

המועצה המקומית באר יעקב

קבלת עובדים

תקציר

במועצה המקומית באר יעקב הועסקו בינואר 2008 כ-680 עובדים, מהם כ-270 קבועים. בשנים 2004-2007 (להלן - התקופה הנסקרת) קיבלה המועצה המקומית באר יעקב 326 עובדים חדשים, מהם 105 קבועים. רובם התקבלו למשרות זוטרות בתחום החינוך והרווחה, שאין חובה לקיים מכרז לאישון. באותה עת פרשו מהעבודה 14 עובדים קבועים¹.

הכללים בנושא הליכי קבלת עובדים במועצות מקומיות נקבעו בצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950, בצו המועצות המקומיות (שירות העובדים), התשכ"ב-1962, ובצו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה), התשל"ז-1977. ההוראות בצווים השונים מטרתן להבטיח שהרשויות המקומיות יאיישו משרות פנויות משיקולים ענייניים, רק על בסיס כישוריהם המקצועיים של המועמדים, וייתנו הזדמנות שווה לכל מועמד לזכות במשרה.

פעולות הביקורת

בחודשים ינואר 2008-מרס 2009 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין קבלת עובדים חדשים במועצה המקומית באר יעקב (להלן - המועצה); בראשה עמד במהלך הביקורת מר ניסים גוזלן, אשר החל לכהן בתפקידו בסוף שנת 2003². בדיקות השלמה נעשו בשנת 2009. אלה הנושאים שנבדקו: אישור משרד הפנים לאיש משרות חדשות; קבלת עובדים ללא מכרז; גיוס עובדים במכרז פומבי וקביעת תנאי העסקתם; מכרזים פנימיים; מינוי עובדים על רקע פוליטי; העסקת קרובי משפחה של נבחרים; הפיקוח של משרד הפנים על תפקוד המועצה בעניין העסקת עובדים. הביקורת נעשתה במשרדי המועצה. בדיקות השלמה נעשו במשרד הפנים.

1 בנוסף להם סיימו את עבודתם בתקופה הנסקרת עשרות עובדים חדשים (זמניים) שהתקבלו לעבודה באותה תקופה.

2 מר ניסים גוזלן נבחר לראשות המועצה גם בבחירות שהתקיימו בנובמבר 2008.

עיקרי הממצאים

הממצאים שהועלו בדוח זה מלמדים על ליקויים חמורים בתפקודה של המועצה המקומית באר יעקב בשנים 2004-2007 בכל הנוגע לקבלת עובדים חדשים למועצה ובקביעת תנאי העסקתם. היקף הליקויים וחומרתם מעידים גם על כשל בקיום הפיקוח של משרד הפנים בתחום ניהול כוח האדם והשכר במועצה המקומית הזאת.

1. בשנים 2004-2007 איישה המועצה 105 משרות שאיושן מותנה בקבלת אישור בדבר נחיצותן משר הפנים בלא שקיבלה ממנו או מראש מינהל השירות במשרד הפנים אישור כזה.

רק באפריל 2009, לקראת סיום ביקורת זו, קיבלה המועצה ממשרד הפנים את האישורים הנדרשים לאיוש 106 משרות, אף על פי שכ-70 מהן אוישו כמה שנים לפני כן.

2. בתקופה הנסקרת קיבלה המועצה 29 עובדים בלא מכרז, כנדרש. קבלת עובדים רבים בלא מכרז משקפת הפרה גסה של הוראות הדין בנושא קבלת עובדים. בפעולת המועצה היה כדי לפגוע במידה ניכרת בעקרון השוויון ובסדרי מינהל תקין.

3. בשנת 2004 קלטה המועצה כ-70 עובדים, בניגוד להוראת שר הפנים מפברואר 2004, אשר הסתמכה על החלטת ממשלה להקפיא קליטת עובדים חדשים ברשויות המקומיות בשל הגירעון בתקציביהן.

4. היו ליקויים בשלושה מכרזים פומביים לקבלת עובדים שקיימה המועצה בשנים 2004-2007; לדוגמה, לראש המועצה הייתה זיקה לשני מועמדים שזכו במכרזים. ראש המועצה לא דיווח על כך לגורמים הרלוונטיים, ומשום כך לא התקיימה בחינה משפטית בעניין מהות הזיקה, ולא בוררה השאלה אם היה בה כדי לעורר חשש לניגוד עניינים שלו. כמו כן נמצאו ליקויים בקביעת תנאי ההעסקה של הזוכים במכרזים.

5. נמצאו ליקויים גם בשלושה מכרזים פנימיים שקיימה המועצה בשנים 2004 ו-2007; לדוגמה, לא צוינה דרגת המשרה בשניים מהם; בשניים מהמכרזים התמודדו מועמדים יחידים לתפקיד ולמרות זאת לא התייצבו בוועדת בחינה בחלוף שישה חודשים מהיבחרם לתפקיד, בניגוד לאמור בנוהל קבלת עובדים. המועצה קבעה תנאי העסקה חריגים לזוכים במכרזים אלו.

6. 37 מ-105 עובדים שהתקבלו לעבודה במועצה בתקופה הנסקרת בלא שהמועצה קיבלה אישור בדבר נחיצות המשרה היו חברים בסיעתו של ראש המועצה (מפלגת הליכוד) או פעלו לטובת הסיעה במערכת הבחירות שהתקיימה באוקטובר 2003.

7. בפברואר 2004 קיבלה המועצה עובד למשרת ממלא מקומו של מזכיר המועצה וגזברה בלא שפרסמה מכרז לאיושה ובלא שהיו לעובד הכישורים הנדרשים לתפקיד. לאותו עובד הייתה היכרות קודמת עם ראש המועצה.

8. תשעה קרובי משפחה של ארבעה חברי מועצה התקבלו למשרות שמשרד הפנים לא אישר כדיון, בלא שהתקיים הליך בחירה שוויוני לאיוש המשרה. שבעה

מתשעת העובדים האמורים לא ציינו בטופס הבקשה למשרה שמילאו במסגרת קבלתם לעבודה, כי יש להם קרוב משפחה המכהן במועצת הרשות.

9. משרד הפנים כשל בקיום הפיקוח על פעולות המועצה בתחום כוח האדם בשנים 2004-2007. המשרד לא היה ער לכך שהמועצה קיבלה לשורותיה - בהתעלמות בוטה מהצווים השונים שבהם נקבעו ההוראות לאיוש משרות פנויות - 326 עובדים, רובם אמנם למשרות זוטרות בתחום החינוך והרווחה שאין חובה לקיים מכרז לאיושן, אך גם עשרות עובדים לתפקידי ניהול ופיקוח, בלא שפרסמה מכרזים (למעט שלושה) ובלא שקיבלה מהמשרד את האישורים הדרושים.

סיכום והמלצות

דוח זה חשף תפקוד לקוי ביותר של המועצה המקומית באר יעקב בקבלת עובדים לשורותיה. מדובר בליקויים בעשרות פעולות במשך שנים מספר, דבר המשווה לעניין חומרה יתרה. העובדה שהדבר התבצע שלא בידיעת משרד הפנים מלמדת שהיה כשל ממשי בפיקוח של המשרד בתחום כוח האדם.

המצב חמור ביותר גם משום שבמסגרת תהליך קבלת חלק מהעובדים לעבודה במועצה נעשו פעולות רבות שחרגו במידה ניכרת מהוראות הדין ומהנהלים: מינוי עובד לתפקיד שאין לו כישורים מתאימים למלאו לפי הגדרת התפקיד; קבלת עובד למשרה שלא לפי אישור ממשרד הפנים; בחירת עובדים לתפקיד שלא באמצעות מכרז; אי-בחינת הזיקה הפוליטית בין מועמדים לתפקיד ובין ראש המועצה קודם לבחירתם; הענקת תנאי העסקה חורגים לעובדי מועצה.

ראש המועצה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2009 כי המועצה והוא, העומד בראשה, לא היו נקיים מפגמים; את הפגמים האמורים הוא הורה להסיר והוא והמועצה פועלים לתיקונם בעתיד וככל שנדרש הדבר - גם למפרע.

משרד מבקר המדינה סבור כי על משרד הפנים לבחון את המקרים החריגים במיוחד שצוינו בדוח זה, ולשקול אם עליו להפעיל את סמכותו לפי סעיף 26 לצו המועצות המקומיות (שירות העובדים), התשכ"ב-1962, אשר לפיו אם נתקבל אדם לשירות ברשויות המקומיות בניגוד לצו זה או שלא על פיו, חייב מי שקיבלו לעבודה או מי שהורה לשלם לו משכורת, להחזיר לקופת הרשות המקומית כל סכום ששולם.

המועצה נדרשת להפיק את הלקחים הדרושים ולהקפיד הקפדה יתרה כי קיום הליכי קבלה של עובדים יהיו בהתאם להוראות הדין. כמו כן על משרד הפנים להדק את הפיקוח שהוא מפעיל ברשויות המקומיות על מנת שליקויים מעין אלה לא יישנו.



מבוא

היישוב באר יעקב שוכן מערבית לרמלה ומזרחית לנס ציונה ולראשון לציון. הוא נוסד בשנת 1907 והוכרז כמועצה מקומית בשנת 1949. אוכלוסייתו מנתה בסוף שנת 2008 כ-10,000 תושבים. תחום שיפוט של המועצה משתרע על כ-9,000 דונם. היא מדורגת, לפי הדירוג של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ברמה חברתית-כלכלית בינונית (אשכול 5)³. משנת 2005 מתקיימות במועצה פעולות בנייה ופיתוח מואצות. ראש המועצה המקומית באר יעקב (להלן - המועצה), מר ניסים גזולן, החל לכהן בתפקידו בסוף שנת 2003.⁴

בינואר 2008 הועסקו בה כ-680 עובדים, מהם כ-270 קבועים. בשנים 2004-2007 (להלן - התקופה הנסקרת) קלטה המועצה 326 עובדים חדשים, מהם 105 קבועים. רובם התקבלו למשרות זוטרות בתחום החינוך והרווחה, שאין חובה לקיים מכרז לאיושן. באותה עת פרשו מהעבודה 14 עובדים קבועים.⁵

הכללים בנושא הליכי קבלת עובדים במועצות מקומיות נקבעו בצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950, בצו המועצות המקומיות (שירות העובדים), התשכ"ב-1962, ובצו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה), התשל"ז-1977. ההוראות בצווים השונים מטרותן להבטיח שהרשויות המקומיות יאיישו משרות פנויות משיקולים ענייניים, רק על בסיס כישוריהם המקצועיים של המועמדים וייתנו הזדמנות שווה לכל מועמד לזכות במשרה.

"אוגדן תנאי שירות חובות וזכויות של העובדים בשלטון המקומי" מכיל את אוסף הוראות החוקים, התקנות, הצווים, הסכמי העבודה וההסדרים הקיבוציים החלים על עובדי הרשויות המקומיות בישראל.

בחודשים ינואר 2008-מרס 2009 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין קבלת עובדים חדשים במועצה. בדיקות השלמה נעשו במהלך שנת 2009. אלה הנושאים שנבדקו: אישור משרד הפנים לאיוש משרות חדשות; קבלת עובדים ללא מכרז; גיוס עובדים במכרז פומבי וקביעת תנאי העסקתם; קיום מכרזים פנימיים; מינוי עובדים על רקע פוליטי; העסקת קרובי משפחה של נבחרים; הפיקוח של משרד הפנים על תפקוד המועצה בנושא העסקת עובדים. הביקורת נעשתה במשרדי המועצה. בדיקות השלמה נעשו במשרד הפנים.

איוש משרות ללא אישור משרד הפנים

בצו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה), התשל"ז-1977 (להלן - נהל קבלת עובדים) נקבע כי איוש משרה שהתפתה במועצה מקומית מתנה באישור שר הפנים או ראש מינהל העובדים ברשויות המקומיות במשרד הפנים (להלן - ראש השירות) בדבר נחיצות המשרה.

3 היישובים בארץ נחלקים לעשרה אשכולות מהבחינה החברתית-כלכלית (אשכול 1 - המצב הקשה ביותר).

4 מר ניסים גזולן נבחר לראשות המועצה גם בבחירות שהתקיימו בנובמבר 2008.

5 נוסף עליהם סיימו את עבודתם בתקופה הנסקרת עשרות עובדים חדשים (זמניים) שהתקבלו לעבודה באותה תקופה.

המועצה המקומית באר יעקב

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים ממאי 2003 פורטו ההנחיות לבקשת אישור כזה במועצות מקומיות ואזוריות (להלן - אישור נחיצות) ובין השאר אלה:

1. בקשה לאישור נחיצות משרה יש להגיש בכתב, בהתאם לטופס שצורף, לפחות חודשיים לפני התפנות המשרה. האישור נדרש לכל משרה למעט למשרות מורים וגננות שמתמנים לתפקיד על ידי משרד החינוך.⁶
2. רשות המקומית אינה רשאית לפרסם מכרז או לקלוט עובד (גם באופן זמני) בטרם אושרה נחיצות המשרה.
3. אם יתברר כי הרשות קיבלה עובדים לעבודה ללא אישור כזה יופעל סעיף 26 לצו המועצות המקומיות (שירות העובדים), התשכ"ב-1962, הקובע כי "נתקבל אדם לשירות הרשות המקומית בניגוד לצו זה או שלא על פיו, חייב מי שקיבלו לעבודה או מי שהורה לשלם לו משכורת, להחזיר לקופת הרשות המקומית כל סכום ששולם".

איוש משרות בשנים 2004-2007 ללא אישור של משרד הפנים

נמצא כי בשנים 2004-2007 איישה המועצה 105 משרות שאיושן מותנה בקבלת האישור האמור בלא שקיבלה אותו משרד הפנים או מראש מינהל השירות.

יצוין כי בינואר 2005 פנתה המועצה למשרד הפנים וביקשה את אישורו לקלוט 34 עובדים "עקב הפיתוח המואץ בבאר יעקב"⁷. במאי 2005 דנה בבקשה ועדת החירגים להעסקת עובדים במשרד הפנים והחליטה לדחות אותה עד האישור הסופי של תכנית ההבראה שגובשה בין משרד הפנים למועצה.

ביולי 2005 הגישה המועצה למשרד הפנים בקשה לשינוי המבנה הארגוני שלה כדי לאפשר לה "יכולת להתמודד באופן מיטבי עם תנופת הפיתוח והיקף תוכניות בניין עיר המאושרות". המועצה גם ביקשה לאשר לה להקים יחידה לפיתוח תשתיות.

