

## עיריית נתניה - קבלת עובדים<sup>11</sup>

בינואר 1997 העסיקה עיריית נתניה, במישרין ובעקיפין, 2,084 עובדים ב- 1,6646.25 מישרות, לפי הפירוט הבא: במישרין - 1,406 עובדים ב- 1,327 מישרות; באמצעות קבלנים - 47 עובדים ב- 39.5 מישרות; באמצעות התאגידים העירוניים - 631 עובדים ב- 279.75 מישרות.

### קבלת עובדים לעבודה ללא מיכרז

בפקודת העיריית [נוסח חדש] נקבע, כי לא יתמנה אדם לעובד עירייה, אלא לאחר שראש העירייה או מי שהוא הסמיכו לכך, הכריז על המישרה בפומבי על-פי כללים ששר הפנים יקבע בתקנות. בתקנות העיריות (מיכרזים לקבלת עובדים), התש"ס-1979 (להלן - תקנות המיכרזים), נקבעה החובה של קיום מיכרז פומבי לגבי קבלת עובדים למישרות בעירייה כמפורט להלן: (1) למישרות בדרגה 4 ומעלה בדירוג המינהלי, ועל-פי תיקון לתקנות המיכרזים, ממאוס 1995, בדרגה 7 ומעלה; (2) למישרות בדרגה 34 ומעלה של דירוג ההנדסאים והטכנאים, וממאוס 1995 בדרגה 37 ומעלה; (3) למישרות בדרגה כלשהי של הדירוגים המיקצועיים האחרים.

התקנות פוטרות מחובת מיכרז מורים, גננות ועובדים סוציאליים כשירים. עוד פטורים מחובת מיכרז מנהל לישכה או מזכיר אישי של ראש עירייה ומזכיר אישי של סגן ראש העירייה בשכר, שהעסקתו אושרה על-ידי המועצה.

מיום 1.1.1993 ועד ל- 31.12.1996 (להלן - התקופה הניסקרת) התקבלו לעבודה בעירייה 244 עובדים. 168 עובדים נתקבלו למישרות שהיו פטורות מחובת מיכרז (עובדי הוראה, עובדים סוציאליים, מנהלת לשכת ראש העירייה, מזכיר אישי של סגן ראש עירייה בשכר ועובדים שדרגתם לא חייבה פירסום מיכרז). 76 העובדים האחרים נתקבלו למישרות שאיושן חייב במיכרז.

נמצא, כי מתוך 76 העובדים האמורים, 58 עובדים נתקבלו לעבודה ללא מיכרז וביניהם מהנדסים במינהל ההנדסה, עורכי-דין במחלקה המשפטית, פסיכולוגים ולבורנטים. העירייה נהגה לקבל לעבודה, ללא מיכרז, עובדים בדירוגים המיקצועיים האמורים, בדרך של שיגרה, על אף שקבלתם חייבה קיום מיכרז.

להלן פרטים על חמישה מיקרים של קבלת עובדים למישרות בכירות ללא מיכרז:

<sup>11</sup> בעניין קבלת עובדים לעבודה ללא מיכרז ומינויים פוליטיים ראה גם דו"ח מבקר המדינה על קבלת עובדים ומינויים פוליטיים ברשויות המקומיות ממאי 1998, ובדו"ח זה בעמ' 11.

## 1. מנהלת מחלקת תקציב רגיל

ביוני 1994 התקבלה עובדת ארעית למישרת עוזר גיזבר, כדי למלא את מקומה של מנהלת המחלקה לתקציב רגיל שיצאה לחופשת לידה. נקבע, כי עבודתה תופסק לא יאוחר מ- 20.9.1994; על-אף זאת המשיכה העובדת בתפקידה גם אחרי המועד שנקבע, ובנובמבר 1994 הורה מנכ"ל העירייה, כי העסקת העובדת תימשך. בפברואר 1995 מינה אותה ראש העירייה למישרה של מ"מ מנהלת מחלקת תקציב רגיל בדרגה 7 בסולם הדירוג המינהלי, וקבע כי התנאים הנילווים לשכרה, שיחולו למפרע מתחילת עבודתה בעירייה, יהיו כמו של מנהל מחלקה. ביוני 1996 מינה ראש העירייה את העובדת למנהלת מחלקת התקציבים, והורה שתנאי שכרה יהיו כמו של סגן מנהל אגף.

העובדת מונתה לכל מישרותיה דלעיל ללא מיכרז, כדרוש. ראש העירייה הורה להעניק לה בתחולה מאפריל 1996: תוספת ייחודית שקיבלו עובדי מינהל כספים בשיעור של 40%; תמורה עבור 30 "שעות נוספות גלובאליות", לפי ערך של 135% לכל שעה; החזר הוצאות נסיעה בשיעור של 1,250 ק"מ לחודש; מיכסה של 400 שיחות טלפון בחודש; חליפת ייצוג אחת לשנה.

