

עיריית אילת - מינהל עובדים

מבוא

בחודשים אפריל – אוקטובר 1995, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה בעיריית אילת מיספר נושאים בתחומים הבאים: מינהל כוח-אדם ותשלום שכר, קבלת עובדים לאחר הבחירות לרשויות המקומיות בנובמבר 1993, והסדרי פרישה ופיקודיים לעובדים. בדיקת השלמה ועידכון הנתונים נעשו בספטמבר 1997.

הביקורת העלתה ליקויים בתחום היקף כוח-אדם שהעירייה העסיקה, לרבות העסקת עובדים באמצעות החברה הכלכלית לאילת בע"מ, שהיא חברה שבבעלות העירייה; תשלום תוספות שכר חריגות בניגוד להוראות חוק יסודות התקציב; תשלום של ביטוח מנהלים לעובדים בכירים בנוסף לפנסיה תקציבית. העירייה אישרה לעובדים שפרשו לגימלאות תנאי פרישה חריגים, ולעובדים שפוטרו היא שילמה פיצויי פיטורין מוגדלים, כל זאת - בניגוד להוראות החוק ומעבר למתחייב על-פי הסכמי העבודה התקפים בשירות הציבורי החלים על הרשויות המקומיות. בניגוד לפקודת העיריות ולתקנות, מינה ראש העירייה, בסמוך לאחר כניסתו לתפקיד, כמה עובדים לעירייה בלא מיכרז, והם הועסקו על-פי חוזה מיוחד.

להלן עיקר הממצאים בנושאים שנבדקו:

העסקת עובדים ותשלום שכר

תיקני כוח-אדם והעסקת עובדים בפועל

תקן כוח-האדם ברשויות המקומיות מורכב ממישרות ייעודיות¹⁶ וממישרות עירוניות. משרד הפנים מאשר לכל רשות מקומית את המיספר המירבי של מישרות בתקן כוח-האדם המגיע לה, בהתחשב בהיקף השירותים הניתנים בתחומה ובהתאם למיסגרת התקציב הרגיל שלה (להלן - שיא כוח-אדם).

¹⁶ מישרות אלה נקבעות בידי כמה משרדים ייעודיים - משרד העבודה והרווחה, משרד החינוך, התרבות והספורט, משרד הבריאות, המשרד לאיכות הסביבה, המשרד לענייני דתות ומשרד הפנים - וממונות מתקציבי המשרדים האלה.

ביולי 1995 העסיקה העירייה עובדים בכ 366 משרות, מהן 209 עירוניות ו-157 ייעודיות. עוד הועסקו בעירייה באותו מועד כ-400 עובדי היחידה לפיתוח כוח-אדם (להלן - ילכ"א) שהיא אחת מיחידות החברה הכלכלית לאילת בע"מ (להלן - חכ"א), הנמצאת בבעלות העירייה. שיא כוח-האדם המאושר של העירייה היה באותו מועד - 320 משרות. יציין, כי שיא כוח-האדם האמור לא שונה במשך מיספר שנים (על הגדלת שיא כוח-האדם בסוף שנת 1995 ראה להלן).

על-פי נתוני העירייה, היו הוצאותיה על שכר ותשלומים נילווים בשנת 1993 כ-32.8 מיליון ש"ח, ואילו התקציב שעמד לרשותה בסעיף זה היה 28.5 מיליון ש"ח; בשנת 1994 הוציאה העירייה על שכר ותשלומים נילווים כ-36.3 מיליון ש"ח, ואילו התקציב שעמד לרשותה היה 33.6 מיליון ש"ח. נוסף על כך הוציאה העירייה באותן שנים גם על העסקת עובדים באמצעות ילכ"א: בשנת 1993 היו הוצאותיה בסעיף זה כ-6.2 מיליון ש"ח, ובשנת 1994 - כ-11.2 מיליון ש"ח (גידול של כ-80%). נתונים אלו צוינו גם בדוחות מפברואר וממאי 1995 שהגיש רואה החשבון לעיריות שבמשרד הפנים שבדק את הדוחות הכספיים של העירייה. בשנים 1995-1996 היו התקציבים בסעיף שכר ותשלומים נילווים 41.7 ו-51.2 מיליון ש"ח, בהתאמה, וההוצאות בפועל היו 43.8 ו-57.9 מיליון ש"ח, בהתאמה; ובנוסף היו ההוצאות עבור העסקת עובדים באמצעות ילכ"א, בסך 14.6 ו-21 מיליון ש"ח, בהתאמה.

עוד בספטמבר 1993 כתב רואה החשבון לעיריות שבמשרד הפנים לראש העירייה, כי העירייה חרגה ב-109 משרות (39%) משיא כוח-האדם שאושר לה. ב-1.11.1993 כתבה קצינת התקציבים של מחוז הדרום במשרד הפנים לראש העירייה, כי על העירייה לתקן בהקדם את כל הליקויים בעניין זה, וכן לדווח למשרד הפנים בתוך שלושה חודשים על ביצוע התיקון.

בדצמבר 1994 כתב הממונה על כוח-אדם ברשויות מקומיות במשרד הפנים לראש העירייה, כי בעת הדיון בהצעת התקציב לשנת 1995 על מועצת הרשות לאשר את תקן כוח-האדם הדרוש לה, ובלבד שלמיסגרת התקן המוצעת יהיה כיסוי תקציבי בתקציב שהוגש לאישור המועצה; כמו-כן הוא הדגיש, כי התקן והשכר שייקבעו במיסגרת כוח-האדם שתאושר על-ידי מועצת הרשות, חייבים לקבל את אישור משרד הפנים. למכתב זה צורפה גם מיסגרת כוח-האדם הייעודי שאושרה בידי המשרדים הייעודיים, והיא כללה 151 משרות ייעודיות.

נמצא, כי מסוף 1993 ועד אמצע 1995 לא פעלו ראש העירייה, מועצת העירייה או המנגנון העירוני לצימצום מיספר העובדים בעירייה. גם משרד הפנים לא נקט את האמצעים העומדים לרשותו בחוק כדי להניע את העירייה למלא את דרישתו ולהעסיק עובדים אך ורק במיסגרת התקן והתקציב שאושרו לה. רק באפריל 1995 החלה העירייה לבצע אירגון מחדש של כוח-האדם המועסק אצלה, ונקטה פעולות ראשונות לבדיקת האפשרות לצמצם את מיספר העובדים שהיא מעסיקה, כולל העובדים המועסקים באמצעות ילכ"א. אולם באותה שנה לא חל שינוי של ממש בהיקף כוח-האדם שהעירייה העסיקה.

יצויין, שעד אוגוסט 1995 לא דנה מועצת העירייה בתקציב העירייה לאותה שנה ולא קבעה את תקן כוח- האדם, כפי שדרש משרד הפנים.

מנתונים שמחלקת כוח-אדם בעירייה העבירה למשרד מבקר המדינה ביוני 1995 עולה, כי באותו מועד העסיקה העירייה, כאמור, עובדים בכ- 366 משרות, מהן 209 עירוניות ו- 251.95 ייעודיות, ועוד כ- 400 עובדים באמצעות ילכ"א. מבחינה מהותית, אין כל הבדל בין עובדי העירייה לבין העובדים המועסקים באמצעות ילכ"א, שכן מלוא עלות שכרם של עובדים אלה, כולל העלות לצורך תשלום פיצויי פיטורין, מוטלת גם היא על העירייה (פירוט בעניין זה ראה בהמשך). מכאן, שהחריגה של העירייה ממסגרת התקן האחרונה שאושרה לה (319.87 משרות) הייתה בשיעור של כ-140%.

