

הדרכת עובדי הרשויות המקומיות

תקציר

ארגונים נתונים כל הזמן בתהליכי שינוי בשל הצורך להתאים את עצמם לסביבה המשתנה, ולפיכך הם רואים בהדרכת¹ עובדיהם השקעה חשובה שתשתלם בטווח הארוך. להדרכה מטרות ארגוניות ועסקיות - היא נועדה להעשיר את הידע המקצועי של העובדים ולהגביר את המוטיבציה שלהם, ובכך לשפר את איכות עבודתם ולהגדיל את פריון העבודה.

הדרכת עובדים ברשויות המקומיות² נחלקת לשלושה סוגים: הכשרה מקצועית במסגרת התפקיד, השתלמויות בתחום העיסוק שתכליתן שמירה על כשירות העובד והשכלה כללית. הגופים העיקריים המארגנים את ההדרכות לעובדי הרשויות המקומיות הם משרד הפנים באמצעות מרכזי הדרכה ופיתוח בשלטון המקומי (להלן - המפעמים), מחלקת ההדרכה של מרכז השלטון המקומי, מרכז המועצות האזוריות והרשויות המקומיות עצמן. הרשויות המקומיות נושאות בחלק מעלות ההדרכות ומעלות ימי העבודה של עובדים המשתתפים בהן.

פעולות הביקורת

בחודשים מאי-נובמבר 2010 בדק משרד מבקר המדינה את שלושת סוגי ההדרכה של העובדים ברשויות המקומיות. הבדיקה כללה את בחינת מערך ההדרכה ברשות המקומית ותפקודו - תכנון פעילויות ההדרכה, הכנת נהלים וקביעת אמות מידה לבחירת העובדים המשתתפים בהדרכות, תקציב ההדרכה וניצולו ואופן הפיקוח של הרשות המקומית על השתתפות העובדים בהדרכות. עוד בדק משרד מבקר המדינה את תפקיד משרד הפנים ומעורבותו בהדרכת עובדי הרשויות המקומיות באמצעות המפעמים. הביקורת נעשתה בעיריות נתניה, אשקלון, קריית אתא, נצרת, טבריה ותמרה ובמועצות האזוריות הגליל העליון ומרום הגליל (להלן - הרשויות המקומיות שנבדקו). בדיקות השלמה נעשו במשרד הפנים, במטה המפעמים השוכן בעיריית ירושלים, בשני מפעמים אזוריים ובמחלקת ההדרכה של מרכז השלטון המקומי.

1 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".

2 בדוח זה המונח "עובדים ברשות המקומית" נוגע לכלל המועסקים ברשות, לרבות המנהלים בכל הדרגים, אלא אם כן נעשית בקטע הבחנה מפורשת בין "מנהלים" ל"עובדים" (שאינם מנהלים).

עיקרי הממצאים

תפקיד משרד הפנים בהדרכת עובדי הרשויות המקומיות באמצעות המפעמים

החוק³ מקנה למשרד הפנים (להלן גם - המשרד) סמכות להתערב בניהולן ובביצוען של פעולות הרשויות המקומיות ולשמש גוף מאסדר (רגולטור) בעניינים הנוגעים לפעולות מסוימות שלהן. תפקידו של אגף בכיר למינהל מוניציפלי (להלן - האגף המוניציפלי) במשרד הוא, בין היתר, לקדם את הפעילות המקצועית והניהולית ברשויות המקומיות על מנת לשפר ולייעל את תפקודן. באמצע שנות השמונים של המאה העשרים הקים המשרד את מערכת המפעמים שמטרתם, בין היתר, לשמש זרוע אסטרטגית ליישום ולהטמעה של מדיניותו ברשויות המקומיות. המפעמים עוסקים בניהול ובארגון של פעולות הדרכה לעובדי הרשויות המקומיות, והאגף המוניציפלי מנחה ומלווה את פעילותם.

משרד הפנים לא התווה קווים מנחים להדרכה בשלטון המקומי ולא קבע במסגרתם את יעדיו בנושא, ובשנים 1999-2009 הוא הפחית את שיעור השתתפותו בתקציב המפעמים בלמעלה מ-60%. המשרד לא קבע הוראות המגדירות את מטרת ההדרכה של עובדי הרשויות המקומיות ואת תפקידיהן וסמכויותיהן של יחידת ההדרכה במסגרת הרשות המקומית. כמו כן הוא לא פרסם הנחיות, הוראות וכללים בנוגע להכשרת בעלי תפקידי מפתח ברשויות המקומיות במסגרת תפקידם ולשמירה על כשירותם, וחלק מהרשויות סברו כי הן אינן חייבות לשלוח את עובדיהן להכשרות, אף לא להכשרות שהיו נחוצות לתחום העיסוק של אותם עובדים. משרד הפנים לא השלים את גיבוש תוכני ההכשרה המתאימה לפקחי סביבה כתנאי להסמכתם בהתאם לחוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית - סמכויות פקחים), התשס"ח-2008.

ניהול ההדרכה ברשויות המקומיות

רשויות מקומיות שנבדקו לא הפעילו מערך הדרכה מתאים שימלא את צורכי ההדרכה של עובדיהן ולא ניהלו תהליך הדרכה שיטתי, מובנה ואפקטיבי. עקב כך חלק מהן ניצלו חלק מתקציב ההדרכה באופן בלתי יעיל, בלי שקיימו הליך קבלת החלטות ראוי המאופיין בשקיפות ובלי שפרסמו את הנימוקים שבהתבסס עליהם הן אישרו את הוצאות ההדרכה.

רשויות מקומיות שנבדקו לא ניהלו מאגר ממוחשב של נתונים על השתתפות עובדיהן בפעילויות הדרכה ולא הנחו אותם להמציא להן את תעודות הסיום של הפעילות כאישור לכך שסיימו אותה בהצלחה, אף שהדבר נדרש לצורך בקרה.

3 לדוגמה, פקודת העיריות [נוסח חדש]; פקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש]; צו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950, וצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958.

השתתפות מנהלים⁴ ועובדים⁵ של הרשויות המקומיות בהכשרות ובהשתלמויות

משרד מבקר המדינה בדק את הכשרתם הניהולית⁶ והמקצועית⁷ של כ-70 מנהלים בשמונה הרשויות המקומיות שנבדקו ומצא כי הרשויות המקומיות שנבדקו העסיקו מנהלי יחידות ללא הכשרה ניהולית ומקצועית. למשל, אחדים מהמנהלים שנבדקו בעיריית טבריה ובמועצה האזורית מרום הגליל לא עברו הכשרה מקצועית וניהולית במסגרת תפקידם; מנכ"ל עיריית נצרת המכהן בתפקידו משנת 2006 לא הוכשר מקצועית במסגרת תפקידו, ומנכ"ל עיריית תמרה שמונה לתפקידו בשנת 1997 לא השתתף בהכשרות ניהוליות.

עובדים בכירים וזוטרים ברשויות המקומיות שנבדקו המועסקים בכמה תחומי מפתח - המערך הכספי, משאבי אנוש וכוח אדם, רכש, רישוי עסקים, פיקוח עירוני ופיקוח על הבנייה בוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה - לא השתתפו בהכשרות ובהשתלמויות בתחום עיסוקם אף שהדבר חיוני למילוי תפקידם. חברי ועדות המכרזים בשש מהרשויות המקומיות שנבדקו לא הוכשרו ולא השתתפו בהשתלמויות לצורך מילוי תפקידם כחברי הוועדה.

סיכום והמלצות

משרד הפנים לא פעל באופן מקיף ומתוכנן למסד הדרכה ראויה בשלטון המקומי, ורשויות מקומיות שנבדקו לא ייחסו להדרכה את החשיבות הראויה, אף שמדובר בכלי עיקרי להקניית ידע לעובדיהן ולשיפור מיומנויותיהם. הדבר מתבטא בכך שמנהלים ועובדים לא השתתפו בהכשרות במסגרת תפקידם ולא השתתפו בהשתלמויות בתחום עיסוקם לצורך שמירה על כשירותם.

על משרד הפנים, כגוף המופקד על פעולתו של השלטון המקומי, להכין קווים מנחים בנושא ההדרכה בשלטון המקומי שבמסגרתם ייקבעו יעדי ההדרכה, ועליו להנחות את הרשויות המקומיות להכשיר את עובדיהן כראוי במסגרת תפקידם ולקיים בקרה על ניהול מערך ההדרכה ברשויות. כמו כן על המשרד לבחון את השפעת הקיצוץ המתמשך בתקצוב המפעמים על יכולתם לקדם את הפעילות המקצועית והניהולית בשלטון המקומי.

נוכח הצורך של הרשויות המקומיות בהדרכה אפקטיבית לעובדיהן, עליהן להקים מערך הדרכה יעיל ומקצועי, לתת לו את המעמד הראוי ולהקצות לו את המשאבים הנדרשים כדי לקיים תהליך הדרכה שיטתי הכולל את הכשרת העובד לתפקידו, את הסמכתו, את חניכתו במסגרת התפקיד, את מתן הכלים הארגוניים לביצוע תפקידו

4 הבדיקה התמקדה בדרג הניהולי הבינוני והגבוה ברשות המקומית - מנהלי מחלקות, אגפים ומינהלים.

5 הכוונה ל"עובדים" בפרק זה - עובדי הרשות המקומית שאינם מנהלי יחידות.

6 "הכשרה ניהולית" משמעה קורסים והשתלמויות בתחום הניהול.

7 "הכשרה מקצועית" משמעה קורסים להכשרה במסגרת תפקידו הספציפי של המנהל ברשות המקומית.

ואת הערכת תפקודו. לשם כך על כל רשות מקומית להכין תכנית הדרכה שנתית מסודרת ומובנית לניהול פעילות ההדרכה, להכין נוהל הדרכה שיכלול עקרונות מנחים ואמות מידה ברורות להשתתפות העובדים בפעילויות ההדרכה ולמימון, למנות ועדת הדרכה שתדון בבקשות העובדים להשתתף בפעילויות הדרכה ולפקח על נוכחותם בהדרכות כנדרש, בין היתר באמצעות המצאת תעודות סיום. על הרשויות המקומיות לנהל את תהליך ההדרכה בשקיפות ולפי צורכיהן ומגבלות התקציב.

על הרשויות המקומיות לפעול להכשרת המנהלים שלהן בשני מישורי הפעולה החיוניים להצלחה בתפקידם - המישור הניהולי, שבמסגרתו עליהם לרכוש מיומנויות בניהול צוות עובדים, והמישור המקצועי הקשור לתחומי ההתמחות של היחידה שהם מנהלים. כמו כן עליהן לפעול להכשרת יתר עובדי יחידות הרשות המקומית במסגרת תפקידם ולדאוג להשתתפותם בהשתלמויות בתחום עיסוקם.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים ולרשויות המקומיות כי אין די בכך שהעובד יעמוד בדרישות ההשכלה וביתר תנאי הסף הנחוצים להגשת מועמדותו לתפקיד ברשות המקומית, ויש להבטיח שבמהלך כהונתו בתפקיד הוא ירכוש את המיומנות הנדרשת לביצוע תפקידו באמצעות פעילויות הדרכה שוטפות.



מבוא

ארגונים נתונים כל הזמן בתהליכי שינוי בשל הצורך להתאים את עצמם לסביבה המשתנה, ולפיכך הם רואים בהדרכה⁸ עובדיהם השקעה חשובה שתשתלם בטווח הארוך. לנוכח זאת הם הגדילו במשך השנים את תקציביהם המוקצים לפעילויות הדרכה ונתנו משקל רב יותר לתפקידם של מנהלי ההדרכה בארגונים. סקר שעשתה חברה לייעוץ ופיתוח ארגוני בשנת 2007 בקרב כ-80 מנהלי הדרכה בארגונים שונים בישראל העלה כי 67% מהם, בהם המנהלים בארגונים הציבוריים, ייחסו חשיבות רבה להדרכת העובדים. להדרכה מטרות ארגוניות ועסקיות - היא נועדה להעשיר את הידע המקצועי של העובדים ולהגביר את המוטיבציה שלהם, ובכך לשפר את איכות עבודתם ולהגדיל את פיריון העבודה. ההדרכה מיועדת הן לעובדים ותיקים והן לעובדים חדשים, והיא יכולה להתבצע בתוך הארגון או מחוצה לו.

הדרכת עובדים ברשויות המקומיות⁹ נחלקת לשלושה סוגים: פעילויות להכשרה מקצועית שהמעסיק מגדיר אותן כחיוניות למילוי התפקיד שהעובד ממלא או מיועד למלא (להלן - הכשרה במסגרת התפקיד); פעילויות לשיפור הרמה המקצועית של העובד ולהשלמת מיומנויות שהוא

8 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".

9 בדוח זה המונח "עובדים ברשות המקומית" נוגע לכלל המועסקים ברשות, לרבות המנהלים בכל הדרגים, אלא אם כן נעשית בקטע הבחנה מפורשת בין מנהלים לעובדים שאינם מנהלים.

כבר רכש, לעדכונים בנושאים שחלו בהם שינויים וחדושים ולהשלמת ידיעות והרחבתן לצורך שמירת כשירות העובד (להלן - השתלמויות בתחום העיסוק); לימודי השכלה פורמלית, לרבות השכלה גבוהה, בין שהיא נדרשת או רצויה למילוי תפקידו של העובד ובין שהיא נועדה לתרום להעלאת רמתו הכללית, ופעילויות הדרכה אחרות שלא בתחום העיסוק (להלן - השכלה כללית).

הגופים העיקריים המארגנים את ההדרכות לעובדי הרשויות המקומיות הם משרד הפנים באמצעות מרכזי הדרכה ופיתוח בשלטון המקומי (להלן - המפעמים), מחלקת ההדרכה של מרכז השלטון המקומי, מרכז המועצות האזוריות והרשויות המקומיות עצמן - באמצעות יחידת ההדרכה או אגף משאבי אנוש, משרדי ממשלה, ארגוני עובדים, מוסדות לימוד פרטיים ועמותות שונות. הרשויות המקומיות נושאות בחלק מעלות ההדרכות ומעלות ימי העבודה של עובדים המשתתפים בהן.

פעולות הביקורת

בחודשים מאי-נובמבר 2010 בדק משרד מבקר המדינה את שלושת סוגי ההדרכה של העובדים ברשויות המקומיות. הבדיקה כללה את בחינת מערך ההדרכה ברשות המקומית ותפקודו - תכנון פעילויות ההדרכה, הכנת נהלים וקביעת אמות מידה לבחירת העובדים המשתתפים בהדרכות, קביעת תקציב ההדרכה וניצולו ואופן הפיקוח של הרשות המקומית על השתתפות העובדים בהדרכות. עוד בדק משרד מבקר המדינה את תפקיד משרד הפנים ומעורבותו בהדרכת עובדי הרשויות המקומיות באמצעות המפעמים. הביקורת נעשתה בעיריית נתניה, אשקלון, קריית אתא, נצרת, טבריה ותמרה ובמועצות האזוריות הגליל העליון ומרום הגליל (להלן - הרשויות המקומיות שנבדקו). בדיקות השלמה נעשו במשרד הפנים, במטה המפעמים הממוקם בעיריית ירושלים, בשני מפעמים אזוריים ובמחלקת ההדרכה של מרכז השלטון המקומי.

תפקיד משרד הפנים בהדרכת עובדי הרשויות המקומיות באמצעות המפעמים

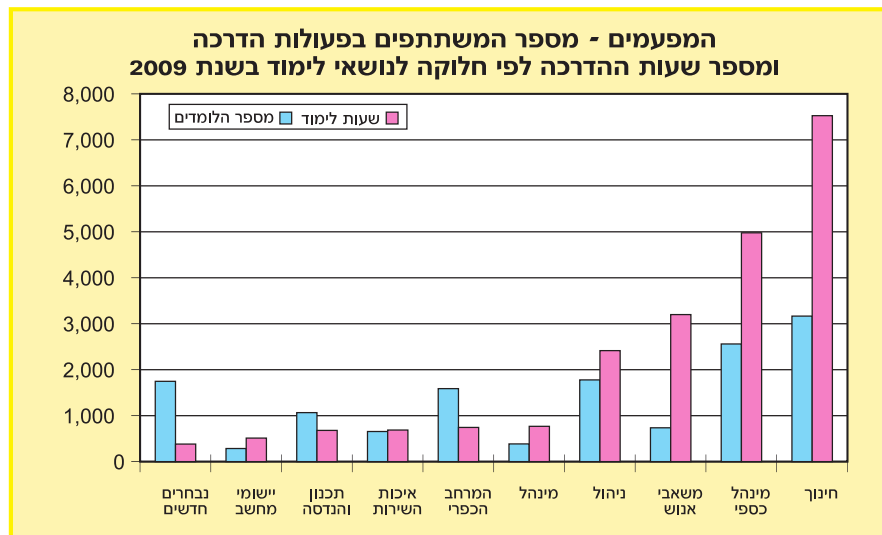
החוק¹⁰ מקנה למשרד הפנים (להלן גם - המשרד) סמכות להתערב בניהולן ובביצוען של פעולות הרשויות המקומיות ולשמש גוף מאסדר (רגולטור)¹¹ בעניינים הנוגעים לפעולות מסוימות שלהן. מינהל השלטון המקומי הוא הגורם המקצועי במשרד המופקד על פעולתו של השלטון המקומי בארץ, והוא אחראי לאגף בכיר למינהל מוניציפלי (להלן - האגף המוניציפלי) שתפקידו, בין

10 לדוגמה, פקודת העיריות [נוסח חדש]; פקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש]; צו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950, וצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958.

