

משרד הפנים

פעולות הביקורת

באגף למינהל מוניציפלי נבדק מערך ההדרכה והפיתוח הארגוני ברשויות המקומיות. נבדקו עניינים הנוגעים למבנה הארגוני של מערך ההדרכה ושל הפיתוח הארגוני. בירורי השלמה נעשו בכמה מרכזי הדרכה לרשויות המקומיות (מפעמים).

בוועדת הבחירות המרכזית, במרשם האוכלוסין, במשטרה ובמוסד לביטוח לאומי נבדקה מהימנות הנתונים בפנקס הבוחרים לכנסת השש-עשרה באמצעות הצלבת נתוני הבוחרים עם רישומי ביקורת הגבולות של המשטרה ועם רישומי המוסד לביטוח לאומי הנוגעים לזכאות לקצבאות זקנה ושאיירים. כמו כן נבדקו בוועדת הבחירות המרכזית נתוני ההצבעה בפועל לכנסת השש-עשרה.

במשרד הראשי ובמחוזות המשרד נבחנו היבטים מרכזיים של מעמד המחוז ובהם: סמכויות המחוז וחלוקת התפקידים בינו ובין מטה המשרד, שיתוף המחוז בתהליכי קבלת ההחלטות במשרד והמבנה הארגוני ודפוסי העבודה של המחוז. הביקורת התמקדה במדיניות המשרד וביישומה בכל הנוגע למעמדו, תפקידיו ופעולותיו של המחוז בתחומים מרכזיים של השלטון המקומי - כתקצוב הרשויות המקומיות, פיקוח ובקרה עליהן וקביעת מפת השלטון המקומי - ובארגון העבודה במחוז בתחומים אלה (ראו "הדרג המחוזי במשרד הממשלה", עמ' 5).

במינהל התכנון ובלשכה המחוזית של המשרד בחיפה נבדקו סדרי הפחתת סיכוני חומרים מסוכנים באמצעות התכנון המתארי (ראו "מניעת אירועים שמעורבים בהם חומרים מסוכנים", עמ' 53).

המפעמים - מרכזי הדרכה לרשויות המקומיות

תקציר

משרד הפנים (להלן - המשרד) מופקד, בין היתר, על הפיקוח על הרשויות המקומיות והכוונת פעולותיהן, ורואה עצמו אחראי לקידום ולפיתוח השלטון המקומי. כדי לקדם את הפעילות המקצועית והניהולית בשלטון המקומי מקיים המשרד בשיתוף הרשויות המקומיות 11 מרכזי הדרכה ופיתוח הפרוסים בכל אזורי הארץ (להלן - מפעמים).

המפעמים עוסקים בניהול ובארגון פעולות הדרכה לעובדי הרשויות המקומיות, בפיתוח ארגוני ובמתן ייעוץ אסטרטגי לרשויות המקומיות. האגף למינהל מוניציפלי שבמשרד הפנים הוא יחידת מטה מקצועית המנחה ומלווה את הפעילות המקצועית של המפעמים.

תשעה מ-11 המפעמים הם יחידות ברשויות מקומיות, ושניים מהם שוכנים במכללות אזוריות. הועלה, שיש עמימות בנוגע לחובותיה של רשות מקומית ששוכן בה מפעם כלפי המפעם, ובנוגע לזכויותיו וחובותיו של המפעם כיחידה עצמאית; המכללות, ובכללן המכללות ששוכנים בהן מפעמים, אינן כפופות לגופי הביקורת של המשרד בשלטון המקומי ולנוהליהם בנושאים תקציביים ומינהליים. לא הוסדרה - בהנחות, בנהלים או בהסכמים - מערכת הקשרים בין הרשויות המקומיות והמכללות שבהם שוכנים המפעמים לבין המפעמים.

בשנת 1996 בחן המשרד באמצעות צוות יועצים את מערכת המפעמים, הצביע על הבעיות הקיימות בה ושקל חלופות לארגון מערך ההדרכה והפיתוח הארגוני ברשויות המקומיות. בדוח שהגיש הצוות למשרד בנושא זה הומלץ, בין היתר, לעשות שינויים במערך המפעמים, אולם המלצות אלה לא יושמו. גם הצעה שגיבש מטה המשרד בשנת 2000 בדבר הקמת עמותה להפעלת מערך ההדרכה והפיתוח הארגוני ברשויות המקומיות לא יושמה, בשל חילופי אישים בהנהלת המשרד.