באוקטובר 2005 פנתה המועצה שוב למשרד הפנים בבקשה לקבל אישור להקמת יחידה לפיתוח תשתיות. משרד הפנים לא השיב לפנייתו אלו.

משרד הפנים מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מאפריל 2010 כי התכנית הארגונית נבחנה במשרד ולא אושרה. המשרד מסר כי הוסבר למועצה "מהן הדרישות וכיצד יש להגיש מבנה ארגוני כולל אישור כיסוי תקציבי למימון המשרות החדשות", והודיע ש"כל עוד דרישות אלה לא אושרו לא ניתן לאשר לא את המבנה הארגוני ולא את נחיצות המשרות".

6 בעבר עסק המשרד גם בנושאי תרבות וספורט, ובהתאם לכך שונה שמו. בדוח זה ייקרא המשרד בשמו העדכני - "משרד החינוך".

7 מדובר בתפקידים האלה: פקחים בתחומי פיתוח ובנייה, גינון, חוקי עזר, בנייה, תשתיות ותחזוקה; סיעות בגני ילדים; עובדות ניקיון במוסדות חינוך; מלוות חינוך מיוחד; עובדי תחזוקה ועובדים בתחום הנהלת החשבונות.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי מדובר במחדל חמור ושיטתי שלה לאורך זמן. בהתחשב במספר הרב של המשרות שאוישו בלא אישורו של משרד הפנים ובהתחשב בממצאים השונים הנוגעים לאישון אשר מפורטים בהמשך, על משרד הפנים לבחון לאלתר אם במסגרת הטיפול בסוגיה זו עליו להפעיל את סמכותו לפי סעיף 26 לצו המועצות המקומיות (שירות העובדים), התשכ"ב-1962.

משרד הפנים מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו ממאי 2010 כי הנושא ייבחן על ידו.

פנייה לקבלת אישור נחיצות בשנת 2009

בפברואר 2009, לקראת מועד סיום הביקורת, פנה ראש המועצה למר ישראל שפיצר, ראש מינהל שירות העובדים ברשויות המקומיות, בבקשה לאישור נחיצות ל-106 משרות משום שהמועצה המקומית באר יעקב בתנופת פיתוח וצמיחה ללא תקדים והיא מכינה את השירותים הנדרשים למספר תושבים גדול מאוד. לכן ביקש "להתחיל את כל התהליך בהקדם. כמו כן אבקש לקבוע את ועדת המכרזים ותאריך כינוסה"⁸.

נמצא כי בפועל כ-70 מ-106 המשרות האמורות אוישו כמה שנים לפני כן, על פי רוב בלא מכרז וכאמור בלא אישור.

בעקבות מכתבו של ראש המועצה שלח מר שפיצר באפריל 2009 אישורי נחיצות לאישון של 106 המשרות המבוקשות והודיע כי הוא מתיר לפרסם מכרז פנימי או פומבי אם לא יימצא מקרב עובדי המועצה מועמד מתאים למילוי כל אחת מהמשרות.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות פסק דין שניתן בבית הדין לעבודה - שבו נקבע בין היתר "שעובד שנתקבל ללא מכרז איננו עובד", הוציא האגף לכוח אדם שבמשרד הפנים חוזר לכל הרשויות המקומיות והורה להן כיצד לנהוג כאשר ברצונן לקבל מחדש את העובדים לעבודה כדין. בעקבות החוזר פנתה המועצה למשרד הפנים, וזה הנחה אותה במאי 2008 כיצד לקבל את העובדים. בעקבות זאת פנתה המועצה בבקשה מסודרת לאישון המשרות, ובעקבות פנייתה ודיון שהתקיים עם מנהל האגף לכח אדם, אושרו הבקשות לקבלת אישורי נחיצות.

ראש המועצה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2009 כי אכן מדובר בהתנהלות לא תקינה, ובנסיבות רגילות יש להגיש בקשות לקליטת עובדים ולקבל אישורים מתאימים קודם לאישון המשרות, אך במקרה האמור ישנם שתי נסיבות מקלות עיקריות:

1. משנת 2004 ואילך הופנו למשרד הפנים בקשות לאישור בדבר נחיצות משרה. המשרד לא טיפל בבקשות אלה ברציפות ובמהירות, אף שבהיותו הגוף הממונה על תפקוד המועצה היה עליו להידרש לצרכיה בזמן אמת ולהיות קשוב למצוקותיה ולמשאבים הנחוצים לה. בד בבד יזמה וקידמה המועצה שינוי מקיף במבנה הארגוני שלה, שבמסגרתו הוגדל מספרן של משרות עובדי

8 בשנת 2008, בסמוך לאחר שהחל משרד מבקר המדינה בביקורת, עשתה המועצה אבחון ארגוני באמצעות חברה חיצונית. בסוף שנת 2008 הגישה החברה דוח שכלל הצעה לשינוי ארגוני במועצה. על הצעה זו, בין היתר, התבססה פניית ראש המועצה למר שפיצר בבקשה לאישור 106 המשרות.

המועצה. בשנים 2008-2009 הוגברו המאמצים להשגת האישורים. עקב כך ניאות משרד הפנים לתת אישורים אלו, ומכאן שהמשרות שאישה המועצה אכן נחוצות.

2. באותה עת נדרשה המועצה לתת לתושביה שירותים וסיוע בתחומי עיסוקה בנושאי חינוך, רווחה, תשתיות, שירותי פינוי פסולת, סדר ציבורי, בטיחות ועוד, ולפיכך נאלצה לשכור ולקלוט עובדים רבים עוד קודם לקבלת האישורים. נוסף על כך, בשנת הלימודים התשס"ה (ספטמבר 2004 - יוני 2005) הצטרפה המועצה לרשימת הרשויות שהשתתפו בניסוי-חלוץ (פיילוט) ליישום המלצות דוח ועדת דוברת⁹. למטרה זו אושר לה ב-31.8.04, ערב פתיחת שנת הלימודים, תקציב שאותו היא נדרשה לממש החל ממחרת היום, ולשם כך נאלצה לקלוט עובדים.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי הנסיבות שפורטו בתשובת ראש המועצה אינן מצדיקות התנהלות בנושא זה שלא על פי הוראות הדין ובניגוד להוראות צו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה), התשל"ז-1977. יש לראות אפוא בחומרה איש של משרות רבות כל כך במשך שנים שלא לפי הוראות הדין.

החלטת ממשלה בדבר הקפאת קליטת עובדים חדשים בשנת 2004 ברשויות המקומיות

מנכ"ל משרד הפנים פרסם בחוזר מנכ"ל מפברואר 2004 כי שר הפנים החליט, מתוקף סמכותו לפי סעיף 24(ב) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, להקפיא את קליטתם של עובדים חדשים ברשויות המקומיות בשל הגירעון בתקציב הרשויות המקומיות, בהסתמך על החלטת ממשלה¹⁰.

הבדיקה העלתה כי בשנת 2004 התקבלו לעבודה במועצה כ-70 עובדים, בניגוד להחלטת שר הפנים.

ראש המועצה מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו כי "לא הייתי מודע להחלטת הממשלה הנ"ל בעת חלטה שהייתה בתחילת כהונתי כראש המועצה". עוד מסר ראש המועצה כי משרד הפנים קיבל לידיו את הדוחות הכספיים השוטפים של המועצה ולא העיר לה על שפעלה שלא לפי החלטת הממשלה, והדבר מלמד כי המשרד הבין שהמועצה חייבת לקלוט עובדים אלה, בעיקר לשם איש משרות במחלקת החינוך שלה.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי יש לראות בחומרה את הפרת ההחלטה של שר הפנים, ויש לראות בחומרה גם את התנהלות משרד הפנים, אשר לא היה ער להפרה כה בוטה של החלטת השר.

9 ועדת דוברת הייתה ועדה ציבורית בראשות מר שלמה דוברת, שמונתה בספטמבר 2003 על ידי ממשלת ישראל "במטרה לבצע בחינה מקיפה של מערכת החינוך במדינת ישראל ולהמליץ על תוכנית שינוי כוללת-פדגוגית, מבנית וארגונית - וכן על התווית דרך ליישומה".

10 החלטה מס' 2361 מיום 30.7.02, שנקבע בה בין היתר "להטיל על שר הפנים להורות לרשויות המקומיות, בתוקף סמכותו לפי סעיף 24(ב) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, להקפיא את קליטת העובדים החדשים ברשויות המקומיות ולהפחית את תקציבי השכר...".

קבלת עובדים ללא מכרז

בסעיף 8 בנוהל קבלת עובדים נקבעה החובה לפרסם מכרז פנימי כל אימת שמתפנה משרה ברשות מקומית ולא הועבר אליה עובד קבוע המועסק באותה רשות. בסעיף 9 מפורטים הסייגים לחובה האמורה, החלים על משרות של מורים, גננות ועובדים סוציאליים.

בסעיף 40 בנוהל קבלת עובדים נקבעה החובה לפרסם מכרז פומבי כל אימת שהתפנתה ברשות מקומית משרה בדרגה ט"ז ומעלה של הדירוג האחד (דרגה זו מקבילה לדרגה 4 בדירוג האחד, בדרגה 4 ומעלה של דירוג ההנדסאים והטכנאים, או בדרגה כלשהי של הדירוגים המקצועיים האחרים, ולא אוישה באחת הדרכים המפורטות בפרקים 4-6 של הנוהל¹¹. בסעיף מפורטות המשרות שלגביהן לא תחול החובה האמורה (מורים, גננות ועובדים סוציאליים).

בתקופה הנסקרת קיבלה המועצה בלא מכרז 29 עובדים למשרות האלה: ממלא המקום של מזכיר המועצה וגזבר, מנהל הברכה, דובר המועצה ורכז התרבות שלה, מנהל היחידה לפיקוח עירוני ולפיקוח על החנייה, האחראי לעובדי הניקיון, עובד פיקוח עירוני ופיתוח גנים ונוף, מתאם ומפקח על פיתוח באגף ההנדסה ושני פקחים (ראו גם להלן).

ראש המועצה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2009 כי קליטתם של עובדים אלו התקיימה "בלהט העשייה ובצוק העתים", כיוון שנדרש תגבור של כוח האדם במועצה - ובייחוד של עובדים זוטרים - למילוי המשימות הנדרשות, ובאותה עת הוא לא היה ער ל"נבכי הדין", וסבר כי עובדים כאלה ניתן לקלוט ללא מכרז פומבי. ראש המועצה מסר כי להבא תאיש המועצה משרות אלו בהתאם להוראות הדין ולכללי המכרזים.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי קבלת עובדים רבים בלא מכרז כנדרש משקפת הפרה גסה של החובות שנקבעו בדין בעניין קבלת עובדים ואינה עולה בקנה אחד עם עקרונות השוויון ועם סדרי מינהל תקין.

אי-פרסום דרגת המשרה

בנוהל קבלת עובדים נקבע כי במכרז פומבי יצינו הפרטים האלה: תואר המשרה; דרגתה; שיעורה; נתונים אישיים הדרושים למילוי; המועד האחרון להגשת הבקשה להשתתפות במכרז. ציון דרגת המשרה נדרש גם בעת פירסום מכרז פנימי.

בביקורת עלה כי במכרזים הפומביים שפורסמו לאיוש משרת מנהל מחלקת החינוך וקצין ביקור סדיר ובמכרז הפנימי שפורסם לאיוש משרת מנהלת יחידת גני הילדים לא צוינה דרגת המשרה, וממילא לא היה אפשר לדעת את תנאי השכר של המועמד שייבחר.

11 באמצעות העברת עובד קבוע ממשרה למשרה באותה רשות מקומית (בכפופות לסייגים האמורים); באמצעות מכרז פנימי; באמצעות הזמנת מועמדים מלשכת העבודה של שירות התעסוקה (בכפוף לסייגים האמורים).

המועצה המקומית באר יעקב

ראש המועצה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה בעניין זה כי משרד הפנים הוא שקבע את תנאי המכרז למשרה האמורה והמועצה פעלה לפיהם, לכן אי-ציון דרגת המשרה של עובדי מועצה הוא טעותו של משרד הפנים.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים ולמועצה כי עליהם להקפיד שבמכרזים למשרות פנויות ברשות המקומית תפורסם דרגת המשרה, כנדרש בנוהל קבלת עובדים.

משרד הפנים מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2009 כי הוא יוציא הוראת רענון למועצות המקומיות והאזוריות שעליהן להקפיד ולפרסם במכרזים לקבלת עובדים את דרגת המשרה.

גיוס עובדים במכרז פומבי וקביעת תנאי העסקתם

בתקופה הנסקרת, שבמהלכה גייסה כאמור המועצה 326 עובדים חדשים לשירותיה, היא קיימה שלושה מכרזים פומביים (למשרת מנהל מחלקת החינוך באפריל 2004, למשרת קצין ביקור סדיר בפברואר 2005 ולמשרת מבקר פנים ביולי 2007). להלן מובאים פרטים על הליקויים במכרזים הללו.

מנהל מחלקת החינוך

המכרז לבחירת מנהל המחלקה

מרכז השלטון המקומי בישראל קבע כללים שנועדו למנוע מנבחרי הציבור ברשויות המקומיות להיקלע לניגוד עניינים, והם פורסמו ברשומות¹². בכללים נקבע כי חבר מועצה (לרבות ראש הרשות) ינהל את ענייניו באופן שלא יהיה ניגוד עניינים בין תפקידו כחבר המועצה ובין תפקיד אחר או עניין אישי שלו. עוד נקבע כי ראש רשות מקומית ימנע מלהשתתף בדיון ובהצבעה בישיבות המועצה, לרבות בישיבות של ועדה מוועדותיה, אם הנושא הנדון עלול לגרום להיווצרות ניגוד עניינים, במישרין או בעקיפין, בין תפקידו ובין ענייניו הפרטיים.

באפריל 2004 ראינה ועדת בחינה, שבראשה עמד ראש המועצה, שבעה מועמדים לאיוש המשרה ובחרה את מר ארנון צימבלר לתפקיד.

במודעת תעמולת בחירות שפורסמה באחד המקומונים באזור מ-10.10.03 (שלושה שבועות לפני מועד הבחירות), צוטטה תשובתו של מר ניסים גוזלן (ראש המועצה הנבחר) לשאלה שנשאל: "יש לנו את ארנון צימבלר, איש חינוך ברמה ניהולית גבוהה".