11 ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2006), בפרק "יחסי גומלין בין הרשויות המקומיות ובין משרד הפנים", עמ' 37-83.

היתר, "קידום הפעילות המקצועית והניהולית ברשויות המקומיות על מנת לשפר וליעל את תפקודן"¹².

מערך ההדרכה המוניציפלי בישראל היה בראשיתו מערך ריכוזי מובהק שבמסגרתו פעלה מחלקת הדרכה מוניציפלית במשרד הפנים. באמצע שנות השמונים של המאה העשרים החליט המשרד לבזר את מערך ההדרכה ולהפעילו במסגרת הרשויות המקומיות עצמן כדי לקדם את הפעילות המקצועית והניהולית בשלטון המקומי¹³. לשם כך הוא הקים את מערכת המפעמים בשירות הרשויות המקומיות. המפעמים נועדו, בין היתר, לשמש כדו"ע אסטרטגית של משרד הפנים ליישום ולהטמעה של מדיניותו ברשויות המקומיות, והאגף המוניציפלי מנחה ומלווה את פעילותם. באמצעות המפעמים מנוהלות ומאורגנות פעולות הדרכה לעובדי הרשויות המקומיות, מבוצע פיתוח ארגוני וניתן ייעוץ לרשויות המקומיות. במועד סיום הביקורת, נובמבר 2010, פעלו שמונה מפעמים כמחלקות בתוך הרשויות המקומיות שבהן הם פועלים, וכל אחד מהם שירת את כלל הרשויות המקומיות באותו אזור¹⁴. בשנת 2009 ארגנו המפעמים פעילויות הדרכה בהיקף כולל של כ-24,000 שעות לימוד ליותר מ-16,600 עובדי הרשויות המקומיות. להלן תרשים המציג את פעילות המפעמים בשנת 2009 לפי תחומי הדרכה עיקריים:



12 מתוך אתר האינטרנט של משרד הפנים - www.moin.gov.il - המינהל לשלטון מקומי.
13 לעניין סוגי מודלים ארגוניים של הדרכה ופיתוח בשלטון המקומי ומאפייניהם ראו מחקר של פרופ'
14 משה מאור מהחוג למדע המדינה באוניברסיטת העברית בירושלים, הדרכה ופיתוח ארגוני ברשויות
מקומיות בארה"ב, בריטניה, דנמרק וישראל (התשס"ו).
15 בנושא הביקורת הקודמת של מבקר המדינה במפעמים, ראו מבקר המדינה דוח שנתי 54 (2004),
עמ' 697-704.

הביקורת העלתה כי משרד הפנים לא התווה, באמצעות המפעמים שהוא יזם את הקמתם, קווים מנחים להדרכה עבור כלל המערכת המוניציפלית בישראל ולא קבע במסגרתם את יעדיו בתחום ההדרכה, וכי הוא קיצץ במשך השנים את המשאבים שהקצה להדרכה, כמפורט להלן:

הנחיות להדרכת עובדי הרשויות המקומיות

1. תקנון שירות המדינה (התקשי"ר) מחייב עובדי מדינה, יחידות סמך וגופים אחרים אשר החילו אותו על עצמם. החלק החמישי בתקשי"ר¹⁵ עוסק ב"הדרכה והשתלמויות" ומפורטים בו, בין היתר, מטרות ההדרכה בשירות המדינה, תפקידי נציבות שירות המדינה (להלן - נש"מ) והמשרדים במערכת ההדרכה, רשויות ההדרכה המרכזיות בנש"מ ותפקידיהן, רשויות ההדרכה המשרדיות וסמכויותיהן והוראות בנוגע להשתתפות עובדי המדינה בפעולות הדרכה מסוג "הכשרה", "השתלמות" ו"השכלה כללית".

הבדיקה העלתה כי משרד הפנים לא קבע הוראות דומות המגדירות את מטרות ההדרכה של עובדי הרשויות המקומיות ואת תפקידה וסמכותה של יחידת ההדרכה במסגרת הרשות המקומית. המשרד גם לא פרסם הנחיות בנוגע להכנת תכנית עבודה להדרכה ברשות ולא קבע אמות מידה שלפיהן יוחלט אם לאשר לעובדים להשתתף בפעילויות הדרכה לסוגיהן וכיצד הרשות המקומית תממן את פעילויות ההדרכה.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שמשרד הפנים יפעל בשיתוף מרכז השלטון המקומי להגדיר את תפקיד יחידת ההדרכה ברשות המקומית ואת סמכויותיה. על המשרד להנחות את יחידות ההדרכה להכין תכנית הדרכה שנתית או רב-שנתית עבור הרשויות המקומיות ולקבוע אמות מידה להשתתפות עובדיהן בפעילויות ההדרכה לסוגיהן.

משרד הפנים מסר בתשובתו מאפריל 2011 כי הרשויות המקומיות הן שצריכות לקבוע את תפקידי יחידות ההדרכה ברשויות ואת סמכויותיהן בהתאם ליכולתן ולצורכיהן המשתנים. עוד מסר המשרד כי אין מקום שהוא יקבע בכמה ימי הדרכה יחויב להשתתף כל עובד ועובד ברשות המקומית.

2. משרד הפנים לא פרסם הנחיות, הוראות וכללים מחייבים להכשרת בעלי תפקידים ברשויות המקומיות - למשל עובדי כוח אדם ומשאבי אנוש, עובדי המערך הכספי ועובדי הפיקוח על הבנייה - במסגרת תפקידם ובשמירה על כשירותם.

בהיעדר הנחיות או כללים בנוגע לחובת השתתפות בהדרכות, נמצא כי המפעמים פיתחו וקיימו הכשרות לבעלי תפקידים שונים ברשויות המקומיות, אך רשויות מקומיות סברו כי הן אינן חייבות לשלוח להכשרות אלה את עובדיהן, ובכלל זה עובדים שההכשרות היו נחוצות להם במסגרת מילוי תפקידם. למשל, מפעם השפלה הכין בשנת 2008 תכנית הכשרה לפיתוח מקצועי של מנהלי

משאבי אנוש בכלל הרשויות המקומיות. הועלה כי עד מועד הביקורת, נובמבר 2010, התקיימו במסגרת התכנית שלוש הדרכות ובהן השתתפו 36 רשויות מקומיות בלבד; משרד הפנים ומפעם גליל מערבי הכינו תכנית להכשרת מנהלי חופים ברשויות המקומיות וקיימו אותה לראשונה בשנת 2002. האגף לרישוי עסקים ואתרי רחצה במשרד הפנים והמפעם פנו בשנת 2009 לרשויות המקומיות שלא השתתפו בהכשרה הקודמת כדי לקיימה שוב, אך התכנית לא נפתחה כי רק שש רשויות מקומיות הסכימו להשתתף בהדרכה. נמצא כי משרד הפנים הכין בשנת 2008, בהתאם לחוק הסדרת מקומות רחצה, התשכ"ד-1964, הצעה להתקנת צו¹⁶ ובה נקבעה, בין היתר, החובה להכשיר מנהל חופים ברשות מקומית, אך בינואר 2011 נמצא כי שר הפנים עדיין לא אישר את טיוטת הצו.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כגוף המופקד על פעולתו של השלטון המקומי כי בהיעדר הוראות והנחיות מחייבות להדרכת עובדי הרשויות המקומיות, ראוי שהוא ינחה את הרשויות המקומיות - בין היתר באמצעות חוזרי מנכ"ל - להכשיר את העובדים במסגרת תפקידם ברשות ולדאוג להשתתפותם בהשתלמויות בתחום עיסוקם לשמירת כשירותם.

משרד הפנים השיב למשרד מבקר המדינה כי אין הוא נדרש על פי חוק לחייב את הרשויות המקומיות להכשיר את עובדיהן במשך שנות עבודתם, וכי החוק מחייבו רק לקבוע תנאי סף לקליטת העובדים בתפקידים שונים ברשות. עם זאת ציין המשרד כי הוא פועל לסייע לרשויות המקומיות להכשיר את עובדיהן ולשתתף בהשתלמויות בכפוף לתקציבו ולסדרי עדיפויות שנקבעו.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי במסגרת תפקידו כאחראי לתפקודן של הרשויות המקומיות ולשיפור פעילותן גובר הצורך שהוא יפעל לפרסום הנחיות להכשרתם של העובדים ולשמירה על כשירותם לפי סדר עדיפויות שייקבע.

3. חוק התקנים¹⁷ קובע כי מכון התקנים הישראלי הוא הרשאי לקבוע תקן¹⁸. במאי 2003 נכנס לתוקף תקן ישראלי ת"י 10015 בנושא "ניהול איכות - קווים מנחים להדרכה" שהוא תרגום לעברית של תקן הארגון הבין-לאומי לתקינה ISO 10015 משנת 1999 (להלן - התקן). התקן, המתאים לכל סוגי הארגונים, אינו רשמי ומחייב¹⁹, אך הוא יכול לשמש מודל רצוי לניהול ההדרכה בהם.

תפקידו של התקן הוא "לספק הנחיה שיכולה לסייע לארגון לזהות ולנתח צורכי הדרכה, לתכנן את ההדרכה, לבצע את ההדרכה, להעריך את תוצאות ההדרכה ולשפר את תהליך ההדרכה לשם השגת מטרותיו. התקן מדגיש את תרומת ההדרכה לשיפור מתמיד והוא מכוון לסייע לארגונים להפוך את ההדרכה שלהם להשקעה יעילה ואפקטיבית יותר"²⁰.

16 טיוטת צו הסדרת מקומות רחצה (סדרים ואיסורים), התשס"ח-2008.

17 חוק התקנים, התשי"ג-1953.

18 לפי סעיף 6 לחוק התקנים, תקן הוא "מפרט או כללים טכניים של תהליך עבודה, לרבות הגדרות טכניות...".

19 על מנת שהתקן יהיה רשמי יש צורך ששר התעשייה, המסחר והתעסוקה יאשר זאת.

20 מתוך המבוא לתקן ת"י 10015.

התקן עוסק במודל ובו ארבעה שלבים לניהול תהליך הדרכה מתוכנן ושיטתי בארגון: איתור והגדרה של צורכי ההדרכה, תכנון ההדרכה (הכנת תכנית הדרכה), ביצוע ההדרכה והערכת תוצאותיה (הערכת אפקטיביות ההדרכה). התפוקה של כל שלב הוא התשומה לשלב הבא.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח חשיבות הנחיות התקן לשיפור מערך ההדרכה בארגונים, ראוי שמשרד הפנים יביא לידיעת הרשויות המקומיות את דבר קיומו של התקן ואת יכולתן להיעזר בו לביצוע הדרכה יעילה לעובדיהן.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הוא ידווח לרשויות המקומיות על דבר קיומו של התקן, וכל רשות תוכל לבחון, בהתאם למאפייניה ולנאמר בתקן, את האפשרויות להיעזר בו במסגרת מתן שירותי הדרכה לעובדיה.

הכשרת פקחי סביבה

חוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית - סמכויות פקחים), התשס"ח-2008 (להלן - חוק האכיפה הסביבתית), נועד להקנות לרשויות המקומיות סמכות לאכוף חוקים העוסקים באיכות חיהם וסביבתם של התושבים. על פי הוראות החוק, ראש רשות מקומית רשאי להסמיך מבין עובדי הרשות פקחים לאכיפת חוקים כאמור, ובלבד שאלה קיבלו "הכשרה מתאימה בתחום הסמכויות שיהיו נתונות לו לפי חוק זה, כפי שהורה השר [שר הפנים] בהסכמת השר לביטחון הפנים, ולפי החיקוק שעל ביצועו הוא יפקח, כפי שהורה השר בהסכמת השר הממונה על אותו חיקוק" (להלן - הכשרת פקחי סביבה). נקבע כי החוק ייכנס לתוקפו בדצמבר 2009.

הבדיקה העלתה כי על אף האמור בחוק, שר הפנים לא הורה על הכשרה מתאימה לפקחי סביבה כנדרש לתפקידם, אף שיישומו של חוק האכיפה הסביבתית מותנית בכך ואף שהוא הקים בשנת 2008 ועדת היגוי אשר קבעה את התכנים של הכשרה כזאת. עוד עלה כי המשרד לא מינה מתכנן לנושא שתפקידו לקבוע מדיניות לביצוע החוק, לדאוג להפעלתו במישור הארצי ולפעול לכך שהרשויות המקומיות ייערכו ליישומו כפי שעשה בתחומים אחרים כגון בתחום רישוי עסקים או בתחום הקב"טים ברשויות. נמצא כי בעוד שהמשרד לא קבע הוראות מחייבות בנושא, מפעם גליל מערבי ביצע בין ינואר 2009 לאוגוסט 2010 "פיילוט" להפעלת ארבעה מחזורי הדרכה להכשרת פקחי סביבה. אולם בהדרכות האמורות השתתפו פקחים רק מ-42 רשויות מקומיות.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי עליו לקבוע הוראות מחייבות לעניין הכשרתם של פקחי הסביבה ברשויות המקומיות ולעקוב אחרי אופן יישומן במישור הארצי, בהתאם לחוק האכיפה הסביבתית. בהיעדר הוראות בדבר ההכשרה "מתרוקן" החוק מתוכן ואי-אפשר להשיג את יעדיו.

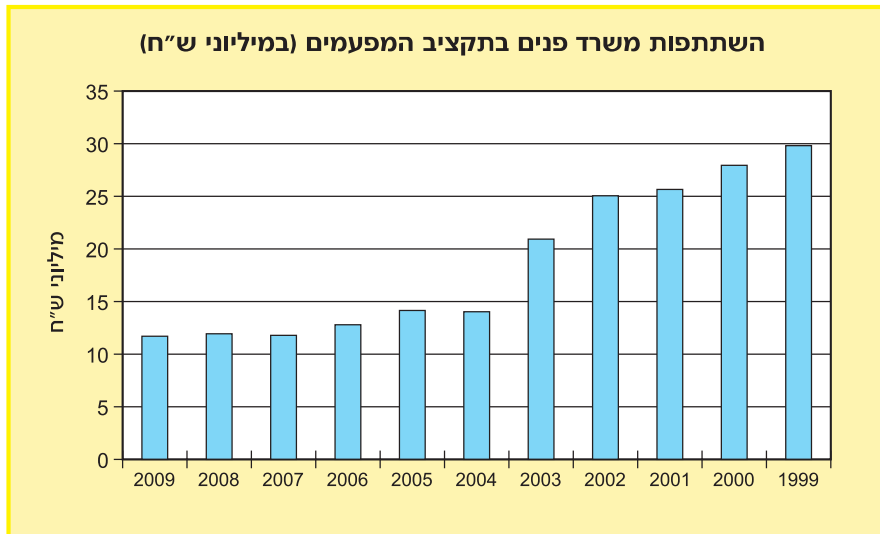
מנהלת האגף המוניציפלי במשרד הפנים מסרה בתשובתה מאפריל 2011 כי עד ינואר אותה שנה קיימו המפעמים חמישה קורסי הכשרה בסיסיים נוספים להכשרת פקחי סביבה, וכי קורס נוסף שנפתח במרץ 2011 אמור להסתיים במאי אותה שנה. עוד מסרה כי "מעבר לפעולות הכשרה אלה, אנו נמצאים במהלך בניית תכנית הכשרה לפקחי הסביבה שלב ב', לחוקים המתקדמים".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי על אף האמור לעיל, כל עוד הוא לא מורה לקיים הכשרה מחייבת לפקחי סביבה בהסכמת יתר השרים הנוגעים בדבר, בהתאם להוראות חוק האכיפה הסביבתית, הרי שהשתתפות עובדי הרשויות המקומיות בקורסי ההכשרה שמקיימים המפעמים בנושא על פי התכנים שקבעה ועדת ההיגוי, אינה מהווה מענה לדרישה החוקית של קבלת הכשרה כפי שיורה שר הפנים בהסכמת השרים כאמור בחוק. אשר על כן על משרד הפנים לדאוג לגיבוש תוכני ההכשרה בהסכמת השרים כדי שניתן יהיה לממש את חוק האכיפה הסביבתית.