היקף השירותים שעל מפעם לספק, נגזר, בין היתר, ממספר הרשויות המקומיות שבתחומו, ממצבן הכספי, מפריסתן, מאופיין וממספר עובדיהן. נמצא, שאין תקן למספר עובדים במפעמים שיבטיח איזון בהיקפו ובטיבו של השירות שנותן כל מפעם לרשויות המקומיות שבתחומו.

באגף למינהל מוניציפלי מועסקים שני עובדים באמצעות המכללה האקדמית בתל חי (שבה שוכן מפעם גליל עליון)¹, והכספים המיועדים לתשלום שכרם מועברים בידי המשרד למכללה, באמצעות המועצה האזורית גליל עליון, מתקציב ההדרכה לרשויות המקומיות. העסקה בדרך זו יש בה עקיפה של שיא כוח האדם של האגף, והיא אינה מתיישבת עם הכללים הקובעים את אופן קבלתם והעסקתם של עובדים בשירות המדינה. דרך העסקה זו גם מאפשרת למשרד לשלם להם שכר ותנאים נלווים גבוהים מאלה המקובלים בשירות המדינה.

האגף רוכש זה 13 שנים את שירותיו של רואה חשבון המטפל בנושאים תקציביים, חשבונאיים וכספיים של מערכת המפעמים. ההתקשרות עם רואה החשבון נעשית גם היא באמצעות המכללה האקדמית בתל חי² ולא עוגנה בהסכם בכתב בינו לבין המשרד או המכללה; ובמשך כל שנות העסקתו לא פורסם מכרז על תפקידו. אי-פורסם מכרז על תפקידו פוגע בעקרון השוויון, שכן הוא מונע מאנשי מקצוע אחרים להתמודד על התפקיד, וגם אינו מאפשר להעמיד לתחרות את מחיר השירותים הנדרשים ממלא התפקיד.

1 עד סוף שנת 2002 הם הועסקו באמצעות המכללה האזורית בתל חי.

2 עד סוף שנת 2002 באמצעות המכללה האזורית בתל חי.



1. משרד הפנים (להלן - המשרד) מופקד, בין היתר, על הפיקוח על הרשויות המקומיות והכוונת פעולותיהן, ורואה עצמו אחראי לקידום ולפיתוח השלטון המקומי. כדי לקדם את הפעילות המקצועית והניהולית בשלטון המקומי הקים המשרד בתחילת שנות השמונים, בשיתוף הרשויות המקומיות, מרכזי הדרכה ופיתוח - "מפעמים" - הפרוסים בכל אזורי הארץ (להלן - מפעמים).

המפעמים, שמרביתם מרכזים בתחום אחריותם כמה רשויות מקומיות, עוסקים בניהול ובארגון פעולות הדרכה לעובדי הרשויות המקומיות שבאחריותם ולנבחריהן וכן בפיתוח ארגוני ובמתן ייעוץ אסטרטגי לאותן רשויות. המפעמים מאתרים את צורכי ההדרכה ומתכננים ומבצעים פעולות הדרכה; מייעצים ומנחים בכל הקשור לביצוע פרויקטים של פיתוח ארגוני, שינויים ארגוניים ותכניות אסטרטגיות; ומכינים חומר הדרכה עיוני ומעשי בנושאים הקשורים לעבודת הרשויות המקומיות. את המפעמים מנחה ועדת היגוי אזורית או מקומית שאמורה לכלול נציגים של הרשויות המקומיות שבתחום האחריות של המפעם. לעתים משתתפים בוועדות ההיגוי נציגים של משרד הפנים.