משרד הפנים הוציא לאור, בשנת 1992, קובץ ניתוח עיסוקים ותיאורי תפקידים בשלטון המקומי, ככלי ניהולי מומלץ לרשויות המקומיות. בקובץ העיסוקים נקבע, כי מאייש מישרת תקציבן ראשי או נציג יחידת תקציבים יהיה בעל תואר ראשון בכלכלה או לפחות מנהל חשבונות מדופלם. העובדת סיימה את לימודיה באוניברסיטה במגמה להכשרת הנדסאים, אינה בעלת השכלה המתאימה לתפקידה, ובתקופה שקדמה לעבודתה בעירייה היא לא עסקה בנושאי תיקצוב.

## 2. מנהלת הרשות העירונית למלחמה בסמים

סמוך לאחר הבחירות לרשויות המקומיות, שנתקיימו בנובמבר 1993, נתקבלה עובדת, לפי אישורו של ראש העירייה, למישרה של מזכירה במינהלת תעשייה ופיתוח. במאי 1995 מינה ראש העירייה את העובדת למישרה של מנהלת הרשות העירונית למלחמה בסמים בדרגה 7 בסולם הדירוג המינהלי החדש. ראש העירייה קבע, כי תנאי שכרה יהיו כמו של מנהל מחלקה.

העובדת מונתה למישרת מנהלת הרשות העירונית למלחמה בסמים בלא שהוגדרו תפקידיה וסמכויותיה, בלא מיכרז, בלא שהיה ידוע לעירייה מהי רמת השכלתה, והאם כישוריה מתאימים למישרה האמורה. יצויין, כי בטופס השאלון האישי לא מילאה העובדת פרטים לגבי השכלתה. בעירייה לא נמצא תיעוד כלשהו על מידת התאמתה לתפקיד, למעט תעודה המאשרת, כי בשנת 1990 סיימה היא השתלמות בת 40 שעות בנושא המלחמה בסמים.

### 3. "מרכז הכנסות הממשלה"

עד מאי 1995 לא היה בעירייה תפקיד של "מרכז הכנסות הממשלה". במאי 1995 נחתם חוזה אישי עם עובד לתפקיד מרכז הכנסות הממשלה של העירייה. בחוזה נקבע, כי תשולם לו משכורת בשיעור של 40% ממשכורת "בדרגת מנכ"ל"<sup>12</sup> עוד נקבע, כי "בביצוע תפקידו יהיה העובד כפוף לראש מינהל הכספים". העובד מילא את התפקיד האמור עד 15.6.1996.

בתיקו האישי לא נמצאו נתוניו האישיים (שאלון אישי) או פרטים על רמת השכלתו, פרטים על מקומות עבודה קודמים ופרטים על ניסיון קודם בעבודה.

על-פי הוראת ראש העירייה מ-1.9.1996 התקבל עובד אחר לתפקיד האמור, אף הוא ללא מיכרו. גם עימו נחתם חוזה אישי. בחוזה נקבע, כי לעובד תשולם משכורת בשיעור של 40% ממשכורת "בדרגת מנכ"ל" (כמבואר לעיל).

הבדיקה העלתה, כי העירייה לא הגדירה את צורכי העירייה שעמדו בבסיס קביעת משרה לתפקיד האמור ולא הגדירה את הכישורים הדרושים למילוי. בחוזים שנכרתו עם שני העובדים לא נקבעו תחומי פעילותם והנושאים בהם יעסקו.

### 4. ראש מינהלת תעשיות

בראשית אוגוסט 1994 הורה מנכ"ל העירייה דאז לקבל עובד לעבודה במינהלת התעשיות באמצעות חברת כוח-אדם. מנהל אגף משאבי אנוש הורה לחברת כוח-האדם לשלם לו 7,500 ש"ח ברוטו, סכום אותו תקבל החברה מהעירייה בתוספת עמלה בשיעור של 35% (לא כולל מע"מ).

באפריל 1996 הורה ראש העירייה לגיזבר העירייה למנות את העובד לראש מינהלת תעשיות בחוזה אישי ולשלם לו משכורת בשיעור של 65% ממשכורת "בדרגת מנכ"ל". העירייה חתמה עם העובד, ביום 30.4.1996, על חוזה אישי על-אף שמישרה זו אינה נמנית עם המישרות אותן ניתן לאייש באמצעות חוזה אישי.

הביקורת העלתה, כי העובד מונה לתפקיד ראש מינהלת תעשיות ללא מיכרו, וכי בתיקו לא נמצאו פרטים על רמת השכלתו, על מקומות עבודה קודמים ועל ניסיון קודם בתחום העסקתו.

<sup>12</sup> המשכורת משולמת לפי טבלת משכורת כוללת לעובדים סטטוטוריים בכירים ברשות מקומית בסדר גודל של עיריית נתניה (דרגה 9).

## 5. ממלא-מקום עוזרת מנכ"ל העירייה

בינואר 1995 נתקבלה עובדת למישרת מזכירה במינהלת תעשיות. את שכרה שילמה לה חברת כוח-אדם, שסיפקה שירותי כוח-אדם לעירייה. במאי 1995 מינה ראש העירייה את העובדת לתפקיד מזכירת מינהל התעשיות, וקבע, כי תנאי שכרה יהיו כתנאי שכרה של מנהלת מחלקה. עוד קבע ראש העירייה, כי העובדת תדורג בדרגה 8 בסולם הדירוג המינהלי החדש. למינוי האמור לא קדם מיכרז, כנדרש בתקנות המיכרזים.

