

פרק שלישי

דוחות מעקב

מרכז השלטון המקומי בישראל

ממצאי מעקב

תקציר

מרכז השלטון המקומי בישראל (להלן - המרכז) הוא עמותה רשומה המאגדת את העיריות והמועצות המקומיות בישראל - הוא הוקם בידן כדי לייצגן ולקדם את ענייניהן במסגרת המגזר הציבורי. אף שמן הבחינה הפורמאלית המרכז מעוגן כעמותה פרטית, יש לו מאפיינים של גוף ציבורי: הוא ממלא קשת של תפקידים שבמהותם הם בעלי אופי ציבורי, עיקר פעילותו ממומנת מתקציבי הרשויות, והיא אינה למטרת רווח. בשל אופיו הציבורי של המרכז חלים עליו ועל נושאי המשרה בו נורמות ציבוריות שונות, ובהן החובה לנהוג בסבירות, בשוויון ובשקיפות.

בתחילת שנת 2008 פרסם משרד מבקר המדינה דוח ביקורת בנושא המרכז¹, שעסק במכלול תחומים הנוגעים לאופן ניהולו ופעילותו בשנים 2004-2006 (להלן - הדוח הקודם). ממצאי הדוח הקודם לימדו שלפעולות רבות של המרכז בתחומי הארגון, כוח האדם והשכר לא קדמו תהליכי החלטה ואישור תקינים, כלומר המרכז חרג מכללי המינהל התקין המקובלים במגזר הציבורי, לרבות ברשויות המקומיות. עוד נמצא שמעורבותם והשתתפותם של נציגי הרשויות המקומיות במוסדות המרכז² הייתה מצומצמת מדי.

פעולות הביקורת

בחדשים מאי-אוקטובר 2010 עשה משרד מבקר המדינה בדיקת מעקב על אופן טיפולו של המרכז בליקויים שפורטו בדוח הקודם (להלן - המעקב). הבדיקה התייחסה לפרק הזמן שבין ינואר 2008 ליוני 2010 והתמקדה בשלושה נושאים עיקריים: פעילות מוסדות המרכז, כוח אדם, שכר ותשלומים נלווים לעובדי המרכז. כן נבדק נושא העסקתם של עובדי עיריית מעלות-תרשיחא במרכז.

במועד פרסום הדוח הקודם כיהן בתפקיד יו"ר המרכז מר עדי אלדר, ראש עיריית כרמיאל (להלן - יו"ר המרכז הקודם), ומינואר 2009 מכהן בתפקיד זה מר שלמה בוחבוט, ראש עיריית מעלות-תרשיחא (להלן - יו"ר המרכז).

1 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2007, עמ' 283-308.
2 מוסדות המרכז נקבעו בחוק העמותות ובתקנון המרכז.

עיקרי הממצאים

כאמור, בינואר 2009 התחלף יו"ר המרכז. לדבריו, עם כניסתו לתפקיד ביקש ליישם את המלצות הדוח הקודם ולבצע לצורך כך בדיקה מקיפה של המרכז בתחומי המינהל והכספים. בניסיונותיו לעשות כן נתקל בהיעדר שיתוף פעולה ובקשיים שהערימו עליו גורמים מרכזיים במערכת, ואף על פי כן פעל לשינויים מרחיקי לכת בהתנהלות המרכז בהתאם לכללי מינהל תקין ולתיקון ליקויים שצוינו בדוח הקודם.

עם זאת, ממצאי המעקב מלמדים כי המרכז - אם בראשותו של יו"ר המרכז ואם בראשותו של יו"ר המרכז הקודם - לא פעל לתיקון חלק מהליקויים שהועלו בדוח הקודם, כמפורט להלן:

1. פעילותם של מוסדות המרכז - נמצא כי המרכז לא פעל כנדרש להסדיר את פעילותן של הנהלתו ושל ועדותיו: תדירות התכנסויותיה של הנהלת המרכז בתקופה המבוקרת הייתה נמוכה מהנדרש בתקנון המרכז; ההשתתפות בישיבות הנהלה באותה תקופה הייתה מועטה ואף מועטה מאוד; ההשתתפות בישיבות הוועדות הייתה מועטה³; מאז חילופי יו"ר המרכז ובחירת הנהלה חדשה בפברואר 2009 ועד מועד המעקב לא מינתה הנהלת המרכז הנוכחית ועדת ביקורת, וכך אפוא לא פעלה במרכז ועדת ביקורת כשנה ומחצה.

2. טיפול המרכז בנושא כוח אדם - נמצא כי המרכז לא פעל כנדרש לתיקון הליקויים בדפוס תפקודו שחרגו מן הנורמות הציבוריות: טרם הוגדרו סמכויותיהן של הוועדות המופקדות על נושא כוח האדם⁴ במרכז, ולא ברור מרחב אחריותן בדרך הניהול ואופן קבלת החלטותיהן בענייני העובדים; את מרבית ההחלטות בדבר קליטתם וקידומם של עובדים במרכז קיבל יו"ר המרכז. החלטות אלו לא הובאו לאישור הנהלת המרכז, ובמקרים רבים - אף לא לאישור ועדת כוח אדם; דרך קבלתם וקביעת תנאי עבודתם של שבעה עובדים בתפקידים ניהוליים בכירים במרכז משנת 2009 ואילך נמצאה חורגת מהכללים המקובלים בשירות הציבורי - כמה מהם מונו לתפקידים אלה בלי שהתקיים מכרז או כל הליך בחירה אחר. העסקתם של חלק מהעובדים החלה כמה חודשים קודם שנחתם עמם הסכם עבודה.

3. העסקתם של עובדי עיריית מעלות-תרשיחא במרכז - עוד העלה המעקב כי על פי הוראתו של יו"ר המרכז, שהוא כאמור גם ראש עיריית מעלות-תרשיחא (להלן - העירייה), עסקו שישה עובדים בתפקידים בכירים בעירייה בעבודות שונות הנוגעות למרכז, כגון איסוף ועיבוד של נתונים והפקת דוחות מעקב ודוחות בדיקה שונים בנוגע למרכז. העובדים ביצעו את העבודות האלה על חשבון שעות עבודתם בעירייה, ועבודתם מומנה אפוא, בין היתר, מכספי משלמי המסים הדרים בתחום שיפוטה של העירייה.

3 ממצא זה מתייחס לשנת 2009.

4 באפריל 2004 מינתה האספה הכללית של המרכז ועדה לכוח אדם ולתנאי עבודה. בשנת 2009 הורה יו"ר המרכז לפצל ועדה זו לשתי ועדות: ועדת כוח אדם וקבלת עובדים (ובקיצור - ועדת כוח אדם) ועדת בירורים ופיטורים.

4. טיפול המרכז בנושא שכר ותשלומים נלווים לשכר - נמצא כי בחלק מהמקרים חרגו התשלומים לעובדים מהנורמות המקובלות לתשלום שכר במערכות ציבוריות ובשלטון המקומי. לדוגמה, בשנת 2008 ועד אפריל 2009 שולמו לשישה עובדים, מהם שני עובדים בכירים, תוספות שכר בעד שעות נוספות גלובליות לפי מכסות של עשרות שעות בכל חודש בשיעורים של 125%-150% מערך שעת עבודה רגילה. לאחד מהם שולמו בתקופה האמורה תוספות שכר בסך 255,000 ש"ח בקירוב, ולכל אחד מחמשת האחרים שולמו באותה התקופה תוספות שכר בסך עשרות אלפי ש"ח.

סיכום והמלצות

מרכז השלטון המקומי נועד לייצג את הרשויות המקומיות ולקדם את ענייניהן בקרב גורמים שונים במגזר הציבורי. משרד מבקר המדינה קבע בדוח הביקורת שפרסם בשנת 2008 כי נוכח פעילותו של המרכז בתחום הציבורי והיותו שליחם ונציגם של מאות גופים ציבוריים, עליו לאמץ תהליכי עבודה תקינים ולפעול על פי אמות מידה ציבוריות בתחומי הניהול, הארגון, כוח האדם והשכר. ממצאי אותה ביקורת העידו כי תפקודם של מוסדות המרכז לקוי, וכי יש פערים ניכרים בין הנורמות הנהוגות במערכות הציבוריות, ובכללן אלו שברשויות המקומיות, ובין דרכי טיפולו של המרכז בתחומי כוח האדם והשכר.

ממצאי המעקב מלמדים כי המרכז לא תיקן ליקויים מהותיים שהועלו כשנתיים וחצי לפני כן, בדוח הקודם: הוא לא הסדיר את פעילות הנהלה והוועדות ולא תיקן דפוסי תפקוד לקויים בענייני כוח האדם.

עם זאת, ראוי לציין שהמעקב העלה כי תוקנו כמה ליקויים בתחום תשלום השכר לעובדים: התשלום בעד שעות עבודה נוספות גלובליות הופסק, תשלומים בעד צריכת דלק ושימוש במכשיר טלפון נייד הוגבלו וכן הונהגו נוהלי עבודה חדשים; לדברי יו"ר המרכז, חלה התייעלות בתחומים נוספים, ובהם רכש ותפעול.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת המרכז לפעול לאלתר לתיקון הליקויים שהתגלו במעקב המלמדים על תפקוד לא תקין של המרכז לאורך זמן. עליו להסדיר את ניהולם ותפעולם של מוסדות המרכז וכן להסדיר את פעילותו בתחומי כוח האדם והשכר על פי הנורמות הציבוריות הקיימות. על המרכז לעשות בדק בית יסודי בכל הנוגע לתפקודו בתחומים האמורים ולפעול ככל שיידרש להסדרתה ולעגיגונה של מערכת נורמות מפורטות בתחומים האלה, כדי להבטיח ניהול ופעילות תקינים.



מבוא

מרכז השלטון המקומי בישראל (להלן - המרכז) הוא עמותה רשומה המאגדת את העיריות והמועצות המקומיות בישראל - הוא הוקם בידן כדי לייצגן ולקדם את ענייניהן במסגרת המגזר הציבורי. כעמותה רשומה חלות על המרכז חובות מכוח חוק העמותות, התש"ס-1980 (להלן - חוק העמותות), והתקנות שהותקנו מכוחו. על פי חוק העמותות יש למרכז תקנון המסדיר את פעילותו בתחומים שונים.

במרכז חברות 202 עיריות ומועצות מקומיות⁵, ועל פי התקנון שלו הוא משמש מדריך ומכוון של הרשויות המקומיות החברות בו. אף שמן הבחינה הפורמאלית המרכז מעוגן כעמותה פרטית, יש לו מאפיינים של גוף ציבורי: הוא ממלא מגוון של תפקידים שבמהותם הם בעלי אופי ציבורי, עיקר פעילותו ממומנת מתקציבי הרשויות, והיא אינה למטרת רווח. בשל אופיו הציבורי של המרכז חלים עליו ועל נושאי המשרה בו נורמות ציבוריות שונות, ובהן החובה לנהוג בסבירות, בשוויון ובשקיפות.

בתחילת שנת 2008 פרסם משרד מבקר המדינה דוח ביקורת בנושא המרכז⁶ (להלן - הדוח הקודם). הביקורת עסקה במכלול תחומים הנוגעים לאופן ניהולו ופעילותו של המרכז בשנים 2004-2006 ונעשתה מתוך שימוש בנורמות שמקורן בעקרונות ובהסדרים החלים על המגזר הציבורי, ובייחוד על הרשויות המקומיות, כמתחייב ממהות המרכז, ממאפייניו הציבוריים ומאופי פעילותו.