2. האגף למינהל מוניציפלי שבמשרד הפנים (להלן - האגף) הוא, בין היתר, יחידת מטה מקצועית המנחה ומלווה את הפעילות המקצועית של המפעמים (להלן - מטה המפעמים), וכן תומך בהם באמצעות תקציב ייעודי של המשרד הכלול בתקציב המדינה. בשנת 2000 היה תקציב המשרד להדרכה לרשויות המקומיות 21.7 מיליון ש"ח והביצוע בפועל - 21.2 מיליון ש"ח; בשנת 2001 היה התקציב 20.7 מיליון ש"ח והביצוע בפועל - 20.2 מיליון ש"ח; ובשנת 2002 היה התקציב 19.3 מיליון ש"ח והביצוע בפועל - 18.9 מיליון ש"ח.

3. בחודשים מאי-אוגוסט 2003 בדק משרד מבקר המדינה במשרד הפנים כמה נושאים במערך ההדרכה והפיתוח הארגוני ברשויות המקומיות. נבדקו עניינים הנוגעים למבנה הארגוני של מערכת המפעמים ולהפעלת מטה המפעמים. הבדיקה נעשתה באגף למינהל מוניציפלי. בירורי השלמה נעשו בכמה מפעמים. כמו כן, נבדקו נושאים נוספים, ובהם תקציב, הפיקוח והבקרה על המפעמים. בשנת 2003, סמוך לפני תחילת הביקורת, מינה חשב המשרד רואה חשבון מטעמו לבדוק נושאים אלה. משום כך לא ראה משרד מבקר המדינה, בשלב זה, להידרש לנושאים אלה בדו"ח זה.

המבנה הארגוני וסדרי ההתקשרות עם המפעמים

מערכת ההדרכה כוללת 11 מפעמים. כל אחד מהמפעמים מתמחה בתחומים מסוימים ואמור לתת שירותי הדרכה בתחומי התמחותו לכל הרשויות המקומיות בארץ; המפעמים, חוץ מהמפעמים בתל אביב-יפו ובירושלים, הם מפעמים אזוריים ואמורים לתת שירותי הדרכה כלליים שוטפים שאינם במסגרת התמחותם לכל הרשויות המקומיות שבתחומי אחריותם.

תשעה מהמפעמים שוכנים ברשויות מקומיות ושניים במכללות אזוריות. כל אחד מהמפעמים הוא יחידה של המוסד שהוא שוכן בו, ועובדיו מועסקים באמצעות חוזה עם אותו מוסד; מבחינה מקצועית המפעמים כפופים למשרד הפנים. בכל מפעם מועסקים שניים-ארבעה עובדים, ואת שכרם משלמת הרשות המקומית או המכללה מתקציב שהמשרד מעביר לה (התקציב לכל אחת מהמכללות מועבר באמצעות המועצה האזורית שבתחומה היא נמצאת). באותה דרך המשרד מעביר, לפי קריטריונים שקבע, גם את התקציב המיועד להדרכה, ותקציב זה מנוהל באמצעות מחלקת הגזברות של הרשות המקומית או המכללה.

1. בהסדר האמור יש עמימות בנוגע לחובותיה של הרשות המקומית כלפי המפעם השוכן בה ובנוגע לזכויותיו וחובותיו של המפעם כיחידה עצמאית ברשות. מרבית המפעמים, למשל, אינם מקבלים מהגזברות של הרשות המקומית שהם שוכנים בה, שירותי הנהלת חשבונות מלאים בדומה לשאר יחידות הרשות המקומית, ומשום כך עליהם לנהל רישומים מקבילים ומעקב חשבונאי, בין היתר על גביית חובות של הרשויות למפעם ועל ביצוע התקציב. הסיבה לכך היא, שחלק מהרשויות המקומיות ששוכנים בהן מפעמים רואות במפעמים זרוע ארוכה של משרד הפנים ונטע זר.

העמימות בנוגע לחובותיהן של הרשויות המקומיות כלפי המפעמים השוכנים בהן ועובדיהם באה לידי ביטוי גם בתשובות של רשויות מקומיות ומפעמים למשרד מבקר המדינה. בתשובות עיריית נתניה מאוקטובר ונובמבר 2003 (שבה שוכן מפעם השרון הצפוני, הנותן שירותים ל-43 רשויות מקומיות) נאמר, כי נתניה היא לקוחה של המפעם ככל רשות מקומית אחרת והיא ניאוחה לתת לו שירותי ניהול והנהלת חשבונות תמורת תקורה. העירייה הדגישה כי המפעם אינו כפוף לה מינהלית ואינו מדווח לגורם כלשהו אצלה, וכי שום גורם מטעמה אינו מפקח או מבקר את פעילות המפעם. לעומת זאת, עיריית מעלה אדומים (שבה שוכן מפעם יהודה ושומרון) הסבירה למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2003, שהמפעם הוא יחידה ארגונית ומינהלית בעירייה; ומפעם השרון הדרומי השיב בנובמבר 2003, שהוא כפוף היררכית לרשות המקומית שהוא שוכן בה.

