסרו מסמכים רבים, בהם אלה המעידים על השכלתו, כישוריו וניסיונו של העובד.

בניגוד לחוקת העבודה ולהסכם הקיבוצי, ברובם המכריע של התיקים האישיים ותיקי המכרזים שנבדקו לא נמצאו מסמכים המעידים על תקופת הניסיון של העובד. כמו כן לא נמצאו מסמכים בעניין מתח הדרגות של המשרה ששובץ לה והדרגה שקיבל.

ברוב התיקים האישיים של עובדים שעברו ממעמד של עובדים זמניים למעמד של עובדים קבועים לא נמצאו מסמכים בעניין מצב בריאותם כנדרש. העירייה עלולה להיחשף לתביעות מצד עובדים בגין פגיעה בעבודה או החמרת מצב רפואי.

נוסף על כל אלה, ברוב התיקים האישיים לא נמצאו מסמכים המעידים על כך שהעובד עמד בתנאי הסף (של השכלה, ניסיון ועוד).

#### העסקת קרובי משפחה

התיקון לפקודת העיריות הקובע סייגים להעסקת קרובי משפחה נכנס לתוקף ב-2001. נמצא שבני משפחה הועסקו בעירייה בניגוד לחוק. העירייה לא קיימה שום הליך לבירור של קרבת משפחה של עובדים לעובדים אחרים או לנבחריה, ובאופן רשמי אף לא ידעה על קרבה משפחתית בין עובדיה, ולא נקטה את הצעדים הנדרשים כדי למנוע זאת.

#### חוות דעת על עובדים

העירייה לא קיימה הליך של כתיבת חוות דעת עתית על העובדים בידי הממונים עליהם.

#### ועדות העירייה

"ועדת כוח אדם" נבחרה בישיבת המליאה בדצמבר 2008, אך מאז ועד מועד סיום הביקורת התכנסה פעם אחת בלבד, בינואר 2009. חברי "ועדת בחינה לקבלת עובדים" לא נבחרו על פי תקנות המכרזים. בדיונים של "ועדת בחינה לקבלת עובדים" השתתפו נבחרים ציבור ועובדי עירייה שאינם אמורים להיות נוכחים בהם;

נציגי ציבור נעדרו מוועדות בחינה רבות, אף שהשתתפותם מחויבת על פי תקנות המכרזים.

### **התערבות של חברי מועצה בפעולות שבסמכותם של גורמים מקצועיים בעירייה**

ככלל, מעת בחירתו מחויב חבר מועצה לכל תושבי העיר, ולא רק לבוחריו. חברי מועצה נהגו להתערב גם בעניינים מקצועיים גרידא הקשורים לקידום ולניוד של עובדי עירייה.

### **אגף משאבי אנוש**

בתקופה הנסקרת היו לאגף משאבי אנוש מנהל ולסירוגין גם מזכירה. העירייה לא מימשה את ההחלטה שקיבלה מועצת העירייה ב-2009 בדבר שינוי מבנהו הארגוני של האגף, ולמנהל אגף משאבי אנוש לא ניתנו כלים לבצע את תפקידיו הרבים.

התיקים האישיים שבהם נמצאים מסמכים מסווגים של עובדי העירייה, רוכזו בחדרה של מזכירת אגף משאבי אנוש, והם לא אוחסנו ולא אובטחו כראוי.

### **נהלים**

נמצא כי אין לעירייה נהלים בתחומים שנבדקו, והיעדרם פוגם בתפקודו של מערך כוח האדם שלה.

### **הרישום הממוכן של פרטי עובדי העירייה**

יחידת הקליטה בעירייה מנהלת רישום ממוכן של הפרטים האישיים של עובדי העירייה (תפקיד העובד, מתח הדרגות שלו, מצבו המשפחתי ועוד). ואולם רישום זה לוקה בחסר, ויש עובדי עירייה המועסקים בה שנים רבות שחלק מנתונייהם אינם מופיעים בו. כמו כן התברר שלעובדים שמשובצים בתפקידים זהים יש מתח דרגות שונה.

### **סיכום והמלצות**

במחצית השנייה של שנת 2010 בדק משרד מבקר המדינה בעיריית בית שמש את ניהול כוח האדם; נבדקו שיא כוח אדם, תקן כוח אדם, קבלת עובדים חדשים לעבודה, איוש משרות בעובדים חדשים וותיקים, ועדות כוח אדם, התערבותם של חברי מועצה בפעולת גורמים מקצועיים בעירייה, אופן התנהלותו ותפקודו של אגף משאבי אנוש וקיום נהלים.

בעקבות ממצאי הדוח על העירייה לפרסם את מכרזי כוח האדם בעיתונות, ולוודא שהפרסום יכלול את כל הפרטים שנקבעו בתקנות המכרזים, ובהם דרגת המשרה, שיעור חלקייתה והכישורים הדרושים למילוייה. במשך שנים לא הקפידה העירייה לכלול בין חברי ועדות הבחינה נציגי ציבור אחד לפחות, כאמור בתקנות, ולא הכינה רשימה של נציגי ציבור שאינם קשורים בנבחריה ובעובדיה, שממנה ייבחרו אותם חברים כפי שקובעות התקנות.

תיקון הליקויים מחייב את העירייה לנקוט את הצעדים הבאים: לכונן את ועדותיה ולהקפיד על אישורן ועל אישור החברים המשתתפים בוועדות; לפעול כדין בכל הקשור לתקופת הניסיון של עובד חדש, כדי לאפשר לעובד ולמנהליו לבחון את מידת ההתאמה שלו לתפקיד לפני שיזכה למעמד של עובד קבוע. החובה להעסיק עובד למשך תקופת ניסיון חלה מתוקף חוקת העבודה, ועל העירייה לפעול לפיה; להקפיד למלא אחר ההוראות הנוגעות לבדיקת מצבו הרפואי של העובד, וביניהן זו המחייבת שעובד לא יקבל קביעות אם לא עבר בדיקות רפואיות או לא עמד בהן. כמו כן עליה לפעול לפי הכללים שקבע המשרד בנוגע להעסקת קרובי משפחה, לקשרי עבודה ולכפיפות עובדים. עליה ליזום מהלך שבו כל עובדיה ונבחריה יצהירו על קשרי משפחה ביניהם, ואם יימצאו קשרים כאלה, יש לבחון אם מתקיימים יחסי כפיפות או קשרי עבודה בין עובדים שהם קרובי משפחה ולפעול בעניין בהתאם לדין ולחוזר מנכ"ל 3/2011.

על ראש העירייה, מר משה אבוטבול, לוודא כי סגנו וממלא מקומו, מר מאיר בלעיש, אינו עוסק בכל עניין או שותף בכל פורום הקשורים לכוח אדם בעירייה בהתאם לקביעת משרד המשפטים.

על המנהלים בעירייה למלא אחר ההנחיות בעניין כתיבת חוות דעת על עובדיה, ועל העירייה לקבוע נוהל פנימי לכך.

על סמנכ"ל העירייה, בתוקף היותו מרכז הוועדות לכוח אדם, לבדוק את נסיבות היעלמם של חלק מהפרוטוקולים של מכרזי העובדים, במיוחד כל אלה שהתקיימו בשנת 2008 - שנת הבחירות.

על העירייה להקפיד על כך שהמועמדים למכרזי עובדים יגישו את כל המסמכים שעליהם להגיש מבעוד מועד; עליה למיין אותם מיון מוקדם כך שמועמד שאינו עומד בתנאי הסף או לא הגיש את כל המסמכים הנדרשים - לא יוזמן לוועדת הבחינה. העירייה נדרשת לוודא שכל המסמכים הדרושים יימצאו בתיקי המועמדים ויוצגו לכל חברי ועדת הבחינה; עליה לבחון את המינויים שנעשו שלא כדין כדי לקבל החלטה אם יש מקום לבטלם. מינוי בלתי תקין פוגע במהותו של השירות הציבורי, ובעיקרון של שוויון הזדמנויות לכל המועמדים שתנאי הסף למשרה חלים עליהם לזכות במשרה, שהוא ערך יסוד של השירות הציבורי. מינוי בלתי תקין של עובדים הפך לנורמה פסולה העלולה לפגוע באיכות השירות הציבורי ובתדמיתו; מן הראוי שראש העירייה יפעל בתוקף למיגור תופעה זו.

העירייה ומנהל אגף הביטחון שלה חייבים לתת את דעתם על העובדה שמאות תיקים אישיים ובתוכם מסמכים מסווגים חשובים, אינם מוגנים דיים ונמצאים

למעשה בהישג ידו של כל אחד. עליהם לדאוג לכך שהתיקים יהיו מאובטחים ושתישמר צנעת הפרט.

על היחידה לקליטת נתונים הכפופה לגזבר להשלים את הנתונים החסרים ולתקן את כל השיבושים במערך של הרישום הממוחשב של העובדים בעירייה. כמו כן יש להשלים נתונים חסרים ולתקן שיבושים.

לפי פקודת העיריות, האחריות לביצוע של החלטות מועצת העירייה מוטלת על ראש העירייה. החלטת המועצה מיוני 2009 לחולל שינוי ארגוני באגף משאבי אנוש טרם בוצעה. על העירייה לממש את השינוי במבנה הארגוני של אגף משאבי אנוש כדי לשפר את יכולתו לעמוד במשימות הרבות המוטלות עליו. על ראש העירייה לתת למנהל האגף כלים כדי שיוכל לבצע את תפקידיו הרבים כראוי.

על העירייה להכין נהלים עירוניים ברורים ומפורטים בעניין הפעולות והתפקידים של אגפיה העוסקים בטיפול בעובדים, לרבות אגף משאבי אנוש עצמו, לדאוג שיאושרו במועצתה ולהנחיל אותם לכל העוסקים בכך.



## מבוא

ניהול כוח האדם ברשויות המקומיות כולל את הטיפול בענייני תקן<sup>5</sup> ועובדים<sup>6</sup> (קביעת משרות והגדרת תפקידים, ניהול מכרזים לקבלת עובדים, שינוי תקנים<sup>7</sup> וכיו"ב). לא כל הפעולות האלה הוסדרו בחוק ובתקנות או בהנחיות מחייבות. בתחומים שאין בהם הנחיות מפורטות על הרשות המקומית להכין נהלים שיתאימו לצרכיה ולמאפייניה הייחודיים.

בנובמבר 2008 התקיימו בחירות כלליות למועצות הרשויות המקומיות ולראשיהן. בבחירות לעיריית בית שמש (להלן - העירייה) נבחר ראש עירייה חדש, מר משה אבוטבול. העיר בית שמש נמצאת זה שנים אחדות בתהליך של גידול האוכלוסייה, ובד בבד גם חלה האצה בכנייה למגורים ולתעשייה בעיר. אכלוס ובנייה מסיביים כל כך מחייבים השקעת מאמצים מרובים מצד העירייה כדי לספק לכל התושבים שירותים נאותים.

בחודשים אוקטובר 2010 עד מרץ 2011 בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול בענייני כוח אדם בעירייה בשנים 2007-2010 (להלן - התקופה הנסקרת), וביניהם שיא כוח האדם, תקן כוח האדם, קבלת עובדים חדשים, איוש משרות, ועדות כוח אדם, התערבות חברי מועצה בעבודתם של

5 תקן כוח אדם מבטא את מספר המשרות בעירייה, הדרגות הצמודות אליהן והמדרג הניהולי שלה.  
6 נושאים אלה נדונו פעמים רבות בדוחות מבקר המדינה על השלטון המקומי, בדוח מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי, דוח מס' 1/שנת 2001, עמ' 103, בדוחות על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה, דוח מס' 1/שנת 2002, עמ' 165, בדוח מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי, שנת 2004, עמ' 9, בדוח שנתי 58(א) עמ' 3 ובדוח מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי, שנת 2009, עמ' 893.  
7 שינוי תקן - שינוי מתח הדרגות הצמוד למשרה.

גורמים מקצועיים בעירייה, אגף משאבי אנוש ונהלים בעניינים אלה.<sup>8</sup> עיקר הביקורת נעשתה בלשכת הסמנכ"ל, באגף משאבי אנוש ובגזברות העירייה. להלן מובאים הממצאים.

## התשתית הנורמטיבית

1. בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות) נקבע כי ראש הרשות המקומית רשאי למנות לרשות המקומית עובדים למשרות שהוקצה להן תקציב מאושר.<sup>9</sup> הליכי קבלת עובדים בעיריות נקבעו על ידי שר הפנים בתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), התש"ם-1979 (להלן - תקנות המכרזים). מטרת ההוראות שבפקודת העיריות ושבתקנות המכרזים היא להבטיח שהעיריות יאיישו משרות פנויות על פי שיקולים ענייניים ויתבססו אך ורק על כישוריהם המקצועיים של המועמדים תוך מתן הזדמנות שווה לכל מועמד לזכות במשרה. בתקנות המכרזים נקבעה חובת מכרז לקבלת עובדים לעיריות למשרות בדרגה 7 ומעלה בדירוג המינהלי או בדרגה 37 ומעלה בדירוג ההנדסאים והטכנאים או בכל דרגה שהיא בדירוגים המקצועיים האחרים.

2. תקנות המכרזים פוטרות מחובת עריכת מכרז משרות של מורים, גננות ועובדים סוציאליים כשירים.<sup>10</sup> כמו כן פוטרות התקנות מחובת עריכת מכרז את המשרות שלהלן: מנהל לשכה או מזכיר אישי של ראש עירייה, ומזכיר אישי של סגן ראש העירייה בשכר שהעסקתו אושרה על ידי המועצה. הפטור מחובת מכרז לפי סעיף 170(ד) לחוק חל גם "על משרות שלהן מתקבל אדם באמצעות לשכת התעסוקה לפי חוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959".

3. לחוקת העבודה<sup>11</sup> של עובדי הרשויות המקומיות שנחתמה ביולי 1959 ועודכנה במשך השנים, יש מעמד של הסכם קיבוצי, והיא אבן יסוד מרכזית המסדירה את יחסי העבודה ברשויות המקומיות.

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

5. חוזרי מנכ"ל משרד הפנים עוסקים במתן הנחיות מקצועיות לגורמים שונים ברשויות המקומיות.

8 לעניין קבלת עובדים ומינויים פוליטיים ברשויות מקומיות ראו בדוח על הביקורת בשלטון המקומי, התשנ"ח-1998, עמ' 11; בדוח על הביקורת בשלטון המקומי, התשס"ח-2007, עמ' 1; ובדוח על הביקורת בשלטון המקומי, התשע"א-2009, עמ' 893.