בחודשים מאי-אוקטובר 2010 עשה משרד מבקר המדינה בדיקת מעקב על אופן טיפולו של המרכז בליקויים שפורטו בדוח הביקורת הקודם (להלן - המעקב). הבדיקה התייחסה לפרק הזמן שבין ינואר 2008 ליוני 2010 והתמקדה בשלושה נושאים עיקריים: פעילות מוסדות המרכז⁷; כוח אדם; שכר ותשלומים נלווים לעובדי המרכז. כן נבדק נושא העסקתם של עובדי עיריית מעלות-תרשיחא במרכז.

במועד פרסום הדוח הקודם כיהן בתפקיד יו"ר המרכז מר עדי אלדר, ראש עיריית כרמיאל (להלן - יו"ר המרכז הקודם), ומינואר 2009 מכהן בתפקיד זה מר שלמה בוחבוט, ראש עיריית מעלות-תרשיחא (להלן - יו"ר המרכז).

5 המועצות האזוריות מאוגדות בארגון נפרד - "מרכז המועצות האזוריות".
6 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2007, עמ' 283-308.
7 מוסדות המרכז נקבעו בחוק העמותות ובתקנון המרכז.

פעילות מוסדות המרכז

הנהלת המרכז (הוועד המנהל)⁸

1. לפי תקנון המרכז, את הוועד המנהל (להלן - הנהלת המרכז או ההנהלה) תבחר האסיפה הכללית, והוא יפעל בכפוף להחלטותיה. בהנהלת המרכז יכהנו 31 חברים לפחות, בהם יו"ר המרכז וסגניו ויו"ר האסיפה הכללית. עוד נקבע בתקנון כי ההנהלה תתכנס פעם בחודש לפחות.

באפריל 2004 בחרה האסיפה הכללית 60 חברים להנהלת המרכז (בהנהלת המרכז שקדמה לה כיהנו 36 חברים); הדוח הקודם העלה כי בשנים 2004-2006 התכנסה ההנהלה 15 פעמים בלבד, פחות ממחצית ממספר הפגישות הנדרש, ומשרד מבקר המדינה העיר בדוח האמור כי הדבר מלמד על ליקוי מהותי בניהול המרכז.

במעקב נמצא כי המרכז לא פעל כמצופה להסדרת פעילותה של הנהלתו. מתחילת שנת 2008 ועד סוף ינואר 2009, בתקופת כהונתו של יו"ר המרכז הקודם, התכנסה הנהלתו תשע פעמים במקום 13 פעמים לכל הפחות, כשני שלישים בלבד ממספר ההתכנסויות המזערי הנדרש על פי התקנון - פעם בכל חודש.

בפברואר 2009 - בעקבות הבחירות שהביאו לחילוף יו"ר המרכז - אישרה האסיפה הכללית את בחירתם של 86 חברים להנהלה החדשה. מן המעקב עולה כי מפברואר 2009 ועד סוף אותה שנה התכנסה הנהלת המרכז אף פחות מבשנה שקדמה לה - שש פעמים בלבד במקום 11 פעמים לכל הפחות כנדרש על פי התקנון. לעומת זאת, בחודשים ינואר-יוני 2010 התכנסה ההנהלה חמש פעמים - כמעט מדי חודש בחודשו.

2. בתקנון המרכז לא נקבע מהו מספר החברים המזערי הדרוש לצורך התכנסותה של הנהלת המרכז. הדוח הקודם העלה כי שיעור ההשתתפות הממוצע של חברי ההנהלה ב-15 ישיבות ההנהלה שכונסו בשנים 2004-2006 היה כ-30% בלבד.

לעניין ההשתתפות בישיבות הנהלת המרכז בשנים האמורות העיר משרד מבקר המדינה למרכז בדוח הקודם כי להנהלתו יש תפקיד חשוב בכל הנוגע להתוויית מדיניותו ולפעילותו. משנבחרו חברי ההנהלה לכהונתם הם קיבלו עליהם לתרום לניהול ענייני המרכז, ועל כן חלה עליהם החובה להשתתף באופן פעיל בהתוויית מדיניותו, בין היתר באמצעות השתתפות בישיבות ההנהלה במועדים שנקבעו.

על פי פרוטוקול ישיבת האסיפה הכללית בפברואר 2009, שבה אושרה בחירתם של 86 חברי הנהלת המרכז החדשה, יו"ר המרכז הודיע כי חברי ההנהלה או חברי ועדה במרכז שייעדו שלושה פעמים ויותר משיבת ההנהלה או הוועדה, תסתיים כהונתם בה.

8 בחוק העמותות הוגדרו מוסדות חובה לכינונה של עמותה, ובהם ועד העמותה ואסיפה כללית. בחוק נקבע כי העמותה תבחר ועד שינהל את ענייניה ויפעל לטובתה במסגרת מטרותיה, לפי התקנון ולפי החלטות האסיפה הכללית; באסיפה הכללית של המרכז 207 חברים: ראשי הרשויות המקומיות החברות בו, יושבי הראש של הדירקטוריונים של שתי חברות בנות של המרכז (החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ והחברה לאוטומציה של מרכז השלטון המקומי בע"מ) ונציג נוסף מהעירייה של כל אחת משלוש הערים הגדולות.

במעקב נמצא כי למרות ההשתתפות המועטה בשיבות הנהלת המרכז ולמרות הצהרת יו"ר המרכז בעת בחירתם של חברי ההנהלה, לא נקט המרכז אמצעים אפקטיביים להרחבת היקף ההשתתפות בשיבות ההנהלה: התרעת יו"ר המרכז לא נאכפה, וכחונתם של חברי הנהלה שלא השתתפו תדיר בשיבותיה לא הובאה לידי סיום. ההשתתפות בשיבות הוסיפה להיות מועטה ואף מועטה מאוד. בשנת 2008 ועד ינואר 2009, בתקופת כהונתו של יו"ר המרכז הקודם, היה שיעור ההשתתפות הממוצע בשיבות ההנהלה 25% בלבד - נמוך משיעור ההשתתפות בשנים 2004-2006; מפברואר 2009 ועד סוף אותה שנה עלה שיעור הממוצע ל-37%; ובחודשים ינואר-יוני 2010 ירד שיעור ההשתתפות ל-18% בלבד.

משרד מבקר המדינה העיר כי יש להקפיד על קיום הכללים שנקבעו בנוגע לעבודתה של הנהלת המרכז, ובהם חובת ההשתתפות בשיבותיה. היעדר אכיפה של חובה זו פוגע בניהול ענייני המרכז, מקשה ומעכב את תהליכי קבלת ההחלטות בהנהלה ואת התוויית המדיניות שהמרכז אמור לפעול על פיה. על יו"ר המרכז לעשות את כל הנדרש כדי להבטיח את פעילותה התקינה של הנהלת המרכז.

בתשובת המרכז מנובמבר 2010 נאמר כי "אין שום דרך לכפות על ראשי הערים החברים בהנהלה, לקחת חלק בשיבותיה באופן סדיר".

משרד מבקר המדינה מעיר כי הוא אינו רואה את הטעם הענייני בחברות בהנהלת המרכז אם זו אינה כרוכה בהשתתפות בשיבותיה. גם אם אין המרכז יכול לכפות את ההשתתפות בשיבות ההנהלה, יש בידו לקבוע חובת השתתפות בתדירות מזערית, ותדירות פחותה ממנה תיחשב להתפטרות מההנהלה.

כמו כן משרד מבקר המדינה סבור כי נוכח העלייה החדה במספרם של חברי ההנהלה - עלייה של 138% בתוך כחמש שנים - ונוכח השתתפותם הדלה בשיבותיה, ראוי כי האסיפה הכללית תבחן בין היתר את מידת היעילות והמועילות שבהנהלה כה רחבה. לא מן הנמנע כי פורום כה רחב מתקשה להתכנס ולהתנהל כהלכה, ולנוכח זאת ההשתתפות בשיבות ההנהלה הולכת ופוחתת, ופעילותה השוטפת נפגעת.

ועדות המרכז

1. לפי תקנון המרכז, הנהלת המרכז רשאית למנות ועדות ולאצול להן מסמכויותיה. "ועדה", לפי הגדרתה בנוהלי המרכז, היא מוסד של המרכז שהנהלה מינתה להתוויית פעילות וטיפול מסוים. בנהלים נקבע כי על כל ועדה להתכנס לפחות פעמיים בשנה.

במועד הביקורת הקודמת פעלו במרכז 26 ועדות, ומספר החברים בהן היה מ-4 עד 37. בביקורת נבחנו נתונים על התכנסותן של תשע ועדות, ונמצא כי מרבית הוועדות שנבדקו לא התכנסו בשנים 2004-2006 בתדירות שנקבעה בנהלים.

במועד המעקב פעלו במרכז 25 ועדות. בבדיקה נבחנו נתונים משנת 2008 על התכנסותן של חמש מהן - ועדת ביטחון, ועדת כספים, ועדת ביקורת, ועדת עבודה והסכמי שכר וועדת קשרי חוץ.

נמצא כי חוץ מוועדת הביקורת (בעניינה יפורט בהמשך), התכנסו הוועדות שנבדקו בתדירות הקבועה בנהלים, כלומר לפחות פעמיים בשנה.

2. בתקנון המרכז לא נקבע מהו המניין המזערי של חברי ועדה הנדרש לקיום ישיבות ולקבלת החלטות. על פי ממצאי הדוח הקודם, שיעורי ההשתתפות בישיבות של תשע הוועדות שנבדקו היו נמוכים ביותר. לדוגמה, בשנים 2005 ו-2006 השתתפו בממוצע שני חברים בישיבות הוועדה לקשרים בין-לאומיים לערים תאומות, שמספר חבריה היה 26; ובאותן שנים השתתפו בממוצע שישה חברים בישיבות ועדת הדסק הכלכלי, שמספר חבריה היה 21.

משרד מבקר המדינה העיר למרכז בדוח הקודם כי ההשתתפות המעטה בישיבות הוועדות עלולה לפגוע במילוי התפקידים שלשמן הן הוקמו, וכי עליו לקבוע בנהליו כללי עבודה לוועדות, ובהם קביעת המניין החוקי לקיום הישיבות והגבלת מספר ההיעדרויות המותרות לחברים.

בתגובה על הדוח הקודם מסר המרכז באוקטובר 2007 כי יפעל לייעול עבודת הוועדות - "בין על ידי ביטול ועדות שהיקף פעילותן מועט ביותר, ובין על ידי איחוד מספר נושאים לתחום טיפול של ועדה אחת". כמו כן הודיע המרכז כי יקפיד שבידי כל יו"ר ועדה תהיה רשימה עדכנית של חבריה לצורך זימונם לישיבות.

במעקב נמצא כי המרכז לא פעל, כנדרש ממנו, להסדרת פעילותן של ועדותיו ולא קבע בנהליו את כללי עבודתן, לרבות כללים בדבר מניין חוקי לקיום ישיבה. נמצא כי ההשתתפות בישיבות של ועדות המרכז עדיין מועטה - מנתונים על ישיבות הוועדות שהתקיימו בשנת 2009 עולה, למשל, כי בשלוש מארבע ישיבותיה של ועדת עבודה והסכמי שכר השתתפו לכל היותר שלושה מתשעת חברי הוועדה; בישיבה אחת משתי ישיבותיה של ועדת קשרי חוץ, שבה 12 חברים, נכח יו"ר הוועדה בלבד; ובישיבה אחת משתי ישיבותיה של ועדת כספים השתתפו שבעה מ-21 חברי הוועדה.

