

מרכז השלטון המקומי

תקציר

מרכז השלטון המקומי (להלן - המרכז) הוא עמותה רשומה המאגדת את העיריות ואת המועצות המקומיות בישראל. כעמותה רשומה חלות על המרכז חובות מכוח חוק העמותות, התש"ס-1980 (להלן - חוק העמותות), והתקנות שהותקנו מכוחו. בהתאם לחוק העמותות הגיש המרכז לרשם העמותות את התקנון שלו המסדיר נושאים שונים בפעילות המרכז.

במרכז חברות 73 עיריות ו-127 מועצות מקומיות¹. המועצות האזוריות מאוגדות בארגון נפרד המכונה "מרכז המועצות האזוריות". יו"ר המרכז הוא מר עדי אלדר, ראש עיריית כרמיאל, שנבחר לאחרונה ליו"ר בינואר 2004. המרכז משמש, לפי התקנון שלו, מדריך ומכוון של הרשויות המקומיות החברות בו; תפקידו לפעול כארגון יציג שלהן כלפי הכנסת, כלפי הממשלה ומשרדיה וכלפי מוסדות וארגונים ציבוריים אחרים בעניינים הנוגעים לשלטון המקומי, ולהבטיח את שיתופו בדיונים ובהכרעות של מוסדות אלה בנושאי השלטון המקומי. כמו כן המרכז הוא ארגון מעסיקים המייצג את הרשויות המקומיות² בהסכמי עבודה קיבוציים וביישום.

למרות היות המרכז עמותה פרטית, הוא בעל מאפיינים של גוף ציבורי: הוא הוקם בידי רשויות מקומיות במטרה לייצג אותן ולקדם את ענייניהן אצל גורמים שונים במגזר הציבורי, הוא ממלא קשת של תפקידים שמבחינה פורמלית ומבחינה מהותית הם ציבוריים, הוא ממומן מכספי הרשויות המקומיות, ופעילותו אינה למטרת רווח. הפסיקה ראתה בגופים שונים, שלא הוקמו על ידי חוק ואין להם סמכויות מכוח חוק, אך הם ממלאים תפקיד שהוא בעיקרו ציבורי "גופים דו מהותיים"³. לפיכך קבעה הפסיקה כי ראוי שיחולו עליהם, בצד כללי המשפט הפרטי, כללים מהמשפט הציבורי. אשר לאופן ולהיקף של החלת הנורמות הציבוריות על גוף דו מהותי, קבעה הפסיקה כי הדבר ייעשה בדרך כלל מתוך התחשבות באופיו המיוחד של הגוף, ועל פי רוב יוחלו עקרונות היסוד הנובעים מהחובה לנהוג בסבירות, בשוויון ובשקיפות.

1 בתקנון המרכז נקבע שרק רשויות מקומיות זכאיות להתקבל לחברות במרכז; רשות המבקשת להתקבל כחברה במרכז מגישה כתב התחייבות ובו היא מתחייבת ל"מלא אחר תקנון האגודה [המרכז] ואחריי החלטות והוראות המועצה הכללית ו/או ההנהלה". לפי תיקון לתקנון מאפריל 2004, אם בידי המרכז לפחות ממחצית ההון או כוח ההצבעה של תאגיד כלשהו, זכאי אותו תאגיד להתקבל לחבר בעמותה.

2 למעט עיריות חיפה, ירושלים ותל אביב-יפו.

3 ראו בעניין זה בג"ץ 731/86 מיקרודף נ' חברת החשמל לישראל בע"מ ו-2 אח', פ"ד מא(2) 449; ע"א חברה קדישא גחש"א "קהילת ירושלים" נ' קסטנבאום, פ"ד מו(29) 464; ע"ב (תל אביב-יפו) 300851/98 מפעל הפיס נ' גדעון גדות ואח' (פורסם בתקדין).

פעולות הביקורת

בחודשים יוני 2006-יוני 2007 עשה משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת במרכז. הנושאים העיקריים שנבדקו הם פעילות מוסדות המרכז וועדותיו, המבנה הארגוני שלו וטיפולו של המרכז בתחומי כוח האדם והשכר. הביקורת נעשתה במשרדי המרכז בתל אביב.

עיקרי הממצאים

הממצאים המפורטים בדוח זה מצביעים על כך שהמרכז עשה רבות מפעולותיו בתחומי הארגון, כוח האדם והשכר בלא שקיים תהליכי החלטה ואישור תקינים, כלומר בסטייה מכללי מינהל תקין המקובלים במגזר הציבורי בכלל וברשויות המקומיות בפרט. אשר למוסדות המרכז נמצא שלא הייתה די מעורבות והשתתפות של נציגי הרשויות המקומיות בוועד המנהל (להלן - הנהלת המרכז)⁴ ובוועדותיו. להלן פירוט הממצאים:

1. הועלו ליקויים יסודיים בדרכי הניהול וקבלת ההחלטות בנוגע לתנאי העסקה של עובדי המרכז. בשנים האחרונות קיבל המרכז החלטות בענייני שכר ללא אמות מידה מוגדרות ומאושרות, בלי שהתקיימו תהליכי בחינה ואישור של ועדת כוח האדם ובחריגה מאמות מידה מקובלות בגופים במגזר הציבורי:

(א) תקנון המרכז והנהלים הפנימיים שלו אינם כוללים הוראות הנוגעות לרבים מנושאי כוח האדם והשכר. הבדיקה העלתה כי בעניין העסקת עובדים, שכר ותנאים נלווים לשכר קבע המרכז כמה הסדרים פרטניים, שרבים מהם היו שונים במידה ניכרת מהנורמות החלות בתחום זה על גופים ציבוריים בכלל ועל הגופים בשלטון המקומי בפרט.

(ב) הביקורת העלתה כי מרבית ההחלטות בעניינים הנוגעים לקליטה, למינוי ולקידום של עובדים במרכז התקבלו בידי יו"ר המרכז או המנכ"ל. החלטות אלו לא נבחנו ולא אושרו בהנהלת המרכז או בוועדותיו.

(ג) במהלך השנים 2004-2006 התקבלו לעבודה במרכז 21 עובדים. בדיקת הליכי קבלתם העלתה שכל אותם עובדים, למעט שניים, התקבלו ללא מכרז וללא הליכי איתור פומביים אחרים. בעניין זה העיר משרד מבקר המדינה למרכז כי כגוף דו מהותי, שאמור לנהוג לפי כללי המשפט הציבורי, עליו לקבוע בנוהל הליכי גיוס עובדים שיש בהם כדי להבטיח את עקרונות השקיפות והשוויון, ולנהוג לפיהם.

(ד) בדיקת הליך המינוי של שני מנכ"לי המרכז שביהנו בתפקיד משנת 2004 ועד מועד סיום הביקורת, העלתה כי מוסדות המרכז לא קבעו דרישות סף מהמועמדים למשרה (השכלה, ניסיון וכיו"ב), ולא קבעו מהו התהליך לבחירת מנכ"ל למרכז (מכרז פומבי, ועדת איתור או הסמכת יו"ר המרכז להציע מועמדים מטעמו).

4 בחוק העמותות נקבע כי העמותה תבחר ועד שינהל את ענייניה ויפעל לטובתה במסגרת מטרותיה, ובהתאם לתקנון ולהחלטות האסיפה הכללית.

(ה) אשר לתנאי שכרם של העובדים נמצא שהחלטות רבות בדבר שינוי תנאי השכר התקבלו בידי יו"ר המרכז או המנכ"ל בלבד. עוד נמצא שהתקבלו החלטות על שינוי בתנאי השכר⁵ בלי שפורטו בכתב הטעמים לשינויים. לחלק מהעובדים שולמו תוספות שכר שאינן מקובלות בשירות הציבורי. כך למשל לתשעה עובדים שולמה תוספת שכר המכונה "תוספת כוללת" שלא נכללה בהסכמי העבודה שנחתמו עמם; עשרה עובדים קיבלו תשלום חודשי בגין שעות נוספות גלובליות בסכומים שנעו בין 400 ש"ח ל-15,000 ש"ח לעובד; לאחד העובדים ניתן אישור, שלא על פי הוראות הדין, לתשלום של 79,000 ש"ח בגין פדיון ימי חופשה בעת שהותו בחופשה ללא תשלום.

(ו) בדיקת תנאי הפרישה של מנכ"ל המרכז שפרש בדצמבר 2005 לאחר שהועסק במרכז כשנה וחצי העלתה כי שולמו לו סכומים ניכרים בניגוד להסכם שנחתם עמו עם כניסתו לתפקיד ובלי שאושרו, במועד התשלום, בידי הנהלת המרכז.

2. בשנים האחרונות נעשו שינויים מסוימים במבנה הארגוני של המרכז בכללם הוספת פונקציות ארגוניות חדשות ושינויים במעמדם של בעלי תפקידים, בלי שהתקיימו הליכי קבלת החלטות סדורים ומתועדים. משרד מבקר המדינה העיר למרכז כי אין זה תקין לקיים תהליכי קבלת החלטות בדבר שינויים מבניים ושינויים בקשר למשרות של עובדים מבלי שניתן להתחקות אחר תהליך קבלת ההחלטות שהוביל לביצוע השינויים, ומבלי שידוע מהם הנימוקים שהנחו את מקבלי ההחלטות באותה עת.

3. כל חברי הנהלת המרכז הם ראשי רשויות מקומיות. הבדיקה העלתה כי מינוי חברי ההנהלה הוא תוצאה של משא ומתן שהתקיים בין המתמודדים לתפקיד היו"ר ובין הגופים המייצגים (פורום רשויות ערביות, דרוזיות, חרדיות, גדולות וכו') לבין היו"ר הנבחר. רשימת חברי ההנהלה שגובשה במשא ומתן הובאה כמקשה אחת לאישור האסיפה הכללית ללא מתן גילוי להסכמות שהושגו במשאים ומתנים עם יו"ר המרכז בקשר למינוי חברי ההנהלה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי תהליך הבחירה שהתקיים כאמור במרכז נעשה ללא שקיפות ובלי שניתנה לחברי האסיפה הכללית ולראשי הרשויות המקומיות האפשרות לבקר החלטות והסכמות שהושגו בקשר למינוי חברי ההנהלה. ראוי אפוא כי כל ההסכמים וההסכמות יהיו גלויים לכלל חברי האסיפה הכללית ולראשי הרשויות המקומיות. כמו כן ראוי שייקבע נוהל אשר יגדיר כללים להגשת מועמדות של חברי האסיפה לחברות בהנהלה ואת ההליכים לכך. בנוהל זה, שיש להפיצו לכל חברי האסיפה הכללית, צריך שייקבעו לוחות הזמנים והדרך להגשת המועמדות.

4. בתקנון המרכז נקבע כי הנהלת המרכז (הוועד המנהל) תתווה את מדיניותו. כמו כן נקבעו כללים בנוגע לעבודת ההנהלה, לרבות תכיפות ישיבותיה. הבדיקה העלתה כי בשנים 2004-2007 התכנסה הנהלת המרכז פחות מחצי ממספר הפעמים שהיה עליה להתכנס לפי התקנון וכי שיעור ההשתתפות של חברי ההנהלה בישיבותיה היה נמוך ביותר (בממוצע 30% מכלל החברים).

5. בתקנון המרכז נקבע כי ההנהלה רשאית למנות ועדות ולאצול להן מסמכיותיה. בנוהל המרכז נקבעו כללים לעבודת הוועדות ותכיפות התכנסויותיהן. בעת הביקורת

5 המדובר על מינוי לתפקידים בכירים, העלאה בדרגה ואישור תשלום תוספות שכר שונות.