9 אין מדובר במשרות בכירות אשר לגביהן נקבעו בפקודת העיריות הוראות מיוחדות.

10 "עובדים סוציאליים כשירים" - מוגדרים בתקנות המכרזים, תקנה 2(ב)(2): "בוגרי אוניברסיטה בעבודה סוציאלית או בוגרי קורס של המכון לעובדים סוציאליים אשר קיבלו מילגת לימודים לקראת קבלת הסמיכות ממשרד הסעד [הרווחה] או מהעירייה והתחייבו לעבוד כעובדים סוציאליים בעירייה לתקופה של שנתיים לפחות."

11 חוקת העבודה לעובדים ברשויות המקומיות (נוסח משולב).

## שיא כוח האדם, תקן כוח האדם, מספר המשרות ומספר העובדים הממוצע

שיא כוח האדם : הוא המספר המרבי של המשרות שאותן רשאית הרשות המקומית לאייש בשנת תקציב מסוימת, ובו נכללות משרות ייעודיות<sup>12</sup> ומשרות מוניציפליות<sup>13</sup>. שיא כוח האדם צריך לכלול גם את המשרות הארעיות, וביניהן המשרות ששכרן משולם לפי שעות עבודה. על שיא כוח האדם להיות מגובה בתקציב השכר של העירייה.

תקן כוח האדם : בעירייה אמור לשקף את המבנה הארגוני שלה: הוא מבטא את מספר המשרות בעירייה, את הדרגות הצמודות אליהן ואת המדרג הניהולי שבה.

טבלה מס' 1

### תקן כוח האדם\* לעומת מספר המשרות

הממוצע בשנים 2006-2009\*\*

2009	2008	2007	2006	השנה
543	504	464	504	תקן כוח אדם
564	538	491	462	מספר המשרות הממוצע
21	34	27	(42)	הפער בין התקן לבין מספר המשרות הממוצע

\* ללא גמלאים. הנתונים בטבלה עוגלו והם נכונים לסוף כל שנת תקציב.  
\*\* מתוך הדוחות הכספיים המבוקרים של העירייה לשנים 2006-2009.

שיא כוח אדם עמד בשנים 2006-2007 על כ-510 משרות, ובשנים 2008-2009 היה מספרן קרוב למספר המשרות הממוצע בשנים אלה. מהטבלה עולה כי מספר המשרות הממוצע בשנת 2006 היה קטן ממספר המשרות בתקן כוח האדם לשנה זו. החל בשנת 2007 היה מספר המשרות הממוצע גדול ממספר משרות התקן, והעירייה העסיקה יותר עובדים ממה שהתיר לה תקציבה המאושר. העירייה לא מסרה למשרד מבקר המדינה הסבר לחריגות ממספר המשרות הממוצע מתקן כוח האדם לשנים 2007-2009.

משרד מבקר המדינה העיר לראש העירייה ולגזבר כי מספר משרות של עובדים הגדול ממספר משרות התקן וממספר משרות שיא כוח האדם פירושו חריגה מתקציב השכר, בניגוד לפקודת העיריות.

12 משרות שהתקן שלהן נקבע בידי משרדי הממשלה, והן מתקצבות רובן או כולן בידי משרדי הממשלה. ברשויות המקומיות רוב התקנים הייעודיים הם של משרד הסעד [הרווחה] והשירותים החברתיים ומשרד החינוך.

13 משרות שהתקן שלהן נקבע בידי הרשות המקומית והיא מתקצבת אותן במלואן.



**קביעת תקן כוח האדם**

בפגישות שקיימו עובדי משרד מבקר המדינה עם בעלי תפקידים שונים בעירייה שתפקידם קשור למערך האדמיניסטרטיבי והארגוני שלה, וביניהם המנכ"ל, הסמנכ"ל, היועץ המשפטי (להלן - היועמ"ש) ומנהל משאבי אנוש, הם אישרו כי אף שהייתה כוונה לקיים דיון על אודות קביעת שיא כוח האדם ותקן משרות - דיון כזה "מעולם לא התקיים".

בתכניות העבודה של העירייה מוצגים עצי ארגון אגפיים, ואולם אנפים אחדים הציעו בתכנית העבודה עצי ארגון חלופיים או ציינו פונקציות רבות החסרות באגפיהם. למשל, הגזבר הגיש "תרשים ארגוני רצוי של אגף הגזברות", וגם מחלקת הביטחון הגישה עץ מבנה ארגוני רצוי. אגף ההנדסה פונה זה שנים להנהלת העירייה ולראש העירייה בבקשה לדון במחסור בכוח אדם הנובע ממבנה ארגוני לקוי, וציין כי פונקציות רבות חסרות במבנה הארגוני שלו; לאגף משאבי אנוש אין למעשה מבנה ארגוני.

מהביקורת עולה כי העירייה לא קיימה ניתוח צרכים של המבנה הארגוני שלה ולא בדקה את שיא כוח האדם ואת תקן כוח האדם שלה. משרד מבקר המדינה מעיר כי אף שבדוח הכספי של העירייה מצוינת עמודת התקן, הרי שהנתונים בעמודה זו אינם מתבססים על ניתוח צרכים אמתי בחתך של אגפים, מחלקות והמשרות הנדרשות.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שקצב הגידול במספר תושבי העיר ושכונותיה בשנים האחרונות היה מהיר מאד, ולפי התכניות של העירייה, משרד הפנים ומשרד הבינוי והשיכון היא עתידה לגדול עד כדי הכפלת מספר תושביה - היה על העירייה לבחון זה מכבר את תקן כוח האדם שלה, ולהתאימו למצב החדש כדי שתוכל לספק את צורכי התושבים כראוי. על העירייה להימנע מלהעסיק עובדים במשרות ללא תקן, ואם לדעתה יש להגדיל את מספר המשרות - עליה לנתח את הצרכים ולבטאם בתקני כוח אדם ובתקציב שלה לאחר אישור ההחלטות במסגרות המתאימות על פי החוק.

**קבלת עובדים, תקציב השכר ומצבת העובדים**

מצבת העובדים בעירייה משקפת את מספר העובדים שמועסקים בה בכל נקודת זמן ואת שיעור המשרות שהם מאיישים. באמצע נובמבר 2010 הועסקו בעירייה 767 עובדים בכ-606 משרות.

טבלה מס' 2

**תקציב המשכורות והשכר (באלפי ש"ח) של העירייה**

לעומת הביצוע בשנים 2006-2009\*

שנה	2006	2007	2008	2009
תקציב	71,406	72,099	72,910	77,957
ביצוע	67,398	70,613	74,111	79,027
פער	4,008	1,486	(1,201)	(1,070)

\* הנתונים נכונים לסוף כל שנת תקציב.

מטבלאות 1 ו-2 לעיל עולה כי חל גידול רצוף במספר המשרות ובתקציב השכר בשנים 2006-2009, אך לעומת השנים 2006 ו-2007 שבהן ההוצאות בגין העסקת עובדים היו קטנות מהתקציב, בשנים 2008-2009 הן חרגו מהתקציב, בניגוד לחוק יסודות התקציב, התש"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב).

נמצא שוני בנוגע לשיא כוח האדם בין נתוני העירייה בשנים אלה כפי שהם רשומים בדוחות הכספיים המבוקרים, לעומת הנתונים שבטבלת "שיא כוח אדם" שנמסרה בזמן הביקורת למשרד מבקר המדינה, שוני שיש בו כדי להטעות את משרד הפנים (להלן - המשרד). לדברי גזבר העירייה השוני נובע מכך שבדיווח למשרד לא מנתה העירייה את המשרות שאוישו ללא תקן, והשכר בעבורן שולם מתקציבה. הנתונים על מספר משרות שיא כוח האדם שבידי גזברות העירייה שונים מאלה שבדוחות הכספיים המבוקרים. בנסיבות אלה קשה מאוד לדעת מהם הנתונים האמיתיים.

מהביקורת עלה שהעירייה חרגה ממספר המשרות שנקבעו לה על ידי המשרדים הייעודיים, כגון רווחה וחינוך, ובשל כך היא זו שמימנה את מלוא שכרם לתקופה ממושכת מתקציבה השוטף. לפי הדוחות הכספיים של העירייה, היא העסיקה עובדים במשרות ללא תקן לפי ההתפלגות הזו:

טבלה מס' 3

**מספר המשרות המאושות ללא תקן בשנים 2006-2009**

2009	2008	2007	2006	סוג המשרה
14	14	11	27	משרות חינוך ללא תקן
*0.01	*0.38	1	8	משרות רווחה ללא תקן
9	8	4	20	משרות אחרות ללא תקן
23	22	16	55	סה"כ (בקירוב)

\* הנתונים בטבלה עוגלו, למעט משרות רווחה ללא תקן בשנים 2008 ו-2009.

משרד מבקר המדינה העיר לגזבר העירייה כי עליו לבדוק היטב מהי הסיבה לשוני בנתונים שבידי הגזברות - יחידה האמורה לדאוג לכך שהדיווח על מספר משרות שיא כוח האדם יהיה אחיד ואמין.

**העסקת עובדים**

**הקפאה בקליטת עובדים**

לפי סעיף (2) של חוזר מנכ"ל משרד הפנים 7/2009, חלה "הקפאת קליטת עובדים חדשים בשנים 2009-2010 בשלטון המקומי... אין לקבל לשירות בשלטון המקומי עובדים חדשים מכל סוג שהוא... לא יפורסמו מכרזים פומביים". לגבי מכרזים שכבר פורסמו נקבע כי יוקפאו עד 31.12.10, אלא אם ועדת חריגים אישרה לקיימם. חוזר מנכ"ל התיר לפרסם מכרזים פנימיים וקבע שההקפאה לא תחול "על משרות ייעודיות שאושרו, תוקננו ותוקצבו על-ידי המשרדים הייעודיים". משרד

הפנים הקים ועדת חריגים שתפקידה להמליץ בפני מנכ"ל המשרד על קליטת עובדים חדשים ברשויות ועל הארכת חוזים במקרים חריגים.

בשנים 2009-2010 העירייה פנתה לוועדת החריגים של המשרד, וזו החליטה לפטור את העירייה מהקפאה ואישרה לה לאייש 29 משרות ספציפיות. העירייה איישה 14 משרות בלבד, כך שספק אם היה זה חיוני לבקש לפטור מהקפאה את כל 29 המשרות. אחד העובדים שהתקבלו לעבודה לאחר מתן הפטור שובץ במשרת "מלווה הסעות" בלי אישור של המשרד לאותה משרה, וחלק מן המשרות האחרות שהעירייה קיבלה בעבורן את אישור המשרד אוישו רק זמן רב לאחר מכן. למשל, משרת תקציבן אושרה לאיזושי בידי המשרד במאי 2010, המכרז פורסם כחצי שנה מאוחר יותר והתקיים בדצמבר 2010, אך עד מועד סיום הביקורת, מרץ 2011, טרם נקלט העובד שנבחר למשרה; משרתו של סגן מנהל אגף החינוך אושרה לאיזושי בידי המשרד ביולי 2010, המכרז פורסם כארבעה חודשים מאוחר יותר, ועד מועד סיום הביקורת טרם כונסה ועדת בחינה לבחירת עובד.

במקרים אחרים פרסמה העירייה מכרזים לעובדים עוד בטרם קיבלה את אישור המשרד. למשל, משרת עוזר ראש העירייה אושרה לאיזושי בידי המשרד בפברואר 2010, העירייה פרסמה מכרז למשרה כחודש וחצי לפני כן, ועדת הבחינה התקיימה אחרי שבועיים, והעסקתו של עוזר ראש העירייה החלה כשלושה שבועות לפני שהמשרד אישר לעירייה לאייש את המשרה; משרת מתאם הרשות למלחמה בסמים ואלכוהול אושרה לאיזושי בידי המשרד ביוני 2010, העירייה פרסמה מכרז למשרה כחודש וחצי לפני כן, וועדת בחינה התכנסה כעבור שבועיים.

מהאמור לעיל עולה אפוא, שאף שהעירייה פנתה למשרד הפנים וקיבלה את אישורו לפטור 29 משרות מההקפאה, היא קלטה עובדים רק ל-14 מהן (כ-48%). כמו כן קלטה העירייה עובדים אחדים לפני קבלת האישור, בניגוד לאמור בחוזי מנכ"ל משרד הפנים.

בתשובת משרד הפנים למשרד מבקר המדינה מיולי 2011 נאמר כי המשרד החל לדרוש מכל הרשויות דוחות כוח אדם מפורטים אחת לשנה, ומהמועצות האזוריות והמועצות המקומיות תחילה, ומשנת 2012 - ידרוש גם מן העיריות. המשרד הודיע כי לאחר קבלת דוחות אלו יוכל לצייר לעצמו "תמונה רחבה על פעילות הרשות בתחום כח האדם" ויוכל לאתר "עובדים רבים אשר התקבלו שלא כדין לעבודה ברשות המקומית".

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי פעלה שלא בהתאם להוראות משרד הפנים. מפני שכל האישורים לקליטת העובדים למשרות שהופשרו ניתנו בעת כהונתו של ראש העירייה הנוכחי, מר משה אבוטבול, העיר לו משרד מבקר המדינה כי היה עליו להקפיד לפעול בהתאם להוראות חוזר מנכ"ל.

## איוש משרות

### דרישות המשרה

בתקנות המכרזים<sup>14</sup> ובאוגדן נקבע כי דרישות ההשכלה והניסיון במכרזים פומביים בעירייה תהיינה דומות ככל האפשר לדרישות המכרזים ברשויות המקומיות ובשירות המדינה. במועד הביקורת עסק הסמנכ"ל מר דוד סיטבון בהכנת מכרזים לקבלת עובדים. לדבריו נגזרו תנאי הסף במכרזים מחוקת העבודה, מספר ניתוח העיסוקים של המשרד ומאוגדן תנאי השירות. כזכור נקבע בתקנות המכרזים כי למשרה בדרגה 7 ומעלה בדירוג המינהלי או בדרגה 37 ומעלה בדירוג המקצועי - יפורסם מכרז פומבי.

נמצא כי ברוב התקופה הנסקרת, בשנים 2007-2010, לא קיימה העירייה מכרז לעובדים הסוציאליים שקלטה, אף אם משרותיהם לא עמדו באמות המידה לפטור ממכרז<sup>15</sup>.