תקצוב המפעמים

משרד הפנים מעביר מדי שנה בשנה תקציב למימון פעולות ההדרכה השוטפות של המפעמים ברשויות המקומיות בהתאם לאמות מידה שקבע. המשרד גם מתקצב מפעם לפעם פרויקטים ייחודיים שהמפעמים מבצעים, החורגים מתכנית העבודה השנתית. בשנת 2009 הסתכם שיעור השתתפות המשרד בתקציבי המפעמים בלמעלה מ-50%.

נמצא כי במהלך כעשור הפחית משרד הפנים את שיעור השתתפותו בתקציב המפעמים בלמעלה מ-60% - מ-29.8 מיליון ש"ח בשנת 1999 ל-11.7 מיליון ש"ח בשנת 2009. להלן תרשים המציג את שיעור השתתפותו של המשרד בתקציב המפעמים בשנים 1999-2009 (במיליוני ש"ח):



במסמך שכותרתו "הדרכה מוניציפלית בישראל" שהכינה מנהלת האגף המוניציפלי בעבור מנכ"ל המשרד באוקטובר 2007, היא התייחסה לקיצוץ המתמשך בתקציב שהקצה המשרד להדרכה בשלטון המקומי (באמצעות המפעמים). בין היתר היא ציינה כי תוצאות הקיצוץ היו: סגירת

הדרכת עובדי הרשויות המקומיות

שלושה מ-11 מפעמים וירידה באיכות השירות ובזמינותו; הפחתה ניכרת של הפעילות השוטפת לפיתוח ולשיפור של מערכות ארגוניות ברשויות המקומיות והפסקה מוחלטת של אותן פעילויות ברשויות חלשות; עלייה בעלות ההשתתפות של הרשויות המקומיות בפעולות הדרכה וירידה בצריכת שירותי ההדרכה על ידי הרשויות החלשות. עוד ציינה כי "למעשה יחידות המשרד שלהן מדיניות והנחיות לתחום ספציפי שבו פועלות הרשויות המקומיות (כגון רישוי עסקים, פיקוח על הבנייה, הערכות לחירום ועוד) נותרו ללא מענה הדרכתי".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי נוכח המסמך האמור היה עליו לבחון את השפעות הקיצוץ המתמשך בתקצוב המפעמים על יכולתם לקדם את הפעילות המקצועית והניהולית ברשויות המקומיות בהתאם לצורכי ההדרכה של הרשויות.

משרד הפנים השיב כי "קביעת התקציבים נעשית על פי חוק התקציב ומתוך איזון בין מכלול הצרכים אל מול המקורות". עוד ציין המשרד כי מסגרת התקציב למפעמים נקבעה על סמך הצרכים ההולכים וגדלים של הרשויות המקומיות מחד גיסא והקיצוצים שנעשו במשך השנים בתקציבי הסיוע לרשויות המקומיות מאידך גיסא.



בתשובת משרד הפנים נאמר כי לא הוא האחראי למתן הדרכה לעובדי הרשויות המקומיות, אלא הרשויות המקומיות. עם זאת ציין המשרד כי הוא יבחן אם במסגרת הסיוע שהוא נותן לרשויות המקומיות הוא יסייע להן בתחום ניהול פעילויות ההדרכה שהן מקיימות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי נוכח חובתו לשמש כמאסדר בנושאים הנוגעים לשלטון המקומי, ומשום שהדרכת עובדי הרשויות המקומיות חיונית להצלחתן במילוי תפקידן ולהשגת יעדיהן, לא ניתן להשלים עם עמדתו ולפיה האחראיות בנושא מוטלת על הרשויות המקומיות בלבד. על משרד הפנים להקנות לרשויות המקומיות, באמצעות המפעמים, כלים לניהול הדרכה אפקטיבית ולהנחותן להשיג מטרה זו - עליו להכין קווים מנחים להדרכת עובדי השלטון המקומי, להנחות את הרשויות לפעול לפיהן בהתאם לגודלן ולאופיין ולחייבן להכשיר בעלי תפקידי מפתח בתחום - כפי שמצופה ממאסדר.

ניהול ההדרכה ברשויות המקומיות

רשות מקומית מספקת לתושביה מגוון רחב של שירותים מוניציפליים בתחומים רבים כגון תברואה, ניקיון, בנייה ציבורית וסלילת כבישים, שמירה על הסדר הציבורי, רישוי ופיקוח. כדי שתוכל הרשות לתת שירות איכותי לתושביה, עליה לפעול לשיפור פעילותה באמצעות הדרכה מקצועית שוטפת ומגוונת לעובדיה ולנבחריה. להנהלת הרשות המקומית עניין רב בשיפור תחושת

השייכות של העובדים לארגון ולהעלאת ההערכה שרוחשים מנהלים בארגון לעובדיהם. חשיבותן של פעילויות ההדרכה נמדדת על פי תרומתן להשגת היעדים שנקבעו, ובהיעדר הדרכה מספקת ייתכן שעובדי הרשות לא יהיו די מיומנים לביצוע תפקידם ולמתן השירותים הנדרשים לתושבים.

הבדיקה העלתה כי רשויות מקומיות שנבדקו לא פעלו לקיים ברשות המקומית מערך הדרכה מתאים ולא ניהלו תהליך הדרכה שיטתי, מובנה ואפקטיבי. להלן ממצאי הבדיקה:

מינוי ממונה על ההדרכה

קובץ ניתוח עיסוקים ותיאורי תפקידים בשלטון המקומי²¹ (להלן - קובץ תיאורי תפקיד) מפרט את תחומי האחריות העיקריים של מנהל יחידת ההדרכה ברשות המקומית (להלן - הממונה על ההדרכה): ייזום וריכוז של צורכי ההדרכה של עובדי הרשות; בדיקת הכישורים הנדרשים מבעלי תפקידים ברשות; קיום קשר שוטף עם גורמי הדרכה ואחריות לתיאום המועדים לביצועה; פיקוח על ביצוע ההדרכה ועל נוכחותם המלאה של המשתתפים בה ופיקוח על רמת ההדרכה.

הבדיקה העלתה כי בארבע מהרשויות המקומיות שנבדקו - עיריית נצרת, תמרה וטבריה והמועצה האזורית מרום הגליל - מנהלי משאבי אנוש עסקו בתחום הדרכת העובדים בלי שהרשויות הללו הסמיכו אותם לכהן גם כממונים על ההדרכה. עקב כך מהות תפקידם ותחומי אחריותם בתפקיד זה לא הוגדרו בבירור.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית נצרת, תמרה וטבריה ולמועצה האזורית מרום הגליל כי עליהן למנות ממונים על ההדרכה לפי הכללים המקובלים ולהגדיר את סמכויותיהם ותחומי אחריותם באמצעות כתב מינוי שיאושר על ידי ראש הרשות המקומית.

עיריית תמרה מסרה בתשובתה ממרץ 2011 כי בעקבות הביקורת היא החליטה למנות את מנכ"ל העירייה לממונה על ההדרכה והגדירה את מסגרת תפקידו; עיריית נצרת השיבה במרץ 2011 כי החליטה "עקרונית" להקצות תקן לאיוש משרת הממונה על ההדרכה. עוד ציינה העירייה כי כיוון שמשרד הפנים לא פרסם הנחיות המחייבות מינוי כזה ועקב מצבה הכספי, שבגינה השתתפה בעבר בתכנית הבראה, "עניין הקצאת משרה לנושא חשוב זה נדחק לסוף סולם העדיפויות של רשות בהבראה"; עיריית טבריה הודיעה בתשובתה ממרץ 2011 כי בעקבות הביקורת היא תפעל למינוי של ממונה על ההדרכה בעירייה שידאג לקיים מערך הדרכה מתאים, שיטתי, מובנה ואפקטיבי שימלא את צורכי ההדרכה של כלל העובדים; המועצה האזורית מרום הגליל מסרה בתשובתה מאפריל 2011 כי היא בוחנת את האפשרות למנות ממונה על ההדרכה, ובכל מקרה היא תדאג כי גורם מסוים ברשות המקומית ירכז את הטיפול בנושא בהתאם לתחומי האחריות המפורטים בקובץ תיאורי התפקיד ולממצאי דוח הביקורת.

21 אגף כוח אדם ושכר במינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים הכין ופרסם בשנת 1992 קובץ ניתוח עיסוקים ותיאורי תפקידים בשלטון המקומי. מטרת הקובץ היא להנחות את הרשויות המקומיות בתחום ניהול הארגון, הניהול השוטף של כוח האדם ותכנון כוח האדם. פרק ד' בתיאור כל תפקיד ברשות עוסק במפרט דרישות העיסוק שעל העובד למלא כתנאי להגשת מועמדותו לתפקיד ברשות המקומית (תנאי סף), ובכלל זה השכלה, ניסיון מקצועי והשתתפות בהשתלמויות.

הכנת תכנית הדרכה על פי צורכי ההדרכה

איתור והגדרה של צורכי ההדרכה לעובדי הרשות המקומית (להלן - בחינת צורכי הדרכה) הוא שלב ראשוני, חשוב ומשמעותי בהכנתה של תכנית הדרכה אפקטיבית מתאימה לרשות. התהליך מתבסס על ניתוח של צורכי הרשות המקומית ושל משימותיה לנוכח מידת הכשירות של עובדיה, ובמסגרתו אמור הממונה על ההדרכה לבצע פעולות אלה: (א) ניתוח עיסוקים - ניתוח של תחומי פעילות הרשות המקומית ושל יעדיה וכן ניתוח של הידע הנדרש מעובדיה כדי להשיג יעדים אלו באורח אפקטיבי; (ב) סקר צרכים - בחינת מצב הכשירות המקצועית והניהולית של עובדי הרשות המקומית; (ג) ניתוח פערי הידע - השוואה בין רמת הכשירות של כל עובד לרמה הנדרשת ממנו לשם ביצוע תפקידו ותיעוד פערי הידע כדי לאפשר את השלמתם באמצעות פעילויות הדרכה.

הכנת תכנית עבודה שנתית להדרכת עובדי הרשות המקומית על פי צורכי ההדרכה של הרשות (להלן - תכנית הדרכה) מאפשרת להתאים את פעילויות ההדרכה המוצעות לעובדים מבחינת סוגי הפעילויות, התאמת התכנים למשתתפים, קביעת סדרי עדיפויות בין אגפי הרשות והיענות לרצונות העובדים. תכנית הדרכה משמשת לרשות המקומית כלי עזר לקביעת תקציב ההדרכה השנתי שלה.

הבדיקה העלתה כי חמש מהרשויות המקומיות שנבדקו - עיריית נצרת, תמרה וטבריה והמועצות האזוריות מרום הגליל והגליל העליון - לא בחנו את צורכי ההדרכה של עובדיהן ולא הכינו תכנית הדרכה. לפיכך השתתפות העובדים בפעילויות ההדרכה, על כל הכרוך בכך - בחירת המשתתפים, התאמתם להכשרה, שיוכם המחלקתי והליך אישור השתתפותם - לא הייתה פרי תכנון מוקדם.

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות נצרת, תמרה, טבריה, מרום הגליל והגליל העליון כי היה עליהן להכין תכנית הדרכה לאחר שבחנו את צורכי ההדרכה של יחידות הרשות.

בתשובת עיריית תמרה נמסר כי הממונה על ההדרכה יפעל להכנת תכנית הדרכה לעובדי העירייה בשיתוף מנהלי המחלקות והגזבר ובהתאם לתקציב המאושר; עיריית טבריה מסרה בתשובתה כי הממונה על ההדרכה שתמנה ידאג להפעלת מערך הדרכה מתאים, שיטתי ואפקטיבי, ובין היתר יכין תכנית הדרכה ובה ירכז את צורכי ההדרכה של הרשות; המועצה האזורית מרום הגליל השיבה כי היא מקבלת את הערות הביקורת בנושא, וכי היא תקבע יעדים לביצוע סקר בנושא צורכי ההדרכה ולהכנת תכנית הדרכה במסגרת תכנית העבודה השנתית לרשות המקומית.

עיריית נצרת השיבה כי אף שאין לה די מקורות תקציביים להכנת תכנית הדרכה, היא השקיעה בשנים האחרונות מאמצים רבים לקיים פעילות הדרכה יוזמה לעובדיה בכמה תחומים, כדי לאפשר את מילוי צרכיה בתחום ההדרכה, ולצורך כך ביצעה, בין היתר, איגום של משאביה החיצוניים והפנימיים. העירייה ציינה כי פעילויות אלה העלו את המוטיבציה של המשתתפים בהן ושיפרו את הקשרים בין אגפי העירייה השונים ואת שיתוף הפעולה ביניהם.

לדעת משרד מבקר המדינה ראוי שהממונים על ההדרכה ברשויות המקומיות יפעלו להכנת תכנית הדרכה שתגדיר, בין היתר, את יעדי ההדרכה ושיטות ההדרכה שנבחרו, תפרט את פעילויות ההדרכה שיש לבצע כדי לצמצם את הפערים בקרב עובדיהן ואת לוח הזמנים לביצוען, ותציין את עלות הפעילויות ואת שיעור ההשתתפות של הרשויות במימון. ראוי שתכנית ההדרכה תקבע, במידת האפשר, מסלול הדרכה רצוי לכל עובד בהתאם לתפקידו הנוכחי, לצורכי הארגון ולצפי בדבר קידומו האישי המתבסס על יכולותיו וכישוריו. כמו כן על הרשות המקומית לקבוע סדר עדיפויות להפעלת תכנית ההדרכה במסגרת מגבלות התקציב.

נוהל הדרכת עובדים

נוהל הדרכת עובדים (להלן - נוהל הדרכה) עשוי לשמש עבור יחידת ההדרכה ברשות המקומית כלי לניהול הדרכת העובדים. הנוהל אמור לפרט את עקרונות הכנת תכנית ההדרכה ואת אופן המעקב אחר יישומה, את הליך הטיפול בבקשת העובד להשתתפות בפעילות הדרכה ואת אמות המידה לקביעת שיעור השתתפותה של הרשות המקומית במימון ההדרכות לסוגיהן - שיעור המימון הכספי ומספר ימי היעדרותם של העובדים על חשבון הרשות.

1. הבדיקה העלתה כי חמש משמונה הרשויות המקומיות שנבדקו - קריית אתא, נצרת, תמרה, מרום הגליל וטבריה - לא הכינו נוהל הדרכה. עוד נמצא כי עיריית אשקלון הכינה נוהל הדרכה אך הוא כלל אמות מידה למימון פעילויות הדרכה מסוג "השכלה גבוהה והנדסאים במקצועות הטכניים" בלבד.

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות קריית אתא, נצרת, תמרה, מרום הגליל, טבריה ואשקלון כי ראוי שיכינו נוהל הדרכה מקיף המפרט את העקרונות המנחים לניהול פעילות ההדרכה ברשות וקובע אמות מידה ברורות ושקופות שלפיהן יוחלט אם לאשר את סוגי פעילויות ההדרכה ומה יהיה שיעור מימון.

עיריית קריית אתא מסרה בתשובתה ממרץ 2011 כי היא תכין נוהל הדרכה בהתאם להערת הביקורת; מהמועצה האזורית מרום הגליל נמסר כי היא "מקבלת את ההערה לעניין הצורך בקיומו של נוהל הדרכת עובדים"; עיריית נצרת השיבה כי היא עדיין לא הכינה נוהל הדרכה מפורט אך קבעה אמות מידה שלפיהן יוחלט אם לאשר לעובדיה לימודים לתואר ראשון ולתואר שני; עיריית טבריה מסרה כי הממונה על ההדרכה יכין נוהל הדרכת עובדים המתאים לצרכיה ולאפשרויות של מימון פעילויות ההדרכה על ידי העירייה; עיריית תמרה השיבה כי ועדת ההדרכה תכין טיוטת נוהל להדרכת העובדים, ומועצת העירייה תבחן אם לאשרה.

2. עוד העלתה הבדיקה כי עיריית נתניה הכינה נוהל הדרכה מפורט אך לא נהגה לפי כמה מהוראותיו. למשל, סעיף 3.25 ל"נוהל הדרכת עובדים" מיוני 2009 עוסק, בין היתר, באחריות יחידת ההדרכה באגף משאבי אנוש לנהל כרטיס הדרכה אישי ממוחשב לכל עובד בעירייה על מנת לאפשר מעקב אחרי ימי ההדרכה שצבר. הועלה כי הממונה על ההדרכה בעירייה לא ניהלה כרטיס הדרכה אישי לעובדים בהתאם לאמור בנוהל.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית נתניה כי עליה לוודא שיחידת ההדרכה בעירייה מקיימת את האמור בנוהל ההדרכה המפורט.