אשר למכללות האזוריות ששוכנים בהן מפעמים - שלא כמו הרשויות המקומיות, המכללות אינן כפופות לגופי הביקורת של משרד הפנים בשלטון המקומי ולנוהליהם בנושאים תקציביים ומינהליים; בנסיבות אלה שיתוף הפעולה שלהן והיענותן לדרישות משרד הפנים תלויים ברצון הטוב. יצוין, כי המכללות האזוריות הביעו בתשובותיהן למשרד מבקר המדינה את רצונן לשתף פעולה עם משרד הפנים ולפעול על פי הנחיותיו. יתר על כן, מפעם השוכן במכללה אזורית עלול לגרום למשרד נזק כספי של ממש. לדוגמה, המרכז להשכלה תל-חי ע"ש גרטרוד ומוריס רודמן בע"מ (להלן - המכללה האזורית בתל חי), שבה שכן מפעם גליל עליון, נקלע לקשיים כספיים, ובדצמבר 2002 מונה לו נאמן בידי בית משפט לשם הקפאת הליכים וביצוע הסדר נושים. בעקבות זאת עברו פעילות המפעם והניהול הכספי של מטה המפעמים למכללה האקדמית תל-חי (עמותה רשומה), אך הכספים שהצטברו לזכות המפעם ומטה המפעמים במכללה האזורית בתל חי נכללו כשאר כספי המכללה האזורית בהליך של הסדר נושים, ועל פיו כל נושה אמור לקבל רק חלק מהסכום המגיע לו (עוד בעניין ניהול מטה המפעמים ראו להלן).

כבר בשנת 1996 בחן המשרד באמצעות צוות יועצים חלופות לארגון ולהפעלה של מערכת ההדרכה והפיתוח הארגוני ברשויות המקומיות. בחוות דעת משפטית שצורפה לדוח שהגיש צוות היועצים למשרד (להלן - הדוח משנת 1996) נאמר, כי המבנה הארגוני הקיים, ועל פיו המפעם הוא יחידה ברשות המקומית אך אינו כפוף למערכת ההיררכית בה, עלול ליצור בעיות בתפקודו השוטף של המפעם. בחוות הדעת הומלץ למסד את הקשר בין המפעם ובין המשרד על ידי הוצאת חוזרי מנכ"ל למפעמים, יצירת קשרי עבודה ושיתוף פעולה בין כל המפעמים באמצעות המשרד ומתן הנחיות מקצועיות למפעמים השוכנים ברשויות המקומיות. אשר למפעמים שנמצאים במכללות, הדוח קבע, בין היתר, כי מודל זה אינו רצוי ואינו מומלץ היות שמעורבות המשרד והבקרה שלו על מפעם שנמצא במכללה קטנות, ועלות ההפעלה של מפעם כזה יקרה יחסית.

הועלה, כי המלצות הדוח לא יושמו במלואן: לא הוצאו חוזרי מנכ"ל למפעמים, ולא נמצא שהמשרד בחן את המשך הפעלת המפעמים שבמכללות. עוד הועלה, כי אף שבהנחיות שהוציא האגף למפעמים בנובמבר 1998 נקבע, שעליהם לחתום עם "המוסד המארח" על הסכם המגדיר את מהות הקשרים ביניהם, לא נחתמו הסכמים כאלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מיקומם של מפעמים ברשויות מקומיות או במכללות אזוריות בלי חתימה על הסכמים מפורטים המסדירים את הקשרים בינם לבין המוסד שהם שוכנים בו, לא זו בלבד שאינו תקין, אלא שהוא יוצר אי-בהירות בשאלות הנוגעות ליחסי כפיפות והשתלבות ארגונית ולמעמד עובדי המפעמים. כל עוד לא שונה המבנה הארגוני של המפעמים, מן הראוי שהמשרד יפעל להבהרתה והסדרתה של מערכת הקשרים שבינם ובין הרשויות המקומיות או המכללות שהם שוכנים בהן, ובכלל זה חובותיהם של גופים אלה כלפי המפעמים וסדרי העבודה עמם. הסדרת הקשרים בין המפעמים לבין הרשויות המקומיות יכולה להיעשות למשל בנוהל או בהנחיות לרשויות המקומיות, והסדרת הקשרים בין המפעמים למכללות - באמצעות הסכמים.