בתשובתו מדצמבר 1995 למשרד מבקר המדינה הודיע ראש העירייה, כי משרד הפנים אישר לעירייה לשנת 1995 שיא כוח-אדם של 383.75 משרות עירוניות ועוד 251.95 ייעודיות, סה"כ 635.7 משרות. עוד הודיע ראש העירייה, כי בשנים 1994-1995, על-פי תוכנית לאירגון מחדש של כוח-האדם בעירייה, פרשו ממנה 65 עובדים ונקלטו בה 28 עובדים.

מבדיקת השלמה שנעשתה בספטמבר 1997 עולה, כי ביוני 1996 אישר משרד הפנים לעירייה להעסיק 390 משרות עירוניות ועוד 330 ייעודיות. באוגוסט 1997, במסגרת אישור תקציב 1997, אישרה מועצת העירייה להעסיק עובדים ב- 935.7 משרות. בפועל, היו בספטמבר 1997 877 משרות מאוישות, מהן 383 בעובדי ילכ"א. במאי 1997 קיבלה העירייה את אישור משרד הפנים והממונה על השכר במשרד האוצר לפטר עובדים בתנאים משופרים, וביוני 1997 חתמה העירייה על הסכם עם ועד העובדים; נקבע בו, בין היתר, כי העירייה תפטר כ-100 עובדים. במועד בדיקת ההשלמה החלה העירייה בביצוע ההסכם.

העסקת עובדים באמצעות ילכ"א- כאמור, העסיקה העירייה במועד הביקורת כ- 400 עובדים באמצעות ילכ"א. עובדים אלה הועסקו בעירייה בעיקר במערכת החינוך והתרבות העירונית, אך גם ביחידות העירוניות האחרות המספקות שירותים שונים; רובם הועסקו בדרגות נמוכות.

בהתחשב בהוראות צו העיריות (הקמת תאגידים), התש"ם-1980, נקבע בתזכיר ההתאגדות של חכ"א, כי החברה הוקמה כדי "לקיים, לפתח, ליזום, להקים, לעודד ולתחזק פרויקטים לקידומה ורווחתה של אילת, של תושביה ושל אורחיה בתחומי התיירות, התעשייה, המלאכה, המיסחר, התחבורה, התרבות, המדע, החינוך ובכל תחום אחר שאינו בגדר אספקת שירותים שהם בסמכותה של עיריית אילת". עוד נקבע (בסעיף 5 בתזכיר), כי "על אף כל האמור בתזכיר זה לא יהיה תוקף לכל החלטה שקיבלה החברה בנושאים המנויים להלן, אלא אם קיבלה אישור מאת שר הפנים או מי שמונה כדין על-ידי: (א) ... (ב) ... (ג) ... (ד) ... (ה) אספקת שירותים שהם בסמכות עיריית אילת, על-ידי החברה."

נמצא, כי חכ"א קיבלה החלטה ופעלה בלא שקיבלה אישור משר הפנים או מי מטעמו, להעמיד לרשות העירייה, עובדים לצורך אספקת שירותים במערכות שונות, כגון: חינוך ותרבות. דבר זה מנוגד, כאמור, למיגבלות שהוצבו לחכ"א בתזכיר ההתאגדות שלה.

רואה החשבון מטעם משרד הפנים, שבדק את הדוחות הכספיים של העירייה ואת תנאי העסקתם של העובדים שהיא העסיקה באמצעות חכ"א ציין, כי היחסים בין העירייה לבין עובדים אלה הם בגדר יחסי עובד-מעביד מלאים, על כל המשתמע מכך.

העסקת עובדים אלה, על-אף הניסיון לשוות להעסקה אופי של רכישת שירותים, מהווה עקיפה של הוראות חוק יסודות התקציב התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב), בו נאסרה על רשות מקומית העסקת עובדים במספר החורג משיא כוח-האדם המאושר. מן הראוי ששר האוצר, בעצה אחת עם שר הפנים, ישקלו נקיטה בצעדים הדרושים לתיקון המעוות.

בתחילת 1995 העבירה העירייה את בדיקת נושא העסקתם של עובדי ילכ"א בעירייה ליועץ חיצוני המתמחה בתחום כוח-אדם. במאוס אותה שנה מסר היועץ לעירייה את חוות-דעתו, ובה הצעה למסד את העסקת העובדים האמורים באמצעות הסכם קיבוצי. עד אוגוסט אותה שנה לא נתקבלו החלטות חדשות בעניין זה, ולא חל שינוי במצב.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע ראש העירייה, כי העירייה החלה בפעולות לחתימה על הסכם קיבוצי מיוחד לעובדי ילכ"א.

חכ"א הודיעה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מנובמבר 1995, כי על-פי הפרשנות של יועציה המשפטיים, מתן שירותי כוח-אדם אינם בגדר השירותים שמחובתה של העירייה לספק או שהם במיסגרת סמכותה. לכן אין חכ"א צריכה לקבל אישור של משרד הפנים למתן שירותי כוח-אדם לעירייה.

משרד מבקר המדינה בדעה, שאין לקבל פרשנות זו, המתעלמת מתכלית ההוראה המגבילה בתזכיר ובתקנות; והוא רואה, כאמור, בפעילות החברה והעירייה בנושא זה העסקה חריגה משיא כוח-האדם המאושר, תוך שימוש בחכ"א, בניגוד להוראות תזכיר ההתאגדות שלה, בתור כלי-שרת לחריגה המתוארת.

בתשובה נוספת מאפריל 1997 הודיע מנכ"ל חכ"א, כי ביקש מהגורמים המוסמכים בעירייה לבקש את אישור שר הפנים להעסקת עובדים באמצעות ילכ"א.

ואכן, במאוס 1997 פנה ראש העירייה למנכ"ל למשרד הפנים בבקשה לאשר את העסקת העובדים באמצעות ילכ"א, אולם עד ספטמבר 1997 טרם נתקבלה תשובה בעירייה.

העסקת עובדים בכירים

סעיף 167(א) לפקודת העיריות קובע: "מועצה רשאית - ולפי דרישת הממונה חייבת - למנות לעירייה, באישורו של הממונה, אנשים ראויים למשרות הנקובות להלן, לכולן או למקצתן, והן: מזכיר, גיזבר, מהנדס, מפקח תברואה, רופא ורופא וטרינרי." עוד נקבע בפקודת העיריות, בסעיף 167(ב), כי "המועצה, בהחלטה ברוב חבריה, תמנה לעירייה מבקר במישרה מלאה". סעיף 168 לפקודה קובע: "אנשים שניתמנו כאמור בסעיף 167 יקבלו את המשכורת שתקבע מועצה". במאס 1993 פורסם חוזר משותף לממונה על השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר ולמנכ"ל משרד הפנים בעניין שכר לעובדים בכירים ברשויות המקומיות, והעסקתם בחוזה אישי ("שכר בכירים").

שכרם של עובדי הרשויות המקומיות והתשלומים הנילווים לו, וכמו-כן חלק מתנאי העבודה של עובדים אלה מוסדרים בהסדרים ובהסכמי עבודה קיבוציים. מאז שנת 1993 ניתן להעביר עובדים בכירים ברשות מקומית (מנכ"ל, גיזבר, יועץ משפטי, מהנדס עיר ומבקר עירייה) להעסקה בחוזה אישי, על-פי כללים שקבעו הממונה על השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר ומנכ"ל משרד הפנים, ולשלם את שכרם על-פי טבלת "שכר בכירים" המותנה בגודל הרשות המקומית והמתעדכן מפעם לפעם. על-פי חוק יסודות התקציב, אסור לרשות מקומית להסכים לשינויים בשכר או להטבות כספיות אחרות הקשורות בעבודה, או להנהיג שינויים או הטבות כאמור, אלא בהתאם למה שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה או באישורו של שר האוצר.