בריאיון עם מנהל מחלקת החינוך, שפורסם במקומון אזורי ביוני 2004, כחצי שנה לאחר הבחירות, צוטטה תגובת מנהל המחלקה לאחר שנבחר לתפקיד: "ההיכרות שלי עם ראש המועצה מר ניסים גוזלן החלה לפני כשנתיים... התברר לי שעומד בראש המועצה מנהיג אמיתי שנושא החינוך עומד בראש מעייניו ויחד הגינו תכנית ייחודית לבאר יעקב. לאחר התלבטות קשה... החלטתי להיענות לאתגר החינוכי, לא לפני שווידאתי שכמנהל מחלקת החינוך יינתנו לי הכלים ליישם את תכניתנו. כתושב באר יעקב אני רואה בתפקיד שליחות ציבורית ואישית כאחד".

12 ילקוט הפרסומים התשמ"ד, עמ' 3114.

בתשובה של מנהל מחלקת החינוך למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2009 הוא מסר שלא היה פעיל פוליטית במערכת הבחירות של ראש המועצה, ולפי מיטב זיכרונו הוא השתתף בכמה חוגי בית שקיים ראש המועצה (וגם באלה שקיימו מועמדים האחרים לראשות המועצה).

בוועדת הבחינה שבחרה במר צימבלר השתתף גם ראש המועצה. בפרוטוקול הוועדה צוין כי בתחילת הדיון הסביר ראש המועצה לחברי הוועדה "שאינן בכוונתו להתערב או לפסול מועמדים כאלה ואחרים מפאת רגישות הנושא, היות ומספר מועמדים הינם תושבי באר יעקב והוא רוצה שכולם ייבחנו' על ידי כל חברי הוועדה והם אשר יחליטו לגבי התאמתם לתפקיד".

בסיכום הדיון הוסכם כי כל חבר ועדה יצביע לשני מועמדים, והמועמד שיקבל את מרב הקולות ייבחר לתפקיד.

לפי הפרוטוקול דירגו חמישה מחברי הוועדה (אחת מחברות הוועדה הודיעה שאינן היא מעדיפה שום מועמד) את המועמד המועדף עליהם וכן מועמד נוסף לתפקיד. ראש המועצה הודיע כי המועמד המועדף עליו הוא מר ארנון צימבלר ולא בחר מועמד נוסף. ועדת הבחינה בחרה כאמור את מר ארנון צימבלר לתפקיד.

מפרק זה אפשר ללמוד על זיקה כפולה בין ראש המועצה ובין מר ארנון צימבלר, אשר לדעת משרד מבקר המדינה היה בהן כדי לעורר חשש או מראית עין של ניגוד עניינים של ראש המועצה: בעיצומה של מערכת הבחירות ציין ראש המועצה במפורש "יש לנו את מר ארנון צימבלר הוא איש חינוך ברמה ניהולית גבוהה"; ראש המועצה ומר צימבלר הגו יחד, עוד בתקופה שקדמה לבחירות, תכנית חינוכית ליישוב באר יעקב, עובדה שמעוררת חשש כי עמדתו של ראש המועצה הייתה מוטית לטובת שותפו לגיבוש התכנית החינוכית.

לנוכח האמור לעיל היה על ראש המועצה להודיע על זיקתו ועל קרבתו למועמד למנהל מחלקת החינוך, ולהימנע מלהשתתף בישיבותיה של ועדת הבחינה אשר בחרה בו לתפקיד.

תנאי שכרו של מנהל מחלקת החינוך

בהסכם הקיבוצי שנחתם במרס 1995 בין מרכז השלטון המקומי בישראל ובין הסתדרות המורים (להלן - ההסכם הקיבוצי) נקבעו תנאי השכר של מנהלי מחלקות לחינוך ברשויות המקומיות. בהסכם נקבע כי שכרם של "מנהלי מחלקות לחינוך" ייקבע "כמקובל לגבי עובדי הוראה, בהתאם להסכמי עבודה של עובדי הוראה...", ומנהל מחלקת לחינוך יהיה זכאי לגמול אחד בלבד בשכרו.

הבריקה העלתה כי המועצה שילמה למנהל מחלקת החינוך, נוסף על שכרו, שני גמולים, בניגוד להסכם הקיבוצי: גמול ניהול (שסכמו היה 5,320 ש"ח ביוני 2008) וגמול השתלמות (בשיעור של 15.6% מהשכר עד מאי 2008, ובשיעור של 21.6% מהשכר - מיוני 2008).

ראש המועצה מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו בעניין זה כי תשלום גמול ההשתלמות למנהל מחלקת החינוך יסודו בשגגה, שכן אין מאשרים תשלום זה לעובדים העוסקים בניהול, ולפיכך המועצה תחדל לשלם לו אותו.

המועצה המקומית באר יעקב

מר צימבלר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "גמול ההשתלמות (הגמול השני כביכול) ... מגיע לי, בהתאם להסכמי השכר של עובדי הוראה... גמול ההשתלמות הינו תוספת חוקית לגמול הניהול כמקובל לגבי כל עובדי ההוראה במדינה ונובע מהיסטוריית ההשתלמויות האישית שלי."

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי עליה לקיים בחינה משפטית בנוגע לצעדים שיש לנקוט להסדרת שכרו של מנהל מחלקת החינוך בהתחשב בהוראות הדין.

קצין ביקור סדיר

א-י-קיום מכרז פנימי

בנוהל קבלת עובדים נקבע כי לאחר שהתפתחה משרה ומשרד הפנים אישר את נחיצותה, יפורסם מכרז פומבי רק אם המשרה לא אוישה באמצעות מכרז פנימי.

בנובמבר 2004 נתן משרד הפנים למועצה אישור בדבר נחיצות אוישה של חצי משרת קצין ביקור סדיר (להלן - קב"ס), ואישר לה לפרסם מכרז - פנימי או פומבי.

הבדיקה העלתה כי לפני שפרסמה המועצה מכרז פומבי לאיוש משרת הקב"ס בפברואר 2005 היא לא פרסמה מכרז פנימי לאיוש המשרה.

ראש המועצה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "האקט הרצוי והראוי ביותר בכל הנוגע לאיוש משרה בשירות הציבורי הינו פרסום מכרז פומבי לאיושה של אותה משרה. אקט זה פותח באופן הרחב והאופטימלי ביותר הזדמנות בפני הציבור כולו להגיש מועמדות למשרה זו... למשרד הפנים אין ואסור שתהא כל התנגדות לקיומו של מכרז פנימי [הטעות במקור]; צריך להיות מכרז פומבי מקום שחפצה המועצה ליתן מלכתחילה הזדמנות לכל הציבור להציע מועמדותו לתפקיד. מלכתחילה - ולא בדיעבד לאחר כישלוננו של מכרז פנימי".

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי עמדתה האמורה מנוגדת לנוהל קבלת עובדים, שנותן עדיפות למועמד מתאים מבין עובדי המועצה על פני עובד חיצוני. על המועצה להקפיד אפוא על מילוי הוראה זו ולקיים בשלב הראשון מכרזים פנימיים לאיוש משרות פנייות.

איוש התפקיד

באפריל 2005 המליצה ועדת הבחינה פה אחד על המועמדת גב' לאה ורנר לאיוש התפקיד. ראש המועצה היה אחד מחברי ועדת הבחינה. פרוטוקול ועדת הבחינה לא פירט את שמותיהם ואת מספרם של המועמדים האחרים שהשתתפו במכרז - אם אכן השתתפו במכרז מועמדים אחרים.

במכתב ששלחה בפברואר 2007 דוברת המועצה דאז ליו"ר הוועדה לענייני ביקורת של המועצה (שהעתקו נשלח גם ליועץ המשפטי של המועצה - ראו גם להלן) צוין כי לגב' לאה ורנר ולבני משפחתה קשרים הדוקים עם ראש המועצה ועם בני משפחתו. כמו כן, בתלונה שהתקבלה במשרד

מבקר המדינה בינואר 2005, נמסר כי לגב' ורנר היכרות קודמת עם ראש המועצה, והיא ארגנה בתקופת הבחירות את חוגי הבית עבורו.

בספטמבר 2009 מסרה הגב' לאה ורנר למשרד מבקר המדינה כי לא הייתה לה ולמשפחתה כל היכרות קודמת עם ראש המועצה והיא לא ארגנה חוגי בית עבורו.

ראש המועצה מסר בנובמבר 2009 למשרד מבקר המדינה כי הוא אכן מכיר את גב' לאה ורנר ומשפחתה, אך אין בינו לבניה ובין משפחותיהם "קשרים הדוקים".

משרד מבקר המדינה העיר לראש המועצה כי היה עליו להצהיר, לפני קיום המכרז, על היכרותו הקודמת עם הגב' לאה ורנר ועם משפחתה, על מנת שתתקיים בדיקה משפטית שתקבע אם מתעורר חשש לניגוד עניינים וכיצד יש לפעול בעניין.

הערכת תפקוד קצינת הביקור הסדיר בתום שנת הניסיון

ביולי 2005 פנתה המפקחת על הקב"ס והממונה על נושא מניעת הנשירה מבתי הספר במחוז המרכז במשרד החינוך למנהל מחלקת החינוך בבאר יעקב וציינה כי שנת העבודה הראשונה של קב"ס היא שנת ניסיון. כמו כן כתבה כי לקראת סיומה של שנת הניסיון נדרשים הרשות המקומית והמשרד לבדוק אם ברצונם להמשיך את ההתקשרות בין הקב"ס לרשות. לפיכך במשך השנה יש להקפיד ולבדוק אם הקב"ס עומד בדרישות המקובלות מעובד ברשות (עמידה בלוח זמנים, מילוי משימות, ישרה ועוד). כחודשיים לפני תום שנת הניסיון על נציגי המועצה להיפגש עם נציגי המחלקה לביקור סדיר ולמניעת נשירה ולקבל החלטה בעניין המשך עבודתו של הקב"ס.

הבדיקה העלתה כי נציגי המועצה לא קיימו פגישה כאמור לפני תום תקופת הניסיון, ובתיק האישי של העובדת לא נמצאה חוות דעת ממנהל מחלקת החינוך בנושא מילוי תפקידה בשנת הניסיון.

מבקר הפנים של המועצה

מבקר הפנים של המועצה התקבל לתפקיד זה בספטמבר 2007 ברבע משרה בעקבות מכרז פומבי שקיימה המועצה והשתתפו בו 26 מועמדים. המכרז התקיים לאחר שמשרד הפנים אישר את נחיצות המשרה וקבע את הרכב ועדת הבחינה.

המועצה חתמה עם המבקר הפנימי בספטמבר 2007 על הסכם העסקה אישי ומיוחד המנוסח במתכונת המקובלת של ההסכמים הנחתמים בין רשויות מקומיות ובין עובדים בכירים¹³. בהסכם

13 בסוף שנת 1993 גיבשו המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים והממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר הצעה לחוזה אישי מיוחד להעסקת עובדים וכן טבלת שכר (לפי מספר תושבי הרשות) לעובדים הבכירים ברשויות המקומיות (עובדים בכירים לעניין זה: מנכ"ל, מזכיר, גזבר, יועץ משפטי, מבקר וראשי מינהלים או אגפים). בינואר 1994 נשלח לראשי הרשויות המקומיות חוזה שפרסמו במשותף מנכ"ל משרד הפנים והממונה על השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר, ובו דוגמה של החוזה האישי המיוחד.

המועצה המקומית באר יעקב

נקבע כי המשכורת החודשית הכוללת של המבקר הפנימי תהיה 5,087 ש"ח. הסכום בחוזה נקבע לפי דרגה 4 בטבלת השכר לבכירים מפברואר 2007 (שהיה תקף באותה עת), שהיא דרגת שכר הנהוגה ברשות מקומית שמספר תושביה הוא 20,000-30,000, אף שהיה על הסכום האמור להיקבע לפי דרגה 2 בטבלת השכר, הנהוגה ברשות מקומית שמספר תושביה 5,000-10,000.

בספטמבר 2008 אישר משרד הפנים את חוזה הבכירים שהעבירה אליו המועצה וקבע כי למבקר הפנימי ישולם שכר לפי 100% משכר בכירים, בדרגה 2 בטבלת השכר לבכירים, אף שבהסכם השכר בין משרדי הפנים והאוצר ובין השלטון המקומי משנת 1993 ובחוזר מנכ"ל מדצמבר 1999 נקבע כי שכרו של מבקר פנים יהיה 80% מהשכר שנקבע בטבלת השכר לבכירים.

משרד הפנים הסביר בספטמבר 2009 למשרד מבקר המדינה כי אישר לשלם למבקר הפנימי שכר לפי 80% משכר בכירים "עפ"י מה שנקבע בחוזר מנכ"ל מחודש ספטמבר 1999. קביעת שכר נקבעת כנגזרת משכר של 100% וכך נעשה גם כאן, ולכן השכר שנקבע בסופו של דבר 25% מ-80% שכר".

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי לפי חישוביו, השכר העודף ששולם למבקר הפנימי בתקופה ספטמבר 2007 - ספטמבר 2009 (לעומת דרגת השכר לפי מספר תושבי הרשות ולפי 80% משכר בכירים) הסתכם בלמעלה מ-20,000 ש"ח.

המועצה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בעניין זה כי אכן מחלקת השכר של המועצה טעתה בחישוב שכרו של המבקר הפנימי והוא קיבל תשלום יתר. הטעות תוקנה בעקבות הערת משרד מבקר המדינה והמועצה תדאג להתחשבן עם המבקר הפנימי גם לגבי תשלומים שכבר קיבל ממנה בעבר כדי לגבות ממנו את תשלומי היתר שקיבל.

מכרזים פנימיים לאיוש משרות וקביעת תנאי ההעסקה

בתקופה הנסקרת קיימה המועצה שלושה מכרזים פנימיים (לתפקידי עוזר ראש המועצה, מנהל יחידת גני הילדים ומנהלת מחלקת תרבות ואירועים). להלן פרטים על הליקויים שהועלו בבדיקת המכרזים הללו.

עוזר אישי לראש המועצה

1. משרד הפנים הכיר בדצמבר 2003 בנחיצות משרה של עוזר אישי לראש המועצה ואישר לאייש אותה לאחר קיום מכרז פנימי.