היו במרכז 26 ועדות בתחומים שונים. בבדיקת ההתכנסות והנוכחות בישיבות של תשע מהוועדות הועלה שמרביתן לא התכנסו בכל אחת מהשנים 2004-2006 בהתאם לכללים שנקבעו וכי שיעור נוכחות חברי הוועדה בהן היה נמוך ביותר. עוד הועלה כי בניגוד לנקבע בנהלי המרכז לא הובאו החלטות הוועדות לאישור ההנהלה.



מבוא

מרכז השלטון המקומי (להלן - המרכז) הוא עמותה רשומה, המאגדת את העיריות ואת המועצות המקומיות בישראל. כעמותה רשומה חלות על המרכז חובות מכוח חוק העמותות, התש"ם-1980 (להלן - חוק העמותות), והתקנות שהותקנו מכוחו. בהתאם לחוק העמותות יש למרכז תקנון המסדיר נושאים שונים בפעילות המרכז.

במרכז חברות 73 עיריות ו-127 מועצות מקומיות⁶. המועצות האזוריות מאוגדות בארגון נפרד המכונה "מרכז המועצות האזוריות".

המרכז משמש, על פי התקנון שלו, מדריך ומכוון של הרשויות המקומיות החברות בו; תפקידו לפעול כארגון יציג של הרשויות המקומיות כלפי הכנסת, כלפי הממשלה ומשרדיה וכלפי מוסדות וארגונים ציבוריים אחרים בעניינים הנוגעים לשלטון המקומי, ולהבטיח את שיתופו בדיונים ובהכרעות של מוסדות אלה בנושאי השלטון המקומי. כמו כן המרכז הוא ארגון מעסיקים המייצג את הרשויות המקומיות⁷ בהסכמי עבודה קיבוציים וביישומם⁸.

יו"ר המרכז הוא מר עדי אלדר, ראש עיריית כרמיאל, שנבחר לאחרונה ליו"ר בינואר 2004.

למרכז שתי חברות בנות פעילות: החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ (שלמרכז יש 90% מהבעלות עליה)⁹, העוסקת בתכנון ובביצוע של פעולות כלכליות ומשקיות בשביל הגופים המוניציפליים של השלטון המקומי וכן בייזום ובביצוע של התקשרויות עם גופים שונים לשם קנייה ואספקה מרוכזת של טובין ושירותים בעבור הרשויות המקומיות; החברה לאוטומציה של מרכז השלטון המקומי בע"מ, (שבה יש לו 60% מהבעלות)¹⁰ העוסקת במתן שירותי מחשוב לרשויות המקומיות.

הכנסות המרכז מקורן בעיקר באלה: דמי חבר שהוא גובה מהרשויות המקומיות החברות בו, תשלומים בעבור השתלמויות וקורסים שהוא מקיים לעובדי השלטון המקומי ושהתשלום בגינם הוא, בדרך כלל, מכספי הרשויות המקומיות, רווחי החברות הבנות, עמלות הנגבות מהרשויות המקומיות בגין שירותי פיקוח וטרינרי. בדצמבר 2006 הועסקו במרכז 49 עובדים בשכר.

- | | |
|----|---|
| 6 | ראו הערה 1. |
| 7 | ראו הערה 2. |
| 8 | בית הדין הארצי לעבודה הכיר במעמד המרכז כארגון מעסיקים ובחוקת העבודה לעובדים ברשויות המקומיות שנחתמה בינו לבין ההסתדרות הכללית, כהסכם קיבוצי כללי. |
| 9 | בידי מרכז המועצות האזוריות הבעלות על 10% הנותרים על החברה. |
| 10 | החברה היא חברה מעורבת כמשמעותה בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975. בידי הממשלה 40% מהבעלות עליה. |

מרכז השלטון המקומי

להלן פירוט ההכנסות וההוצאות של המרכז בשנים 2004-2006 (במחירים שוטפים באלפי ש"ח)¹¹:

השנה	ההכנסה	ההוצאה	עודף הכנסות על הוצאות מפעילות רגילה	עודף/(גירעון) מצטבר מפעילות*
2004	23,049	23,286	(237)	(1,373)
2005	27,456	27,111	345	(925)
2006	37,363	35,504	1,859	1,032

* כולל חלקן של המרכז ברווחי/הפסדי חברות מוחזקות.

למרות היות המרכז עמותה פרטית, הוא בעל מאפיינים של גוף ציבורי: הוא הוקם בידי רשויות מקומיות במטרה לייצג אותן ולקדם את ענייניהן אצל גורמים שונים במגזר הציבורי, הוא ממלא קשת של תפקידים שמבחינה פורמלית ומבחינה מהותית הם ציבוריים, ופעילותו אינה למטרת רווח. עיקר תקציבו של המרכז ממומן מתקציבי הרשויות המקומיות.

הפסיקה ראתה בגופים שונים, שלא הוקמו על ידי חוק ואין להם סמכויות מכוח חוק, אך הם ממלאים תפקיד שהוא בעיקרו ציבורי "גופים דו מהותיים"¹². לפיכך קבעה הפסיקה כי ראוי שיחולו עליהם, בצד כללי המשפט הפרטי, כללים מהמשפט הציבורי. אשר לאופן וההיקף של החלת הנורמות הציבוריות על גוף דו מהותי, קבעה הפסיקה כי הדבר ייעשה בדרך כלל מתוך התחשבות באופיו המיוחד של הגוף, ועל פי רוב יוחלו עקרונות היסוד הנובעים מהחובה לנהוג בסבירות, בשיוויון ובשקיפות.

לפי מבחנים שונים שנקבעו בפסיקה ולפי המאפיינים הציבוריים שבפעילותו של המרכז כמפורט לעיל, אפשר לקבוע שהוא גוף "דו מהותי" ועל כן ראוי שיפעל, בהתאמות הנדרשות, לפי עקרונות היסוד האמורים של המשפט הציבורי¹³.

בחודשים יוני 2006-יוני 2007 עשה משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת במרכז. ואלה הנושאים העיקריים שנבדקו: פעילות מוסדות המרכז וועדותיו, המבנה הארגוני שלו וטיפולו של המרכז בתחומי כוח האדם והשכר.

תפקידי המרכז ותחומי פעילותו

תפקידו העיקרי של המרכז הוא כאמור לייצג את הרשויות המקומיות ולקדם את ענייניהן אצל גורמי משרדי הממשלה ואצל מוסדות וארגונים ממלכתיים וארציים. במסגרת זו פועל המרכז בשנים האחרונות לקידום ענייניהן של הרשויות המקומיות ברשות המבצעת וברשות המחוקקת,

11 הנתונים מתוך הדוחות הכספיים המבוקרים של המרכז לשנים האמורות.

12 ראו הערה 3.

13 ראו התייחסות בעניין זה בדוחות מבקר המדינה על חברות הבת של המרכז: דוח על החברה למשק וכלכלה שפורסם בדוח על השלטון המקומי מדצמבר 2006 (עמ' 283-322); דוח על החברה לאוטומציה שפורסם בדוח על הביקורת באגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה מיוני 2004 (127-153).

בין היתר בגלל המצוקה התקציבית הקשה שבה שרויות רבות מהרשויות המקומיות בארץ. המרכז מסייע לרשויות המקומיות ומכוון אותן בתחומי הפעילות הרבים שלהן ומקיים מערכת הדרכה מקצועית לעובדיהן.

על תחומי הפעילות של המרכז אפשר ללמוד מדוח הפעילות של המרכז לשנת 2005; להלן מפורטות היחידות הארגוניות העיקריות ועיקר פעילותן:

היחידה לקשרים בין-לאומיים הפועלת לקיום מערכת קשרים עם ארגוני שלטון מקומי בחו"ל ומפעילה את פרויקט הערים התאומות; יחידה לשכר והסכמי עבודה המעורבת בגיבוש תכניות ההבראה לרשויות המקומיות, שותפה לדיונים על הסכמי עבודה ומסייעת לאכיפת הסכמי שכר; יחידה כלכלית המייצגת את המרכז במגעים עם מוסדות המדינה ומלווה הסדרים והסכמים כלכליים עמם וכן מדריכה ומנחה את גזברי הרשויות המקומיות בנושאים תקציביים וכספיים; מחלקת הדרכה המארגנת השתלמויות, קורסים מקצועיים, ימי עיון ולימודים אקדמיים לעובדים ברשויות המקומיות; אגף ביטחון המרכז את הפעילות בנושאי ביטחון ומקשר בין קציני הביטחון ברשויות המקומיות ובין גורמי הביטחון בשלטון המרכזי; מחלקת רווחה מלווה ומסייעת לרשויות המקומיות ומקיימת מגעים עם משרד הרווחה, וכן היא מקיימת קשרים עם ארגונים חברתיים הפועלים בתחומי הרווחה ברשויות המקומיות; פורום ה-15 המייצג את הערים הגדולות ומסייע בהסדרה מחדש של יחסי השלטון המקומי עם השלטון המרכזי, ובין היתר בקידום חוק עיריות חדש; יחידה לקידום המגזר הערבי ויחידה לקידום המגזר הדרוזי והצ'רקסי המייצגות את המגזרים האלה ומטפלות בבעיות הייחודיות להם; יחידה לאיכות הסביבה המטפלת בין היתר בעניין מתקני שידור סלולריים, פסולת מוצקה ומחזור ותכנון סביבתי.

מוסדות המרכז¹⁴

אסיפה כללית

האסיפה (המועצה) הכללית של המרכז מונה 205 חברים: ראשי הרשויות המקומיות החברות בו, יושבי ראש הדירקטוריונים של שתי החברות הבנות של המרכז ונציג נוסף מכל אחת משלוש הערים הגדולות.

האסיפה הכללית בוחרת מבין חבריה את יו"ר האסיפה, המשמש גם יו"ר ההנהלה, ותקופת כהונתו חופפת לתקופת כהונתן של מועצות הרשויות המקומיות החברות במרכז. בתקנון לא הוגדרו התפקידים והסמכויות של יו"ר המרכז אולם בנוהל פנימי של המרכז נכתב כי תפקידו של יו"ר המרכז ליזום, לרכז ולהתוות את המדיניות של המרכז.

לפי התקנון תבחר המועצה הכללית ממלאי מקום וסגנים ליו"ר המרכז, אולם לא נקבע מספרם ולא הוגדרו תפקידיהם וסמכויותיהם. בשיבת האסיפה הכללית הראשונה בתקופת הכהונה הנדונה בדוח, שהתקיימה באפריל 2004, בחרה האסיפה ארבעה ממלאי מקום ליו"ר המרכז. כמו כן הוחלט כי 51 החברים שייבחרו להנהלת המרכז ימונו לסגני היו"ר.

המרכז מסר בתשובתו מאוקטובר 2007 למשרד מבקר המדינה כי הוא ישקול לתקן את התקנון ולהוסיף את הגדרת תפקידו של היו"ר. המרכז הוסיף, כי תפקידי סגני היו"ר (51 הסגנים האמורים)

14 מוסדות המרכז נקבעו בחוק העמותות ובתקנון המרכז.

הם תארים לשם כבוד בלבד ולא נקבעו להם תפקידים או סמכויות; עם זאת, אמירה מפורשת בתקנון שמדובר ב"תואר כבוד" בלבד עלולה "לפגוע בעצם התכלית של הענקת התואר".

משרד מבקר המדינה העיר למרכז כי עליו לתת את דעתו על כך שמתן תואר סגן למספר רב של אנשים עושה את התואר פלסטר.

הנהלת המרכז (הוועד המנהל)¹⁵

הנהלת המרכז היא גוף המתווה את מדיניותו. בחוק העמותות נקבע, בין היתר, כי הוועד ייבחר באסיפה כללית רגילה, זולת אם נקבעה בתקנון הוראה אחרת לעניין זה, לרבות הוראה שעל פיה חברי הוועד, כולם או מקצתם, ימונו על ידי אדם או גוף אחר.