כתשובת ראש העירייה למשרד מבקר המדינה מיוני 2011 הוא ציין כי "בגלל פרשנות לא נכונה [של העירייה] לנאמר בדיני העיריות נקלטו עובדים סוציאליים ללא מכרז".

במהלך הביקורת נבדקו תיקיהם האישיים של 47 עובדים. התברר, ש-33 מהם היו צריכים לעמוד במכרז לפני שהתקבלו למשרותיהם. נמצא כי 12 עובדים (כ-36%) התקבלו לעירייה ללא מכרז למשרות שמחייבות מכרז או שעמדו במכרז למשרה זמן רב, לעתים אף שנים, לאחר שמונו לתפקיד. הדבר מצביע על שיטה פסולה - הימנעות העירייה מלקיים מכרזים כחוק במשך שנים. בעשותה כן פוגעת העירייה בעקרון השוויון ובאינטרס הציבורי שמהותו - בחירתו של הטוב מבין המועמדים בהליך תחרותי ושוויוני. להלן דוגמאות:

1. עובד א' התקבל לעירייה בשנת 2001 כנהג באגף התברואה בדרגה 8 בדירוג המינהלי. באפריל 2004 הוא קודם, בעקבות החלטת הסמנכ"ל, לתפקיד מנהל מחסן בלי שנבדקו כישוריו למילוי תפקיד זה, וללא קיום הליך תחרותי כלשהו לאיוש התפקיד. בעקבות ההחלטה ולאחר שסיים קורס ניהול מחסנים הועלה באוגוסט 2005 לדרגה 9+. במרץ 2010 התקבלה החלטת המנכ"ל וחבר המועצה דאו שהחזיק בתיק שיפור פני העיר (להלן - שפ"ע), למנות את העובד למנהל מחלקה. לפי חוקת העבודה, שלוש המשרות שהעובד התמנה להן מחייבות מכרז, ואולם העירייה לא קיימה מכרז פומבי או פנימי לשום משרה מן המשרות הללו, והעובד שובץ להן בניגוד לתקנות המכרזים, בלי שהתקיימה בדיקה של ממש של כישוריו ויכולתו למלא אותן. ההחלטה על העברתו של העובד ממשרה למשרה נעשתה על דעתם של המנכ"ל, עו"ד מתתיהו חותה, של הסמנכ"ל, מר דוד סיטבון, ושל חבר המועצה ומחזיק תיק משאבי אנוש בעירייה, מר מאיר בלעיש. יצוין שבתיקו האישי של העובד נמצאים כמה מכתבי התראה על עברות משמעת שאינן מונעות קידום, אך יש לתת עליהן את הדעת בעת ששוקלים לקדם עובד.

14 תקנות המכרזים תקנה 7.

15 לפי תקנה 2(ב)(2) לתקנות המכרזים, "בוגרי אוניברסיטה בעבודה סוציאלית או בוגרי קורס של המכון לעובדים סוציאליים אשר קיבלו מילגת לימודים לקראת קבלת הסמיכות ממשרד הסעד או מהעירייה והתחייבו לעבוד כעובדים סוציאליים בעירייה לתקופה של שנתיים לפחות."

עובד א' לא הכחיש בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2011 את עובדת מינויו לשלושת התפקידים בלי מכרו וטען כי התקדם בזכות "שביעות רצונם של הממונים עלי...". בתשובת הסמנכ"ל מאותו תאריך צוין כי החלטת ניווד העובד נבעה מתכנית הבראה ולפי המלצת "צוות הבראה" מינואר 2004<sup>16</sup>. המנכ"ל והסמנכ"ל ציינו בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה ממאי 2011 כי עובד א' אכן מונה לתפקידים אלה ללא מכרזים, אך הוא אינו משמש בתפקיד מנהל מחלקה, משום שהעירייה עדיין לא החליטה אם לבנות את המחלקה שעליה מונה כמנהל. עם זאת הם לא ציינו כי ההחלטה למינויו לתפקיד זה ממרץ 2010 בוטלה, אף שהתקבלה לפני "יותר משנה", ואין לדעת אם ומתי תתממש.

בתשובת מר בלעיש - סגן ראש העירייה, ממלא מקומו ומי שהחזיק בתיק משאבי האנוש - למשרד מבקר המדינה ממאי 2011, הוא לא הכחיש את העובדה שהיה שותף למינוי העובד לתפקידיו בלי מכרו. עם זאת הרבה לטעון כי "אינני מכיר את רוזי הפרוצדורה בענייני כ"א".

משרד מבקר המדינה העיר למר בלעיש כי היה עליו ללמוד את הנושאים שבהם עסק ועליהם היה מופקד בטרם יעסוק בהם, ולהימנע מלעסוק בנושאים ובתחומים שבהם אינו בקי.

2. עובד ב' התקבל לעבודה בעירייה כאב-בית בדרגה 7 בשנת 1998 ללא מכרו, אף שהעסקה בדרגה 7 ומעלה בדירוג המנהלי חייבה מכרו. ביולי 1999 החליטה ועדת כוח אדם בראשות המנכ"ל לשעבר, מר אלי ארד לקדם את העובד מאחר שעשה את עבודתו "מעל כל הציפיות" ולמנותו למנהל מחלקה. לאחר חודש החל את תפקידו כמנהל מחלקה במתח דרגות 7-9. גם למשרה זו לא התקיים מכרו לפני מינויו. בינואר 2000 החליט המנכ"ל לשעבר, מר אלי ארד, לקדם את העובד מדרגה 7 לדרגה 8+ ולהעניק לו גם תוספת כונונות. ביולי 2001 קודם העובד בשתי דרגות נוספות לדרגה 10+, ואף שעבר לתפקיד ניהולי המשיכה העירייה להעניק לו "תוספת עבודת כפיים" שמיועדת לעובדי שטח.

מנהל משאבי אנוש הפנה בספטמבר 1999 את תשומת לבו של המנכ"ל לחובת איוש המשרה במכרו ובמרץ 2005 - גם את תשומת לבו של הסמנכ"ל לכך. רק בחלוף כתשע שנים ממינויו לתפקיד התקיים בפברואר 2008 מכרו פנימי ובו התמודד עובד ב' כמועמד יחיד לתפקיד שהועסק בו. לפי תנאי הסף של המכרו היה על המועמד להיות בוגר 12 שנות לימוד לפחות. העובד ציין בטופס שהגיש למשרה כי הוא בוגר 12 שנות לימוד, אך לא חתם עליו. בשל העובדה שפרוטוקול המכרו ותעודותיו של העובד לא נמצאו גם בתיקו האישי, לא ניתן היה לאמת את עמידתו בתנאי הסף. בשל מתן ההטבות לעובד וקידומו בניגוד לחוק דרש אגף האכיפה של משרד האוצר<sup>17</sup> מהעובד להחזיר כספים שקיבל שלא כחוק.

בתשובת המנכ"ל לשעבר, מר אלי ארד, למשרד מבקר המדינה ממאי 2011 הוא ציין כי בחלוף הזמן "הארועים באשר ל[עובד ב'] אינם זכורים לי, אומר גם שאינני זוכר את האיש". עובד ב' בחר שלא להגיב על הפנייה האישית שהועברה אליו.

3. עובד ג' מועסק בעירייה מיולי 1990. בינואר 1993 מונה ללא מכרו, בידי ראש העירייה לשעבר, מר שלום פרידה, לתפקיד סגן מנהל מחלקה, אף שהמשרה חייבה זאת. בתיקו האישי של

16 הצוות הוקם במסגרת תכנית הבראה של העירייה, והיה עליו להגיש המלצות על פיטורים ועל ניווד של עובדים.

17 ראו להלן בפרק "הענקת תוספות שכר, דרגות ומשרות בניגוד לכל דין".

העובד נמצאו מכתב תלונה ומספר מכתבי התראה על עברות משמעת שונות שאמנם אינן מונעות קידום, אך יש לתת עליהן את הדעת בעת ששוקלים לקדם עובד, דבר שלא נעשה.

במרץ 2008 החליט המנכ"ל, עו"ד מתתיהו חותה, בידיעת ראש העירייה דאז, מר דניאל וקנין, הסמנכ"ל, מר דוד סיטבון, הגזבר, מר אריה ברדוגו, ומנהל אגף משאבי אנוש למנות את עובד ג' למלא מקום מנהל מחלקה אחרת במקום עובד אחר שמילא את התפקיד בפועל והוחלט להעבירו לתפקיד אחר. מינוי עובד ג' למלא מקום היה בלתי חוקי משום שהדבר נעשה בשנת בחירות בניגוד להוראות חוזרי מנכ"ל<sup>18</sup> ולאמור בחוקת העבודה<sup>19</sup>. במאי 2009 התייצב העובד בפני ועדת בחינה כמועמד יחיד במכרז פנימי. הוועדה - שממנה נעדרו מנהל אגף משאבי אנוש והיועץ המשפטי לעירייה - החליטה למנותו לתפקיד מנהל מחלקה.

בתשובתו של ראש העירייה לשעבר, מר שלום פדידה, למשרד מבקר המדינה ממאי 2011 בנוגע למינוי של עובד ג' לסגן מנהל מחלקה ללא מכרז, הוא ציין כי בחלוף הזמן "לא זכור דבר ואין ברשותו [קרי: ברשות] כל מסמך". בתשובת עובד ג' למשרד מבקר המדינה ממאי 2011 הוא טען כי לתפקיד סגן מנהל מחלקה "מוניתי ע"י ראש העיר דאז מר שלום פדידה... יתרה מזאת ההחלטה על קיום ו/או אי קיום מכרז לא הייתה נתונה בידי".

בתשובת ראש העירייה לשעבר, מר דניאל וקנין, למשרד מבקר המדינה ממאי 2011 בנוגע למינוי של עובד ג' לתפקיד ממלא מקום של מנהל מחלקה, הוא ציין כי בגלל הבחירות לרשות המקומית בשנת 2008 החליט לא לקיים מכרז למשרה "על מנת למנוע לזות שפתיים", אך "לא להותיר מחלקה זו ללא מנהל... מנכ"ל העירייה המליץ בפני על מינויו של [העובד] כממלא מקום זמני עד לקיום מכרז לאחר הבחירות".

בתשובתו של עובד ג' למשרד מבקר המדינה ממאי 2011 בנוגע למינויו כממלא מקום מנהל מחלקה, ובתשובתם לעניין זה של מנכ"ל העירייה, עו"ד מתתיהו חותה, והסמנכ"ל, מר סיטבון דוד, ממאי 2011 נטען, כי הנושא עודו בטיפול ויש להמתין לתשובת סגן בכיר (אכיפה) לממונה על השכר במשרד האוצר. כל הארבעה נמנעו מלהידרש למינוי הפסול שנעשה בניגוד לחוקת העבודה, כנזכר לעיל. עוד ציינו כי חוזר מנכ"ל 1/2008 אינו עוסק במקרה הדומה לעניין הנדון.

בתשובת אגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר למשרד מבקר המדינה מינוי 2011 נכתב: "הממונה על השכר אינו מטפל במכרזים, כ"א וקליטת עובדים ברשויות מקומיות, זה לא תפקידו". ואולם הם מטפלים בעניין קידומו של העובד ב"קידום אחד נוסף לפי סעיף 6.1 להסכם הקיבוצי מיום 3/3/99<sup>20</sup>... ובגלל שמדובר בעובד עירייה שהיו לו חריגות בשכר..." תנאי שכרו עדיין לא הוסדרו ובעת סיום הביקורת לא נסתיימה בדיקתם במשרד האוצר.

18 חוזרי מנכ"ל 1/2008 ו-4/2008.

19 לפי סעיף 2.4.3 בחוקת העבודה, יש בידי הממונה על ענייני עובדים של העירייה סמכות למנות עובד לממלא מקום בפועל. עם זאת קיימים שני סייגים למינוי כזה: (א) המינוי מותר רק במקרה שנושא המשרה נעדר מסיבה כלשהי מעבודתו. (ב) תוקף המינוי עד שנה אחת וניתן להאריך אותו לשנה נוספת. במקרה זה לא התקיים אף אחד מן הסייגים.

20 הסכם קיבוצי לפתרון בעיית חריגות השכר המתמשכות ברשויות המקומיות על ידי הכשרה, בדיעבד, של תוספות שכר חריגות ששולמו עד לתקרה של 82.5% משכר מנכ"ל. הסמכות לאשר שכר חורג הואצלה לממונה על השכר במשרד האוצר. תכליתו, לפי סעיף 29 לחוק יסודות התקציב, לקבוע גישה אחידה בעניין שכר בשירות המדינה ובגופים מתוקצבים ונתמכים מתקציב המדינה.

ראש העירייה מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2011 ש"על מנת להסיר כל ספק הוריתי למנכ"ל לערוך מכרזים לגבי כל המשרות המוחזקות ע"י עובדים שנקלטו ללא מכרז... בשנים האחרונות וטרם עריכת הביקורת, מקפידה העירייה על קליטת עובדים במכרזים כד"ן...".

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי מדבריו של ראש העירייה לשעבר, מר וקנין, עולה כי העירייה הייתה מודעת היטב למגבלות שבקליטת עובדים וניודם בשנת בחירות. אין מדובר במשרה בלתי מאוישת שהיה הכרח לאישה, אלא בהחלפת עובד שמילא את התפקיד והועבר לתפקיד אחר.

### פרסום מכרזי כוח אדם

לפי תקנה 3 לתקנות המכרזים על מפרסם המכרז לכלול בו בעת פרסומו מספר פרטים וביניהם תואר המשרה, דרגתה, הכישורים הנדרשים למילוייה ועוד. בתקנה 6 לתקנות המכרזים נקבע כי המכרז יפורסם בלוח המודעות של העירייה ובשני עיתונים, שאחד מהם לפחות הוא עיתון יומי. לדברי סמנכ"ל העירייה, הבקשה לפרסום המכרז מועברת למרכז השלטון המקומי, והוא מפרסם את המכרז בעיתון, והאסמכתה לכך נמצאת בתיק המכרזים. לדבריו, המכרז מתפרסם גם בלוחות המודעות של העירייה.