2. בדוח משנת 1996 בחן צוות היועצים כמה מודלים להפעלת מערכת ההדרכה, ובהם: הפיכת מערכת המפעמים ליחידת סמך של המשרד והפיכת המטה מגוף מנחה מקצועי בלבד לגוף שגם מנהל את המערכת מבחינה אדמיניסטרטיבית; ביטול המפעמים והקמת מרכז ארצי להדרכה במשרד המספק שירותי הדרכה לרשויות המקומיות; שילוב המפעמים במחוזות המשרד בכפיפות לממונה על המחוז וקיום מטה בעל תפקיד של הנחיה מקצועית במשרד; הקמת אגד ערים ארצי לתחום הדרכה; מסירת המערכת לאחריותו וניהולו של גוף ציבורי; הפסקת מעורבות המשרד בתחום ההדרכה.

הצוות המליץ להשאיר על כנו את המודל הקיים ולהכניס בו שיפורים, ובהם: הגברת מעורבותה של הנהלת משרד הפנים בעיצוב המדיניות של מערכת המפעמים; גיבוש מערכת כללים ונהלים בנושא קשרי הגומלין בין המטה לרשויות המקומיות ולמפעמים; יצירת שיתוף פעולה עם מרכז השלטון המקומי; הקטנת מספר המפעמים והגברת שיתוף הפעולה ביניהם; וביטול המפעמים השוכנים במכללות. כאמור, מרבית השינויים שהצוות המליץ עליהם לא יישמו.

ביולי 2000 נעשתה במשרד עבודת מטה בשיתוף מנכ"ל המשרד, היועצת המשפטית וחשב המשרד, בניסיון ליצור מתכונת חדשה להפעלת מערך ההדרכה והפיתוח הארגוני ברשויות המקומיות - הקמת עמותה. בעניין מיקום מפעמים ברשויות מקומיות ציינו המשתתפים, בין היתר, שכאשר רשות מקומית ששוכן בה מפעם נקלעת למשבר פיננסי, נגרם למפעם שיתוק תפעולי - גם אם פעילותו תקינה והוא אינו חורג מתקציבו. עוד צוין בעבודת המטה, כי במבנה הארגוני הקיים, שבו המפעם תלוי לחלוטין מבחינה משפטית ותפעולית ברשות מקומית מסוימת, נוצרת העדפה מובנית של הצרכים והרצונות של אותה רשות על פני הצרכים של שאר הרשויות המקומיות שבאחריות המפעם. ההמלצה בעניין הקמת עמותה לא בוצעה.

בהצעה שגיבש המטה צוין עוד, כי האגף אינו ערוך לשמש כלי תפעולי; וכי המפעמים פועלים כחלק מרשויות מקומיות מסוימות, ללא מטה משותף וללא זיקה מרכזית ביניהם. עוד נאמר בהצעה כי היעדר כפיפות פורמלית (בין האגף ובין המפעמים) וקשר מבני בלתי יעיל גורמים לכפילות ומקשים את מימוש היתרונות הכלכליים והמקצועיים שהיו מתאפשרים על ידי איגום משאבים והוזלת עלויות אגב ניצול היתרונות לגודל; וכי משום כך המערכת הקיימת מתקשה "בריכוז מאמץ, אחידות והענות מהירה ויעילה לדרישות משרד הפנים".

בתשובת המשרד למשרד מבקר המדינה נאמר, בין היתר, כי התוכנית להקים עמותה לא יצאה מהכוח אל הפועל בשל חילופי אישים בהנהלת משרד הפנים, וכי מנכ"ל המשרד סבור ש"יש לבחון מחדש את כל המכלול ולגבש מנגנון או תכנית ארגונית חדשה".

