

# לישכת המבקר

## לדוח 3 נספחים

29 דצמבר 2013  
כ"ו בטבת תשע"ד  
מספרינו: 0103-13  
טלפון: 09-7759620  
פקס: 09-7759600

## הנדון: דוח ביקורת בנושא קליטת עובדים בעירייה

### כללי

1. ביקורת בנושא קליטת עובדים התקיימה בחודשים ספט-דצמ' 13, הביקורת התבססה על שאלות ותשובות של הביקורת עם מנהלת אגף משאבי אנוש.
2. טיוטת דוח הביקורת, הועברה למנהלת אגף משאבי אנוש להערותיה והארותיה. תגובתה לדוח מקבלת ביטוי בגוף הדוח, בהתאמה. תגובתו של הגזבר טרם התקבלה, לכשתקבל, גם הערותיו יקבלו ביטוי בגוף הדוח, ככל שתהיינה הערות.

### רקע

3. שנת 2012 נקבעה ע"י משרד הפנים, כשנה שבה תוסדר העסקתם של העובדים בעיריות. במסגרת ההסדרה ניתנו הקלות לשנת 2012, במטרה למנוע פגיעה בעובדים ותיקים. כתוצאה מתהליך ההסדרה, נקבעו דיווחי מעקב הבאים להבטיח העסקת עובדים בהתאם לנהלים, כמו מכרזים לתפקידים, קביעת שכר, בדיקת ניגודי עניינים ועוד. (ראה מסמך משרד הפנים מ- 10 ינואר 12 - נספח א')
4. הביקורת ביקשה וקיבלה ממנהלת אגף משאבי אנוש, רשימה של 192 עובדים שנקלטו ב- 13 חודשים, מה- 1.8.12 עד 31.8.13 ורשימה זאת הייתה הבסיס לעבודת הביקורת, בדיקת נהלי עבודה ומימושן הלכה למעשה.

## ממצאים

### 5. קליטת עובדים

#### א. קליטת עובדי חברות כ"א

לפי הרשימה שהעבירה מנהלת אגף משאבי אנוש, נקלטו במהלך 13 חודשים, 17 עובדים והועסקו ע"י חברות כ"א "דנאל ותיגבור", ולהלן הממצאים:

- 1) ברשימת העובדים אין התייחסות למקור התקציבי להעסקת העובדים, אין קריטריונים וכללים לקבלתם ולהפעלתם. אמנם הם מועסקים לתקופה מוגבלת של עד שנה אחת, אך גם עבור תקופה זמנית, נדרשים הנחיות, כללים ומקור תקציבי.
- 2) קיים נוהל שלדעת מנהלת אגף משאבי אנוש פועלים לפיו, אך היה ראוי שנוהל זה יפורסם רשמית. יחד עם זאת, הנוהל לא מתייחס לגבי עובדי חברות כ"א (הנוהל שנמסר לביקורת - נוהל גיוס וקליטת עובדים בעיריית הוד-השרון, גרסה 1 מ-18.4.12). (ראה נספח ב')
- 3) נראה לביקורת שיש לסייג קליטת עובדים כנ"ל למשימות זמניות מוגדרות לזמן קצר, משום שהיא עלולה לפרוץ את המסגרת להעסקת עובדים, בניגוד להוראות.

**תגובת מנהלת אגף משאבי אנוש** - העובדים המועסקים באמצעות חברות כ"א עד תשעה חודשים ובאישור התמ"ת, ניתן להעסיקם עד 15 חודש. העובדים נקלטים כממלאי מקום לעובדים השוהים בחופשת מחלה או בחופשת לידה ופריצת המחסום הזה, אינה אפשרית.