עיריית נתניה מסרה בתשובתה ממרץ 2011 כי היא רכשה תכנה ממוחשבת לניהול ההדרכה אשר מותאמת אישית לצרכיה, שבאמצעותה ניתן להפיק עבור כל עובד כרטיס אישי ובו יצוינו כל ההדרכות שבהן השתתף במשך השנים. העירייה ציינה כי בשנים 2010 ו-2011 היא עסקה בהתאמת התכנה לצרכיה המיוחדים.

הליך אישור השתתפותם של העובדים בהדרכות

אחדות מהרשויות המקומיות שנבדקו הקימו צוות ניהולי בכיר - לרוב בהשתתפות מנכ"ל הרשות או ממלא מקומו, מנהל משאבי אנוש והממונה על ההדרכה - שמטרתו לקבוע אם לאשר את השתתפות העובדים בפעילויות הדרכה, כולן או מקצתן, על פי אמות המידה שקבעו הרשויות (להלן - ועדת הדרכה)²². נמצא כי עיריות טבריה, אשקלון, נתניה והמועצות האזורית הגליל העליון ומרום הגליל הקימו ועדת הדרכה.

1. הבדיקה העלתה כי עיריות תמרה, נצרת וקריית אתא לא מינו ועדות הדרכה, וההחלטות אם לאשר את השתתפות עובדיהן בפעילויות הדרכה התקבלו בעל פה בהתייעצות בין האחראים לתחום ההדרכה ברשות ובין ראש העירייה, המנכ"ל או הגזבר.

נוכח החשיבות שבקיומן של ועדות הדרכה לניהול תהליך קבלת החלטות ראוי, שקוף ומסודר בכל הנוגע לאישור השתתפות העובדים בפעילויות הדרכה לסוגיהן, העיר משרד מבקר המדינה לעיריות תמרה, נצרת וקריית אתא כי ראוי שהן ימנו ועדות הדרכה שיקבעו אם לאשר את השתתפות העובדים בפעילויות הדרכה לפי אמות מידה שייקבעו בנוהל ההדרכה. עוד העיר משרד מבקר המדינה כי ראוי שוועדות ההדרכה יודיעו לעובדים הנוגעים בדבר מה החליטו בעניינם וינקטו את ההחלטות בכתב.

עיריית תמרה השיבה כי ראש העירייה מינה ועדת הדרכה מקצועית בהשתתפות שישה בעלי תפקידים בכירים, לרבות מנכ"ל העירייה, הגזבר שלה ויועצה המשפטי, וכי הוועדה תקבע אם לאשר את השתתפות העובדים בפעילויות הדרכה בהתאם לתכנית ההדרכה השנתית; עיריית קריית אתא מסרה כי בכל שנה היא מקיימת כמה דיונים בנושא הדרכת העובדים בהשתתפות המנכ"ל, הממונה על ההדרכה, מנהל כוח האדם ובעלי תפקידים אחרים. עם זאת ציינה העירייה כי היא "מאמצת חלק מהמלצות הביקורת" בנושא ועדת ההדרכה.

עיריית נצרת מסרה בתשובתה כי לדעתה ניהול תהליך אישור השתתפותם של העובדים בפעילויות הדרכה לסוגיהן באמצעות ועדה אינו יעיל, וראוי כי הוועדה תדון בבקשות חריגות או בבקשות בנושא לימודי השכלה גבוהה בלבד. עוד ציינה העירייה כי מאחר שהיא אינה חייבת להקים ועדת

22 לעתים ועדת ההדרכה דנה בשאלה אם לאשר השתתפות בפעילויות הדרכה רק אם מדובר בפעילויות ממושכות ויקרות יחסית.

הדרכה ומאחר שאין בידה הנחיות לגבי פעילותה של ועדה זו, מידת יעילותה של הוועדה תלויה "בהגדרה המדויקת של הרכבה, סמכויותיה, תחומי האחריות המוטלת על חבריה ותהליכי החובה שהיא מקיימת".

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית נצרת כי אף שהיא אינה חייבת להקים ועדת הדרכה, ראוי שתמנה ועדה כזאת ותגדיר את סמכויותיה על מנת להבטיח כי תפעל ביעילות ותתרום למערך ההדרכה ברשות המקומית.

2. ועדת ההדרכה של עיריית טבריה²³ הגדירה בינואר 2006 ארבעה סוגי פעילויות הדרכה, ובהן השתלמויות שיוזמת הנהלת העירייה והשתלמויות שיוזמים האגפים. הוועדה קבעה כי מנכ"ל העירייה בשיתוף ועד העובדים יקבעו נושאים לפעילויות הדרכה ביזמת הנהלת העירייה וכי כל אגף בעירייה יגיש למנכ"ל הצעות לגבי השתלמויות של עובדיו.

נמצא כי הן המנכ"ל והן מנהלי האגפים לא נהגו לפי הנחיות ועדת ההדרכה בעירייה - המנכ"ל לא קבע נושאים לפעילויות הדרכה ביזמת העירייה, ומנהלי האגפים לא הגישו לו הצעות להשתלמויות של עובדיהם. עוד נמצא כי בפרק הזמן שבין ינואר 2009 לאוגוסט 2010 לא הביאה העירייה לאישור ועדת ההדרכה 34 מ-50 הבקשות להשתתפות בפעילויות הדרכה שהגישו העובדים.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית טבריה כי עליה לקיים את החלטות ועדת ההדרכה ולתת בידה את הכלים לאישור בקשות העובדים להשתתפות בפעילויות ההדרכה.

3. המועצה האזורית הגליל העליון הקימה ועדת הדרכה ובה שלושה חברים: ראש המועצה, מנכ"לית המועצה והגזבר. הבדיקה העלתה כי בין ינואר 2009 ליולי 2010 לא הביאה המועצה לאישור ועדת ההדרכה 25 מ-28 הבקשות להשתתפות בפעילויות הדרכה שהגישו עובדי המועצה.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית הגליל העליון כי עליה להביא לאישור ועדת ההדרכה את בקשות העובדים להשתתפות בפעילויות ההדרכה.

בדיקת הזיקה בין ההדרכה לעיסוק העובדים המשתתפים בה

אמת מידה חשובה שלפיה הרשות המקומית אמורה לקבוע אם לאשר את השתתפות העובדים בפעילויות הדרכה הוא הקשר בין תוכן הפעילות לתפקידו של העובד (להלן - זיקה לעיסוק העובד). הממונה על ההדרכה והממונה הישיר על העובד יכולים לבדוק זיקה זו באמצעות בחינת תכנית הלימודים של פעילות ההדרכה המבוקשת לפני שהם מאשרים אותה (להלן - תכנית הלימודים).

23 הרכב הוועדה: מנכ"ל העירייה, ממלאת מקומו של מנהל משאבי אנוש ויו"ר ועד העובדים.

הדרכת עובדי הרשויות המקומיות

1. הבדיקה בשלוש מהרשויות המקומיות שנבדקו - טבריה, תמרה והגליל העליון - שהתקיימו בהן בסך הכול 110 פעילויות הדרכה בשנים 2009 ו-2010, העלתה כי עובדיהן שהשתתפו בפעילויות לא צירפו את תכנית הלימודים לבקשות ההשתתפות ב-75% (68%) מהן. לפיכך אותן רשויות אישרו לעובדים פעילויות הדרכה והשתתפו במימוןן בלי שהיה ביכולתן לדעת אם הייתה להדרכות זיקה לעיסוק העובדים.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריות טבריה ותמרה ולמועצה האזורית הגליל העליון כי עליהן לדרוש מהעובדים המשתתפים בפעילויות הדרכה לצרף לבקשות ההשתתפות שהם מגישים את תכנית הלימודים ולבחון מראש אם יש לפעילות ההדרכה זיקה לעיסוק העובדים.

עיריית תמרה השיבה כי הממונה על ההדרכה ומנהל המחלקה הרלוונטית יבדקו את תכנית הלימודים המוצעת ויבחנו את זיקת ההדרכה לעיסוקו של העובד המשתתף בה.

2. סדרי מינהל תקין מחייבים כי הממונה הישיר על עובד המבקש להשתתף בפעילות הדרכה יחווה דעתו בנוגע למידת נחיצותה של הפעילות לביצוע תפקידו של העובד ויקבע אם לדעתו יש לאשר את השתתפותו בהדרכה (להלן - אישור הממונה הישיר). אישור הממונה הישיר נחוץ לממונה על ההדרכה ולוועדת ההדרכה ברשות בבואן לדון בבקשות העובדים.

הבדיקה העלתה כי עיריית טבריה אישרה לעובדיה להשתתף בפעילויות הדרכה בלי שהעובדים צירפו לבקשת ההשתתפות את אישור הממונים הישירים. עקב כך עובדי העירייה שהשתתפו ב-50 פעילויות הדרכה בין ינואר 2009 לאוגוסט 2010 לא צירפו את אישור הממונה הישיר לבקשות ההשתתפות ב-24 מהן.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית טבריה כי עליה להנחות את הממונה על ההדרכה לקבל מהממונים הישירים חוות דעת בכתב בנוגע למידת נחיצותן של פעילויות ההדרכה המבוקשות לעיסוקם של העובדים ואת אישורם להשתתפות העובדים בפעילויות אלה.

עיריית טבריה מסרה בתשובתה כי הממונה על ההדרכה ידאג לקבל מהממונים הישירים חוות דעת בכתב בנוגע למידת נחיצותן של פעילויות ההדרכה המבוקשות לעיסוקם של העובדים ואת אישורם להשתתפות העובדים בפעילויות אלה.

ביצוע ההדרכה ואופן ניצול תקציב ההדרכה

התקציב הוא מסגרת כספית לפעילותה של הרשות המקומית וכלי לניהולה על פי יעדים שנקבעו, והוא בבחינת הצהרת כוונות של הרשות המקומית לגבי תכניות העבודה שלה בשנת התקציב. לכל הרשויות המקומיות מבנה תקציב אחיד ומחייב. פרק תקציבי מס' 616 במינהל כללי נוגע להוצאות על פעילויות הדרכה חוצות אגפים ברשות המקומית, וסעיף תקציבי מס' 521 עוסק בהוצאות הדרכה ייעודיות של כל יחידה ויחידה ברשות.

אוגדן תנאי השירות של השלטון המקומי (להלן - האוגדן) מרכז את מרבית החוקים, ההסכמים וההנחיות בתחום יחסי העבודה בשלטון המקומי. פרק 6 באוגדן עוסק ב"השתלמויות עובדים" וקובע כי ראש רשות מקומית רשאי לאשר את השתתפות הרשות בהוצאות השתלמות של עובד או בחלק מהן אם נוכח כי ההשתלמות נחוצה לעובד, בין היתר, לצורך מילוי תפקידו, לרכישת מקצוע ולקידום בהתאם למסלולי הקידום.

הביקורת העלתה כי רשויות מקומיות שנבדקו ניצלו חלק מתקציב ההדרכה באופן בלתי יעיל, בלי שקיימו הליך קבלת החלטות ראוי המאופיין בשקיפות ובלי שפרסמו את הנימוקים שבהסתמך עליהם אושרו הוצאות אלה. להלן דוגמאות:

1. מנהלת מחלקת התיירות במועצה האזורית מרום הגליל (להלן - מנהלת מחלקת התיירות) מכהנת בתפקידה משנת 2004. מיוני 2006 ועד מאי 2009 כיהנה גם בתפקיד מנהלת מחלקת משאבי אנוש.

נמצא כי בינואר 2006 אישרה ועדת ההדרכה למנהלת מחלקת התיירות להשתתף בקורס מינהל השלטון המקומי למשך שנת הלימודים האקדמית התשס"ו (2005-2006). בהודעת האישור נכתב כי "שכר הלימוד בסך 8,700 ש"ח על חשבון המעביד. ימי הלימודים יוכרו כימי עבודה, וכן תשלום החזר נסיעות בתחבורה ציבורית". עוד נמצא כי באוקטובר אותה שנה אישרה הוועדה למנהלת מחלקת התיירות תשלום נוסף למימון הוצאות שכר לימוד בסך 10,875 ש"ח עבור לימודי תואר ראשון בשנת הלימודים האקדמית התשס"ז (2006-2007) במסלול "מדינה ומשאבי אנוש" במכללת צפת וכן תשלום בעד ימי העבודה שתפסיד עקב לימודיה, ובפברואר 2008 החליטה המועצה "לאשר המשך שכר הלימוד וימי עבודה לשנת הלימודים תשס"ח [2007-2008]". הועלה כי הוועדה לא נימקה את החלטתה לאשר ולממן לעובדת הן לימודים בקורס מינהל השלטון המקומי והן את לימודי התואר הראשון, אף שמדובר בהחלטה חריגה.

ציוין כי בשנת 2009 אישרה ועדת ההדרכה לעובד המחלקה לשירותים חברתיים לימודי תואר שני בעבודה סוציאלית²⁴, ובשנת 2010 היא אישרה לדוברת המועצה לימודי תואר שני במשפטים²⁵. המועצה לא השתתפה במימון שכר הלימוד של שני העובדים האמורים.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית מרום הגליל כי החלטתה לאשר בשנת 2006 למנהלת מחלקת התיירות הן את לימודי קורס מינהל השלטון המקומי והן את לימודי התואר הראשון ולממן את שני סוגי הלימודים אינה מתיישבת עם מדיניותה כלפי עובדים אחרים בעירייה, כאמור לעיל.

המועצה האזורית מרום הגליל מסרה בתשובתה כי הוצאת העובדים להדרכות אינה צריכה להיות שוויונית, אלא להיעשות באופן סביר "על בסיס שיקולים רלוונטיים ובאופן העומד בכללים החלים על רשות מנהלית". המועצה הוסיפה כי על מנהלת מחלקת התיירות הוטלו בעבר תפקידים נוספים, והשתתפותה בהדרכות שפורטו לעיל נועדה להכשירה לביצוע תפקידים אלו ו"הייתה על פניו סבירה". גם מנהלת מחלקת התיירות ציינה בתשובתה ממרץ 2011 כי העירייה אישרה את לימודיה בקורס מינהל השלטון המקומי ואת לימודיה לתואר ראשון כדי להכשירה לתפקיד מנהלת מחלקת משאבי אנוש.

24 ימי העבודה שבהם התקיימו הלימודים היו על חשבון המועצה.

25 ימי העבודה שבהם התקיימו הלימודים היו על חשבון העובדת.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה האזורית מרום הגליל כי אם היא סברה שמוצדק היה לאשר באותה שנה למנהלת מחלקת התיירות את מימון שכר הלימוד של קורס מינהל השלטון המקומי ושל לימודי התואר הראשון, ראוי היה שוועדת ההדרכה תנמק את השיקולים שעליהם התבססה החלטתה זו על מנת להבטיח שקיפות מלאה.

2. הבדיקה העלתה כי המועצה האזורית מרום הגליל לא סיווגה את כל הוצאות ההדרכה בפועל בסעיף התקציבי המתאים כמתחייב ממבנה התקציב של רשויות מקומיות. למשל, המועצה שילמה בשנת 2009 סך כולל של 39,000 ש"ח עבור השתתפות 39 מעובדיה בקורס "מכון לשלטון מקומי" (להלן - קורס מינהל השלטון המקומי) (ראו להלן), והוצאה זו נרשמה בכרטיס "ועדים והשתתפויות" ולא בכרטיס "הדרכה והשתלמויות" כנדרש.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית מרום הגליל כי עליה להקפיד שההוצאות על פעילויות ההדרכה לסוגיהן שבהן השתתפו עובדיה יסווגו בסעיף התקציבי המתאים.

המועצה האזורית מרום הגליל השיבה כי היא בחנה את נושא סיווג הוצאות ההדרכה "וככל שיתברר כי נעשתה טעות הרי שהגזברות תדאג כי טעות זו לא תשנה, לרבות, במידת הניתן כבר בתקציב 2010".

3. במהלך הביקורת ציין מנכ"ל עיריית קריית אתא לפני עובדי משרד מבקר המדינה כי העירייה אינה מממנת את עלות לימודי ההשכלה הגבוהה של עובדיה, אף שמדיניות זו אינה מעוגנת במסמך כתוב. למשל, ביולי 2009 היא אישרה למנהל היחידה לאיכות הסביבה ורישוי עסקים ללמוד לתואר השני ללא סיוע במימון שכר הלימוד.