משרד מבקר המדינה מעיר למרכז כי עליו לפעול לאלתר להסדרה נורמטיבית של עבודת הוועדות ולאכיפתה.

ועדת ביקורת

בחוק העמותות נקבע כי על כל עמותה למנות ועדת ביקורת. תפקידה, בין היתר, לבדוק את ענייניה הכספיים והמשקיים ואת פנקסי החשבונות של העמותה ולהביא לפני האספה הכללית את מסקנותיה ואת המלצותיה בעניין אישור הדוח הכספי. האספה הכללית רשאית להחליט כי במקום ועדת ביקורת ימונה למלא את תפקידיה רואה חשבון או גוף מבקר. יודגש כי על פי החוק, כל עמותה חייבת להפעיל ועדת ביקורת או מוסד חלופי.

מינואר 2008 ועד פברואר 2009 פעלה במרכז ועדת ביקורת ובה שלושה חברים. בתקופה זו התכנסה הוועדה ארבע פעמים.

נמצא כי מפברואר 2009 - לאחר מועד חילוף יו"ר המרכז, לא פעלה במרכז ועדת ביקורת, והאספה הכללית לא מינתה רואה חשבון או גוף מבקר במקום ועדה זו. עוד נמצא כי נוכח היעדרה של ועדת ביקורת התכנסה ביוני 2010 ועדת הביקורת הקודמת כדי לאשר את הדוחות הכספיים של המרכז לשנת 2008, אף שאין בסמכותה לעשות זאת.

משרד מבקר המדינה העיר למרכז כי נוכח התפקידים שיועדו לוועדת הביקורת, שחובה למנותה, והסמכויות שהוקנו לה בחוק, הרי שאי-מינוי ועדה כזו (או גוף חלופי) במרכז הוא בגדר פגיעה בפיקוח השוטף על ענייני הכספיים והמשקיים. הנהלת המרכז והעומד בראשה מאפשרים למרכז לפעול ללא ליווי ופיקוח של ועדת ביקורת או של גוף מבקר אחר כמתחייב בחוק, ולא עוד אלא שהתנהלות חריגה זו נמשכת זמן רב. מצב זה מעיד על ליקוי יסודי וחמור בניהולו של המרכז.

בתשובת המרכז מנובמבר 2010 נאמר כי "עם חילופי היו"ר מונתה ועדת ביקורת, אלא שאז הסתבר שגם היו"ר וגם חבריה, חברים גם בהנהלה. הדבר אסור, והחברים נפסלו. לא ניתן היה לבחור ועדת ביקורת חדשה, כי לא ניתן היה לכנס את האסיפה הכללית, במשך כשנה. עם כינוס האסיפה בספטמבר 2010 נבחרה ועדת ביקורת חדשה עם יו"ר חדש כנדרש".

משרד מבקר המדינה מעיר למרכז כי לא ראוי שהוא יצדיק מחדל מתמשך בפעילותו (אי-מינוי ועדת ביקורת או גוף חלופי במשך יותר משנה וחצי) באמצעות פעילות פסולה אחרת (מינוי חברי ועדה שלא כדין), וכי יש לראות בחומרה פעילות פסולה זו.

מבקר פנימי

בביקורת הקודמת נמצא שהמרכז לא מינה מבקר פנימי. לעניין זה העיר משרד מבקר המדינה למרכז בדוח הקודם, כי מאחר שעיקר פעילותו ממומנת מכספי ציבור וקשורה לתחום הציבורי, מן הראוי שיפעל למינוי מבקר פנימי. פעולה זו אף נדרשת לפי נהליו הפנימיים של המרכז עצמו.

במעקב נמצא כי במרץ 2008 התקשר המרכז בהסכם עם רואה חשבון חיצוני לקבלת שירותי ביקורת פנימית (להלן - המבקר הפנימי של המרכז). בהסכם ההתקשרות נקבע, בין היתר, כי המבקר הפנימי של המרכז יקיים ביקורת פנימית על פי תכנית עבודה תלת-שנתית שיכין וכן יקיים ביקורת בנושאים שיטילו עליו יו"ר המרכז, המנכ"ל וועדת הביקורת של המרכז. כן נקבע כי התשלום שיקבל בתמורה לשירותיו ייקבע לפי שעות עבודתו בפועל ויחושב לפי 165 ש"ח לשעת עבודה בתוספת מע"מ.

מאז ההתקשרות ביניהם הגיש המבקר הפנימי של המרכז להנהלה כמה דוחות ביקורת פנימית שעשה בנושאים הנוגעים לתפקודו של המרכז. באחד הדוחות בנושא טיפול המרכז בממצאי הדוח הביקורת הקודם, הוצגו הליקויים שהעלה דוח מבקר המדינה בנוגע לתנאי העסקה של עובדי המרכז ובנוגע לפעילות מוסדות המרכז וועדותיו, ופורטו פעולות המרכז לתיקון ליקויים אלו.

עוד העלה המעקב כי במאי 2009 התקשר המרכז עם מבקר חוץ כדי שיעשה סקר בקרה פנימית, נוסף על הסקר שעשה המבקר הפנימי של המרכז, בנושא פעולות המרכז לתיקון הליקויים שהעלה דוח הביקורת הקודם, וזאת בשני תחומים: עלויות שכר העובדים ופעילות המחלקה הווטרינרית במרכז. בשלב הראשון הקצה המרכז לסקר 100 שעות עבודה, ונקבע כי ישולמו למבקר זה 271 ש"ח לשעת עבודה בתוספת מע"מ. באוגוסט 2009 הוא המציא למרכז את תוצאות בדיקותיו. בסופו של דבר שילם לו המרכז בעבור 150 שעות עבודה (במקום 100 השעות שהקצה) סך של כ-47,000 ש"ח.

משרד מבקר המדינה העיר למרכז כי אין הוא רואה את הטעם הענייני בהתקשרות זו, שהרי המרכז כבר התקשר בהסכם קודם עם מבקר פנימי, בין היתר לצורך עבודה דומה, ולא זו בלבד אלא שבהתקשרות עם המבקר החיצוני שילם המרכז תעריף גבוה כדי עשרות אחוזים מן התעריף שנקבע למבקר הפנימי. לחלופין יכול היה המרכז לדרוש מהמבקר הפנימי שלו להרחיב את נושאי הביקורת לפי צרכיו.

בתשובת המרכז מנובמבר 2010 נמסר כי "ההתקשרות עם רו"ח [רואה חשבון] במאי 2009 לא הייתה על תקן מבקר פנימי, אלא לביצוע חקירה ספציפית של חשבונית המרכז, משום שההנהלה החדשה לא הצליחה לקבל נתונים מסמנכ"ל הכספים על מצבו הכספי של המרכז. הרו"ח נשכר לייעוד ספציפי, דחוף וקצר טווח, לקבלת התמונה הכספית של המרכז שלא ניתן היה לקבלה בכל דרך אחרת".

משרד מבקר המדינה מעיר למרכז כי תשובתו בעניין זה מעוררת תמיהה, שכן לא ניתן הסבר המניח את הדעת ליכולתו של מבקר חוץ להשיג נתונים פנימיים בנוגע למרכז שאין ביכולת המבקר הפנימי של המרכז להשיגם. לפיכך, לדעת משרד מבקר המדינה, מנסיבות ההתקשרות עם מבקר החוץ עולה טעם לפגם בתפקודו של המרכז בכל הנוגע לחיסכון וליעילות בפעולותיו.

כוח אדם

הדוח הקודם העלה כי בתקנון המרכז ובנהליו לא נקבעו כללים בכל הנוגע לטיפול בנושא כוח האדם במרכז, חוץ מכללים לקליטת עובדים חדשים למשרות חדשות. לעניין העסקת עובדים קבע המרכז הסדרים פרטניים, רבים מהם שונים במידה ניכרת מהנורמות החלות בתחום זה על הגופים הציבוריים, לרבות על הגופים בשלטון המקומי.

משרד מבקר המדינה העיר בדוח הקודם למרכז כי "מן הראוי שהמרכז, שהוא גוף ציבורי המייצג את הרשויות המקומיות וממומן מקופתן, יאמץ כללים המקובלים בשירות הציבורי כגון אלה הנהוגים בשלטון המקומי בענייני עובדים, יעגן אותם בתקנון שלו ובנהליו ויפעל לפיהם".

המעקב בנושא כוח אדם התמקד בתחומים אלה: קבלת החלטות בענייני עובדים וקבלת עובדים חדשים.

רקע נורמטיבי

כאמור, הביקורת על המרכז נעשתה מתוך שימוש בנורמות שמקורן בעקרונות ובהסדרים החלים על המגזר הציבורי, ובייחוד על הרשויות המקומיות, כמתחייב ממהות המרכז, ממאפייניו הציבוריים ומאופי פעילותו.

1. על פי העקרונות המקובלים בשירות הציבורי בענייני כוח אדם, משרות לתפקידים בכירים וניהוליים בארגון יאוישו באמצעות הליך תחרותי, כגון הליך של פרסום מכרז ואחר כך בחינת המועמדים ובחירת הכשיר שבהם על ידי ועדת בחינה או על ידי צוות.

על פי תקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), התש"ס-1979 (להלן - תקנות המכרזים), אם "התפנתה בעירייה משרה בדרגה 7 ומעלה של הדירוג המינהלי שיש עליה הקצבה בתקציב המאושר, או בדרגה 37 ומעלה של דירוג ההנדסאים והטכנאים, או בדרגה כלשהי של הדירוגים המקצועיים האחרים, ולא נתמלאה בדרך אחרת - יפורסם עליה מכרז פומבי". בתקנות מפורטים גם הליך קבלת ההחלטות של ועדת הבחינה והליך מינוי המועמד הנבחר.

על פי צו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה), התשל"ז-1977 חובת קיום המכרזים והליכי פעילותה של ועדת הבחינה או הגוף הבוחן יחולו, בשינויים המחויבים, גם על מועצות מקומיות ועל מועצות אזוריות.

2. במשך השנים גיבש משרד הפנים בשיתוף משרד האוצר נוסחים של "חוזים אישיים מיוחדים" להעסקת עובדים בכירים ברשויות המקומיות⁹, והם פורסמו בחוזר מנכ"ל משרד הפנים. כמו כן הוגדרה טבלת שכר לעובדים אלה, ובה עשר רמות שכר (דרגות 1-10) שנקבעו לפי מספר התושבים ברשות המקומית. המשכורת בכל דרגת שכר נקבעה עבור משרת מנכ"ל בהיקף מלא, ומשכורתם הכוללת של העובדים הבכירים האחרים ברשות המקומית נגזרת ממשכורת זו. נוסחי החוזים והטבלה מתעדכנים מדי פעם בפעם.

3. מרכז השלטון המקומי ריכז באוגדן את הדינים, את ההסכמים ואת שאר ההוראות המחייבות שגובשו במשך השנים בנושא תנאי השירות של עובדים בשלטון המקומי (להלן - אוגדן תנאי שירות). המרכז מפרסם את האוגדן בקרב כלל הרשויות המקומיות ומעדכן אותו מדי פעם. באוגדן מפורטות הוראות בנושאים שונים כגון: קבלת עובדים לעבודה, תנאי השירות לרבות קביעת דרגות ומסלולי קידום, תנאי שכר ותוספות לשכר, תנאי עבודה, פרישה ופיטורין.