1. כזכור בדק משרד מבקר המדינה את תיקיהם האישיים של 47 עובדים והעלה ש-33 מהם היו צריכים לעמוד במכרז לפני שהתקבלו למשרותיהם. בדיקת 33 המכרזים העלתה שפרסומם לא כלל את דרגת המשרה. בידי העירייה יש מסמכים המתעדים את הפרסום של המכרז בעיתון אחד בלבד, ורק לגבי מעטים מאוד היו לה מסמכים על אודות פרסומם בעיתונים מקומיים שאינם יומיים. המכרז המתפרסם בעיתון היומי בידי המרכז לשלטון מקומי כולל רק את מספר המשרה, תוארה והמועד האחרון להגשת טופסי המכרז על ידי המועמדים; אין הוא כולל את הפרטים שחובה לפרסמם לפי תקנות המכרזים: דרגת המשרה, שיעור חלקיותה והכישורים הדרושים למילוייה.

משרד מבקר המדינה העיר לנושאי התפקיד הקשורים לעניין המכרזים: ראש העירייה, המנכ"ל, הסמנכ"ל, הגזבר, היועץ המשפטי, מנהל אגף משאבי אנוש וועדת המכרזים של העירייה כי עליהם להקפיד בקיומן של הוראות החוק ולפרסם במכרז את כל הפרטים המחויבים על פי התקנות. כמו כן עליהם לוודא כי פרסום כל המכרזים הפומביים אכן היה כחוק - בשני עיתונים לפחות וללא השמטת הפרטים הנדרשים בתקנות.

2. מממצאי הביקורת עולה כי דרישות ההשכלה והניסיון בחלק מהמכרזים הפנימיים והפומביים שפרסמה עיריית בית שמש לא תאמו את הדרישות על פי חוקת העבודה והאוגדן. למשל - בנובמבר 2010 פורסם מכרז לתפקיד סגן מנהל אגף שפ"ע, משרה בכירה שלפי "לוח תפקידים ועיסוקים" שבחוקת העבודה מתח הדרגות הצמוד לה הוא 10-12 בדירוג המינהלי. דרישות הסף למשרה שהעירייה פרסמה היו ידע בתכנת אופיס. פרט לכך לא צוין בטופס המכרז הניסיון הנדרש מן המועמדים ותנאי הסף שתואמים למשרה.

לדעת משרד מבקר המדינה, רידוד תנאי סף כמו דרישות השכלה וניסיון במכרזים של עובדים בכלל ושל בעלי תפקיד בכירים בפרט עלול להוריד את הרמה הכללית של עובדי העירייה, ולהשפיע על רמת השירות שלה לתושביה.

### תקופת ניסיון

לפי חוקת העבודה<sup>21</sup>, "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".

מבדיקת 47 התיקים האישיים עולה כי העירייה לא פעלה לפי האמור בחוקת העבודה וגם לא לפי האמור בהסכם הקיבוצי הכללי. לא נמצאו בתיקים האישיים שנבדקו מסמכים לפיהם הודיעו לעובדים על היותם בתקופת ניסיון, וגם לא נמצאו תימוכין לכך שנמסר להם משכה. לא נמצאו גם הודעות על תום תקופת הניסיון והמעבר למעמד קבע.

משרד מבקר המדינה העיר למנהל אגף משאבי אנוש שקליטת העובדים בעירייה לא הייתה על פי הכללים, ועובדים הועברו ממעמד זמני לקבוע בתום תקופת הניסיון בלי שנלקחה בחשבון מידת הצלחתם בתפקיד.

משרד מבקר המדינה העיר לראש העירייה כי תקופת ניסיון נועדה לאפשר למעסיק לבחון את מידת ההתאמה של העובד לתפקיד לפני שיקבל מעמד של עובד קבוע. על העירייה לפעול בהתאם לכללים בעניין זה, ולבחון בזהירות הראויה את ההעברה למעמד קבוע של כל עובד שסיים את תקופת הניסיון.

### בדיקות רפואיות

באוגרן<sup>22</sup> נקבע כי לא יתקבל עובד לעירייה כעובד קבוע אם לא עמד בהצלחה בבדיקות רפואיות. במקצועות הכרוכים בעבודות פיזיות קשות יש לכך חשיבות יתר.

מבדיקת תיקיהם האישיים של 47 העובדים עולה כי ב-40 מהם (כ-85%) לא נמצאו אישורים על בדיקות רפואיות או הצהרות רפואיות של העובדים.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי עליה להקפיד במילוי ההוראות, וביניהן זו המחייבת שעובד לא יקבל קביעות אם לא עבר בבדיקות רפואיות. יש לוודא שאישורים אלו יתויקו בתיקיהם האישיים של העובדים.

21 פרק ג', סעיפים 7, 8, 10, 13.

22 סעיף 2.4.2-1(ב).



לדעת משרד מבקר המדינה, העירייה עלולה להיחשף לתביעות מצד עובדים שיטענו שמצבם הרפואי הורע תוך כדי עבודתם או בעקבותיה, ולא תהיה לה כל אפשרות להתגונן מפניהן משום שאין בידה מידע ומסמכים המעידים על מצבם הרפואי בעת שהתקבלו לעבודה.

### העסקת קרובי משפחה

על פי תקנות המכרזים והאוגדן צריך עובד הניגש למכרז להגיש תיק המכיל, בין השאר, שאלון אישי או בקשה למשרה פנויה. על המועמד לציין בטופס הבקשה למשרה פנויה או בשאלון האישי פרטים של קרובי משפחה המועסקים ברשות המקומית, קרובי משפחה המכהנים כחברי מועצת הרשות ואנשים המכירים אותם וממליצים עליהם לתפקיד. הטופס כולל סעיף שבו נדרש המנכ"ל או האחראי לענייני העובדים ברשות להצהיר כי בדק את הפרטים שצוינו בו והם נמצאו נכונים ולחתום על הצהרתו.

סעיף 174א לפקודת העיריות תוקן ב-2001, ולפיו נקבעו סייגים להעסקת קרוב משפחה<sup>23</sup>: "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".

בעקבות הביקורת של משרד מבקר המדינה על ניגוד עניינים בשירות המדינה<sup>24</sup> תוקנו כללי שירות המדינה (מינויים) (סייגים בקרבה משפחתית), התשס"ח-2007, ונפסלה העסקה של קרוב משפחה לא רק במקרה שנוצרים יחסי כפיפות, אלא גם במקרה שיש לעובד קשרי עבודה עם קרוב משפחתו. המונח "קשרי עבודה" הוגדר, בין היתר - קשרים של עובד שממלא תפקיד ביחידה שיש לה קשר עם רוב יחידות המשרד (כגון הלשכה המשפטית, אגף כוח אדם, יחידת החשב וכו')<sup>25</sup> והשפעה עליהן. כן נאסרה העסקה העלולה להביא לניגוד עניינים בשל קרבת המשפחה. ניתן להתיר העסקה במקרים האמורים אם מסייגים אותה וקובעים דרכים למניעת יחסי הכפיפות או קשרי העבודה. בחודש מאי 2011 פורסם חוזר מנכ"ל משרד הפנים מספר 3/2011 ובו כללים לעניין העסקת קרובי משפחה ברשויות המקומיות. כללים אלו הותאמו ככל האפשר לכללים החלים על משרדי הממשלה כפי שקבעה נציבות שירות המדינה.

23 "קרוב משפחה" הוגדר בסעיף 174א לפקודת העיריות: 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 חורג או מאומץ).

24 מבקר המדינה, דוח שנתי 57ב (2007) בפרק "כללים והסדרים למניעת ניגוד עניינים ואכיפתם", עמ' 27.

בביקורת התברר כי ב-41 מ-47 תיקים שנבדקו (87%) לא נמצא טופס הבקשה למשרה פנויה או השאלון האישי הכולל פרטים על קרובי משפחה וממליצים לתפקיד.

עוד התברר בביקורת, כי העירייה לא נתנה את דעתה על חשיבות הסייגים שנקבעו בחוק בעניין העסקת קרובי משפחה ולא פעלה לאיתור קרובי משפחה של נבחריה. בעירייה מועסקים עובדים רבים שיש ביניהם קרבה משפחתית כהגדרתה בחוק. כך למשל הועסקו בעירייה קרובי משפחה של מר מאיר בלעיש, שכיהן כסגן ראש העירייה בשנים 2003-2006 ומדצמבר 2008 ואילך הוא גם ממלא מקומו של ראש העירייה; ובהם, אחיו של סגן ראש העירייה וממלא מקומו שמועסק בעירייה מאוקטובר 2010. עוד עבדו בעירייה קרובי משפחה של חברי מועצה ושל עובדי עירייה נוספים<sup>25</sup>, למשל כלתו של מנהל אגף החינוך שהועסקה באגפו.

1. בעניין קבלת אחיו וקרובי משפחתו האחרים לעירייה בעת היותו סגן ראש העירייה בניגוד לחוק, מסר מר מאיר בלעיש במאי 2011 למשרד מבקר המדינה כי הם "התקבלו על ידי מנהל משאבי אנוש (בן משפחתי כאמור) האמון על קבלת עובדים והמוחזק כי הוא יודע את החוק...". עוד טען כי "כל הקשור בנהלי הפרוצדורה" של קבלת עובדים לעבודה הוא באחריות מנהל משאבי אנוש. בתשובה נוספת מאוגוסט 2011 הודיע מר בלעיש כי "לא עסקתי בקליטת אחי בשום צורה או דרך... אינני מתנער משום חובה, אולם לא הייתי מודע לתהליך וחשבתי לתומי שכל שנעשה, נעשה בהתאם להוראות כל דין, שהרי מנהל משאבי אנוש טיפל בכך יחד עם בעלי המקצוע בעירייה".

מנהל אגף משאבי אנוש, מר יוסי כהן, מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2011 בעניין זה, כי אחיו של מר מאיר בלעיש "לא מילא טופס בקשה לקליטה ולא ציין את הקרבה המשפחתית לאחיו סגן מ"מ ראש-העירייה". עוד הוסיף מר כהן כי "קליטת [אחיו של מר מאיר בלעיש] אינה פרי יוזמתו... ואינה בתחום סמכותו".

מהביקורת עולה כי אחיו של מר מאיר בלעיש עמד ביוני 2010 בפני ועדת בחינה למשרת אב-בית, ולפי פרוטוקול הוועדה הוא לא זכה במכרז לתפקיד. הוועדה לא ביררה את שאלת קרבתו המשפחתית לסגן ראש העירייה וממלא מקומו. נמצא כי אחיו של מר מאיר בלעיש אכן מילא בפברואר 2010 טופס בקשה למשרה פנויה, ובסעיף 10, העוסק בהעסקת קרובי משפחה, הוא הצהיר שאין לו קרובי משפחה המועסקים בעירייה, ולא ציין דבר על אודות אחיו נבחר הציבור המועסק בעירייה בשכר.

לדעת משרד מבקר המדינה, על אף שהאחריות לבדיקת קרבת משפחה בעת קליטת עובדים חדשים מוטלת על אגף משאבי אנוש - אין מקום לניסיונו של מר מאיר בלעיש להסיר מעצמו אחריות בכל הנוגע להעסקת קרובי משפחתו בעירייה ולהטילה על גורמים אחרים בעירייה; מעמדו הבכיר מחייב אותו להיות מודע למגבלות שבדין בעניין העסקת קרובים, וליידע את הגורמים הרלוונטיים בדבר קרבת המשפחה.

25 בידי משרד מבקר המדינה רשימה של קרובי משפחה של אנשי עירייה שהועסקו בה.

2. בישיבה הראשונה של מליאת המועצה בקדנציה שלאחר הבחירות שהתקיימה בדצמבר 2008, התמנה מר מאיר בלעיש לסגן ראש העירייה וממלא מקומו ולמחזיק תיק משאבי אנוש. בישיבת המליאה השניה שהתקיימה שבועיים מאוחר יותר, מונה מר בלעיש ליו"ר ועדת כוח אדם.

לאחר מינויו של מר בלעיש למחזיק תיק משאבי אנוש ויו"ר ועדת כוח אדם פנה היועץ המשפטי של העירייה למשרד המשפטים כדי שיבחן את החשש לניגוד עניינים הנובע מהיותו של מר בלעיש קרוב משפחתו<sup>26</sup> של מנהל אגף כוח אדם מר יוסי כהן. משרד המשפטים קבע שהמינוי לא תקין. לאחר קביעת משרד המשפטים התחייב מר בלעיש ביולי 2009, באמצעות עורך דין הנותן שירותים לעירייה, כי יחזיר את סמכויותיו כמחזיק תיק משאבי אנוש למועצת העירייה, ולא יעסוק בנושאי כוח אדם בעירייה. באותו חודש התפטר מר בלעיש מתפקיד מחזיק תיק משאבי אנוש, ובאוגוסט 2009 החליטה מועצת העירייה שראש העירייה יחליף את מר בלעיש בתפקיד יו"ר ועדת כוח אדם.

הבדיקה העלתה כי על אף האמור במכתבו של עורך הדין מיולי 2009 כי מר בלעיש "החזיר את סמכויותיו בכל הקשור למשאבי אנוש וכ"א", נמצא כי מר בלעיש לא התנתק מהעיסוק במשאבי אנוש, המשיך להשתתף בדיונים שעסקו בענייני עובדים (ראו להלן) והשתתף בישיבות לצד קרוב משפחתו, מנהל אגף משאבי אנוש. לאחר התפטרותו המשיך מר בלעיש להשתתף גם בוועדות בחינה לקבלת עובדים יחד עם קרובו.

בתשובת מר בלעיש למשרד מבקר המדינה ממאי 2011 הוא טען כי הוא לקח לתשומת לבו כי אינו יכול להשתתף בוועדות בחינה לצדו של מנהל משאבי אנוש.

היועץ"ש של העירייה טען בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2011 כי "לאחר שמר בלעיש הוחלף בתפקידו [כמחזיק תיק כוח אדם] לא הייתי מודע לכך שהפר את הוראות משרד המשפטים".

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התעלמותם של העירייה ומר בלעיש מהוראות החוק. משרד מבקר המדינה העיר לראש העירייה וליועצה המשפטי על כך שאפשרו את הדבר. על ראש העירייה להפסיק לאלתר את חברותו ואת השתתפותו של מר בלעיש בוועדות העוסקות בנושאי כוח אדם ובוועדות בחינה לעובדים בלא קשר לנוכחות של מנהל אגף משאבי אנוש בהן, ולוודא כי מר בלעיש אינו עוסק בכל עניין הקשור לכוח אדם בעירייה, או שותף בכל פורום אחר העוסק בכך, כפי שקבע משרד המשפטים.