הבדיקה העלתה כי המנכ"ל וראש מינהל הכספים אישרו בשנים 2006-2009 לארבעה מנהלים ללמוד לימודי מכינה ולימודי תואר ראשון, והעירייה מימנה את עלות הלימודים בסכום כולל של 185,166 ש"ח. עוד העלתה הבדיקה כי מימון הלימודים לא תוקצב מראש.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית קריית אתא כי החלטתה לאשר את לימודיהם של ארבעה מנהלים ולהשתתף במימון הוצאות שכר הלימוד שלהם - בעלות כספית ששיעורה גדול יחסית להוצאות הכוללות להדרכה - היא חריגה ותמוהה. העובדה שהאישור אינו עולה בקנה אחד עם מדיניותה של העירייה כלפי יתר עובדיה מעורר חשש להעדפה מכוונת של אותם מנהלים.

עיריית קריית אתא מסרה בתשובתה כי רק בשנת 2008 - לאחר יציאתם של ארבעת המנהלים ללימודים - היא החליטה שלא להשתתף עוד במימון לימודי ההשכלה הגבוהה של עובדיה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית קריית אתא כי ראוי שתפרסם בכתב את אמות המידה שלה למימון ההשתתפות בהוצאות לימודי ההשכלה הגבוהה של עובדיה.

4. בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מיולי 2004 פורסמה הודעה בענייני עובדים מטעם מחלקת ההדרכה של מרכז השלטון המקומי ומרכז הסתדרות הפקידים בנושא זכאות לגמול מיוחד בגין סיום לימודי קורס מינהל השלטון המקומי. בהודעה צוין כי עובד רשות מקומית אשר יסיים

בהצלחה את הקורס בהיקף 400 שעות לימוד לפחות יהיה זכאי לגמול מיוחד מהמעסיק, הרשות המקומית, בסכום השווה לגמול השתלמות "רגיל".

המועצה האזורית מרום הגליל אישרה ל-60 (כ-17%) מעובדיה להשתתף בשנים 2007 ו-2008 בקורס מינהל השלטון המקומי שארגנה מכללה להשכלה טכנולוגית. השתתפות המועצה בשכר הלימוד של כל עובד, שעלותו הייתה 7,500 ש"ח, הסתכמה ב-2,000 ש"ח, ובסך הכול שילמה המועצה לכלל המשתתפים סך של 120,000 ש"ח.

במועצה לא נמצאו מסמכים המלמדים על הליך האישור של השתתפות העובדים בקורס מינהל השלטון המקומי ועל ההחלטה בדבר המימון בעבורו, ולכן לא ניתן לברר מי היו מקבלי ההחלטות בעניין ועל פי אילו אמות מידה נבחרו המשתתפים בקורס. יצוין כי בשנת 2008 היו הוצאות המועצה על מימון העובדים בקורס כ-64% מכלל ההוצאות להדרכה²⁶, ובשנת 2009 - כ-38% מהן.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית מרום הגליל כי היה עליה לנהל הליך ראוי ומסודר בנוגע להשתתפות עובדיה בקורס מינהל השלטון המקומי ולפעול תוך שקיפות מלאה לפרסום אמות המידה שלפיהן התקבלה החלטתה. עוד העיר משרד מבקר המדינה כי ראוי היה שהנהלת המועצה תשקול אם מימון ההוצאות של 60 המשתתפים בקורס מכספי המועצה אין בו משום נטל גדול מדי על קופת המועצה ועל תקציב ההדרכה.

המועצה האזורית מרום הגליל מסרה בתשובתה כי לנוכח העובדה שהוחלט לאשר לעובדים רבים להשתתף בהשתלמות, אכן היה מקום לבצע תיעוד מסודר בדבר השיקולים והנימוקים שבהסתמך עליהם החליטה המועצה לאשר את השתתפותם של עובדים רבים כל כך בקורס, לרבות בשאלת סדר העדיפויות בנוגע לפעילויות הדרכה אחרות.

פיקוח על הדרכת העובדים

חלק בלתי נפרד מניהול הדרכת עובדי הרשות המקומית הוא פיקוח על ביצוע תכנית ההדרכה ומעקב אחר השתתפות העובדים בהדרכות ואחר אופן ניצול תקציב ההדרכה. אוגדן השלטון המקומי קובע כי תמורת השתתפותה של הרשות המקומית בהוצאות ההשתלמות עבור העובד יתחייב העובד, בין היתר, "להתמיד בהשתתפותו בקורס, למסור את כל העבודות ולהשתתף בבחינות הסיום".

1. הביקורת העלתה כי שבע מהרשויות המקומיות שנבדקו²⁷ לא פיקחו באופן מספק על הדרכות העובדים: נמצא כי הבקשות להדרכה שמילאו עובדי עיריית נצרת תוקנו בתיקיהם האישיים בלבד ולא רוכזו לצורכי מעקב בלשכת מנהל משאבי אנוש, שהוא גם הממונה על ההדרכה. עוד עלה כי הממונים על ההדרכה בעיריית נצרת, תמרה וטבריה ובמועצה האזורית

26 לא כולל את תשלום המועצה למימון דמי חבר של העובדים בעמותות לקידום מקצועי-חברתי (עמיתים) לפי הסכם קיבוצי משנת 1999 בין ההסתדרות, משרד האוצר והמעסיקים.

27 עיריית נתניה, קריית אתא, נצרת, טבריה ותמרה והמועצות האזוריות הגליל העליון ומרום הגליל.

מרום הגליל לא ניהלו מאגר נתונים הכולל מידע על השתתפות העובדים בפעילויות ההדרכה השונות.

עוד העלתה הבדיקה כי הממונים על ההדרכה בעיריות נצרת, תמרה, טבריה וקריית אתא ובמועצות האזוריות מרום הגליל והגליל העליון לא הנחו את עובדיהן המשתתפים בהדרכות להמציא תעודות מעידות כי הם סיימו את ההדרכה בהצלחה (להלן - תעודות סיום). לדוגמה, בדיקת המסמכים הנוגעים לעובדי עיריית תמרה שהשתתפו ב-32 פעילויות הדרכה בין ינואר 2009 לאוגוסט 2010 ולעובדי עיריית טבריה שהשתתפו ב-30 פעילויות הדרכה בפרק הזמן האמור העלתה כי הם לא המציאו את תעודות הסיום ל-30 ול-23 מהפעילויות, בהתאמה; עובדי עיריית נצרת שהשתתפו בפרק הזמן האמור ב-18 פעילויות הדרכה לא המציאו את תעודות הסיום ל-16 מהפעילויות, ועובדי המועצה האזורית הגליל העליון שהשתתפו ב-28 פעילויות הדרכה לא המציאו את תעודות הסיום ל-27 מהן. עוד עלה כי ארבעה מעובדי עיריית טבריה שלמדו בשנת 2009 במוסדות להשכלה גבוהה ונעדרו לשם כך יום בשבוע על חשבון העירייה לא המציאו לה אישור בדבר תשלום שכר הלימוד, ואף לא המציאו לה את מערכת שעות הלימוד שלהם ואת גיליון הציונים לצורך פיקוח.

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות נצרת, תמרה, טבריה, קריית אתא, מרום הגליל והגליל העליון כי אין די בהקצאת תקציב להדרכת עובדיהן ובאישור השתתפותם בפעילויות הדרכה, וכי בהיעדר פיקוח נאות המימון הכספי עבור עובדים אלה עלול לרדת לטמיון. על הרשויות המקומיות לוודא כי העובדים סיימו את ההדרכות בהצלחה ולהנחותם להמציא ליחידת ההדרכה ברשות את תעודות הסיום.

עיריית נצרת מסרה בתשובתה כי החליטה עקרונית למנות רכז הדרכה שבמסגרת תפקידו ירכז את הנתונים על המשתתפים בפעילויות ההדרכה ויפקח עליהם; עיריית תמרה השיבה כי הממונה על ההדרכה יפקח על נושא הדרכת עובדי הרשות המקומית וידרוש מהם להגיש את תכנית הלימודים לפני מועד ההדרכה ואת תעודת הסיום בתום הפעילות; עיריית טבריה ציינה כי הממונה על ההדרכה יבצע מעקב אחר העובדים המשתתפים בהדרכה כדי לוודא שהם נוכחים בכל הפעילויות המתבצעות במסגרתה; עיריית קריית אתא הודיעה כי עוד במהלך הביקורת היא תיקנה את הליקוי ופרסמה בדף הנחיות ומשוב למשתתפים בהדרכות כי עליהם להמציא למחלקת ההדרכה ברשות את תעודת הסיום שמנפיק הגוף המארגן; גם המועצה האזורית מרום הגליל מסרה כי היא פעלה לתיקון הליקוי. במכתב שהממונה על ההדרכה העביר לעובדים בינואר 2011 הוא כתב בין היתר כי "משנת 2011 ואילך עובד שיצא להשתלמות ולא יציג תעודה או אישור השתתפות בהשתלמות מקצועית, ינוכו לו משכרו ימי עבודה אלו והמערכת תשקול אישור השתתפותו בהשתלמות נוספות".

בהוראה של עיריית נתניה²⁸ שפורסמה ביוני 2009 נכתב²⁹ כי עובד המגיש בקשה למענק השתלמות יחתום, בין היתר, על התחייבות "להמציא תעודה בתום הלימודים...". אף על פי כן, הבדיקה העלתה כי הממונה על ההדרכה לא הקפידה על מילוי הוראה זו, והעובדים לא נדרשו להמציא לה את תעודות הסיום.

28 הוראה מס' 2.03.3.
29 סעיפים 3.24 ו-3.25.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית נתניה כי עליה להקפיד שעובדיה המשתתפים בהדרכות ימלאו את ההוראה שהיא עצמה קבעה ולפיה עליהם להמציא למחלקת ההדרכה ברשות את תעודות הסיום.

עיריית נתניה השיבה כי היא מקבלת את הערת הביקורת ולפיה עליה לאכוף על העובדים את חובתם להמציא לה את תעודות הסיום של ההדרכות, וכי היא רעננה את ההנחיות והנהלים בנושא במכתב ששלחה למנהלי כוח אדם במינהלים השונים. הממונה על ההדרכה מסרה בתשובתה כי "מפאת עומס מטלות המוטלות על עובד אחד ומחסור בכוח-אדם" לא בוצעה בקרה בנושא השתתפות העובדים בהדרכות ואף לא בוצעה אכיפה בנושא.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי כי משרד הפנים ינחה את הרשויות המקומיות לנהל מאגר ממוחשב ובו ירוכז כל המידע על המשתתפים בהדרכות ברשות המקומית, ובכלל זה מידע על תפקידם, על הדרכות שבהן השתתפו בעבר, על סוג ההדרכה שבה הם משתתפים כעת, על המקום שבה היא מתקיימת ועל היקפה, על עלות ההדרכה ועל שיעור השתתפותה של הרשות המקומית במימון ההדרכה.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הוא ינחה את הרשויות המקומיות שמחלקות כוח האדם שלהן יבצעו תיעוד ומעקב בנושא פעילויות ההדרכה שבהן השתתפו העובדים.

2. משרד מבקר המדינה בדק את רישומי הנוכחות בשש הדרכות שקיים מפעם השפלה להשתלמות תובעים עירוניים ברשויות המקומיות³⁰ בהיקף 54 שעות לימוד כל אחת בשנים 2005-2009 (להלן - הדרכת תובעים עירוניים), ובשתי הדרכות שקיים המפעם להכשרת מנהלי משאבי אנוש ברשויות המקומיות בהיקף 42 שעות לימוד כל אחת בשנים 2008 ו-2009 (להלן - הדרכת משאבי אנוש). משתתף ששיעור נוכחותו בהדרכות אלה היה קטן מ-80% אינו זכאי לתעודת גמר. לדברי מנהלי המפעם, אי-קבלת תעודה משמעה שהמשתתף לא סיים את ההדרכה בהצלחה ולא רכש את הידע המספיק בתחום שבו עסקה.

הבדיקה העלתה כי מספרם הכולל של המשתתפים בשש ההדרכות לתובעים עירוניים היה 243, וכי 23 (כ-10%) מהם לא סיימו את הקורס ולא קיבלו תעודת גמר. בשתי ההדרכות למשאבי אנוש השתתפו 45 עובדים בסך הכול, ו-19 (42%) מהם לא קיבלו תעודה. עוד העלתה הבדיקה כי 18 רשויות מקומיות שילמו למפעם 32,300 ש"ח בסך הכול כהשתתפות במימון ההדרכות האלה עבור עובדים שלא היו זכאים לתעודה. לדוגמה, עיריית בני ברק שילמה 3,300 ש"ח עבור השתתפות שניים מעובדיה בהדרכת משאבי אנוש שהיקפה 42 שעות לימוד, אך העובדים נכחו רק ב-8 שעות לימוד וב-22 שעות, בהתאמה; עיריית פתח תקווה שילמה 4,950 ש"ח עבור השתתפות שלושה מעובדיה בהדרכת משאבי אנוש שהיקפה 42 שעות, אך העובדים נכחו רק ב-16, 12 ו-24 שעות לימוד, בהתאמה.

30 את ההשתלמות מארגנים המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה ומפעם השפלה. על פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה לתובעים בוועדות המקומיות ובוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה מיוני 2007, ההשתלמות היא תנאי להמשך תוקף ההסמכה של התובעים העירוניים ברשויות המקומיות.

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות כי בהתאם להוראות האוגדן עליהן להתנות את מימון השתלמויות העובדים בכך שהם יקיימו את חובת נוכחותם בהדרכות. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי על מנהלי משאבי אנוש להודיע למשתתפים בהדרכות כי אם הם לא יקיימו את חובת הנוכחות ללא סיבה מוצדקת, יהיה עליהם להחזיר לקופת הרשויות את המימון הכספי שקיבלו מהן עבור אותן הדרכות.

עיריית פתח תקווה מסרה בתשובתה מאפריל 2011 כי שלושת העובדות שהשתתפו בהדרכת משאבי אנוש לא הקפידו לדווח ולחתום על נוכחות כיוון שראו בהשתלמות העשרה ולא נזקקו לשעות ההדרכה לצורך גמול השתלמות. העירייה הוסיפה כי בעקבות הביקורת היא שוקדת על ריענון נושא השתתפות העובדים בקורסים ובהשתלמויות ועל הכנת נוהל חדש ולפיו "יחויבו העובדים להשתתף, לדווח ולחתום על נוכחותם ב-80% מההשתתפות לפחות כתנאי למימון התשלום ע"י הרשות וכמתחייב מהוראות אוגדן תנאי שירות לעובדים ברשויות המקומיות בישראל".

התחייבות העובד להמשך העסקתו תמורת מימון השתתפותו בפעילויות הדרכה

באוגדן נקבע כי "בכל מקרה בו תאושר לעובד השתתפות בסכום העולה על 25% משכר הלימוד, יתחייב העובד לשרת תקופת שירות נוספת ברשות המקומית על פי טבלאות שיקבעו על ידי ראש הרשות המקומית. אולם בשום מקרה לא תפחת התקופה משנה אחת" (להלן - תקופת שירות נוספת).

1. הבדיקה העלתה כי אחדות מהרשויות המקומיות שנבדקו נשאו בעלות קורסים והשתלמויות של עובדיהן ובעלות ימי העבודה שלהם - ובכך העניקו להם למעשה הטבה כספית בסכום ניכר - בלי שהמשתתפים בהדרכות אלה התחייבו לעבוד ברשות תקופת שירות נוספת. למשל, עיריית תמרה אישרה בשנת 2009 לעוזרת הגזבר להשתתף בקורס לגזברי רשויות מקומיות למשך שנתיים, מימנה את מלוא עלות שכר הלימוד שלה בסך 13,000 ש"ח ונשאה בעלות יום עבודה בשבוע למשך תקופת הקורס. נמצא כי העירייה לא דרשה מעוזרת הגזבר לחתום על התחייבות לעבוד ברשות תקופת שירות נוספת לאחר סיום הקורס על אף ההטבה הכספית הניכרת שהעניקה לה; המועצה האזורית מרום הגליל אישרה בספטמבר 2009 לעובד המועסק כעובד סוציאלי ביחידה לטיפול במשפחה לצאת ללימודי תואר שני בתנאי שיתחייב להישאר בתפקידו לפחות שלוש שנים לאחר סיום הלימודים. במועד הביקורת, נובמבר 2010, נמצא כי על אף האמור לעיל המועצה עדיין לא חייבה את העובד בתקופת שירות נוספת.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית תמרה ולמועצה האזורית מרום הגליל כי עליהן לפעול בהתאם להנחיות האוגדן ולהחתים את העובדים המשתתפים בפעילויות הדרכה שהן מממנות על התחייבות לשרת תקופת שירות נוספת ברשות המקומית.