להלן ממצאים שהעלה משרד מבקר המדינה בעניין תנאי העסקתם של כמה עובדים בכירים בעירייה, ובהם תשלום של תוספות שכר חריגות בניגוד להוראות חוק יסודות התקציב האמורות:

מנכ"ל העירייה - המנכ"ל מונה לתפקידו בדצמבר 1993. יצויין שתפקיד של מנכ"ל ברשות מקומית אינו נזכר בפקודת העיריות. בד בבד עם העסקת המנכ"ל הועסק בעירייה מזכיר. השכר ששולם למנכ"ל במשכורת יוני 1995 היה כ- 23,700 ש"ח. הוא כלל, בין היתר: כ- 16,500 ש"ח שהוגדרו "תוספת מיוחדת" והיוו למעשה את עיקר משכורתו, ו- 3,350 ש"ח בעד "כוננות גלובאלית".

נמצא, שמינויו של המנכ"ל ותנאי שכרו לא הובאו לאישור מועצת העירייה, כפי שמתחייב ממנהל ציבורי תקין, וכפי שניתן לצפות כשמדובר במינוי של בעל תפקיד בכיר ביותר במנגנון העירוני, אף אם הדבר אינו מתחייב מפקודת העיריות. השכר ששולם למנכ"ל לא נקבע על-פי דרגה זו או אחרת באחד הדירוגים המוכרים בשירות הציבורי, אלא באופן כוללני (כאמור, רובו הוגדר "תוספת מיוחדת").

השכר ששולם למנכ"ל, כאמור, 23,700 ש"ח, היה גבוה במידה ניכרת מהשכר המירבי בטבלת "שכר בכירים" שנקבע למנכ"ל, לגבי רשות מקומית בגודל של עיריית אילת, בידי הממונה על השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר ובידי מנכ"ל משרד הפנים, ושהיה ביוני 1995 כ- 16,900 ש"ח. השכר החריג שמנכ"ל העירייה קיבל שולם לו בניגוד להוראות חוק יסודות התקציב.

מבקר העירייה - באפריל 1995, לאחר שנים רבות בלא מבקר עירייה (העירייה שכרה מדי פעם שירותי ביקורת ממשרד רואה חשבון), מונה מבקר לעירייה. הוא הועסק בחוזה אישי ("שכר בכירים"). שכרו היה בשיעור של 90% מהשכר המירבי בטבלת "שכר בכירים". מינויו ותנאי העסקתו אושרו בידי מועצת העירייה. בנספח לחוזה שנחתם עימו סוכם, שהעירייה תשתתף עימו במימון שכר דירתו, בסכום חודשי של 650 דולר במשך שלוש שנים, וכן שהוא יקבל רכב צמוד.

יצוין, שעל-פי ההוראות של הממונה על השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר ושל מנכ"ל משרד הפנים בעניין שכר הבכירים, על העירייה להעביר אליהם העתקים מהחוזים שנחתמו עם העובדים הבכירים, כדי שאפשר יהיה לבדוק אם לא משולם להם שכר חורג. במועד הביקורת, אוגוסט 1995, עדיין לא העבירה העירייה לבדיקה, כנדרש בהוראות האמורות, את החוזים שנחתמו עם מבקר העירייה, גיזבר העירייה ומהנדסת העיר. עוד יצוין, כי השתתפות העירייה בשכר דירה, שסוכם עליה בחוזה שנחתם עם מבקר העירייה, לא אושרה בידי הממונה על השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר ובידי מנכ"ל משרד הפנים, וחורגת מההוראות שנקבעו בעניין "שכר בכירים".

ב- 20.4.1997 החליטה מועצת העירייה לפטר את מבקר העירייה. בנימוקים לפיטוריו צוינו, בין היתר, תפקודו הלקוי כמבקר ואובדן האמון בו. מבקר העירייה התלונן לפני נציב תלונות הציבור על פיטוריו, זאת בהתאם לסעיף 45א.2) לחוק מבקר המדינה (העוסק בתלונה של עובד שהוא מבקר פנימי על מעשה הפוגע בו במישרין, שעשה מי שממונה עליו בתגובה על פעולותיו במילוי תפקידו כמבקר פנימי). ביולי אותה שנה קבעה נציב תלונות הציבור כי לא היו ליקויים בהליך הפיטורין של מבקר העירייה, וכי אין מקום להסתייג מהסיבות שהביאו להחלטה על פיטוריו, ולכן לא מצאה נציב תלונות הציבור מקום להתערבות מצדה.

מזכיר העירייה - מזכיר העירייה מונה לתפקידו ב- 1986. במשכורת יוני 1995 שולמו לו כ- 16,600 ש"ח, שכללו, בין היתר: 5,100 ש"ח "שכר משולב"; 4,339 ש"ח תשלום בשיעור של 150% בעד 75 שעות נוספות גלובאליות; 1,636 ש"ח בעד תוספות אחוזיות בשיעור של 30.4% תוספת באחוזים ועוד 10.4% תוספת פיצול; בעניין תוספות שכר אלה, שניתנו גם לכמה עובדים המוזכרים להלן (היועץ המשפטי וסמנכ"לים) - ראה בפרק: "תוספות שכר והטבות אחרות".

יועץ משפטי - היועץ המשפטי של העירייה מועסק בה מ-1980. שכרו לחודש יוני 1995 היה כ-18,500 ש"ח. שכר זה כלל, בין היתר: 6,500 ש"ח "שכר משולב"; כ-4,100 ש"ח בעד "שעות נוספות גלובאליות"; 1,659 ש"ח "תוספת למקצוע מיוחדת"; 1,521 ש"ח בעד תוספות אחוזיות בשיעור של 20.4% תוספת באחוזים" ו-10.4% תוספת פיצול". כמו-כן העמידה העירייה לרשותו רכב צמוד.

סמנכ"לים - במועד הביקורת הועסקו בעירייה שני סמנכ"לים: (1) האחד מונה לסמנכ"ל באוקטובר 1992. שכרו לחודש יוני 1995 היה כ-18,225 ש"ח. שכר זה כלל, בין היתר: 4,493 ש"ח "שכר משולב"; עוד 50% משרה בסכום של 2,294 ש"ח; 30.4% ש"ח בעד תוספות אחוזיות בשיעור של תוספת ספיגה" ו-10.4% תוספת פיצול"; כ-3,000 ש"ח בעבור "שעות נוספות גלובאליות" (50 שעות בשיעור של 150% ועוד 50 שעות בשיעור של 125%) (2) הסמנכ"ל האחר מונה בדצמבר 1993 לעוזר מנכ"ל העירייה ובפברואר 1994 לסמנכ"ל, על-פי בקשת ראש העירייה (על אופן מינויו - ראה להלן). שכרו לחודש יוני 1995 היה כ-14,250 ש"ח. שכר זה כלל, בין היתר: 3,008 ש"ח "שכר משולב"; 1,329 ש"ח בעד תוספות אחוזיות בשיעור של 40.4% תוספת ניהול", (20% תוספת פיצול" ו-10% תוספת פקידים"); 1,717 ש"ח בעד "שעות נוספות גלובאליות" (30 שעות בשיעור של 150% ועוד 40 שעות בשיעור של 125%); 1,602 ש"ח תוספת קבועה שהוגדרה "משכורת כוללת"; 930 ש"ח תוספת קבועה שהוגדרה "תוספת למיקצוע מיוחדת"; 360 ש"ח "דמי שתייה".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע ראש העירייה, כי "הממצאים המופיעים לגבי עובדים בכירים בנושא שכרם, שיידך לנושא "תוספות מקומיות" שניתנו לעובדי העירייה במהלך שנים רבות". עוד הודיע ראש העירייה, כי נושא זה ונושאים נוספים הקשורים לשכר בכירים הועברו לטיפולו של יועץ חיצוני, כדי שינחה את העירייה, בין היתר, כיצד טפל בתוספות השכר המשולמות לעובדים שנים רבות. הוא הוסיף כי תפקיד המנכ"ל אינו תפקיד סטטוטורי כל עוד מכהן מזכיר בעירייה, ולכן לא ניתן להחיל אוטומטית על המנכ"ל את ההנחיות הנוגעות לחוזה אישי.