במאי 2004 פרסמה המועצה מכרז פנימי לאיושה. ההשכלה שנדרשה במכרז הייתה השכלה תיכונית מלאה ותעודת בגרות. ועדת הבחינה התכנסה ביוני 2004 ובחרה לתפקיד את מר יוסי בוארון, שהיה המועמד היחיד במכרז.

הבדיקה העלתה כי מר יוסי בוארון נקלט כעובד במועצה במרס 2004, כשלושה חודשים לפני שהתקיים המכרז הפנימי. בתיקו האישי לא נמצאו כל מסמכים שמהם ניתן ללמוד לאיזה תפקיד במועצה נקלט ובאיזה הליך.

ראש המועצה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי מר בוארון נקלט במועצה בתפקיד האחראי לנושא הביטוח והתעבורה במועצה וכי בדרגה שהמועצה פטורה מקיום מכרז לאיש משרתה.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי בתיקו האישי של העובד לא נמצאו מסמכים המלמדים כי העובד התקבל למועצה לתפקיד האחראי לנושא הביטוח והתעבורה. אף אם התקבל העובד לתפקיד זה, הרי על פי תיאורו אין מדובר בתפקיד זוט, ולפיכך היה על המועצה לקבל מראש את אישור משרד הפנים לאיש המשרה ולקיים מכרז לבחירת העובד המתאים.

בסעיף 30 בנוהל לקבלת עובדים נקבע: "הוצעה מועמדות יחידה למשרה המוכרזת והנתונים האישיים של המועמד עונים לתנאי המכרז, מותר להעסיקו באותה המשרה, במעמד ארעי, ובתנאי שיועמד בפני ועדת בחינה תוך ששה חודשים מיום קבלתו לעבודה".

נמצא כי המועצה לא העמידה את העובד לפני ועדת בחינה שישה חודשים לאחר קבלתו לעבודה ואף לא עשתה כן במועד מאוחר יותר.

ראש המועצה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה בעניין זה כי הפרת הוראה זו יסודה בכך שלא היה ער לדבר קיומה, ואילו במועד מסירת התשובה, כחמש שנים לאחר שמונה העובד לתפקיד, אין עוד טעם בקיום ההליך.

2. בינואר 2005 חתמה המועצה על חוזה מיוחד עם העוזר האישי לראש המועצה, ונקבע בו כי תמורת עבודתו תשלם לו המועצה "30% שכר מדרגה 4 של דירוג הבכירים (מ-100% שכר)". ב-6.1.05 ביקשה המועצה את אישור משרד הפנים להסכם העסקתו. משרד הפנים קבע ב-20.1.05 כי מר בוארון יועסק תמורת 30% משכר בכירים וביקש מהמועצה לחדש את אישור העסקתו מדי שנה.

בנובמבר 2006 אישר משרד הפנים את המשך העסקתו של מר בוארון, וקבע כי תוקף חוזה העסקתו הוא עד סוף דצמבר 2007, ולאחר מועד זה נדרשת המועצה לחדש את אישור העסקתו. בעניין השכר הודיע משרד הפנים למועצה שהחליט "ששכרו לא יעלה על 30% משכר בכירים דרגה 2 ולא דרגה 4 כפי שמוצע בחוזה העסקתו".

נמצא כי למרות זאת המשיכה המועצה לשלם לעובד את משכורתו לפי דרגה 4 של דירוג שכר הבכירים (ולא לפי דרגה 2). תשלום היתר החודשי, בגין הפרשי הדרגות, הסתכם בתחילת ינואר 2008 בכ-1,900 ש"ח. נוסף על כך, לא חידשה המועצה את אישור העסקתו של העובד בתחילת שנת 2008 כפי שדרש משרד הפנים.

ראש המועצה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה בעניין זה כי אכן הייתה טעות בקביעת השכר של מר בוארון, ובעקבות הערת משרד מבקר המדינה תוקנה הטעות ונקבע כי הוא יקבל את השכר שמשרד הפנים אישר לשלם לו.

משרד מבקר המדינה העיר כי קבלתו של מר בוארון לעבודה במועצה במרס 2004 מעוררת חשש כי נועדה לסלול את דרכו להתמודדות ולזכייה במכרז הפנימי לתפקיד עוזר ראש המועצה.

מנהלת יחידת גני ילדים

השתתפות ראש המועצה בוועדת הבחינה למכרז

במרס 2007 בחרה ועדת הבחינה בגב' לאה ורנר, שנבחרה, כאמור, במכרז פומבי שהתקיים באפריל 2005 לתפקיד הקב"ס, למשרה. בוועדת הבחינה השתתף גם ראש המועצה כנציג המועצה.

כפי שזכור לעיל (במכרז לאיגוף תפקיד הקב"ס), אחת המועמדות שהשתתפו במכרז למנהל יחידת גני ילדים (דוברת המועצה דאז) פנתה בפברואר 2007 (לפני התכנסותה של ועדת הבחינה) ליו"ר הוועדה לענייני ביקורת במועצה המקומית וביקשה לפסול את השתתפותו של ראש המועצה בוועדת הבחינה במכרז כיון ש"גב' לאה ורנר ובני משפחה מקיימים מערכת יחסים הדוקה מאד עם מר גוזלן ובני משפחתו".

ראש המועצה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי אילו היה מדיר עצמו מהשתתפות בכל ועדות המכרזים שהמועמד בהם מוכר לו, היה נבצר ממנו להשתתף במרבית ועדות המכרזים לאיגוף משרות למנגנון המועצה, והדבר לא היה מידתי ואף לא תקין.

משרד מבקר המדינה העיר לראש המועצה כי לנוכח מערכת היחסים המיוחדת בינו ובין המועמדת היה עליו למצער להצהיר על כך ולפעול בהתאם להנחיה משפטית מתאימה שהיה עליו לקבל.

מנהל מחלקת תרבות ואירועים

התנאים להשתתפות במכרז

באוגוסט 2007 פרסמה המועצה מכרז פנימי לתפקיד מנהל מחלקת תרבות ואירועים. דרישות התפקיד היו: תואר אקדמאי ב"תחום המקצועי הרלוונטי למנהלים בדרג מנהל מינהל" ולחלופין השכלה אקדמאית או על-תיכונית למנהלים בדרג מנהלי מדורים וכמו כן השתתפות בהשתלמויות בנושאי ניהול ארגון, יחסי אנוש, שלטון מקומי, מינהל ציבורי ומערכות ממוחשבות.

תפקודו של ראש המועצה בעניין המכרז

למכרז שהתקיים ב-1.11.07 ניגשה מועמדת אחת בלבד, שהייתה דוברת המועצה מספטמבר 1998. ועדת הבחינה בחרה בה לתפקיד פה אחד.

בוועדת הבחינה השתתף גם ראש המועצה כנציג המועצה.

הבדיקה העלתה כי במרס 2007, כמה חודשים לפני פרסום המכרז, שוחחה דוברת המועצה דאז עם ראש המועצה בלשכתו, בעקבות מכתבה האמור מפברואר 2007 ליו"ר הוועדה לענייני ביקורת במועצה (ראו לעיל). במרס 2007 היא מסרה למזכירת מחלקת כוח אדם וחברת ועד העובדים במועצה סיכום של פגישה עם ראש המועצה. על פי הסיכום, מטרת הפגישה שיזם ראש המועצה הייתה "ליישב את ההדורים". בסיכום נכתב בין היתר כלהלן: "בשיחה שררה אורה חיובית מאוד וכל אחד מאיתנו הציג את עמדותיו. לסיכום השיחה אמר ראש המועצה כי בכוונתו לקדם את שיבוצי לתפקיד התואם את כישוריו, וקבע באופן כללי את מהות התפקיד ואת כפיפותי הישירה אליו. לפיכך סיכם ואמר כי ינחה אותך [את מזכירת מחלקת כוח אדם במועצה] לטפל מחדש בנושא המכרז למנהל/ת מח' תרבות ואירועים. כשעה מאוחר יותר בשיחת טלפון ממשרדך, שוחח איתי ראש המועצה ובנוכחותך הודיע לי כי נתן לך הנחיות כיצד לטפל במכרז".

עוד העלתה הבדיקה כי ביוני 2007, כחודשיים לפני פרסום המכרז, התקיימה פגישה במשרד ראש המועצה בהשתתפות ראש המועצה, מ"מ המזכיר-הגזבר של המועצה ודוברת המועצה. בפגישה אמר ראש המועצה, בין היתר: "אני רוצה שאת תהיי האחראית על התרבות והאירועים ותהיי כפופה אלי כרגע".

מנהלת מחלקת תרבות ואירועים במועצה מסרה בתשובתה בספטמבר 2009 למשרד מבקר המדינה כי לאחר בחירתו של ראש המועצה באוקטובר 2003 הוא ביקש ממנה לטפל מטעמו בתרבות ובאירועים ביישוב ובמשך כחצי שנה "מילאה תפקיד זה ובמסגרת זו ארגנה אירועי תרבות רבים ומגוונים". עוד מסרה כי "במהלך אותה תקופה הבטיח לי ראש המועצה, כי במידה והמו"מ עם חברת המתנ"סים לא יצלח, אני אתמנה כמנהלת מח' תרבות ואירועים... לצערי, ראש המועצה לא עמד בהבטחתו". מנהלת המחלקה לתרבות ואירועים טענה כי ראש המועצה ייעד אותה להיות מנהלת מח' תרבות ואירועים לא מ-7.3.07 אלא במשך ארבע שנים ורצה למנותה לתפקיד, אך היא סירבה למינוי ודרשה שיקום מכרז "בהתאם לנוהל התקין".

משרד מבקר המדינה העיר לראש המועצה כי מתקבל הרושם שהחלטתה של המועצה לקיים מכרז לתפקיד מנהל מחלקת תרבות ואירועים הושפעה בין היתר מהטענות שהעלתה דוברת המועצה. עולה חשש כי הוא ייעד מראש את התפקיד למי שמונתה למנהלת מחלקת תרבות ואירועים, ואף הודיע לה על כך. זאת ועוד, את עמדתו בנושא גיבש ראש המועצה גם בעקבות הטענות שפעילותו במסגרת מכרז אחר שקיימה המועצה הייתה נגועה בניגוד עניינים. לנוכח מכלול פעולותיו האמורות של ראש המועצה מתעורר חשש לפגיעה בטוהר המידות ולהפרה של חובת הנאמנות המוטלת עליו כנבחר ציבור.

ראש המועצה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי מעולם לא הבטיח לדוברת המועצה דאז - לא באותה פגישה ולא בכל הזדמנות אחרת - תפקיד במנגנון המועצה, ונאמר לה רק כי בכוונת המועצה לאייש כמה משרות במנגנון המועצה העשויות לעניין אותה ולהתאים לה. לדברי ראש המועצה, "עורדתי אותה להגיש מועמדות למכרזים אלו. אכן למיטב זכרוני ציינתי בפניה את קיומו הצפוי של מכרז לניהול מחלקת תרבות ואירועים". ראש המועצה דחה בתשובתו את הטענה כי מי שמונתה למנהלת מחלקת תרבות ואירועים סירבה בעבר להצעה למנותה לתפקיד האמור אך דרשה לקיים מכרז לאיוש התפקיד. ראש המועצה הוסיף כי במהלך תפקידה כדוברת המועצה קיבלה עליה לבקשתו לעסוק זמנית גם בתחום התרבות ומילאה תפקיד זה בהצלחה, ולכן עורד אותה בשיחתם להשתתף במכרז לתפקיד של מנהלת מחלקת תרבות ואירועים לכשיתפרסם. לטענתו, בחירתה לתפקיד התבססה על שיקולים עניינים ומקצועיים בלבד.

המועצה המקומית באר יעקב

ועדת בחינה למועמד יחיד במכרז

נמצא כי שלא לפי נוהל קבלת עובדים, המועצה לא העמידה את העובדת לפני ועדת בחינה שישה חודשים לאחר שנבחרה לתפקיד באמצעות מכרז ואף לא אחרי כן, אף שהדבר נדרש בהיותה המועמדת היחידה במכרז.

ראש המועצה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה בעניין זה כי אכן יש בכך פגם שיסודו באי-הכרת הנהלים בנושא, ולכן המועצה תקיים הליך זה ותזמין את מנהלת מחלקת תרבות ואירועים להתייצב לפני ועדת בחינה כדי לתקן בדיעבד פגם זה.

תנאי השכר

לאחר בחירתה של מנהלת מחלקת תרבות ואירועים לתפקיד נקבע כי היא תקבל גמול ניהול בשיעור 25% משכר היסוד שלה וכן עוד תוספת בשיעור 10% משכר היסוד שלה.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי התוספת בשיעור 10% משכר היסוד היא תוספת חריגה שלא נקבעה במסגרת ההסכמים הקיבוציים ולא ניתנה לכל עובדי המדינה, והענקתה מנוגדת להוראות חוק יסודות התקציב¹⁴.

ראש המועצה מסר למשרד מבקר המדינה כי בעקבות הערת משרד מבקר המדינה המועצה תיקנה את הטעות, והיא גם תפעל להשבת סכום היתר ששולם למנהלת עד מועד התיקון.

מינוי עובדים שלהם זיקה פוליטית ואישית לראש המועצה

מבקר המדינה התריע בעבר בדוחותיו על נגע המינוי של עובדים ממניעים פוליטיים או מטעמים אישיים למשרות במשרדי ממשלה, ברשויות מקומיות ובחברות ממשלתיות¹⁵:

"השירות הציבורי במדינת ישראל מושתת על עובדים קבועים האמורים להתמנות לתפקידם על פי כישוריהם המקצועיים, בלי שלזהותם הפוליטית יהיה משקל כלשהו, לשבת או לחסד, בתהליך המיון, הבחירה והמינוי לתפקיד"¹⁶; "יש לראות בחומרה רבה את נגע המינויים הפוליטיים שפשה בשלטון המקומי. כאלה פוגעים באמון הציבור בשלטון המקומי"¹⁷.

14 בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, נקבע כי רשות מקומית לא תסכים לשינויים בשכר, בתנאי פרישה או בתנאים הניתנים לגמלאים או בהטבות כספיות אחרות הנוגעות לעבודה, והיא לא תנהיג שינויים או הטבות כאמור אלא בהתאם למה שהוסכם או הונהג לגבי כל עובדי המדינה או באישורו של שר האוצר.