עיריית תמרה מסרה בתשובתה כי הממונה על ההדרכה ידאג לכך שהעובדים יתחייבו לתקופת שירות נוספת; המועצה האזורית מרום הגליל השיבה כי האישור שנתנה לעובד סוציאלי ביחידה

לטיפול במשפחה לצאת ללימודי תואר שני בלי שהתחייב לתקופת שירות נוספת מקורו בטעות שנעשתה בתום לב, וכי בפברואר 2011 צירף העובד התחייבות זו למועצה, כנדרש.

2. הבדיקה בעיריית קריית אתא העלתה כי רק אחדים מהעובדים שהשתתפו בפעילויות הדרכה שהעירייה מימנה 70% מעלותן חויבו בתקופת שירות נוספת. למשל, העירייה חייבה בתקופת שירות נוספת עובדת של יחידת התקציבים שהשתתפה בקורס להכשרת חשבים מלווים שנפתח בינואר 2010 ושלמה עבור הלימודים 5,390 ש"ח, אולם היא לא חייבה כלכלן במחלקת בנ"מ³¹ בתקופה כזאת, אף שהיא אישרה לו ללמוד בקורס ללימודי ביטוח וייעוץ השקעות בשנת 2009 ושלמה עבור לימודיו 7,875 ש"ח (שהם 70% מעלות הקורס).

מנהל כוח אדם בעירייה מסר למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת כי הוא שוקל אם לחייב עובדים המשתתפים בפעילויות הדרכה בתקופת שירות נוספת בעירייה לפי מידת התרומה של הפעילות לידעותיו של העובד מעבר לתחום תפקידו.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית קריית אתא כי ראוי שתפעל בהתאם להוראות האוגדן ותפעל ליישומן באופן אחיד בקרב כל עובדיה.

עיריית קריית אתא השיבה כי היא מקבלת את הערת משרד מבקר המדינה.



מטרתה העיקרית של ההדרכה ברשויות המקומיות היא לשפר את איכות פעילותן למען התושבים באמצעות שיפור ביצועי העובדים והעלאת רמתם. על מנת שההדרכה תהיה אפקטיבית אין די בכך שהעובד ילמד את החומר התיאורטי הנדרש, שכן נודעת חשיבות רבה להטמעתו ולאופן יישומו. לפיכך משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים ולרשויות המקומיות כי עליהם להכין במשותף תכנית מסודרת, מאורגנת ומובנית להדרכת העובדים ברשויות המקומיות אשר תאפשר לרשויות לנצל את הידע הנצבר בהדרכות אלו ולקיים תהליך הדרכה מתמשך הכולל את הכשרת העובד לתפקידו, את הסמכתו את חניכתו בעת מילוי התפקיד, את מתן הכלים הארגוניים לביצוע תפקידו ואת הערכת תפקידו.

לדעת משרד מבקר המדינה על הרשויות המקומיות לקבוע בתכנית ההדרכה ובנוהל ההדרכה סדרי עדיפויות ואמות מידה ברורות שלפיהם תבחן רשות מקומית את הסוגיות השונות הנוגעות להשתתפות העובדים בהדרכות: הקשר הישיר בין עיסוק העובד לנושא ההדרכה; מידת התאמתו של העובד להדרכה המבוקשת; מידת העניין שיש לרשות המקומית בהעסקת העובד ובקידומו העתידי; המלצת הממונים; ותק בעבודה; ותדירות יציאתו של העובד להדרכות בעבר. כמו כן ראוי שהרשות תביא בחשבון במסגרת החלטתה האמורה את השפעת ההוצאות שהיא תישא בהן בעקבות השתתפותו בהדרכה.

הצורך של הרשויות המקומיות בהדרכה אפקטיבית לעובדיהן ודרישתם הגוברת של העובדים להשתתף בפעילויות הדרכה מחייבים את הרשויות להקים מערך הדרכה יעיל ומקצועי, להקנות לו מעמד ראוי ולהקצות עבורו את המשאבים המתאימים לניהול פעילות הדרכה שיטתית.

השתתפות מנהלים ועובדים של הרשויות המקומיות בהכשרות ובהשתלמויות

ברשות מקומית מכהנים מנהלי יחידות בכמה דרגים שמקבלים החלטות בנוגע לתחומי אחריותם, וכן עובדים בכירים וזוטרים, בהתאם לגודלה, לאופייה³² ולשיקול דעתה, כדי להוציא לפועל את מדיניותה ולמלא את תפקידיה כחוק.

סביבת העבודה של מנהלי היחידות השונות ברשות המקומית מאופיינת בדינמיות, בתחרויות, בניהול כוח אדם מגוון ועוד. לאופן שבו ממלאים מנהלי היחידות את תפקידם יש השפעה על הצלחתם של העובדים הכפופים להם במילוי תפקידם ועל אופן פעילותה של הרשות המקומית כולה. מכאן שעל הרשות המקומית לתת למנהליה כלים שיסייעו להם ולהדריכם בשני מישורי הפעולה החיוניים להצלחה בתפקידם - המישור הניהולי, שבמסגרתו עליהם לרכוש מיומנויות בניהול צוות עובדים, והמישור המקצועי הקשור לתחומי ההתמחות של היחידה שהם מנהלים. להכשרתו של העובד במסגרת תפקידו ולהשתתפותו בהשתלמויות לשמירת כשירותו חשיבות רבה בתהליך הדרכתו והם מאפשרים לו למלא את תפקידו בהצלחה.

משרד מבקר המדינה בדק את הכשרתם הניהולית³³ והמקצועית³⁴ של כ-70 מנהלים³⁵ ברשויות המקומיות שנבדקו, ואת הכשרתם של כ-120 עובדים³⁶ המועסקים בתחומים האלה: המערך הכספי³⁷, משאבי אנוש וכוח אדם, הרכש, רישוי עסקים, הפיקוח העירוני והפיקוח על הבנייה בוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה, ואת ההשתלמויות שעברו בתחום עיסוקם. עוד בדק משרד מבקר המדינה את הכשרתם של נבחרי הרשות - חברי ועדות המכרזים - למילוי תפקידם בוועדה.

32 עירייה, מועצה מקומית או מועצה אזורית.

33 משמע קורסים והשתלמויות בתחום הניהול.

34 משמע קורסים להכשרה במסגרת תפקידו הספציפי של המנהל ברשות המקומית.

35 הבדיקה התמקדה בדרג הניהולי הבינוני והגבוה ברשות המקומית - מנהלי מחלקות, אגפים ומינהלים.

36 הכוונה לעובדים שאינם "מנהלים" לפי ההגדרה שבהערת השוליים הקודמת.

37 עובדי הגזברות והנהלת החשבונות, חשבי שגר ועובדי גבייה.

הכשרת מנהלים ברשויות המקומיות

קובץ תיאורי התפקיד מפרט את פעילויות ההדרכה שרצוי שמנהל יחידה ברשות המקומית ישתתף בהן, ובכלל זה קורס מנהל השלטון המקומי, השתלמות בניהול כוח אדם, קורס מתקדם בארגון ובמינהל והשתלמויות בנושא יחסי אנוש ושיפור השירות. המפעמים, מחלקת ההדרכה של מרכז השלטון המקומי והרשויות המקומיות עצמן מארגנות תכניות לפיתוח מנהלים ותכניות אימון ארגוני להכשרת מנהלי הרשויות בהיקף של יותר מ-100 שעות לימוד.

הבדיקה העלתה כי ארבע מהרשויות המקומיות שנבדקו העסיקו מנהלי יחידות שלא קיבלו הכשרה ניהולית ומקצועית מספקת. להלן הממצאים:

עיריית אשקלון

מנהל מחלקת רישוי ופיקוח: נמצא כי מנהלת מחלקת רישוי ופיקוח על הבנייה במינהל ההנדסה שמונתה לתפקידה במאי 2009 לא השתתפה בהכשרה ניהולית.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית אשקלון כי ראוי שתפעל להכשרתה הניהולית של מנהלת מחלקת הרישוי והפיקוח על הבנייה.

עיריית אשקלון מסרה בתשובתה ממרץ 2011 כי המנהלת השתתפה בשנת 2010 בכנסים ובימי עיון בתחום עיסוקה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אשקלון כי השתתפות מנהלים בהשתלמויות בתחום העיסוק חשובה, אך אין בה משום תחליף להכשרתם הניהולית והמקצועית במסגרת תפקידם.

המועצה האזורית מרום הגליל

מנהל מחלקת תקשוב: המנהל מונה לתפקידו עם הקמת המחלקה בדצמבר 2009. נקבע כי הוא אחראי, בין היתר, ל"הכשרת העובדים והמנהלים בסביבה ממוחשבת והטמעת התחום" וכן ל"כל תחום התקשורת במועצה". לפני כן הוא כיהן כ"מנהל המחלקה החקלאית" במועצה.

הבדיקה העלתה כי מנהל מחלקת התקשוב לא הוכשר במסגרת תפקידו ואין לו רקע לימודי או מקצועי בתחומי המחשוב והתקשורת. עוד נמצא כי הוא לא הוכשר מקצועית גם במסגרת תפקידו הקודם כ"מנהל המחלקה החקלאית" ולא הייתה לו השכלה בתחום החקלאות.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית מרום הגליל כי בהתחשב בכך שהיא הקימה מחלקה חדשה לנושא התקשוב שמטרתה הטמעת סביבת עבודה ממוחשבת וכך שלמנהל המחלקה אין רקע לימודי או מקצועי בתחום המחשוב, עליה לפעול לכך שישתתף בהכשרה מתאימה שתספק לו את הכלים הדרושים למילוי תפקידו המחייב התמצאות בסוגיות מקצועיות מגוונות וטיפול בעניינים.

המועצה האזורית מרום הגליל השיבה כי מנהל מחלקת התקשוב מתאים למילוי תפקידו ולכן מונה לתפקיד, וכי במרץ 2011 החל המנהל ללמוד ב"קורס מתאים לתפקידו" והיא תשקול לשלחו להשתלמויות נוספות בתחום עיסוקו.

מנהל מחלקת התברואה : המנהל משמש גם כקצין הביטחון (קב"ט) של המועצה. הבדיקה העלתה כי הוא לא עבר הכשרה במסגרת תפקידו, לא השתתף בהדרכות אחרות בתחום התברואה והוא אינו בעל רקע מקצועי בתחום.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית מרום הגליל כי עליה לפעול להכשרתו של מנהל מחלקת התברואה במסגרת תפקידו.

המועצה האזורית מרום הגליל מסרה בתשובתה כי אף שמנהל מחלקת התברואה ממלא את תפקידו כיאור, היא מקבלת את הערת משרד מבקר המדינה ותבחן את האפשרות לשלחו להדרכה מתאימה.

מנהל אגף תחבורה, מוניציפלי, חזות יישובים ואחזקה: בשנים 1994-2003 שימש המנהל כממונה על חזות יישובי המועצה ועל התחבורה בתחום שיפוטתו. בשנת 2005 הוא פרש מעבודתו במועצה, אך באוקטובר 2009 זכה במכרז פומבי שהיא פרסמה לתפקיד "מנהל אגף התחבורה" וחזר לעבוד במועצה.

נמצא כי ב-17.2.10 שלח ראש המועצה למנהל כתב מינוי ובו נכתב: "מתכבד למנותך כמנהל אגף תחבורה, מוניציפלי, חזות יישובים ואחזקה וזאת החל מפברואר 2010", אף על פי שהמכרז שבו זכה המנהל היה לתפקיד מנהל אגף התחבורה בלבד.

הבדיקה העלתה כי לא זו בלבד שהמועצה הטילה על מנהל האגף סמכויות שלא בהתאם לתנאי המכרז, אלא שמאז מונה לתפקיד מנהל אגף התחבורה הוא לא השתתף בהכשרות מקצועיות בתחומים שעליהם הוא ממונה ואף לא בהכשרה ניהולית.

המועצה האזורית מרום הגליל השיבה כי המנהל "מונה מלכתחילה כמנהל אגף התחבורה ולשם חיסכון בעלויות בחרה המועצה להטיל עליו גם את התפקיד בקשר לחזות היישובים והמוניציפלי".

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית מרום הגליל כי מינוי מנהל אגף תחבורה והוספת תחומי אחריות לניהולו ללא פרסום מכרז כחוק ובלי שהוא עבר הכשרה מקצועית מתאימה מעוררים חשש לפגיעה בעקרון שוויון ההזדמנויות.

עיריית קריית אתא

הבדיקה העלתה כי מנהל מוקד החירום העירוני (מח"ע) שמונה לתפקידו בינואר 2004, האחראי לשלושה מוקדנים, לא השתתף בכל הדרכה מקצועית או ניהולית הנוגעות לתפקידו. עוד העלתה הבדיקה כי מנהלת המחלקה לשירותים חברתיים שמונתה לתפקיד בפברואר 2010 לא השתתפה בהכשרה ניהולית. נמצא כי באותו חודש, סמוך למועד מינויה, היא שלחה למפקחת ארגון ומינהל במשרד הרווחה מכתב ובו כתבה כי "בהמשך לזכייתי במכרז של מנהלת הרווחה בקריית אתא, אני מבקשת להשתתף בקורס המנהלים למחלקות גדולות" ואף שלחה העתק של המכתב למנהל כוח

אדם בעירייה. הועלה כי במועד סיום הביקורת, נובמבר 2010, עדיין לא יצאה המנהלת לקורס ולא קיבלה את תשובת העירייה על הבקשה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית קריית אתא כי עליה לפעול להכשרתו המקצועית של מנהל מוקד החירום העירוני במסגרת תפקידו ולהכשרתה הניהולית של מנהלת המחלקה לשירותים חברתיים.

עיריית קריית אתא השיבה כי מנהל מוקד החירום העירוני לא השתתף בהשתלמויות בתחום עיסוקו "מאחר ולא נערכו השתלמויות ייעודיות למנהלי מוקד עירוני דבר שאינו באחריות העירייה". לגבי מנהלת המחלקה לשירותים חברתיים ציינה העירייה כי היא לא השתתפה בקורס למנהלי מחלקות רווחה כיוון שהוא עדיין לא יצא לפועל מאז מינויה לתפקיד.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית קריית אתא כי שלא כנאמר בתשובתה, גורמי ההדרכה השונים מארגנים מפעם לפעם השתלמויות למנהלי מוקדים עירוניים. למשל, מרכז השלטון המקומי ארגן בדצמבר 2009 כנס מקצועי של שלושה ימים שיועד להם. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי עליה לברר מהו מועד פתיחת הקורס הקרוב למנהלי מחלקות לשירותים חברתיים ולהביא את הדבר לידיעת מנהלת המחלקה לשירותים חברתיים.

עיריית נצרת

ממלא מקומו של מנהל מחלקת פיקוח תברואי: הבדיקה העלתה כי מאז מונה המנהל לתפקידו, במרץ 2005, הוא לא השתתף בהשתלמויות בתחום עיסוקו.

ממלא מקום המנהל ציין בתשובתו ממרץ 2011 כי העירייה לא מסרה לו כל מידע על השתלמויות מקצועיות במסגרת תפקידו.

הכשרת מנכ"לים ברשויות המקומיות

מתחילת שנות התשעים של המאה העשרים חל גידול ניכר במספר המנכ"לים ברשויות המקומיות, מאחר שתחומי פעילותן נעשו מורכבים יותר מהבחינה הארגונית, ומאחר שחל גידול במספר עובדיהן ובהיקף המחזור הכספי שלהן. המנכ"ל הוא המנהל הבכיר ברשות המקומית, בעל סמכויות ותחומי אחריות נרחבים, והוא אחראי לניצול משאביה באופן המיטבי ולהתאמת המערכת המוניציפלית לשינויים ולחידושים. כדי שיוכלו המנכ"לים לעמוד באתגרים המוטלים עליהם, הם נדרשים להיות בעלי הכשרה ניהולית ומקצועית בתחום השלטון המקומי.

גופי ההדרכה השונים מארגנים פעילויות הדרכה מגוונות המיועדות, בין היתר, למנכ"ל הרשות המקומית. למשל, מחלקת ההדרכה במרכז השלטון המקומי ארגנה בנובמבר 2008 קורס להכשרת מנכ"לים בחברות עירוניות בהיקף 350 שעות לימוד שיועד גם לראשי רשויות, לסגניהם ולמנכ"לים. בינואר 2010 היא קיימה קורס דומה בהיקף 300 שעות לימוד, ובפברואר 2011 היא פתחה לראשונה קורס ייעודי למנכ"לים בעיריות בהיקף 300 שעות לימוד. כמו כן היא ארגנה

בשנת 2009 "אימון ארגוני - תכנית הכשרה למנהלים בכירים ולנבחרים ברשות המקומית" בהיקף 160 שעות לימוד. גם הרשויות המקומיות עצמן מארגנות אימון ארגוני למנהלים הבכירים שלהן.