מבדיקת השלמה שנעשתה בספטמבר 1997 עולה, כי הופסק התשלום למנכ"ל עבור "כוננות גלובאלית"; יחידת הממונה על השכר במשרד האוצר ומשרד הפנים אישרו למנכ"ל לעבור ל"חוזה בכירים" בשיעור של 100%. בינואר 1996 בוטלה משרת מזכיר העירייה וסמכויות המזכיר הועברו, באישור מועצת העירייה, למנכ"ל. מזכיר העירייה פוטר במיסגרת צעדי היעול שהעירייה נקטה. ליועץ המשפטי אושר מעבר ל"חוזה בכירים" בשיעור של 90%. אחד הסמנכ"לים פרש ביולי 1996, לפנסיה, ובאוגוסט 1997 הוחזר לעירייה כגיזבר, ב"חוזה בכירים" בשיעור של 100%.

ביטוח מנהלים

עוד בשנות השמונים החלה העירייה לתגמל את עובדיה הבכירים וכן חלק מחברי מועצת העירייה, לרבות ראש העירייה הקודם, באמצעות ביטוח מנהלים. למטרה זו היא הפרישה שיעור של 13.3% משכרם. על-פי נתוני העירייה, הגיעו ההפרשות לביטוח מנהלים לעובדיה בשנים 1990-1994 לסכום כולל של 356,756 ש"ח.

לאחר הבחירות בנובמבר 1993 פרשו ראש העירייה וכמה חברי מועצה, ובמיסגרת ההתחשבנות הכספית אתם הם החזירו לעירייה את התשלומים לביטוח מנהלים שהיא הפרישה בעבורם.

במועד סיום הביקורת, אוגוסט 1995, היו בעירייה שלושה עובדים מבוטחים בביטוח מנהלים: היועץ המשפטי, מזכיר העירייה ומנהל אגף. בעיקבות דוח ביקורת של רואה החשבון מטעם משרד הפנים כי הטבה זו אינה חוקית, החליט ראש העירייה בתחילת אותה שנה, להפסיק את העברת התשלומים לחברת הביטוח, ולהעביר את הנושא לבדיקה של יועץ חיצוני.

במארס 1995 העביר היועץ לעירייה את חוות-דעתו, כי "יש להפסיק את התשלומים הנ"ל שהם בניגוד לחוק יסודות התקציב וזאת למרות שההסכמים האישיים שנחתמו עם העובדים הם משנת 1982". לחיזוק עמדתו צירף היועץ חוות-דעת של משפטן פרטי המתמחה בדיני עבודה, שממנה עולה, כי "חייבת העירייה להפסיק לאלתר כל תשלום נוסף לפוליסות ביטוח המנהלים של העובדים שכן, כאמור, ביצוע תשלומים אלו הינו בניגוד לחוק ועלול לגרור אחריו סנקציות מנהליות וסנקציות משמעתיות-אישיות..."

ביוני 1995 מסר גיזבר העירייה את עמדתו בנושא לראש העירייה והמליץ: "חלקם של העובדים שהופרשו משכרם יועבר לאלתר לרשותם של העובדים ויהפכו להיות רכושם של העובדים ... לגבי ביטוח הסיכונים (RISK) בשיעור של 2.5% יש לבדוק באם ניתן להעמידם לרשות העובד ועל העירייה, לדעתי, לוותר על תביעתה להחזר כלשהוא בעבור ביטוח זה ... ביחס לחלקה של העירייה בשיעור 8.33%, אני סובר כי עלינו לגלות הבנה מיוחדת ולהציע לעובדים לרכוש את חלקה של העירייה בערכו הריאלי של שווי הפרמיה נכון להיום (שיעור פדיון) ולאפשר לעובדים לרכוש את חלקה של העירייה בפוליסה ב- 24 תשלומים..."

עד אוגוסט 1995 לא התקיים דיון בהצעתו של הגיזבר, וממילא לא נתקבלו החלטות בעניין זה. משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי עליה לפעול בשיתוף עם הממונה על השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר ועם משרד הפנים, להשגת הסדר שיביא לביטול ההטבות החריגות האלה.

בתשובתו הודיע ראש העירייה, כי הוא אימץ את הפיתרון שהציע הגיזבר והינחה אותו, בדצמבר 1995, לפעול לסיום הטיפול בנושא זה.

בספטמבר 1996 פרש לגימלאות מנהל אגף שהיה בהסדר של ביטוח המנהלים. במיסגרת ההתחשבנות הכספית שנעשתה עימו, קוזזו לו הכספים שהצטברו לזכותו ושהופרשו על-ידי העירייה ("חלק המעביד"). לדברי העירייה, הסדר דומה ייעשה בעתיד גם עם שני העובדים הנוספים שנכללים בביטוח המנהלים.

תוספות לשכר והטבות אחרות

להלן ממצאים נוספים על תוספות שכר והטבות אחרות שהעירייה נתנה לעובדיה בניגוד לחוק יסודות התקציב:

1. שעות נוספות גלובאליות לפנסיה – העירייה שילמה מדי חודש בחודשו ל- 36 עובדים בכירים תוספת קבועה בשיעור של 125% - 225% בעבור "שעות נוספות גלובאליות לפנסיה", במיכסות של עד 150 שעות לעובד.

2. שעות נוספות – על פי הוראות מרכז השלטון המקומי (אוגדן תנאי שירות - חובות וזכויות של העובדים בשלטון המקומי), תשלום בעבור שעות נוספות יהיה באישור ראש הרשות המקומית או מי שהוא הסמיך לכך וייעשה לפי רישום. העובד ירשום את השעות הנוספות וידווח עליהן. עבודת שעות נוספות תאושר לעובד רק אחרי שמילא את המיכסה הרגילה של שעות העבודה. בעד שתי השעות הנוספות הראשונות לאחר יום העבודה הרגיל, תשלום לעובד תוספת של 25%, ובעד השעות הנוספות שלאחר מכן - תוספת של 50%. עוד נקבע, כי עובד רשות מקומית חייב להחתים בעצמו את כרטיס הנוכחות שלו בתחילת העבודה ובסיומו.

נמצא, כי למרבית עובדי העירייה אושרו מיכסות של שעות נוספות, והתשלום בעדן ניתן בלא קשר למיספר השעות הרשום בכרטיס הנוכחות. ההוראות בעניין שיעור התשלום בעבור השעות הנוספות אינן מקומיות, ולמעשה נקבעת המיכסה של השעות הנוספות מראש. מכאן, שבפועל התשלום הופך לתשלום בגין "שעות נוספות גלובאליות" ולהטבת שכר לכל דבר. בחודש יוני 1995, למשל, שילמה העירייה ל- 194 עובדים (כ- 55% מעובדי העירייה - לא כולל עובדי ילכ"א), בעד עשרות ואף מאות שעות נוספות, כאמור.

בנושא תשלום בעבור שעות נוספות עסק מבקר המדינה עוד ב"דוח על הביקורת בשלטון המקומי, התשמ"ז-1986" בפרק "כוח-אדם והוצאה על שכר ותשלומים נילווים לשכר בשנות הכספים 1983 ו-1984 - ברשויות המקומיות שנבדקו" (עמ' 4). בדוח האמור דרש משרד מבקר המדינה מהרשויות המקומיות להפסיק לאלתר את ההסדר של תשלום בעבור "שעות נוספות גלובאליות", מפני שהוא מנוגד להוראות חוק מפורשות וגורם לביצוע תשלומים בלתי חוקיים.