3. עובדת ד' התקבלה לעירייה בשנת 2004 והועסקה בין השאר כמזכירתו לשעבר של מנהל אגף משאבי אנוש. במרץ 2010, בעת שהועסקה כמזכירתו, התקבלה בתה, עובדת ה', לעבודה בעירייה במשרת "מלווה הסעות"<sup>27</sup> - משרה החייבת במכרז. לדברי מנהל אגף משאבי אנוש קבלתה של עובדת ה' לעירייה נעשתה בלא ידיעתו וללא אישורו, בהתעלם מהוראות החוק ומעקרון השוויון.

בפרוטוקול של ועדת הבחינה למכרז שהתקיימה באוקטובר 2010 צוין כי עובדת ה' התקבלה לתפקיד במכרז שבו השתתפו 30 מועמדים אחרים. בפרוטוקול הוועדה אין תיעוד לכך

26 הוא אחיין רעייתו של מנהל אגף משאבי אנוש.

27 המשרה המדוברת היא של מלווה הסעות לנוער בחינוך מיוחד ושייכת לאגף הרווחה.

שהמועמדות נשאלו שאלות כלשהן בנוגע להתאמתן לתפקיד. עוד צוין בפרוטוקול הוועדה בנוגע אליה כי היא הייתה מועמדת "מפעם קודמת: (13/9/10)". הפרוטוקול מ"הפעם הקודמת" לא נמצא, כך שלא ניתן לדעת אם אכן התכנסה ועדת בחינה במועד זה, מי היו חבריה, אם השתתפה בה עובדת ה' ואלו החלטות קיבלה הוועדה. השתלשלות העניינים מעוררת ספק לגבי תקינות קבלתה למשרה.

בתיק האישי של עובדת ה' לא נמצאו מסמכים המעידים על השכלתה, על כישוריה ועל ניסיונה, וגם דף מס' 4 בטופס הבקשה למשרה פנויה<sup>28</sup> היה חסר. טופס הבקשה למשרה פנויה של עובדת ה' הוגש בתחילת ספטמבר 2010 - חצי שנה לאחר שכבר עבדה בעירייה, והמקום בטופס שבו היו צריכות להיות הערות המנכ"ל או מנהל משאבי אנוש וחתימתו היה ריק. מהמסמכים שנמצאו בעירייה בנוגע למכרזים שבהם מדובר לא ניתן ללמוד אם היא אכן התייצבה בפני ועדת בחינה, וגם מסמכי קליטה בעירייה אינם חתומים בידי מנהל אגף משאבי אנוש. בתשובתו למשרד מבקר המדינה כתב מנהל משאבי אנוש כי קבלתה, קליטתה והעסקתה של הבת בעירייה הייתה ללא ידיעתו וללא אישורו. לפיכך עולה חשש כי עובדת ה' התקבלה לעירייה בזכות העובדה שאמה הועסקה בעירייה במשרד מנהל אגף משאבי אנוש, ופעלה לקדם את ענייניה של בתה כדי שתתקבל לעבודה בעירייה.

קבלתה של עובדת ה' לעבודה בעירייה הייתה אפוא לקויה, ומשרד מבקר המדינה מעיר שיש מקום לבדוק את חוקיותה, אף שראש העירייה, מר משה אבוטבול, אישר את העסקתה בחתימת ידו.

בתשובת ראש העירייה למשרד מבקר המדינה מיוני 2011 הוא כתב כי העירייה מקבלת את הביקורת, ושאלת העסקת עובדת ה' תיבחן על ידי היועמ"ש של העירייה.

4. לבקשת העירייה אישר המשרד לפרסם מכרז למשרה אחת של נהג משאית אשפה במתחם דרגות 6-8 בדירוג המנהלי; במשרה כבר היה משובץ עובד. בפברואר 2010 התקיים המכרז למשרה, והתמודדו בו ארבעה מועמדים. פרוטוקול המכרז אינו חתום בידי ועדת הבחינה, ואין בו רישום של שמות חבריה; עובד ו' נבחר למשרה. לאחר בחירתו של עובד ו' במכרז שובצו באותה משרה למעשה שני עובדים, זה שהועסק בה וזה שנבחר במכרז - כל אחד מהם במשרה מלאה.

עובד ו' הוא דודה של עובדת ד', והוא החל לעבוד בעירייה באפריל 2010. אין במסמכי העירייה עדות לכך שהצהיר על עובדת היותו דודה של עובדת עירייה ועל קרבתו המשפחתית לעובדים נוספים בעירייה. כמו כן לא נמצאו בתיק האישי מסמכים המעידים על השכלתו, כישוריו וניסיונו וגם לא טופס הבקשה למשרה.

קבלת עובדים למשרות בעירייה כמתואר לעיל, חלקם ללא מכרז כדין, מעוררת חשש כבד כי זיקתם המשפחתית לעובדי עירייה ולחברי המועצה סייעה להם להתקבל לעבודה. בכך עלולה להיגרם פגיעה של ממש בעקרון השוויון.

28 בדף זה עליה לציין את עובדת היותה בתה של עובדת העירייה ואת הקרבה המשפחתית שלה לעובדים נוספים בעירייה.

העסקת קרובי משפחה<sup>29</sup> 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, בנייהול ובקופה הציבורית עד כדי חשש לפגיעה בטוהר המידות בנסיבות מסוימות. היא עלולה לפגוע גם בחובת הייצוג ההולם של קבוצות אוכלוסייה שאינן מיוצגות, החלה על גופים ציבוריים וליצור מראית עין של העדפת מקורבים. על כן יש להקפיד על כך שכל מועמד ימלא את הטופס בדבר קרובי משפחה המועסקים בעירייה, כדי לבחון אם יש מניעה להעסקתו.

על העירייה לפעול לפי הכללים שקבע המשרד בנוגע להעסקת קרובי משפחה, לקשרי עבודה ולכפופות ועל תיעוד דיוני הוועדה כדי לשמור על אמון הציבור. עליה לדאוג לכך שעובדיה ונבחריה יצהירו על קיום קרבה משפחתית ביניהם או על אי-קיומה, כדי לאפשר לבחון אם מתקיימים יחסי כפיפות בין עובדים שהם קרובי משפחה; אם תיחשף קרבה כזאת עליה לקיים את הנחיות חוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/2011.

### חוות דעת על עובדים

לפי ההנחיות באוגדן<sup>30</sup> אחד התנאים המוקדמים לשינוי במעמדו של עובד מזמני לזה של עובד קבוע הוא "חוות דעת חיובית על שירותו". עבודת העובד תוערך בשנת הניסיון, אחת לשלושה חודשים בידי הממונה עליו. חוות הדעת נועדה לסייע לארגון לקראת קבלת ההחלטה על עצם העסקת העובד, ועל מעמדו אם יוחלט להמשיך להעסיקו.

נמצא כי העירייה אינה מקיימת הליך של כתיבת חוות דעת על העובדים.

משרד מבקר המדינה העיר לראש העירייה כי עליו למלא אחר הנחיה זו ולקבוע נוהל פנימי בעניין כתיבת חוות דעת על עובד הן בתקופת הניסיון והן לאחר מכן.

### ועדות העירייה

#### כינון הוועדות

הפרק השמיני שבפקודת העיריות והמדריך לנבחר ברשות המקומית<sup>31</sup> עוסקים בכינון ועדות החובה וועדות הרשות של העירייה. נוסף על ועדות החובה רשאית המועצה לבחור ועדות קבועות או ועדות ארעיות שתפקידן לייעץ לה בעניינים מסוימים. בין ועדות הרשות העירייה בחרה ועדת

29 העסקת קרובי משפחה בגופים ציבוריים נדונו פעמים רבות בדוחות מבקר המדינה: מבקר המדינה, דוח שנתי 58 א (2007) בפרק "העסקת עובדים בשמונה תאגידים ציבוריים", עמ' 4, בפרק "רשות שדות התעופה", עמ' 15 ובפרק "חברת החשמל לישראל בע"מ" עמ' 30, ובדוח מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי, שנת 2009, עמ' 893.

30 סעיפים 2.4.2-2-1-3.6.

31 מטעם משרד הפנים, המינהל לשלטון מקומי, האגף למינהל מוניציפלי - מפע"ם מנובמבר 2007.

כוח אדם. ועל ראש העירייה היה לבחור רשימת חברים לוועדת הבחינה (מכרזים לקבלת עובדים). ועדת כוח אדם מתמנית בדרך של האצלת סמכויות על ידי המועצה או על ידי ראש העירייה. היא הזרוע שלהם לקביעת מדיניות בענייני כוח אדם או לביצועה בנושאים כגון תקנים, קבלת עובדים, קידום עובדים, פרישה וכדומה. תפקידה של ועדת הבחינה לבחון עובדים במכרזים פנימיים ובמכרזים פומביים. לפי פקודת העיריות<sup>32</sup> "החלטות של ועדות המועצה טעונות אישור המועצה אם אין בפקודה כוונה אחרת משתמעת".

בישיבת המליאה של מועצת העירייה שהתקיימה לאחר הבחירות בדצמבר 2008, בחרה המועצה את ועדות העירייה ואת חבריהן. באותו מועד בחרה העירייה, בין השאר, גם את "ועדת כוח אדם" שעם חבריה נמנו חמישה חברי מועצה, חמישה ממלאי מקום שלהם ושישה עובדי עירייה. נמצא כי ראש העירייה לא בחר חברים ל"ועדת בחינה לקבלת עובדים" והעירייה לא קבעה ולא אישרה את הרכב חברי ועדת הבחינה (ראו להלן) - כך שלהחלטותיהן לא היה תוקף. מעצם היותה של ועדת כוח אדם ועדת רשות היא אינה מחויבת להתכנס בפרקי זמן קבועים או בתדירות קבועה. בתקופה הנסקרת התכנסה ועדת כוח אדם פעם אחת בלבד בינואר 2009, וגם מכתבו של מנהל אגף משאבי אנוש למנכ"ל העירייה מאוקטובר 2010, שבו ביקש לכנס את הוועדה משום שהצטברו נושאים רבים לדין - לא הביאה לכינוסה עד מועד סיום הביקורת במרץ 2011.

על אף שעל פי חוק לא חלה חובת התכנסות על ועדת כוח אדם בהיותה ועדת רשות, לדעת משרד מבקר המדינה הרי שעצם העובדה שהעירייה כוננה את הוועדה מעידה שיש בה צורך. התמורות הרבות שחלו בתחומים הנוגעים לתחום טיפולה של הוועדה בעירייה, והפנייה של מנהל אגף משאבי אנוש למנכ"ל העירייה בבקשה לכנס את הוועדה משום שנושאים רבים ממתניים להחלטתה, מצביעים על כך שהיה מקום לכנס את הוועדה בתדירות גבוהה מזו שהתקיימה בפועל.

#### ועדת בחינה לקבלת עובדים

1. על-פי תקנות המכרזים, במקרה של משרה המחייבת מכרז, על מועמד שכישרויו מתאימים לתנאי הסף של המכרז להיבחן בוועדת בחינה, ואם ראש העירייה ראה צורך בכך - גם במבחנים בכתב. בתקנות נקבע כי המבחנים משמשים "לבדיקת הסגולות, הכישורים, הידיעות והנסיון הדרושים לאדם הממלא את המשרה". 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 אחד.

נמצא כי במשך שנים רבות לא גיבשו ראשי העירייה רשימה של נציגי ציבור.

בבדיקה של חמישה מכרזים לכוח אדם שהם 11% מהמכרזים שקיימה העירייה בשנים 2002-2010, נמצא כי הרכב ועדת הבחינה היה זוגי. עוד נמצא כי ב-19 ועדות בחינה פומביות בשנים 2003-2010 לא היו נציגי ציבור. הואיל וחלק מוועדות המכרזים הללו בחרו כמה עובדים, לא מדובר כאן ב-19 משרות אלא במספר גדול מזה בהרכב.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שהעירייה לא הכינה רשימה של נציגי ציבור ולא מצאה לנכון לפעול על פי התקנות ולכלול בין חברי ועדת הבחינה נציג ציבור אחד לפחות שאינו קשור בנבחרי העירייה ובעובדיה.

2. בתקנות המכרזים נקבע "בישיבת ועדת הבחינה לא יהיה נוכח אדם פרט לחברי הועדה, מזכיר הועדה, מזכיר לניהול פרוטוקול, נבחן או נבחנים; אולם ועדת הבחינה רשאית להזמין לישיבותיה בתור בוחן-יועץ בלי זכות דעה בהחלטה, פסיכולוג או אדם אחר אשר לדעתה הוא מומחה בעבודה שיש לבצע במשרה הנדונה, או שניהם...".

ראש העירייה לא הסדיר את אופן כינונה של ועדת הבחינה לקבלת עובדים ולא קבע רשימה שממנה ייבחרו חברי ועדת הבחינה. נמצא כי בוועדות הבחינה נכחו חברי מועצה ועובדי עירייה שעל פי תקנות המכרזים לא היו אמורים להיות נוכחים בהן, ושלא הייתה להם כל זיקה או מומחיות בעניין המשרות הללו. עמם נמנו עוזר ראש העירייה, ראש לשכת ראש העירייה, סגנית הגזבר ועוד.

בתשובתו של ראש לשכת ראש העירייה למשרד מבקר המדינה ממאי 2011 הוא ציין כי זומן לוועדות בידי סמנכ"ל העירייה.

בתשובתה של סגנית הגזבר למשרד מבקר המדינה ממאי 2011 היא ציינה כי בתוקף תפקידה כממלאת מקום הגזבר היא משתתפת בוועדות שמהן הוא נעדר.

בעקבות הביקורת ביקש סמנכ"ל העירייה מראש העירייה בסוף דצמבר 2010 לקיים את האמור בתקנות המכרזים ולקבוע רשימת אנשים שמהם ימונו חברי הוועדה.

בתשובת ראש העירייה מיוני 2011 נאמר כי בינואר 2011 פרסם ראש העירייה את רשימת שמות חברי ועדת הבחינה.

משרד מבקר המדינה העיר לראש העירייה כי ברשימה של חברי ועדת הבחינה שהכין מופיעים שני נציגי ציבור בלבד, דבר שהגביל בעבר ועלול להמשיך להגביל את נכונותם ואת יכולתם להשתתף בכל הוועדות. על ראש העירייה, כאמור בתקנות המכרזים, לוודא את כשירותם של נציגי הציבור ולבחון את הצורך להוסיף לרשימת נציגי הציבור אנשים נוספים, כדי שבכל ועדת בחינה יוכל להשתתף לפחות נציג ציבור אחד כפי שקובעות התקנות. עוד העיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי בחלק מהמכרזים היו פגמים מהותיים.