הבדיקה העלתה כי מנכ"לית המועצה האזורית הגליל העליון, שמונתה לתפקידה בשנת 2001, ומנכ"ל עיריית נצרת, שמונה לתפקידו בשנת 2006, לא השתתפו בהכשרה מקצועית במסגרת תפקידם כמנכ"לים ולא השתתפו מאז מינויים בהשתלמויות המיועדות למנהלים בכירים ברשות המקומית. עוד העלתה הבדיקה כי מנכ"ל עיריית תמרה שמונה לתפקידו בשנת 1997 לא השתתף בהכשרה ניהולית.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריות נצרת ותמרה ולמועצה האזורית הגליל העליון כי נוכח מעמדו של המנכ"ל ברשות המקומית, השפעתו וסמכויותיו, עליה לפעול להכשרתם של המנכ"לים במסגרת תפקידם בתחום ניהול השלטון המקומי.

מנכ"ל עיריית נצרת ציין בתשובתו ממרץ 2011 כי מאז החל לכהן כמנכ"ל העירייה ועד סוף שנת 2010 שום "גורם ממלכתי" לא ארגן תכנית להכשרת מנכ"לים ברשויות המקומיות. הוא הוסיף ש"בימים אלה" הוא נרשם לתכנית ההכשרה למנכ"לי עיריות שארגן מרכז השלטון המקומי בשיתוף המפעמים.

מנכ"לית המועצה האזורית הגליל העליון השיבה במרץ 2011 כי היא נבחרה לתפקידה בזכות הרקע המקצועי שלה וניסיונה בניהול מערכות מגוונות. היא הוסיפה כי במהלך כהונתה בתפקיד היא השתתפה בהדרכות מקצועיות שארגנו המפעמים, מרכז השלטון המקומי ופורום המנכ"לים של מרכז השלטון המקומי בתחומים מקצועיים שונים. כן השתתפה בכנסים והשתלמויות קצרות שיועדו למנכ"לים.

הכשרת עובדי הרשויות המקומיות והשתלמויות בתחום העיסוק

עובדי המערך הכספי

המערך הכספי ברשות המקומית כולל כמה יחידות מקצועיות חשובות בעלות השפעה ניכרת על תהליכי הליכה ברשות המקומית כגון יחידת התקציבים, יחידת השכר, יחידת הנהלת החשבונות, יחידת הגבייה ויחידת החיובים. מנהל אחראי לצוות העובדים בכל יחידה, ובראש המערך הכספי כולו עומד גזבר הרשות. הצלחת פעולותיה של הרשות המקומית תלויה בתכנונו של המשק הכספי שלה וביעילותו. פעילויות ההדרכה הנחוצות לעובדי המערך הכספי נקבעות לפי תחומי התמחותם - הנהלת חשבונות, תקציב, ארנונה, שכר, גבייה - ובמסגרתן מוקנים ידע ומיומנות בסוגיות הנוגעות לחקיקה הרלוונטית, לכספים, לכלכלה ולהכרת השלטון המקומי.

הבדיקה העלתה כי אחדים מהעובדים במערך הכספי בשבע מהרשויות המקומיות שנבדקו³⁸ לא השתתפו בהכשרה במסגרת תפקידם ובהשתלמויות בתחום עיסוקם. להלן דוגמאות:

38 עיריות נתניה, קריית אתא, נצרת, טבריה ותמרה והמועצות האזוריות הגליל העליון ומרום הגליל.

מחלקות הגבייה: הבדיקה העלתה כי כל חמש העובדות המועסקות במחלקת הגבייה בעיריית נתניה לא השתתפו בהכשרה במסגרת תפקידיהן בעירייה; עובד א' במחלקת הגבייה בעיריית קריית אתא³⁹ שהחל לעבוד במחלקה בשנת 1985 לא השתתף משנת 2000 בהשתלמויות בתחום עיסוקו, ועובדת ב' העובדת במחלקה משנת 1993 לא השתתפה בהשתלמויות מקצועיות משנת 2003; עובד במחלקת הגבייה בעיריית תמרה⁴⁰ לא השתתף בהשתלמויות בתחום עיסוקו משנת 1999; עובדת א' במחלקת הגבייה בעיריית נצרת⁴¹ לא השתתפה בשום הכשרה במסגרת תפקידה ולא השתתפה בהשתלמויות בתחום עיסוקה מתחילת עבודתה במחלקה בשנת 1996. עוד נמצא כי עובד ב' המכהן כמנהל מדור קבלת קהל במחלקה השתתף בהשתלמויות האחרונה בתחום עיסוקו בשנת 2002, ועובד ג', האחראי לגביית חובות "קשים" - בשנת 1999.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית נתניה, קריית אתא, תמרה ונצרת כי עליהן לפעול להכשרת עובדי מחלקת הגבייה ברשות המקומית במסגרת תפקידם ולוודא כי ישתתפו מפעם לפעם בהשתלמויות בתחום העיסוק על מנת לשמור על כשירותם המקצועית.

עיריית נתניה מסרה בתשובתה כי עובדי מחלקת הגבייה משתתפים בימי עיון בנושא ארנונה שמארגנת יחידת ההדרכה בעירייה ושומעים הרצאות מקצועיות אחת לחודש לשם "רענון"; עיריית קריית אתא מסרה כי מרבית עובדי מחלקת הגבייה השתתפו בקורס "סוגיות מעשיות בגבייה ברשות המקומית"; עובד מחלקת הגבייה בעיריית תמרה השיב באפריל 2011 כי כאשר ביקש מהעירייה להשתתף בהשתלמויות בתחום עיסוקו נדחה בנימוק שלנוכח המצב הכלכלי של העירייה אין ביכולתה לממן את לימודיו. עובדת א' במחלקת הגבייה בעיריית נצרת מסרה במרץ 2011 כי בשנת 2010 הציעה לה העירייה להשתתף בהשתלמויות מקצועיות במסגרת תפקידה אולם מסיבות אישיות היא לא השתתפה בה, ועובד ג' האחראי לגביית חובות "קשים" ציין בתשובתו ממרץ 2010 כי הוא משתתף בהדרכות הקשורות לעיקר עיסוקו בהפעלת תכנת מחשב ייעודית.

מחלקות הנהלת חשבונות: ארבע מחמש העובדות במחלקת הנהלת חשבונות במועצה האזורית הגליל העליון מועסקות בה שנים רבות: עובדת א' - משנת 1979; עובדת ב' - משנת 1982; עובדת ג' - משנת 1991; ומנהלת המחלקה - משנת 1981. הבדיקה העלתה כי ארבע העובדות האמורות לא השתתפו במסגרת תפקידן במחלקה בשום הכשרה או בהשתלמויות מקצועיות מאז החלו לעבוד בה. עוד נמצא כי העובדת החמישית במחלקה לא השתתפה משנת 2001 בהשתלמויות בתחום עיסוקה.

במחלקת הנהלת החשבונות בעיריית טבריה מועסקים חמישה עובדים. נמצא כי שלושה מהם לא הוכשרו במסגרת תפקידם ולא השתתפו בהשתלמויות בתחום עיסוקם מאז מונו לתפקיד: עובדת א', המטפלת בהכנסות העירייה מתקציבי פיתוח, שמונתה לתפקידה בשנת 1995; עובדת ב', המועסקת במחלקה משנת 1991 כאחראית לרישום הזיכויים; ועובדת ג', המועסקת בה משנת 2006. עוד נמצא כי עובדת ד' במחלקה לא השתתפה בהשתלמויות מקצועיות משנת 2007 - מועד תחילת עבודתה במחלקה.

39 המחלקה מונה שמונה עובדים.

40 המחלקה מונה שלושה עובדים.

41 המחלקה מונה תשעה עובדים.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית טבריה ולמועצה האזורית הגליל העליון כי אי-השתתפותם של עובדי מחלקת הנהלת החשבונות בהכשרות במסגרת תפקידם ובהשתלמויות בתחום עיסוקם במשך שנים רבות אינה תקינה, שכן הדבר עלול לפגוע ברמתם המקצועית של עובדי המחלקה, במוטיבציה שלהם ובתפקוד המחלקה כולה.

עוד העלתה הבדיקה כי מנהל החשבונות הראשי במחלקת הנהלת החשבונות בעיריית נצרת לא השתתף בהשתלמויות מקצועיות משנת 1992. כמו כן נמצא כי שניים מעובדי הנהלת החשבונות בעיריית נתניה המועסקים באגף הגזברות לא יצאו משנת 2002 להשתלמויות בתחום עיסוקם, מלבד השתתפות ביום עיון למינהל הכספים בנושא חוק התכנון והבנייה שהתקיים בפברואר 2009.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית נצרת ונתניה כי ראוי שיפעלו להשתתפותם של כל עובדי מחלקת הנהלת החשבונות בהשתלמויות בתחום עיסוקם כדי לסייע להם להתמודד עם השינויים והחידושים בתחום הניהול הכספי ברשות המקומית.

עיריית נתניה מסרה בתשובתה כי שני עובדי מחלקת הנהלת החשבונות סיימו ביוני 2007 את הקורס למינהל השלטון המקומי.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית נתניה כי אין בהשתתפות עובדי מחלקת הנהלת החשבונות בקורס מינהל השלטון המקומי משום תחליף לשמירה על כשירותם המקצועית של העובדים באמצעות השתתפות מפעם לפעם בהשתלמויות בתחום העיסוק.

עוזרת לחשבת השכר - המועצה האזורית מרום הגליל : הבדיקה העלתה כי עוזרת לחשבת השכר במועצה האזורית מרום הגליל, שמונתה לתפקידה בשנת 2008, לא הוכשרה במסגרת תפקידה, ולא השתתפה בהשתלמויות מקצועיות אף שלא היה לה רקע מקצועי בתחום.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית מרום הגליל כי עליה לפעול להכשרת עוזרת חשבת השכר במסגרת תפקידה.

העוזרת לחשבת השכר השיבה במרץ 2011 כי בעקבות הביקורת אישרה לה גזברית המועצה להשתתף בהשתלמות למנהלי ועובדי שכר שהתקיימה באותו החודש.

חשבת באגף הגזברות - עיריית נתניה : העובדת מועסקת כחשבת בעיריית נתניה מסוף שנת 1994, והיא בעלת השכלה גבוהה בכלכלה וידע בהנהלת חשבונות. נמצא כי משנת 2002 לא השתתפה העובדת בהשתלמויות בתחום עיסוקה, חוץ מאשר יום העיון למינהל הכספים בנושא חוק התכנון והבנייה שהתקיים בפברואר 2009.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית נתניה כי ראוי שתפעל לכך שהחשבת תשתתף בהשתלמויות בתחום עיסוקה.

עיריית נתניה מסרה בתשובתה כי היא מקבלת את הערת הביקורת "בכפוף לסדרי העדיפות להכשרה שתקבע במסגרת הצרכים".

כלכלנית ביחידת התקציבים - עיריית קריית אתא: העובדת, בעלת תואר ראשון בכלכלה ומינהל עסקים, החלה לעבוד בעירייה בשנת 1998 ומכהנת משנת 2005 כ"מנהלת מדור היטל השבחה" ביחידת התקציבים. נמצא כי היא לא עברה הכשרה במסגרת תפקידה ככלכלנית-תקציבאית ברשות מקומית, וכי היא לא השתתפה בקורס לימודי בנושא היטלי השבחה ואף לא השתתפה בהשתלמויות מקצועיות מספטמבר 2003.

עיריית קריית אתא השיבה כי מאחר שלא מתקיים שום קורס לימודי המתמקד בנושא היטלי השבחה הרי שהעובדת אכן לא השתלמה בנושא.

עובדי משאבי אנוש

יחידת משאבי אנוש אחראית לטיפול בצורכי העובדים ברשות המקומית, ומטרתה המרכזית היא מיצוי מרבי של משאבי האנוש והגברת תחושת ההשתייכות וההזדהות של העובדים להשגת מטרות הרשות תוך מתן אפשרות למימוש הפוטנציאל האישי שלהם ולמימוש זכויותיהם כעובדיה. יחידת משאבי אנוש מטפלת בין היתר בקליטת העובדים, במיונם ובהשמתם ביחידות השונות, בהסדרת תנאי עבודתם ובפיקוח על אופן מימוש זכויותיהם, בהנחלת משמעת לעובדים ובשיפור רמתם המקצועית. לפיכך עובדי משאבי אנוש נזקקים לידע מקצועי עדכני בתחומים מגוונים של ניהול משאבי אנוש ולפיתוח מיומנויות בתחומים אלו.

מחלקת משאבי אנוש בעיריית טבריה מונה שישה עובדים. הבדיקה העלתה כי סמנכ"ל משאבי אנוש, המכהן בתפקיד מפברואר 2008, לא השתתף בהכשרה מקצועית בתחום משאבי אנוש. עוד נמצא כי גם מנהלת המחלקה שמונתה לתפקידה בשנת 2008 וכיהנה כממלאת מקום משנת 2004 לא השתתפה בכל הכשרה מקצועית ובהשתלמויות בתחום עיסוקה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית טבריה כי כדי לאפשר טיפול ראוי במשאבי אנוש ברשות המקומית - דבר החיוני לתפקודה היעיל של הרשות - יש להקנות ידע מקצועי לעובדיה האחראים לנושא ולפתח את מיומנויותיהם. על העירייה לפעול להכשרת האחראים לתחום משאבי אנוש בהקדם ולהבטיח כי הם ישתתפו בהשתלמויות בתחום עיסוקם.

עיריית טבריה ציינה בתשובתה כי בעקבות הביקורת של משרד מבקר המדינה ישתתפו עובדי אגף משאבי אנוש בהכשרות ובהשתלמויות ל"רענון" בתחום עיסוקם.

עובדי הרכש

לעובדי יחידת הרכש ברשות המקומית תפקיד מרכזי ברשות, ויש להם השפעה על הניהול התקין ועל השמירה על הקופה הציבורית. לכן חיוני שהם יעבדו באופן מקצועי ויעיל ויהיו בקיאים בהתפתחויות שחלות בתחום. לצורך כך עליהם להיות מיומנים בכל הנוגע לבחינת צורכי הארגון, להגדרת דרישות לרכש, להליכי רכש ולהתקשרויות עם ספקים. נמצא כי מחלקת ההדרכה במרכז השלטון המקומי ארגנה בסוף שנת 2008 קורס לניהול רכש ולוגיסטיקה ברשות המקומית בהיקף

250 שעות לימוד, והוא יועד למנהלי רכש, לקניינים ולעובדים בתחום הרכש והלוגיסטיקה ברשות המקומית.

הבדיקה העלתה כי מנהל מחלקת הרכש והאספקה בעיריית נצרת לא השתתף בהשתלמויות בתחום עיסוקו משנת 1999, ומנהל מחלקת הרכש בעיריית תמרה לא השתתף בהשתלמויות בתחום עיסוקו משנת 2004.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית נצרת ותמרה כי נוכח הבקאות והמקצועיות הנדרשים מעובדי הרכש ונוכח העובדה כי הוטמעו תהליכים חדשים המיועדים לשיפור ביצועי המחלקה, ראוי שהן יפעלו לכך שעובדים אלה ישתתפו בהשתלמויות במסגרת תפקידם כדי להקנות להם ידע וכלים לשיפור מיומנותם המקצועית.

מנהל מחלקת הרכש והאספקה בעיריית נצרת השיב למשרד מבקר המדינה במרץ 2011 כי לאחר שהעירייה, שנכללה בתכנית הבראה, דחתה בשנת 2000 את בקשתו להשתתף בכנס שיועד למנהלי רכש ואספקה ברשויות המקומיות, הוא לא הגיש בקשות נוספות לצאת להשתלמויות בתחום עיסוקו.

עובדי רישוי עסקים

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים משנת 2004⁴² (להלן - חוזר המנכ"ל) פורסמו הגדרות תפקיד ודרישות משרה מחייבות⁴³ לארבעה בעלי תפקידים ביחידת רישוי עסקים של רשות מקומית - מנהל רישוי עסקים, פקיד רישוי עסקים, מפקח רישוי עסקים ובוחר תכניות (רישוי עסקים). במסגרת דרישות המשרה חויבו מפקחי רישוי עסקים ופקידי רישוי עסקים, בין היתר, ב"הכשרה משלימה בתחום רישוי עסקים מטעם מוסד מוסמך". לא נקבע בתוך כמה זמן ממועד קבלתם של עובדים אלה לתפקיד הם יידרשו לסיים את ההכשרה.

הבדיקה העלתה כי חלק מהעובדים ביחידות רישוי עסקים באחדות מהרשויות המקומיות שנבדקו לא הוכשרו במסגרת תפקידם ולא השתתפו בהשתלמויות בתחום עיסוקם. למשל, המועצה האזורית מרום הגליל הטילה בשנת 2006 על שניים מעובדיה לשמש כפקחים רב-תכליתיים אשר ממונים בין היתר על רישוי עסקים.