15 מבקר המדינה, דוח שנתי 52 א (2001), עמ' 283; דוח שנתי 55 ב (2005), עמ' 655; דוח שנתי 58 ב (2008), עמ' 1355; ועוד.

16 מבקר המדינה, דוח שנתי 43 (1993), עמ' 732.

17 מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי (1998), עמ' 33.

בג"ץ קבע ש"רשות ציבורית הממנה עובד בשירות הציבור, פועלת כנאמן הציבור, וכלל גדול בידינו שנאמנות זו צריך שתופעל בהגינות, ביושר, ללא שיקולים זרים ולטובת הציבור שמכוחו ולמענו מסורה סמכות המינוי בידי הרשות הממנה ... כאשר איש ציבור ממנה עובד בשירות הציבור על-פי שיקולים זרים של אינטרסים פוליטיים-מיפלגתיים, מינוי כזה פסול הוא, ויש בו משום מעילה באמון של הציבור שהסמיך את הרשות הממנה"¹⁸.

עוד קבע בג"ץ באוקטובר 1998, בעת שנדרש שוב לדון בנושא המינויים הפוליטיים:

"המינוי הפוליטי מהווה הפרת אמון של הרשות המבצעת כרשות ציבורית, כלפי הציבור; הוא עלול לפגוע באמון הציבור בשירות הציבורי; הוא פוגע בעיקרון השוויון; הוא פוגע ברמה המקצועית של עובדי הציבור שאינם נדרשים להוכיח, במיסגרת מכרז, את היותם הטובים ביותר; הוא עלול להביא לתופעה שבה הקשרים קודמים לכישורים, והפוליטיקה במובן הצר הופכת לגורם המרכזי למינוי; הוא עלול להביא לניפוח המערכת על-מנת לקלוט "מיודעים", ולגרום ליצירת תפקידים חדשים שלא לצורך ולקידום מהיר של מי שרוצים ביקרו; הוא עלול להסיט את שיקולי הרשות משיקולים ענייניים; הוא מביא לניגוד עניינים ולחשש לשקילת שיקולים זרים על-ידי העדפת מפלגה או עניין מפלגתי על אינטרס ציבורי; הוא עלול להביא להשחתת המוסר הציבורי; הוא עלול לגרום לתחלופה בשירות הציבורי כל אימת שמתחלף הדרג הפוליטי, ולגרום על-ידי כך לחוסר יציבות ולחוסר מקצועיות; הוא עלול לפגוע בסדרי מינהל תקין ובטוהר המידות; הוא עלול לפגוע במורל העובדים בשירות הציבורי, להשפיע על איכותו של השירות ולפגוע בדימויו. על-ידי כל אלה, פוגע המינוי הפוליטי בעקרונות היסוד של שיטתנו המשפטית, של תפיסתנו הערכית את מהותו של השירות הציבורי ושל האמנה החברתית שהיא בסיס הווייתנו כחברה מתוקנת"¹⁹.

נמצא כי 37 מ-105 העובדים שהתקבלו לעבודה במועצה ללא אישור נחיצות השתתפו במערכת הבחירות שהתקיימה באוקטובר 2003 או פעלו לטובת סיעתו של מר גוזלן (מפלגת הליכוד) או לטובת מר גוזלן עצמו או שהייתה להם היכרות אישית קודמת עם מר גוזלן.

להלן מובאים פרטים על איוש שמונה ממשורות אלה.

ממלא המקום של מזכיר המועצה וגזברה

א י ו ש ה מ ש ר ה

ב-1.2.04, בהיעדר מזכיר וגזבר, מונה מר יעקב מלמן למשרת ממלא מקומו של מזכיר המועצה וגזברה (להלן - מ"מ המזכיר והגזבר של המועצה).

18 בג"ץ 4566/90 דוד דקל נ' שר האוצר ואחרים, פ"ד מה(1), עמ' 28, 33, 35.
19 בג"ץ 154/98 הסתדרות העובדים החדשה נ' מדינת ישראל, פ"ד נב(5), עמ' 111, 123.

המועצה המקומית באר יעקב

מר מלמן ציין במכתבו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2009 כי הליך בחירתו לתפקיד היה "בידיעת משרד הפנים" ו"בימים אלו... משקיבלה המועצה אישור נחיצות המשרה, תערך המועצה לפרסום מכרז לאיוש קבוע של משרת מזכיר/גזבר".

ביום קבלתו לעבודה חתמה המועצה על חוזה העבודה של מר מלמן ולפיו משכורתו תהיה בשיעור 80% משכר מנכ"ל בדירוג בכירים, על פי דירוג השכר לעובדי רשויות מקומיות שקבעו משרדי הפנים והאוצר.

בישיבת המועצה מ-12.2.04 ביקש ראש המועצה לאשר את מינוי מר מלמן למלא מקום המזכיר הגזבר, ציין כי בשלב מאוחר יותר יתפרסם מכרז, והודיע גם שמר מלמן "נרשם ... לקורס גזברים של רשויות מקומיות".

ספטמבר 2007 פנה בכתב מבקר המועצה למר מלמן וציין כי "לא מוכר לי המונח בכל שלטון מקומי, של מ"מ למזכיר/גזבר... לדעתי יש לבטל את המושג מ"מ". הוא ציין כי אינו מבין מדוע נקבעו 80% משרה ומשכורת אם מר מלמן עובד 100% בפועל "וזאת גם משרתך ומשכורתך". המבקר הציע "שוב לתקן בעיות אלו וטרואקטיבית מכניסתך לעבודה (2004)".

במועד סיום הביקורת, כחמש שנים לאחר הישיבה הנזכרת לעיל, טרם התפרסם מכרז לאיוש המשרה.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את ההליך שבאמצעותו איישה המועצה את התפקיד - נראה כי המועצה נקטה פעולות שיאפשרו לה להימנע ממילוי החובה לקיים מכרז. הדבר אינו מתיישב עם כללי מינהל תקין ועם עקרונות ההזדמנות השווה בקבלת עובדים למועצה.

היכרות אישית

הבדיקה העלתה כי לראש המועצה הייתה היכרות עם מר מלמן בטרם מונה לתפקיד.

ראש המועצה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הכיר את מר מלמן "באקראי", לפני שהתקיימה מערכת הבחירות, "ולכן קיימנו בינינו מספר שיחות הנוגעות להליך הבחירות", אך הוא לא שימש במערכת הבחירות בשום תפקיד, ולו בהתנדבות. עוד מסר ראש המועצה כי הוא מינה את מר מלמן זמנית לתפקיד מ"מ מזכיר וגזבר כיוון שהתרשם מאוד מכישוריו ומניסיונו הרב בתחומי הניהול והכספים (הגם שלא במערכת הציבורית), וכיוון שביקש לרענן את המערכת "ובראש וראשונה את שדרת הניהול הבכיר של המועצה". ראש המועצה מסר גם כי פרסום המכרז לתפקיד התמהמה לנוכח הפעילות הענפה של המועצה ולנוכח הצלחתו הרבה של מר מלמן בתפקיד ותרומתו הגדולה לשינויים שהתחוללו במועצה. ראש המועצה הוסיף כי "אודה ואבוש - התקשתי להפסיק את ההתקשרות עם מר מלמן לנוכח תרומתו זו ובכך שגיתי, ברם, שגיאה זו יסודה היתה בראיית טובתה של המועצה לנוכח תרומתו הרבה של מר מלמן לעיצובה ולשגשוגה". עוד ציין ראש המועצה כי בכוונת המועצה לפרסם מכרז למשרה.

משרד מבקר המדינה העיר כי למר מלמן יהיה יתרון בלתי-הוגן על מתמודדים אחרים, בהיותו ממלא בפועל את התפקיד שנים רבות. הדבר ממחיש את הפגם החמור שבדב בהתנהלותו של ראש המועצה בנושא.

מר מלמן מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי לא הייתה לו זיקה פוליטית לראש המועצה והוא לא השתתף במסע הבחירות שלו; עם זאת הוא ציין שהייתה לו היכרות מוקדמת עם ראש המועצה.

משרד מבקר המדינה העיר לראש המועצה כי היכרותו הקודמת עם מר מלמן, אף אם לא הייתה במישור הפוליטי, מהריפה את חומרת הליקויים האמורים בנוגע לאופן קבלתו לתפקיד במועצה.

ד ר י ש ו ת ה ת פ ק י ד

בשנת 1992 פרסם משרד הפנים קובץ ניתוח עיסוקים ותיאורי תפקידים בשלטון המקומי אשר נועד לשמש ככלי עזר ניהולי לרשויות המקומיות (להלן - קובץ העיסוקים). תיאור התפקידים שבקובץ אמור להנחות את הרשויות המקומיות בנושא.

בהמלצות שבקובץ העיסוקים נכתב כי המאייש משרת מזכיר ברשות מקומית יהיה בעל תואר ראשון במינהל ציבורי או במינהל עסקים ולחלופין בעל תואר ראשון בכלכלה או במשפטים. לגבי מאייש משרת גזבר ברשות מקומית הומלץ כי יהיה בעל תואר ראשון בכלכלה או בראיית חשבון.

בשאלון שמילא מר מלמן ב-1.2.04 ואישר בחתימתו הוא כתב שהוא בוגר החוג לכלכלה ולמינהל במדרשת רופין. במכתבו למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2009 ציין מר מלמן כי השלים את השכלתו לשם קבלת תואר ב"כלכלה ומינהל של המשק הציבורי" בהיקף של 1,575 שעות לימוד בשנת 1989.

לתשובתו של מר מלמן לא צורפה תעודה המעידה כי הוא זכאי לתואר, וגם בתיקו האישי במועצה נמצאה רק תעודה ממדרשת רופין המעידה כי השתתף בקורס רכזי משק. מהאמור לעיל עולה אפוא כי מר מלמן לא החזיק בתואר האקדמי הנדרש למילוי תפקיד גזבר או מזכיר במועצה המקומית.

ראש המועצה מסר בתשובתו מנובמבר 2009 למשרד מבקר המדינה בעניין זה כי לא מכבר פנה למשרד הפנים בבקשה לקבל הנחיות לפרסום מכרז לתפקיד מזכיר המועצה וגזברה, והוא יפורסם בהקדם האפשרי לאחר קבלתן. עוד מסר כי תנאי הכשירות שיוצבו במסגרתו יתבססו עליהן ולא תהיה כל הקלה בעניין. עם זאת ציין ראש המועצה ש"ברור לי כי פרסום המכרז אינו מרפא את הפגם שנפל בהתנהלותי והתנהלות המועצה בעניין איושו של התפקיד בתקופה שקדמה לפרסומו".

בתחילת דצמבר 2009 פנה ראש המועצה למנכ"ל משרד הפנים וביקש ממנו לאפשר למר מלמן להשתתף במכרז הפומבי שאותו עומדת המועצה לפרסם למשרת גזבר המועצה בנימוקים האלה: "מר יעקב מלמן משמש מזה כ-6 שנים כגזבר המועצה בפועל, בידיעת גורמי משרד הפנים ... במשך תקופת כהונתו הכפילה המועצה את תקציבה ורבות בזכות פועלו לא נזקקת עוד למענק. מר מלמן הינו בעל ניסיון של כ-6 שנים נוספות בתחום הגזברות, שעה ששימש כגזבר יישובי. מאז כניסתו לתפקיד, עבר מר מלמן הכשרות בעלי תפקידים בשלטון המקומי - קורס גזברים בשלטון המקומי, קורס משפטן בכיר בשלטון המקומי ולימודי שלטון מקומי בכלל בהיקף של כ-1,200 שעות לימוד. מר מלמן מחזיק בתעודה מטעם מדרשת רופין לאחר שהשלים לימודי כלכלה

המועצה המקומית באר יעקב

ומינהל של המשק הקיבוצי בהיקף של כ-1,755 שעות [כך במקור], לימודים שכיום מהווים בסיס לתואר במכללת רופין".

ראש המועצה ציין עוד, כי אם ייבחר מר מלמן לתפקיד, ניתן יהיה להתנות את המשך העסקתו בפועל בסיום לימודיו, שאותם החל "לאחרונה", בפרק זמן שלא יעלה על שלוש שנים מזכייטו במכרז.

משרד הפנים צרף בתשובתו למשרד מבקר המדינה באפריל 2010 את תשובתו מ-31.12.09 לפניית ראש המועצה בעניין מר מלמן: "כבר בנובמבר 2005 התרענו בפני המועצה על העסקת מ"מ גזבר ללא מכרז שנערך כדין, ובפגישות שונות שהיו לעובדי האגף [אגף כוח אדם ושכר ברשויות המקומיות שבמשרד הפנים] עם נציגי המועצה התרענו על כך שיש לערוך מכרז כדין. בדרישות המשרה כפי שפורסמו בחוזר מנכ"ל מדצמבר 2002 נקבע שעל המועמד להיות בעל תואר ראשון בכלכלה/חשבונאות/מינהל עסקים או ראיית חשבון, ובעל נסיון של שבע שנים בתחום הרלוונטי דהיינו בתחום הכספי ... לסיכום על המועצה לפרסם מיד מכרז פנימי ו/או פומבי."

בפברואר 2010 פנה ראש המועצה לשר הפנים בעניין איוש משרת גזבר המועצה על ידי מר יעקב מלמן. במכתב פירט ראש המועצה פעם נוספת את כישוריו ויכולותיו של מר מלמן וביקש את התערבותו האישית של השר "לאפשר למר מלמן להשתתף במכרז והיה וייבחר, בחירתו תהא על תנאי, שישלים את לימודי התואר, בהם החל, בתוך תקופה של שנתיים".

הבדיקה העלתה כי עד תחילת מאי 2010 לא פרסמה המועצה מכרז לתפקיד זה למרות דרישת משרד הפנים עוד בנובמבר 2005.

מנהל בריכת השחייה; רכז תרבות ודובר המועצה

איוש משרת מנהל הבריכה

מר אריה אפשטיין החל לעבוד במועצה ב-1.4.04 בתפקיד מנהל בריכת השחייה במשרה מלאה ובדרגה 8 בדירוג האחיד, בלא שהתקיים מכרז למשרה.

ראש המועצה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי מר אפשטיין היה מנהל הבריכה עד שנת 1992, והוא חדל למלא תפקיד זה בגלל שהמועצה החלה להפעיל את הברכה באמצעות קבלן. לטענתו, מנהל הבריכה נקלט מחדש בעבודה במועצה בגלל "מידת הגינות", לאחר שהמועצה חדלה להפעיל את הבריכה באמצעות קבלן.