**הביקורת עדיין בדעה שראוי שקליטת עובדים כנ"ל, תכוסה בנוהל מפורסם רשמית.**

#### ב. קליטת עובדי מוסדות חינוך בע"מ

- 1) חברת מוסדות חינוך ותרבות בהוד-השרון, נוסדה ע"י הסוכנות היהודית לארץ ישראל בע"מ. היא רשומה אצל רשם החברות מאז 1973, כחברה פעילה. החברה הינה כאמור בבעלות הסוכנות היהודית ומוגדרת כמוסד ללא כוונות רווח (מלכ"ר). המטרה העיקרית שלשמה הוקמה החברה היא: "לארגן, להפעיל, ולנהל מוסדות חינוך, תרבות ושיקום שכוונות בהוד-השרון". החברה אמורה הייתה להפעיל את המוסדות שהסוכנות היהודית בנתה והם כ- 5 מבנים ציבוריים בלבד.

- א. **בית העם** - רחוב קיבוץ גלויות - מרכז יום לקשיש + מועדונית + גן ילדים (גן "פשוש" לגילאי שנתיים-שלוש).
- ב. **מרכז לגיל הרך** - בשכונת גיורא.
- ג. **2 מועדוניות** - בנווה נאמן.
- ד. **בית ספר תל"י** - אולם ספורט.
- ה. **מועדון נוער** - שכונת גיורא.

- יציין ששיקום השכונות בהוד-השרון הסתיים לפני למעלה מ- 20 שנה ולכן תפקידה של החברה היה אמור להסתיים זה מכבר. אף על פי כן, העירייה משתמשת בחברה זו כמעייין חברת כ"א, שמעסיקה כ"א בהיקפים שונים ובמגוון תפקידים.
- ניתן היה להתייחס לתופעה זו בסלחנות, אילו העירייה הייתה מעסיקה באמצעות החברה אך ורק כ"א שקשור להפעלת המוסדות שהוזכרו לעיל ו/או כ"א שקשור במדריכי ספורט או במדריכי נוער וכו'.
- הביקורת רואה כליקוי את העובדה שמועסקים ע"י חברת מוסדות חינוך גם עובדים שאינם קשורים בצורה כלשהיא למטרות שלשמה הוקמה החברה.
- (2) סה"כ נקלטו כאמור בחברה 17 עובדים, 13 עובדי אגף החינוך בפועל ו- 4 עובדים, עובדי אגף הרווחה.
- ככלל העובדים הותיקים מועסקים ברובם שנים, במסגרת ובתנאי שכר שונים מעובדי העירייה, ביניהם עובדים שתעסוקתם נמשכת שנים, עד היציאה לגמלאות.
- (3) מתוך 17 העובדים שנקלטו בתקופת אוג' 12 - אוג' 13 כולל, 6 נקלטו באישור תקציבי, 8 ללא ציון אישור תקציבי - רכזת מועדון, מזכירה בקונסרבטוריון, עו"ס, פרויקטור, מדריכת מ"מ ו- 3 עובדים שנקלטו כשתעסוקתם מותנית בתשלומי הורים עבור שיעורי ילדיהם.
- (4) נראה לביקורת ככלל שהעסקת עובדים אלו אינם תקינה ויש צורך למצוא דרך לתעסוקתם המסודרת ע"י העירייה.
- תגובת מנהלת אגף משאבי אנוש - כל העובדים אשר הועסקו באמצעות חברת מוסדות חינוך, במטרה שאינה קשורה למטרה שלשמה פועלת החברה הועברו לעירייה. וכל העובדים כיום מועסקים במסגרת החינוך הבלתי פורמאלי. כל הנקלטים יש להם כיסוי תקציבי מאושר, 3 מהם מכוסים ע"י תשלומי הורים.**
- הביקורת עדיין בדעה שצריך להפסיק להעסיק עובדים דרך חב' מוסדות חינוך ולמצוא דרך להעסקתם המסודרת ע"י העירייה, בתנאי התעסוקה של העירייה.**

## ג. עובדי עירייה

סה"כ נקלטו בתקופה האמורה 158 עובדים, להלן הערות הביקורת:

- 1) 2 עובדים נקלטו כממלאי מקום לתפקיד שיפורסם מכרז לגביו. קליטת עובדים זו, נוגדת לכאורה הנחיות משרד הפנים (מסמך שם - 1026 - 2012 מ- 10 ינואר 2012 סעיף 2.10). (ראה נספח א') ציטוט: "יודגש כי מילוי מקום למשרה חדשה או למשרה שהתפנתה באופן קבוע, יעשה רק במידה ולא ניתן היה לאייש את המשרה לאחר ביצוע מכרז כדת וכדין לפי הכללים והנהלים".
- 2) 2 עובדים נקלטו ללא מכרז (מזכירה ועו"ס).
- 3) 2 עובדים נקלטו ב- 2013, כאשר המשרה תתקצב רק ב- 2014.
- 4) ב- 2 מקרים נקלטו עובדים, כשהתקציב המופנה להעסקתם, גדל לכאורה בהרבה על הנדרש (לתוספת 20 שעות חודשיות, 450 אש"ח ולתוספת חצי משרה - 460 אש"ח).
- 5) נקלטו 2 פקחים, כשהאישור התקציבי, כנגד גידול בהכנסות אם תהיינה מקנסות. לביקורת לא נראה המקור תקין, לקליטת עובדים.
- 6) העסקת עובד (מורה בהיל"ה), כאשר התקציב לא מוגדר במפורש להעסקת עובדים.
- 7) עובדת נקלטה לעבודה בגזברות, כאשר המבקש והמאשר הוא גזבר העירייה, ללא חתימה ואישור של מנהלת אגף משאבי אנוש וללא אישור מנכ"ל.

### תגובת מנהלת אגף משאבי אנוש -

- א. עפ"י דיני העיריות עו"ס נקלטו ללא מכרז. עו"ס חדשים נקלטו במכרז.
  - ב. העובדים נקלטו ב- 2013 במקום 2014, בגלל צורך מיידי, בעקבות פתיחת אולמות ספורט חדשים.
  - ג. כאשר נקלט עובד עפ"י אישור תקציבי, חתום ע"י הגזבר והמנכ"ל, הבקרה התקציבית הינה של גזבר העירייה.
- הערת הביקורת - הבקרה בתעסוקת עובדים, צריכה להיות ע"י אגף משאבי אנוש, האחראי לנושא. תיתכן בקרה נוספת של בעל תפקיד אחר, כמו הגזבר, אך האחריות לתעסוקה היא, של אגף משאבי אנוש.
- הביקורת לא מקבלת את ההפניה של מנהלת אגף משאבי אנוש, בהתייחסותה המחודשת מיום 30 ינואר 14, לגבי סעיף ג- 4, ששני העובדים נקלטו לאחר שתוקצבו בתקציב המשרות לשנת 2013, משום שבתקציב המשרות תוקצבו סטודנטים בתקציב שעתי ונקלטו עובדים במשרות מלאות. השריון התקציבי, אינו תואם את מה שנקלט בפועל ואולי זה גם ההסבר לכך, שהתקציב שהופנה להעסקתם של העובדים, גדול בהרבה על הנדרש.

## 6. בקרה תקציבית על קליטת עובדים

א. הביקורת הפנתה שתי שאלות בעניין הבקרה התקציבית למנהלת מח' תקציבים בגיזברות, והם:

(1) כיצד מבוצעת הבקרה התקציבית על העסקת העובדים בבתי התלמיד.

(2) כיצד מבוצעת הבקרה התקציבית לגבי מאמני כדורגל.

בתגובה נמסרו לביקורת הדברים הבאים:

### א) בתי תלמיד

באופן כללי, בתי התלמיד מנוהלים ע"י יהודית קידרון בכפיפות למנהל אגף החינוך וע"י חברת יובלים בכפיפות למנהל רשות הספורט.