1. לפי התקנון הנהלת המרכז תיבחר בידי חברי האסיפה הכללית ותהיה כפופה להחלטותיה. עוד נקבע בתקנון, כי בהנהלה יכהנו יו"ר המרכז וסגניו וכן יו"ר האסיפה הכללית, ויהיו בה לפחות 31 חברים. באפריל 2004 בחרה האסיפה הכללית 60 חברים להנהלת המרכז. בתקופת הכהונה הקודמת מנתה הנהלת המרכז 36 חברים בלבד.

נמצא כי רשימת החברים המועמדים לכהונה בהנהלה הוגשה לאסיפה הכללית כמקשה אחת והאסיפה אישרה את הרשימה בהצבעתה.

המרכז הסביר, בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי "מינוי חברי ההנהלה הינו תוצר של מו"מ בין המתמודדים לתפקיד היו"ר ובין הגופים המייצגים (פורום רשויות ערביות, דרוזיות, חרדיות, גדולות וכו') לבין היו"ר הנבחר. לאחר המו"מ, הרכב ההנהלה המוצע מובא לאישור האסיפה הכללית". עוד הסביר המרכז כי "לכל חבר באסיפה שמורה הזכות לבחור ולהיבחר באופן ישיר על ידי פנייה ליתר חברי האסיפה ... והדבר ידוע ומובן מאליו לכל חברי האסיפה".

באשר לעובדה כי רשימת חברי ההנהלה היא תוצר של משאים ומתנים המתקיימים בין נבחרי ציבור מעיר משרד מבקר המדינה כי תהליך זה נעשה ללא שקיפות ובלי שניתנה לחברי האסיפה הכללית ולראשי הרשויות המקומיות האפשרות לבקר החלטות והסכמות שהושגו בקשר למינוי חברי ההנהלה. ראוי אפוא כי כל ההסכמים וההסכמות יהיו גלויים לכלל חברי האסיפה הכללית ולראשי הרשויות המקומיות¹⁶. יש מקום לבחון אף את הכללת הסדר זה בתקנון המרכז.

כמו כן ראוי לדעת משרד מבקר המדינה שייקבע נוהל אשר יגדיר כללים להגשת מועמדות של חברי האסיפה לחברות בהנהלה ואת ההליכים לכך. בנוהל זה, שיש להפיצו לכל חברי האסיפה הכללית, צריך לקבוע את לוחות הזמנים ואת הדרך להגשת המועמדות.

15 ראו הערה 4.

16 חובת יסוד הקשורה לנושא ההסכמים הפוליטיים היא החובה לגלות את ההסכמות וההסכמים במטרה להבטיח קיום עקרונות בסיסיים: קיום ביקורת ציבורית בנוגע להסכמים הפוליטיים; העברת מידע רלוונטי לציבור הבוחרים; והבטחת הזכות של הציבור לדעת. יצוין כי בפברואר 1995 החיל המחוקק את חובת הגילוי על הסכמים פוליטיים ברשויות המקומיות. חובה זו עוגנה בחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה - 1965.

2. בתקנון נקבע כי הנהלת המרכז תתכנס לפחות פעם בחודש. נמצא כי בשנת 2004 התכנסה ההנהלה שלוש פעמים בלבד, בשנת 2005 היא התכנסה חמש פעמים, ובשנת 2006 - שבע פעמים בלבד.

המרכז הסביר בתשובתו כי הקביעה בתקנון לא עמדה במבחן המציאות מכיוון שראשי הרשויות המקומיות מתקשים למצוא זמן פנוי בכל חודש לשיבות ההנהלה וכי בכוונת המרכז לשנות את התקנון כך שההנהלה תתכנס אחת לחודשיים.

משרד מבקר המדינה העיר למרכז, כי העובדה שהנהלתו, שהיא גוף מרכזי בארגון, התכנסה בשנים 2004-2006 פחות מחצי ממספר הפעמים שהיא הייתה אמורה להתכנס, מעידה על ליקוי מהותי בניהול המרכז. עוד העיר משרד מבקר המדינה למרכז בעניין זה, כי מינוי 60 חברים להנהלה עלול להקשות את פעולתה השוטפת של ההנהלה, את קבלת ההחלטות בה ואת התווית המדיניות שהמרכז אמור לפעול על פיה. ואמנם, הדבר בא לידי ביטוי במספרן המועט של התכנסויות ההנהלה.

3. בתקנון המרכז לא נקבע מהו מספר החברים המזערי הדרוש לקיום ישיבת הנהלה. אשר לנוכחות החברים בישיבות ההנהלה, נקבע כי מי שאינו נוכח בשש ישיבות ברציפות, יחדל מלכהן בהנהלה, אלא אם כן היו להיעדרותו סיבות מוצדקות.

נמצא כי המספר הממוצע של המשתתפים ב-15 ישיבות ההנהלה שהתקיימו בתקופת הכהונה הנוכחית, בשנים 2004-2006, היה 19 (כ-30%), כלומר שיעור השתתפות נמוך.

עוד נמצא כי 14 מחברי ההנהלה לא השתתפו כלל בישיבות ההנהלה מתחילת כהונתה ועד סוף שנת 2006 וכי 14 חברי הנהלה אחרים לא נכחו בשש ישיבות ברציפות. במרכז לא נמצאו מסמכים המפרטים את הסיבות להיעדרותם של כל 28 חברי ההנהלה האמורים. עוד נמצא כי המועצה לא הביאה להפסקת כהונתם של חברי ההנהלה האמורים.

המרכז הסביר בתשובתו כי הטלת הסנקציה הקבועה בתקנון על חברי ההנהלה אינה מעשית בשל אופיו המיוחד וכי אין בהטלתה הרתעה ממשית, שכן "מטבע הדברים יעדיפו חברי ההנהלה לטפל בענייניהן הבערים של הרשויות המקומיות ... על פני נוכחותם בישיבות ההנהלה ...".

להנהלת המרכז יש תפקיד חשוב בהתנהלותו שכן היא המתווה את מדיניותו וקובעת את הסוגיות שבהן יעסוק בכל הנוגע לענייני השלטון המקומי. כל חברי הנהלת המרכז הם ראשי רשויות מקומיות וממלאים בהתנדבות את תפקידיהם בהנהלה. כאמור, כאשר נבחרו להנהלה קיבלו תואר של סגן יו"ר המרכז. לדעת משרד מבקר המדינה, משנבחרו חברי ההנהלה לכהונתם הם קיבלו עליהם לתרום לניהול ענייני המרכז ועל כן חלה עליהם החובה להשתתף באופן פעיל בהתוויית מדיניות המרכז, בין היתר, בדרך של השתתפות בישיבות ההנהלה במועדים שנקבעו. על חברי ההנהלה למלא אפוא את החובה שקיבלו עליהם ולהיות נוכחים בדיוני ההנהלה כנדרש בתקנון המרכז.

תכניות עבודה

בנוהלי המרכז נקבע כאמור, כי "האסיפה הכללית והנהלת המרכז אחראים על התווית מדיניות המרכז...". תכנית עבודה שנתית של ארגון אמורה להוציא לפועל את המדיניות המאושרת.

תכנית העבודה של היחידות השונות לשנת 2005 הועברה לחברי הנהלת המרכז רק בסוף מרס 2005. במכתב הנלווה לתכנית, שנחתם בידי יו"ר המרכז ובידי המנכ"ל, התבקשו חברי ההנהלה לעיין בה ולהציג את הערותיהם עליה בישיבה הקרובה. מפרוטוקול ישיבת ההנהלה שהתקיימה באפריל 2005, בהשתתפות 21 חברים, עולה כי חברי ההנהלה לא דנו כלל בתכנית ואף לא אישרו אותה. לעובדי משרד מבקר המדינה הוסבר שאם חברי ההנהלה לא מבקשים לדון בתכנית העבודה, רואים בה תכנית מאושרת.

תכנית העבודה לשנת 2006 לא נמסרה כלל לחברי ההנהלה של המרכז לפני הדיון שבו הייתה אמורה להידון אלא הונחה על שולחנם במועד הישיבה עצמה. בישיבת ההנהלה ממרס 2006, שבה השתתפו 19 חברים, אושרה התכנית בלא שהתקיים דיון בפרטיה.

לדעת משרד מבקר המדינה, הליך הבחינה והאישור של תכנית העבודה השנתית של המרכז לקוי מיסודו. טיוטת התכנית אמורה להידון בהנהלת המרכז בסוף השנה הקודמת לזו שהתכנית מיועדת לה ואת טיוטת התכנית יש להעביר לעיון החברים זמן סביר לפני הישיבה, כדי שיספיקו ללמוד את פרטיה. גם אישור התכנית צריך להינתן לפני תחילת השנה. אשר לנוהג שאם חברי ההנהלה אינם מבקשים לדון בתכנית יש לראות בה תכנית מאושרת, משרד מבקר המדינה מעיר שגם אם חברי ההנהלה אינם רואים צורך להעיר עליה או לדון בה גם אז עליהם לקיים הליך של אישור התכנית שבו מצביעים חברי ההנהלה.

ועדות המרכז

בתקנון נקבע כי ההנהלה רשאית למנות ועדות ולאצול להן מסמכיותיה. לפי נוהלי המרכז, ועדה היא "מוסד של מרכז השלטון המקומי הממונה על ידי הנהלת מרכז השלטון המקומי להתוית פעילות וטיפול מסוים". עוד נקבע בנוהלי המרכז כי באחריות יו"ר המרכז למנות ועדות לטיפול בנושאים מרכזיים שעל סדר יומו של המרכז וכי באחריות היו"ר של כל ועדה להציג תכנית עבודה שנתית ולתאם אותה עם יו"ר המרכז ועם בעלי תפקידים הנוגעים בדבר.

ממסמכי המרכז עולה כי למרכז 26 ועדות וכי בעלי תפקידים רלוונטיים במרכז מונו למרכזים של הוועדות.

מינוי יושבי ראש וחברים לוועדות

בנוהלי המרכז הוגדר יו"ר ועדה כדלקמן: "ראש רשות מקומית הממונה על ידי יו"ר מרכז השלטון המקומי לתכלית ניהול פעילות הוועדה והתוית נושאי הסמכות והאחריות שלה". חבר ועדה הוגדר "ראש רשות המעוניין להיות חבר ועדה ו/או הממונה על ידי יו"ר מרכז השלטון המקומי על בסיס הסכמים קואליציוניים במליאת המרכז, לכהונה בת 5 שנים...".

האסיפה הכללית אישרה באפריל 2004 את רשימת יושבי הראש של הוועדות. במרכז לא נמצאה עדות כתובה להליכים שהתקיימו בעניין זה טרם הבאת רשימת יושבי הראש לאישור האסיפה

הכללית. את הרכביהן של הוועדות אישרה הנהלת המרכז רק כשנתיים לאחר מכן, בינואר 2006. לחברי הוועדות, למרכזי הוועדות וליושבי הראש שלהן לא הוצאו כתבי מינוי.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שתהליך הבחירה של יושבי ראש הוועדות והחברים בהן יתקיים באופן שקוף ויתועדו תהליכי קבלת ההחלטות שהביאו לבחירתם. הליכי בחירה אלו ראוי כי יפתחו במסירת הודעה מראש על האפשרות להתמנות ועל דרך המינוי; אם ההחלטות מתקבלות, בין היתר, על סמך הסכמים והסכמות עם יו"ר המרכז כי אז יש למסור את המידע בעניין זה לכלל חברי האסיפה הכללית.

התכנסות הוועדות

לפי נוהלי המרכז, על כל ועדה להתכנס לפחות פעמיים בשנה. משרד מבקר המדינה בדק נתונים על התכנסותן של תשע ועדות בשנים 2004-2006. מהבדיקה נמצא שמרביתן לא התכנסו בכל אחת מהשנים האמורות בהתאם לנהלים.