הבדיקה העלתה כי העובדים האלה לא הוכשרו במסגרת תפקידם אף שהוא מחייב ידע, הבנה והתמצאות. עוד נמצא כי אף שהמועצה האזורית לא דאגה להכשיר אותם בתחום עיסוקם הספציפי, היא אישרה להם ללמוד בשנים 2008 ו-2009 בקורס מינהל השלטון המקומי, מימנה חלק מעלות הקורס ונשאה בעלות ימי העבודה שלהם.

42 חוזר מנכ"ל מס' 3/04 מ-14.3.04.

43 דרישות המשרה, כפי שהן מופיעות בחוזר המנכ"ל, מחייבות רק את בעלי התפקידים האמורים שהחלו לכהן בתפקידם לאחר מועד פרסומם.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית מרום הגליל כי נוכח העובדה ששני העובדים האמורים ממונים על פיקוח רישוי העסקים במועצה, עליה להכשירם בתחום זה בהתאם להנחיות משרד הפנים שפורסמו בחוזר המנכ"ל.

המועצה האזורית מרום הגליל מסרה בתשובתה כי היא מקבלת את ההערה ותפעל להכשרת הפקחים בהתאם להוראות משרד הפנים.

עוד העלתה הבדיקה כי העובד האחראי משנת 1997 לתחום רישוי עסקים בעיריית תמרה לא השתתף בהשתלמויות בתחום עיסוקו משנת 2001.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית תמרה כי ראוי שתפעל לשתף את האחראי לתחום רישוי עסקים בהשתלמויות מקצועיות בתחום עיסוקו.

האחראי לתחום רישוי עסקים בעיריית תמרה מסר בתשובתו מפברואר 2011 כי משנת 2001 לא אישרה לו העירייה לצאת להשתלמויות בתחום עיסוקו, אף שביקש זאת בכל שנה, בנימוק של היעדר תקציב לנושא.

פקחים עירוניים

יחידת הפיקוח העירוני אחראית לאכיפת חוקים שתכליתם לשמור על איכות החיים ברשות המקומית. פקחים עירוניים עוסקים, בין היתר, במניעת מפגעים המזיקים לסביבה, בשמירת הסדר הציבורי, בפיקוח על העמדתם של רכבים וחנייתם ובפיקוח על אתרי רחצה ברשות המקומית.

הבדיקה העלתה כי חמישה מעובדי הפיקוח העירוני בעיריית נתניה לא הוכשרו במסגרת תפקידם, וכי שלושה מהם לא השתתפו בהשתלמויות בתחום עיסוקם.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית נתניה כי ראוי שתפעל להכשרת עובדי הפיקוח העירוני בתחומי אחריותם ותבטיח את השתתפותם בהשתלמויות בתחום עיסוקם.

עיריית נתניה מסרה בתשובתה כי שניים מחמשת עובדי הפיקוח העירוני המוזכרים החלו במרץ 2011 להשתתף בקורס "ניהול הפיקוח הסביבתי" - הכשרה למנהלי יחידות פיקוח ברשויות המקומיות בהיקף 56 שעות לימוד - ועובד שלישי החל באותו חודש להשתתף בקורס של שישה מפגשים להכשרת פקחים עירוניים לאכוף חוקים על פי חוק האכיפה הסביבתית.

עובדי הפיקוח על הבנייה בוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה

בחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965⁴⁴ (להלן - חוק התכנון והבנייה), נקבע כי שר הפנים רשאי להכריז בצו על שטח כעל מרחב תכנון מקומי. עוד קובע החוק כי "לכל מרחב תכנון מקומי תהיה ועדה מקומית לתכנון ולבניה (להלן - ועדה מקומית)"⁴⁵, וכי "במרחב תכנון מקומי הכולל תחום רשות מקומית אחת בלבד, תהיה מועצת הרשות המקומית - הועדה המקומית"⁴⁶. הוועדה המקומית מופקדת על הסדרת פעילויות התכנון והרישוי במרחב התכנון שבתחום שיפוטתה ועל אכיפת הוראות חוק התכנון והבנייה, על הפיקוח בנושא הבנייה ועל התאמת הבנייה להוראות החוק. לצורך ביצוע תפקידה הוועדה מעסיקה עובדים מקצועיים כגון מהנדסים, בודקי תכנון ועובדים האחראים לפיקוח על הבנייה (להלן - מפקחי בנייה).

פעילותם של מפקחי הבנייה כוללת מעקב אחר הבנייה בהתאם להיתר הבנייה, איתור חריגות בנייה ושימושים חורגים וטיפול בהם, הוצאת צווי הפסקת עבודה, טיפול בצווי הריסה והעברת חומר לייעוץ משפטי לשם הכנת כתבי אישום. תחום הפיקוח על הבנייה מחייב השכלה מקצועית ייעודית, ידע בנושא חוק התכנון והבנייה והכשרה הנדסית מתאימה.

הבדיקה העלתה כי אחדים ממפקחי הבנייה בוועדות המקומיות של עיריות טבריה, קריית אתא ואשקלון לא הוכשרו למלא את תפקידם המקצועי באותן ועדות ולא השתתפו בפעילויות הדרכה לשמירת כשירותם:

הוועדה המקומית טבריה: עובד א' מכהן כמפקח בנייה ובודק תכנון בנייה משנת 1978, ובשנת 2004 הוא מונה גם לתפקיד ממלא מקום עוזר מהנדס העיר טבריה. הבדיקה העלתה כי הוא לא השתתף בהשתלמויות מקצועיות בתחום עיסוקו משנת 2003.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית טבריה כי עליה לפעול להשתתפותו של מפקח הבנייה, המכהן גם כממלא מקום עוזר מהנדס העיר, בהשתלמויות מקצועיות לשמירה על כשירותו.

הוועדה המקומית קריית אתא: במדור פיקוח על הבנייה מועסקים שני עובדים הרשומים בפנקס המהנדסים והאדריכלים במדור להנדסה אזרחית. נמצא כי עובדת א' לא השתתפה בכל הכשרה או השתלמות בתחום עיסוקה מאז החלה לעבוד בתפקידה בשנת 2001. עוד נמצא כי עובד ב' השתתף בשנת 2000 ב"השתלמות למפקחי בנייה - סמכות שוטר" בהיקף 40 שעות לימוד, אך במועד סיום הביקורת עדיין לא השתתף בפעילות הדרכה נוספת לשמירת כשירותו.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית קריית אתא כי נוכח חשיבותו של תחום הפיקוח על הבנייה ברשות המקומית והשפעתו על חיי היום-יום של התושבים, עליה לדאוג שלמפקחים על הבנייה מטעמה יהיה הידע המקצועי המתאים לביצוע תפקידם, ולצורך כך עליהם, בין היתר, להשתתף בהכשרה מקצועית מתאימה ובהשתלמויות לשמירה על כשירותם.

44 סעיף 13(א) לחוק.

45 סעיף 17 לחוק.

46 סעיף 18(א).

עיריית קריית אתא השיבה כי הממונה על ההדרכה בעירייה פנתה במהלך שנת 2010 למפעמים, למנהל תחום הפיקוח על הבנייה במחוז חיפה במשרד הפנים ולמחלקת ההדרכה של מרכז השלטון המקומי בבקשה לשלוח את המפקחים על הבנייה להדרכה מתאימה בנושא. עוד ציינה העירייה כי ההכשרות המיועדות למפקחי הבנייה הן באחריות משרד הפנים ולא באחריות העירייה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית קריית אתא כי האחריות להכשרת עובדיה במסגרת תפקידם, ובכלל זה להכשרת מפקחי הבנייה, מוטלת עליה.

הוועדה המקומית אשקלון: הבדיקה העלתה כי בודקת תכניות הנדסה א'⁴⁷ העובדת במחלקה משנת 1995 לא עברה הכשרה במסגרת תפקידה כבודקת תכניות.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית אשקלון כי עליה לפעול להכשרתה של בודקת התכניות במסגרת תפקידה.

בודקת תכניות הנדסה א' השיבה במרץ 2011 כי בשנת 2008 אישרה העירייה לכמה בודקי תכניות להשתתף בקורס "בודקי תכניות ובקשות להיתרים" מטעם מפעם השרון, אך האפשרות להשתתף בקורס לא הובאה לידיעתה.

חברי ועדת המכרזים

החוק⁴⁸ מחייב רשות מקומית להתקשר בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה על פי מכרז פומבי בנושא. רשות רשאית להתקשר בחוזה על פי מכרז שאינו פומבי או להיות פטורה ממכרז רק במקרים מיוחדים המצוינים במפורש בחוק.

בסעיף 148(א) לפקודת העיריות נקבע כי מועצת העיר תבחר מבין חבריה "ועדת מכרזים קבועה שתפקידה לבדוק הצעות מחירים המוגשות לעיריה בעקבות פרסום מכרז ולהמליץ לפני ראש העיריה על ההצעה שלדעת הועדה ראויה לאישור". הוראה דומה חלה גם על מועצות מקומיות⁴⁹ ועל מועצות אזוריות⁵⁰.

יצוין כי תיקון משנת 2009 לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, עיגן את החובה להכשיר את חברי ועדות המכרזים של משרדי הממשלה ויחידות הסמך של משרדים אלה בקבעו⁵¹ כי חברי ועדות אלה "יהיו מי שעברו הכשרה לפי תכנית שאושרה בידי החשב הכללי, זולת אם אישר

47 בוועדה מועסקים שישה בודקי תוכניות הנדסה.

48 סעיף 197 לפקודת העיריות [נוסח חדש]; תקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987; סעיף 192 והתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950; סעיף 89 והתוספת השנייה לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958.

49 סעיף 123 לצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950.

50 סעיף 440 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958.

51 סעיף 42ב(א)(1) לתקנות.

הדרכת עובדי הרשויות המקומיות

החשב הכללי כי אותו חבר פטור מהכשרה כאמור, מנימוקים שיירשמו". נמצא כי לנוכח התיקון לתקנות, ואף שחובת ההכשרה לא חלה על חברי ועדות המכרזים ברשויות המקומיות, ארגנה מחלקת ההדרכה במרכז השלטון המקומי בשנת 2010 קורס בנושא "חוזים וחובת המכרזים" בהיקף 60 שעות לימוד, והוא יועד לחברי ועדות המכרזים ולבעלי תפקידים בכירים ברשויות המקומיות בעלי זיקה לנושא.

הבדיקה העלתה כי חברי ועדות המכרזים בשש מהרשויות המקומיות שנבדקו - נתניה, קריית אתא, מרום הגליל, אשקלון, טבריה ונצרת - לא הוכשרו בנושא ולא השתתפו בהשתלמויות הנדרשות לצורך מילוי תפקידם.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח תפקידם המורכב והרגיש של חברי ועדות המכרזים ברשויות המקומיות, ונוכח העובדה שיש לתפקיד זה השפעות נרחבות מהבחינה הכספית והאתית, על משרד הפנים והרשויות המקומיות לפעול להכשירם לתפקיד באמצעות פעילויות הדרכה המקנות ידע משפטי מעודכן בתחום דיני המכרזים ובקיאות ביישום נושא המכרזים במסגרת פעילותה של הרשות המקומית.

מנהלת האגף המוניציפלי במשרד הפנים מסרה בתשובתה מאפריל 2011 כי מפעם מישור יהודה, המתמחה בנושא מכרזים, הכין ופרסם בנובמבר 2008 חוברת הדרכה לנבחרים ברשויות המקומיות בנושא ועדת מכרזים. עוד מסרה כי במרץ 2011, לאחר שהתקבלה טיוטת דוח הביקורת, ארגן מפעם מישור יהודה קורס מקצועי בהיקף 40 שעות לימוד בנושא דיני מכרזים המיועד לבכירים ברשויות המקומיות, וכי נרשמו אליו 19 חברי ועדות מכרזים בלבד. לדבריה מפעם השרון אמור לפתוח במאי 2011 קורס נוסף בנושא.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח חשיבותו ורגישותו של תפקיד חבר ועדת המכרזים ברשות המקומית, ראוי כי משרד הפנים יבהיר לחברי ועדות המכרזים כי יש צורך להכשירם לתפקיד וינחה אותם להשתתף בהדרכות שמקיימים המפעמים בנושא.

עיריית נתניה השיבה כי אף שהתיקון בתקנות חובת המכרזים משנת 2009 לא חל על הרשויות המקומיות, העירייה תשקול לקראת תכנון שנת התקציב הבאה "לפעול להכשרת חברי ועדת המכרזים העירונית בתוכנית השתלמות מקצועית בנושא הדרכות מכרזים וזאת במידה ומשרד הפנים יכין תכנית כלל ארצית לחברי מועצה מכהנים". המועצה האזורית מרום הגליל מסרה כי זמן קצר לפני כן הוצע לחברי ועדת המכרזים במועצה להשתתף בהשתלמות בנושא דיני מכרזים, אך איש מהם לא נרשם אליה; המועצה הוסיפה כי אף שאינה רשאית לכפות על חברי ועדת המכרזים לצאת להשתלמות בנושא, היא תפעל "ככל יכולתה להוצאת חברי ועדת המכרזים להשתלמות בעתיד". עיריית אשקלון ציינה בתשובתה כי היא יזמה בשנת 2008, בשיתוף המפעם, הכשרה של חברי מועצה חדשים שכללה היבטים הקשורים לעבודת ועדות המועצה.

סיכום והמלצות

ממצאי הביקורת מלמדים כי משרד הפנים לא פעל באופן מקיף ומתוכנן למסד הדרכה ראויה בשלטון המקומי, ורשויות מקומיות שנבדקו לא ייחסו להדרכה את החשיבות הראויה, אף שמדובר בכלי עיקרי להקניית ידע לעובדיהן ולשיפור מיומנויותיהם. הדבר מתבטא בכך שמנהלים ועובדים לא השתתפו בהכשרות במסגרת תפקידם ולא השתתפו בהשתלמויות בתחום עיסוקם לצורך שמירה על כשירותם.

על משרד הפנים, כגוף המופקד על פעולתו של השלטון המקומי, להכין קווים מנחים בנושא ההדרכה בשלטון המקומי שבמסגרתם ייקבעו יעדי ההדרכה, ועליו להנחות את הרשויות המקומיות להכשיר את עובדיהן כראוי במסגרת תפקידם ולקיים בקרה על ניהול מערך ההדרכה ברשויות. כמו כן על המשרד לתת את הדעת על השפעת הקיצוץ המתמשך בתקצוב המפעמים על יכולתם לקדם את הפעילות המקצועית והניהולית בשלטון המקומי.

נוכח הצורך של הרשויות המקומיות בהדרכה אפקטיבית לעובדיהן, עליהן להקים מערך הדרכה יעיל ומקצועי, לתת לו את המעמד הראוי ולהקצות לו את המשאבים הנדרשים כדי לקיים תהליך הדרכה שיטתי הכולל את הכשרת העובד לתפקידו, את הסמכתו, את חניכתו במסגרת התפקיד, את מתן הכלים הארגוניים לביצוע תפקידו ואת הערכת תפקודו. לשם כך על כל רשות מקומית להכין תכנית הדרכה שנתית מסודרת ומובנית לניהול פעילות ההדרכה, להכין נוהל הדרכה שיכלול עקרונות מנחים ואמות מידה ברורות להשתתפות העובדים בפעילויות ההדרכה ולמימונן, למנות ועדת הדרכה שתדון בבקשות העובדים להשתתף בפעילויות הדרכה ולפקח על נוכחותם בהדרכות כנדרש, בין היתר באמצעות המצאת תעודות סיום. על הרשויות המקומיות לנהל את תהליך ההדרכה בשקיפות ולפי צורכיהן ומגבלות התקציב.

על הרשויות המקומיות לפעול להכשרת המנהלים שלהן בשני מישורי הפעולה החיוניים להצלחה בתפקידם - המישור הניהולי, שבמסגרתו עליהם לרכוש מיומנויות בניהול צוות עובדים, והמישור המקצועי הקשור לתחומי ההתמחות של היחידה שהם מנהלים. כמו כן עליהן לפעול להכשרת יתר עובדי יחידות הרשות המקומית במסגרת תפקידם ולדאוג להשתתפותם בהשתלמויות בתחום עיסוקם.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים ולרשויות המקומיות כי אין די בכך שהעובד יעמוד בדרישות ההשכלה וביתר תנאי הסף הנחוצים להגשת מועמדותו לתפקיד ברשות המקומית, ויש להבטיח שבמהלך כהונתו בתפקיד הוא ירכוש את המיומנות הנדרשת לביצוע תפקידו באמצעות פעילויות הדרכה שוטפות.