קבלת החלטות בענייני עובדים

הדוח הקודם העלה כי באפריל 2004 מינתה האספה הכללית של המרכז ועדה לכוח אדם ולתנאי עבודה. על פי ממצאי הדוח לא הוגדרו סמכויותיה ותחומי אחריותה של הוועדה בידי האספה הכללית ואף לא בידי הנהלת המרכז.

עוד העלה הדוח הקודם כי את מרבית ההחלטות בעניינים הנוגעים לקליטתם, למינויים ולקידומם של עובדים במרכז קיבלו יו"ר המרכז הקודם או המנכ"ל דאז, בהיעדר מערכת של הוראות ונהלים המסדירה את כלל הנושאים בתחום זה. הנהלת המרכז לא בחנה ולא אישרה החלטות אלו, כנדרש בתקנון, וכמוהו אף לא ועדת כוח אדם ותנאי עבודה.

9 ואלה העובדים הבכירים ברשויות המקומיות: מנכ"ל, מזכיר, גזבר, יועץ משפטי, מהנדס הרשות, מבקר הרשות וראשי מינהלים או אגפים.

בסוף פברואר 2008 - בעקבות פרסום הדוח הקודם - הוציא מנכ"ל המרכז דאז הנחיה לוועדת כוח אדם ותנאי עבודה שכותרתה: "מתכונת עבודה בנושא קבלת עובדים, מסלולי קידום ושכר" (להלן - הנחיית המרכז בנושא קבלת עובדים). בהנחיה נקבע כי עובדי מזכירות, עובדים לפי שעות, יועצים ועובדים ארעיים אחרים יתקבלו על פי המלצת המנכ"ל ובאישור הוועדה, ועובדים בכירים מאלה יתקבלו על פי מכרז ולאחר אישור הוועדה וההנהלה; ביולי 2008 קבעה החלטת הנהלה כי רק עובדים בכירים המכהנים בתפקיד סמנכ"ל ומעלה יובאו לאישור ההנהלה.

כאמור, בינואר 2009 התחלף יו"ר המרכז. במהלך 2009 הוא הורה לפצל את ועדת כוח אדם ותנאי עבודה לשתי ועדות: ועדת כוח אדם וקבלת עובדים (להלן - ועדת כוח אדם או הוועדה) וועדת בירורים ופיטורין.

במעקב נמצא כי יותר משנתיים לאחר פרסום הדוח הקודם טרם הוגדרו סמכויותיהן של הוועדות האמורות המופקדות על נושא כוח האדם במרכז. עקב כך לא ברור תחום אחריותן של הוועדות בדרך הניהול, ובאופן קבלת ההחלטות בענייני עובדים במרכז.

עוד העלה המעקב כי את מרבית ההחלטות בדבר קליטתם וקידומם של עובדים במרכז קיבל יו"ר המרכז, שלא על פי הנחיית המרכז בנושא זה. מתחילת שנת 2009 ועד אמצע שנת 2010 נקלטו במרכז עשרה עובדים בכירים, אולם ועדת כוח אדם אישרה את העסקתם של שלושה מהם בלבד. מלבד זאת, באותה תקופה זכתה אחת העובדות לקידום בתפקיד, אבל ההחלטה בעניינה לא נבחנה ואושרה בידי ועדת כוח אדם. הגדרת התפקיד של עובדת אחת במרכז שונתה גם כן בלי אישור הוועדה.

משרד מבקר המדינה מעיר למרכז כי עליו לקבוע ולהגדיר לאלתר את סמכויותיהן ותחומי אחריותן של הוועדות המופקדות על נושא כוח האדם. כמו כן עליו לפעול לפי ההנחיה בנושא קליטתם וקידומם של עובדים במרכז, שהוא עצמו קבע.

קבלת עובדים

משרד מבקר המדינה בחן את אופן ההתקשרות עם מי שהתקבלו לעבודה במרכז מינואר 2009, ממועד חילופי יו"ר המרכז. המעקב העלה כי קבלת שבעה מהם וקביעת תנאי עבודתם נעשו מתוך חריגה מן הכללים המקובלים בשירות הציבורי ושלא על פי הנחיות המרכז בנושא זה, כמפורט להלן:

מנהל אגף מוניציפאלי; מנהל מחלקה למעקב, בקרה ומתאם משפטי

בתחילת יוני 2009 התכנסה ועדת כוח אדם בהוראת יו"ר המרכז וראיינה שני מועמדים: האחד - למשרת מנהל אגף מוניציפאלי והאחר - למשרת מנהל מחלקת חוק ומשפט; (כמו כן ראיינה מועמד שלישי למשרה נוספת - על כך יפורט בהמשך). בישיבה נכחו חמישה משבעת חברי הוועדה, ובהם יו"ר המרכז, יו"ר הוועדה, מנכ"ל המרכז וממלא מקום יו"ר הוועדה. הוועדה ראיינה מועמדים אלו אף שלא פורסמו מכרזים לתפקידים האמורים, אף שלא נעשה כל הליך אחר

לאיתור מועמדים נוספים, ואף שלא נקבעו תנאי הסף, ובכללם הניסיון והוותק, הדרושים למילוי התפקידים האלה.

הגדרת התפקיד שגובשה למשרת מנהל מחלקת חוק ומשפט כללה, בין היתר, אחריות לכל נושאי המשפט הנדונים במרכז; אחריות לניהולם של היועצים המשפטיים ושל שאר היועצים החיצוניים בתחומים השונים; מתן ייעוץ משפטי ראשוני לראשי רשויות לפי בקשתם; גיבוש והובלה של תכנית חקיקה למען השלטון המקומי.

לאחר הראיונות אישרה ועדת כוח אדם את מינוי המועמד לתפקיד מנהל אגף מוניציפאלי. אשר למועמד לתפקיד מנהל מחלקת חוק ומשפט, הדעות בוועדה היו חלוקות משום שהמועמד אמנם היה בעל השכלה משפטית, אך בעל ניסיון מועט מאוד בתחום, ולכאורה לא התיישב הדבר עם הגדרת התפקיד. בסופו של דבר החליטה הוועדה לקבלו לעבודה לתקופת ניסיון של חצי שנה ולהגדיר את תפקידו בהמשך בתיאום עם מנכ"ל המרכז.

כמה ימים לאחר כינוס הוועדה פנה אחד מחבריה בכתב למנכ"ל המרכז ולשאר חברי הוועדה בדרישה לבטל את החלטותיה לאשר את המינויים האמורים לעיל, בשל אי-קיום מכרזים כנדרש בתקנון המרכז ובנהליו. בעקבות הדרישה בוטלו החלטות הוועדה לקבל את המועמדים לעבודה במרכז.

בסוף יוני 2009 פרסם המרכז שני מכרזים: הראשון - מכרז למשרת מנהל מחלקה למעקב ובקרה. הגדרת התפקיד למשרה זו החליפה את הגדרת התפקיד למשרת מנהל מחלקת חוק ומשפט וכללה מעקב אחר ביצוע מטלות שהוטלו על יועצים משפטיים וריכוז מידע וניירות עמדה בנושאי חוק ותקנות. תנאי הסף להגשת מועמדות היו יכולת ניהול, יחסי אנוש טובים והשכלה משפטית. יודגש כי בתנאי הסף לא נדרש ניסיון ביצועי או ניהולי במתן ייעוץ משפטי, אף שדרישה כזו מתבקשת מהגדרת התפקיד; השני - מכרז למשרת מנהל אגף מוניציפאלי במרכז.

בעקבות פרסום המכרזים הגישו את מועמדותם 175 מועמדים: 91 מהם - לתפקיד מנהל אגף מוניציפאלי, ו-84 הנותרים - לתפקיד מנהל מחלקה למעקב ובקרה. אגף מינהל וכספים הכין רשימה מרוכזת של הפניות שהתקבלו מהמועמדים על בסיס הפרמטרים האלה: ניסיון תעסוקתי, השכלה ומקום מגורים. בהמשך, מנכ"ל המרכז וממלא מקום יו"ר הוועדה בברו מבין רשימת המועמדים שבעה מועמדים בלבד: ארבעה מועמדים לתפקיד מנהל אגף מוניציפאלי, בהם המועמד שהוועדה כבר אישרה את מינויו בהתכנסותה ביוני 2009, ושלושה מועמדים לתפקיד מנהל מחלקה למעקב ובקרה, בהם המועמד האחר שהוועדה אישרה את מינויו באותה התכנסות. מועמדים אלה זומנו להופיע לפני ועדת כוח אדם.

נמצא כי לא נכתב פרוטוקול או כל רישום אחר המסביר על בסיס אילו קריטריונים צמצמו מנכ"ל המרכז וממלא מקום יו"ר הוועדה את רשימת 175 המועמדים שפנו למרכז לכדי רשימה סופית של שבעה מועמדים בלבד. כאמור, מנכ"ל המרכז וממלא מקום יו"ר הוועדה נמנו עם חברי הוועדה שאישרה ביוני 2009 את קבלתם של שניים מבין שבעת המועמדים הסופיים לעבודה במרכז בלי כל מכרז.

ביולי 2009 התכנסה ועדת כוח אדם בהרכב חסר, ובו יו"ר המרכז, המנכ"ל וממלא מקום יו"ר הוועדה, ולאחר שראיינה את שבעת המועמדים בחרה פה אחד באותם שני מועמדים שכבר בחרה בהם קודם לכן לתפקידים המוצעים. הוועדה לא נימקה את בחירתה בהם.

באוגוסט 2009 נחתם הסכם עבודה עם המועמד שנבחר לתפקיד מנהל אגף מוניציפאלי, וביוני 2010 הוא סיים את עבודתו במרכז. באוגוסט 2009 נחתם הסכם עבודה גם עם המועמד שנבחר לתפקיד מנהל מחלקה למעקב ובקרה (בהסכם העבודה מופיע כי הוא יועסק במרכז בתפקיד מנהל מחלקה למעקב, בקרה ומתאם משפטי).

מבדיקות השלמה שנעשו לאחר סיום הביקורת עולה כי במאי 2010 מונה מנהל המחלקה למעקב ובקרה במרכז לתפקיד "ראש מינהל משפט, מעקב ובקרה" ושכרו הועלה בכ-20%. הגדרת התפקיד כללה בין היתר, אחריות לקידום הצעות חוק, ייעוץ משפטי לראשי רשויות מקומיות, אישור הסכמים עם המרכז ופעילות בכנסת מול ועדות בתחום החקיקה.

משרד מבקר המדינה מצא כי היו כשלים יסודיים בדרך קליטתם של עובדים אלה במרכז, כמפורט להלן:

1. כאמור, על פי העקרונות החלים על המגזר הציבורי ועל פי הנחיות המרכז, יש לפרסם מכרז ולקיים הליכי אישור של ועדת בחינה לצורך אישור משרות לתפקידים בכירים וניהוליים.

משרד מבקר המדינה העיר כי החלטת ועדת כוח אדם ביוני 2009 לאשר מינוי עובדים חדשים למשרות בכירות בלי קיום הליכי מכרז - החלטה שאינה עולה בקנה אחד עם הנחיות המרכז עצמו - מלמדת כי תפקוד הוועדה לקוי מיסודו. הוא הדין בהחלטתם של אותם חברי ועדה לבחור שוב באותם מועמדים ביולי 2009 לאחר ששניים מהם סיגנו את רוב פניות המועמדים - אף החלטתם זו אינה מתיישבת עם העקרונות המקובלים וכללי מינהל תקין, והיא מעוררת חשש, לכאורה, כי הבחירה נעשתה עוד לפני שפורסמו המכרזים.