סעיפי ההוצאה מתוקצבים למול יעד הכנסות מוגדר מראש בתקציב וכוללים בין היתר שמירה, ציוד, מזון ושכר עובדים. הבקרה התקציבית שלי ושל חשבת אגף החינוך מתייחסת לכלל ההוצאה בסעיף ללא התייחסות ספציפית לסוג ההוצאה (תשלום שכר או רכישת ציוד לדוגמא).

מכיוון שכך, בעת מתן האישור התקציבי לא ניתן לבדוק את היתרה התקציבית הנוכחית אלא הבדיקה מתייחסת לנתוני עבר האם הם עומדים ביעדי התקציב או לא. נכון להיום, חוזה העסקת העובדים נחתם ע"י הגזבר למול הגורם האחראי.

הביקורת בדעה שהאחריות להעסקת עובדים מוטלת על אגף משאבי אנוש. חוזה, צריך שייחתם ע"י הגיזבר, אך הבקרה על התעסוקה צריכה להיות של משאבי אנוש, שהוא האחראי לנושא.

### ב) מאמני כדורגל-

הבקרה התקציבית על מאמני הכדורגל נעשית כדלקמן: קליטת המאמנים ושכרם נקבע מראש ונעשה על סמך ההכנסות הצפויות, ההוצאות האחרות הצפויות ובהתחשב במספר הילדים, גיל הילדים ובמספר הקבוצות.

במידה ויש דרישה לכח אדם נוסף (כמו הדרישה בימים אלו), נעשית בדיקה האם יש גידול במספר הילדים ובסך ההכנסות שמצדיק את הדרישה וכל זאת בתאום מלא עם רו"ח אלעד מאירי המלווה את האחריות הכספית של התנהלות חוגי הכדורגל מאז העברתם מהעמותה ועד היום.

אחת לתקופה (פעם או פעמיים בעונה בד"כ) יש פגישה עם הגורמים הרלוונטיים לבדיקת ההוצאות וההכנסות, הגורמים הם מנהל רשות הספורט איציק בן דור, המנהל המקצועי גיא צוקרמן, רו"ח אלעד מאירי, גזבר ואנוכי.

**הערות הביקורת - בשני המקרים בתי תלמיד ומאמני כדורגל, קיימת פרצה של חריגה תקציבית, ע"י הכנסה צפויה שלא מתממשת. חייבת להימצא התרעה בעוד מועד, שתצביע על חריגה אפשרית.**

ב. ההתייחסות הנ"ל, לא נותנת מענה להערות הביקורת, כפי שיפורט בהמשך, במיוחד לאור העובדה, שבתחום הכדורגל בשנת 2011, היה גירעון של 135 אלף ₪ ובשנת 2012 גירעון של 253 אלף ₪, ובשנת 2013 גירעון של 142 אלף ₪. גירעון מצטבר של 530 אלף ₪.

ג. הבקרה התקציבית לעיתים עמומה ולא ניתן להתייחס אליה, כאישור להעסקת עובד, להלן מס' דוגמאות:

- 1) עובד נקלט ע"י הפרשי תקנים לא מאיישים.
- 2) קליטה במסגרת השעות המאושרות בשירות הפסיכולוגי.
- 3) ע"ח עודף בהכנסות.
- 4) עובדים בבתי תלמיד מאושרים על בסיס הכנסות הורים, המשלמים עבור שיעור ילדם. נראה לביקורת, שההעסקה מצריכה בקרה כפולה, האחת כאשר התחזית להכנסות הצפויה קרובה מאוד לוודאות ובקרה נוספת, שהיא בדיעבד, לוודא שההכנסה נתקבלה. הבקרה השנייה צריכה להיות שוטפת ולקראת סוף שנה.

ד. האישור התקציבי צריך להיות ברור וחד משמעי ואין לקבל אישור עמום וערטילאי.

