

עיריית חדרה

ניהול כוח אדם והעסקת יועצים

תקציר

תחום השיפוט של עיריית חדרה (להלן - העירייה) משתרע על פני 53,000 דונם, ואוכלוסיית חדרה מונה כ-87,000 תושבים. מר חיים אביטן מכהן כראש העירייה ממרץ 2005.

מאחר שמועצת העירייה לא אישרה את תקציבה לשנת 2010 עד 31.3.10, כמתחייב מהחוק ומפקודת העיריות, ואף לא לאחר הארכה שניתנה לה עד 30.6.10, הודיע מנכ"ל משרד הפנים דאז ב-10.10.10 לראש העירייה "כי מועצת הרשות מפוזרת לאלתר מיום 30.6.2010 ולמצער מיום 14.7.2010". לפי החלטת שר הפנים הוסיף ראש העירייה לכהן בתפקידו. בעקבות זאת, באוקטובר 2010 הגישו חברי מועצת העירייה לשעבר ואחרים עתירה לבג"ץ שבה ביקשו להוציא צו על תנאי ולבקש משר הפנים להסביר מדוע לא יפסיק את כהונתו של ראש העירייה. בית המשפט דחה את העתירה. ב-24.11.10 מינה הממונה על המחוז במשרד הפנים חמישה חברים שיפעלו כוועדה ממונה שתמלא את תפקידי מועצת העירייה.

בתוקף סמכותה לפי פקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות), ייסדה העירייה בדצמבר 2009 תאגיד עירוני לתרבות הפנאי בשליטת העירייה (להלן - תאגיד על"ה). בתוקף סמכותו לפי סעיף 9(7) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], החליט מבקר המדינה ב-28.10.10 להחיל את ביקורת המדינה גם על תאגיד על"ה.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-אוקטובר 2010 בדק משרד מבקר המדינה את עמידתה של העירייה ביעדי התכנית להסדר ההבראה שנועדה להסדיר את מצבה הכספי, את ניהול כוח האדם בעירייה והעסקתו ואת העסקתם של יועצים חיצוניים וכן את הפעילות של תאגיד על"ה. הביקורת נעשתה ביחידות שונות בעירייה ובהן מינהל הכספים (להלן - הגזברות), אגף משאבי אנוש (להלן - משא"ב), לשכת הייעוץ המשפטי, אגף מינהל, שיטור וביטחון ומחלקת הגינון ובתאגיד על"ה. בדיקות השלמה נעשו במשרד הפנים - באגף כוח אדם ושכר ברשויות המקומיות (להלן -

אגף כוח אדם), ואצל הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר (להלן - הממונה על השכר במשרד האוצר).

עיקרי הממצאים

התכנית להסדר הבראה¹

העירייה צברה גירעונות כספיים בסכומים ניכרים. הגירעונות המצטברים בסוף השנים 2006-2008 הסתכמו בכ-167 מיליון ש"ח, בכ-143 מיליון ש"ח ובכ-97 מיליון ש"ח בהתאמה, לאחר שהעירייה קיבלה הלוואות להקטנת הגירעונות במרוצת אותן שנים. רואה חשבון שמנה משרד הפנים בדק את הדוחות הכספיים של העירייה וקבע בהסתייגותיו למאזנים שיש להגדיל את הגירעונות הרשומים באותם מאזנים. בשל הגירעונות הכספיים האלה, הכין משרד הפנים ביולי 2007 בשיתוף העירייה הסדר הבראה שתכליתו להביא לאיזון בתקציבה השוטף; בספטמבר 2007 חתמו עליו ראש העירייה, הגזבר והמנכ"ל, ומועצת העירייה אישרה אותו בפברואר 2008. על פי התכנית להסדר הבראה מינה משרד הפנים רואה חשבון מטעמו (להלן - הבודק) שיערוך דוחות רבעוניים למעקב אחרי יישום התכנית ועמידתה של העירייה ביעדה.

רואה החשבון שמונה מטעם משרד הפנים לבדוק את הדוחות הכספיים של העירייה קבע שיש להגדיל את הגירעונות הרשומים במאזנים מאחר שהעירייה העבירה כספים מקרנות הפיתוח לתקציב הרגיל, אף על פי שבחשבון הקרנות לא היו יתרות.

הביקורת העלתה כי כבר בדוחות הרבעוניים לשנת 2008 הצביע הבודק על גידול במספר משרות העובדים והמליץ לאשר רק מחצית מההלוואות שהוקצבו לעירייה בתכנית להסדר הבראה. בשנת 2009 ציין בדוחותיו כי אמנם הגזברות דיווחה על צמצום בהוצאות השכר, אולם בפועל לא עמדה העירייה ביעדי התכנית. בסוף שנת 2009 המליץ הבודק לשחרר את יתרת הכספים שנותרה, בתנאי שהעירייה תחזיר ב-2010 לחשבון הקרנות את הכספים שבהם השתמשה לכיסוי גירעונה - השוטף והמצטבר. בדוח הרבעוני לסוף מרץ 2010 ביקש הבודק מאגף התקציבים במשרד הפנים שלא להעביר לעירייה את הכספים המיועדים לה בשל חריגות בשכר ובמשרות.

נמצא כי למרות ההסתייגויות החמורות של רואה החשבון מטעם משרד הפנים מהמאזנים ולמרות דיווחיו של הבודק על אי-העמידה ביעדי התכנית להסדר הבראה בנושאי הוצאות השכר וכוח האדם, לא דן משרד הפנים בהמלצותיו, שלא להעביר לעירייה כספים המיועדים לה, ואישר לעירייה לקבל בשנים 2007-2009 הלוואות בסכום כולל של 81.6 מיליון ש"ח.

1 ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2008 (2009), "תכניות הבראה ברשויות המקומיות - תכנון ויישום", עמ' 3-65.

עוד נמצא כי מספר המועסקים ומספר המשרות בעירייה גדלו בשנים 2008 ו-2009 לעומת שנת 2007 בניגוד להתחייבותה בתכנית להסדר הבראה: בשנת 2008 העסיקה העירייה 115 עובדים ב-37 משרות נוסף על אלה שהועסקו ב-2007; ובשנת 2009 העסיקה 142 עובדים ב-37.9 משרות נוסף על אלה שהועסקו ב-2007.

העסקה באמצעות חוזים אישיים

לפי הנחיות משרד הפנים יכולה העירייה להעסיק באישורו 32 עובדים במשרות מוניציפליות² (כולל תפקידים סטטוטוריים)³ באמצעות חוזים אישיים (להלן - עובדים בכירים). על פי נתוני אגף משא"ב בעירייה, בסוף שנת 2009 הועסקו בה 188 עובדים בחוזים אישיים (דהיינו פי שישה מן המותר), מהם 17 עובדים שהועסקו באמצעות חוזה לבכירים באישור משרד הפנים ו-171 עובדים שהועסקו באמצעות חוזה אישי ללא אישור; 55 מהם במשרות מוניציפליות.

ועדת חריגים: בהנחיות מנהל אגף כוח אדם שבמשרד הפנים למנכ"ל מרכז השלטון המקומי בנושא העסקה לפי חוזה אישי של עובדים שאינם סטטוטוריים (להלן - הנחיות לחוזה אישי) נקבע כי תוקם ועדת חריגים ליישום החוזים האישיים ותנאי העסקה שבהם (להלן - ועדת חריגים); יכהנו בה מנכ"ל משרד הפנים והממונה על השכר במשרד האוצר. נמצא כי העירייה לא העבירה לאישור ועדת חריגים את מרבית החוזים האישיים של המועסקים בה, כנדרש בהנחיות.

בדיקת עניינם של 55 העובדים שהועסקו באמצעות חוזים אישיים במשרות מוניציפליות העלתה שהם התקבלו לעבודה מתחילת שנת 2002 ועד אמצע 2010, והם מועסקים בתפקידים שניתן לאיישם מקרב עובדי העירייה, כגון במוקד העירוני, ביחידת הפיקוח העירוני ובמחלקת החופים.

העסקת עוזר, יועץ אישי או מנהל לשכה לראש הרשות: לפי ההנחיות לחוזה האישי, ראש העירייה רשאי להעסיק עוזר או יועץ אישי בשכר וכן מנהל לשכה בשכר של 30%-40% משכר מנכ"ל. העסקתם מותנית באישור משרד הפנים לתקציב ולתקן העסקה ובאישור משרד האוצר לחוזה. במתכונת זו יכולה העירייה להעסיק שני עובדים בלבד.

נמצא כי העירייה העסיקה שישה עובדים בתפקידי עוזר או יועץ לראש העירייה ולסגנו ומנהל לשכה, אף שמשרד הפנים אישר רק העסקת שניים מהם. מימון העסקתם של ארבעת העוזרים והיועצים הנוספים כרוך בהוצאות המסתכמות בכ-1 מיליון ש"ח לשנה. הדבר מגדיל את הוצאות העירייה ומצביע על התנהלות בזבזנית, שלא לפי התחייבויותיה בתכנית להסדר הבראה.

2 משרות הממומנות במלואן מכספי העירייה.

3 התפקידים הסטטוטוריים שאושר לאיישם באמצעות חוזה העסקה של בכירים לפי חוזר מנכ"ל המאוסר מחודש דצמבר 2002 הם: מנכ"ל, גזבר, מהנדס עיר, יועץ משפטי ומבקר פנים.

העסקת יועצים חיצוניים

בינואר 2011 העבירה העירייה למשרד מבקר המדינה רשימה של יועצים חיצוניים המועסקים בה. הרשימה מנתה 23 יועצים: 13 יועצים משפטיים, רואה חשבון, עוזר לראש העירייה, יועץ גינון ושבעה יועצים נוספים בתחומים שונים. העירייה ציינה שלא כללה ברשימה יועצים הנדסיים.

בביקורת עלה שהעירייה לא הגדירה כללים להעסקתם של יועצים חיצוניים ולא קבעה אמות מידה לבחירתם ולהיקף הכספי של ההתקשרות עמם.

בדיקת ההתקשרות עם שישה מהיועצים העלתה כי העירייה העסיקה יועצים בתפקידים שבחלקם היו אמורים להיות מאוישים בעובדי העירייה על פי חוזר מנכ"ל משרד הפנים 10/2004. עוד עלה כי העירייה לא חידשה את חוזה ההתקשרות והוסיפה להעסיק שניים מהם לאחר שפג תוקף החוזים שנחתמו עמם. עלות העסקת היועצים הסתכמה מינואר 2007 ועד ספטמבר 2010 בכ-2.6 מיליון ש"ח. הבדיקה העלתה כי העירייה לא בחנה מאז ההתקשרות את ההצדקה להמשך העסקתם.

חריגות השכר

בינואר 2008 מסר רואה החשבון שמינה משרד הפנים דוח ביקורת על חריגות השכר⁴ (להלן - הדוח על חריגות השכר), שבו סקר בצורה מקיפה את כל תנאי העסקתם ופרישתם של עובדי העירייה וגמלאיה. בדוח צוין כי 339 עובדים קיבלו לכאורה תוספות שכר בניגוד להסכמים הקיבוציים הארציים המאושרים, ו-82 גמלאים קיבלו הטבות בניגוד לחוק ולתקנות שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970.

מניתוח הממצאים שהובאו בדוח על חריגות השכר עלה שהעירייה שילמה שכר חורג ל-56% מהעובדים במחלקת הנהלת העיר; ל-90% מהעובדים במחלקה המשפטית; ל-45% מהעובדים במחלקת תברואה ול-66% מהעובדים באגף מהנדס העיר; גם במחלקת חופים היו חריגות מפליגות בשכרם של 84% מהעובדים.

העסקת מנהל אגף לחינוך תורני בחוזה בכירים

אישור ועדת החריגים של משרד הפנים: בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 7/2009 נקבע כי לא יפורסמו מכרזים פומביים עד 31.12.10. עובדים חדשים יתקבלו רק באישור ועדת החריגים של משרד הפנים ורק למשרות חיוניות שאי-אפשר לאיישן בעובדים מקרב עובדי הרשות המקומית. ב-20.6.10 פנתה העירייה לוועדת החריגים של משרד הפנים בבקשה לאשר מינוי של מנהל אגף לתרבות תורנית, וב-5.7.10 אישר מנכ"ל משרד הפנים לעירייה לאייש את התפקיד.