נוכחות בישיבות הוועדה

מספר החברים בוועדות המרכז נע בין 4 (בוועדה לענייני ערי פיתוח) ל-37 (בוועדת חינוך). בנוהלי המרכז לא נקבעו כללים לעבודת הוועדות, לרבות קביעת מניין חוקי לקיום ישיבות ולקבלת החלטות בכל ועדה.

נמצא ששיעורי הנוכחות בישיבות של תשע הוועדות שנבדקו היו נמוכים ביותר. כך לדוגמה, בישיבות של הוועדה לקשרים בין-לאומיים לערים תאומות, שבה חברים 26 ראשי רשויות, השתתפו בממוצע בשנים 2005 ו-2006 שני חברים; בישיבות ועדת הדסק הכלכלי שבה חברים 21 ראשי רשויות השתתפו בממוצע באותן שנים שישה חברים; ובישיבות של הוועדה למעמד האישה, שבה חברים 10 ראשי רשויות, נכחו בממוצע, בשנת 2005, שלושה חברים (בשנים 2004 ו-2006 לא התכנסה הוועדה כלל).

המרכז הודיע למשרד מבקר המדינה כי בכוונתו "לפעול לייעול עבודת הוועדות בין על ידי ביטול ועדות שהיקף פעילותן מועט ביותר, ובין על ידי איחוד מספר נושאים לתחום טיפולה של ועדה אחת".

מבדיקת הפרוטוקולים של הישיבות שנמסרו למשרד מבקר המדינה ומשיחה עם המרכזים של כמה מהוועדות עולה שאין להם מידע מפורט וערכני בנוגע לחברי הוועדות, ועל כן לא כל החברים בהן מקבלים הזמנות לישיבות. כך לדוגמה, בישיבות הוועדה לקשרים בין-לאומיים וערים תאומות השתתפו בדרך כלל רק שני חברים, והאחרים לא זומנו כלל לישיבות. בפרוטוקול של ישיבת הוועדה למעמד האישה צוין ליד שמותיהן של שבע מהנוכחות כי הן חברות ועדה, אולם שמותיהן לא נכללו ברשימת החברים. יצוין כי לוועדת תכניות ותקשורת לא מונו כלל חברים. המרכז הודיע כי יקפיד שבידי כל יו"ר של ועדה תהיה רשימה עדכנית של כל חבריה.

לדעת משרד מבקר המדינה, שיעור ההשתתפות הנמוך בדיונים של אחדות מהוועדות עלול לפגוע במילוי התפקידים שלשמן הן הוקמו. על המרכז לקבוע בנהלי כללי עבודה לוועדות ובכללן מניין חוקי לקיום הישיבות והגבלת מספר ההיעדרויות המותרות לחברים. פעולות אלו נחוצות ביותר כדי שהפעילות תיעשה בדרך תקינה וראויה. כמו כן על המרכז לקבוע מספר קבוע ומוגבל של חברים בוועדה ולהבהיר להם את האחריות שנטלו על עצמם בהיבחרם כחברים בוועדות המרכז.

אישור החלטות הוועדות

בנוהלי המרכז נקבע כי הפרוטוקולים של הוועדות יובאו לאישור בישיבות הנהלתו. בדיקת הפרוטוקולים של ישיבות הנהלה בשנים 2004-2006 העלתה שלא הובאו להנהלה פרוטוקולים של ישיבות הוועדות וממילא לא אושרו ההחלטות שהתקבלו בהן.

המרכז מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "המציאות המשתנה וקצב האירועים" אינם מאפשרים להביא כל פרוטוקול של ועדה לאישור הנהלה בזמן סביר, ולכן "ייבחנו הנוהל מחדש על רקע אילוצי המציאות ובמידת הצורך יערכו בו שינויים".

לדעת משרד מבקר המדינה, יש חשיבות רבה להבאת החלטות הוועדות לידיעה ולאישור של הנהלת המרכז, בייחוד נוכח העובדה שהוועדות מקבלות החלטות בתחומים הקשורים לקביעת מדיניות המרכז והחלטותיהן מתקבלות בידי מספר קטן מאוד של משתתפים. על המרכז לוודא ששינוי הנוהל לא יהיה באופן שינציח התנהלות שאינה תקינה.

פורומים

במרכז פועלים פורומים המאגדים רשויות מקומיות בעלות מכה משותף, כגון פורום ה-15 שבו חברות 15 הערים הגדולות בארץ, פורום ערי הפיתוח, פורום הרשויות המקומיות החרדיות, פורום הרשויות המקומיות הערביות ופורום הרשויות המקומיות הדרוזיות. הפורומים עוסקים בעיקר בצרכים הייחודיים של הרשויות החברות בהם. שניים מהפורומים מתוקצבים בתקציב השוטף של המרכז ואילו פעילותם של האחרים ממומנת בהתאם לצרכים על פי החלטת הדרג הניהולי של המרכז.

נמצא כי מעמדם ופעילותם של הפורומים אינם מוסדרים בתקנון המרכז או בנהליו. במצב זה לא ברור כלל מעמד החלטותיהם. חשיבות הגדרת מעמדם ופעילותם גוברת נוכח העובדה שתחומי הפעילות של אחדים מהפורומים מקבילה לפעילות של ועדות המרכז. כך למשל, במקביל לוועדה לענייני חרדים פועל פורום הרשויות החרדיות. בפורום ובוועדה אף אותם חברים.

משרד מבקר המדינה מעיר למרכז כי ראוי שפעילות נרחבת כל כך של פורומים העוסקים בליבת הפעילות של המרכז תוסדר בנהלי המרכז ויוגדר מעמדם לעומת מעמדן של הוועדות העוסקות לעיתים בתחומים חופפים.

ועדת ביקורת

בחוק העמותות נקבע כי על כל עמותה למנות ועדת ביקורת שתבדוק את ענייניה הכספיים והמשקיים של העמותה ואת פנקסי החשבונות שלה ותביא בפני האסיפה הכללית את המלצותיה בעניין אישור הדו"ח הכספי.

ועדת הביקורת של המרכז מונה שלושה חברים שהם ראשי רשויות מקומיות. הבדיקה העלתה, כי בשנת 2004 לא התכנסה הוועדה כלל; בשנת 2005 היא התכנסה שלוש פעמים, ובשנת 2006 - פעמיים. מן הפרוטוקולים שניהלה הוועדה עולה כי עיקר עיסוקה נגע לבחינה ולאישור של הדוחות הכספיים של המרכז, חרף העובדה כי גם ועדת הכספים של המרכז אשר התכנסה בשנים 2004-2006 ארבע פעמים עסקה בשיבוטיה בבחינה ובאישור של הדוחות הכספיים של המרכז. יצוין כי ועדת הביקורת לא עוסקת בביקורת פנימית על המרכז. בהעדר מבקר פנימי למרכז (ראו בעניין זה בהמשך) אין דוחות ביקורת על אודות המרכז שהיא יכולה לדון בהם.

מבקר פנימי

על פי נהליו הפנימיים של המרכז, על האסיפה הכללית לבחור לו מבקר פנים ולקבוע את שכרו. נמצא שהמרכז לא מינה מבקר פנים.

במרכז לא נעשית ביקורת פנימית. משרד מבקר המדינה העיר למרכז, כי יש מקום שהמרכז, שעיקר פעילותו ממומנת מכספי ציבור וקשורה בתחום הציבורי, יפעל למינוי מבקר פנים באמצעות האסיפה הכללית. פעולה זו אף נדרשת לפי נהליו הפנימיים של המרכז עצמו.

המרכז הודיע למשרד מבקר המדינה כי בעקבות הביקורת אישרה האסיפה הכללית, בישיבתה בספטמבר 2007, מינוי מבקר פנים.

המבנה הארגוני של המרכז

המבנה הארגוני של המרכז אמור לאפשר לו להשיג את מטרותיו כפי שהוגדרו בתקנון ולהוציא לפועל את המדיניות שהותוותה בידי האסיפה הכללית והנהלה. במבנה הארגוני יש להגדיר את הפונקציות המקצועיות והניהוליות הנדרשות ולקבוע את סמכויותיהן, תפקידיהן ויחסי הכפיפות ביניהן. כדי להתאים את המבנה הארגוני לצרכים שמשתנים עם הזמן, על הגורמים הרלוונטיים במרכז לשקול את השינויים הנדרשים ולקיים בעניין זה תהליכי קבלת החלטות סדורים.

המרכז קבע לעצמו בנוהל "אחריות הנהלה"¹⁷ שעודכן בפברואר 2002 (להלן - הנוהל), מבנה ארגוני ובו הוגדרו האחריות והסמכות של חלק מבעלי התפקידים.

להלן הממצאים שעלו בנושא זה:

17 למרכז מערכת נהלים כתובה שהוכנה בשנת 1999, במסגרת קבלת תו תקן ISO 9002; חלק מהנהלים עודכנו בשנת 2002.

מרכז השלטון המקומי

1. לא נקבע תקן כוח אדם לכל יחידה ולא נקבעו דרישות למילוי התפקידים כגון השכלה וניסיון מקצועי.
 2. בנוהל לא נקבע התהליך המינהלי והמקצועי שהמרכז נדרש לקיים כדי לעשות שינויים במבנה הארגוני שלו.
 3. שינויים במבנה הארגוני, ובכללם שינויים במעמדם של בעלי תפקידים והוספת פונקציות ארגוניות חדשות, נעשו בלי שאפשר לדעת איזה הליך קבלת החלטות נקט המרכז בנושא והאם נשקלו צורכי המרכז. המדובר בין היתר בהחלטות בדבר הרחבה או הוספה של יחידות חדשות. עוד נמצא שהמרכז הוסיף יחידות ופונקציות בלי שהגדיר את הסמכויות ותחומי האחריות שלהן. השינויים אף לא הובאו לידיעה ולאישור של הנהלת המרכז. להלן דוגמאות:
 - (א) בנוהל נקבעו תפקידיו ותחומי אחריותו של הסמנכ"ל שהוא גם מתאם הפעולות והאחראי לביטחון, ובהם עזרה למנכ"ל בהכנה ובתיאום של ישיבות, פיקוח על עבודת ועדות המרכז, אחריות לתחום הביטחון בשלטון המקומי וריכוז פעילות הרשויות מול משטרת ישראל, צה"ל וגורמי הביטחון. נמצא כי בשנים 2000 ו-2001 פוצל התפקיד לשניים: המשנה למנכ"ל וראש מחלקת הביטחון מטפל בנושאי הביטחון, ומתאם הפעולות אחראי ליתר הנושאים. בתיקי המרכז לא נמצאו מסמכים המעידים שהתקיים הליך קבלת החלטות בעניין פיצול התפקיד כאמור. מתשובת מרכז השלטון המקומי עולה כי ההחלטה בנושא "התקבלה בדרגי היו"ר והמנכ"ל".
 - (ב) בתרשים המבנה הארגוני שבנוהל נקבעו יחידות המטפלות בקשרים עם הכנסת ובנושאי רווחה. בינואר 2004 מונה עובד למנהל פעולות המרכז בכנסת. בינואר 2005, כשנה לאחר מינויו לתפקיד, מונה העובד לסמנכ"ל המרכז והוטלה עליו גם האחריות לנושאי הרווחה. עם מינוי העובד לסמנכ"ל שונו תנאי העסקתו (בעניין זה ראו להלן). בתיקי המרכז לא נמצאו מסמכים המעידים שנבחן הצורך במינוי סמנכ"ל כאמור והמגדירים את תחומי אחריותו וסמכויותיו.
 - (ג) בתרשים המבנה הארגוני צוינה יחידה לקידום המגזר הדרוזי. עובד אחד הועסק במרכז בתפקיד יועץ לענייני דרוזים, במשרה חלקית, החל משנת 1995. בינואר 2004 מינה יו"ר המרכז את העובד לסמנכ"ל לענייני דרוזים וצ'רקים. בתיקי המרכז לא נמצאו מסמכים שבהם נומקה הרחבת תחום העיסוק כאמור ואף לא פורטו השיקולים להעלאת המשרה לדרג של סמנכ"ל. יצוין כי ביחידה האמורה לא מועסקים עובדים כלל.
 - (ד) בתכנית העבודה לשנת 2005 הוצג דבר הקמתה של מחלקה חדשה לספורט. לא נמצאו במרכז מסמכים המעידים על הליך קבלת ההחלטות על הקמת המחלקה.
- המרכז הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי ההבדלים בין הנוהל למצב בפועל נוצרו משום שהמרכז הוא ארגון דינמי, ולכן חלו שינויים בצרכיו שחייבו שינויים ארגוניים ומבניים. עם זאת, לנוכח הערות משרד מבקר המדינה בכוונת המרכז להקפיד יותר על תיעוד הליכי ההחלטה בנושאים האמורים.