משרד מבקר המדינה העיר על ליקויים נוספים בתפקודו של המרכז: מיון פניותיהם של המועמדים וצמצום ניכר של מספרם בידי חברים בוועדת כוח אדם; היעדר כל רישום בנוגע לאופן המיון, שלא לפי כללי מינהל תקין; וכן היעדר הנמקת הוועדה לבחירתה במועמדים שבחרה ולהעדתם על פני יתר המועמדים שהופיעו לפניו. לנוכח כל אלה מתעורר ספק אם אכן נבחרו מועמדים אלו רק מתוך שיקולים מקצועיים שמטרתם להיטיב עם המרכז.

בתשובת המרכז מנובמבר 2010 נאמר, לעניין המכרזים האמורים, כי "פורסמו מכרזים בעיתונות כחוק", וכי אמנם תהליך המיון לא תועד, אולם הוא בוצע "עפ"י דרישות המשרה ובשיקול דעת אובייקטיבי".

לדעת משרד מבקר המדינה, טענת המרכז כי פעל בעניין המכרזים מתוך שיקול דעת אובייקטיבי אינה עולה בקנה אחד עם השתלשלות האירועים המתוארת לעיל ואינה פוטרת את המרכז מחובתו לפעול לפי העקרונות המקובלים בעניין זה ולפי הנחיותיו שלו. נוכח תפקודו עולה חשש כי הוא פרסם את המכרזים כדי לצאת ידי חובה שכן המועמדים שנבחרו היו ידועים לו מלכתחילה.

2. בקובץ ניתוח עיסוקים ותיאורי תפקידים בשלטון המקומי שפרסם המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים (להלן - קובץ העיסוקים) מוגדרת רשימת העיסוקים במבנה הארגוני הקיים ברשויות המקומיות לפי גודל הרשות ובהתאם לפריסה גיאוגרפית.

לפי קובץ העיסוקים, דרג ארגוני של יועץ משפטי ברשות מקומית גדולה הוא מנהל מחלקה. במפרט דרישות העיסוק נקבע כי לתפקיד נדרש "ניסיון מקצועי מוכח ומוצלח כמשפטן בעל

רישיון לעריכת דין מטעם לשכת עורכי הדין ובעל ניסיון בדיני עבודה, בדין אזרחי ובייעוץ משפטי לרשויות מקומיות של לפחות חמש שנים".

לדעת משרד מבקר המדינה בעניין איושה של משרת מנהל מחלקה למעקב, בקרה ומתאם משפטי במרכז, מנהל מחלקה - ולימים, ראש מינהל משפט, מעקב ובקרה במרכז - הנותן את שירותיו למערכת השלטון המקומי כולה, מן הראוי שיעמוד לפחות בתקנים ובדרישות של תפקיד היועץ המשפטי ברשות מקומית יחידה. בשל ניסיונו המקצועי המועט של המועמד שנבחר לתפקיד מבין עשרות מועמדים ולנוכח היותו חסר כל ניסיון מקצועי במגזר המוניציפאלי מתעורר החשש שדרישות התפקיד במכרז שפורסם בעניינו הותאמו מלכתחילה לכישוריו ולניסיונו המקצועי.

ראש מינהל חינוך ורווחה (לשעבר - ראש מטה היו"ר)

בפברואר 2009 מונתה עובדת לתפקיד "ראש מטה היו"ר" במרכז, תפקיד שלא היה קיים קודם לכן, לתקופה של כחצי שנה. יו"ר המרכז הגדיר את התפקיד "משרת אמן", דהיינו המינוי לתפקיד פטור מחובת מכרז. באותו החודש נחתם הסכם עבודה בין הצדדים, ולפיו תועסק ראש מטה היו"ר בתפקיד של "מתאמת ומתכללת" בין המרכז ובין יו"ר המרכז, ושכרה ברוטו יהיה 12,000 ש"ח.

את תחומי פעילותה ואחריותה של ראש מטה היו"ר הגדיר יו"ר המרכז כלהלן: תיאום בין בכירי המרכז ליו"ר בנושאים מרכזיים שוטפים הדורשים טיפול מהיר; ריכוז וגיבוש של עמדת המרכז מול משרדי הממשלה בנוגע ל"נושאים מורכבים העומדים על הפרק" בשיתוף מנכ"ל המרכז; מעורבות פעילה בשנינו מתוכנן של המבנה הארגוני במרכז, לרבות ליווי היועץ הארגוני וריכוז ועדת ההיגוי המתוכננת לפעול לצדו; גיבוש ניירות עמדה בתחומים שונים שבהם עוסק המרכז - חינוך, כלכלה וחברה, רווחה, המגזר השלישי, ביטחון, חוק ומשפט - ומשימות אחרות שיעלו לפי הצורך.

ביוני 2009 הועברה ראש מטה היו"ר לעבוד במינהל חינוך ורווחה, על פי החלטת יו"ר המרכז, ותפקידה שם לא הוגדר. בכתב המינוי של העובדת מאוגוסט 2009, החתום בידי מנכ"ל המרכז, צוין כי היא מונתה לתפקיד "ראש מינהל חינוך ורווחה", ושכרה הועלה לסך 18,000 ש"ח ברוטו; יצוין כי בהסכם העבודה החדש בין העובדת למרכז, שנחתם חודשיים לאחר מכן - באוקטובר 2009 - נכתב כי היא תועסק בתפקיד "מ"מ לראש מינהל וחברה", זאת שלא על פי הנאמר בכתב המינוי. הדבר מעורר חשש כי נועד להכשיר את ההליך שנעשה להעסקתה במינהל בלי שתידרש להליך סינון ולעמידה בתנאי מכרז.

בסיכום ישיבת עבודה שהתקיימה באוקטובר 2009, בהשתתפות יו"ר המרכז והמנכ"ל, נקבע כי מינויה לעבודה במינהל חינוך ורווחה הוא זמני, וכי מכרז למשרה יפורסם בתוך חצי שנה. ביוני 2010 הסתיימה עבודתה במרכז, ופורסם מכרז לאיוש המשרה שהתפתה.

משרד מבקר המדינה מצא כשלים בדרך קליטתה של העובדת לתפקיד ראש מטה היו"ר וכשלים יסודיים בדרך העברתה מתפקיד זה לתפקיד ראש מינהל חינוך ורווחה, כמפורט להלן:

ברשויות המקומיות חלות תקנות המכרזים הפוטרות מחובת מכרז מנהל לשכה, מזכיר אישי של ראש עירייה ומזכיר אישי של סגן יו"ר עירייה בשכר שהמועצה אישרה את העסקתם. מאחר

שלמרכז יש מאפיינים של גוף ציבורי, הוא אמור לפעול על פי הנורמות החלות על השירות הציבורי, ובייחוד על הרשויות המקומיות. לפיכך אפשר להחיל עליו את התקנות האלה ולאפשר מינוי ללא מכרז למשרה המכונה "משרת אמון" למי שתחומי אחריותו ותפקידיו הם כמתואר.

על פי קובץ העיסוקים, אלה תחומי האחריות העיקריים של מנהל לשכת ראש הרשות המקומית, או בשמו החופף - מזכיר ראש הרשות המקומית: סינון ותיאום מועדי פגישות וישיבות של ראש הרשות המקומית; סינון וניתוב טלפונים, מבקרים ומכתבים המופנים לראש הרשות; ניהול עצמאי של תכתובת ראש הרשות; ביצוע בירורים שונים הכרוכים בעבודתו של ראש הרשות, ככל הנדרש; פיקוח על הדפסת מכתבים ומסמכים היוצאים מלשכת ראש הרשות ואחריות להם; ניהול צוות העובדים של הלשכה.

לעניין תפקידה של העובדת כראש מטה היו"ר העיר משרד מבקר המדינה כי תחומי פעילותה ואחריותה בתפקיד זה, כפי שהגדירם יו"ר המרכז, מעידים על מעורבות ביצועית רבה בפעילות המרכז ובגיבוש מדיניותו, ולכן הם חורגים במובהק מהגדרת התפקיד של מנהל לשכה או של מזכיר אישי בתקנות המכרזים. לפיכך היה ראוי לקיים הליך בחירה המתאים למינוי כזה: הליך המתבסס על שמירת עקרון התחרות - המבטיח גם שוויון הזדמנויות למועמדים אפשריים אחרים וגם את מרב היתרונות למרכז - אם באמצעות מכרז, אם באמצעות ועדת איתור ואם באמצעות הליך אחר של קבלת הצעות.

בתשובת המרכז מנובמבר 2010 נאמר כי "תפקיד זה מקביל לראש מטה שר בממשלה כמקובל בקרב השרים; תפקיד המוגדר במערכת הממשלתית כמקביל לדרגת סמנכ"ל, משנה למנכ"ל או אף מנכ"ל משרד. אנו חלוקים על קביעת הביקורת לפיה מידת מעורבותה הביצועית של משרה זו חורגת מהגדרת התפקיד המקובלת לרמ"ט. אשר על כן לא היה מקום בראייתנו להליך בחירה אחר לתפקיד זה" [ההדגשה במקור].

משרד מבקר המדינה מעיר למרכז שבדוח הקודם כבר נקבע כי בשל פעילותו בתחום הציבורי והיותו שליחם ונציגם של מאות גופים ציבוריים עליו לאמץ תהליכי עבודה תקינים ולפעול על פי אמות מידה ציבוריות בתחומי הניהול, הארגון, כוח האדם והשכר. בישיבת ועדת הכנסת לענייני ביקורת המדינה במרץ 2008 בעקבות פרסום דוח הביקורת הקודם הודיע מנכ"ל המרכז דאז כי בהמשך לאמור בדוח קיבל המרכז "החלטה פורמאלית לפעול כמו רשות מקומית". לפיכך המרכז נדרש להחיל על כל תחומי פעילותו, בעקביות ובשיטתיות, את דין הרשויות המקומיות. המינוי לתפקיד ראש מטה היו"ר מתוך הגדרתו "משרת אמון" אינו עומד בעקרונות הדין החל על הרשויות המקומיות, ואין למצוא לו תימוכין בהגדרות התפקידים המקובלות במערכות אחרות, דוגמת המערכת הממשלתית.

אשר לתפקוד המרכז בכל הנוגע לאיושה של משרת ראש מטה היו"ר, משרד מבקר המדינה סבור כי חזקה שהתהליכים המינהליים שהיה עליו לקיים בתחום כוח האדם, ובכללם נושא קבלת עובדים, לא יחרגו מהנורמות המקובלות במערכות הציבוריות באותו תחום. היה ראוי כי המרכז יפעל באחת משתי דרכים: יגדיר את תחומי האחריות של התפקיד על פי הקבוע בתקנות המכרזים ובקובץ העיסוקים בנוגע לתפקידים הפטורים מחובת מכרז או יקיים הליך בחירה ראוי לתפקיד אם תחומי פעילותו ואחריותו חורגים מן הקבוע באלה.