4 "דוח ביקורת חריגות שכר, גמלה וכוח אדם לכאורה בעיריית חדרה" (2008), הוכן במימונו של משרד הפנים.

פרסום מכרז: ב-27.7.10 פרסמה העירייה מכרז פנימי וחיצוני לאיוש תפקיד מנהל אגף לתרבות תורנית וקהילה. במכרז דרשה העירייה השכלה תיכונית בלבד, בסתירה לתנאי הסף שנקבעו בקובץ ניתוח עיסוקים, הדורש תואר אקדמי לתפקיד. הדבר אף אינו מתיישב עם הדרישות בתקנות המכרזים לקבלת עובדים ולפיהן "דרישות השכלה והניסיון למועמדים במכרזים פומביים יהיו ככל האפשר כדרישות השכלה והניסיון הנהוגות ברשויות המקומיות או בשירות המדינה למשרות דומות". ב-25.8.10 בחרה ועדת המכרזים של העירייה לתפקיד מועמד בעל השכלה תיכונית בלבד.

מינוי מועמד בעל זיקה: ב-21.7.10, כשבוע קודם לפרסום המכרז, התקיימה פגישה בין ראש העירייה, מר חיים אביטן, ובין יו"ר תנועת ש"ס בחדרה, ששימש סגן לראש העירייה בטרם פוזרה מועצת העירייה בידי שר הפנים. הפגישה נועדה ליישר את ההדורים בין השניים ולהבטיח שההסכם הקואליציוני שחתמו שני הצדדים באוגוסט 2008 יכובד ו"ימומש במעקב לאורך זמן ושנים". נמצא כי על סיכום הפגישה חתם כעד ליישום ההסכם ולמימושו האדם שלאחר מכן זכה בתפקיד מנהל האגף לחינוך תורני. בהתחשב בהנמכת תנאי הסף של המשורה ומעורבותו של הזוכה ביישור ההדורים בין השותפים הקואליציוניים, עולה חשש לכאורה להעדפת המועמד הזה על פני אחרים.

העסקת עובדים בתאגיד על"ה

בספטמבר 1999 ייסדה העירייה את העמותה "מרכזים קהילתיים בחדרה לתרבות נוער וספורט"; מטרתה העיקרית של העמותה היו פעילות קהילתית, חינוכית, חברתית ותרבותית בקרב האוכלוסייה שבתחום העירייה. באפריל 2008 שונה שמה ל"עמותה לתרבות הפנאי חדרה". בדצמבר 2009 קיבלה העמותה מעמד של תאגיד עירוני, תאגיד על"ה. משרד מבקר המדינה בדק בתאגיד על"ה את הוצאות השכר ותנאי העסקת העובדים והפיקוח עליהם וכן את תמיכתה הכספית של העירייה בתאגיד קודם לאישור מעמדו כתאגיד עירוני.

התמיכה הכספית של העירייה בתאגיד על"ה: מנתוני גזברות העירייה עולה כי העירייה העבירה בשנת 2009 לתאגיד על"ה כ-27.4 מיליון ש"ח. ואולם מבדיקת התקציב המאושר של העירייה לשנים 2008 ו-2009 עולה כי התמיכה בתאגיד כפי שהשתקפה בתקציב הייתה חלקית, שלא לפי הדרישות בנוהל התמיכות: נמצא כי בשנת 2009 שכרם של כ-105 מעובדי העירייה שהושאלו לתאגיד נזקף לסעיפי תקציב שונים שאינם קשורים לתאגיד. מועצת העירייה אישרה אפוא את התקציב לשנת 2009 בלי שעמדו לפניה פרטי ההקצבה לתאגיד על"ה במלואם.

העירייה לא חתמה עם התאגיד ועם העמותה שקדמה לו על הסכם שיעגן את תנאי ההתקשרות ואת ההתחייבויות של כל אחד מהצדדים, כדרוש על פי כללי מינהל תקין.

סיכום והמלצות

הביקורת מצביעה על מחדל בניהול כוח האדם בעירייה, הן בניהול של מאגר מידע עדכני הנוגע לעובדים והן בפיקוח עליהם. עוד מצביעה הביקורת על כך שלא זו בלבד שהעירייה לא הקטינה את מספר העובדים ומספר המשרות אלא שגם הגדילה את מספר המועסקים, והעסיקה את חלקם באמצעות חוזים אישיים שיצרו כפילות במשרות שאוישו בעובדי עירייה.

העסקת יועצים רבים בתחומים שונים בלי שנקבעו אמות מידה והיקפים כספיים להתקשרויות אלה מעיקה על תקציבה של העירייה לאורך שנים. מן הראוי שמשרד הפנים ייתן את דעתו להגבלת מספר היועצים שהעירייה מעסיקה.

ממצאי הביקורת מצביעים על התנהלות בזבזנית של העירייה שאינה עולה בקנה אחד עם הצורך לעמוד ביעדי התכנית להסדר הבראה. מן הראוי שהעירייה תסדיר מוקדם ככל האפשר את ניהול כוח האדם שלה, לרבות את מאגר המידע הנוגע לעובדים והפיקוח עליהם, כדי לממש את יעדי התכנית להסדר הבראה כפי שהתחייבה לעשות.

אף על פי שהעירייה לא עמדה ביעדים שקבעה התכנית להסדר הבראה, אישר לה משרד הפנים לקבל הלוואות איזון והלוואות לכיסוי הגירעון המצטבר ואף הגדיל את היקפן. אמנם התנהלות זו מאפשרת פתרון זמני בעזרת מימון מיידי, אך אין היא תורמת לייצוב מצבה הכספי של העירייה לטווח הארוך ואין בה להביא להבראתה. מן הראוי שמשרד הפנים יאכוף על העירייה לעמוד ביעדי התכנית כדי לשפר את מצבה הכספי.



מבוא

תחום השיפוט של עיריית חדרה (להלן - העירייה) משתרע על פני 53,000 דונם, ואוכלוסיית חדרה מונה כ-87,000 תושבים. מר חיים אביטן מכהן כראש העירייה ממרץ 2005.

מאחר שמועצת העירייה לא אישרה את תקציבה לשנת 2010 עד 31.3.10, כמתחייב מהחוק ומפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות), וכן לאחר הארכה שניתנה לה עד 30.6.10, הודיע מנכ"ל משרד הפנים דאז ב-10.10.10 לראש העירייה "כי מועצת הרשות מפוזרת לאלתר מיום 30.6.2010 ולמצער מיום 14.7.2010". לפי החלטת שר הפנים הוסיף ראש העירייה לכהן בתפקידו. בעקבות זאת, באוקטובר 2010, הגישו חברי מועצת העירייה לשעבר ואחרים עתירה לבג"ץ. הם ביקשו בעתירתם להוציא צו על תנאי ולבקש משר הפנים להסביר מדוע לא יפסיק את כהונתו של ראש העירייה. בית המשפט דחה את העתירה. ב-24.11.10 מינה הממונה על המחוז במשרד הפנים חמישה חברים שיפעלו כוועדה ממונה, שתמלא את תפקידי מועצת העירייה.

בתוקף סמכותה לפי סעיף 249(30) לפקודת העיריות ייסדה העירייה בדצמבר 2009 את התאגיד העירוני לתרבות הפנאי (להלן - תאגיד על"ה). בתוקף סמכותו לפי סעיף 9(7) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], החליט מבקר המדינה ב-28.10.10 להחיל את ביקורת המדינה גם על תאגיד על"ה.

בחודשים פברואר-אוקטובר 2010 בדק משרד מבקר המדינה את עמידתה של העירייה ביעדי התכנית להסדר ההבראה שנועדה להסדיר את מצבה הכספי, את ניהול כוח האדם בעירייה והעסקתו ואת העסקתם של יועצים חיצוניים וכן את הפעילות של תאגיד על"ה.

הביקורת נעשתה ביחידות שונות בעירייה ובהן מינהל הכספים (להלן - הגזברות), אגף משאבי אנוש (להלן - משא"ב), לשכת הייעוץ המשפטי, אגף מינהל, שיטור וביטחון, במחלקת הגינון ובתאגיד על"ה. בדיקות השלמה נעשו במשרד הפנים - באגף כוח אדם ושכר ברשויות המקומיות (להלן - אגף כוח אדם) - ואצל הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר (להלן - הממונה על השכר במשרד האוצר).

התכנית להסדר ההבראה⁵

העירייה צברה גירעונות כספיים בסכומים ניכרים. הגירעונות המצטברים בסוף השנים 2006-2008 הסתכמו בכ-167 מיליון ש"ח, בכ-143 מיליון ש"ח ובכ-97 מיליון ש"ח בהתאמה, לאחר שהעירייה קיבלה הלוואות להקטנת הגירעונות במרוצת אותן שנים. רואה חשבון שמינה משרד הפנים בדק את הדוחות הכספיים של העירייה וקבע בהסתייגותו למאזנים שיש להגדיל את הגירעונות הרשומים בהם (כפי שיובא להלן).

על פי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב), סעיף 24(ב), "שר הפנים רשאי לקבוע לרשות מקומית את שיא כוח האדם שלה וכן על פי החלטת ממשלה, להורות לה להפחית את תקציבה או את שיא כוח האדם שלה בסכום או בשיעור שיקבע". בסעיף 26(א) לחוק נקבע כי "ראה שר הפנים שרשות מקומית עושה אחד מהדברים המפורטים בסעיף 25(א)^[6] רשאי הוא להפחית את סכום החריגה מסכום המענק שקבע לאותה רשות מקומית וכן לנקוט צעדים כאמור בסעיף 25(ב) (1) ו-(2)".

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים (להלן - חוזר מנכ"ל) 2/2006, הודן בין השאר בנוהל הגשת תכנית הבראה, נקבע כי "רשויות החורגות בשכר ובכוח אדם יידרשו במסגרת התכנית לבטל חריגות אלו ואף לפטר עובדים. בתום שלושה רבעונים מתאריך החתימה על התכנית ייבחן ביצוע התיקונים. העברות המענקים או האשראי לרשות אשר לא תבצע את התיקונים הנדרשים - יופסקו". עוד צוין בחוזר כי "הרשות תציג דוח חתום על ידי ראש המועצה המפרט את שמות היועצים החיצוניים המועסקים על ידה, תפקידם וגובה שכרם".

-
- 5 ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2008 (2009), "תכניות ההבראה ברשויות המקומיות - תכנון ויישום", עמ' 3-65.
 - 6 מבצעת עבודה או פעולה ללא הקצבה בתקציב המאושר, מעסיקה עובדים במשרות שאין להן הקצבה בתקציב המאושר.
 - 7 הוראה להפסיק את העסקתם של עובדים המועסקים בחריגה מהתקציב או משיא כוח האדם.

בסעיף 142ד לפקודת העיריות נקבע כי בתכנית ההבראה יפורטו בין השאר יעדי התכנית והדרכים להשגתם ובכלל זה (א) מקורות המימון לתכנית לרבות מקורות המימון להסדר חובות העבר; (ב) אמצעי ההתייעלות שתנקוט העירייה לרבות צמצום הוצאותיה ופיטורי עובדים; (3) לוח זמנים לביצוע הוראות התכנית, מועד השלמת ביצועה והתניית העברתן של הקצבות כספי ההבראה מתקציב המדינה, אם נקבעו כאלה, בעמידה בלוח הזמנים האמור.

ביולי 2007 הכין אגף התקציבים במינהל לשלטון המקומי שבמשרד הפנים תכנית להסדר הבראה לעירייה. בספטמבר 2007 חתמו ראש העירייה, הגזבר והמנכ"ל על התכנית להסדר ההבראה, ומועצת העירייה אישרה אותה בפברואר 2008.