משרד מבקר המדינה מעיר למרכז, כי אין זה תקין לקבל החלטות בדבר שינויים מבניים ושינויים בקשר למשרות של עובדים בלי שניתן להתחקות אחר תהליך קבלת ההחלטות שהוביל לביצוע השינויים, ובלי שידוע מהם הנימוקים שהנחו את מקבלי ההחלטות באותה עת. ליקוי זה פוגע ביכולת לבסס את הצדקת קיומן של המשרות. לדעת משרד מבקר המדינה, על המרכז לקבוע בנוהל את הליכי קבלת ההחלטות והאישור של שינויים במבנה הארגוני ובמשרות של המרכז. בכלל זה יש לקבוע את הגורמים המוסמכים לקבל החלטות מעין אלו, להקפיד לקיים את ההליכים שנקבעו ולפרט את מכלול השיקולים והנימוקים שעומדים בבסיס כל החלטה ארגונית.

כוח אדם

בתחום כוח האדם ממלא המרכז כמה תפקידים בנוגע לרשויות המקומיות. כאמור הוא משמש כארגון מעסיקים המייצג אותן בהסכמי עבודה קיבוציים. המרכז גם איגד את מכלול ההוראות המסדירות את יחסי העבודה ברשויות המקומיות באוגדן תנאי שירות (להלן - האוגדן) שמפורסם על ידו לכלל הרשויות המקומיות, המתעדכן מפעם לפעם. באוגדן מפורטות הוראות בנושאים שונים, כגון: קבלת עובדים לעבודה, תנאי השירות לרבות קביעת דרגות ומסלולי קידום, תנאי שכר ותוספות לשכר, תנאי עבודה, פרישה ופיטורין.

בעניין ניהול כוח האדם של המרכז עצמו נמצא כי לא נקבעו בתקנון המרכז ובנהליו כללים בכל הנוגע לטיפול בנושאי כוח האדם ובשכרם של עובדי המרכז, למעט כללים לקליטת עובדים חדשים למשרות חדשות. בתחומים האמורים קבע המרכז הסדרים פרטניים, שרבים מהם שונים במידה ניכרת מהנורמות החלות בתחום זה על גופים ציבוריים בכלל ועל הגופים בשלטון המקומי בפרט.

לדעת משרד מבקר המדינה מן הראוי שהמרכז, שהוא גוף ציבורי המייצג את הרשויות המקומיות ומממן מקופתן, יאמץ כללים המקובלים בשירות הציבורי כגון אלה הנהוגים בשלטון המקומי בענייני עובדים, יעגן אותם בתקנון שלו ובנהליו ויפעל לפיהם.

קבלת החלטות בענייני עובדים

על פי תקנון המרכז, אחד מתפקידי ההנהלה הוא למנות את עובדי המרכז לפי הצורך ולפטר אותם כפי שתמצא לנכון; ההנהלה רשאית לאצול מסמכויותיה לוועדה שתמנה. באפריל 2004 מינתה האסיפה הכללית של המרכז ועדה לכוח אדם ותנאי עבודה (להלן - ועדת כוח האדם) שפעלה כוועדת משנה של ועדת הכספים ומנתה חמישה חברים (שלושה ראשי רשויות מקומיות, מנכ"ל המרכז והסמנכ"ל למינהל וכספים).

הבדיקה העלתה, כי סמכויותיה ותחומי אחריותה של ועדת כוח האדם לא הוגדרו בידי האסיפה הכללית, ואף לא בידי ההנהלה. מאז מינויה ועד סוף שנת 2006 התכנסה הוועדה חמש פעמים.

נמצא כי מרבית ההחלטות בעניינים הנוגעים לקליטה, למינוי ולקידום של עובדים במרכז התקבלו בידי יו"ר המרכז או המנכ"ל, זאת כאמור בהיעדר מערכת של הוראות ונהלים המסדירה את כלל הנושאים בתחום זה. ההחלטות שהתקבלו בעניין קבלת עובדים או פיטורים אף לא נבחנו או אושרו בידי הנהלת המרכז כנדרש בתקנון או בידי ועדת כוח האדם. להלן דוגמאות:

1. בשנים 2004-2006 נקלטו במרכז 21 עובדים חדשים (ראו להלן). הנהלת המרכז אישרה העסקה של שישה מהם בלבד¹⁸; העסקה של עובד אחר (מנהל היחידה הווטרינרית) אושרה בידי ההנהלה רק 17 חודשים לאחר שהחל למלא את תפקידו. בישיבת הנהלת המרכז ממרס 2004 עדכן יו"ר המרכז את ההנהלה בדבר מינוי שני עובדים נוספים¹⁹, אולם לא ביקש את אישור ההנהלה למינויים. ההחלטות בדבר העסקה של 14 מ-21 העובדים האמורים לא נדונו ולא אושרו בידי ההנהלה או הוועדה.

יתר על כן, יו"ר המרכז לא מסר להנהלה פרטים אודות תנאי ההעסקה שנקבעו לשבעת העובדים שאת העסקתם היא כן אישרה (למעט תנאי השכר שנקבעו לשני המנכ"לים של המרכז), וההנהלה אף לא ביקשה לדעת את הפרטים האמורים.

2. בדצמבר 2005 פרשו מעבודתם במרכז שני בעלי תפקידים (מנכ"ל ודובר). בעת פרישתם שילם להם המרכז סכומים שחרגו מאלו שנקבעו בהסכמים שנחתמו עמם עם התחלת העסקתם. להנהלה לא נמסר מידע על התשלומים החריגים וממילא היא לא אישרה אותם.

המרכז מסר למשרד מבקר המדינה, כי תנאי הפרישה של השניים אושרו בישיבת המרכז באוגוסט 2006 במסגרת הדיווח על ביצוע תקציב ל-2005.

בעניין זה מעיר משרד מבקר המדינה למרכז כי לאישור ההנהלה לא היה כל ערך מעשי מכיוון שהוא ניתן חודשים רבים לאחר שכבר שולמו התשלומים החריגים.

3. רק במרס 2006 קבעה ועדת כוח האדם את מסלולי הקידום לעובדים במרכז ואת מתח הדרגות לכל סוג של תפקיד. למרות שבנוהלי המרכז נקבע שיש להביא לאישור ההנהלה את הפרוטוקולים של ועדות המרכז, לא הובאו החלטות הוועדה לאישור ההנהלה. בפועל התקבלו ההחלטות בנושא זה בידי יו"ר המרכז או בידי המנכ"ל.

4. גם חוזי ההעסקה האישיים של עובדי המרכז שהתקבלו לעבודה בשנים 2004-2006, לרבות קביעת תנאי שכרם, לא הובאו לאישור ההנהלה או ועדת כוח האדם בטרם נחתמו. בדרך כלל היו"ר והמנכ"ל של המרכז הם שקיבלו את ההחלטות בדבר התנאים שייקבעו לעובדים אלו.

18 שני מנכ"לים, הממונה על השכר ויחסי העבודה, יועצת למעמד האישה, רכות חינוך ורכז לבריאות הציבור.

19 דובר, מנהל קשרי המרכז בכנסת.

ההחלטות בנושאי כוח אדם התקבלו במרכז על פי רוב בידי היו"ר והמנכ"ל שלא לפי נהלים, ובלי שההחלטות הועברו לבחינה ולאישור של הנהלת המרכז או ועדת כוח האדם. לדעת משרד מבקר המדינה יש להביא לשינוי תהליכי קבלת החלטות בנושאים האמורים. על המרכז לבסס את תהליך קבלת ההחלטות בעניינים אלו בעתיד על שני אדנים עיקריים: האחד, הוראות כתובות מפורטות בדבר הכללים, ההסדרים והתנאים הקשורים להעסקת עובדים במרכז כפי שנהוג בשירות הציבורי; והאחר, הקפדה שההחלטות בעניין זה יתקבלו ויאושרו מבעוד מועד בהתאם לתקנון ולנהלים שיקבעו, ורצוי בידי הנהלת המרכז או הוועדה. החלטות אלו צריכות להתקבל על סמך מידע מלא ולפי הנורמות המחייבות שיאמץ המרכז.

קבלת עובדים חדשים

1. בנהלי המרכז נקבעו מספר כללים לקליטת עובדים למשרות חדשות. לפי כללים אלו, יעביר מנהל המחלקה הרלוונטית לאישור המנכ"ל כל בקשה לקליטת עובד חדש. מנהל המחלקה וסמנכ"ל הכספים יגדירו את המשרה ואת הכישורים הנדרשים מהעובד שישוּבץ בה ויקבעו את אופן גיוסו; המיון הראשוני של המועמדים ייעשה בידי מנהל המחלקה הרלוונטית; המועמדים הסופיים ירואינו בידי מנכ"ל המרכז והסמנכ"ל לכספים שבידם הסמכות להחליט סופית בדבר קבלת העובד. תנאי ההעסקה והחוזה האישי של העובד ייקבעו בתיאום עם המנכ"ל ובהתייעצות עם היועץ המשפטי של המרכז. לפי הנהלים, אין צורך באישור הנהלת המרכז לקליטת עובדים חדשים.

מהאמור לעיל עולה כי הכללים שנקבעו בנהלים אינם עולים בקנה אחד עם האמור בתקנון המרכז, שבו נקבע כי ההנהלה היא האחראית להעסקת עובדים במרכז ולפיתוריהם בין בעצמה ובין באמצעות ועדת כוח האדם. עוד עולה מהאמור לעיל כי ההליך שנקבע בעניין קליטת עובדים אינו מבטיח כי תהיה שקיפות בהליך גיוסם, כי ייבחר המועמד בעל הנתונים הטובים ביותר וכי תינתן הזדמנות שווה לכל המעוניינים להתמודד על תפקידים במרכז.

בשנים 2004-2006 התקבלו לעבודה במרכז 21 עובדים בתפקידים שונים. בדיקת הליכי קבלתם העלתה שכל העובדים הללו למעט שניים, התקבלו ללא מכרז ובלא שהתקיימו הליכי איתור פומביים אחרים.

משרד מבקר המדינה מעיר למרכז כי כגוף דו מהותי, שאמור לנהוג לפי כללי המשפט הציבורי, ראוי כי יקבע נוהל שיגדיר את הליכי גיוס כוח האדם ויבטיח את השמירה על עקרונות השקיפות והשוויון. מינוי בעלי תפקידים ללא קיום הליך איתור שוויוני וגלוי עלול לפגוע באפשרות לבחור את המועמדים המתאימים ביותר לתפקיד ואף לעורר חשש שבבחירת העובדים היו מעורבים שיקולים לא ענייניים. הצורך לפעול לפי עקרונות אלו חשוב בעיקר נוכח העובדה שהמרכז פועל כגוף המייצג כ-200 רשויות מקומיות שבהן עובדים עשרות אלפי עובדים, ושכל אחד מחבריו הוא איש ציבור החב כולו חובת נאמנות.