משרד מבקר המדינה גם העיר למשרד הפנים שהיה עליו להפעיל אמצעי פיקוח ובקרה יעילים, כדי לוודא שהרשויות המקומיות אכן ממלאות את הוראות החוק; מבקר המדינה דרש ממשרד הפנים לנקוט אמצעים יעילים, במטרה לגרום לכך שהרשויות המקומיות יפסיקו לאלתר את ההסדר בדבר תשלום בעבור "שעות נוספות גלובאליות", הסדר המהווה כיסוי לתשלום תוספות קבועות לשכר שאינן מעוגנות בהסכמים קיבוציים.

3. **תוספות אחרות ששולמו לעובדי העירייה** - מדי חודש בחודש קיבלו 126 מעובדי העירייה "תוספת באחוזים", שהסתכמה בכמה מאות שקלים. סכום התוספת לשיבועה מהם הגיע ליותר מ- 1,000 ש"ח. לארבעה עובדים שולמה מדי חודש תוספת קבועה שהוגדרה "משכורת כוללת" בסכום של 1,600 - 3,350 ש"ח. ל- 114 עובדים שולמה מדי חודש "תוספת למקצוע מיוחדת", בסכום של כמה מאות שקלים בחודש, סכום התוספת לשלושה מהם הגיע ליותר מ- 1,000 ש"ח. ל- 20 עובדים שולמה מדי חודש "תוספת גבייה" בשיעור של 10% - 20% משכרם.

4. **תוספת פיצול** - על פי אוגדן תנאי שירות של השלטון המקומי, ברשויות מקומיות הנותנות שירותים ישירות לציבור, דבר המחייב פיצול יום העבודה, או שצורכי עבודה אחרים מחייבים זאת, יהא המעסיק רשאי, בתיאום עם ועד העובדים, להנהיג יום עבודה מפוצל. עובדים הנדרשים לעבוד יום עבודה מפוצל יהיו זכאים לתוספת לשכר על-פי מיספר ימי העבודה המפוצלים בשבוע. לדוגמה: שיעור התוספת שנקבע בעבור חמישה ימי עבודה מפוצלים הוא 10.4% מהשכר המשולב, ובעבור שני ימי עבודה מפוצלים – 4.3%.

בעירייה הונהג שבוע עבודה שבו שני ימי עבודה מפוצלים; נמצא כי העירייה שילמה מדי חודש ל- 23 עובדים "תוספת פיצול" קבועה בשיעור של 10.4% ולא 4.3% כמתחייב.

5. **מיכסת שעות עבודה שבועיות** - על-פי אוגדן תנאי שירות של השלטון המקומי, שבוע העבודה ברשויות המקומיות הוא בהיקף של 42.5 שעות, בכל השנה.

שבוע העבודה שהונהג בעיריית אילת הוא בהיקף של 41.5 שעות, ומכאן שמדובר בתוספת שכר בשיעור של כ-2.35%.



התשלומים המתוארים לעיל בפרק זה הם בניגוד להסכמי השכר הקיבוציים ולחוק יסודות התקציב, ועל העירייה לפעול לאלתר לבטל אותם.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר ראש העירייה, כי תוספות השכר והטבות האחרות המוענקות לעובדים בעירייה נוצרו במהלך השנים כדי לתת פיתרון לייחודיות העבודה באיזור אילת ולקושי הגדול בהשגת עובדים לתפקידים שונים בעירייה. עוד הסביר ראש העירייה, כי תשלום בעד "שעות נוספות

גלובאליות" אינו ניתן בעיריית אילת בלבד, והסדרת עניין זה צריכה להיות כוללת, ולא בכל עירייה בנפרד. הוא הוסיף כי העירייה גיבשה, בנושא שעות נוספות, נוהל "אישור שעות נוספות" המסדיר את תשלום השעות שבוצעו בפועל בהתאם לרשום בכרטיס נוכחות.

ממצאי הביקורת הועברו לממונה על השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר. בתשובת היחידה לשכר והסכמי עבודה במשרד האוצר מינואר 1996 צוין, כי העירייה חרגה מהוראות סעיף 29 לחוק יסודות התקציב בתחומים רבים, וכי פעולות העירייה נעשו שלא בתיאום עם הממונה על השכר ובלי אישורו.

מאחר שההטבות האמורות שקיבלו עובדי העירייה לא הונהגו לגבי כלל עובדי המדינה או באישורו של שר האוצר, הן ניתנו בניגוד לחוק האמור.

מבדיקת השלמה שנעשתה בספטמבר 1997 עולה, כי במאוס 1996 העירייה חתמה עם ועד העובדים ומועצת הפועלים על "הסכם קיבוצי מיוחד להעסקת עובדים". במיסגרת הסכם זה בוטלו לגבי עובדים חדשים כל ההטבות של הסכם 1974, כגון "שעות נוספות גלובאליות", תוספות אחוזיות שונות, "תוספת למקצוע מיוחדת" ו"תוספת גבייה". כמו-כן שונה הסדר הפנסיה מפנסיה תקציבית לפנסיה צוברת. על-פי הסכם שהעירייה חתמה עליו עם ועד העובדים ביולי 1997 צומצמו בשיעור ניכר מיכסות השעות הנוספות, ועל-פי נהלי העירייה הן משולמות על-פי ביצוע בפועל ורישום בכרטיס הנוכחות. "תוספת הפיצול" בעבור יום עבודה מפוצל משולמת על-פי הביצוע בפועל. עם זאת לא חל שינוי במיכסת שעות העבודה השבועיות.



עיריית אילת העסיקה עובדים בהיקף שחרג במידה ניכרת משיא כוח-האדם שאושר לה. עם עובדי העירייה נמנו עובדים שהועסקו בה באמצעות חברה כלכלית שבבעלותה. תנאי ההעסקה של מקצת העובדים הבכירים של העירייה לא אושרו בידי מועצת העירייה ולמקצתם שולמו תוספות שכר שלא על-פי החוק. העירייה שילמה למאות מעובדיה תוספות שכר אחוזיות בניגוד להוראות חוק יסודות התקציב ותשלום בעד שעות נוספות על-פי דיווח בלבד ולא על-סמך הרישום בכרטיס הנוכחות. למקצת מהעובדים שולם בכל חודש בעד יותר מ- 100 "שעות נוספות גלובאליות לפנסיה".

העסקת עובדים במיספר החורג משיא כוח-האדם שאושר לה והתשלומים החריגים שהעירייה שילמה לעובדיה בניגוד לחוק יסודות התקציב, נמנו עם הסיבות שהביאו לגירעון התקציבי שהיא מצויה בו. על-פי נתוני העירייה, הגיע גירעונה בסוף 1996 לכ- 22.4 מיליון ש"ח (כולל סכומים מהקרן לעבודות פיתוח שנקפו לתקציב הרגיל).

על עיריית אילת לפעול לאלתר להעסקת כוח-האדם בהתאם לחוק, לתקן ולתקציב המאושר, וכן לבטל את ההטבות ותוספות השכר הבלתי חוקיות שהיא הנהיגה. אין להשלים עם מצב שבו שלטון מקומי, שמתפקידו להשליט חוק וסדר בתחום שיפוטו, לא ישמש דוגמא לשמירה על הוראות המחוקק. על משרד הפנים להתנות את הסיוע שהוא נותן לעירייה בביטול הטבות אלה, ובשיתופו של הממונה על השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר - לגרום לכך שהעירייה תיפעל על-פי החוק. עם זאת יצוין שחלק מהליקויים תוקנו בינתיים.