### פרוטוקולים של ועדות הבחינה

תקנות המכרזים מחייבות את חברי ועדת הבחינה למלא פרוטוקול בטופס מובנה שדוגמתו מצורפת לתקנות המכרזים. על יושב ראש ועדת הבחינה לנהל פרוטוקול ולציין בו את שם המועמד או המועמדים הנראים לו כשירים למשרה המוכרזת לפי סדר עדיפותם.

חובת ניהול פרוטוקול הודגשה גם בפסק דין של בית המשפט העליון מדצמבר 2004<sup>33</sup> שבו נאמר:

“פרוטוקול: כסידרי המינהל התקינים, חייבת ועדה לרשום פרוטוקול אשר ישקף את עיקרי המידע שהובא לפנייה ואת ההחלטות שנתקבלו בעקבות אותו מידע. לעניינו של מיכרז פומבי נקבעה חובת הפרוטוקול מפורשות בתקנה 29 לתקנות המיכרזים (זו אף הוראת תקנה 10 לתקנות חובת מיכרזים, התשנ”ג-1993), ואולם החובה לכתיבת פרוטוקול שורשיה במשפט המינהלי הכללי ובעקרון שקיפות פעילותו של המינהל... ההכרעה בנושא רישום פרוטוקול של הדברים הנאמרים... ועל כל אלה: הצורך הדוחק לחשיפת האמת על דרכי הנהלתו והנהגתו של גוף נבחר... 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 המיכרז אכן מילא את ייעודו והעניק שוויון הזדמנויות מלא למתחרים בו...”

אשר לפרוטוקול ישיבתה של ועדה במיכרז פנימי לאיוש מישרה; כפי שצינינו לעיל, חובה היא המוטלת על הוועדה להעניק למועמדים שוויון הזדמנויות לזכות במיכרז, ועל-כך אין חולקים. עוד ראינו, כי במיכרז פנימי לאיוש מישרה אין אפשרות ליישם בקפדנות את הכללים הקובעים בסוגיה של משוא פנים. על רקע דברים אלה לא נותר לנו - וגם על כך עמדנו - אלא להגביר את הפיקוח והבקרה על התנהלותה של הוועדה, שאם לא נעשה כן נימצא מסכלים כמו-ידינו את ייעודו של המיכרז. פיקוח ובקרה אלה יהיו אפקטיוויים רק אם נדאג מראש לדיווח מהימן וראוי באשר להליכי קבלת ההחלטות בוועדה, ותירגום צורך זה לעניינינו יחייב מעצמו עריכתו של פרוטוקול אשר ידבר בעד עצמו ויספק מידע נדרש וראוי לביקורת ולפיקוח על עבודת הוועדה, להבטחה כי פעלה כהלכה וכי העניקה שוויון הזדמנויות לכל המועמדים שהופיעו לפנייה... פרוטוקול מעין-זה ראוי לו שידווח, למצער, על עיקרי ההתרחשויות שהיו בוועדה, ובהם את נימוקי הוועדה להחלטתה... הכל מסכימים כי פרוטוקול חייב לשקף את האמת בלי כחל-ושרק; גם אם אמת מרה היא, גם אם אמת מכוערת. פרוטוקול נדמה הוא למצלמה - בימינו נאמר: למצלמת-וידאו - ומצלמה תקלוט ותדפיס גם מחזות שאינם מרניני-לב...”

אמר על-כך השופט ברק [בפסק דין<sup>34</sup>]: “... הפרוטוקול הוא כלי לשיקוף המציאות. השיקוף של המציאות יכול להיות מלא או מתומצת. הוא חייב להיות אמיתי... אין להוציא מהפרוטוקול דברים שאינם ראויים להישמע. אין לתקן פרוטוקול בשל אי הנחת (המוצדקת או הבלתי מוצדקת) מתוכנם של הדברים שנאמרו. הפרוטוקול הוא ‘עיוור צבעים’. הוא צילום של מציאות. שינוי בפרוטוקול יכול להיעשות רק כדי להתאימו למציאות. אין לשנות את הפרוטוקול כדי שהלה לא ישקף את המציאות... אכן, רק פרוטוקול אמין בהליכיה של ועדת מיכרזים יכול שיקיים את עקרון השקיפות, ופרוטוקול מעין-זה יחזק את ביטחוננו כי הליכי הוועדה התנהלו כשורה...”

1. מהביקורת עולה כי ברוב הפרוטוקולים של ועדות הבחינה בעירייה לא צוינו נימוקיהן לבחירת הזוכים. לדוגמה: למכרז שפורסם באפריל 2009 ניגשו שלושה מועמדים. ועדת הבחינה התכנסה במאי 2009, ולפי הפרוטוקול ראינה מועמד אחד מהשלושה ובחרה לבסוף, ללא כל

33 בג”ץ 3751/03 - יוסי אילן נ’ עיריית תל אביב יפו ואח’, פ”ד נט (3), 817, 839.

34 בבג”ץ 990/92 - מורדוב נ’ עיריית תל-אביב-יפו, פ”ד מז (1), 474, בעמ’ 478.



הנמקה, מועמדת אחרת מבין השלושה; בפרוטוקול אין ביטוי לכך שנשאלה במכרז על דבר כלשהו, ולא ניתן להבין ממנו מה היו יתרונותיה על פני המועמדים האחרים.

2. במאי 2009 פורסם מכרז למשרת מנהל לשכת סגן ראש העירייה. למשרה נקבעו מספר דרישות סף ובהן 12 שנות לימוד לפחות, ניסיון של שנתיים לפחות כראש לשכה או מזכיר ראשי ברשות מקומית או במוסד אחר וכושר ארגוני. מפרוטוקול ועדת הבחינה עולה כי היא דנה עם המועמד היחיד למשרה בעניין שכרו הצפוי ושעות העבודה בלבד, אך אין בפרוטוקול כל ביטוי לכך שהוועדה בדקה את השכלתו, ניסיונו ועמידתו בתנאי הסף במכרז. ביוני 2009 בישר מנהל אגף משאבי אנוש למועמד כי ועדת הבחינה אישרה את מועמדותו למשרה.

בתיקו האישי ובתיקי המכרזים לא נמצאו מסמכים של המועמד כגון קורות חיים, טופס בקשה למשרה פנויה וכן תעודות ומסמכים שמהם ניתן ללמוד אם עמד בתנאי הסף. במענה למכתב שקיבל העובד ממועד מבקר המדינה הוא השלים את המסמכים האישיים שחסרו; עולה מהם כי הוא עומד בתנאי הסף למשרה האמורה.

3. במכרז שפורסם בינואר 2009 והתקיים באותו חודש התמודדו 18 מועמדות למשרות מזכירות בכירות ללשכת ראש העירייה וסגנו. אין בפרוטוקול כל סימוכין לכך שהעירייה בדקה אם המועמדות עומדות בתנאי הסף. בפתחת הוועדה ציין יו"ר ועד העובדים את העובדה שוועדת הבחינה אינה ממלאת את הפרוטוקול בטפסים שנועדו לכך, והמליץ כי להבא ימולאו הטפסים, ימוינו הפונים ורק אחר כך תזומן הוועדה.

מפרוטוקול הוועדה עולה כי המועמדות נשאלו בעיקר על אודות מצבן המשפחתי, אך אין סימוכין לכך שנשאלו על אודות השכלתן, כישוריהן, ניסיונן ויכולתן למלא את התפקיד החשוב. הפרוטוקול גם אינו משקף דיון בכישורי המועמדות.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי יש להקפיד על כך שהפרוטוקול של ועדת הבחינה ישקף את הריאיון שהתקיים עם המועמדים.

ראש העירייה השיב למשרד מבקר המדינה ביוני 2011 כי העירייה מקבלת את הביקורת בנושא זה. הוא ציין כי לסמנכ"ל היה ידוע שמנהל אגף משאבי אנוש רשם פרוטוקולים, אך לטענת האחרון "אלו נערכו לצרכיו הוא בלבד".

על הסמנכ"ל האחראי למכרזים היה לוודא שבפני הוועדה יובאו רק המועמדים שעומדים בתנאי הסף. כדי שלא לפגוע בתקינותו ובשקיפותו של הליך המכרז עליה לנהל פרוטוקול ולציין בו את נימוקיה לבחירת המועמד, ובכך יתאפשר גם פיקוח ובקרה על המתרחש בה.

משרד מבקר המדינה העיר לסמנכ"ל העירייה על כך שחלק מהפרוטוקולים של מכרזי כוח אדם, וביניהם כל אלה שהתקיימו בשנת 2008, לא נמצאו בעירייה.

#### מסמכים הנדרשים מהמועמד למכרז

כאמור לעיל, על פי תקנות המכרזים והאוגדן צריך עובד הניגש למכרז להגיש תיק המכיל שאלון אישי או בקשה למשרה פנויה, ובו עליו למלא, בין היתר, את פרטיו האישיים, קורות חיים ופרטים

על השכלתו. על המועמד לצרף תעודות ואישורים שיאמתו את דבריו. על המנכ"ל או האחראי לענייני העובדים בעירייה להצהיר כי בדק את הפרטים שכתב המועמד והם נמצאו נכונים, לכתוב חוות דעת על המועמד ולאשר את הכתוב בחתימת ידם.

משרד מבקר המדינה ביקש לבדוק את מסמכי המועמדים. בתגובה מסר סמנכ"ל העירייה כי "המסמכים האישיים מתויקים בתיקים האישי של העובדים ומאוחסנים אצל מנהל אגף משאבי אנוש"; זה האחרון מסר כי "כל מסמכי המכרזים מתויקים אצל הסמנכ"ל". במהלך הביקורת נמצא רק חלק מזערי מהמסמכים.

נמצא כי בתיקיהם האישיים של 29 מ-47 עובדים (כ-62%), לא נמצאו מסמכי הבקשה למשרה פנויה. חסרו לעירייה אפוא פרטים חשובים רבים על אודות מרבית העובדים (כמו מקומות קודמים שבהם הועסקו, השכלתם ומוסדות הלימוד שבהם למדו ושמות ממליצים). קורות חייהם של 41 מ-47 עובדים (87%) שתיקיהם האישיים נבדקו (ראו לעיל) לא נמצאו בתיקיהם האישיים, ול-40 מהם (85%) חסרו בתיקים האישי תעודות המעידות על השכלתם. מהפרוטוקולים של ועדות הבחינה עולה כי אין לדעת כיצד למדו חברי הוועדה על כישוריהם, השכלתם וניסיונם של המועמדים השונים, ומה היו השיקולים שהביאו להחלטותיה של ועדת הבחינה.

עוד נמצא שבמכרזים שהתקיימו בתקופה הנסקרת לא כל חברי הוועדה קיבלו את תיקיהם של כל המועמדים. גם התיקים שהוגשו לא הכילו את כל מה שאמור להיות בהם, והם הכילו את שמות המועמדים, מספר המכרז ותואר המשרה בלבד. חברי הוועדה לא קיבלו מסמכים רבים, וביניהם הבקשה למשרה פנויה של המועמדים, קורות החיים שלהם, פרטים ותעודות על השכלתם. בכך נמנע מחברי הוועדה מידע חשוב שהיה נחוץ להם כדי להחליט על מידת התאמתם של המועמדים לתפקיד.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי היעדר מסמכים על אודות עובדיה פוגע ביכולתה לנהל הליך בחירה תקין של העובדים שיאפשר לה לשקול את מלוא השיקולים הרלוונטיים. הדבר פוגם בהליך המכרז, מקשה לקיים בקרה ופיקוח על אופן קבלת ההחלטות שלה והוא עלול לפגוע באמון הציבור בה. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי בעקבות אי-הסדר השורר בה בכל הקשור לטיפול במסמכי המועמדים יכולה ליפול שגגה בוועדה, והיא עלולה לבחור אדם לא ראוי למשרה.

#### בדיקת מסמכי המועמדים לפני כינוס ועדת בחינה

1. במכרזים שפרסמה העירייה לא תמיד היו דרישות ההשכלה והניסיון ברורים דיים. כך למשל: (א) במכרז לתפקיד מלווה הסעות בחינוך המיוחד לא פורסמו דרישות לתפקיד, אך נדרשו כישורים אישיים: "נטיה לעבוד עם ילדים..., רגישות, אחריות גבוהה." (ב) במכרז לתפקיד סייעת לגנת דרישות התפקיד הם "השכלה: רצויה השכלה תיכונית מלאה או/ואקדמאית חלקית" - בלי שנקבע סף מינימאלי הכרחי. (ג) במכרז לתפקיד דובר הרשות המקומית הסתכמו דרישות התפקיד ב"השכלה בתחום תקשורת המונים" בלי להגדירה; כמו כן נדרש שהמועמד יהיה בעל תעודת עיתונאי וניסיון של שלוש שנים לפחות כאחראי על יחסי ציבור. (ד) במכרז לתפקיד סגן מנהל אגף הסתכמו דרישות התפקיד ב"ידע במחשבים", בלי שהעירייה הגדירה בצורה ברורה יותר מה הכישורים הנדרשים.

כתוצאה מכך שלא תמיד היו דרישות ההשכלה והניסיון הנדרשים מהמועמדים ברורים דיים ניגשו לעתים למכרזים מועמדים שלא עמדו בתנאי הסף.

2. תקנה 13 לתקנות המכרזים קובעת כי "לא יוזמן מועמד למבחנים ולבחינות אם כישוריו אינם עונים על תנאי המכרז; ראש העיריה יודיע לו זאת בכתב."

נמצא שהעירייה הזמינה לוועדות הבחינה את כל מי שהגישו מועמדות בלי לבדוק תחילה מי מהם עומד בתנאי הסף, ורק בעת כינוס ועדת הבחינה התברר שיש ביניהם כאלו שאינם עומדים בתנאי הסף. לדוגמה, במכרז למשרת פקח עירוני שפורסם בינואר 2010, נכלל בדרישות התפקיד רישיון נהיגה. בוועדת הבחינה התייצבו שמונה מועמדים. לפי הפרוטוקול נשאלו שניים בלבד אם יש להם רישיון נהיגה, כנדרש בתנאי הסף והם ענו בשלילה.