בבדיקת הליכי אחד משני המכרזים הפומביים שביצע המרכז לאחת מן המשרות נמצאו ליקויים:

באמצע ספטמבר 2005 פרסם המרכז מודעה בעיתונים בדבר איוש משרת הממונה על הסכמי עבודה ושכר ברשויות המקומיות; במודעה נקבעו תנאי הסף למועמדים. נמצא כי באוקטובר 2005, חודש לאחר פרסום המודעה ולאחר שהתקבלו פניות של מועמדים, התכנסה ועדת כוח האדם לדון בנושא. מפרוטוקול הדיון עולה שמנכ"ל המרכז דיווח על מספר הפניות שהתקבלו וביקש מהוועדה הנחיות בעניין מיון המועמדים. בתשובה לשאלה בדבר אופן קביעת תנאי הסף ומדוע לא התקיימה התייעצות עם הוועדה לפני פרסום המכרז ענה המנכ"ל: "לכאורה ליו"ר יש סמכות למנות, אבל רצינו להעביר מסר שוויוני לכל הרשויות ואני גאה במודעה שפרסמנו. תנאי הסף נקבעו באופן מקצועי לפני שהייתה ולו פנייה אחת אלינו".

מהאמור לעיל עולה, כי המרכז פרסם את המכרז לאיוש המשרה האמורה בלי שידע את ועדת כוח האדם טרם הפרסום ובלי שהתייעץ עמה בעניין קביעת תנאי הסף הדרושים למילוייה.

2. חלק מהעובדים שהתקבלו למרכז בשנים 2004-2006 איישו משרות חדשות שלא היו בעבר או משרות שהגדרותיהן שונות. עובדים אלו נקלטו שלא על פי ההליך שנקבע בנוהל קליטת עובדים חדשים. להלן שתי דוגמאות:

(א) ביולי 2005 מונה עובד לתפקיד יו"ר "הדסק החרדי" במרכז, בחצי משרה. העובד מונה בהמלצת ראשי הרשויות החרדיות בלי שהוגדרו המשרה והכישורים הנדרשים למילוייה ובלי שננקטו הליכי איתור ומיון של מועמדים. רק כארבעה חודשים לאחר מינוי העובד התקיימה פגישה בהשתתפות מנכ"ל המרכז. מסיכום הפגישה עולה שהיא התקיימה כדי "לקבוע פרמטרים ותנאי העסקה ... כראש הדסק החרדי במרכז השלטון המקומי".

(ב) במאי 2004 נחתם הסכם עבודה בין המרכז ובין עובדת חדשה ובו נקבע שהיא תועסק "בתפקיד דוברת המגזר הערבי של המרכז" בחצי משרה, וכי תהיה כפופה "למנכ"ל המשרד ו/או מי מטעמו". גם בעניין זה לא נמצאו מסמכים המעידים על בחינת הצורך במשרה ולא הוגדרו הכישורים הנדרשים למילוייה.

משרד מבקר המדינה מעיר למרכז כי עליו לעגן בנהלי כללים בדבר גיוס וקליטה של עובדים הן למשרות חדשות והן למשרות קיימות; כללים שיושבתו על עקרונות השוויון, השקיפות ומתן הזדמנות שווה למועמדים פוטנציאליים מקרב עובדי הרשויות המקומיות או הציבור בכלל. על הנהלים לעלות בקנה אחד עם תקנון המרכז שבו נקבע כי ההנהלה היא האחראית להעסקת עובדים ולפיקוחיהם.

הליך קבלת המנכ"לים של המרכז

לפי תקנון המרכז, מנכ"ל המרכז מתמנה בידי האסיפה הכללית; תפקידו הוגדר "אחראי על יישום מדיניות מרכז השלטון המקומי". בתקנון ובנוהלי המרכז לא נקבעו כללים בדבר הליך מינוי של מנכ"ל²⁰. בדיקת הליכי המינוי של שני מנכ"לים שכיחנו משנת 2004 ועד מועד סיום הביקורת, העלתה שאין במרכז עדות לתהליך מקדים שבמסגרתו הוגדרו דרישות הסף מהמועמדים למשרה

20 פקודת העיריות מסדירה, בין היתר, את אופן מינוי העובדים הבכירים ובהם מנכ"ל העירייה. לפי הפקודה, לא ימנה ראש עירייה מנכ"ל אלא את מי שוועדת המכרזים לבחירת עובדים בכירים אישרה את כשירותו והתאמתו לתפקיד.

(השכלה, ניסיון וכיו"ב), הנהלת המרכז לא דנה באופן שבו יאותרו מועמדים לתפקיד (מכרז פומבי, ועדת איתור או הסמכת יו"ר המרכז להציע מועמדים מטעמו), וממילא לא התקיים הליך פומבי שבמסגרתו יכלו מועמדים להתמודד על התפקיד.

הליך מינוי מנכ"ל בשנת 2004

במאי 2004 התמנה מנכ"ל חדש למרכז. טרם המינוי לא התקיים הליך פומבי סדור לאיתור מועמדים לתפקיד. למשרד מבקר המדינה נמסר שעם התפטרותו של המנכ"ל הקודם מתפקידו, בינואר 2004, הודיע המרכז לרשויות מקומיות על דבר המשרה הפנויה. הודעה זו לא נמסרה בכתב, ועל כן אין לדעת למי הועברה בפועל וכיצד אותרו המועמדים שהגישו את מועמדותם לתפקיד.

באפריל 2004 התכנסה במרכז "ועדת חיפוש מנכ"ל". בפרוטוקול של ישיבת הוועדה לא צוינו שמות חבריה, ואולם מעיון בו עולה כי, ככל הנראה, השתתפו בה לפחות שבעה חברים²¹.

מפרוטוקול הישיבה עולה שהיא ראינה תשעה מועמדים. עוד עולה מהפרוטוקול כי שני מועמדים הסירו את מועמדותם לפני קיום הראיונות. לגבי אחד מהם ציין אחד מחברי ועדת החיפוש: "הצעתי לו להסיר את מועמדותו".

מפרוטוקול הישיבה עולה כי הוועדה החליטה על בחירת אחד מן המועמדים לתפקיד המנכ"ל והנהלת המרכז אישרה את מינויו ואת תנאי שכרו במאי 2004. המנכ"ל כיהן בתפקידו כשנה וחצי, עד דצמבר 2005.

הליך מינוי מנכ"ל ב-2005

בספטמבר 2005 הביא יו"ר המרכז לאישור ההנהלה את מינויו של עובד בכיר במרכז למנכ"ל. עד למינויו היה העובד סמנכ"ל שכר ויחסי עבודה במרכז. גם הפעם לא דנה הנהלת המרכז טרם המינוי בדרישות הסף מהמועמדים לתפקיד ולא באופן שבו יבוצע האיתור.



המרכז הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בשל היותו עמותה "לא מוטלות עליו חובות סטטוטוריות בענייני מכרזים לרבות בעניין קבלה או מינוי של עובדיו הבכירים", אולם הוא נוהג על פי אמות מידה ציבוריות. אשר להליך מינוי מנכ"ל בשנת 2004 הודיע המרכז כי חברי הוועדה לאיתור המנכ"ל מונו אישית בידי היו"ר וכי הוועדה בחנה תשעה מועמדים, כולם בעלי כישורים וניסיון מתאימים. עוד הודיע המרכז, כי "הליך הבחירה של שני המנכ"לים עולה בקנה אחד ואף מחמיר, לעומת הנורמה הקבועה בפקודת העיריות למינוי מנכ"ל של רשות מקומית".

21 יו"ר המרכז, מר עדי אלדר; יו"ר דירקטוריון החברה למשק וכלכלה של מרכז השלטון המקומי בע"מ, ראשי עיריות בית שמש, חדרה, מעלות תרשיחא ורחובות וראש המועצה המקומית אזור.

אשר להליכים שקיים המרכז לצורך מינוי המנכ"לים, מעיר משרד מבקר המדינה, שעל מוסדות המרכז לקבל החלטה עקרונית בעניין השאלה אם מינוי מנכ"ל המרכז הוא מינוי אישי של יו"ר המרכז. כמו כן ראוי לקבוע דרישות סף למילוי משרת מנכ"ל, גם אם ייקבע שהמינוי יהיה מינוי אישי של יו"ר המרכז.

כל אימת שהמרכז יבחר לקיים הליך של איתור מועמדים, ראוי שהליך זה יהיה פומבי וגלוי כדי להבטיח שמירה על עקרון השוויון לכלל המועמדים הפוטנציאליים. בהקשר זה יצוין כי נוכח המאפיינים של המרכז כגוף דו מהותי, טוב עשה המרכז שנקט בהליך של ועדת איתור למינוי מנכ"ל בשנת 2004. מכל מקום ראוי שיתועד כל אחד משלבי ההליך וייעשה באופן פומבי כדי להבטיח שמירה על עקרון השוויון בין כלל המועמדים הפוטנציאליים.

שכר ותשלומים נלווים לשכר לעובדי המרכז

המרכז לא קבע מדיניות ועקרונות בנושא תשלומי השכר לעובדיו, למעט שתי החלטות שקיבלה ועדת כוח האדם, במרס ובנובמבר 2006: האחת בדבר מתחי דרגות לעובדים מינהליים ולמנהלים במרכז, והאחרת בעניין שכר מרבי לעובדים בדרגי ביניים ששכרם אינו צמוד לדירוג כלשהו. כל עובדי המרכז מועסקים לפי חוזים אישיים. תשלום שכרם אינו מוסדר בנוהל הדן בכל הצדדים של הנושא.

משרד מבקר המדינה בדק היבטים אחדים הנוגעים לנושא השכר והתנאים הנלווים של עובדי המרכז בהשוואה לנומרות ציבוריות מקובלות הנהוגות בתחום זה בשלטון המקומי.

החלטות בדבר שינויים בתנאי השכר של עובדים

לפי נוהלי המרכז, סמנכ"ל הכספים הוא האחראי לטיפול בנושאי כוח האדם במרכז, וכאמור מאמצע שנת 2004 פועלת במרכז ועדה לכוח אדם ותנאי עבודה.

חוץ מההחלטות של הוועדה האמורה, ממרס ומנובמבר 2006, בעניין מסלולי קידום ומתח דרגות לא נקבע בסיס נורמטיבי לקבלת החלטות ולאישור בנוגע לשינויים בתנאי ההעסקה של עובדים במרכז. אשר להליך הבחינה והאישור של תנאי שכר של עובדים, הנורמה היחידה שנוגעת לכך היא הקביעה בתקנון שכל החלטה היוצרת התחייבות כספית טעונה אישור וחתימה של יו"ר המרכז ושל אחד מממלאי התפקידים שמפורטים בתקנון.

נמצא שהחלטות רבות בדבר שינוי תנאי השכר של עובדים התקבלו בידי יו"ר המרכז או המנכ"ל בלבד. עוד נמצא שאושרו החלטות בדבר שינוי תנאי השכר²² אולם בעת קבלתן לא פורטו הסיבות לכך. להלן דוגמאות:

22 המדובר על מינוי לתפקידים בכירים, העלאה בדרגה ואישור תשלום תוספות שכר שונות.