מינויים לא תקינים¹⁷

בנובמבר 1993 התקיימו, במיסגרת הבחירות לרשויות המקומיות, בחירות למועצת עיריית אילת (להלן - העירייה) ובחירות אישיות לראשות העירייה, על-פי חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975. בעיקבות בחירות אלה, היו חילופי אישים בתפקיד ראש העירייה ובמועצת העירייה. בעיקבות חילופי השלטון, כאמור, נעשו גם כמה שינויים באיוש תפקידים בעירייה, וגויסו עובדים חדשים מחוץ למנגנון העירייה.

בחודשים אפריל – אוקטובר 1995, במיסגרת ביקורת שעשה משרד מבקר המדינה בעירייה בנושא מינהל עובדים, נבדק נושא גיוס עובדים ומינויים. בדיקת השלמה ועידכון הנתונים נעשו בספטמבר 1997. להלן הממצאים שהועלו:

1. בפקודת העיריות (נוסח חדש) ובתקנות העיריות (מיכרזים לקבלת עובדים), התש"ם-1979 (להלן - התקנות), נקבע שלמישרות שדרגתן מעל דרגה מסויימת יתקבלו עובדים על-ידי מיכרז פומבי, לבד ממישרות אחדות הפטורות ממיכרז.

בניגוד לפקודת העיריות ולתקנות, מינה ראש העירייה, בסמוך לאחר כניסתו לתפקיד, כמה עובדים לעירייה בלא מיכרז, והם הועסקו על-פי חוזה מיוחד. להלן כמה דוגמאות:

(א) ממלא-מקום מנהל מחלקת החינוך - העובד מונה לתפקידו, על-פי הוראת ראש העירייה, בפברואר 1994. המינוי נעשה בלא מיכרז, והעובד הועסק על-פי חוזה מיוחד. מבדיקת תנאי העסקתו עולה, כי ב-15.2.1995 הוא קיבל מעמד של עובד קבוע. לעובד שולם שכר שכלל רכיבים כמו "שעות נוספות גלובאליות" ותוספות שונות שאינם מעוגנים בהסכמי העבודה, בדומה לכמה עובדים בכירים אחרים בעירייה (בנושא זה ראה לעיל, בפרק "העסקת עובדים ותשלום שכר").

¹⁷ על קבלת עובדים ומינויים פוליטיים - ראה גם דוח מבקר המדינה בנושא זה, ממאי 1998 וברוח זה עמ' 11.

(ב) דוברת עירייה - העובדת מונתה לתפקידה, על-פי הוראת ראש העירייה, בנובמבר 1993 המינוי נעשה בלא מיכרז, והיא הועסקה על-פי חוזה מיוחד. מבדיקת תנאי העסקתה עולה, כי ב- 21.11.1994 היא קיבלה מעמד של עובדת קבועה. העובדת לא דורגה בדירוג כלשהו, בניגוד למקובל בשירות הציבורי. עיקר שכרה התבטא בתשלום שהוגדר "תוספת מיוחדת".

(ג) מנהל יחידת האירועים - העובד מונה לתפקידו, על-פי הוראת ראש העירייה, בנובמבר 1993. המינוי נעשה בלא מיכרז והעובד הועסק על-פי חוזה מיוחד. מבדיקת תנאי העסקתו עולה, כי ב- 21.11.1994 הוא קיבל מעמד של עובד קבוע. העובד לא דורג בדירוג כלשהו, בניגוד למקובל בשירות הציבורי. עיקר שכרו התבטא בתשלום שהוגדר "תוספת מיוחדת".

(ד) סמנכ"ל שני לעירייה - העובד מונה לעוזר מנכ"ל, על-פי הוראת ראש העירייה, בדצמבר 1993. ב- 1.2.1994 כתב סגן ראש העירייה למנהלי המחלקות בעירייה, כי העובד מונה לסמנכ"ל שני לעירייה. במכתב האמור לא הוגדרו תחומי עיסוקו. מינויו, תחילה לתפקיד עוזר מנכ"ל ואחר-כך לתפקיד סמנכ"ל, נעשו בלא מיכרז. העובד הועסק על-פי חוזה מיוחד. דבר מינויו לסמנכ"ל לא הובא לאישור מועצת העירייה, כפי שמתחייב מכללי מינהל ציבורי תקין, וכפי שאפשר לצפות בעת מינוי בעל תפקיד בכיר ביותר במנגנון העירייה, אף אם הדבר אינו מתחייב מפקודת העיריות. מבדיקת תנאי העסקתו עולה, כי ועדת המנגנון העירונית החליטה ב- 7.12.1994 להאריך את תקופת הניסיון שלו בחודשיים, וב- 25.1.1995 אישרה את העברתו למעמד של עובד קבוע, למפרע מ- 16.12.1994. לעובד שולם שכר שכלל רכיבים, כמו "שעות נוספות גלובאליות" ותוספות שונות, שאינם מעוגנים בהסכמי העבודה.

(ה) עוזר לראש העירייה - העובד מונה לתפקידו בנובמבר 1993. המינוי נעשה בלא מיכרז, והעובד הועסק על-פי חוזה מיוחד. לעובד שולם שכר שכלל רכיבים, כמו "שעות נוספות גלובאליות" ותוספות שונות, שאינם מעוגנים בהסכמי העבודה.

(ו) ממלא-מקום מנהל היחידה לקשר עם החייל - העובד מונה לעוזר לסגן ראש העירייה ולממלא מקום מנהל היחידה לקשר עם החייל בנובמבר 1993. המינוי נעשה בלא מיכרז, והעובד הועסק על-פי חוזה מיוחד. בכתב המינוי שלו צוין שתקופת הניסיון שלו תהיה "החל מ- 23.11.1993 לפחות לאחר 4.5 שנות עבודה שמהן לפחות 6 חודשים בקדנציה שנייה של מועצת הרשות המקומית". מבדיקת תנאי העסקתו עולה, כי ב- 28.6.1995 החליטה ועדת המנגנון להעבירו למעמד של עובד קבוע מאותו יום. לעובד שולם שכר שכלל רכיבים, כמו "שעות נוספות גלובאליות" ותוספות שונות, שאינם מעוגנים בהסכמי העבודה.

(ז) עוזר ראש העירייה לשיפור השירות - העובד מונה לעוזר ראש העירייה בנושא שיפור השירות בדצמבר 1994. המינוי נעשה בלא מיכרז, והעובד הועסק על-פי חוזה מיוחד. לעובד שולם שכר שכלל רכיבים, כמו "שעות נוספות גלובאליות" ותוספות שונות, שאינם מעוגנים בהסכמי העבודה.

2. הסוגיה של מינוי עובדים ברשויות המקומיות בניגוד להוראות פקודת העיריות ולתקנות נדונה בבית-המשפט העליון, בשבתו כבית-משפט גבוה לצדק. בית-המשפט קבע, שפטור מחובת מיכרז לקבלת עובדים יהא רק במיקרה שנקבעה דרך אחרת למילוי המשרה בחוק או בתקנות, והורה לבטל מינויים של עובדים מסויימים בעיריית תל אביב-יפו, שנתמנו למשרותיהם בלא מיכרז (בג"צ 1086, 1249/94 צוקר נ' עיריית תל אביב ואח', פ"ד מ"ט (139)).