3. רוב הרשויות המקומיות ששוכנים בהן מפעמים נבחרו למטרה זו במהלך הקמתה של מערכת המפעמים, בין היתר בגלל התאמתן הגאוגרפית והארגונית לפעילות המפעם. בעניין זה נאמר בדוח משנת 1996, כי פריסת המפעמים רחבה מדי ופוגעת בשיתוף הפעולה ביניהם, ביעילותם וביכולת

המטה להנחות אותם; והומלץ לאחד מפעמים ולצמצם את מספרם. הועלה, כי לא נעשתה במשרד בחינה כוללת מחודשת של מיקום המפעמים.

נוכח העובדה שבחירת הרשויות המקומיות והמכללות ששוכנים בהם המפעמים נעשתה לפני שנים רבות, ראוי לבחון מחדש אם יש להמשיך ולשכן בהן את המפעמים. המשרד מסר בתשובתו, כי הוא בוחן את עניין מבנה מערכת המפעמים, פריסתם ומיקומם במסגרת בדיקה כוללת של מבנה המערכת ואופן הפעלתה.

4. הועלה, כי אין תקן למספר העובדים במפעם, המותאם להיקף השירותים שעל המפעם לספק, בין היתר לפי מספר הרשויות המקומיות שבתחומו, אופי הרשויות, מצבן הכספי, פריסתן ומספר עובדיהן. מפעם מונה בדרך כלל שלושה עובדים, אף שיש הבדלים גדולים במספר הרשויות המקומיות שבתחומו של כל מפעם ובמספר עובדיהן. בתחומו של מפעם השרון הדרומי (השוכן בעיריית פתח תקווה) יש 15 רשויות מקומיות, ואילו בתחומו של מפעם הגליל העליון (השוכן במכללה בתל חי) יש 64 רשויות מקומיות. בתחומו של מפעם יהודה ושומרון (השוכן בעיריית מעלה אדומים) 3,720 עובדי רשויות מקומיות, ואילו בתחומו של מפעם הדרום והנגב (השוכן במועצה האזורית בני שמעון) 14,724 עובדי רשויות מקומיות. בנסיבות אלה עלולים להיות הבדלים בהיקפו ובטיבו של השירות שהמפעמים נותנים לרשויות המקומיות, ובעיקר עלולות להיפגע רשויות מקומיות שמקבלות שירותים ממפעם שבתחומו יש מספר גדול של רשויות מקומיות או עובדי רשויות.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד הפנים יקבע למפעמים תקן עובדים שיבטיח איזון בהיקפו ובטיבו של השירות שנותן כל מפעם לרשויות המקומיות שבתחומו.

הפעלת מטה המפעמים

1. העסקת עובדים בשירות המדינה אמורה להיעשות על פי חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, והתקנות שהותקנו על פיו, ועל פי הוראות תקנון שירות המדינה (התקשי"ר). לפי הנדרש בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב), בתקציב המשרד מצוין בין היתר שיא כוח האדם, שהוא המספר המרבי של משרות שניתן להעסיק בהן עובדים קבועים, זמניים וארעיים. זאת ועוד, קיומן של תקנות תקציביות ייעודיות לשיא כוח אדם ולעבודה בלתי צמיתה³ מחייב העסקת עובדים רק מתקנות תקציביות אלה.

2. משרד מבקר המדינה בדק אם האגף ומשרד הפנים הקפידו על יישום הוראות אלה בהעסקת העובדים הקשורים במערכת המפעמים. הבדיקה העלתה כדלקמן:

שיא כוח האדם של האגף למינהל מוניציפלי הוא 5.5 משרות תקניות, ומועסקים בהן ארבעה עובדים במשרה מלאה ושני עובדים בשלושת רבעי משרה. הועלה, כי נוסף על עובדים אלה מועסקים באגף עוד שני עובדים (להלן - עובדי מטה); וכי עד סוף שנת 2002 הם הועסקו באגף באמצעות המכללה האזורית בתל חי (שבה שוכן מפעם גליל עליון), ומשנת 2003 הם מועסקים באמצעות המכללה האקדמית בתל חי. עוד הועלה שהכספים המיועדים לתשלום שכרם מועברים

3 עבודה בלתי צמיתה - עבודה שלפי טיבה צפויה להסתיים בתוך פרק זמן הניתן להערכה מראש (ראו פרק 02.1 לתקשי"ר).