מטרת התכנית להסדר ההבראה הייתה להביא את העירייה לאיזון בתקציבה השוטף משנת 2008 ואילך. העירייה התחייבה בין השאר שלא לקלוט עובדים חדשים ולא לשלם תוספות שכר אלא באישור אגף כוח אדם. עוד התחייבה כי תבטל את תוספות השכר החריגות שנתנה לעובדים בניגוד לחוק יסודות התקציב. מתן היתר האשראי לכיסוי הגירעון המצטבר ייעשה בשלבים ויהיה מותנה בביצוע חלקה של העירייה בתכנית כמפורט בה על כל נספחיה. בנספח לתכנית נקבע כי אישור ההלוואות לעירייה ייעשה ב"כפוף לבדיקת עמידת הרשות ביעדים שנקבעו בהסדר מידי רבעון בכל שנה במהלך השנים 2007 עד 2009". משרד הפנים יעמיד רואה חשבון מטעמו (להלן - הבודק) שיפקח על יישומה ויבדוק את דיווחי השכר של העירייה לשם בקרה ופיקוח עליה ולהבטחת עמידתה ביעדי התכנית. בתכנית התנה משרד הפנים את אישור ההלוואות לעירייה בעמידתה ביעדי התכנית להסדר ההבראה מדי רבעון, משנת 2007 ואילך.

הצגה לא נאותה של הגירעונות במאזנים השנתיים

בנספח 1 לתכנית הסדר ההבראה (להלן - נספח 1) התחייבה העירייה כי בסוף שנת 2007 לא יעלה הגירעון השוטף על 2.59 מיליון ש"ח; שנת 2008 תסתיים בלא גירעון בתקציב הרגיל; ושנת 2009 תסתיים בלי גירעון וללא מחזור של הלוואות. לצורך כיסוי הגירעון המצטבר של העירייה לסוף שנת 2006 והגירעונות השוטפים החזויים לשנים 2007-2009 התחייב משרד הפנים לאשר לעירייה הלוואות לזמן ארוך בסך 72 מיליון ש"ח וכן הלוואות נוספות לזמן ארוך בסך של כ-12 מיליון ש"ח בכל אחת מהשנים 2007-2008 לצורך הקטנת פירעון המלוות, וגם זאת בכפוף לעמידתה ביעדי התכנית.

הביקורת העלתה כי במאזן לסוף השנה, 31.12.2007, רשמה העירייה עודף בתקציבה השוטף בסך 143,000 ש"ח, ב-31.12.2008 רשמה עודף שוטף בסך 171,000 ש"ח וב-31.12.2009 רשמה עודף בסך 229,000 ש"ח. עוד עולה כי במאזנים הכספיים של העירייה הוצגו גירעונות מצטברים שהסתכמו בשנים 2007-2009 ב-143.4 מיליון ש"ח, ב-97.7 מיליון ש"ח וב-84.9 מיליון ש"ח בהתאמה, על אף שהעירייה קיבלה באישור משרד הפנים מלוות להקטנת הגירעונות במרוצת אותן השנים.

רואה החשבון שמינה משרד הפנים לבדוק את הדוחות הכספיים השנתיים של העירייה קבע שיש להגדיל את הגירעונות הרשומים במאזנים, מאחר שהעירייה העבירה כספים מקרנות הפיתוח לתקציב הרגיל, אף על פי שבחשבון הקרנות לא היו יתרות. לגבי שנת 2007 דרש רואה החשבון להגדיל את הגירעון השוטף בכ-7 מיליון ש"ח ואת הגירעון המצטבר בכ-6 מיליון ש"ח; לגבי שנת 2008 דרש להגדיל את הגירעון השוטף בכ-20 מיליון ש"ח ואת הגירעון המצטבר בכ-24 מיליון ש"ח; ולגבי שנת 2009 דרש להגדיל את הגירעון השוטף בכ-4.5 מיליון ש"ח ואת הגירעון המצטבר בכ-6.7 מיליון ש"ח.

עיריית חדרה

בביקורת נמצא כי למרות ההסתייגויות החמורות של רואה החשבון ממהימנות המאזנים, אישר משרד הפנים לעירייה בשנים 2007-2009 הלוואות בסך 47.6 מיליון ש"ח לכיסוי הגירעון המצטבר והלוואות בסך 34 מיליון ש"ח לכיסוי הגירעון השוטף.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי מן הראוי שהגירעונות המוצגים במאזניה ישקפו נאמנה את מלוא גירעונותיה התקציביים.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי בשל הסתייגות רואה החשבון לגבי מהימנות המאזנים ואי-עמידתה של העירייה ביעדי התכנית להסדר ההכרזה, מן הראוי שהיה נמנע מלהוסיף ולהעביר לה כספים לכיסוי גירעונותיה.

בתשובות משרד הפנים למשרד מבקר המדינה מאפריל 2011 ומיוני 2011 (להלן - תשובת משרד הפנים) צוין, בין השאר, כי "במסגרת תכנית ההתייעלות לעיריית חדרה לשנים 2007-2009... הוקצו לרשות הלוואות לכיסוי גרעון בסך כולל של 72 מיליון ש"ח, כמו כן הוקצו הלוואות לאיזון התקציב הרגיל לאורך שנות התכנית. הלוואות האיזון אושרו... בכל שנה בהתאם למתווה הקבוע בתכנית ההתייעלות... באופן בלתי תלוי בעמידה ביעדי התכנית". עוד נמסר בתשובת משרד הפנים כי הוא ביצע ביקורת מיוחדת בנושא היתרה השלילית בקרנות הפיתוח ובעקבות הביקורת "הרשות נדרשה לתקן את הרישומים... כך שהרישום בקרנות ייחס באופן נאות... הובהר לרשות כי הקצאת יתרת הלוואות לכיסוי גרעון שלא מומשו מותנית בתיקון הרישומים לא יאוחר מדוח הביקורת לשנת 2010".

בתשובת השלמה של העירייה למשרד מבקר המדינה ממאי 2011 (להלן - תשובת השלמה) ציינה העירייה כי "כל העברות כספים מקרנות פיתוח, לתב"רים [תקציבים בלתי רגילים] נערכו באישור משרד הפנים לאחר שבדק את היתרה בקרנות הפיתוח וההעברה לתקציב השוטף נערכה בהתאם לנוסחה שנקבעה ע"י משרד הפנים ועל סמך תקציב מאושר...". עוד ציינה העירייה בתשובה השלישית שמסרה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2011 (להלן - התשובה השלישית) כי המחלוקת נסבה על צורת הרישום החשבונאי של ההעברות מקרנות הפיתוח לתב"רים ולתקציב השוטף, וכי בישיבה שקיימה העירייה עם מנכ"ל משרד הפנים באפריל 2011 התקבלו הסכרי העירייה לאופן הרישום החשבונאי הנכון, והיתרות תוקנו בדוחות העירייה לסוף דצמבר 2010.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי אחד התנאים בתכנית להסדר ההכרזה הוא עמידה ביעדיה, ועל כן תשובתו אינה ברורה.

תשובת השלמה של העירייה, לפיה היא פעלה באישור משרד הפנים, אינה מתיישבת עם תשובת משרד הפנים. עם זאת, העירייה תיקנה את הרישומים בחשבון קרנות הפיתוח בדוח הכספי לשנת 2010.

דוח מיוחד על פעולות העירייה

במאי 2007 החליט הממונה על מחוז חיפה במשרד הפנים למנות רואה חשבון חיצוני שיבדוק את חוזי ההעסקה של יועצים ונותני שירותים בעירייה וכן את עלויות השכר של העובדים בשנים 2003-2006; במאי 2008 הגיש רואה החשבון לממונה על המחוז את הדוח שהכין (להלן - הדוח המיוחד).

הדוח המיוחד חשף ליקויים רבים בתהליך העסקת עובדים בעירייה וצוין בו שעלויות השכר הגבוהות היו בין הגורמים לגירעונות העירייה בשנים הללו. בין השאר צוין בדוח שהעירייה העסיקה יועצים ונותני שירותים בתפקידים שבהם הועסקו עובדי עירייה, וכך נוצרה כפילות בתפקידים. העירייה אף העסיקה יועצים משפטיים רבים בעלויות כספיות גדולות שהסתכמו במאות אלפי שקלים בשנה. העירייה שהייתה מצויה בהליכי הבראה, הייתה אמורה להקטין את מספר עובדיה, אלא שהיא הגדילה את מספר העובדים וכתולדה מכך את עלויות השכר. עוד צוין בדוח שהעירייה שילמה תוספות שכר בניגוד לחוק ולהסכם הקיבוצי, והדבר יוביל להחמרת מצבה הכספית.

נמצא כי גם לאחר קבלת ממצאי הדוח המיוחד, לא תיקנה העירייה את הליקויים, לרבות הקטנה של עלויות השכר.

בתשובת העירייה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2011 (להלן - תשובת העירייה) צוין בין השאר כי הדוח המיוחד "בדק זווית צרה ביותר של נושא העסקה ומסיבה זו, הבדיקה מלכתחילה הייתה מוטעה". עוד ציינה העירייה כי הדוח המיוחד לא קיבל כל מעמד מחייב.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה על כי התעלמה מממצאי הדוח המיוחד ולא תיקנה את הליקויים שעליהם הצביע, דבר שהיה עשוי לשפר את מצבה הכספית. עוד יוער כי אם סברה העירייה "שהבדיקה מלכתחילה הייתה מוטעה", היה עליה לפנות אל משרד הפנים ולערער על ממצאי הדוח המיוחד ולא להתעלם ממנו.

המשך ביצוע התכנית להסדר ההבראה

מאחר שהעירייה לא עמדה ביעדי התכנית להסדר ההבראה בשנים 2007 ו-2008 כאמור לעיל, התקיים דיון - באוגוסט 2009 - והשתתפו בו נציגי העירייה ונציגי משרד הפנים, בהם מנכ"ל המשרד, מנהל המינהל לשלטון המקומי ומנהל אגף כוח אדם. בעקבות הדיון אישר משרד הפנים לעירייה הלוואות איזון נוספות בסכום של 25 מיליון ש"ח, שבאמצעותן אמורה העירייה להגיע בשנת 2013 לתקציב מאוזן: בשנת 2009 אושרו הלוואה של 6 מיליון ש"ח לאלתר; והלוואה נוספת של 4 מיליון ש"ח בכפוף לקבלת אישור מאגף כוח אדם על ביטול כל תשלומי השכר החריגים שהעירייה נהגה לשלם; יתרת הלוואות אמורה לעבור לעירייה בשנים 2010 עד 2013.

בביקורת עלה כי העירייה מימשה בשנת 2009 את הלוואות בסך 10 מיליון ש"ח באישור משרד הפנים, אף שאגף כוח האדם לא הודיע לאגף התקציבים באותו משרד שהעירייה ביטלה את כל חריגות השכר כדרוש בעניין זה (ראו להלן).

בתשובת משרד הפנים צוין בין השאר שהלוואה בסך 4 מיליון ש"ח אושרה לעירייה "בעקבות בדיקת חריגות השכר ע"י העירייה... וע"י הממונה על השכר באוצר ואגף כ"א ושכר במשרד הפנים".

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי אישר את הלוואה בסך 4 מיליון ש"ח בלי שהעירייה ביטלה את כל חריגות השכר, כנדרש בתכנית להסדר ההבראה.

דוחות הבודק מטעם משרד הפנים

בנספח 1 לתכנית להסדר ההבראה נקבע כי הבודק יגיש למשרד הפנים דוחות רבעוניים, ועל יסוד דוחות אלה יחליט המשרד אם לאשר מלוות לעירייה. כמו כן יפקח הבודק על עמידתה של העירייה בהנחיותיו לצמצום מספר המשרות כדי להקטין את עלויות כוח האדם שלה.