1. עם 22 עובדים במרכז נחתמו חווי העסקה שלפיהם שכרם יוצמד לדירוג מקצועי (דירוג המח"ר או הדירוג המינהלי). הבריקה העלתה כי לתשעה מהם משולמת בכל חודש תוספת שכר המכונה "משכורת כוללת" שלא נכללה בחוזים שנחתמו עימם. סכום התוספת החודשית נע בין כ-500 ש"ח לכ-1,500 ש"ח. במרכז לא נמצאו מסמכים המעידים על קבלת ההחלטות בדבר תוספות אלו ואישורן, וממילא אין לדעת מה הם הטעמים למתן התוספות החורגות.
2. בינואר 2004 התקבל לעבודה במרכז עובד לתפקיד מנהל פעילות המרכז בכנסת. בחוזה שנחתם עמו עם כניסתו לתפקיד נקבע כי הוא יקבל שכר לפי דרגה +45 בדירוג המח"ר, ונוסף על כך יהיה זכאי לתשלום חודשי בעבור 50 שעות נוספות גלובליות ודמי כלכלה בסך 500 ש"ח ברוטו.
- בתיקו האישי של העובד נמצא נספח לחוזה ההעסקה שאינו נושא תאריך, ובו צוין כי בינואר 2005 תשונה הגדרת תפקידו ל"סמנכ"ל ומנהל פעולות המרכז בכנסת", וכן הוספה לו האחריות לנושא הרווחה במרכז. בנספח גם נקבע כי בינואר 2005 יועלה שכרו החודשי ל-14,000 ש"ח ובינואר 2006 יועלה השכר ל-16,000 ש"ח. הנספח נחתם בידי יו"ר המרכז והמנכ"ל.
- בפועל שילם המרכז לעובד סכומים גבוהים מאלו שנקבעו בחוזה ובנספח: בדצמבר 2005 שולם לו שכר חודשי בסך 18,000 ש"ח וכן תשלום תמורת 50 שעות נוספות גלובליות בערך של 150% לשעה וכן דמי כלכלה. שכרו של העובד הגיע באותו חודש לכ-21,000 ש"ח; בדצמבר 2006 הגיע שכרו לכ-21,500 ש"ח.
3. עובד אחר החל את עבודתו במרכז במאי 1996, בחצי משרה, בתפקיד רכז לענייני ביטחון. בחוזה שנחתם עמו נקבע כי ישולם לו שכר לפי דרגה 13 בטבלת הדירוג המינהלי ברשויות המקומיות.
- באפריל 1997 נחתם עם העובד חוזה חדש, שבו צוין כי הוא יכהן בתפקיד מתאם פעולות וממונה על הביטחון, ושכרו החודשי יהיה 70% ברוטו משכר העובדים הבכירים ברשויות המקומיות (להלן - שכר בכירים) ברמה ²³. בפברואר 1999 מינה יו"ר המרכז את העובד לסמנכ"ל ומתאם פעולות המרכז. במרס 2002 הועלה שכרו של העובד ל-85% משכר בכירים ברמה 7. העלאת השכר נעשתה לפי הנחיית יו"ר המרכז בלי שנומקה.
- באפריל 2004 החליטה "ועדת חיפוש מנכ"ל" כי העובד, שהגיש את מועמדותו לתפקיד מנכ"ל המרכז, ידורג במקום השני מבין המועמדים וישמש מנכ"ל בפועל עד לכניסתו לתפקיד של המנכ"ל הנבחר ואחר כך ישמש ממלא מקומו. בסמוך להחלטת הוועדה הורה יו"ר המרכז לסמנכ"ל הכספים להעלות את שכרו של העובד לרמה 9 בשכר בכירים. המשמעות של השינוי האמור בשכרו של העובד היא תוספת חודשית של כ-7,000 ש"ח ברוטו.
4. באוגוסט 2003 מינו יו"ר המרכז ומנכ"ל המרכז דאז עובד למנהל המחלקה הווטרנרית. בחוזה שנחתם עם העובד באוקטובר 2003 נקבע, כי היקף משרתו יהיה שמונה שעות בשבוע (כ-20% משרה), ועליו לבוא לעבודה במרכז שלוש פעמים בשבוע. עוד נקבע בחוזה, כי ישולם לו שכר חודשי בסך 14,000 ש"ח.
- בינואר 2004 נחתם נספח לחוזה ההעסקה ובו נקבע כי שכרו החודשי של העובד יועלה בהדרגה מינואר 2004 ועד ינואר 2006, ויגיע לסך של 19,000 ש"ח. במסמכי המרכז לא נמצאו נימוקים לגבי הסיבות לשינויי השכר בהשוואה לשכר שנקבע בחוזה שנחתם עמו באוקטובר 2003.

23 משרד הפנים קבע טבלת שכר לעובדים בכירים ברשויות המקומיות המועסקים בחוזה מיוחד, הכוללת כמה רמות שכר בהתאם לגודל הרשות המקומית.

בפגישה בין העובד ובין סמנכ"ל בכיר למינהל ולכספים במרכז, ביולי 2003, בטרם נכנס העובד לתפקיד, סוכם כי שכר העובד ייקבע בהתאם לשכרו של קודמו בתפקיד, שפרש. לפי מסמכי המרכז, לעובד הקודם שפרש בשנת 2003, שולם שכר חודשי בסך כ-7,400 ש"ח, בעבור משרה בהיקף של כשש שעות בשבוע.

יוצא אפוא שאף על פי שהיקף משרתו של העובד היה כ-20%, השכר בסך 19,000 ש"ח ששולם לו בעקבות ההחלטות על ההעלאות בשכרו (בלי להתחשב בעמלות שקיבל בגין גביית דמי החבר - ראו להלן), שקול לתשלום הקרוב למאה אלף ש"ח לחודש המשולם לעובד במשרה מלאה. זהו שכר חריג שאינו עומד בשום אמת מידה ציבורית מקובלת.

המרכז מסר למשרד מבקר המדינה, כי בפועל היקף משרתו של העובד "עולה הרבה מעבר ל-20% משרה ועומד על 66% משרה". בעניין זה מעיר משרד מבקר המדינה כי בתיקו האישי של העובד במרכז לא נמצאו מסמכים המעידים שהיקף משרתו עולה על 20% משרה. גם בדיווחי הנוכחות של העובד בשנת 2007 לא נמצאו תימוכין לטענת המרכז. יודגש בכל מקרה כי את תנאי העסקתו של העובד יש להסדיר בחוזה העסקה אשר ייקבע בו שכר מדויק לפי היקף המשרה.

באוקטובר 2005 התקיים דיון בהשתתפות מנכ"ל המרכז, סמנכ"ל בכיר למינהל וכספים והעובד, ובו סוכם כי במסגרת מבצע מיוחד יעסוק העובד גם בגביית חובות של הרשויות המקומיות בגין דמי חבר שהן נדרשות לשלם למרכז; העובד יהיה זכאי לתשלום חודשי נוסף על שכרו הרגיל בשיעור 3.8% מערך השיקים שיגבה מהן (לא ייכללו במבצע רשויות מקומיות הנוהגות לשלם את דמי החבר כסדרם); המבצע יסתיים לכל המאוחר בסוף מרס 2006.

נמצא כי ממועד תחילת ההסדר ועד סוף שנת 2006 (כ-15 חודשים) שילם המרכז לעובד עמלות בסך כולל של כ-220,000 ש"ח בגין גביית כ-5.8 מיליון ש"ח.

בעניין זה הודיע המרכז למשרד מבקר המדינה כי העובד השקיע "עבודה קשה ושעות מרובות" בגביית חובות של רשויות מקומיות, רובן ערביות, ש"חסיו הטובים איתן היו גורם מרכזי בגבייה" וכי העמלה שקיבל הייתה בשיעור נמוך לאין ערוך מעמלה שהייתה משולמת לגורם חיצוני העוסק בגביית חובות.

משרד מבקר המדינה מעיר למרכז כי צורת ההעסקה האמורה של העובד ראויה לבחינה על ידי הנהלת המרכז. בחינה זו ראוי כי תעשה לאור שני היבטים: העסקה של עובד בתפקיד של גובה חובות בעמותה שההצטרפות אליה היא וולנטרית; הסדר התשלום שהונהג לפיו התמורה לעובד תיקבע כשיעור מהסכומים שיגבה.

5. בדצמבר 2003 מונה עובד לדובר המרכז. תנאי העסקתו של הדובר סוכמו בינו ובין יו"ר המרכז במזכר בכתב יד. בסיכום נקבע כי שכרו החודשי הבסיסי יהיה כ-18,000 ש"ח, וכי אם ירצה להתפטר יהיה עליו להודיע על כך בכתב חודשיים מראש.

כארבעה חודשים לאחר תחילת עבודתו סוכם בין הדובר ובין המשנה למנכ"ל וראש מחלקת הביטחון שיהיה באותה העת בתור מנכ"ל בפועל, כי שכרו של הדובר יועלה ב-3,000 ש"ח לחודש

מאפריל 2004. על גבי הסיכום הוספה לשם אישור חתימת ידו של יו"ר המרכז. לא נמצאו במרכז מסמכים המסבירים את הסיבה להעלאת השכר, שהסתכם לאחר ההוספה בכ-21,000 ש"ח לחודש.

בינואר 2005 נחתם בין הדובר ובין המרכז נספח לחוזה ובו נקבע, בין היתר, כי "במידה והעובד יפסיק ביוזמתו את עבודתו ע"י מתן הודעה מוקדמת בכתב, יקבל את מלוא הפיצויים המגיעים לו, כאילו פוטר ביוזמת המרכז"; אם יפוטר העובד או יתפטר "יזכה העובד למענק הסתגלות בגובה 3 המשכורות האחרונות שהשתכר בשלושה החודשים האחרונים שקדמו להפסקת עבודתו". בשם המרכז חתם על ההסכם היו"ר שלו.

בנובמבר 2005 הודיע הדובר ליו"ר ולמנכ"ל של המרכז על פרישתו מתפקידו "בעוד חודש מהיום". אף על פי שהודעתו ניתנה חודש בלבד מראש, שולמו לו פיצויים בסך 42,000 ש"ח ומענק הסתגלות בסך 63,000 ש"ח בגין שתי שנות עבודה.



הממצאים מראים שההליך במסגרתו נבחננו, התקבלו וסוכמו החלטות שקיבל המרכז בעניין השכר של חלק מעובדיו היה לקוי. חלק מההחלטות אף חרגו מנורמות מקובלות לתשלום שכר במערכות ציבוריות ובשלטון המקומי.

לדעת משרד מבקר המדינה, לשם הבטחת שוויוניות ושקיפות של ההחלטות ראוי שהמרכז אשר פעולותיו ממומנות מכספי ציבור יקבע אמות מידה מפורטות בכתב לקביעת שכרם של עובדיו. יש להקפיד שהשכר של עובדי המרכז ישולם בהתאם להסכמים שנחתמו עם אותם עובדים. כל החלטה בדבר שינוי תנאי השכר של עובד צריכה להתקבל מטעמים ענייניים מפורטים בכתב. החלטות כאלה אמורות לקבל ביטוי בהסכם העסקה מתוקן.

תשלום בגין שעות נוספות גלובליות

שעות נוספות הן השעות שהעובד עובד בפועל נוסף על שעות העבודה הרגילות הכרוכות במשרתו. הן נועדו לאפשר לעובדים, בהגבלות הקבועות בחוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951, להתגבר על עומס עבודה זמני או לבצע משימות זמניות מיוחדות. התשלום בגין שעות נוספות מחושב לפי השיעורים הקבועים בחוק.

המרכז נהג לשלם לחלק מעובדיו תשלום בגין שעות נוספות גלובליות. תשלום זה מבוסס על מכסה חודשית שנקבעה מראש בלא רישום ובלא דיווח כלשהו וללא קשר לעבודה נוספת למעשה, והוא משולם גם כשהעובד נמצא בחופשת מנוחה, בחופשת מחלה או בשירות מילואים. לכן תשלום זה הוא בעצם תוספת קבועה לשכרם של אותם עובדים. יצוין שכבר בשנת 1984 הורה משרד הפנים לרשויות המקומיות להימנע מתשלום בגין שעות נוספות גלובליות.