משרד מבקר המדינה מעיר כי קליטה מחדש של עובד מועצה שפרש בנסיבות האמורות יכולה להיות על פי חוקת העבודה²⁰ רק בתוך שנתיים ממועד הפרישה. הואיל וחלפו 12 שנים מאז הפרישה של מר אפשטיין, איוש המשרה בשנת 2004 חייב קיום מכרז בהתאם להוראות הנוהל לקליטת עובדים.

20 חוקת העבודה הינה מסמך היסוד המסדיר את תנאי העסקת העובדים ברשויות מקומיות.

איוש משרות דובר המועצה ורכז תרבות שלה

באוקטובר 2004 מינה ראש המועצה את מר אפשטיין לתפקיד רכז תרבות של המועצה במשרה מלאה. ראש המועצה הורה לדרג את מר אפשטיין בדירוג חינוך נוער וקהילה ולשלם לו גמול ניהול בשיעור 22.5% ממשכורתו ותוספת שהייה בשיעור 11% ממשכורתו.

במאי 2006 אישר ראש המועצה למר אפשטיין להשתתף במסגרת השתלמות בקורס תקשורת, דוברות ויחסי ציבור מטעם אוניברסיטת בר-אילן (בהיקף 120 שעות לימוד) בעלות של כ-7,000 ש"ח אותה מימנה המועצה. הקורס הסתיים במרס 2007.

בנובמבר 2006 התקיימה פגישה בין מר אפשטיין ובין מ"מ המזכיר הגזבר של המועצה, ונקבע בה כי מר אפשטיין יקים ביישוב מרכז מבקרים ומוזיאון.

בנובמבר 2007 מינה מ"מ המזכיר הגזבר את מר אפשטיין לתפקיד דובר המועצה בהיקף של 50% משרה ול"מנהל בית ראשונים ומרכז מבקרים" בהיקף של 50% משרה. המועצה המשיכה לשלם למר אפשטיין את ההטבות ששילמה לו בעת שמילא את תפקיד רכז התרבות (גמול ניהול ותוספת שהייה) גם לאחר שהחל למלא תפקיד אחר.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי העברת עובד במועצה מתפקיד לתפקיד אפשרית רק למשרה בדרגה דומה או נמוכה יותר ובתנאי שהמעבר אינו משנה את דירוג העובד. תנאים אלה לא התקיימו במקרה זה.

ראש המועצה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בזמן הקרוב תפרסם המועצה מכרו לתפקיד האמור על בסיס תנאי סף ראויים ומתאימים.

דרישות התפקיד

בהמלצות שבקובץ העיסוקים נכתב כי דובר לרשות המקומית יהיה בעל תואר ראשון (B.A.) בתקשורת המונים ולחלופין בעל השכלה אקדמית חלקית; כמו כן עליו לעמוד בהצלחה בהשתלמויות בקורס בתקשורת המונים ברמה אקדמית ובקורס פרסום ויחסי ציבור - דוברות ברמה אקדמית.

לפי השאלון האישי שמילא מר אפשטיין באפריל 2004 עם קליטתו בעבודה במועצה, הוא סיים 12 שנות לימוד, ונוסף על כך השתתף בהשתלמויות להכשרת מדריכי ספורט, מדריכי חדר כושר, מפעילי בריכה ומנהלי מרכז ספורט ובריכות שחייה.

מר אפשטיין מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, באוגוסט 2009, כי מונה לתפקיד "מנהל בית ראשונים ודובר המועצה בשל כישורי, ניסיוני בשיווק ופרסום בעבודתי בתקשורת כעיתונאי וכעורך מקומונים עם וותק של למעלה מ-15 שנים. וכן בשל יכולתי המוכחת שבאה לידי ביטוי בהכנת כתבות לעיתונים, תגובות המועצה לאמצעי התקשורת השונים, טיפול תקשורתי בסיטואציות של משבר, בתכנון ויישום תכנית מיתוג ליישוב."

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי הגם שמר אפשטיין השתלם בתחום העסקתו והוא לדבריו בעל ניסיון רב בתחום, הוא לא עמד בתנאי הסף שהומלץ עליהם בקובץ העיסוקים לתפקיד דובר לרשות המקומית, והתמנה למשרה האמורה בלא שהמועצה קיימה מכרז לאיושו, כנדרש.

זיקה פוליטית

במאמר של שני עמודים במקומון שפורסם בספטמבר 2003, פחות מחודשיים לפני הבחירות למועצה המקומית, הובא ריאיון עם מר אריה אפשטיין, שבו הוא הוצג כראש מטה ההסברה והדובר האישי של מר ניסים גוזלן במערכת הבחירות לראשות המועצה בשנת 2003.

להלן כמה ציטטות מאותו ריאיון המיוחסות למר אפשטיין:

"החיבור בינינו הפך למוחשי וניסים גוזלן ראה זאת כטבעי להציע לי לנהל את קמפיין הבחירות שלו, נענית בשמחה בתחושה של שליחות... זה רק טבעי שאתה מבלה שעות, לילות וימים עם אדם, אתה נוטה להכירו... אני חייב לציין שבין כל חברי הצוות שוררים יחסים נהדרים ומזמן לא נהנית להיות שותף למערכת בה ישנם אנשים כה איכותיים... מכיוון שלניסים גוזלן יש הרבה מה להציע, תכניות ברות ביצוע ותמיכה חסרת תקדים בקרב רוב התושבים, אנחנו מעדיפים להתעלם מאלה שאין להם מה להציע זולת השמצות וחוליגניזם... כמו שהפכנו ניסים גוזלן ואני מיריבים פוליטיים לחברים לדרך ולרעיון, אני מקוה שהדוגמה תשמש את כולנו, כדי שנוכל להיבנות על חזון".

מר אפשטיין לא התייחס כלל בתשובתו מאוגוסט 2009 למשרד מבקר המדינה לעובדה שהוא שימש ראש מטה ההסברה והדובר האישי של ראש המועצה.

יצוין כי ראש המועצה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי מר אפשטיין "לא שימש כראש מטה ההסברה והדובר האישי שלי במערכת הבחירות בשנת 2003. במטה הבחירות שלי כלל לא היה תפקיד שכזה. מר אפשטיין לא שימש כלל כפעיל בחירות שלי וכלל לא היה שותף לצידי במערכת הבחירות הנ"ל".

במרס 2010 פנה משרד מבקר המדינה בשנית למר אפשטיין וביקש את התייחסותו לקשר בינו ובין ראש המועצה לפני מערכת הבחירות בשנת 2003 וצירף העתק מהריאיון העיתונאי שהתקיים איתו.

מר אפשטיין מסר בתשובתו ממרס 2010 למשרד מבקר המדינה כי "הסיוע שלי בתחום תקשורת למר גוזלן נעשה כי האמנתי, כמו רבים אחרים כי הוא המועמד הראוי לראשות המועצה ועזרתי, שוב כמו רבים אחרים ללא כל תמורה, או הבטחה לטובת הנאה זו או אחרת... יתכן שהתיאורים בכתבה יוצרים תמונה מעוותת שכן במציאות וידוע לרבים כי מישהו אחר נוסף, הוצג במהלך תקופת הבחירות, בחוגי בית ובאירועים רשמיים כאחראי על מטה ההסברה". עוד ציין מר אפשטיין בתשובתו כי "אכן ראיתי במר גוזלן את המועמד הראוי ביותר ולפיכך התעליתי מעל המחלוקת הפוליטיות האישיות שהיו בינינו ובחרתי לסייע בעדו כאמור ללא שום תמורה, או הבטחה".

משרד מבקר המדינה מעיר כי תשובת ראש המועצה איננה מתיישבת עם המובאות מהריאיון שהדובר בו היה משיח לפי תומו. התשובה גם אינה מתיישבת עם תשובתו של מר אפשטיין ממרס 2010, שממנה עולה בכירור שהוא אכן סייע למר גוזלן בתקופת הבחירות. מכאן שהייתה למר אפשטיין זיקה פוליטית לראש המועצה.

מנהל היחידה לפיקוח עירוני ולפיקוח על החנייה

א י ו ש ה מ ש ר ה

מר יוסי זיטון הועסק במועצה באמצעות חברת כוח אדם משנת 2004. ממרס 2006 מר זיטון עובד במועצה בתפקיד פקח עירוני בדרגה 6 בדירוג האחיד.

כפברואר 2007 מינה ראש המועצה את מר זיטון למנהל היחידה לפיקוח עירוני ולפיקוח על החנייה. ביוני 2007 העניק לו ראש המועצה את דרגה 7.

ז י ק ה פ ו ל י ט י ת

באוקטובר 2003 דורג מר יוסי זיטון במקום ה-11 ברשימת המועמדים של סיעת הבת "הליכוד" בבאר יעקב, שבראשה עמד מר ניסים גוזלן²¹. הסיעה זכתה בארבעה מנדטים, ומר זיטון לא נבחר לחבר מועצה.

ראש המועצה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי לא היו לו יד ורגל בקליטה של מר זיטון כעובד מועצה, ו"הזיקה האמיתית בין חברי הרשימה וביני הייתה אקראית, לא אני בחרתי ולא אני שבצתיים ברשימה זו".

מר זיטון מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, באוגוסט 2009, כי "לא ידוע לי שהייתי מועמד במקום ה-11, ובמידה ומישהו השתמש בשמי לצרכים פוליטיים והכניס את שמי למטרות פוליטיות וללא ידיעתי והסכמתי, אני רואה בזה עבירה על החוק".

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי מבירור שערך עם סגנית בכירה למפקח הארצי על הבחירות עולה כי הכללתו של אדם ברשימת מועמדים אינה יכולה להתקבל על ידי המפקח הארצי על הבחירות אלא אם האדם חתם על כתב הסכמה על כך. כתב הסכמה זה הוא חלק מחוברת מועמדים ברשות מקומית המועברת למפקח הארצי על הבחירות.

21 על פי מסמך רשימת מועמדים לסיעת הבת של הליכוד בבאר יעקב שהועבר למנהל הבחירות בבאר יעקב ב-21.9.03 ועליו חתום בא כוחה של סיעת הליכוד בכנסת באותה עת. על אישור בדבר נכונות המסמך חתם גם מנכ"ל הליכוד בספטמבר 2009.

ד ר י ש ו ת ה ת פ ק י ד

בהמלצות שבקובץ העיסוקים נכתב כי מנהל יחידה לפיקוח עירוני יעמוד בהצלחה בהשתלמויות בנושא פיקוח עירוני וניהול צוות עובדים, ויהיה לו ניסיון מקצועי מוכח ומוצלח של חמש שנים בעבודות פיקוח כקצין משטרה או כמפקח עירוני ברשות המקומית.

לפי קובץ העיסוקים מומלץ גם כי מנהל יחידה לפיקוח על החנייה יהיה בעל תעודת בגרות, יעמוד בהצלחה בהשתלמות בנושא שימוש במערכת ממוכנת, הפעלתה ועיבוד נתונים המופקים באמצעותה ובהפעלת צוות עובדים. עוד מומלץ בקובץ כי יהיה לו ניסיון מקצועי מוצלח של שלוש שנים בעבודה כפקח חנייה ברשות מקומית וניהול צוות עובדים.

על פי טופס השאלון האישי שמילא מר זיטון בעת תחילת עבודתו במועצה, הוא בוגר 12 שנות לימוד ואינו עומד אף באחת מהדרישות המומלצות לתפקיד מנהל יחידה לפיקוח עירוני ולתפקיד מנהל יחידה לפיקוח על החנייה.

ראש המועצה הסביר למשרד מבקר המדינה בתשובתו כי בעת המינוי של מר זיטון למנהל היחידה לפיקוח עירוני פעלו במנגנון המועצה שני פקחים בלבד, ומטרת המינוי הייתה לעשות את מר זיטון הפקח הבכיר הממונה על הפקח האחר. ראש המועצה הוסיף כי לאחרונה ניתן למועצה אישור למינוי ארבעה פקחים ומנהל ממונה, ולפיכך היא תפרסם בקרוב מכרז למנהל הפקחים, ותנאי הסף לתפקיד ייקבעו בהתאם להנחיות משרד הפנים.

האחראי לעובדי הניקיון

א י ו ש ה מ ש ר ה

עובד א' התקבל לעבוד במועצה ביולי 2005 בתפקיד "אחראי עובדי ניקיון". מ"מ המזכיר הגזבר של המועצה קבע כי דרגתו של עובד א' תהיה 8 בדירוג האחיד (ויקבל החזר נסיעות חודשי קבוע לפי מכסה של 1,000 ק"מ).

ז י ק ה פ ו ל י ט י ת

מכרסת הנהלת חשבונות של סיעת הליכוד ("קופת הליכוד - 2004") עולה כי סיעת הבת שלה בבאר יעקב העסיקה את עובד א' בתקופת הבחירות. על פי התמורה ששולמה לו לעומת שאר הפעילים ניתן ללמוד כי מילא תפקיד חשוב במסע הבחירות של מר ניסים גוזלן לראשות מועצת באר יעקב.

עובד א' לא הגיב לפנייה שנשלחה אליו בנושא על ידי משרד מבקר המדינה.

ראש המועצה מסר בתשובתו בעניין זה כי אין בעצם עיסוקו של אדם בפעילות פוליטית כדי למנוע ממנו להתקבל לעבודה בשירות הציבורי, והוא כלל לא ידע שעובד א' הועסק כפעיל בתקופת הבחירות.

אין חולק על זכותו של בעל זיקה פוליטית להתקבל לעבודה בשירות הציבורי ובלבד שהדבר יהיה בהליך תקין, כדין. טענת ראש המועצה שלא ידע על העסקת עובד א' כפעיל בתקופת הבחירות אינה מתיישבת עם השתיקה של עובד א' בעניין זה, שדינה כהוראה.

תנאי ש כ ר

הבדיקה העלתה כי המועצה לא קבעה מכסת שעות נוספות ומכסת שעות כוננות חודשית ושנתית לעובדים שהועסקו בתפקידי ניהול ופיקוח, אף שלפי כללי מינהל ציבורי תקין ומטעמי יעילות וחסכון היה עליה להגביל את מספר השעות האמורות בהתחשב בין היתר במגבלות התקציב של המועצה.