**7. טפסי אישור לקליטת עובדים**

א. נקלטו בסה"כ 192 עובדים, טופסי אישורים לקליטה היו 24 בלבד (12.5 אחוזים).

ב. חלק ניכר מהטפסים אינם חתומים ע"י חלק מהגורמים המאשרים, משאבי אנוש והמנכ"ל, דבר שהוסבר כטעות ויתוקן.

**תגובת מנהלת אגף משאבי אנוש - לכל הנקלטים יש אישור תקציבי ויש אישור להעסקתם.**

## 8. העסקת מאמנים ברשות הספורט

- א. בעבר הועסקו המאמנים ע"י עמותה והיה צורך להסדיר העסקתם ע"י העירייה. הנושא הועלה לדיון באגף כ"א ושכר במשרד הפנים.
- ב. משרד הפנים אישר העסקתם לאחר ביצוע תיקונים בחוזה עם המאמנים וקליטתם כדן, באמצעות מכרז וכד' (סיכום שנערך ביום 11 אוק' 12 והופץ ביום 8 נוב' 12) (ראה נספח ג'). הביקורת לא מצאה מסמכים המעידים על קיום מכרז לקליטת המאמנים, כפי שמתחייב מסיכום משרד הפנים.
- תגובת מנהלת אגף משאבי אנוש - אישור משרד הפנים להעסקתם הוא לשתי עונות רצופות, דהיינו עד אוגוסט 2014. היועץ המשפטי, הגזבר ומשאבי אנוש, נערכים לטיפול בהסדרת העסקת המאמנים.

## 9. דחיית מכרז משנת 2013 לשנת 2014

- א. וועדת המכרזים בראשותו של סגן ומ"מ ראש העיר, דנה בבקשה לדחות את המכרז לתפקיד מנהל מדור חינוך גופני משנת 2013, לשנת 2014. הוועדה אישרה את הבקשה, לאור פניית מנהל רשות הספורט. סיטואציה זו יצרה מצב שמתרחש לעיתים קרובות בעירייה, לפיה מקבלים עובד כזמני ללא מכרז ולאחר תקופה נוצרת מחייבות הדדית של המערכת כלפי העובד וההיפך, וכשבסופו של דבר מפרסמים מכרז, בוחרים בד"כ במועמד הזמני, גם אם הוא לא המועמד הטוב ביותר, לכאורה.
- ב. הביקורת רואה בהחלטה שגויה ובלתי תקינה, שכן מטרת המכרז לבחון את כשירות המועמד לתפקיד ולאשר את המועמד המתאים ביותר. אין זה נכון להעסיק עובד באופן זמני כממלא מקום ללא מכרז ול"הכשירו" לתפקיד עד למכרז.
- תגובת מנהלת אגף משאבי אנוש - נפעל לפרסום מכרז בהקדם, לבחירת המועמד המתאים ביותר.

## 10. נוהל לקליטת העובדים

- א. הביקורת קיבלה לעיון, נוהל שלא פורסם עדיין רשמית בקובץ הנהלים של העירייה.
- ב. מן הראוי לפרסם בהקדם נוהל עבודה, תוך הוספת הנוהל לקליטת עובדים המועסקים עבור העירייה, שלא ע"י העירייה.

## 11. מסקנות

### א. עובדי חברות כ"א

- 1) באישור קליטת עובד חסר האישור למקור התקציבי להעסקה.
- 2) הנוהל שהוצג לביקורת, שלא פורסם, אינו מתייחס לעובדים הנקלטים ע"י חברות כ"א.

### ב. עובדי מוסדות חינוך

- 1) עובדי מוסדות חינוך נועדו לפרויקט שיקום שכוונת שהסתיים לפני למעלה מעשרים שנה ואין מקום לקלוט עובדים חדשים, במסגרת זו.
- 2) העסקתם של עובדים אלו אינה תקינה, דבר המחייב מציאת פיתרון לעובדים המועסקים שנים רבות, עד ליציאה לגמלאות.