הועלה כי כבר בדוחות הרבעוניים לשנת 2008 הצביע הבודק על גידול במשרות העובדים בהשוואה לשנה הקודמת, והמליץ לאשר רק מחצית מההלוואות שהוקצבו לעירייה בתכנית להסדר ההבראה. גם בשנת 2009 ציין הבודק בדוחותיו כי אמנם הגזברות דיווחה על צמצום בהוצאות השכר, אולם בפועל לא עמדה העירייה ביעדי התכנית. בסוף שנת 2009 המליץ הבודק לשחרר את יתרת הכספים שנותרה, בתנאי שהעירייה תחזיר ב-2010 לחשבון הקרנות את הכספים שבהם השתמשה לכיסוי גירעונה - השוטף והמצטבר. ברוח הרבעוני של הבודק לסוף מרץ 2010 הוא ביקש מאגף התקציבים במשרד הפנים שלא להעביר לעירייה את הכספים המיועדים לה בשל חריגות בשכר ובמשרות.

נמצא כי משרד הפנים לא דן בממצאי הבודק ובהמלצותיו ואישר לעירייה לקבל בשנים 2007-2009 הלוואות בסך 81.6 מיליון ש"ח.

משרד הפנים ציין בתשובתו כי לצורך הגברת התיאום בין אגף התקציבים לאגף כוח אדם במשרד ובעקבות העלאת העניין על ידי האגף לכוח אדם, הורה מנהל המינהל לשלטון מקומי כי נציג האגף ישתתף בכל דיון של המינהל בעניין תכנית ההבראה ברשות מקומית.

משרד מבקר המדינה העיר כי למרות אי-עמידתה של העירייה ביעדי התכנית להסדר ההבראה ולמרות הדוחות שהגיש הבודק לאגף התקציבים ולמרות ההסתייגויות של רואה החשבון מהדוחות הכספיים בנוגע להיקף הגירעונות, אישר משרד הפנים הזרמת כספים לעירייה שהסתכמו בשנים 2007-2009 בסך של 81.6 מיליון ש"ח. היה על משרד הפנים לדרוש מהעירייה את מילוי התחייבויותיה בטרם אישר לה את סכומי העתק האמורים.

לפי הוראות סעיף 142ב לפקודת העיריות [נוסח חדש] (תיקון: התשס"ד, התשס"ה), השר רשאי למנות לעירייה חשב מלווה, אם שיעור הגירעון השוטף שלה לפי הדוח המבוקר האחרון הוא 10% או יותר, ושיעור הגירעון המצטבר שלה הוא 15% או יותר מתקציבה, או אם תקציב העירייה או ענייניה הכספיים האחרים מנוהלים באופן לא תקין.

התקציב המאושר של העירייה לשנת 2008 הסתכם בכ-416 מיליון ש"ח. הגירעון המצטבר המתוקן בתקציב הרגיל בסוף דצמבר 2008 עמד על כ-122 מיליון ש"ח (הסכום כולל גירעון של כ-22 מיליון ש"ח שהעירייה לא כללה במאזן, בניגוד לחוות דעתו של רואה החשבון). הגירעון היווה אפוא כ-29% מתקציב העירייה באותה שנה. התקציב המאושר של העירייה לשנת 2009 הסתכם בכ-407.6 מיליון ש"ח. הגירעון המצטבר המתוקן בתקציב הרגיל בסוף דצמבר 2009 עמד על כ-91.7 מיליון ש"ח (כולל גירעון של כ-6.7 מיליון ש"ח שהעירייה לא כללה במאזן כדרוש לפי חוות דעת רואה החשבון). הגירעון היווה כ-22.5% מתקציב העירייה בשנה זאת.

נמצא שמשרד הפנים לא מינה לעירייה חשב מלווה, הגם שהגירעונות המצטברים בסוף שנות הכספים 2008 ו-2009 חרגו במידה ניכרת מהשיעור שנקבע בפקודת העיריות כגורם המצדיק את מינויו.

בתשובת משרד הפנים צוין כי במסגרת שדרוג תכנית ההתייעלות הוא בוחן שנית את הצורך במיניו חשב מלווה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי בנסיבות העניין ובשל שיעור הגירעון, היה עליו למנות לעירייה חשב מלווה כפי שהוסמך לעשות לפי פקודת העיריות.

ניהול כוח האדם ועלות השכר בעירייה

אחד המרכיבים המרכזיים בתכנית להסדר ההכרה לצמצום הגירעונות הכספיים הוא צמצום עלות השכר, והדבר אמור לבוא לידי ביטוי בין השאר בצמצום כוח האדם.

העסקת עובדים והתקשרות עם יועצים ונותני שירותים

העירייה מעסיקה עובדים במשרות מוניציפליות הממומנות מכספיה (להלן - משרות מוניציפליות) ועובדים במשרות ייעודיות המאושרות וממומנות בידי משרדים ייעודיים, בהם משרד החינוך, משרד התרבות והספורט ומשרד הרווחה (להלן - משרות ייעודיות). העסקתם מתבצעת כדלקמן: (א) עובדים בכירים לרבות עובדים בתפקידים סטטוטוריים (להלן - עובדים סטטוטוריים)⁸ מועסקים באמצעות חוזה בכירים ושכרם נגזר משכרו של מנכ"ל העירייה; (ב) עובדים שונים מועסקים באמצעות חוזה אישיים ושכרם נקבע על ידי העירייה; (ג) עובדים קבועים ששכרם משולם על פי הנחיות ונהלים של משרד הפנים לפי תפקידם, דרגתם, הוותק שצברו וכיוצא באלה; (ד) יועצים ונותני שירותים בתחומים שונים המועסקים באמצעות חוזה קבלניים שבהם נקבעים תנאי ההתקשרות עם.

כאמור, העירייה התחייבה בתכנית להסדר ההכרה שלא להעסיק עובדים חדשים בכל דרך שהיא (לרבות מחברות כוח אדם, תמורת חשבונות ועוד) נוסף על אלה שהועסקו במועד החתימה על התכנית להסדר ההכרה, אלא באישור אגף כוח אדם במשרד הפנים.

משרד מבקר המדינה בדק את עמידתה של העירייה בהתחייבות זו. נבדק מספר העובדים שהועסקו בעירייה בשנים 2008 ו-2009 לעומת מספרם בשנת 2007. במניין העובדים נכללו הן עובדים קבועים והן עובדים המועסקים באמצעות חוזה אישיים. לשם ביצוע הבדיקה השווה משרד מבקר המדינה נתונים שקיבל מאגף משא"ב לנתונים שנכללו בדוחות הכספיים של העירייה, ואלה התבססו על נתוני הגזברות לשנים האמורות.

הבדיקה העלתה כי קיימת אי-התאמה בין נתוני אגף משא"ב לבין נתוני הגזברות בעירייה. נמצא פער גדול מאוד בין נתוני אגף משא"ב לבין הגזברות בכל הנוגע למצבת העובדים ולמספר המשרות בין השנים 2007-2009. כך למשל, בשנת 2009, על פי נתוני אגף משא"ב, הסתכמה מצבת העובדים ב-1,322 ואילו על פי הדוחות הכספיים שהתבססו על נתוני הגזברות - הסתכמה ב-974 עובדים.

8 התפקידים הסטטוטוריים שאושר לאישים באמצעות חוזה העסקה של בכירים לפי חוזר מנכ"ל המאוסר מחודש דצמבר 2002 הם: מנכ"ל, גזבר, מהנדס עיר, יועץ משפטי ומבקר פנים.

עיריית חדרה

העירייה ציינה בתשובתה כי אין בידה נתונים ומסמכים המסבירים את אי-ההתאמה האמורה, ומכל מקום היא מינתה צוות לבדיקתה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי הפער בין נתוני אגף משא"ב לנתוני הגזברות מצביע על ניהול לקוי של נתוני כוח האדם בעירייה. מן הראוי שהעירייה תבדוק את הסיבות לאי-ההתאמה ותוודא שנתוני שני האגפים יהיו זהים.

לצורך השוואה של נתוני המועסקים והמשרות בשנים 2008 ו-2009 לנתוני שנת 2007 התבסס משרד מבקר המדינה על נתוני אגף משא"ב - האחראי להעסקת עובדים ומופקד על ריכוז הנתונים הנוגעים להם. מהשוואת הנתונים עולה שמספר המועסקים ומספר המשרות עלה בשנים 2008 ו-2009 לעומת שנת 2007: בשנת 2008 העסיקה העירייה 115 עובדים ב-37 משרות נוסף על אלה שהועסקו ב-2007; ובשנת 2009 העסיקה 142 עובדים ב-37.9 משרות נוסף על אלה שהועסקו ב-2007.

מנתוני אגף משא"ב עולה בין היתר כי מינואר 2007 ועד סוף 2009 קיבלה העירייה 39 עובדים חדשים לתפקידים שונים, כגון עובדי תחזוקה, מוקדנים, עובדי הסיירת העירונית, פקידים ופקחים עירוניים ועוד, ונתנה להם מעמד קבוע. לא נמצא כי משרד הפנים אישר את העסקת 39 העובדים האמורים.

על פי הדוחות הכספיים של העירייה, עלויות השכר (בלי תשלומים לגמלאים) היו בשנת 2007 כ-116.9 מיליון ש"ח, בשנת 2008 הן גדלו בכ-5.8 מיליון ש"ח ובשנת 2009 - היו גדולות בכ-4.4 מיליון ש"ח לעומת שנת 2007.

בתשובתה ציינה העירייה בין השאר כי גייסה עובדים נוספים מטעמים שונים, כגון פרישת עובדים וגידול האוכלוסייה, ועשתה זאת באישור הגורמים המוסמכים שבמשרד הפנים.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי קלטה 39 עובדים חדשים בשנים 2007-2009 בניגוד להתחייבותה להקפיא קבלת עובדים. כפועל יוצא מכך הגדילה את העלות של הוצאות השכר. יתרה מזאת, מתן מעמד קבוע לעובדים אלה יצר מחויבות כספית לטווח הארוך.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים על שאישר הלוואות ומימון כספי לכיסוי גירעונותיה של העירייה, אף על פי שהעירייה קלטה עובדים חדשים בניגוד להתחייבותיה וכתוצאה מכך גדלו הוצאות השכר שלה לעומת שנת 2007.

העסקה באמצעות חוזים אישיים

עובדים המועסקים על פי חוזה אישי: נוסף על העובדים הקבועים העירייה מעסיקה כאמור עובדים באמצעות חוזים אישיים. להלן נתונים לגבי העובדים שהעסיקה העירייה בחוזים אישיים בשנים 2007-2009:

מספר החוזים האישיים (כולל העסקה בתפקידים סטטוטוריים)

השנה	לפי נתוני הגזברות	לפי נתוני משא"ב	ההפרש
2007	138	140	2
2008	164	188	24
2009	154	188	34

מהטבלה עולה כי גם לגבי העסקת עובדים באמצעות חוזה אישי קיימת אי-התאמה בין הנתונים שהתקבלו מאגף משא"ב לבין נתוני הגזברות.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי מן הראוי שתבדוק גם את הסיבות לאי-ההתאמה בנתונים אלה ותוודא שיהיו זהים.

העסקה לפי חוזים אישיים בלא אישור משרד הפנים: בפברואר 2007 הוציא מנהל אגף כוח אדם שבמשרד הפנים הנחיות למנכ"ל מרכז השלטון המקומי בנושא העסקה לפי חוזה אישי של עובדים שאינם סטטוטוריים (להלן - הנחיות לחוזה אישי). תכלית ההנחיות הייתה להסדיר את נושא העסקת העובדים הבכירים בשכר הנגזר משכר המנכ"ל; כמו כן, לקבוע כללים שעל פיהם יועסקו עובדים מומחים ובעלי תפקידים שימשו כעוזר או כמנהל לשכת ראש הרשות.

לפי ההנחיות לחוזה אישי, בעירייה שבתחום שיפוטה 50,000-100,000 תושבים, מספר המועסקים באמצעות חוזים אישיים יהיה כדלקמן: מנכ"ל ועוד ארבעה עובדים סטטוטוריים, שישה עובדים ברמה של מנהלי אגפים, חמישה עובדים ברמה של סגני מנהלי אגפים, 14 מומחים בתחומי הכלכלה, המשפטים המחשוב וכיוצא באלה ושני עוזרים לראש העירייה (בסך הכול 32 מועסקים - להלן - עובדים בכירים). חוזה העסקה של עובדים אלה (להלן - חוזה אישי מוניציפלי) יוכן בידי משרד הפנים ויאושר מראש בידי אגף כוח אדם.