בידי המשרד למכללה, באמצעות המועצה האזורית גליל עליון, מהתקציב שנועד להדרכה לרשויות מקומיות.

שני העובדים האמורים כפופים ישירות למנהלת האגף ומבצעים עבודה של האגף - האחד משמש אחראי תקציבים ומחשוב, והאחרת מופקדת על תחום הפיתוח הארגוני וההדרכה במערכת המפעמים. בפועל יושבים העובדים במשרדי האגף במטה משרד הפנים בירושלים.

העסקת עובדי המטה באמצעות מכללת תל חי ומתקציב שנועד להדרכה ולא מהתקנות התקציביות הייעודיות לשיא כוח אדם ולעבודה בלתי צמיתה, היא העסקה מלאכותית, יש בה עקיפה של שיא כוח האדם, והיא אינה מתיישבת עם הכללים הקובעים את אופן קבלתם והעסקתם של עובדים בשירות המדינה.

3. משרד מבקר המדינה עשה השוואה בין עלות השכר של עובדי המטה המועסקים באמצעות המכללה בתל חי⁴ לבין עלות השכר של יתר עובדי האגף. מהבדיקה עלה כי עלות שכרם של העובדים המועסקים באמצעות המכללה (בכלל זה שכירת רכב) גבוהה בשיעור ניכר, פי שניים ויותר, מזו של עובד בכיר באגף בדירוג אקדמי שהוא עובד מדינה. העסקתם של העובדים האמורים באמצעות המכללה מאפשרת למשרד לשלם להם שכר ותנאים נלווים גבוהים מאלה המקובלים בשירות המדינה. יצוין, שאת שכרם של עובדי המפעמים ומנהליהם אישרה הנהלת המשרד, ואולם לא נמצאו מסמכים המעידים כי היא אישרה את שכרם של עובדי המטה המועסקים באמצעות המכללה.

עוד הועלה, כי שני העובדים האמורים אינם נדרשים להחתים כרטיס נוכחות ממוחשב, כמקובל בשירות הציבורי, ורק אחד מהם מדווח ידנית על שעות עבודתו. משום כך הפיקוח של משרד הפנים ושל האגף על שעות עבודתם הוא חלקי בלבד.

4. ככלל, על פי חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, התקשרות לרכישת שירותים או עבודות עבור משרדי הממשלה יש לעשות באמצעות מכרז. עם זאת, אפשר לתת פטור מחובת מכרז, בהתאם לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, בהתחשב בסוג ההתקשרות או בהיקפה הכספי ובשיקולים נוספים. לגבי התקשרויות אלה נקבעו בתקנות ובהוראות התכ"ס⁵ הליכים אחרים, שביסודם הצורך להבטיח שגם התקשרויות הפטורות ממכרז ייעשו ככל הניתן בהליך של תחרות ובסבב מחזורי, ובאופן הוגן המעניק את מרב היתרונות למשרד; כדי להבטיח שוויון הזדמנויות בין מציעים בכוח ובחירת ההצעה המיטבית. יצוין, כי גם לפני חקיקת חוק חובת המכרזים דרשו דיני המכרזים לשמור על עקרונות אלה.

בעניין העסקת יועצים נקבע בתקשי"ר, שמותר להעסיק יועץ בנושא מוגדר ובמשך פרק זמן קצוב; ואולם אין מקום להעסיק יועץ כשמדובר בעבודה שהיא חלק בלתי נפרד מעבודת המשרד.

נוסף על העסקת העובדים האמורים באמצעות מכללת תל חי, האגף גם רוכש באמצעותה זה שנים את שירותיו של רואה חשבון (להלן - היועץ) בכל הקשור לניהול התקציבי, החשבוני והכספי של מערכת המפעמים.

4 עד שנת 2002 באמצעות המכללה האזורית בתל חי, ומשנת 2003 באמצעות המכללה האקדמית בתל חי.