הבדיקה העלתה כי בשנים 2005 ו-2006 שילם המרכז לעשרה עובדים שכר בגין שעות נוספות גלובליות, לפי מכסות של 15 - 60 שעות בחודש ושיעורים של 125% עד 150% מערך שעת עבודה רגילה. הסכום החודשי נע בין כ-400 ש"ח לכ-15,000 ש"ח לעובד.

לשלושה מהעובדים נקבע הסדר התשלום האמור כבר בחוזים שנחתמו עמם עם תחילת עבודתם; לשלושה עובדים אחרים אושר התשלום במהלך תקופת העסקתם. לשלוש עובדות המועסקות בתפקידי מזכירות נקבע בחוזים עמהן כי ישולם להן בגין שעות נוספות שהן יעבדו וידווחו עליהן, ואולם בפועל ניתן התשלום בגין מכסה חודשית גלובלית קבועה.

משרד מבקר המדינה מעיר למרכז כי כל תשלום עבור שעות נוספות, גם כאשר נקבעה בחוזי העסקה של עובדים מכסה גלובלית של שעות נוספות בחודש, חייב להיות מותנה במילוי חובת הרישום של שעות העבודה והדיווח עליהם. לאור כך אין לשלם לעובד עבור עבודה נוספת שלא בוצעה בפועל.

פדיון ימי חופשה

חופשת מנוחה שנתית ניתנת לעובד לשם מנוחה ונופש. על העובד לנצל את ימי החופשה השנתית המגיעים לו אלא אם כן קיבל היתר לצבירתם. על פי הוראות חוק חופשה שנתית, התשי"א-1951, עובד רשאי לפדות ימי חופשה רק עם פרישתו מעבודתו. יצוין כי כללים בעניין זה לעובדי השלטון המקומי מפורטים באוגדן תנאי השירות, ולפיהם עובד רשאי לצבור עד 55 ימי חופשה.

נמצא שהמרכז שילם לממלא מקום המנכ"ל והמשנה לו, לפי אישור של יו"ר המרכז, כ-79,000 ש"ח, במשכורת ינואר 2005, בגין פדיון 55 ימי חופשה (מכלל 119 ימים) שהיו צבורים לזכותו. תשלום זה ניתן לעובד בטרם יציאתו לחופשה ללא תשלום (להלן - חל"ת) למשך חודש אחד.

המרכז הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי המדובר בנסיבות מיוחדות שבהן יצא העובד לחל"ת מתוך כוונה לסיים את עבודתו במרכז אולם עקב שינוי בנסיבות חזר לעבודתו במרכז ועל כן בתקופה האמורה "יחסי עובד - מעביד ששררו בין העובד למרכז, הושעו ...".

משרד מבקר המדינה העיר למרכז, כי יציאה של עובד לחל"ת, בלי קשר לנסיבותיה, אינה בגדר פרישה מעבודה ועל כן אישור תשלום בגין פדיון ימי חופשה ניתן שלא לפי הוראות הדין.

תנאי שכר לעובדים בכירים

משרד הפנים בשיתוף עם משרד האוצר (הממונה על השכר והסכמי עבודה) גיבש במהלך השנים נוסחים ל"חוזים אישיים מיוחדים" להעסקת עובדים בכירים ברשויות המקומיות. נוסחים אלו פורסמו במסגרת חוזר מנכ"ל משרד הפנים, והוראותיהם הן נורמה מחייבת להעסקת עובדים בכירים ברשויות המקומיות (להלן - החוזר). כמו כן נקבעה טבלת שכר לעובדים בכירים ברשויות המקומיות הכוללת כמה רמות שכר (בהתאם לגודל הרשות)²⁴. משרדי הפנים והאוצר עדכנו מפעם לפעם את נוסחי החוזים האישיים ואת הטבלה.

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

בחוזר נקבע, בין היתר, כי המשכורת הכוללת תכלול את כל התשלומים שהעובד היה זכאי לקבל אילו לא הועסק לפי חוזה, לרבות תשלום בעבור שעות נוספות. כן נקבעו ההטבות ותוספות השכר שלהן זכאי עובד המועסק לפי חוזה, כגון דמי כלכלה, הוצאות החזקת רכב (המכסה לא תהיה גדולה מ-1,000 ק"מ לחודש), השתתפות בהוצאות טלפון, דמי הבראה, קצובת נסיעה, קרן השתלמות וקצובת ביגוד.

שכרם של 15 עובדים במרכז הוצמד לשכר מנכ"לים של רשויות מקומיות. הסדר זה עוגן בחוזים שנחתמו עימם. יצוין כי שכר חמישה מהם הוצמד לשכר מנכ"לים של רשויות מקומיות שמספר תושביהן גדול מ-100,000.

המרכז שילם לאחדים מ-15 העובדים הללו תוספות שכר נוספות על אלה שנקבעו בחוזר ושלא נקבעו בחוזים שנחתמו עימם. מדובר בתשלום בגין שעות נוספות גלובליות, ששולם לשני עובדים (המשנה למנכ"ל ומנהל היחידה לקשרים בין-לאומיים וסמנכ"ל הכספים), גמולים אחרים (כגון גמול ניהול ותוספת באחוזים) והחזר הוצאות רכב בשיעורים גבוהים של עד פי שלושה מהשיעורים הנקובים בחוזים.²⁵

הסדרי פרישה של מנכ"ל המרכז לשעבר

בחוזה שנחתם במאי 2004 עם מנכ"ל המרכז לשעבר, שהועסק בתפקיד זה מיולי 2004 עד אוגוסט 2005, נקבע בין היתר, כי הוא יקבל משכורת לפי רמה 10 בשכר הבכירים, וכי לא יהיה זכאי לקבל כל תמורה או תשלום מסוג כלשהו נוסף על משכורת כוללת ותשלומים אחרים שפורטו במפורש בחוזה. אשר לסיום עבודתו של המנכ"ל נקבע בחוזה, כי הוא יהיה זכאי לפיצויי פיטורין בשיעור 100% "בין מחמת פיטורין או מחמת התפטרות" וכן לתשלום משכורת בגין שלושה חודשי הסתגלות.

הבדיקה העלתה, כי בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מדצמבר 2002 נקבע שעובדים שיעברו לעבוד לפי חוזה בכירים, החל מינואר 2003, יקבלו שכר לפי טבלה חדשה שבה שמונה רמות שכר בלבד. במועד תחילת העסקתו של המנכ"ל לשעבר היה ההפרש בין שכר לפי דרגה 8 לבין שכר לפי דרגה 10, כ-4,500 ש"ח בחודש.

באוגוסט 2005 הגיש המנכ"ל לשעבר את התפטרותו וציין כי יסיים את תפקידו בסוף אותה שנה. בסיכום דברים שנכתב בינו ובין יו"ר המרכז נקבע שעם פרישתו מהתפקיד ישולם לו בגין 60 שעות נוספות בחודש (בעבור 30 שעות נוספות לפי 125% ערך כל שעה, ובעבור 30 שעות נוספות לפי 150% ערך כל שעה), למפרע מ-1.1.05. לפרק זמן של 14 חודשים, למרות שלפי חוזר מנכ"ל משרד הפנים ולפי החוזה שנחתם עמו תשלום בגין שעות נוספות כבר כלול במשכורתו.

סיכום הדברים הותנה באישור ועדת כוח אדם. שניים מחברי הוועדה אישרו בחתימת ידם את תשלום תוספות השכר בדיעבד. אישור זה ניתן על גבי דף סיכום הדברים.

התשלומים בגין השעות הנוספות ששולמו למנכ"ל הסתכמו בכ-200,000 ש"ח. כמו כן שולמו לו כ-107,000 ש"ח בגין שלושה חודשי הסתגלות; פיצויי פיטורין בסך כ-53,000 ש"ח ופידיון ימי

²⁵ לעובדת אחת (סמנכ"לית להדרכה) שילם המרכז בגין מכסה של 3,000 ק"מ לחודש; לשני עובדים אחרים (כלכלן המועסק ב-1/3 משרה ומנהל פרויקטים) שולם לפי מכסה של 2,000 ק"מ בחודש.

מרכז השלטון המקומי

חופשה בסך 8,100 ש"ח. בסך הכול שילם המרכז למנכ"ל עם פרישתו כ-368,000 ש"ח, לאחר שהועסק בו 18 חודשים.

ההחלטה של ועדת כוח אדם בדבר התשלומים החורגים מן החוזה שאושרו למנכ"ל בעת התפטרותו, לא הוצגה לפני הנהלת המרכז וממילא לא יכלה ההנהלה לאשר אותם.



ממצאי הביקורת על מרכז השלטון המקומי שפורטו בפרק זה מלמדים על ליקויים יסודיים הנוגעים לאופן הניהול ולקבלת ההחלטות בנוגע לתנאי העבודה של עובדי המרכז. זאת ועוד, המרכז קיבל מכלול של החלטות בענייני שכר בלי שנקבעו אמות מידה, בלי שהתקיימו תהליכי בחינה ואישור בידי ועדת כוח האדם ובחריגה מאמות מידה מקובלות בגופים במגזר הציבורי.



מרכז השלטון המקומי הוא ארגון שנועד מעצם מהותו לייצג את הרשויות המקומיות כלפי גופי השלטון בעניינים הנוגעים לשלטון המקומי. הרשויות המקומיות, שרבות מהן שרריות במשבר כספי ותפקודי, מממנות מכספן את פעילותו של המרכז. פעילותו של המרכז בתחום הציבורי והיותו שליח ונציג של מאות גופים ציבוריים דורשים שהוא יאמץ תהליכי עבודה תקינים ויפעל על פי אמות מידה ציבוריות בתחומי הניהול, הארגון, כוח האדם והשכר.

הממצאים מעידים על פערים מהותיים בין הנורמות הנהוגות במערכות הציבוריות בכלל ואלו החלות על הרשויות המקומיות בפרט לבין דרכי הטיפול וההחלטות של המרכז בתחומי הטיפול בכוח אדם ובשכר. על המרכז לערוך בדק בית בכל הקשור לאופן שבו הוא מנהל את ענייני כוח האדם והשכר.

הדוח גם מצביע על כך שראוי לשנות את דפוסי התפקוד של מוסדות המרכז. בעניין זה נדרש מנציגי הרשויות המקומיות הבחורים למלא תפקיד במוסדות האמורים לקיים בצורה נאותה את שנדרש בכל הקשור להשתתפות בדיונים ובתהליכי קבלת ההחלטות במוסדות המרכז ובוועדותיו.

אפשר להצביע על שלושה ליקויים שתיקונם הוא תנאי להבטחת התנהלות וניהול תקינים:

1. על המרכז לקבוע מערכת של נורמות מפורטות בתחום השכר ותנאי העבודה ולהביאה לאישור ההנהלה. נורמות אלו אמורות לשמש בסיס מוסכם ומוכר לכל ההחלטות שיקבל המרכז בתחום זה בעתיד.

2. על המרכז, שהוא גוף דו-מהותי, לוודא שכל נורמה שיאמץ בתחום השכר ותנאי העבודה לא תחרוג מהנורמות המקובלות במערכות הציבוריות. הנורמות שנקבעו לעובדי השלטון המקומי יכולות לשמש למרכז בסיס לנורמות שיאמץ.

3. על המרכז לקבוע מה הם התהליכים המינהליים שיש לקיים בכל הנוגע לתחום השכר והעובדים, ובכללם תהליכי קבלת עובדים וקידומם, קביעת שכר ותנאים נלווים וכן שינויים בשכר. לצורך זה יש להגדיר, בין היתר, את תפקידה וסמכויותיה של ועדת כוח האדם. על המרכז גם לקבוע את סמכות האישור והחתימה בנושאים השונים.

מרכז השלטון המקומי מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי יפעל לתיקון הליקויים ברוח העקרונות שפורטו בדוח, "ותוך התאמת העקרונות לצרכים המיוחדים הנובעים מאופי פעילות המרכז".