לעניין העברת העובדת מתפקיד ראש מטה היו"ר לתפקיד ניהולי בכיר - ראש מינהל חינוך ורווחה - על פי החלטתו של יו"ר המרכז, ללא דרישה שתעמוד לבחירה במכרז וללא אישור ועדת כוח אדם, מעיר משרד מבקר המדינה כי זו נעשתה שלא לפי העקרונות המקובלים בענייני כוח אדם ובניגוד להנחיית המרכז בנושא קבלת עובדים. כמו כן העברת העובדת לעבודה במינהל חינוך ורווחה כחודשיים-שלושה קודם שהוגדר תפקידה שם ומתוך כוונה שיוגדר בהמשך עבודתה - אף העברה זו לא התיישבה עם אותם עקרונות ואותה ההנחיה.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי החלטת יו"ר המרכז והמנכ"ל באוקטובר 2009 לקיים מכרז לתפקיד ראש מינהל חינוך ורווחה בתוך חצי שנה אינה מכשירה כדיעבד את הליך מינויה של העובדת לתפקיד זה כמה חודשים קודם לכן. העברת אותה עובדת מתפקידה הקודם כראש מטה היו"ר לתפקיד ראש מינהל חינוך ורווחה מעוררת חשש, לכאורה, כי היה בכוונתו של יו"ר המרכז לעקוף את הליך המינוי לתפקיד ראש מינהל חינוך ורווחה ולאכוף את בחירתה של זו לתפקיד.

ראש מטה יו"ר המרכז

כאמור, ביוני 2009 התכנסה ועדת כוח אדם, בין היתר כדי לראיין מועמד למשרת ראש מטה היו"ר במקום העובדת שהועברה למינהל חינוך ורווחה (ראו לעיל). הגדרת התפקיד שגובשה למשרה זו כללה הנהגת עבודת מטה סדורה, ייעול הקשר בין היו"ר לארגון ולראשי הרשויות, מעקב ובקרה בנושאים שונים, ארגון כינוסי ועדות ו"שולחנות עגולים", מעורבות בנושאי הדיון של הוועדות ובתפקודן, סיוע לעבודת המנכ"ל ועוד. הוועדה ראינה את המועמד ואישרה את מינויו לתפקיד. יוער כי קורות החיים שהציג מלמדים כי היה חסר ניסיון בכל הקשור לעבודה בשלטון המקומי ובתחום המינהל המוניציפאלי.

בהמשך אותו החודש נחתם בין הצדדים הסכם עבודה ולפיו ראש מטה היו"ר יועסק בתפקיד של עוזר ליו"ר, ושכרו יהיה שכר בכירים בשיעור של 70% משכר מנכ"ל (דרגה 9).

משרד מבקר המדינה מצא כשלים בדרך קליטתו של ראש מטה היו"ר במרכז, כמפורט להלן:

1. כאמור, בתקנות המכרזים הרלוונטיות לענייננו נקבע כי חובת מכרז לא תחול, בין היתר, על איש משרת מנהל לשכה או מזכיר אישי של ראש עירייה, ואולם הגדרת התפקיד למשרת ראש מטה היו"ר, שקבע יו"ר המרכז, חורגת מהגדרת התפקיד של מנהל לשכה או של מזכיר אישי בתקנות המכרזים.

משרד מבקר המדינה העיר כי לצורך אישור של משרת ראש מטה היו"ר היה ראוי לקיים הליך בחירה המתבסס על שמירת עקרון התחרות - המבטיח גם שוויון הזדמנויות למועמדים אפשריים אחרים וגם את מרב היתרונות למרכז - אם באמצעות מכרז, אם באמצעות ועדת איתור ואם באמצעות הליך אחר של קבלת הצעות.

המרכז השיב למשרד מבקר המדינה בעניין קבלתו של מועמד זה, בדומה לתשובתו בעניין קודמתו בתפקיד, כי ראש מטה היו"ר התמנה "על פי כללי משרת אמון המקובלים במגזר הציבורי", שאינם מחייבים לקיים מכרז.

משרד מבקר המדינה חוזר על עמדתו ולפיה היה על המרכז לפעול במקרה זה בהתאם לאמות המידה המקובלות לעניין קבלת עובדים בסקטור השלטון המקומי, היינו הליך בחירה שוויוני, מתוך שהחליט כי הוא מחיל על עצמו את דין הרשויות המקומיות, ומתוך שעליו ליישם את החלטתו זו באופן עקבי ושיטתי.

2. על פי חוזר מנכ"ל משרד הפנים אשר דן בעדכון שכרם של הבכירים בשלטון המקומי, עובדים בכירים בדרגה 9, ששכרם החודשי צמוד לשכר הממוצע, משתכרים 35,894 ש"ח ברוטו בחודש החל מינואר 2009. לפיכך היה שכרו של ראש מטה היו"ר, ששיעורו נקבע ל-70% מדרגת שכר זו, 25,126 ש"ח ברוטו - סכום כפול ואף יותר מהסכום שהשתכרה קודמתו בתפקיד.

נמצא כי לא נעשה כל תחשיב המניח את הדעת או כל רישום אחר המסביר מדוע נקבע לראש מטה היו"ר שכר הגבוה במידה ניכרת משכרה של קודמתו בתפקיד בעבור ביצוע אותו התפקיד ובהפרש זמן של חודשים ספורים. הדבר מעורר חשש לשקילת שיקולים לא ענייניים בקביעת שכרו של ראש מטה היו"ר.

ממלאת מקום מנהל מחלקה בתחום חברה, מינהל חינוך ורווחה

כאמור, ביולי 2009 התכנסה ועדת כוח אדם כדי לראיין את ארבעת המועמדים הסופיים במכרז לתפקיד מנהל אגף מוניציפאלי ובחירה במועמד הזוכה. הוועדה רשמה בפרוטוקול הישיבה כי היא ממליצה למנכ"ל לבדוק את האפשרות לשלב במינהל חינוך ורווחה מועמדת שלא זכתה במכרז, וזאת בשל "ההתרשמות הרבה ממנה".

בספטמבר 2009 הורה מנכ"ל המרכז לסמנכ"ל בכיר למינהל וכספים לקבל את המועמדת לעבודה במינהל חינוך ורווחה בתפקיד שיוגדר בהמשך לתקופת ניסיון של חצי שנה בהיקף משרה של 60%. בהסכם העבודה מאותו החודש נקבע כי היא תועסק במרכז בתפקיד של ממלאת מקום מנהל מחלקה בתחום חברה במינהל חינוך ורווחה, וכי שכרה יהיה 17,000 ש"ח כנגזרת של היקף משרתה.

בסיכום ישיבת עבודה מאוקטובר 2009 בהשתתפות יו"ר המרכז והמנכ"ל נקבע כי מינוי העובדת לממלאת מקום הוא זמני, ובתוך חצי שנה יפורסם מכרז לתפקיד. במאי 2010 הועברה העובדת מהתפקיד ומונתה לממלאת מקום של ראש מינהל חינוך ורווחה במקום עובדת אחרת שסיימה את תפקידה במרכז.

משרד מבקר המדינה מצא כשלים בדרך קליטתה של ממלאת מקום מנהל מחלקה בתחום חברה, כמפורט להלן:

1. העובדת התמנתה לתפקיד האמור במינהל חינוך ורווחה בלי אישור ועדת כוח אדם ושלא על פי העקרונות המקובלים והנחיות המרכז עצמו. יתר על כן, הגדרת תפקידה כ"ממלאת מקום" מעלה חשש כי הדבר נועד להכשיר את ההליך שנעשה להעסקתה במינהל בלי שתידרש להליך סינון ולעמידה בתנאי מכרז.

2. יוטעם כי גם אם תפקיד העובדת נקבע על תקן ממלאת מקום, נמצא הליך מינויה תמוה, מאחר שהיא לא עבדה בארגון קודם לכן; שכן נהוג שממלא מקומו של נושא משרה בכיר ייבחר מקרב עובדי המערכת, ומתוך שידוע כי ממלא המקום מכיר את תחום העיסוק המוצע והוא בעל כישורים המאפשרים לו לעמוד בתנאיו.

3. אף שבמועד המעקב הועסקה העובדת במרכז קרוב לשנה, נמצא כי טרם נחתם הסכם עבודה בין הצדדים.

משרד מבקר המדינה מעיר למרכז כי דרך תפקודו במקרה זה אינה תקינה, וכי אסור היה לו לאפשר את העסקתה של העובדת לפני שנחתם ביניהם הסכם עבודה.

מנהלת לשכת יו"ר ומנכ"ל ומנהלת משאבי אנוש

בינואר 2010 התקבלה לעבודה במרכז עובדת חדשה לתפקיד מנהלת לשכת יו"ר ומנכ"ל ומנהלת משאבי אנוש. היא התמנתה במקום עובדת אחרת ששימשה במשך שנים מנהלת לשכת יו"ר ומנכ"ל ובמקום סמנכ"ל בכיר למינהל וכספים, שהיה מופקד עד אז על נושא משאבי אנוש במרכז. נקבע כי שכרה יהיה כשכר מנהל מחלקה.

נמצא כי העובדת האמורה התקבלה לתפקיד ניהולי ובשכר בכירים על פי החלטתם של יו"ר המרכז והמנכ"ל. היא לא נדרשה לא לעמידה בתנאי מכרז ולא לאישור ועדת כוח אדם, שלא על פי העקרונות המקובלים בענייני כוח אדם בשירות הציבורי ושלא על פי הנחיית המרכז בנושא קבלת עובדים.

עוד נמצא כי אף שבמועד המעקב כבר הועסקה העובדת במרכז יותר מחצי שנה, טרם נחתם עמה הסכם עבודה.

משרד מבקר המדינה מעיר למרכז כי אופן תפקודו נמצא בלתי תקין: הוא קיבל את המועמדת לעבודה שלא על פי העקרונות המקובלים ושלא על פי הנחיותיו שלו והעסיק אותה זמן ממושך אף שלא נחתם ביניהם הסכם עבודה.

מנהלת מחלקת בתחום רווחה, מינהל חינוך ורווחה

בינואר 2010 פרסם המרכז מכרז לתפקיד "מנהל/ת מחלקת רווחה", ובעקבות כך התקבלו במרכז פניות של 75 מועמדים. את הפניות בחנה ועדת מיון שמונתה לצורך כך, ובסיום ההליך היא בחרה ארבע מועמדות לשלב הסופי. במרץ 2010 זומנו ארבעתן להופיע לפני ועדת כוח אדם, בראשות

יו"ר המרכז ובהשתתפות המנכ"ל, והוועדה בחרה באחת מהן. ממאי 2010 היא מועסקת בתפקיד מנהלת מחלקת רווחה במרכז.

ממסמכי המרכז עולה כי כבר לפני פרסום המכרז היה כוונתם של יו"ר המרכז והמנכ"ל לפעול למען שילובה של אותה עובדת במינהל הרווחה. על פי סיכום של דיון שוטף בין שניהם מנובמבר 2009, כחודשיים לפני פרסום המכרז, נדון ביניהם נושא העסקתה בתחום הרווחה והוחלט כי "הנושא יוכנס לתכנית העבודה 2010".

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח זאת מתעורר חשש כבד כי המכרז פורסם רק כדי לצאת ידי חובת החוק, אך מלכתחילה הייתה כוונה ברורה לקבל לתפקיד את העובדת האמורה. יו"ר המרכז פעל בעניין זה שלא על פי הנחיות המרכז, שהוא מחויב להן בראש ובראשונה. הואיל ויו"ר המרכז והמנכ"ל הביעו את דעתם בנוגע לאחת המועמדות עוד לפני הליך הבחירה, היה עליהם להימנע מלשבת בוועדת כוח אדם ולהימנע מכל מעורבות בחליף הבחירה. התנהלותם חרגה מהכללים המקובלים בענייני כוח אדם ומכללי מינהל תקין שעניינם מתן שוויון הזדמנויות למועמדים רבים והבטחת מרב היתרונות לגוף הבוחר.