עובד א' קיבל תשלום הן בעד שעות נוספות והן בעד שעות כוננות ללא הגבלה, כלהלן: בחודשים מרס-אפריל-יוני 2006 שילמה לו המועצה עבור 126 שעות כוננות בכל חודש; במאי 2006 שילמה לו עבור 84 שעות כוננות. כמו כן שילמה לו בחודשים אלו עבור 86, 170, 187 ו-148.5 שעות נוספות, בהתאמה.

פיקוח עירוני ופיתוח גנים ונוף

א י ו ש ה מ ש ר ה

במאי 1995 הגיעו מרכז השלטון המקומי בישראל ומרכז הסדרות הפקידים לכלל הסכם בדבר מסלולי קידום לעובדים המדורגים בדרג המינהלי ברשויות מקומיות (להלן - הסכם מסלולי קידום). ההסכם נכנס לתוקף בינואר 1997, ומאז עודכנו, שונו ונוספו תפקידים במערכת המוניציפלית. על פי הסכם מסלולי קידום, הדרגה ההתחלתית של פקח עירוני היא 5 בדירוג האחיד.

עובד ב' התקבל לעבודה במחלקת ההנדסה של המועצה ביולי 2005 בתפקיד "פיקוח ופיתוח גנים ונוף". עם קבלתו לעבודה קבע מ"מ המזכיר הגזבר של המועצה כי דרגתו תהיה דרגה 8 בדירוג האחיד, הדרגה הגבוהה ביותר של פקח עירוני ברשות מקומית, והיא גבוהה בשלוש דרגות מהדרגה ההתחלתית של פקח עירוני, שהיא הדרגה המתאימה לתפקידו.

ז י ק ה פ ו ל י ט י ת

לפי כרססת הנהלת החשבונות של סיעת הליכוד בבחירות לרשויות המקומיות שהתקיימו באוקטובר 2003, אשתו של עובד ב' הייתה פעילה מרכזית במטה הליכוד במערכת הבחירות לראשות המועצה שהתקיימה באוקטובר 2003.

ראש המועצה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי לא היה מעורב בהליכי קליטתו של העובד, ולתפקידה של אשתו במערכת הבחירות "לא הייתה כל נגיעה ולא נודע לה כל משקל בקליטתו".

עובד ב' לא הגיב לפנייה שנשלחה אליו על ידי משרד מבקר המדינה.

תנאי ש כ ר

1. בהסכמי העבודה הקיבוציים נקבע כי עובדים המועסקים בעבודות כפיים (עבודות פיזיות) זכאים לתוספת עד 10% מהשכר המשולב (להלן - תוספת מאמץ). עובדים בתפקידי פיקוח, השגחה וניהול אינם זכאים לתוספת זו.

המועצה המקומית באר יעקב

נמצא כי מ"מ המזכיר הגזבר של המועצה קבע כי עובד ב' יקבל את תוספת המאמץ אף שמתוקף תפקידו הוא עסק בפיקוח, בהשגחה ובניהול, ולא בעבודות פיזיות.

ראש המועצה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי עובד ב' עוסק גם בעבודות פיזיות שהן חלק בלתי נפרד מעבודתו, אף שבמסגרת עבודתו הוא עוסק בפיקוח.

2. בסעיף 4.4.6-5(ב) ב"אוגדן תנאי שירות - חובות וזכויות של העובדים בשלטון המקומי" שפרסם המרכז לשלטון מקומי בישראל ומחייב את כלל הרשויות המקומיות, נקבע כי "תשלום החזר ההוצאות מותנה בכך שלעובד רכב כשיר ומורשה בבעלותו המלאה" והוא בעל רישיון נהיגה בר-תוקף לרכב זה. אם "הרכב רשום על שם בן זוג העובד, על העובד להגיש הצהרת בן הזוג שאין הוא מקבל ממקום עבודתו השתתפות באחזקת רכב כלשהי".

מיולי 2005 ועד יולי 2006 קיבל עובד ב' כתוספת למשכורתו תשלום עבור תחזוקת רכב לפי מכסה של 1,000 ק"מ בחודש, אף שבאותה עת לא היה לו רכב הרשום על שמו (כנו הצהיר לפני עורך דין כי עובד ב' הוא המשתמש העיקרי ברכב הרשום על שמו) או על שם אשתו, בניגוד לכללי השירות של העובדים בשלטון המקומי.

3. הבדיקה העלתה כי המועצה לא קבעה לעובד ב' מכסת שעות נוספות ושעות כוננות חודשית ושנתית: ביוני 2008 קיבל עובד ב' תגמול בעבור 115.5 שעות נוספות. נוסף על כך, קיבל בחודשים שנבדקו (אפריל-יוני 2008) תשלום חודשי קבוע בעבור 84 שעות כוננות.

פקח במחלקת ההנדסה

א י ו ש ה מ ש ר ה

עובד ג' החל לעבוד עבור המועצה בספטמבר 2004. רק באוגוסט 2005 חתמה המועצה על הסכם אתו, ולפיו היא ממנה אותו לפקח על העבודות שמבצעת חברת בנייה בתחומה. המשרה אוישה בלא שהוגשה למשרד הפנים בקשה לאישור נחיצותה ובלא שהתקיים מרכז לאיושה.

ת נ א י ש כ ר

1. הסכם מסלולי קידום קובע כי דרגת העבודה ההתחלתית של פקח היא 5 בדירוג האחיד.
2. בהסכם שנחתם באוגוסט 2005 נקבע כי המועצה "מתחייבת להעסיק את העובד במועצה החל מיום 1.9.04".

נקבע בו כי משכורתו החודשית תהיה 19,245 ש"ח ברוטו, והוא יקבל החזר הוצאות אחזקת רכב ל-700 ק"מ בחודש והחזר הוצאות בגין מכשיר טלפון נייד עד 250 ש"ח בחודש. שכרו של עובד ג' היה פי ארבעה מהשכר שהיה הוא אמור לקבל לפי המשרה שמילא.

3. בסעיף 193 בצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950 נקבע כי "חוזה, כתב התחייבות... ושיש בהם התחייבות כספית בשם המועצה, לא יחייבוה אלא אם חתמו עליהם בשם המועצה, בצד חותמת המועצה, ראש המועצה וכן גזברה".

הבדיקה העלתה כי על ההסכם מטעם המועצה מופיעה חתימה אחת בלבד לא מוזהה.

4. בספטמבר 2005, כמה שבועות לאחר שנחתם ההסכם עם עובד ג', התבקשה חברת שירותי ניהול שנתנה למועצה ייעוץ בנושאי חשבונאות, להנחות את חשבת השכר בדבר הכנת משכורת לעובד. בחוות דעת מטעם החברה נאמר כי ההסכם שנחתם עם העובד "אינו עומד במבחן ההסכמים הקיבוציים החלים על המועצה", כיוון שעליה לקבל אישור ממועד הפנים בדבר נחיצות המשרה, וכיוון שנוהלי עבודתו חייבים להתיישב עם הוראות משרד הפנים. עוד קבעה החברה בחוות הדעת כי השכר שנקבע לעובד גבוה "מעבר לכל מידה" מן השכר המותר.

לאחר שקיבלה המועצה את חוות הדעת היא לא נקטה שום צעד לטיפול בליקויים שהועלו בה.

בעניין תנאי שכרו של עובד ג' הסביר ראש המועצה בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא נקבע "בשים לב לסכומים המשולמים למפקחים בפרוייקטים של פיתוח בהיקף זה... כדיעבד מסכימה המועצה כי משעה שהועסק הנ"ל על ידי המועצה כעובד מן המניין יש להתאים את תנאי שכרו למקובל במערכת המקומית. לאור זאת הפחיתה המועצה את שכרו", והיא "תפעל לעריכת התחשבות עם העובד ולהשוות סכומי היתר ששולמו לו במהלך תקופת עבודתו".

5. בפברואר 2006 מינה ראש המועצה את עובד ג' למשרת פקח במחלקת ההנדסה. גם משרה זו אוישה בלא שהתקיים מכרז. נקבע כי הוא יעסוק באכיפת חוקי עזר ויפקח על עבודות הפיתוח המתבצעות באחד המתחמים שביישוב. ראש המועצה הורה להוסיף למשכורתו 800 ש"ח תמורת כל סוף שבוע (שישי-שבת) בגלל מינויו לכונן שמטפל בכל הנוגע לחשמל ולתאורת רחובות ביישוב. תוקף המינוי היה עד ספטמבר 2006.

6. ב-1.2.06 הורה מ"מ המזכיר הגזבר של המועצה לחשבת השכר שלה לשלם לעובד ג' בגין "אחזקת רכב לפי 1,000 ק"מ כולל [הוצאות] קבועות ולא כפי שנרשם בפרטי השכר (700 ק"מ) בתחולה מתאריך 1.9.04 [ההדגשה של משרד מבקר המדינה]".

זיקה פוליטית

עובד ג' היה פעיל במערכת הבחירות לטובת סיעת "הליכוד" ולטובת מר ניסים גוזלן, שהתמודד מטעמה לראשות המועצה. בכתבה מ-10.10.03 באחד המקומונים, שעליה חתום מנהל מטה ההסברה של מר גוזלן במערכת הבחירות, מר אריה אפשטיין (ראו לעיל), נכתב כי בקלפי שהוצבה בבית הספר "אגודת-ישראל", מ"הצד של מח"ל", הוא התמקם "... כשהוא נעזר ב'כריש' הבחירות הוותיק - [עובד ג']".

ראש המועצה מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו כי לא היה מעורב בשום דרך במינויו של עובד ג' לתפקידו והוסיף כי "טענה בדבר זיקה פוליטית לא ראוי כי תתבסס על... כתבה עיתונאית".

דרישות התפקיד

לפי ההמלצות שבקובץ העיסוקים, על פקח הנדסה ברשות מקומית להיות בעל השכלה אקדמית חלקית (השכלה של הנדסאי בניין או טכנאי בניין), לעמוד בהצלחה בהשתלמות למפקחי בנייה ולהיות בעל ניסיון מוכח ומוצלח של שלוש שנים לפחות כמפקח בנייה בחברת בנייה או ברשות מקומית אחרת.

המועצה המקומית באר יעקב

על פי המסמכים שנמצאו בתיקו האישי של עובד ג', הוא היה במשך כ-21 שנה יו"ר מועצת פועלי באר יעקב, אך אינו בעל השכלה אקדמית של הנדסאי בניין או של טכנאי בניין, לא השתלם כמפקח בנייה ולא עבד בתפקיד כזה.

מתאם ומפקח על פיתוח באגף הנדסה

א י ו ש ה מ ש ר ה

עובד ד' החל בינואר 2005 את עבודתו בתפקיד פקח במחלקת ההנדסה במועצה בדרגה 7 בדירוג האחד. בתיקו האישי של העובד לא נמצא טופס בקשה למשרה פנויה.

ביוני 2006 מינה מ"מ המזכיר הגזבר של המועצה את עובד ד' לתפקיד מתאם ומפקח על פיתוח. מדובר במשרה שלא הייתה קיימת במועצה עד אותה עת. מ"מ המזכיר הגזבר קבע את תנאי שכרו של עובד ד' כלהלן: דרגתו תהיה דרגה 8 בדירוג המינהלי²²; הוא יקבל תשלום בעבור 1,000 ק"מ בחודש ובעבור 50 שעות נוספות לחודש (על פי דיווח) וישלמו לו בגין תוספת מאמץ בשיעור 10% משכר היסוד שלו, אף שנקבע כי עובד המועסק בתפקיד פיקוח אינו זכאי לתוספת זו.

זיקה פוליטית

על פי כרטסת הנהלת החשבונות של הליכוד לתקופת הבחירות לרשויות המקומיות, עובד ד' היה פעיל במערכת הבחירות בתקופת הבחירות באוקטובר 2003 במסגרת סיעת הליכוד שהתמודדה בבחירות למועצה ואשר בראשה עמד מר ניסים גולן, ראש המועצה הנבחר.

עובד ד' לא הגיב לפנייה ששלח לו משרד מבקר המדינה.

ראש המועצה מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו כי לא היה מעורב במינויו של עובד ד' ו"אין כל קשר בין קליטתו במועצה לבין פעילותו במערכת הבחירות."

דרישות התפקיד

בתיקו האישי של העובד לא נמצאו מסמכים המעידים על רמת השכלתו ועל ידיעותיו וכישוריו לתפקיד. ראש המועצה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הכשרתו הפורמלית של עובד ד' הינה 11 שנות לימוד. מכאן עולה כי אין בה כדי לעמוד אף באחת מהדרישות לתפקיד פקח הנדסה ברשות מקומית.

22 כאמור, היא גבוהה בשלוש דרגות מהדרגה ההתחלתית של פקח עירוני.

פקח במחלקת ההנדסה

איוש המשרה

ביוני 2006 מינתה המועצה את עובד ה' לפקח במחלקת ההנדסה בלי שקיבלה ממשרד הפנים אישור בדבר נחיצות המשרה ובלא שקיימה מכרז כנדרש (בחודשים ינואר 2004-יוני 2006 הועסק עובד ה' כפקח במחלקת ההנדסה באמצעות חברת כוח אדם).

זיקה פוליטית

על פי כרטסת הנהלת החשבונות של הליכוד לתקופת הבחירות לרשויות המקומיות באוקטובר 2003, במערכת הבחירות האמורה פעל עובד ה' לקידום בחירתו של מר ניסים גוזלן לראש המועצה.

עובד ה' לא הגיב לפנייה ששלח לו משרד מבקר המדינה.

תנאי שכר

על פי הסכם "מסלולי קידום", הדרגה ההתחלתית של משרת פקח עירוני היא 5 בדירוג האחיד (ודרגה 8 בשיא הוותק).

ראש המועצה אישר ביוני 2006 את תנאי שכרו של העובד כלהלן: דרגה 8 בדירוג האחיד, מכסת קילומטרים חודשית בסך 900 ק"מ ושעות נוספות על פי דיווח - עד 50 לחודש.

נקבעה לו אפוא דרגה הגבוהה בשלוש דרגות מזו שהייתה אמורה להיקבע לו על פי הסכם מסלולי הקידום.