3. בפברואר 1995, בעיקבות פסיקת בג"צ האמורה, ביקש ראש עיריית אילת ממנהל משאבי אנוש בעירייה לבדוק את תקינות המינויים של העובדים שהתקבלו לעבודה לאחר כניסתו לתפקיד, וכן לקבל את הנחיות היועץ המשפטי של העירייה כיצד לפעול. ב- 9.4.195 כתב מנהל משאבי אנוש לראש עיריית אילת, כי בימים הקרובים הוא יתחיל לנהוג על-פי חוות-דעת שקיבל מהיועץ המשפטי של העירייה, בכל הנוגע לפירסום מיכרזים, לקליטת עובדים ולהסדרת הנושא באופן חוקי.

עד למועד סיום הביקורת, אוגוסט 1995, לא הוסדר נושא העסקתם של העובדים האמורים בעירייה. יודגש, כי מרבית העובדים האלה כבר הועברו למעמד של עובדים קבועים בעירייה, מקצתם אף לאחר פירסום פסק-הדין של בג"ץ.

4. מהאמור לעיל עולה, שהעסקתם של העובדים האמורים על-פי חוזה מיוחד נעשתה בניגוד להוראות פקודת העיריות ולתקנות.

בתשובתו מדצמבר 1995 למשרד מבקר המדינה הודיע ראש העירייה, כי פורסמו מיכרזים לתפקידים הבאים: דובר העירייה, מנהל יחידת האירועים ועוזר ראש העירייה לשיפור השירות; התפקידים אוישו על-פי המיכרזים ועוד מיכרזים יפורסמו בקרוב. עוד הודיע ראש העירייה, כי נקבע נוהל של העירייה המסדיר את תהליך איוש המשרות בעירייה.

מבדיקת השלמה בספטמבר 1997 עולה, כי דוברת העירייה מועסקת ב"חוזה בכירים"; מנהל יחידת האירועים פרש מהעירייה; עוזר ראש העירייה הועבר ללישכת המנכ"ל, וממשיך לעבוד בחוזה מיוחד; למיכרז שנערך לתפקיד עוזר ראש העירייה לשיפור השירות נבחר מי שמונה לתפקיד קודם לכן ללא מיכרז.



יש לראות בחומרה את אי-קיום הוראותיה של פקודת העיריות והתקנות בהעסקת עובדים מצד עירייה המהווה מעצם מהותה חלק מהשלטון המקומי שמחובתו להשליט חוק וסדר.

מלבד החומרה של עצם אי-שמירת החוק, האמור להתוות את המדיניות הנכונה, פוגע המינוי הלא תקין בשוויון ההזדמנות לתעסוקה, שהיא מזכויות היסוד בישראל ומעמידה בספק את השגתו של המועמד הטוב ביותר לתפקיד הציבורי, מועמד שיפעל כאשר טובת הציבור והיא בלבד לנגד עיניו.

פרישת עובדים

תנאי פרישה לגימלאות

ברשויות מקומיות, בדומה לשירות המדינה, נהוגה שיטת הפנסיה התקציבית, לפיה התחייבה העירייה לשלם לזכאים קיצבה מתוך תקציבה. התנאים לתשלום קיצבות-פרישה בשיטת הפנסיה התקציבית מעוגנים בחוק שירות המדינה (גימלאות) (נוסח משולב), התש"ל-1970 (להלן - חוק הגימלאות), שעיריית אילת (להלן - העירייה) נוהגת על-פיו; זאת, ברוח חוקת העבודה לעובדים ברשויות המקומיות (להלן - חוקת העבודה) בה נקבע, כי בעניין פנסיה תנהג הרשות לגבי עובדיה על-פי חוק הגימלאות של עובדי המדינה, עד לחקיקת חוק מיוחד לעובדי הרשויות המקומיות.

בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב), נקבע, שאין להסכים לשינויים בתנאי פרישה או גימלאות, אלא בהתאם למה שהוסכם לגבי כלל עובדי המדינה או באישורו של שר האוצר, הכל כמו לגבי שינויים בשכר.

בחוק הגימלאות נקבע, כי קיצבתו של עובד תחושב בהתאם למשך שירותו, בשיעור של 2% ממשכורתו הקובעת בגין כל שנת שירות עד לשיעור מירבי של 70% "משכורת קובעת" לצורך חישוב הגימלה הינה שכרו האחרון של העובד, המורכב משכרו המשולב ומתוספות קבועות אחרות המוכרות בחוק.

בעיריית אילת נקבעו, עוד בשנות ה-70, הסדרים מיוחדים על בסיס הסכם בנושא תנאי הפרישה של עובדיה; על-פי הסכם שנחתם עוד בשנת 1974 (להלן - הסכם 1974) מעניקה העירייה לעובדיה שפורשים לגימלאות, בין היתר, 4% פנסיה לכל שנת עבודה עד 10 שנות העבודה הראשונות. העירייה הסבירה, כי הסכם 1974 נועד להקטין את תחלופת העובדים וליצור גרעין מקצועי קבוע שישפר את תיפקוד העירייה.

בחודשים אפריל – אוקטובר 1995 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, בעירייה, נושאים של מינהל כוח-אדם, לרבות פרישת עובדים. בדיקת השלמה ועידכון הנתונים נעשו בספטמבר 1997.

להלן פירוט הממצאים שהועלו בנושא של פרישת עובדים:

1. העירייה כללה במשכורת הקובעת לצורך חישוב הקיצבה של עובדיה הפורשים רכיבי שכר שלא הוכרו לעניין זה בשירות המדינה, ושלא נכללו אף בהסכם 1974. למעשה, מרבית תוספות השכר החריגות שאינן מעוגנות בהסכמי השכר התקפים נכללו במשכורת הקובעת; המדובר, למשל: ב"שעות נוספות גלובאליות" "שעות נוספות", ו-"תוספת טיסה". עוד נמצא, שהעירייה שילמה תוספת לקיצבה שתכליתה הייתה להעמיד את הקיצבה על סכום "עגול" שכונה "השלמה לפנסיה". הכללת תוספות השכר האמורות במשכורת הקובעת הביאה להגדלת הפנסיה ששולמה לפורשים באחוזים משמעותיים, וכתוצאה מכך, גדלו הקיצבאות החודשיות ששולמו להם באלפי שקלים חדשים.

2. הכללת הרכיבים החריגים האמורים במשכורת הקובעת הגדילה ממילא גם את גובה הפדיון של ימי מחלה וחופשה. בפדיון ימי המחלה חרגה העירייה, בנוסף לאמור לעיל, מהנהוג בשירות הציבורי ושילמה תמורה בגין **מלוא ימי המחלה שלא נוצלו** בעוד שהיה עליה לעשות חישוב מדורג הכפוף להיקף ניצול ימי המחלה של העובד במהלך שירותו. יש לציין בהקשר זה, כי התמורה המירבית לפדיון ימי מחלה אינה יכולה לעלות, על-פי הכללים, על 27% מיתרת ימי המחלה העומדים לזכותו של כל עובד במועד הפרישה, בעוד שהעירייה שילמה, כאמור, תמורה של 100% עבור כל יתרת ימי המחלה שלא נוצלו.

3. במקצת מהמיקרים לא הובאו תנאי הפרישה החריגים לאישור ראש העירייה, מועצת העירייה או ועדת המנגנון שלה.

תשלום פיצויי פיטורין

עובד שאינו זכאי לגימלאות ופוטל לאחר שעבד ברשות המקומית לפחות שנה אחת ברציפות, זכאי לפיצויי פיטורין בהתאם לחוק פיצויי-פיטורין, התשכ"ג- 1963 (להלן - חוק זה). בחוק זה, וכן בחוקת העבודה נקבע, כי שיעור הפיצויים הוא שכר חודש אחד לכל שנת עבודה, לעובד במשכורת אצל מעביד. בתקנות פיצויי פיטורים (חישוב הפיצויים, והתפטרות שרואים אותם כפיטורים), התשכ"ד- 1964, קבע שר העבודה אלו רכיבים יובאו בחשבון שכר העבודה לעניין חישוב הפיצויים, וכן שהשכר יחושב על-פי ההוראות שבהסכם הקיבוצי שחל על המעביד והעובד.