### ג. עובדי עירייה

- 1) מתוך 158 עובדים שנקלטו (בין אוגוסט 12 לאוגוסט 13), 5 מהם קליטתם לא הייתה תקינה ומנוגדת להנחיות (2 נקלטו כממלאי מקום לתפקיד המחייב מכרז, 1 ללא מכרז ושני פקחים שנקלטו כנגד גידול בהכנסות).
- 2) עובדת נקלטה כאשר המבקש להעסיקה אישר את העסקתה.
- 3) נקלטה עובדת חדשה, כאשר התקציב אינו מוגדר לקליטת עובדים.

## 12. בקרה תקציבית לקליטת עובדים

- א. אגף משאבי אנוש האחראי להעסקת עובדים, אינו הגורם המאשר את ההעסקה (אין פסול בגורם נוסף, אך משאבי אנוש צ"ל הגורם המאשר).
- ב. הבקרה התקציבית להעסקת מורים בבתי תלמיד ומאמני כדורגל, אינה מספקת וקיימת פרצה תקציבית אם וכאשר ההכנסה המיועדת להעסקת העובדים אינה מתממשת (הפרצה במאמני כדורגל גרמה לגירעון מצטבר בסך 530 אש"ח בשנים 2011 - 2013).
- ג. האישורים התקציביים להעסקת עובדים, עמומים ואינם נהירים לעיתים (כגון: קליטה ע"ח תקנים לא מאויישים, ע"ח עודף בהכנסות ועוד).

13. טופסי אישור לקליטת עובדים - חלק מהטפסים אינם חתומים ע"י המורשים, אם חתימת מורשה אינה דרושה לציון זאת ע"ג הטופס.

14. דחיית מכרז - אין זה ראוי ותקין לדחות מכרז כדי להעסיק עובד זמני כממלא מקום ולהכשירו לתפקיד עד למכרז.

## המלצות

### 15. קליטת עובדים

- א. עובדי חברות כ"א  
1) להוסיף לטופס האישור התקציבי לקליטת עובד, מקור תקציבי לקליטה.  
2) לכלול עובדי חברות כ"א בנוהל לקליטת עובדים, כולל קריטריונים והנחיות לקליטה.  
ב. עובדי חב' מוסדות חינוך - מומלץ שלא לקלוט עובדים חדשים במסגרת חב' מוסדות חינוך ולהעביר את העובדים הקיימים, כעובדי עירייה.  
ג. עובדי עירייה - יש לאכוף את הנהלים ולמנוע כל חריגה מההנחיות.

### 16. בקרה תקציבית

- א. מומלץ שהגורם הממונה על תעסוקת עובדים, יהיה גם הגורם המאשר קליטת עובד, יכולים להיות גורמים מאשרים נוספים, אך חתימת משאבי אנוש צריכה להיות לאישור קליטת כל עובד.  
ב. יש להדק הבקרה התקציבית בהעסקת עובדים ע"ח הכנסות ולמנוע בכך גירעונות הנובעים מהעסקה שאין לה כיסוי.  
ג. האישור התקציבי לתוספת עובד, צריך להיות ברור וחד משמעי.
17. טפסי אישור לקליטת עובדים - לוודא חתימתם של המאשרים קליטת עובדים ולהגדיר בנוהל את המורשים לחתימה.
18. העסקת מאמנים ברשות הספורט - להיערך בעוד מועד להסדרת העסקתם של המאמנים ברשות הספורט ע"י העירייה, בהתאם לאישור משרד הפנים.
19. דחיית מכרז - להימנע מהחלטות שגויות ובלתי תקינות, הגורמות לקליטת עובדים ללא מכרז.
20. נוהל לקליטת עובדים - לפרסם בהקדם נוהל לקליטת עובדים לסוגיהם בעירייה, הנוהל יכלול הנחיות וקריטריונים מחייבים לקליטת עובדים, לסוגיהם בעירייה.