משרד הפנים הבהיר כי רשויות שמיצו את מספר המועסקים בחוזים אישיים מוניציפליים לפי הנחיותיו לא יוכלו להעסיק עובדים נוספים ללא אישורו המוקדם. בהנחיות הובהר שבקשות של רשויות שתקציבן אינו מאוזן לא יאושרו.

מנתוני הטבלה שלעיל עולה כי אף שלפי הנחיות משרד הפנים יכלה העירייה להעסיק באישור המשרד באמצעות חוזים מוניציפליים 32 עובדים (בהם עובדים סטטוטוריים), על פי נתוני אגף משא"ב, בסוף שנת 2009 העסיקה באמצעות חוזים אישיים 188 עובדים (פי שישה מהמותר). 17 מהם (בהם עובדים סטטוטוריים) הועסקו באמצעות חוזה בכירים באישור משרד הפנים, והיתר - 171 עובדים - הועסקו באמצעות חוזה אישי בלא אישורו, 55 מהם במשרות מוניציפליות (לגבי המשרות שבהן הועסקו, ראו להלן).

בתשובת ההשלמה ציינה העירייה כי רוב העובדים שפורטו בדוח הם עובדים זמניים או עובדים שמקור המימון של העסקתם הוא חיצוני.

משרד מבקר המדינה העיר בחומרה לעירייה כי גם להעסקתם של עובדים זמניים שממומנים ממקור חיצוני - נדרש אישור ממשרד הפנים. בהעסיקה 171 עובדים באמצעות חוזים אישיים בלי שקיבלה את אישור משרד הפנים לכך, חרגה העירייה מההנחיות להעסקה בחוזה אישי. פעולות אלו נעשו למרות התחייבותה בתכנית להסדר ההכרזה שלא לקלוט עובדים חדשים בכל דרך שהיא ללא אישור של משרד הפנים.

ועדת חריגים

בהנחיות לחוזה אישי נקבע כי תוקם ועדת חריגים שבה יכהנו מנכ"ל משרד הפנים והממונה על השכר במשרד האוצר, והיא תעסוק בבדיקה ובאישור של החוזים האישיים ושל תנאי העסקה שנקבעו באותם חוזים ובבדיקת כישורי העובדים המועסקים באמצעות חוזים אלה (להלן - ועדת החריגים).

נמצא כי העירייה לא העבירה לאישור ועדת החריגים את מרבית החוזים האישיים של המועסקים בה, כנדרש בהנחיות. ממסמכים שהתקבלו מהממונה על השכר עולה כי בנובמבר 2009 ביקשה העירייה את אישורו לגבי שמונה חוזים אישיים לעובדים בכירים שאינם סטטוטוריים. במרוצת שנת 2010 אושרו רק שישה מהם, והתנאי לאישורם היה שהעירייה תקזז את סכומי היתר שקיבלו ממנה עובדים אלה בעבר. עוד עלה כי בסיום הביקורת הוסיפה העירייה להעסיק באמצעות חוזה בכירים שני עובדים בלא אישור הממונה על השכר (ראו להלן בפרק הדין בחריגות השכר).

בתשובת הממונה על השכר במשרד האוצר מאפריל 2011 למשרד מבקר המדינה (להלן - תשובת משרד האוצר) צוין כי "העובדים המועסקים בחוזים אישיים ללא אישור משרדי האוצר ו/או הפנים יטופלו על ידי יחידת האכיפה ומשרד הפנים". עוד צוין בתשובה כי "עיריית חדרה מעסיקה עובדים רבים בחוזים אישיים, שלא על פי מתכונת החוזים המשותפים של מנכ"ל משרד הפנים והממונה על השכר... שיטת העסקה כזו מחייבת אישור מוקדם ומפורש של משרד הפנים ו/או משרד האוצר. בהעדר אישורים אלו יש לראות בשיטת העסקה זו הפרה של סעיף 29 לחוק יסודות התקציב".

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי העסקת 171 עובדים באמצעות חוזים אישיים בלא אישור של ועדת החריגים ובהתעלמות מוחלטת מחובתה לבקש אישור לגבי כלל העובדים שהועסקו בחוזים אישיים, מהווה הפרה בוטה של חוק יסודות התקציב.

העסקת עובדים במשרות מונציפליות

חוזר מנכ"ל 4/2004 בנושא העסקת עובדים באמצעות חוזים אישיים הנחה כי "לא תאושר העסקת עובדים בחוזים אישיים אם הרשות לא תמציא אישור מועצה לתקציב החוזה בתקציב המאושר של הרשות".

בחוזר מנכ"ל 7/2009 הונחו הרשויות המקומיות כי אין לקבל עובדים חדשים מכל סוג שהוא (במשרות הקבועות בתקן או לפי חוזים מיוחדים). בנוגע לעובדים אשר חוזה העסקתם הסתיימו ב-15.6.09, יהיה אפשר להאריך את העסקתם רק באישור ועדה שחבריה יהיו מנהל אגף כוח אדם והממונה על השכר והסכמי עבודה במינהל השלטון המקומי (להלן - ועדת החריגים של משרד

הפנים). אישורים אלה יינתנו בחתימת מנכ"ל משרד הפנים בלבד ורק לאיוש משרות חיוניות שלא ניתן לאיישן בעובדים מקרב עובדי הרשות.

בדיקת העסקתם של 55 עובדים שהועסקו בחוזים אישיים במשרות מוניציפליות העלתה בין השאר כי הם התקבלו לעבודה משנת 2002 ועד אמצע 2010. נמצא שהועסקו בתפקידים כגון במוקד העירוני, בפקוח העירוני ובמחלקת החופים. מדובר בתפקידים שניתן לאיישם באמצעות עובדי העירייה ולא בעובדים נוספים כממלאי מקום המועסקים בחוזה אישי.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי העסקה באמצעות חוזים אישיים עובדים כממלאי מקום בתפקידים שהיה אפשר לאיישם באמצעות גיוס עובדי עירייה. יצוין שהתנאים להעסקה בחוזים אישיים שהשכר המשולם לפיהם נגזר משכר מנכ"ל אינם חלים על התפקידים שבהם הועסקו, וממילא חוזים אלה לא היו מקבלים אישור ממשרד הפנים.

נמצא כי עלות שכרם הכוללת של העובדים שהתקבלו בשנים 2007-2010 הסתכמה ב-2.1 מיליון ש"ח; 3.2 מיליון ש"ח; 3.9 מיליון ש"ח; וב-3.8 מיליון ש"ח בהתאמה. עוד נמצא כי מועצת העירייה לא דנה בנחיצות העסקתם של העובדים ולא בחוזים האישיים שלהם, ונתונים אלה נטמעה במכלול סעיפי התקציב בלא שקיפות נאותה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים על שאינו מפקח כראוי על העירייה בנושא העסקת עובדים, במיוחד בשים לב להוצאות על כוח האדם הגדלות מדי שנה בשנה ולמספר המועסקים באמצעות חוזים אישיים, הגדול פי שישה מהמותר על פי ההנחיות. חריגה זו, הגורמת לעירייה הוצאות כספיות גדולות, נמשכת שנים רבות בלא השגחתו והתערבותו של משרד הפנים וגרמה להגדלת גירעון העירייה.

משרד הפנים ציין בתשובתו כי יפרסם בזמן הקרוב הנחיות חדשות לקליטת עובדים בעיריות שלפיהן יידרשו העיריות להגיש דוח שנתי על כלל העובדים. עוד ציין כי המידע והנתונים המופיעים בדוח הביקורת הועברו ליחידה לחיוב אישי לצורך בחינת החריגה הכוללת בעניין העסקת העובדים.

העסקת עוזר, יועץ אישי או מנהל לשכה לראש הרשות

לפי ההנחיות לחוזה האישי, ראש העירייה רשאי להעסיק עוזר או יועץ אישי בשכר וכן מנהל לשכה בשכר של 30%-40% משכר המנכ"ל (או עוזר לסגן ראש הרשות). כאמור, עוזר או יועץ אישי הוא בעל תפקיד בכיר, והעסקתו תהיה על פי אישור משרד הפנים לתקציב ולתקן העסקה. במתכונת זו יכולה העירייה להעסיק שני עובדים בלבד.

עוד הונחו הרשויות שלא להעסיק עוזר או יועץ לראש הרשות באמצעות מתן חשבונית אלא על פי חוזה שנוסחו דומה לחוזה המקובל בשירות המדינה, ועל משרד הפנים ומשרד האוצר לאשרו.

נמצא כי העירייה העסיקה שישה עובדים בתפקידי מנהל לשכה, עוזר או יועץ לראש העירייה ולסגנו, אף שמשרד הפנים אישר העסקת שניים מהם בלבד. להלן הפרטים:

1. יועץ לסיוע בגיוס תקציבי משלה: יועץ זה הועסק משנת 2007 לקידום תכנית ספציפית של העירייה מול הועדה המחוזית לתכנון ובנייה. נמצא כי העירייה הקצתה

עיריית חדרה

ליועץ זה לשכה מיוחדת סמוך ללשכת ראש העירייה, והוא הועסק כיועץ אישי לראש העירייה. בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2011 מסר היועץ כי "רק בשנת 2009 הוגדרתי לראשונה כיועץ ראש העיר וזאת לצרכי הצגתי כלפי חוץ". גם במסמך שהוציא גזבר העירייה למשרד הפנים בינואר 2010 הוגדר יועץ זה כ"יועץ ראש העירייה".

2. עוזר לממלא מקום ראש העירייה וסגנו : עוזר זה הועסק כעובד עירייה קבוע. בתשובת העירייה למשרד מבקר המדינה נאמר כי "אכן למשך פרק זמן מסוים סייע מר... לסגן ראש העירייה... מיד עם פיזור המועצה הוחזר העובד הקבוע למשרתו הקבועה".

3. עוזרת ראש העירייה לענייני קשרי ציבור וקהילה : במאי 2009 פרסמה העירייה מכרז פנימי לתפקיד "עוזר ראש העיר לענייני קשרי ציבור וקהילה". במכרז נקבע בין היתר כי התפקיד דורש כפיפות ישירה לראש העירייה. לתפקיד נבחרה עובדת עירייה קבועה שבתפקידה הקודם הועסקה כמזכירה בלשכתו של ראש העירייה.

4. מנהלת לשכת ראש העירייה : בשנת 2005 מונתה אחת מעובדות העירייה לתפקיד מנהלת לשכת ראש העירייה. נמצא כי היא שימשה בתפקיד זה עד אוקטובר 2010, המועד שבו מונתה לתפקיד סגנית לדובר העירייה.

הועלה כי מימון העסקתם של ארבעת העוזרים והיועצים הנוספים כרוך בהוצאות המסתכמות בכ-1 מיליון ש"ח לשנה מכספי העירייה. הדבר מגדיל אפוא את הוצאותיה ומצביע על התנהלותה הבזבזנית, שלא לפי התחייבויותיה בתכנית להסדר ההבראה.

בתשובתה ציינה העירייה כי יועץ אחד כיהן בתור יועץ למהנדס העירייה עד שנת 2009, ובשל ניסיונו המיוחד הוגדר כיועץ לעירייה - ודאי שלא לראש העירייה. היועץ השני שימש פרק זמן מסוים עוזר לסגן ראש העירייה. היועץ השלישי תפקד משנת 2005 כמנהל לשכה, והרביעי - יועץ לענייני ציבור וקהילה ממאי 2009. עוד ציינה העירייה בתשובתה כי משרד הפנים אישר לה להעסיק עובדים בארבע משרות אמון כבר בדצמבר 2005.

מתשובת משרד הפנים עולה כי בניגוד לתשובת העירייה, לא היה ידוע לו על העסקת היועצים, וכי המידע והנתונים הועברו ליחידה לחיוב אישי.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי למרות ההנחיות של משרד הפנים בנוגע להעסקה באמצעות חוזה אישי, היא העסיקה עד סוף שנת 2009 שישה עוזרים ויועצים במקום שניים שאישר המשרד.