להלן פירוט הממצאים שהועלו בנושא זה:

1. העירייה כללה בתשלום פיצויי הפיטורין של עובדיה רכיבי שכר רבים, בהם בעלי משמעות כספית גדולה, שלא היו צריכים להיכלל בחישוב הפיצויים על-פי החוק. למעשה, מרבית תוספות השכר החריגות שהעירייה שילמה לעובדיה נכללו בתשלום הפיצויים, לדוגמה: "שעות נוספות גלובאליות" ו"תוספת מיוחדת".

2. בחלק מהמיקרים לא הובאו תנאי פרישה חריגים אלה וגובה הפיצויים לאישור ראש העירייה, מועצת העירייה, או ועדת המנגנון שלה.

להלן דוגמאות לתשלום פיצויי פיטורין חריגים:

(א) מנכ"ל העירייה - פרש מהעירייה במאוס 1991, בגיל 40, לאחר כ- 12.5 שנות עבודה, מהן כיהן כשנה וחצי גם כמנהל החברה הכלכלית לאילת (חכ"א). יצוין, שבתקופת כהונתו כמנכ"ל חכ"א לא שילמה לו החברה משכורת, והוא תוגמל בשעות נוספות על-ידי העירייה בגין מילוי תפקיד זה.

השכר ששולם לו, בתקופת כהונתו כמנכ"ל, לא נקבע על-פי דרגה מסוימת באחד הדירוגים המוכרים בשירות הציבורי, והסתכם בדצמבר 1993 וב- 13,055 ש"ח. שכר זה היווה את הבסיס לחישובי פיצויי הפיטורין שלו, והוא היה גבוה מהמקובל לגבי שכר מנכ"לים בעריות.

הסכם הפרישה נחתם עימו ב- 16.12.1993, ועל-פיו שולמו לו 844,088 ש"ח, מהם 464,212 ש"ח מהעירייה ועוד 379,876 ש"ח מהחברה הכלכלית.

על-פי חישובי משרד מבקר המדינה, אף אם ניקח את משכורתו החודשית (כ- 13,000 ש"ח) כ"קובעת" לצורך חישוב הפיצויים (אילו הוא היה מדורג בדירוג מקצועי על-פי השכלתו, הייתה משכורתו הקובעת אף נמוכה בשיעור ניכר), גם אז המסקנה היא שאושרו למנכ"ל הפורש פיצויי פיטורין הגבוהים פי חמישה ויותר ממה שהיה זכאי לקבל.

(ב) מהנדס העיר פרש מהעירייה באוקטובר 1994, בגיל 40.5, לאחר 6.9 שנות עבודה. לקראת פרישתו הוענקו לעובד 2 דרגות (דרגת הסכם ודרגת פרישה). בחישוב שכר העבודה שלו לעניין פיצויי הפיטורין כללה העירייה תוספות שכר חריגות, שאין לכלול אותן בחישוב פיצויי הפיטורין. שיעור הפיצויים שנקבע לו עמד על 200%, דהיינו חודשיים בגין כל שנת שירות ולא על 100% כפי שנקבע בחוק. תוספות אלה והשיעור הכפול של הפיצויים הגדילו את הפיצויים ששולמו לו פי 5.2 (420%).

לעובד שולמו גם מענק הסתגלות בסך 16,082 ש"ח ופדיון ימי חופשה בסך 18,084 ש"ח. גם בחישוב פדיון ימי חופשה ומענק ההסתגלות נכללו רכיבים חריגים (כאמור לעיל), שאינם מקובלים בשירות המדינה.

(ג) מנהל היחידה לתרבות הדיור - פרש באפריל 1994, בגיל 39, לאחר 12.5 שנות עבודה. בחישוב שכר העבודה שלו, לעניין פיצויי הפיטורין, כללה העירייה תוספות שכר חריגות שאין מקומן בחישוב פיצויי הפיטורין. שיעור הפיצויים שנקבע לו עמד על 200%, ולא על 100% כפי שנקבע בחוק. כל אלה יחדיו הגדילו את הפיצויים ששולמו לו, לעומת המגיע, פי 3.19 (ב-219%)

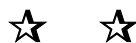
לעובד שולמו גם 18,000 ש"ח עבור 3 חודשי הסתגלות, ו- 18,084 ש"ח פדיון ימי חופשה. בחישוב פדיון ימי חופשה ומענק הסתגלות נכללו רכיבים חריגים החורגים מן המותר.



בתשובתו למשרד מבקר המדינה, מדצמבר 1995, ציין ראש העירייה, כי הסכם העבודה שנערך בעירייה ב- 1974 נועד, כאמור, להקטין את תחלופת העובדים וליצור גרעין מקצועי קבוע שישרפר את תפקוד העירייה. העירייה פועלת לביטול ההסכם; ובשלב ראשון היא אינה מחילה את ההסכם על עובדים חדשים.

הממצאים שהועלו בתחום החריגות בתשלומים שהעירייה שילמה לעובדים שפרשו הובאו לידיעת הממונה על השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר. בתשובתו, מינואר 1996, אישר הממונה, כי העירייה חרגה מהוראות סעיף 29 לחוק יסודות התקציב בתחומים רבים, וכי פעולות העירייה נעשו שלא בתיאום וללא אישור הממונה על השכר.

מבדיקת השלמה שנעשתה בספטמבר 1997 עולה, כי במאוס 1996 חתמה העירייה עם ועד העובדים ועם מועצת הפועלים על "הסכם קיבוצי מיוחד להעסקת עובדים", ובמיסגרתו בוטלו לגבי עובדים חדשים כל ההטבות של הסכם 1974; כמו-כן שונה הסדר הפנסיה מפנסיה תקציבית לפנסיה צוברת.



העירייה אישרה לעובדים שפרשו לגימלאות תנאי פרישה חריגים, ולעובדים שפוטרו היא שילמה פיצויי פיטורין מוגדלים, כל זאת - בניגוד להוראות החוק ומעבר למתחייב על-פי הסכמי העבודה התקפים בשירות הציבורי החלים על הרשויות המקומיות. העירייה גם חרגה, על דרך מתן הטבות כספיות בסכומים ניכרים, מתשלומים שהעובדים זכאים להם מהקופה הציבורית בקשר עם הפסקת עבודתם בעירייה. משרד מבקר המדינה מתייחס בחומרה לעצם החריגה ללא סמכות מהמגיע, קל וחומר כאשר המדובר בהוצאה כספית בהיקף גדול.

ההטבות הכספיות שבהן מדובר מסתכמות, בכל הנוגע לחריגה מהוראות חוק הגימלאות, בערכים מהוונים, במיליוני ש"ח אותם יהא על העירייה לשלם לגימלאים בעתיד לבוא. העירייה לא ערכה תחשיבים כדי לעמוד על היקף ההתחייבויות שבהן מדובר.

יצוין, כי התחייבויות אלה יכבידו על קופת העירייה שמצבה הכספי הוא בלאו הכי קשה, כך שהיא נזקקת לתמיכה מאוצר המדינה.

על משרד הפנים ומשרד האוצר, שבידם הפקיד המחוקק בפקודת העיריות ובחוק יסודות התקציב את הפיקוח על תנאי השכר ועל תנאי הפרישה של עובדיהרשויות המקומיות, לפעול למניעת מתן הטבות חריגות לעובדים בתחומים האמורים ולשקול במיקרים המתאימים, בכל מיקרה לגופו, נקיטת צעדים להשבתם לקופת העירייה של התשלומים ששולמו שלא כדין.