משרד מבקר המדינה מעיר למרכז כי תופעה חוזרת ונשנית של קבלת עובדים בלא מכרז כנדרש או בדרך החורגת מהעקרונות המקובלים ומהנחיותיו שלו, משקפת הפרה בוטה של העקרונות שנקבעו בדיון בעניין קבלת עובדים ואינה עולה בקנה אחד עם עקרון השוויון ועם סדרי מינהל תקין.

העסקת עובדי עיריית מעלות-תרשיחא במרכז

בסמוך לביצוע המעקב ובמהלכו התקבלו במשרדי מבקר המדינה ונציגי תלונות הציבור כמה תלונות בדבר מעורבותם של עובדי עיריית מעלות-תרשיחא (להלן - העירייה) בפעילות המרכז. כאמור, יו"ר המרכז הוא גם ראש העירייה. על פי התלונות, כמה מעובדי העירייה פוקדים תדיר את משרדי המרכז ודורשים ומקבלים מעובדיו מסמכים רבים הנוגעים למרכז, כל זאת בידיעתו ולעתים אף בהוראתו המפורשת של יו"ר המרכז.

מסקירת מסמכים, התכתבויות ואסמכתות אחרות במרכז עולה שכמה עובדי עירייה עסקו, בהוראת יו"ר המרכז, בעבודות שונות הנוגעות למרכז, כגון איסוף ועיבוד של נתונים והפקת דוחות מעקב ודוחות בדיקה שונים. בין היתר בדקו עובדי העירייה את רכיבי השכר והתנאים הנלווים לשכר של כל עובדי המרכז. לשם כך הם קיבלו לידיהם מסמכים רבים הנוגעים לעלות שכרם של עובדי המרכז, שלא במסגרת סמכויותיהם כעובדי עירייה וללא כל מניעה או חיסיון המתחייב מרגישותו של החומר והחובה החוקית להגן על הפרטיות.

נמצא כי עם עובדי העירייה שעסקו בעבודות האמורות במרכז נמנו שישה עובדים בתפקידים בכירים בעירייה מן התחומים האלה: ניהול (להלן - עובד א', עובד ב', עובד ג', עובד ד'), כספים (להלן - עובד ה') ומשאבי אנוש (להלן - עובד ו'). הם עשו את העבודות במשרדי העירייה או במשרדי המרכז על חשבון שעות עבודתם בעירייה, והיו בהם שפקדו את משרדי המרכז בקביעות.

להלן דוגמאות לעבודות שעשו ששת עובדי העירייה המעידות על מעורבותם האקטיבית והשוטפת בפעילות המרכז:

1. בתחילת 2009 גובש מסמך ושמו "חלוקת עבודה של צוות משימה מש"מ [מרכז השלטון המקומי]", ובו פירוט של משימות שונות הנדרשות לטיפול במרכז, מחולקות על פי נושאים. במסמך פורטו שמות מרכזי המשימות - עובדי העירייה - המופקדים על ביצוען וכן מועדים לביצוע.

על פי המפורט במסמך, עובד ב' ירכז וילווה את נושא הרה-ארגון המתוכנן במרכז, לרבות בחירת יועץ ארגוני; עובדת ו' תרכז את נושא הטמעת נוהלי העבודה והמשמעת בקרב עובדי המרכז; עובד ג' ועובד ה' ירכזו את נושא תקציב המרכז; עובד ג' ירכז גם את נושא השכר והתוספות הנלוות במרכז, בשיתוף עובדת ו'; עובד ד' ירכז את נושא הקשר בין לשכת ראש העירייה ובין המרכז; עובד א' ירכז את נושא השיבוץ לוועדות המרכז ובחירת מוסדותיו.

2. במרץ 2009 פנה עובד ג' לחשבת השכר באגף מינהל וכספים במרכז והודיע לה כי לאחר שבדק את תלושי השכר של עובדי המרכז הוא מבקש ממנה נתונים, הבהרות ומסמכים תומכים בנוגע לתשלומי השכר לעובדים. בהמשך הוא ביקש שתמציא לו "דוח נוכחות מפורט" לדצמבר 2008, הכולל את פרטיהם של עובדים מסוימים, ובכלל זה את הסכמי ההעסקה של כמה מהם.

3. במאי 2009 מסר עובד ד' למנכ"ל המרכז מסמך הנחיות לטיפול בנושאים שונים שעלו בדיוניו השוטפים עם יו"ר המרכז. בין היתר הנחה עובד ד' את מנכ"ל המרכז לפתוח בהליכים לגבייה מסיבית של חובות למרכז, להכין מתווה לסקר צרכים במגזר הערבי והדרוזי בשיתוף ראשי רשויות שהורה עליהם, להקים צוות איתור של מועמד לניהול מחלקת קשרי חוץ במרכז, לגבש הצעה מפורטת בנושא מכסות דלק ובנושא אחזקת רכב של כל בעלי התפקידים המחזיקים רכב על חשבון המרכז, ולהכין "באופן מיידי וללא דיחוי" תכנית עבודה חצי-שנתית בסיועו של עובד א'.

4. בתחילת יוני 2009 פנה עובד ב' למנכ"ל המרכז והודיע לו כי יגיע במהלך השבוע למרכז לעשות ביקורת על תשלומי השכר לעובדי המרכז בחודשים אפריל ומאי. לשם כך ביקש להכין לבדיקתו את תלושי השכר של כל העובדים לחודשים אלו, את דוחות הנוכחות, את התחשיבים של סכומי החזר קצובות נסיעות לעובדים המתגוררים מחוץ לתל אביב ואת טופסי הדיווח של עובדים המקבלים החזר הוצאות רכב אישי עבור נסיעות של יותר מ-500 ק"מ בחודש. עוד ביקש כי חשבת השכר של המרכז תהיה זמינה בעבורו במשך כל זמן הביקורת.

5. ביוני 2009 עשתה עובדת ו' בדיקות מעקב על יישום המלצות בנושאי כוח אדם ותשלומי השכר לעובדים במרכז. בין היתר היא בדקה את הנושאים האלה: תשלומי שעות נוספות, תוספות לשכר והחזר הוצאות, דיווחי נוכחות, ימי חופשה וימי מחלה. כן היא בדקה את ניהול תיקם האישי של העובדים במרכז.

6. על פי רישומי הדיונים השוטפים במרכז בנוגע לתפקודו בנושאים שונים, נמצא כי השתתפו בהם גם עובדי העירייה. לדוגמה, בינואר 2009 השתתפו עובד ב' ועובד ד' בדיון שוטף בנושא

תעריפי המים ברשויות המקומיות, תאגידי מים וביוב, היטלי השבחה, תכנית עבודה לרשויות הערביות ועוד; כן הם השתתפו ביולי 2009 בדיון שוטף בנושא תפקודה של מחלקת הכספים במרכז, נחיצות העסקתם של מבקר פנים ושל עובד מתחום המחקר והאסטרטגיה, שינויים ארגוניים במרכז ועוד.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אחריותו הציבורית והמקצועית של כל עובד עירייה והסמכויות המוקנות לו מוגבלות לתחום עיסוקן בעירייה בלבד. שום גורם, לרבות ראש עירייה, אינו רשאי להרחיב את סמכויותיו של עובד עירייה מעבר לסמכויות הכרוכות במילוי תפקידו בעירייה שהוקנו לו על פי דין. לא כל שכן שאין ראש עירייה רשאי להרחיב את תחום אחריותו האישית של עובד מעבר למחויבותו כעובד ציבור לעירייה שבה הוא מועסק. העסקתם של עובדי העירייה בעבודות הנוגעות למרכז ואינן בעלות זיקה לעבודתם בעירייה, גם אם נעשתה מרצונם או במענה לבקשת ראש העירייה, נעשתה שלא על פי הדין וחרגה מכללי מינהל תקין.

בעצם מעורבותם של עובדי העירייה בפעילות המרכז, לא כל שכן בפיקוח עליו, בהכוונתו המפורשת ובהוראתו של ראש העירייה ויו"ר המרכז, מר שלמה בוחבוט, חרג הלה מהסמכויות המוקנות לו על פי דין כנבחר ציבור - הן ככובעו כראש עירייה והן ככובעו כיו"ר המרכז.

יתרה מזו, עבודתם של העובדים בעירייה ממומנת מכספי משלמי המסים הדירים בתחום שיפוטה של העירייה ומכספי מענקים הניתנים לה למימון פעילותה. העסקת עובדי העירייה למען המרכז נעשתה אפוא במימונם של תושבי מעלות-תרשיחא ומכספים שיועדו למימון הפעילות בעירם.

שכר ותשלומים נלווים לעובדי המרכז

במעקב נבחנו היבטים אחדים הנוגעים לנושא השכר והתשלומים הנלווים לשכר של עובדי המרכז בהשוואה לנורמות ציבוריות הנהוגות בתחום זה בשלטון המקומי. ממצאי הדוח הקודם העלו כי ככלל, המרכז לא קבע מדיניות ועקרונות בנושא תשלומי השכר לעובדיו ולא קבע בסיס נורמטיבי לקבלת החלטות בנוגע לשינויים בתנאי העסקתם של עובדים. עוד הועלה בדוח הקודם כי לעתים חרגו התשלומים לעובדים מהנורמות המקובלות לתשלום שכר במערכות ציבוריות ובשלטון המקומי.

המעקב בנושא השכר והתשלומים הנלווים לשכר התמקד בתחומים האלה: החלטות בדבר שינויים בתנאי שכר של עובדים, תנאי שכר של עובדים בכירים ותשלום בעד שעות נוספות גלובליות.

החלטות בדבר שינויים בתנאי שכר של עובדים

הדוח הקודם העלה כי לא נקבע בסיס נורמטיבי לקבלתן ולאישורן של החלטות בנוגע לתנאי השכר של עובדים במרכז ולשינויים בתנאים אלה, וכי החלטות רבות בדבר שינוי תנאי השכר של

עובדים התקבלו בידי יו"ר המרכז הקודם או המנכ"ל דאז. בדוח הקודם צוינו ליקויים בהליכי בחינתן וסיכומן של החלטות שקיבל המרכז בעניין שכרם של עובדים מסוימים. חלק מההחלטות אף חרגו מן הנורמות המקובלות לתשלום שכר במערכות ציבוריות ובשלטון המקומי.

בדוח הקודם הודגש כי יש להקפיד ששכרם של עובדי המרכז ישולם על פי ההסכמים שנחתמו עמם. עוד הודגש כי כל החלטה בדבר שינוי תנאי השכר של עובד צריכה להתקבל מטעמים ענייניים ומפורטים בכתב, וכי יש לעגנה בהסכם העסקה מתוקן.

במעקב נבדק אופן טיפולו של המרכז בשניים מהמקרים שתוארו בדוח הקודם:

1. הדוח הקודם העלה כי לכמה עובדים ששכרם הוצמד לדירוג המקצועי (דירוג המח"ר או הדירוג המינהלי) שולמה בכל חודש תוספת שכר בסך 500-1500 ש"ח, המכונה "תוספת כוללת", שלא נכללה בחוזים שנחתמו עמם.