5 תקנון כספים ומשק של החשב הכללי במשרד האוצר.

הועלה, כי ההתקשרות עם היועץ לא עוגנה בהסכם בכתב בינו לבין המשרד או המכללה, ובמשך כל 13 שנות העסקתו לא פורסם מכרז על תפקידו. אף כי מועד תחילת העסקתו של היועץ קדם למועד הכניסה לתוקף של חוק חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, העסקת היועץ במשך זמן כה רב בלי לבחון מחדש את ההתקשרות עמו היא בלתי סבירה. אי-פרסום מכרז על תפקידו פוגע בעקרון השוויון, שכן הוא מונע מאנשי מקצוע אחרים להתמודד על התפקיד, וגם אינו מאפשר להעמיד לתחרות את מחירי השירותים הנדרשים מממלא התפקיד.

תפקידיו של היועץ הם, בין היתר, בדיקת התשלומים שהמשרד מעביר למוסדות שהמפעמים שוכנים בהם, התחשבות עם מוסדות אלה בגין השירותים שהם נותנים למפעמים, הדרכה מקצועית לעובדי המפעמים, ליווי ובקרה של הניהול הכספי של המפעמים, כתיבת הנחיות ונוהלי עבודה למפעמים וטיפול בשכר ובפנסיה של עובדי המפעמים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הפנים לבחון אם יש מקום להעסיק בביצוע תפקידים אלה יועץ מיוחד במקום להעסיק בהם עובד מן המניין במסגרת ניהולו הכספי של המשרד.

בדיקה של סדרי התשלום ליועץ העלתה, כי שכרו משולם על סמך חשבונות שהוא מגיש למפעם גליל עליון, שכאמור שוכן במכללה בתל חי, המפרטים את מספר השעות שעבד בכל חודש ומאשרים בידי מנהלת המפעם. בדוחות אלה אין דיווח על מהות העבודה שביצע היועץ, ועל כן אי אפשר לדעת בעד מה שולמו לו הכספים. לדעת משרד מבקר המדינה, יש בכך חריגה מסדרי בקרה נאותים על נותן שירות.

5. בשנים 2001 ו-2002 הוצאו על העסקתם של שני העובדים והיועץ האמורים 1.1 מיליון ש"ח ו-1.2 מיליון ש"ח, בהתאמה. הוצאות אלה, שלמעשה נועדו לניהול ההדרכה ולא לעצם פעולות ההדרכה, מומנו מהתקנה התקציבית שנועדה להדרכה לרשויות המקומיות ומתקציב הרזרבה המיועד לפעולות הדרכה ארציות במקום מתקציב המשרד להעסקת עובדיו. מכאן שלא היה גילוי נאות של מהות ההוצאות ומטרתן.

העסקת שני עובדי המטה והיועץ ומימון הוצאות העסקתם בדרך שתוארה לעיל אינה תקינה, ופוגעת באפשרות לקיים בקרה נאותה על פעילות האגף ובחובת השקיפות. אם המשרד סבור שלמפעמים דרושה יחידת מטה מקצועית בהיקף הנוכחי, עליו להגדיר את המשרות הדרושות למטה, לקבל לכך את התקציב הנדרש, לפנות אל נציבות שירות המדינה לאישור תקן המשרות ולאייש את המשרות, כפי שמתחייב על פי דין.

המשרד השיב למשרד מבקר המדינה, כי יפעל להסדרת העסקתם של עובדי מטה המפעמים, ולבחירתה והסדרתה של התקשרות האגף עם היועץ.



לדעת משרד מבקר המדינה, העמימות הקיימת בנוגע לזכויותיו וחובותיו של המפעם כיחידה עצמאית ברשות המקומית שהוא שוכן בה, והבעיות שהעלו צוותים, שבחנו עבור המשרד את מבנה מערכת המפעמים וניהולה - כל אלה מחייבים את הנהלת המשרד לשוב ולבחון אם מערכת ההדרכה במתכונתה הנוכחית היא הדגם הרצוי למשרד ולשלטון המקומי. כמו כן, על המשרד לבחון מחדש את אופן העסקתם של עובדי מטה המפעמים.