משרד מבקר המדינה העיר גם למשרד הפנים על שלא פיקח כראוי על העסקת היועצים לראש העירייה, וכך אפשר לעירייה להעסיק שישה יועצים במקום השניים שאישר ולחרוג מהיעדים שהתחייבה להם בתכנית להסדר ההבראה.

העסקת יועצים חיצוניים

בחוזר מנכ"ל 10/2004 נקבע כי "יש להעסיק יועצים חיצוניים רק בתחומים בהם יש הצדקה להיעזר בשירותים מסוג זה ובהתאם לכל דין". עוד נקבע כי אין להעסיק יועצים שאינם עובדי

הרשות בתפקידים שמעצם טיבם צריכים להיות מאוישים בעובדי הרשות או במקביל לעובד רשות הממלא תפקיד דומה.

בחוזר מנכ"ל מיוחד 2/2006 בנושא תכניות הבראה נקבע שרשויות שהגישו תכניות הבראה לאישור משרד הפנים יצרפו לתכנית דוח חתום בידי ראש הרשות המפרט את שמות היועצים החיצוניים המועסקים ברשות, תפקידם ושכרם.

1. נציגי משרד מבקר המדינה ביקשו במרץ 2010 מגזבר העירייה רשימה מעודכנת של כל היועצים החיצוניים המועסקים בחוזים ואת סך ההוצאות עבור שירותיהם. ואולם, לעירייה לא הייתה רשימה מעודכנת של היועצים המועסקים ומידע מרוכז על עלות שכרם. רק בינואר 2011 הועברה למשרד מבקר המדינה רשימה של 23 יועצים חיצוניים שהעירייה העסיקה בשנים 2008-2010. הרשימה כללה 13 יועצים משפטיים, רואה חשבון, עוזר לראש העירייה, יועץ גינון ושבעה יועצים נוספים בתחומים שונים. העירייה ציינה שלא כללה ברשימה יועצים הנדסיים.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה על שלא היו בידה משך יותר מחצי שנה נתונים זמניים ומעודכנים על היועצים החיצוניים שהיא מעסיקה. היעדר נתונים אלה מצביע על חוסר שליטה ופיקוח בהיקף כוח האדם שהיא מעסיקה ובעלות העסקתו.

2. משרד מבקר המדינה בדק כמה חוזי התקשרות שנחתמו בין העירייה ובין יועצים חיצוניים בתחומים שונים. הביקורת העלתה שהעירייה לא קבעה כללים מוגדרים להעסקתם ולא קבעה אמות מידה והיקפים כספיים לתפקידים שיאיישו. בנוסף העירייה נוהגת לזקוף את הוצאות שכרם של היועצים לחובת תקציב הפעולות של כל מחלקה, במקום לחייב את סעיף הוצאות השכר. יוצא אפוא שסעיף הוצאות השכר בדוח הכספי של העירייה אינם משקפים את שכר היועצים. עניין זה לא רק משבש את המעקב אחר ההוצאות עבור כל היועצים אלא גם יוצר חוסר שקיפות בדיווחים בנוגע אליהם.

מבדיקת דיווחי הגזברות למשרד הפנים עלה כי ב-2007 וב-2008 דיווחה העירייה על העסקת שמונה יועצים בעלות של כ-2.2 מיליון ש"ח ו-1.9 מיליון ש"ח בהתאמה, ובשנת 2009 - על העסקת תשעה יועצים בעלות של כ-2 מיליון ש"ח. נמצא כי הגזברות של העירייה לא כללה בדיווחים האמורים את כל היועצים החיצוניים שהועסקו, כנדרש בחוזר מנכ"ל 2/2006. כך למשל, בדיווחי השנים 2007 ו-2008 לא צוינו שני יועצים שהתקבלו לעבודה כבר בשנת 2007; האחד שימש כיועץ משפטי והשני - יועץ לראש העירייה.

יתרה מכך, משרד הפנים לא דרש מהעירייה רשימת יועצים המפרטת את שמותיהם, תפקידם ושכרם לפי דרישות חוזר מנכ"ל 2/2006.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי דיווחיה למשרד הפנים היו חלקיים ולא שיקפו נכונה את כלל הוצאותיה בגין העסקת יועצים חיצוניים מדי שנה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי לא פיקח כראוי על העירייה, המצויה בתכנית להסדר הבראה, אף שהיה לו מידע המלמד שהוצאות השכר והעסקת יועצים הן מבעיותיה העיקריות, כפי שעולה גם מהדוח המיוחד שנערך ביזמתו בשנת 2008.

העסקת יועצים משפטיים חיצוניים

1. במחלקה המשפטית של העירייה הועסקו בשנת 2009 חמישה עורכי דין במעמד של עובדי עירייה. הועלה כי נוסף עליהם, התקשרה העירייה בחוזים עם 13 עורכי דין כיועצים משפטיים חיצוניים. הנושאים שבהם עסקו כללו בין השאר ייעוץ שוטף וייצוג בתביעות בנושא רשויות מקומיות, תביעות בנושאי דיני עבודה, תביעות בנושא השוק העירוני ורישום עסקאות מקרקעין.

נמצא כי עלות העסקתם של היועצים המשפטיים החיצוניים הסתכמה בשנת 2008 ב-1.44 מיליון ש"ח, ובשנת 2009 גדלה ל-2.4 מיליון ש"ח.

בתשובתה ציינה העירייה כי נדרשה להעסיק יועצים חיצוניים בשל המעמסה על המחלקה המשפטית, וכי היא מעסיקה יועצים משפטיים חיצוניים על פי צרכיה בהתאם למומחיותם בנושאים העומדים על הפרק.

יצוין כי בדוח המיוחד שנערך כאמור בשנת 2008 כבר הוער לעירייה על היועצים המשפטיים הרבים שהיא מעסיקה ועל ההוצאה הניכרת שלה עבור שירותיהם, והוטל ספק בהצדקה שבהעסקת יועצים משפטיים כה רבים. בין השאר נכתב בדוח המיוחד כי "לא מצאנו לכך כל הצדקה וטיעונים המניחים את הדעת כנראה שצריך לעשות בדיקה של נושא זה בעתיד". נמצא שגם בעקבות הדוח המיוחד לא פעלה העירייה לצמצום הוצאותיה עבור הייעוץ המשפטי, אם באמצעות הקטנת מספר היועצים ואם באמצעות עלויות ההתקשרות עמם.

כאמור בתשובתה ציינה העירייה כי לדוח המיוחד לא ניתן מעמד מחייב והיא הוסיפה בהקשר לכך כי מנהלת המחלקה המשפטית בודקת ברציפות את נחיצות העסקתם של היועצים המשפטיים.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי בהתחשב במצבה הכספי ובמחויבויות שקיבלה עליה בתכנית להסדר הבראה, היה עליה להביא בחשבון את ההערות שבדוח המיוחד לגבי היקף ההוצאה בגין העסקת יועצים משפטיים חיצוניים ולפעול לצמצומה. בד בבד, על העירייה לבדוק את האפשרות ליעל את עבודת הלשכה המשפטית כדי להפיק ממנה את המיטב.

2. בביקורת עלה כי העירייה מעסיקה ארבעה עורכי דין חיצוניים העוסקים בגביית חובות עבורה. בבדיקת חוזי ההתקשרות עמם נמצא כי העירייה לא קבעה כללים להתקשרות עמם, והיא התחייבה לשלם להם עבור גביית החובות עמלות בשיעורים שונים - בין 8% ל-47% (בנושא זה ראו להלן). יתרה מזו, מועצת העירייה לא דנה בתנאי העסקתם ולא אישרה אותם, ולא ברור מי חבר בהם, באיזו דרך נבחרו ומי קבע את תנאי ההתקשרות עמם.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי בשל מצבה הכספי ובשל העלויות הכספיות הגבוהות של העסקת עורכי הדין בתחום הגבייה, עליה לבחון מחדש את גובה העמלות שהתחייבה לשלם לעורכי הדין בגין גביית החובות.

הסכם התקשרות לגביית חובות עם משרד עורכי דין

העירייה חתמה ביולי 1999 על הסכם התקשרות עם משרד עורכי דין לקבלת שירותים משפטיים שונים. באוקטובר 2010 חתמה העירייה עמו על הסכם התקשרות נוסף שעניינו גבייה של חובות

מסופקים. לפי ההסכם, עורכי הדין יבדקו חובות מסופקים המיועדים למחיקה, המופיעים ברשימה שצורפה להסכם, וינסו לגבותם. כמו כן יטפלו עורכי הדין עבור העירייה בביצוע חקירות והגשת תביעות נגד חייבים.

בהסכם ההתקשרות נקבע כי העירייה תישא באגרות בית המשפט והוצאות המשפט ותשלם לעורכי הדין שכר טרחה בשיעור של 45% מסכום כל חוב שיגבו בתוספת מע"מ, וכן "תוספת לשכר טרחה בסיסי בשיעור של 2% מסכום החוב בפועל". עוד נקבע כי כל סכום שיפסקו בית המשפט ולשכת ההוצאה לפועל במסגרת נקיטת הליכי גבייה משפטיים יועבר לעורכי הדין.

העירייה ציינה בתשובתה כי ההסכם האמור התייחס לחובות שנחשבו באותו מועד בתור חובות מסופקים שסיכויי גבייתם אפסיים. החובות לא נגבו כעשר שנים "כך שהיה צורך לקבוע תמריץ משמעותי לטיפול בהם". לפיכך, "שכר הטרחה שנקבע... הינו סביר ומידתי".

לדעת משרד מבקר המדינה, תשלום שכר טרחה בשיעור של כ-47% (לא כולל סכומים נוספים שיפסקו בית משפט) מידי גוף ציבורי, גם בגין חובות מסופקים קשים לגבייה, חורג מכל אמת מידה סבירה. מן הראוי היה שהעירייה, האמונה על החיסכון והיעילות בשימוש בכספי ציבור, תבדוק הצעות נוספות כדי להקטין את הוצאותיה בעניין זה.

מימון הוצאות משפטיות לעובדי העירייה

בחוזר מנכ"ל 6/2004 נקבע נוהל למימון הוצאות משפטיות בשלטון המקומי (להלן - נוהל מימון הוצאות משפטיות). התנאי להשתתפות הרשות המקומית בהוצאות משפטיות של נבחר ציבור או עובד ציבור הוא קיומו של קשר סיבתי ישיר בין מילוי התפקיד שעליו הופקד לבין המעשה או המחלף שבגיניו היה מעורב בהליך המשפטי. יתר על כן, המעשה או המחלף שבגיניו הועמד לדין נעשה בשעת מילוי תפקידו ולשם יישומו. בחוזר נכתב מפורשות כי "נוהל זה חל על מקרים בהם מעורבים נבחרים ועובדים ברשויות המקומיות בהליכים משפטיים עקב מילוי תפקידם ובעקבות כך נגרמות להם הוצאות, שמן הראוי כי הרשות המקומית תממן אותן או תשתתף במימוןן".

נמצא כי ראש העירייה והגזבר חתמו על חוזה העסקה עם עורך דין המתמחה בדיני עבודה כדי שייצג את עובדי העירייה לפני הממונה על השכר בעניין חריגות השכר ששילמה להם העירייה (ראו להלן). תמורת שירות זה התחייבה העירייה לשלם לעורך הדין עבור ייצוג עובדיה כ-290,000 ש"ח (כולל מע"מ).

לפי נתוני הגזברות שילמה העירייה לעורך דין זה עד סוף שנת 2010 כ-331,000 ש"ח (כולל מע"מ). יצוין כי העירייה שילמה לעורך הדין יותר מהסכום שנקבע בחוזה ההעסקה, אף שטרם השלים את הטיפול בכל חריגות השכר של עובדיה.

בתשובת העירייה צוין בין השאר כי "חריגות שכר הן תוצר של מדיניות שגויה של אגף משאבי אנוש בעירייה... לעירייה קיימת אחריות לפחות ברמה המערכתית לנושא זה... מדובר ב-432 עובדים לגביהם נטען לחריגות בשכרם... השכר הכולל של משרד עוה"ד היה כ-285,000 ש"ח שהם במוצא כ-660 ש"ח לתיק עובד".