איוש משרות אחרות על רקע פוליטי

הבדיקה העלתה כי בתקופה הנסקרת התקבלו לעבודה במועצה 29 עובדים נוספים, בייחוד עובדים במשרות זוטרות (בעיקר עובדי ניקיון, סייעות, מלווי הסעות, מדריכים בקייטנות ובשיעורי עזר) או במשרות לתקופות מוגבלות (לדוגמה משרות הדרכה בקייטנות ומתן שירותי עזר), שהיו פעילים (במערכת הבחירות לרשויות המקומיות בשנת 2003) לטובת סיעת הליכוד והעומד בראשה²³. למרביתם שילמה המועצה שכר לפי מספר שעות עבודתם החודשיות.

ראש המועצה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי מרבית המשרות שנוספו למועצה בשנים אלו, שמספרן היה למעלה מ-320, היו משרות "זוטרות". "כך, אותם בעלי 'זיקה פוליטית' מסתכמים בפחות מ-10% מהעובדים שנקלטו במערכת במשרות אלו. אני סבור כי יש בנתון זה בכדי להסיר את החשש בדבר מינויים פוליטיים כמגמה וכשיקול רלוונטי בקליטת עובדי המועצה".

23 לפי כרטסת הנהלת החשבונות של הליכוד לבחירות לרשויות המקומיות לשנת 2003.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי אילו היו מתקיימים מכרזים הכוללים תנאי קבלה ואמות מידה לבחירת עובדים למועצה לא היה מתקיים החשש בקשר למינויים.



פרק זה כולל פרטים על עובדים שהתקבלו לעבודה במועצה משנת 2004 לאחר שהשתתפו במסע הבחירות של ראש המועצה ושל סיעתו. חלק מהעובדים התקבלו לעבודה במועצה בלא שקיימה מכרז כנדרש. השכלתם וכישוריהם של חלק מהעובדים לא התאימו למשרות שלהן התקבלו, והועלו גם ליקויים חמורים בקביעת תנאי שכרם. בשל אותם ליקויים בתפקוד המועצה והעומד בראשה מתעורר חשש לכך שהם כשלו במילוי חובתם כלפי הציבור.

ראש המועצה הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ש"המועצה ואני כעומד בראשה לא היינו ואיננו גם כיום נקיים מפגמים... את הפגמים האמורים הורתי להסיר ואנו פועלים לתיקונם כלפי עתיד וככל שנדרש הדבר גם למפרע. חלק לא מבוטל מנתונים אלו יסודו באי ידיעה בחוסר מודעות מספקת לרזי נוהל ודין. עם זאת, לא ניתן להצביע על כוונת מכוון שניצבה בבסיס הפגמים". ראש המועצה הוסיף כי "אין בהתנהלות המועצה ובהתנהלותי אני משום מעילה בחובת הנאמנות כלפי הציבור ואין בהם בכדי לפגוע באמון הציבור. פנייה של המועצה השתנו בתקופת כהונתי מבלי הכר והתקדמותה של המועצה בשנים האחרונות הינה נחשונת, אוכלוסייתה גדלה, חיצוניותה שופרה עד מאוד, תשתיותיה פותחו ושופרו וקיימת בה התקדמות נחשונת בתחומים נוספים כגון חנוך שרות לציבור ועוד. במהלך פעילות זו אכן נעשו שגיאות ונפלו פגמים בהם הודיתי אשר ראוי היה שלא ייפלו ואשר איני מקל בהם ראש. אלא שדומני כי בינם לבין מעילה באמון הציבור רב המרחק".

העסקת קרובי משפחה של נבחרים

כאמור, על פי הנוהל לקבלת עובדים לא יתמנה אדם לעובד ברשות מקומית אלא אם כן מדובר במשרה פנויה שנקבעה בתקן, ואם התפנתה משרה, ניתן למלאה רק לאחר שהשר או ראש מינהל השירות נתנו למועצה אישור בדבר נחיצות המשרה.

על המעוניינים להתקבל ליחידה ברשות מקומית למלא תופס שאלון אישי או תופס בקשה למשרה פנויה אשר כולל בין היתר פרטים בסיסיים עליהם, כגון אלה: פרטים על בני משפחתם, על השכלתם, על השתלמויות שהשתתפו בהן, על מקומות עבודה קודמים ועל קרובי משפחה המועסקים ברשות המקומית, פרטים הנוגעים ל"קרובי משפחה המכהנים כחברי מועצת הרשות" וכן פרטים על אנשים המכירים אותם והממליצים עליהם לתפקיד.

הטופס כולל סעיף שבו נדרש האחראי לענייני העובדים ברשות להצהיר כי בדק את הפרטים שצוינו בו והם נמצאו נכונים, ולחתום על הצהרתו.

הבדיקה העלתה כי בשום טופס לא נמצאה ההצהרה הזאת. במרבית הטפסים לא מולאו הפרטים על ממליצים לתפקיד.

ארבעה עובדים אשר התקבלו לעבודה בתקופה הנסקרת והועסקו שלא לפי הנוהל הם קרובי משפחה של מר מוטי זייפתי, שכיהן באותה העת כסגן ראש המועצה (בתו, אחותו, אחייניו של אשתו ואשת גיסו); שלושה אחרים הם קרובי משפחה של חבר המועצה מר משה זפריני (אשתו, גיסתו ואשת אחייניו). עובד אחר הוא גיסו של מר עמרם נעים, שכיהן באותה העת כסגן ראש המועצה, ועובדת אחרת היא בתו של מר אברהם בוסקילה, שכיהן באותה העת כחבר המועצה.

נמצא כי שבעה מתשעת העובדים האמורים לא ציינו בטופס הבקשה למשרה שמילאו בעת קבלתם לעבודה, כי קרוב משפחתם מכהן במועצת הרשות.

מר מוטי זייפתי הסביר בתשובתו מספטמבר 2009 למשרד מבקר המדינה כי היישוב באר יעקב הוא מקום קטן ביותר, "אשר הקשרים המשפחתיים [בן נוגעים לכלל המשפחות ביישוב באשר ישנה ערובייה גדולה בקשרים הנ"ל בין כולם וכך יוצא שכל אחד קשור באופן ישיר ו/או עקיף לשאר וכאילו יש לו נגיעה ואולם לא כך הוא הדבר. מדובר במקריות בלבד אשר אין מאחריה כל מחשבה ו/או כוונה ו/או דרישה ל'סידור עבודה'... כלל לא הייתה לי נגיעה בכח אדם בקבלת עובדים ו/או שיבוצם לעבודה ו/או קביעת שכרם".

מר משה זפריני מסר בתשובתו מאוגוסט 2009 למשרד מבקר המדינה כי לא היה לו שום קשר והוא לא הפעיל שום מעורבות בהליך קבלתן לעבודה של רעייתו ואשת אחיינו. לגבי גיסתו הוא הסביר בספטמבר 2009 כי התקבלה לעבודה זמנית ועבדה כשלושה חודשים ולא הייתה לו שום נגיעה או השפעה לגבי העסקתה.

מר עמרם נעים מסר בתשובתו מאוגוסט 2009 למשרד מבקר המדינה כי גיסו התקבל לעבודה ללא ידיעתו. מר אברהם בוסקילה לא הגיב לפנייה ששלח לו משרד מבקר המדינה.

ראש המועצה הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי קליטתם של העובדים האמורים לשירות במועצה התאפשרה, בין היתר, משום שאיש מהם לא ציין בטופס הבקשה למשרה הרלוונטית נתונים על זיקתו המשפחתית. ראש המועצה הוסיף כי כל העובדים האלה התקבלו לתפקידים זוטרים במועצה, ואין בינם ובין קרובי משפחתם כל יחס של כפיפות או זיקה הנוגעים לעבודה במועצה.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי עליה להקפיד לוודא כי היא מקבלת את כל המידע הנדרש ממועמדים לעבודה, לרבות מידע בדבר קרבה משפחתית בין המועמד ובין עובדים או נבחרים במועצה. הגורמים המקצועיים במועצה נדרשים לבחון את המידע.

קבלת העובדים האמורים למשרות במועצה ללא הליך בחירה ושלא לפי נוהל קבלת עובדים יכולה לעורר חשש כי הזיקה המשפחתית לחברי המועצה סייעה להם בקבלת העבודה. גם בשל כך ראוי כי המועצה תקפיד על קבלת המידע האמור ועל בחינתו.

הפיקוח של משרד הפנים על המועצה המקומית בנושא קבלת עובדים

הממצאים שהועלו בדוח זה מלמדים על מחדלים בעבודתו של משרד הפנים בכל הנוגע לפיקוח על העסקת העובדים ועל השכר שנקבע להם.

משרד הפנים לא היה ער לכך שהמועצה קיבלה לשורותיה - בהתעלמות בוטה מהצווים שבהם נקבעו ההוראות לאיוש משרות פנויות - 326 עובדים, ובהם עשרות עובדים בדרגות ניהול ופיקוח, בלא מכרזים (למעט שלושה) ובלא אישורים של המשרד.

למעשה, הכלי ששימש את משרד הפנים - בקרה באמצעות משרד רואי חשבון מטעמו - לא היה יעיל, מאחר שלא היה אפשר ללמוד באמצעותו על החריגות השיטתיות של המועצה מן הכללים בקבלת העובדים לשורותיה.

לדוגמה, משרד רואי החשבון לא דיווח שבשנת 2004 התקבלו לעבודה במועצה המקומית כ-70 עובדים, שלא לפי החלטת שר הפנים מפברואר 2004 להקפיא קליטת עובדים חדשים ברשויות המקומיות; משרד רואי החשבון לא ציין את אופן קבלתו לעבודה של ממלא מקום מזכיר הגזבר של המועצה ואף לא את אופן קליטתם בעבודה של עובדים אחרים בתפקידי ניהול ופיקוח; הוא גם לא דיווח על תוספות השכר שניתנו למבקר המועצה, למנהל מחלקת החינוך ולעוזר האישי לראש המועצה, שלא לפי המכרזים שבהם זכו.

משרד הפנים לא השכיל לעמוד בעוד מועד על תנופת פיתוח התשתיות והבנייה למגורים בשטח שיפוטה של המועצה, על הגידול המואץ של אוכלוסיית באר יעקב (מספר תושביה גדל פי שניים ויותר בפרק זמן של כחמש שנים) ועל שינויים דמוגרפיים ביישוב שבגינם היה צורך להגדיל לפחות חלק ממחלקות המועצה כדי לאפשר לה למלא את משימותיה הרבות בלי לפגוע ברמת השירותים שהיא נותנת לתושביה.

משרד הפנים התעלם מפניותיה של המועצה בשנת 2005, המוזכרות בדוח זה, שבהן ביקשה להקים יחידה לפיתוח תשתיות, ומפניות רבות שלה בדבר הצורך להגדיל את מצבת כוח האדם במועצה, עד אשר באפריל 2009 הוא אישר את נחיצותן של 106 משרות, שמרביתן כבר אוישו זמן רב קודם לכן, בהליך מנוגד לחוק שממנו התעלם משרד הפנים.

הליקויים בתפקודו של משרד הפנים בכל הנוגע לפיקוח על הרשויות המקומיות מלמדים שעליו לקיים בדק בית בכל הנוגע לבקרה השוטפת ולחולל בה שינויים מהותיים כדי שיוכל לקבל מידע מהימן בזמן אמת על חריגות בניהול כוח האדם ברשויות.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "התחשב בתנופת הפיתוח של המועצה, אך כדי לאשר תוספת כ"א ו/או שינוי אירגוני על המועצה היה להוכיח שיש לה מקורות תקציבים מאושרים לתוספת המבוקשת, דבר שלא נעשה. האישור שניתן בשנת 2009 היה רק לאחר שהמועצה הוכיחה שיש תקציב מאושר לתוספת וקליטת העובדים. עפ"י אישור משרד הפנים, קבלת העובדים הייתה צריכה להיות במכרז פומבי מאחר והעובדים לא התקבלו בזמנו במכרז כד"ן. עוד הוסיף משרד הפנים כי הוא מטפל "עתה" בהקמת "מערך מידע משותף עם הממונה על השכר" באתר שיכלול "את מסגרת כ"א ברשות המקומית, היקף המשרות המאושרות בתקציב, ביצוע (איוש) בפועל, תלושי שכר של העובדים, כך שניתן יהיה לעקוב אחר השכר. כן יכלול האתר את נושא המכרזים לקבלת העובדים הבכירים."

סיכום

דוח זה חשף תפקוד לקוי ביותר של המועצה המקומית באר יעקב בקבלת עובדים לשורותיה. מדובר בליקויים בעשרות פעולות במשך שנים מספר, דבר המשווה לעניין חומרה יתרה. העובדה שהדבר התבצע שלא בידיעת משרד הפנים מלמד שהיה כשל ממשי בפיקוח של המשרד בתחום כוח האדם.

המצב חמור ביותר גם משום שבמסגרת תהליך קבלת חלק מהעובדים לעבודה במועצה נעשו פעולות רבות שחרגו במידה ניכרת מהוראות הדין ומהנהלים: מינוי עובד לתפקיד שאין לו כישורים מתאימים למלאו לפי הגדרת התפקיד; קבלת עובד למשרה שלא לפי אישור ממשרד הפנים; בחירת עובדים לתפקיד שלא באמצעות מכרז; אי-בחינת הזיקה הפוליטית בין מועמדים לתפקיד ובין ראש המועצה קודם לבחירתם; הענקת תנאי העסקה חורגים לעובדי מועצה.

ראש המועצה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2009 כי המועצה והוא, העומד בראשה, לא היו נקיים מפגמים; את הפגמים האמורים הוא הורה להסיר והוא והמועצה פועלים לתיקונם בעתיד וככל שנדרש הדבר - גם למפרע.

משרד מבקר המדינה סבור כי על משרד הפנים לבחון את המקרים החריגים במיוחד שצוינו בדוח זה ולשקול אם עליו להפעיל את סמכותו לפי סעיף 26 לצו המועצות המקומיות (שירות העובדים), התשכ"ב-1962, אשר לפיו אם נתקבל אדם לשירות ברשויות המקומיות בניגוד לצו זה או שלא על פיו, חייב מי שקיבלו לעבודה או מי שהורה לשלם לו משכורת, להחזיר לקופת הרשות המקומית כל סכום ששולם.

המועצה נדרשת להפיק את הלקחים הדרושים ולהקפיד הקפדה יתרה כי קיום הליכי קבלה של עובדים יהיו בהתאם להוראות הדין. כמו כן על משרד הפנים להדק את הפיקוח שהוא מפעיל ברשויות המקומיות על מנת שליקויים מעין אלה לא יישנו.