זאת ועוד, העירייה קלטה במכרז פקח עירוני במרץ 2010. לאחר שעבד מספר חודשים בתפקיד הודיע מנהל מחלקת הפיקוח במכתב למנכ"ל מיוני 2010, כי הוא מבקש לגרוע אותו "ממצבת כח אדם במחלקת הפיקוח" מכמה סיבות, ואחת מהן היא העובדה שאין לו רישיון נהיגה.

דוגמה נוספת: במכרז אחר למשרת פקח עירוני שפורסם בדצמבר 2010, נדרשו המועמדים להיות בעלי השכלה תיכונית או תורנית. ועדת הבחינה למכרז התכנסה בראשות ראש העירייה באותו חודש, והמועמד שהופיע שלישי בפני הוועדה לא צירף תעודות על השכלתו. בישיבת ועדת הבחינה ציין יו"ר ועד העובדים כי "יש צורך להקפיד לבקש תעודות 12 שנות לימוד". הוועדה בחרה במועמד זה בלי שאימתה את נתוני השכלתו.

לאחר שנבחר הגיע העובד לאגף משאבי אנוש ללא תעודות וטען שאין לו תעודות כי בית הספר שבו למד נסגר, וצירף תצהיר על השכלתו מטעם הנהלת בתי המשפט. על בסיס התצהיר התקבל המועמד לעבודה.

מהאמור לעיל עולה כי לא נבדקת עמידתו של המועמד בתנאי הסף קודם שהתכנסה ועדת הבחינה, וגם הוועדה לא וידאה שהמועמד עומד בתנאי סף באמצעות מסמכים, משום שאם היו בודקים זאת הוא לא היה מגיע לוועדת בחינה.

בתשובת היועמ"ש של העירייה למשרד מבקר המדינה מיוני 2011 צוין כי במקרים שלמועמד חסרות תעודות הוא דורש ממנו להגיש מסמך תצהיר שבו "יפורט בדיוק היכן למד ומתי, יפרט את המאמצים שביצע כדי לקבל את האישורים, יצרף אסמכתאות גם אם חלקיות ככל שניתן, ויפרט מדוע לא עלה בידו לקבל את המידע".

מנהל אגף משאבי אנוש מסר למשרד מבקר המדינה במאי 2011 שעובדי עירייה הגישו תצהירים שאישרה להם הלשכה המשפטית של העירייה, ולדוגמה ציין תצהירים של סייעות לגנות: "בעטיים של עשרות התצהירים אותם הגישו לנו... עליהם חתומה [עוזרת היועמ"ש] לפיהם הצהירו הסייעות כי הן בוגרות 12 שנות לימוד... שונה מתח-דרגותיהן ביחס ללוח מסלול הקידום, דבר שהביא לכך שאלה... קודמו בדרוג ואף קיבלו גמולי השתלמות".

משרד מבקר המדינה העיר ליועץ המשפטי של העירייה כי תשובתו בעניין התצהירים אינה עולה בקנה אחד עם תצהירים שאושרו בידי הלשכה המשפטית של העירייה. בניגוד לדבריו נמצאו תצהירים שלא היו מפורטים דיים ולא צורפו אליהם אסמכתאות מתאימות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על העירייה לסנן סינון ראשוני את תיקי המועמדים, והסמנכ"ל נדרש להקפיד לזמן לוועדת הבחינה אך ורק מועמדים העומדים בתנאי הסף והגישו מסמכים ותעודות המאשרים זאת מבעוד מועד.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין להסתפק בתצהיר על השכלתו של המועמד כתחליף לתעודות ואישורים, אלא במקרה שמשרד החינוך או מוסד להשכלה גבוהה, בארץ או במקום לימודיו של המועמד, יאשרו כי אין אפשרות לאתר את המידע בנוגע להשכלתו. יש לקבוע שרק במקרים חריגים שבהם לא קיימת אפשרות לאתר את התעודות מטעמים אובייקטיביים, ניתן יהיה להסתפק בתצהיר, ויובהרו בו נסיבותיו המיוחדות של המצהיר. לדעת משרד מבקר המדינה, על העירייה לבחון את המכרזים שבהם נבחרו עובדים שלא עמדו בתנאי הסף ולבדוק את חוקיותם.

## התערבות מצד חברי מועצה בפעולת הגורמים המקצועיים בעירייה

בפקודת העיריות נקבע כי "העירייה תפעל באמצעות ראש העירייה", אולם לא הוגדרו תפקידיהם של נבחרי הציבור האחרים, למעט סגני ראש העירייה.

חברי מועצה נבחרים בבחירות כלליות המתקיימות אחת לחמש שנים. הם מייצגים מגזרים שונים, חלקם על בסיס פוליטי-מפלגתי, וחלקם על בסיס אינטרסים משותפים. מצב זה יוצר מחויבות של כל נבחר כלפי ציבור הבוחרים שלו. מאחר שרוב הנבחרים מעוניינים להרחיב את ציבור התומכים בהם, הם ישתדלו להרחיב את פעילותם הן בקרב בוחריהם והן בקרב מגזרים נוספים.

מספר חברי מועצה נהגו להתערב בתחומים שבסמכותם של גורמיה המקצועיים של העירייה. ההתערבות באה לידי ביטוי בדרך כלל בהנחיות שנתנו "מחזיקי תיק" ישירות למנהלי אגפים או לאחרים. ההנחיות התמקדו בקידום מקצועי ובדרישות אלה: למנוע החלטות ושינויים של הגורמים המקצועיים לפני עדכון חבר המועצה; לקבל את אישורו ואת ההמלצות של חברי המועצה לפני הענקת דרגות, קיצורי פד"מ, מתן תשלום לאחזקת רכב, תשלום דמי כוננות ועוד.

בביקורת נמצא כי חברי מועצה נהגו להתערב גם בעניינים מקצועיים גרידא הקשורים לקידום ולניוד של עובדי עירייה. למשל, חבר המועצה ומחזיק תיק חינוך ורווחה מר ריצ'רד פרס פנה במרץ 2009 למנהל משאבי אנוש ו"ביקש ממנו" שחברי המועצה מחזיקי תיקים ישולבו בקליטת עובדים בעירייה. עוד באותו יום הוא הורה למנהל אגף הרווחה כי "כל נושא כוח אדם באגף: קליטה, פיטורין, ניוד או כל שינוי באגף יעשה רק בתיאום עימי ובאישורי". חבר המועצה כתב גם למנכ"ל בפברואר 2010 בעניין שינוי הגדרת תפקידה של עובדת עירייה לתפקיד מנהלת לשכה ודרש "להתאים את שכרה בהתאם". אותו חבר מועצה התערב גם בהליך סיום העסקתן של שתי עובדות שהגיעו לגיל פרישה. הוא פנה בדצמבר 2010 למנכ"ל העירייה בדרישה לבטל את החלטתו של מנהל אגף משאבי אנוש שלפיה על שתי העובדות לפרוש מטעמי גיל.

לדעת משרד מבקר המדינה - חבר מועצה ככלל וחבר מחזיק תיק בפרט אמורים לקבוע מדיניות, מבנה ארגוני וסמכויות של בעלי התפקידים באגפים שעליהם הם ממונים, ואולם - הניהול היום-יומי ויישום המדיניות צריכים להיות מסורים אך ורק בידי הדרג המקצועי בעירייה.

על משרד הפנים לקבוע הסדרים בדבר הקשר בין חברי המועצה ובין עובדי הרשות תוך שמירה על כללי מנהל תקין ומניעת מראית עין של משוא פנים.

## הענקת תוספות שכר ודרגות בניגוד לכל דין

חוק יסודות התקציב חל על העירייה בהיותה גוף מתוקצב, ועליה למלא אחר הוראות הממונה על השכר. מכוח אותו חוק אין העירייה יכולה לאשר שינויים בשכר שאינם נהוגים לגבי כל עובדי המדינה, ושר האוצר אף רשאי לבטל הסדרים חורגים בעניין שכר. בהסכם הקיבוצי מ-3.3.99 התחייבו ההסתדרות והעירייה שלא להעניק תוספת שכר ללא אישורו של הממונה על השכר.

במשך השנים העניקה העירייה לעובדיה תוספות שכר שונות שהגדילו את משכורתיהם בדרכים שונות. משרד האוצר מקיים מעקב אחר מקרים כאלה ופועל נגד גופים ועובדים שקיבלו תוספות שכר שלא כדין, כדי שיחזירו לקופת המדינה את הכספים שקיבלו. בדצמבר 2009 שלח מר שמואל נחמני, סגן בכיר (אכיפה) לממונה על השכר במשרד האוצר, מכתב למנכ"ל העירייה שסיכם דיון שהתקיים כחודש קודם לכן בעניין "תנאי שכרם של חלק מעובדי עיריית בית שמש". הדיון נסב על תוספות שכר בלתי חוקיות שהוענקו לחלק מעובדי העירייה; התוספות התגלו בבדיקה מדגמית שקיים משרד האוצר.

מהמכתב עולה כי משרד האוצר הודיע לעירייה שהענקת "דרגת שהייה" ל-69 עובדי עירייה סותרת את ההסכם הקיבוצי מ-3.3.99; ש"עיריית בית שמש שינתה את אופן חישוב ערך השעה לעובדי העירייה"; ש"עובדים פעילים" "מקבלים [תשלום בגין] שעות נוספות קבועות, כאשר תשלום השעות נעשה על סמך דיווח על טופס דיווח על שעות נוספות הנפרד מדו"ח הנוכחות המוגש מידי חודש ישירות ע"י העובד לאגף השכר"; ש"העירייה משלמת לגימלאים שקיבלו [תשלום בגין] שעות [נוספות] במתווה זה, בהיותם פעילים, את [ה]תשלום [בגין] השעות כחלק מהשכר הקובע לפנסיה". סוגיה זו עדיין נבדקה בעת סיום הביקורת.

בשנים 2005-2007 נדרשו כ-75 מעובדי העירייה להחזיר עשרות אלפי ש"ח כל אחד - כספים שקיבלו שלא כדין. תוספות השכר הבלתי חוקיות שהוענקו לעובדים גרמו להם קושי רב כשנדרשו להחזיר את הכסף: לחלקם טרם נמצא פתרון שלם, ולמקצתם נקבעו הקלות עד כדי מחיקת חובם עקב מצבם האישי.

בתשובת ראש העירייה למשרד מבקר המדינה מיוני 2011 הוא ציין כי הנחיות משרד האוצר מולאו, והעירייה מקפידה שלא לשלם תוספות שכר בניגוד לחוק.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי עליה להקפיד שלא לחרוג מהוראות הדין ומההסכמים הקיבוציים ולא לאפשר תשלומים חריגים. עובדים שקיבלו תשלומים חריגים נדרשו בסופו של דבר להחזיר ממון רב לקופת המדינה.

## אגף משאבי אנוש

הטיפול בפרט הוא אחד מנושאי הליכה בניהול הארגון, והוא בתחום סמכותו ובאחריותו של מנהל אגף משאבי אנוש. מנהל אגף משאבי אנוש ממלא את תפקידו בעירייה משנת 1997 ונבחר במכרז. מכוח תפקידו עליו לגייס את העובדים ולשבצם במשרות, לפעול לשיפור כישוריהם המקצועיים ולטפחם על כל הכרוך בכך.

בתכנית העבודה שהגיש מנהל מחלקת משאבי אנוש בשנת 2007 הוא ביקש להחזיר למחלקה את היחידה לקליטת נתונים שהוכפפה בשעתו לגזבר העירייה וכן את מדור השכר. לאחר הבחירות שהתקיימו בנובמבר 2008 ובחירת ראש העירייה ומועצת העירייה, החלה העירייה לפעול במטרה לארגן מחדש את המערך המבני של העירייה בכלל, ואת מחלקת משאבי אנוש בפרט. במאי 2009 הגיש יועץ ראש העירייה הצעה בכתב לראש העירייה לשינוי המבנה הארגוני של מחלקת משאבי אנוש. לפי הצעתו הייתה אמורה המחלקה, שבה הועסקו מנהל המחלקה ומזכירה בלבד, להפוך לאגף שאליו יוכפפו פקיד כוח אדם, יחידה לטיפול בפרט ויחידה להדרכה ולהשתלמויות. בישיבה שהתקיימה ביוני 2009 אישרה מועצת העירייה את העסקתו של מנהל אגף משאבי אנוש בחוזה בכירים.

ביולי 2010 הודיע מנכ"ל העירייה המכהן, עו"ד מתתיהו חותה, למנהל מחלקת משאבי אנוש כי הוא ממנה אותו לתפקיד מנהל האגף מתחילת פברואר 2008 ועליו לפעול על פי החלטת המועצה. כמו כן נדרש מנהל האגף לרענן את כל הנהלים הקשורים לתחום זה. בד בבד עם החלטתו של המנכ"ל למנות את מנהל המחלקה למנהל אגף משאבי אנוש, ואף שהודיע שכל מינוי וכל עשייה בתחום כוח האדם ייעשו באמצעות אגף משאבי אנוש, לא נתן המנכ"ל בידי מנהל האגף כלים למילוי תפקידו. אין ספק שאדם אחד, מקצועי ונחוש ככל שיהיה, אינו יכול לעמוד במכלול מטלות התפקיד.

ההביקורת עלה כי השינוי הארגוני לא יצא אל הפועל, למעט מינויו של מנהל המחלקה למנהל אגף. מינוי מנהל המחלקה למנהל האגף הוא ראש וראשון לסדרת מינויים שנעשו בעירייה תוך הפרה בוטה של תקנות המכרזים שבדומה למקרים האחרים שתוארו ברוח היה ללא מכרז ובלבד לבחון את השכלתו, כישוריו והתאמתו של המועמד לתפקיד.

כתשובת מנהל אגף משאבי אנוש למשרד מבקר המדינה ממאי 2011 הוא כתב כי אם אכן יתברר שמינויו בלתי חוקי הוא דורש לבטלו לאלתר.

מנכ"ל העירייה, עו"ד מתתיהו חותה, השיב למשרד מבקר המדינה במאי 2011 כי מנהל המחלקה "מונה על ידי כמנהל אגף משאבי אנוש בהתאם להנחיית מועצת העיר. ברור לי כיום שככל הנראה יצאה שגגה תחת ידי ואנו נפעל באופן מידי להוצאת מכרז כבר בתקופה הקרובה".