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה על שמחד גיסא שילמה לעובדיה שכר חריג ומאידך גיסא, שלא לפי הנוהל מימנה מתקציבה את ההוצאות המשפטיות של ייצוגם המשפטי.

העסקת יועצים בתחומים נוספים

בתקנות העירויות (מכרזים), התשמ"ח-1987 (להלן - תקנות המכרזים), נקבעו בין השאר חריגים לכלל המחייב קיום מכרז כתנאי להתקשרות חוזית של עירייה. בתקנה 3(8) לתקנות המכרזים נקבע פטור ממכרז ל"חווה לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים, או יחסי אופן מיוחדים, כגון: עבודות תכנון, פיקוח, מדידה, שמאות, ייעוץ ועבודות כיוצא באלה".

משרד מבקר המדינה בדק את התקשרות העירייה עם שישה יועצים שעסקו בנושאים האלה: קידום פרויקטים, פיקוח על איסוף אשפה, קליטת עולים מצרפת, הקמת היכל תרבות, שיפוץ מבני חינוך ופיקוח על הגינון. הבדיקה העלתה כי העירייה העסיקה יועצים בתפקידים שבחלקם היו אמורים להיות מאוישים בעובדי העירייה לפי חוזר מנכ"ל 10/2004. בדיקת הרישום הממוחשב של חוזי ההתקשרות בספר החוזים העלתה כי העירייה המשיכה להעסיק שני יועצים לאחר שפג תוקף החוזים עמם בלא שחידשה את תוקפם. עלות העסקת היועצים הסתכמה משנת 2007 ועד ספטמבר 2010 בכ-2.6 מיליון ש"ח. הבדיקה העלתה כי העירייה לא בחנה את הצורך בהמשך העסקתם.

העירייה ציינה בתשובת ההשלמה כי חוזי ההעסקה חודשו במועד לאחר שנבחנו יכולות היועצים והצורך בהמשך העסקתם.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי החוזים עם שניים מהיועצים לא הוארכו במועד. עוד העיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי עקב הימצאותה בתכנית להסדר הבראה ובהתחשב בעלות העסקת היועצים שהסתכמה בכ-2.6 מיליון ש"ח, היה עליה לבדוק את נחיצות המשך העסקתם.

להלן ממצאים הנוגעים להעסקת יועצים חיצוניים לעירייה בשני תחומים, משנת 2007 ועד סיום הביקורת:

יועצים להקמת היכל תרבות עירוני: 1. בינואר 2008 התקשרה העירייה בחוזה לקבלת ייעוץ להקמת היכל תרבות עירוני עם חברה שהייתה בבעלותו של יועץ מסוים. בחוזה נקבע כי תמורת שירותיו יקבל היועץ 2.5% משווי עלות הפרויקט עד השלמתו. בחוזה שחתמה עמו העירייה הוא התחייב להפעיל את כישוריו המקצועיים בייעוץ בהקמת הפרויקט על כל שלביו לרבות בחירת כל אנשי המקצוע הדרושים להקמת המבנה והכשרתו לפעילות. דרישות העירייה מהיועץ, כפי שעולות מן החוזה, מצביעות על צורך בהתקשרות עם יועץ בעל כישורים וניסיון באדריכלות או בהנדסה.

בתשובת ההשלמה ציינה העירייה שהיועץ שימש יועץ כללי להקמת הפרויקט והיה אמור לנהל את בחירת היועצים וגיבוש הפרוגרמה, והוא בעל ניסיון בליווי פרויקטים הנדסיים ובניהול פיננסי, ובין השאר הקים היכל תרבות בעיר אחרת. כמו כן ציינה שבשל המומחיות שלו היא הייתה פטורה מלפרסם מכרז לצורך ההתקשרות עמו.

יוער כי מדצמבר 2008 היה היועץ מנוע מלטפל בענייני החברה שבבעלותו, ובמאי 2009 העביר את מניותיו בחברה לבני משפחתו. נמצא כי בספטמבר 2010, בסיום הביקורת, עמד התכנון של היכל התרבות בשלביו הראשונים, והעירייה טרם החליטה על מיקומו הסופי. ואולם עד אותה העת היא שילמה לחברה שהועברה לבני משפחתו כ-250,000 ש"ח בגין עבודתו.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי בדצמבר 2008, לאחר שהתברר שיועץ זה מנוע מלטפל בענייני החברה, היה עליה להפסיק את ההתקשרות הזאת ולבחון הצעות של יועצים נוספים. הסיבה העיקרית להתקשרות עם החברה, שנעשתה בלא מכרז, הייתה מומחיותו של היועץ; עם העברת החברה לבני משפחתו, לא עמדה עוד מומחיותו לרשות העירייה, ולא היה אפוא מקום להמשיך את ההתקשרות עם החברה בעלות כספית ניכרת.

2. באוגוסט 2008 התקשרה העירייה עם אדריכל מתכנן לשם תכנון היכל התרבות העירוני. העירייה התחייבה לשלם לו שיעורים שונים מעלות המבנה בגין תכנון, תכנון פנים ותכנון המושבים בהיכל התרבות. עד ספטמבר 2010 שילמה לו העירייה סך של כ-162,000 ש"ח.

3. באוגוסט 2008 התקשרה העירייה בחוזה עם יועץ נוסף לתכנון תיאטרון שיוקם בהיכל התרבות. העירייה התחייבה לשלם לו שיעור מסוים מהוצאותיו על העסקת המתכננים והאחראים למערכות השמע, שנאמדו בכ-4 מיליון ש"ח במעמד חתימת החוזה, נוסף על תשלום נפרד עבור שירותי ייעוץ.

בתשובת ההשלמה ציינה העירייה כי לאחר שלא השיגה מקורות מימון חיצוניים ועירוניים להקמת היכל התרבות, היא לא המשיכה בשלבי התכנון המפורט להקמתו.

משרד מבקר המדינה העיר כי לא היה מקום שהעירייה תתקשר עם שלושה יועצים בעלות של כ-412,000 ש"ח לביצוע פרויקט בטרם היו בידיה מקורות למימון. יש לראות זאת בחומרה בשל הימצאותה בתכנית להסדר הבראה.

העסקת יועץ לתכנון ופיקוח בתחום הגינון: ביוני 2006 חתמה העירייה חוזה עם יועץ לקבלת שירותי ייעוץ נוף, תכנון, תיאום ופיקוח על עבודות קבלניות בתחום הגינון (להלן - יועץ הגינון). בחוזה הראשון, שתוקפו היה עד מרץ 2007, נקבע כי עבודתו של יועץ הגינון תכלול בדיקה של תכניות פיתוח וגינון ואישורן, תכנון של שטחי גינון חדשים וכן בדיקה ואישור של חשבונות מקבלני הגינון. על פי החוזה התחייב יועץ הגינון להעסיק עובד נוסף במשרה מלאה (להלן - מפקח גינון). תמורת שירותיו יקבל יועץ הגינון 35,000 ש"ח לחודש בתוספת מע"מ, דהיינו עלות שנתי של כ-420,000 ש"ח בתוספת מע"מ. בנובמבר 2009 חתמה העירייה על חוזה נוסף עם יועץ הגינון שתוקפו - עד מרץ 2010, ובו התחייבה לשלם לו 25,000 ש"ח לחודש ופטרה אותו מהעסקת מפקח גינון מטעמו.

1. נמצא כי העירייה חתמה על שני החוזים בדיעבד. יועץ הגינון החל בעבודתו במרץ 2006, שלושה חודשים קודם לחתימת החוזה הראשון, והמשיך בעבודתו גם לאחר תום תקופת החוזה הראשון; רק בנובמבר 2009 נחתם עמו החוזה הנוסף. יוצא אפוא שהעירייה העסיקה אותו ללא חוזה כשנתיים וחצי.

עלות העסקת יועץ הגינון מינואר 2007 ועד ספטמבר 2010 הסתכמה בכ-1.23 מיליון ש"ח. נמצא כי הגורמים הרלוונטיים בעירייה לא זו בלבד שלא דנו בכישורי יועץ הגינון ובהתאמתו לדרישות התפקיד קודם קבלתו לעבודה אלא שגם לא דנו בדבר לקראת הארכת חוזה ההתקשרות עמו, ולא נתנו את דעתם לשאלה אם יש הצדקה להתקשרות בעלות הכספית האמורה. נוסף על כך, לא נבדקה חלופה של העסקת אחד מעובדי העירייה בתפקיד זה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי העסיקה את יועץ הגינון חודשים רבים ללא חוזה. כמו כן, העסקתו אינה עולה בקנה אחד עם חוזרי המנכ"ל 10/2004 ו-3/2008; לפיהם, היה עליה להטיל את התפקיד על עובד עירייה.

בתשובת ההשלמה מסרה העירייה כי נשקלה ההצדקה להתקשרות בעלות הכספית שנקבעה, וכי הגורמים הרלוונטיים בעירייה בדקו את האפשרות להטיל את התפקיד על עובד העירייה, אך לא נמצא עובד בעל ניסיון וכישורים מתאימים. עוד ציינה העירייה כי בעקבות הביקורת ועקב ירידה בהיקף עבודות הפיתוח והגינון והתייעלות העירייה, הופחתה עלות העסקתו של היועץ ב-50% בשנת 2011. עוד ציינה העירייה בתשובה השלישית כי "הפעולה שביצעה הינה במסגרת הפררוגטיבה הארגונית של העירייה".

יוערי שבעירייה לא נמצאו מסמכים המעידים על דיונים שעשו הגורמים הרלוונטיים בנוגע להצדקת ההתקשרות עם יועץ הגינון בעלות הכספית האמורה ועל הניסיון לאתר עובד מקרב עובדי העירייה לאיוש תפקיד זה.

לדעת משרד מבקר המדינה, במסגרת צעדי התייעלות וצמצום ההוצאות היה על העירייה לבחון את העלויות הכרוכות בהעסקת יועץ הגינון בטרם חתמה על החוזה השני עמו.

2. באוקטובר 2007 קלטה העירייה מפקח גינון כעובד מן המניין ללא אישור משרד הפנים ואף נתנה לו מעמד של עובד קבוע. נמצא כי החלטת העירייה להעניק לו קביעות נעשתה רק על סמך המלצת יועץ הגינון שאינו עובד עירייה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי היה עליה לקבל את אישור משרד הפנים להעסקת מפקח הגינון ולקבל המלצות נוספות מגורמי העירייה הרלוונטיים והמוסמכים קודם שהעניקה לו מעמד קבוע.

תנאי ההעסקה של עובדי העירייה

החמת כרטיס נוכחות : בסעיף 5.62 באוגדן תנאי השירות של עובדי הרשויות המקומיות (להלן - אוגדן תנאי שירות), שהוא חלק מחוקת העבודה, נקבע כי "עובד ברשות מקומית חייב אישית להטביע את כרטיס הנוכחות שלו בשעות רישום הנוכחות בתחילת העבודה ובסיומה".

בחוזר הממונה על השכר במשרד האוצר מאוקטובר 2004 הובהר לרשויות כי "הנהגת שעון נוכחות במקום עבודה קשורה קשר ישיר לשכר בגין עבודה, הואיל ועל פי דוחי נוכחות בזמן עבודה משולם שכרו של העובד... הריני להודיעכם כי יש להקפיד על הנהגת שעון נוכחות בגופים המתקצבים והנתמכים בשירות הציבורי".

חוזר מנכ"ל המשרד 3/2008 הנחה כי חובה על כל עובדי רשות מקומית, לרבות עובדים המועסקים באמצעות חוזה של משכורת כוללת או באמצעות חוזה לעובדים בכירים, להחתים

כרטיס נוכחות פעמיים ביום - בתחילת יום העבודה ובסיומו. כמו כן נדרשת הרשות לנקוט סנקציות נגד עובדים שאינם ממלאים את ההנחיות בנוגע לדיווחי הנוכחות.