במעקב נמצא כי באפריל 2010 עדיין שולמה תוספת שכר זו לשבע עובדות. לא נמצאו מסמכים המעידים כי נושא מתן התוספת נבחן מחדש והוסדר; כמו כן לא תוקנו החוזים שנחתמו עם העובדות, אף שתשלום התוספת האמורה אינו מוזכר בהם.

2. הדוח הקודם העלה כי מאוקטובר 2005 עסק מנהל המחלקה הווטרינרית במרכז, נוסף על עבודתו השוטפת, בגביית חובותיהן של רשויות מקומיות בגין דמי חבר שנדרשו לשלם למרכז. הוסכם בין המנכ"ל דאז, סמנכ"ל בכיר למינהל וכספים ומנהל המחלקה הווטרינרית, שהגבייה תימשך עד מרץ 2006 לכל המאוחר, ובעבורה יקבל העובד - נוסף על שכרו הרגיל - תשלום חודשי בשיעור 3.8% מהסכומים שיגבה. הביקורת העלתה כי הגבייה נמשכה זמן רב לאחר המועד שנקבע לסיומה. ב-15 החודשים שחלפו בין תחילת הגבייה ועד סוף שנת 2006 שולמו לעובד עמלות גבייה בסך כ-220,000 ש"ח, ובממוצע - 14,667 ש"ח מדי חודש בחודשו, נוסף על שכרו השוטף.

משרד מבקר המדינה העיר בדוח הקודם כי ראוי שהנהלת המרכז תבחן את עצם העסקתו של מנהל המחלקה הווטרינרית כגובה חובות משני היבטים: העסקת עובד בתפקיד של גובה חובות בעמותה שההצטרפות אליה היא וולונטרית, והסדר התשלום שהונהג ולפיו התמורה לעובד נקבעת כנגזרת של סכומי הגבייה.

במעקב נמצא כי המרכז לא בחן את סוגיית השתכרותו של מנהל המחלקה הווטרינרית כגובה חובות מטעמו מלבד היותו עובד של המרכז, ולא פעל בדרכים אחרות להשלמת הגבייה. השתכרותו של מנהל המחלקה הווטרינרית כגובה חובות, לא זו בלבד שלא הופסקה ולא הופחתה, אלא נמשכה עד ינואר 2009 ואף עלתה בשיעור של 151% במהלך תקופה זו. מינואר 2008 עד ינואר 2009 - פרק זמן כולל של 13 חודשים - שולמו לעובד עמלות גבייה בסך כ-288,600 ש"ח, ובממוצע - 22,200 ש"ח מדי חודש בחודשו. השתכרותו מגבייה הוסיפה 116% על שכרו החודשי השוטף (שהיה אז 19,000 ש"ח).

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה כי המרכז לא בחן את נושא גביית החובות, כנדרש ממנו בדוח הקודם. ראוי כי המרכז - שעיקר הכנסותיו מכספי הרשויות המקומיות, דהיינו כספי ציבור - ייתן את דעתו לשימושים שהוא עושה בהכנסות אלו.

תנאי השכר של עובדים בכירים

הדוח הקודם העלה כי שכרם של 15 עובדים במרכז הוצמד לשכר מנכ"לים של רשויות מקומיות, וכי לאחדים מהם שילם המרכז תוספות שכר שלא נקבעו בחוזי ההעסקה שנחתמו עמם, כגון שעות נוספות גלובליות, גמול ניהול, תוספות שכר לפי אחוזים והחזר הוצאות רכב בשיעורים הגבוהים מן השיעורים הקבועים בחוזים. תוספות אלו חורגות מהתוספות המקובלות בחוזי העסקה של עובדים בכירים ברשויות המקומיות.

במועד המעקב היה שכרם של 18 עובדים בכירים במרכז מוצמד לשכר מנכ"לים של רשויות מקומיות.

נמצא כי לכמה מן העובדים הבכירים במרכז שולמו תוספות שכר החורגות מהנורמות המקובלות במערכות ציבוריות ושלטון המקומי. ככלל, חוץ משינויים שנעשו בנושא תוספות השכר בגין שעות נוספות גלובליות (שיפורטו בהמשך), ממועד דוח הביקורת הקודם לא חל כל שינוי בתנאי השכר של העובדים הבכירים. להלן דוגמה:

בשנים 2008 ו-2009 שולמה לעובד בכיר במרכז תוספת שכר בשיעור של 5% מבסיס השכר ששכרו מוצמד אליו. לאותו עובד שולמה עד ספטמבר 2009 גם תוספת שכר ("גמל נוסף") בשיעור של 5% משכרו ברוטו. יוצא אפוא כי סכום תוספות השכר שקיבל עובד זה בשנים 2008 ו-2009, מלבד שכרו השוטף, היה 77,112 ש"ח ברוטו, ובממוצע - 3,213 ש"ח בכל חודש.

משרד מבקר המדינה העיר למרכז כי היה עליו לבחון ולהסדיר את נושא מתן תוספות השכר האמורות.

נציגי המרכז מסרו למשרד מבקר המדינה כי היה בכוונת המרכז לבצע שינוי ארגוני נרחב - הכולל בין היתר את פיתוריהם של כמה מן מהעובדים ושינויים בתנאי שכרם של עובדים אחרים - אולם לא היה באפשרותו לעשות זאת בשל החלטת בית הדין האזורי לעבודה בתל אביב¹⁰ שניתנה באוקטובר 2009 במהלכו של הליך משפטי שהתנהל בין ההסתדרות הכללית וההסתדרות המעו"ף¹¹ ובין המרכז. במסגרת ההחלטה האמורה ניתן למרכז צו מניעה זמני הקובע כי הוא אינו רשאי לנקוט הליכים חד-צדדיים שיש בהם כדי לפגוע בעובדיו. בדיון נוסף באפריל 2010 ערער המרכז על החלטת בית הדין וביקש לבטל את ההחלטה. רק באוגוסט 2010, כעשרה חודשים לאחר שהוצא הצו הזמני, החליט בית המשפט לבטל את הצו. עד אז נבצר מן המרכז לבצע שינויים במערך השכר של עובדיו.

תשלום בעד שעות נוספות גלובליות

דוח הביקורת הקודם העלה כי בשנים 2005 ו-2006 נהג המרכז לשלם לכמה עובדים, חלקם בכירים, תשלום בעד שעות נוספות גלובליות. התשלום היה למעשה תוספת קבועה לשכר: הוא

10 ס"ק 28.10.09, 000568/09.

11 הסתדרות המעו"ף (לשעבר הסתדרות הפקידים) - הסתדרות עובדי מינהל, משק ופקידים. במסגרתה מאוגדים העובדים בגופים כמו רשויות מקומיות, בנקים ומוסדות להשכלה גבוהה.

התבסס על מכסת שעות חודשית שנקבעה מראש; העובדים לא נדרשו לרישום מוסדר או לדיווח כלשהו ולא לעבודה נוספת בפועל בעדו; ותשלום זה שולם גם כשהעובדים נעדרו מהעבודה בשל חופשה, מחלה או סיבה אחרת.

על פי המקבילה בשלטון המקומי - לפי אוגדן תנאי שירות, בפרק הדן בשכר בכירים של עובדים ברשויות המקומיות - במשכורת הכוללת של העובד שנקבעה לפי דירוג שכרו נכללים כל התשלומים שהעובד היה זכאי לקבלם לולא הועסק בחוזה בכירים, לרבות התשלום בעבור שעות נוספות. מכאן עולה כי עובדים בשכר בכירים ברשויות המקומיות מלכתחילה אינם זכאים לתשלום בעבור שעות נוספות.

משרד מבקר המדינה העיר למרכז בדוח הביקורת הקודם כי תשלום בעבור שעות נוספות חייב להיות מותנה ברישום שעות העבודה ובדיווח עליהן, כלומר אין לשלם לעובד בעבור עבודה נוספת שלא בוצעה בפועל.

המעקב העלה כי עד אפריל 2009 המשיך המרכז לשלם לשישה מעובדיו, בהם שני עובדים בכירים, תוספת שכר בעד שעות נוספות גלובליות לפי מכסות של עשרות שעות בכל חודש בשיעורים של 125% ועד 150% מערך שעת עבודה רגילה. לאחד מהם שולמו בתקופה האמורה תוספות שכר בסך 255,000 ש"ח בקירוב, ולחמשת האחרים שולמו באותה התקופה תוספות שכר בסך עשרות אלפי ש"ח לעובד; במאי 2009 בעקבות הוראה של מנכ"ל המרכז הופסקו התשלומים הללו לעובדים.

עוד נמצא כי באוגוסט 2010 הנהיג המרכז נוהל חדש בנושא שעות עבודה. בנוהל נקבע, בין היתר, כי עובדים בחוזה בכירים או עובדים בחוזה אישי המשתכרים שכר כולל אינם זכאים לכל תשלום בעד עבודה בשעות נוספות. עובדים אחרים זכאים לתשלום בעד עבודה בשעות נוספות אך ורק בכפוף לאישור מראש של מנהל היחידה ובכפוף למסגרת התקציב שהוקצה ליחידה לשם כך.

סיכום

מרכז השלטון המקומי נועד לייצג את הרשויות המקומיות ולקדם את ענייניהן בקרב גורמים שונים במגזר הציבורי. משרד מבקר המדינה קבע בדוח הביקורת שפרסם בשנת 2008 כי נוכח פעילותו של המרכז בתחום הציבורי והיותו שליחם ונציגם של מאות גופים ציבוריים, עליו לאמץ תהליכי עבודה תקינים ולפעול על פי אמות מידה ציבוריות בתחומי הניהול, הארגון, כוח האדם והשכר. ממצאי אותה ביקורת העידו כי תפקודם של מוסדות המרכז לקוי, וכי יש פערים ניכרים בין הנורמות הנהוגות במערכות הציבוריות, ובכללן אלו שברשויות המקומיות, ובין דרכי טיפולו של המרכז בתחומי כוח האדם והשכר.

ממצאי המעקב מלמדים כי המרכז לא תיקן ליקויים מהותיים שהועלו כשנתיים וחצי לפני כן, בדוח הקודם: הוא לא הסדיר את פעילות ההנהלה והוועדות ולא תיקן דפוסי תפקוד לקויים בענייני כוח האדם.

עם זאת, ראוי לציין שהמעקב העלה כי תוקנו כמה ליקויים בתחום תשלום השכר לעובדים: התשלום בעד שעות נוספות גלובליות הופסק, תשלומים בעד צריכת דלק ושימוש במכשיר טלפון נייד הוגבלו וכן הונהגו נוהלי עבודה חדשים; לדברי יו"ר המרכז, חלה התייעלות בתחומים נוספים, ובהם רכש ותפעול.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת המרכז לפעול להמשך ההתייעלות, ובראש ובראשונה לתיקון הליקויים שהתגלו במעקב המלמדים על תפקוד לא תקין של המרכז לאורך זמן. עליו להסדיר את ניהולם ותפעולם של מוסדות המרכז וכן להסדיר את פעילותו בתחומי כוח האדם והשכר על פי הנורמות הציבוריות הקיימות. על המרכז לעשות בדיק בית יסודי בכל הנוגע לתפקודו בתחומים האמורים ולפעול ככל שיידרש להסדרתה ולעגיגונה של מערכת נורמות מפורטות בתחומים האלה, כדי להבטיח ניהול ופעילות תקינים.