משרד מבקר המדינה העיר למנכ"ל העירייה, עו"ד מתתיהו חותה, כי החלטת המועצה לא נִסְפָּה על מינוי מנהל המחלקה המכהן למנהל האגף, אלא על אישור העסקתו של מנהל האגף בחוזה בכירים. עוד העיר משרד מבקר המדינה למנכ"ל העירייה, שהיה עליו לדעת כי ההחלטה למנות את מנהל המחלקה למנהל אגף מחייבת קיומו של מכרז תחילה בהתאם להוראות החוק.

ראש העירייה השיב למשרד מבקר המדינה ביוני 2011 ש"כראש העיר אני נחוש בדעתי להוביל מהלך של בניית אגף משאבי אנוש חדש על כל מרכיביו הנדרשים מתוך הכרה בחשיבות תפקידו של אגף זה". "אני סבור כי מינוי מנהל אגף ראוי והולם הינו תנאי ראשון והכרחי להסדרת כל תחום משאבי אנוש...".

לדעת משרד מבקר המדינה, חייבת העירייה לקבל החלטה בנוגע למבנה הארגוני של האגף ולהתאימו בצורה מיטבית לצרכיה. ההימנעות מטיפול בכך פוגע בניהול משאבי האנוש של העירייה ומצביע על חידלון מתמשך.

משרד מבקר המדינה העיר לראש העירייה כי לפי פקודת העיריות, האחריות לביצוע החלטות המועצה חלה עליו, ולפיכך עליו לתת כלים למנהל אגף משאבי אנוש כדי שיוכל לבצע את תפקידיו הרבים.

## נהלים

ניהול משאבי אנוש כרוך בפעולות רבות ומורכבות. החוק והתקנות המותקנות מכוחו אינם מפורטים דיים, ועל כן יש צורך בקביעת כללים ונהלים עם הוראות פרטניות שיתאימו לארגון. על הנהלים להתאים לכל העובדים והפעולות שעניינם הוא הטיפול בכוח אדם.

מהביקורת עולה כי בתחום משאבי האנוש אין העירייה פועלת לפי נהלים עירוניים. אגף משאבי אנוש הכין אמנם באופן חלקי כמה נהלים, ואולם שום נוהל לא אושר ולא אומץ בידי הגורמים שצריכים לאשרו, ושום דיון שנקבע בעניין זה לא התקיים. כך למשל, אין נהלים תקפים בכל הקשור למכרזים פנימיים ולמכרזים חיצוניים לקבלת עובדים; אין נהלים בעניין קליטת עובדים, קידום, צבירת ימי חופשה וימי מחלה, הקצאת רכב, תשלום בגין כוונות ושעות נוספות, שמירת מסמכים, נידוד עובדים, פתיחת משרה או המרת משרה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהעירייה תקבע נהלים ברורים ומפורטים בנושאים שיאשרו במועצה ויונחלו לכל העוסקים בענייני כוח אדם ולעובדים כולם.

## תיקים אישיים של עובדי העירייה

חוקת העבודה אינה עוסקת בניהולם ובאחסונם של התיקים האישיים. אך בשירות המדינה נקבעו בתקשי"ר<sup>35</sup> הוראות המפרטות את עצם חובת הניהול של תיקים אישיים לעובדים, המסמכים שיש לשמור בתיק אישי של עובד, משך התקופה שיש לשמור תיקים אישיים, בעלי התפקיד הרשאים לעיין בהם, האחראים לעדכן אותם והכללים לשמירת הרשומות. המסמכים שבתיקים האישיים של העובדים הם כלי עבודה מרכזי של אגף משאבי אנוש בעירייה. הוא אמור להיעזר בהם בכואו להחליט על קידומו של עובד בתפקיד, בשכר או בדרגה, בעת פיטוריו ועוד. במרוצת שנות עבודתם בעירייה נצברים בתיקים מסמכים אישיים רבים. יש להקפיד על שמירת התיקים האישיים של העובדים הן כדי לשמור על צנעת הפרט, והן כדי למנוע אפשרות להוסיף מסמך לתיק האישי או להעלימו.

נמצא כי התיקים האישיים של עובדי העירייה מוחזקים במגירות בחדרה של מזכירת האגף למשאבי אנוש. בחדר המזכירה נמצאים אנשים במשך רוב שעות היום, והדבר מגביל את יכולתה להשגיח על התיקים. הואיל והגישה לחדרו של מנהל האגף היא דרך חדר המזכירה, הרי שגם בעזבה את חדרה אי-אפשר לנעול אותו. מצב זה גורם לכך שהתיקים האישיים נגישים לכל. מלבד זה - אין מעדכנים את התיקים האישיים ומסמכים אישיים רבים מאוחסנים בארגזים בחדרה של המזכירה.

35 תקשי"ר - תקנון שירות המדינה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה ולמנהל אגף הביטחון שלה כי מסמכים אישיים מסווגים רבים נמצאים למעשה בהישג ידו של כל אדם, ויש לשמור עליהם בדיסקרטיות הראויה. על מנהל אגף כוח אדם לטפל בתיוק המסמכים האישיים המאוחסנים בארגזים בתיקי העובדים.

## רישום ממוכן של פרטי עובדי העירייה

1. העירייה מנהלת רישום ממוכן של פרטי עובדיה ב"יחידת קליטה" הכפופה לגזבר העירייה. תפקידה להזרים למערכת הממוחשבת את נתוני העובדים (מס' ת"ז, תאריך תחילת עבודה, דרגה וכיו"ב) שמקצתם משפיעים על מעמדם ושכרם. בשל התייעוד המדולדל בתיקים האישיים, כמפורט לעיל, עולה חשיבותו של הרישום הממוחשב.

הועלה כי גם במערכת הממוחשבת חסרים פרטים רבים. למשל, תוארי התפקידים של עובדים ותיקים לא רשומים בה; מתח דרגותיהם של עשרות עובדים איננו מצוין; תאריך קבלת הדרגות של עשרות עובדים אינו רשום. נוסף על אלה, מעסיקה העירייה 27 פסיכולוגים בשיעורי משרה שונים, ואצל 16 מהם (59%) לא צוין מתח הדרגות. היעדר נתונים על אודות מתח דרגות עלול לפגוע בקידום העובד בדרגה, ואי-רישום הפרטים במערך הממוחשב עלול ליצור בעיות שונות בסיווג העובדים ובקידומם.

מתשובות של עובדים בעיריית בית שמש למשרד מבקר המדינה עולה כי חלק מהליקויים בעניין שלמות הרישום הממוכן תוקנו במהלך הביקורת.

2. לפי חוקת העבודה ולפי "הודעה בענייני עובדים מספר 640/96"<sup>36</sup> שנכנסה לתוקף ביום 1.1.97, "מסלולי קידום לעובדים המדורגים בדירוג המינהלי ברשויות המקומיות", עובדים המועסקים באותה משרה, יועסקו באותו מתח דרגות, ומסלול הקידום שלהם יתנהל לפיו. למשל: מתח דרגותיו של פקיד כוח אדם יהיה 6-8, היא דרגתו התחילית, עליו לשהות בה שנתיים ולאחריהן יזכה בדרגה 7, ובתום שנתיים נוספות יקבל דרגה 8; את הדרגה האישית +8 יקבל בתום שלוש שנים נוספות.

נמצא כי יש שוני במתח הדרגות של עובדים המועסקים במשרות זהות ובתפקידים זהים. למשל, מתח הדרגות של מזכירות "רגילות" מסוימות היה 5-8, של אחרות היה 6-8 ושל מזכירות אחרות היה 7-9. פערים כאלה היו גם במתח הדרגות של עובדים אחרים בעירייה כמו עובדי גינון, הנדסאי רישוי, מוקדנים, נהגים ועובדי שפ"ע.

קביעת מתחי דרגות שונים לעובדים שעיסוקם זהה עלולה להשפיע על קידומם ועל שכרם, לגרום התמרמרות ותחושה של אפליה בקרב העובדים ולפגוע במוטיבציה שלהם. יתר על כן, קביעת מתחי דרגות שונים פירושה שמתח הדרגות של חלק מהעובדים גבוה או נמוך מזה שנקבע בפרק מסלולי הקידום שבחוקת העבודה, והדבר מנוגד לחוק ולהסכמים הקיבוציים.

36 חוקת העבודה סעיף 25.4.



משרד מבקר המדינה העיר לראש העירייה ולגזבר העירייה - שהיחידה לקליטת נתונים כפופה לו - כי עליהם לדאוג להשלמת הנתונים החסרים ולתיקון השיבושים במערך הרישום הממוחשב של כוח האדם בעירייה. כמו כן יש לבחון את כל הנתונים כדי לאתר נתונים שגויים ולתקנם כדי שקידום העובדים והשוויוניות ביחס אליהם לא ייפגעו.

## סיכום

במחצית השנייה של שנת 2010 בדק משרד מבקר המדינה בעיריית בית שמש את ניהול כוח האדם; נבדקו שיא כוח אדם, תקן כוח אדם, קבלת עובדים חדשים לעבודה, איוש משרות בעובדים חדשים וותיקים, ועדות כוח אדם, התערבות חברי מועצה בפעולת גורמים מקצועיים בעירייה, התנהלותו ותפקודו של אגף משאבי אנוש וקיום נהלים.

על העירייה לפרסם את מכרזי כוח האדם בעיתונות ולוודא שהפרסום יכלול את כל הפרטים שנקבעו בתקנות המכרזים, ובהם דרגת המשרה, שיעור חלקיותה והכישורים הדרושים למילוייה. עליה להקפיד לכלול בין חברי ועדות הבחינה נציג ציבור אחד לפחות, כאמור בתקנות, ולהכין רשימה של נציגי ציבור שממנה ייבחרו אותם חברים ולוודא שנציג הציבור אינו קשור בנבחריה ובעובדיה כפי שקובעות התקנות.

כדי לתקן את הליקויים על העירייה לעשות את הדברים האלה: לכוון את ועדותיה ולהקפיד על אישורן ועל אישור החברים המשתתפים בוועדות; לפעול כדין בכל הקשור לתקופת הניסיון של עובד חדש, כדי לאפשר לעובד ולמנהליו לבחון את מידת ההתאמה שלו לתפקיד לפני שיזכה למעמד של עובד קבוע. החובה להעסיק עובד לתקופת ניסיון חלה מתוקף חוקת העבודה, ועל העירייה לפעול על פיה; להקפיד למלא אחר ההוראות הנוגעות לבדיקת מצבו הרפואי של העובד, וביניהן זו המחייבת שעובד לא יקבל קביעות אם לא עבר בדיקות רפואיות או לא עמד בהן. כמו כן עליה לפעול לפי הכללים שקבע המשרד בנוגע להעסקת קרובי משפחה, לקשרי עבודה ולכפיפות עובדים. עליה ליזום מהלך שבו כל עובדיה ונבחריה יהויבו להצהיר על קיומם או היעדרם של קשרי משפחה ביניהם, ואם יימצאו קשרים כאלה - יש לבחון אם מתקיימים יחסי כפיפות או קשרי עבודה בין עובדים שהם קרובי משפחה, ולפעול בעניין בהתאם לדין ולחזור מנכ"ל 3/2011.

על ראש העירייה, מר משה אבוטבול, לוודא כי סגנו וממלא מקומו, מר מאיר בלעיש, אינו עוסק בכל עניין או שותף בכל פורום הקשור לכוח אדם בעירייה בהתאם לקביעת משרד המשפטים.

על המנהלים בעירייה למלא אחר ההנחיות בעניין כתיבת חוות דעת על עובדיה, ועל העירייה לקבוע נוהל פנימי לכך.

על סמנכ"ל העירייה, בתוקף היותו מרכז הוועדות לכוח אדם, לבדוק את נסיבות היעלמם של חלק מהפרוטוקולים של מכרזי העובדים, במיוחד כל אלה שהתקיימו בשנת 2008 - שנת הבחירות.

על העירייה להקפיד על כך שהמועמדים למכרזי עובדים יגישו את כל המסמכים שעליהם להגיש מבעוד מועד; עליה למיין אותם מיון מוקדם כך שמועמד שאינו עומד בתנאי הסף או לא הגיש את כל המסמכים הנדרשים - לא יוזמן לזעדת הבחינה. העירייה נדרשת לוודא שכל המסמכים הדרושים יימצאו בתיקי המועמדים ויוצגו לכל חברי ועדת הבחינה; עליה לבחון את המינויים שנעשו שלא כדין כדי לקבל החלטה אם יש מקום לכטלם. מינוי בלתי תקין פוגע במהותו של השירות הציבורי, ובעיקרון של שוויון הזדמנויות לכל המועמדים שתנאי הסף למשרה חלים עליהם לזכות במשרה, שהוא ערך יסוד של השירות הציבורי. מינוי בלתי תקין של עובדים הפך לנורמה פסולה העלולה לפגוע באיכות השירות הציבורי ובתדמיתו; מן הראוי שראש העירייה יפעל בתוקף למיגור תופעה זו.

העירייה ומנהל אגף הביטחון שלה חייבים לתת את דעתם על העובדה שמאות תיקים אישיים, שבתוכם מסמכים מסווגים בעלי חשיבות, אינם מוגנים דיים ונמצאים למעשה בהישג ידו של כל אחד. עליהם לדאוג לכך שהתיקים יהיו מאובטחים ושתישמר צנעת הפרט.

על היחידה לקליטת נתונים הכפופה לגזבר להשלים את הנתונים החסרים ולתקן את כל השיבושים במערך הרישום הממוחשב של העובדים בעירייה. כמו כן יש להשלים נתונים חסרים ולתקן שיבושים.

לפי פקודת העיריות, האחראיות לביצוע של החלטות מועצת העירייה מוטלת על ראש העירייה. החלטת המועצה מיוני 2009 לחולל שינוי ארגוני באגף משאבי אנוש טרם בוצעה. על העירייה לממש את השינוי במבנה הארגוני של אגף משאבי אנוש כדי למטב את יכולתו לעמוד במשימות הרבות המוטלות עליו. על ראש העירייה לתת בידי מנהל האגף כלים כדי שיוכל לבצע את תפקידיו הרבים כראוי.

על העירייה להכין נהלים עירוניים ברורים ומפורטים בעניין הפעולות והתפקידים של אגפיה העוסקים בטיפול בעובדים, לרבות אגף כוח אדם עצמו, לדאוג שיאושרו במועצתה ולהנחיל אותם לכל העוסקים בכך.