בתחילת יוני 1995 החליט ראש העירייה למנותה לממלא-מקום עוזרת מנכ"ל העירייה, גם הפעם ללא מיכרז, כנדרש בתקנות המיכרזים.

## העסקת עובדים באמצעות חברות כוח-אדם

עיריית נתניה נוהגת מזה שנים להעסיק עשרות עובדים שמספקות לה חברות כוח-אדם. בשנים 1993 עד 1996 שילמה העירייה לאותן חברות את הסכומים הבאים: כ- 1.1 מיליון ש"ח, כ- 1.7 מיליון ש"ח, כ- 2.5 מיליון ש"ח וכ- 2.5 מיליון ש"ח, כסדר השנים. מיספר העובדים מחברות כוח-אדם גדל בתקופה דצמבר 1992 - דצמבר 1996 פי 2.5 וההוצאה השנתית על שכרם באותה תקופה גדלה פי 2.2.

בפקודת העיריות נקבע, כי לא תתקשר עירייה בחוזה לביצוע עבודה אלא על-פי מיכרז. הביקורת העלתה, כי העירייה התקשרה עם חברות כוח-אדם שונות ללא מיכרז, כדרוש. שיעור העמלה ששילמה העירייה לחברות כוח-האדם, עימן התקשרה בשנים האחרונות, נע בין 34% ל-38.5% מסך כל המשכורות ששולמו לעובדים.

רק באמצע שנת 1996 החלה העירייה לנהל מגעים עם חברת שירותי כוח-אדם, שזכתה במיכרז שפורסם על-ידי החברה לפיתוח משאבי אנוש בשלטון המקומי (1995) בע"מ. באמצע יוני 1996 דרשה החברה הזוכה, כ-25% עמלה בגין העסקת עובד מטעמה עד שלושה חודשים, כ-30% עמלה בגין העסקת עובד מהחודש הרביעי עד החודש ה-11 וכ-38% בגין העסקת עובד מהחודש ה-11 ואילך. את מרבית העובדים מחברות כוח-אדם העסיקה העירייה בשנים האחרונות כחצי שנה בממוצע; מכאן, שהעירייה שילמה לחברות אלו עמלות הגבוהות בהרבה מהעמלות שדרשה החברה.

את העובדים שסיפקו לה חברות כוח-האדם העסיקה העירייה, בדרך כלל, במישרות זוטרות, כגון: מזכירות, קלדניות ושומרים. נמצא, כי שלושה עובדים במישרות בכירות, שאיושן דורש קיום מיכרז, הועסקו אף הם באמצעות חברות כוח-אדם, כלהלן:

א. אדם שסיפקה חברת כוח-אדם הועסק, מאמצע נובמבר 1993, במשך כשישה חודשים, בתפקיד ראש מינהלת תעשיות. במאי 1994, הוא זכה במיכרז לתפקיד ראש מינהלת תעשיות. ממאי 1995 הוא כיהן כמנכ"ל העירייה, לאחר שזכה במיכרז לתפקיד זה.

יצויין, כי העובד היה פעיל במערכת הבחירות של ראש העירייה הנוכחי.

ב. אדם אחר שסיפקה חברת כוח-אדם מועסק כעוזר ראש מינהלת התעשיות, מאמצע נובמבר 1993. יצויין, כי הוא היה פעיל במערכת הבחירות של ראש העירייה הנוכחי לראשות העירייה.

ג. אדם נוסף שסיפקה חברת כוח-אדם, ואשר הועסק, מאמצע 1994, במינהלת התעשיות (ראה לעיל) נתקבל, באפריל 1996 לעבודה בעירייה בתפקיד ראש מינהלת תעשיות "בדרגת מנכ"ל", ללא מיכרז, כדרוש לאיוש משרה זו.

לא נמצא בעירייה תיעוד המגדיר את המישרות האמורות, והמציין את הכישורים הנדרשים למילוי תפקידים אלו; אין גם תיעוד שמתוכו ניתן לדעת מי קבע אותן מישרות.



**בעיריית נתניה נתקבלו עובדים רבים בלא מיכרז למישרות שאיושן מחייב מיכרז.**

**העירייה העסיקה וקידמה כמה עובדים שיש יסוד לחשוב שהמניע להעסקתם היה פוליטי.**

**העירייה התקשרה עם חברות כוח-אדם בלא מיכרז והעסיקה באמצעותן עובדים רבים, חלקם במישרות בכירות שאיושן דורש גם הוא מיכרז. עצם איושן של מישרות בכירות במי שאינם עובדי העירייה, כי אם של חברות כוח-אדם, הוא מעשה חמור, שכן מי שממלא מישרות כאלה נימנה עם קובעי המדיניות בעירייה.**

**משרד מבקר המדינה הבהיר לעירייה, כי עליה להקפיד על קבלת עובדים באמצעות מיכרזים, כדרוש.**