במרץ 2009 פנה הממונה על השכר לראש העירייה והתריע לפניו על התופעה של אי-החתמת כרטיס נוכחות על ידי עובדי העירייה. הוא דרש כי כל העובדים, לרבות העובדים הבכירים, יחתימו כרטיס נוכחות ממוחשב פעמיים ביום - בשעת כניסתם למקום עבודתם וביציאתם ממנו.

מנתוני אגף משא"ב והגזברות מאוגוסט 2010 עולה כי 461 מ-1,300 עובדי העירייה (כ-35%), חלקם עובדים בכירים, אינם מחתימים כרטיס נוכחות באופן סדיר, ו-42 מביניהם מחתימים כרטיס רק פעם ביום. העובדים שאינם מחתימים כרטיס משובצים בתפקידים שונים מחוץ לבניין העירייה, כגון סיעות, מדריכות, פסיכולוגיות, עובדי מזכירות, עובדי ניקיון ועובדים במחלקת האירועים.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה על שאינה אוכפת על עובדיה החתמת כרטיס נוכחות כנדרש. הדבר פוגם ביכולתה לפקח על עובדיה ולוודא שהם ממלאים את מכלול שעות העבודה המוטלת עליהם. יתרה מכך, עובדים בכירים שאינם מחתימים כרטיס נוכחות מהווים דוגמה רעה לעובדים הכפופים להם.

בתשובתה ציינה העירייה כי החלה לטפל בהסדרת נושא זה. לגבי עובדים המועסקים מחוץ לבניין העירייה ציינה כי קיים קושי טכני להציב שעון נוכחות בכל אחד מהמבנים שבהם מתקיימת הפעילות. לאחרונה רכשה העירייה מערכת החתמה טלפונית, וחובת החתמת כרטיס באמצעות מכשיר הטלפון חלה על כל העובדים שנקלטו לאחרונה, על 140 הסייעות, על עובדי המחסן הלוגיסטי ועל עובדי האגף לחינוך תורני. שאר העובדים ממלאים דוחות נוכחות ידניים.

הפיקוח על עבודה בשעות נוספות ותשלום גלובלי עבור שעות נוספות: על פי סעיף 16 לחוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951 (להלן - חוק שעות עבודה ומנוחה), גמול שעות נוספות משולם למי שהועסק בשעות נוספות.

מבדיקת נתוני הגזברות מאוגוסט 2010 עולה כי 129 עובדים (שאינם עובדי חוץ) קיבלו תשלום עבור שעות נוספות על פי דיווח שלהם ואישור הממונים עליהם, ולא על פי נתוני החתמת כרטיס הנוכחות.

משרד מבקר המדינה העיר, כאמור, בחומרה לעירייה כי חלה חובת החתמת כרטיס נוכחות⁹ על כלל העובדים, וכי בהיעדר החתמה של כרטיס נוכחות אין אפשרות לאמת אפילו את ביצוע המכסה היומית של שעות העבודה, וממילא אין בסיס לקביעה שעבדו גם שעות נוספות.

עוד עולה מנתוני הגזברות מאוגוסט 2010 כי העירייה שילמה ל-18 עובדים תשלום גלובלי עבור 70-30 שעות נוספות לחודש, וכן נהגה לשלם תמורת יום עבודה נוסף בימי שישי ל-116 מהעובדים שאינם מחתימים כלל כרטיס נוכחות. היא הוסיפה לעשות זאת גם לאחר שהממונה על

9 יש להוציא מכלל זה עובד שנדרש לבצע עבודה מחוץ למקום עבודתו הקבוע, ולכן במקום להחתים כרטיס יהא עליו לדווח בכתב ולקבל אישור הממונה עליו.

השכר הבהיר לה באפריל 2010 שמדובר "בהטבת שכר חורגת שאינה נהוגה במדינה, ששולמה לאחר חתימתו של ההסכם הקיבוצי"¹⁰ ולכן ממילא היא אינה מאושרת מכוח ההסכם.

משרד מבקר המדינה העיר בחומרה לעירייה על שלמרות פנייתו של הממונה על השכר במשרד האוצר לראש העירייה, היא הוסיפה לשלם לחלק מעובדיה תשלום גלובלי עבור שעות נוספות ותשלום עבור עבודה בימי שישי, בלא שהייתה בידה יכולת לפקח כראוי על נוכחותם בעבודה.

חריגות השכר : בסעיף 29(א) לחוק יסודות התקציב נקבע בין השאר כי גוף מתוקצב או גוף נתמך לא יסכים לשינויים בשכר ולמתן הטבות הקשורות לעבודה אלא בהתאם לנהוג לגבי כלל עובדי המדינה.

עוד נקבע בחוק יסודות התקציב כי אם ראה שר האוצר שהסכם או הסדר בגוף מתוקצב או בגוף נתמך נוגד לכאורה את סעיף 29(א), הוא רשאי להודיע לצדדים להסכם שהחליט לבדוק אותו, וכי קיים חשש שההסכם בטל, כאמור בסעיף 29(ב). שר האוצר אמור לתת לצדדים להסכם הזדמנות להביא את טענותיהם בכתב בצירוף כל המסמכים שברשותם.

בסעיף 29(ב), הודן בין השאר בתוצאות בטלות ההסכם החורג, נקבעו אלה: (א) הסכם ששר האוצר ראה כי הוא נוגד את הוראות סעיף 29(א) וכי חלות עליו הוראות סעיף 29(ב) (להלן - ההסכם הנוגד), לא יחולו עליו הוראות סעיף 31 לחוק החוזים (חלק כללי), התשל"ג-1973; (ב) שר האוצר רשאי להודיע לצדדים על בטלות ההסכם הנוגד ועל חובתו של הגוף המתוקצב או הנתמך להפסיק לאלתר כל הטבה כספית הקשורה לעבודה שמקורה בהסכם הנוגד; (ג) שר האוצר רשאי לקבוע הוראות שיחולו על הגוף המתוקצב או הנתמך שהוא צד להסכם הנוגד, בדבר חובתו לתבוע השבה של הטבה שהוענקה על פי ההסכם הנוגד, היקף ההשבה ומועדיה. פעולות אלה יינקטו לאחר שניתנה לצדדים להסכם הנוגד הזדמנות להשמיע את טענותיהם. יצוין כי שר האוצר אוצל את סמכויותיו בעניינים אלה לממונה על השכר במשרד האוצר, ואליו מועברים פרטי המידע על העסקתו של כל עובד המועסק בגופים המתוקצבים.

בינואר 2008 מסר רואה החשבון שמינה משרד הפנים דוח ביקורת על חריגות שכר¹¹ (להלן - הדוח על חריגות השכר), שבו סקר בצורה מקיפה את כל תנאי העסקתם ופרישתם של עובדי העירייה וגמלאיה. בדוח צוינו 339 עובדים שלכאורה קיבלו תוספות שכר בניגוד להסכמים הקיבוציים הארציים המאושרים, ו-82 גמלאים שנקבעו להם תנאי גמלה בניגוד לחוק ולתקנות שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970.

מניתוח ממצאי הדוח על חריגות השכר שעשה משרד מבקר המדינה עלה שהעירייה שילמה שכר חריג ל-56% מהעובדים במחלקת הנהלת העיר; ל-90% מהעובדים במחלקת המשפטים; ל-45% מהעובדים במחלקת תברואה ול-66% מהעובדים באגף מהנדס העיר; וכי במחלקת חופים היו חריגות בשכרם של 84% מהעובדים.

10 הסכם קיבוצי כללי ממרץ 1999 שנחתם בין מרכז השלטון המקומי והסתדרות העובדים הכללית החדשה ואושר על ידי הממונה על השכר; עיקרו - הסדרת נושא חריגות השכר.

11 "דוח ביקורת חריגות שכר, גמלה וכוח אדם לכאורה בעיריית חדרה" (2008), הוכן במימונו של משרד הפנים.

משרד מבקר המדינה העיר בחומרה לעירייה על תשלום השכר החורג לעובדיה, בייחוד בשל היקפן של החריגות ושיעורן.

בביקורת עלה כי כבר בסוף ינואר 2008 פנה מנהל אגף כוח אדם במשרד הפנים לראש העירייה, הביא לידיעתו את ממצאי הדוח על חריגות השכר והנחה אותו לפעול בנושא בתוך 45 יום. הוא הבהיר לו כי העירייה חייבת לקיים הליך של שימוע לעובדיה ולגמלאיה, וכי חריגות שלא יטופלו ולא יתוקנו יועברו לטיפול הממונה על השכר על פי סמכותו מכוח סעיף 29 לחוק יסודות התקציב (הסמכות להורות על הפחתת שכר והשבת כספים).

נמצא כי גם לאחר קבלת הדוח על חריגות השכר, לא פעלה העירייה כלל לתיקון הליקויים שהועלו בו.

הועלה כי בשל הימנעות העירייה מלטפל בנושאי העסקת עובדים וחריגות השכר, העביר הממונה על כוח אדם במשרד הפנים את הדוח על חריגות השכר לטיפול הממונה על השכר באוצר. בפברואר 2009 הודיע סגן בכיר לממונה על השכר באוצר לראש העירייה כי יפעיל את סמכותו לפי סעיף 29(ב) לחוק יסודות התקציב לגבי עובדים שקיבלו לכאורה תוספות שכר חריגות. באפריל 2010 פסק הממונה על השכר כי על 41 עובדים להחזיר את תשלומי היתר שכר קיבלו, וביוני 2010 הפסיקה העירייה לשלם להם תשלומי יתר.

העירייה ציינה בתשובתה כי רוב חריגות השכר נוצרו בשנות התשעים של המאה העשרים ובתחילת המאה העשרים ואחת. עם קבלת הדוח החלה העירייה בבדיקת הטענות שהועלו, ונמצא כי חלק ניכר מהן מחייבות טיפול. לשם הסדרת הנושא שכרה העירייה את שירותיו של משרד עורכי דין המתמחה בנושא. בחודש מרץ 2009 הורדו מהרשימה 33 מגמלאי העירייה בהסכמת משרד האוצר. עוד ציינה העירייה כי ממשכורת יולי 2010 שינתה את שכרם של 164 עובדים וגמלאים. לגבי יתר העובדים מתקיים משא ומתן.

משרד האוצר ציין בתשובתו כי עד מתן תשובתו (אפריל 2011) הוסדר שכרם של כ-180 עובדים וגמלאים. עניינם של האחרים יוסדר במסמך עקרונות; עובדים שלא יסכימו להנחיות שיגובשו, הממונה על השכר יכריע בעניינם.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי לא פעלה מיזמתה כבר בשנת 2008 לתיקון חריגות השכר שהחמירו את מצבה הכספי, ורק לאחר התערבותו של הממונה על השכר במשרד האוצר החלה לפעול בעניין זה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי אף על פי שהיה ער למצבה של העירייה, לא פעל בצעדים נמרצים לעצור את חריגות השכר המפליגות, ומינה רואה חשבון מטעמו לבדיקתן רק לאחר שהעירייה צברה גירעונות כספיים כבדים. עוד מעיר משרד מבקר המדינה למשרד הפנים כי לא וידא שהעירייה פועלת ליישום מידי של מסקנות הדוח על חריגות השכר, שמשמעותו הקטנת הוצאותיה.

משרד הפנים ציין בתשובתו כי במסגרת שדרוג תכנית ההתייעלות של העירייה המתקיים כעת יילקחו בחשבון חריגות השכר.

העסקת מנהל אגף לתרבות תורנית בחוזה בכירים

1. בהנחיות לחוזה האישי מוגדר "עובד בכיר" כעובד ששכרו נגזר משכר המנכ"ל ושיעור שכרו הוא 60%-70% משכר המנכ"ל. כאמור, בחוזר מנכ"ל 4/2004 נקבע כי רשויות מקומיות הנמצאות בתכניות הבראה, והן אמורות במסגרתן לפטר עובדים או להוריד שיעור משכרם, לא תאושר להן העסקה באמצעות חוזה של עובדים בכירים ששכרם נגזר משכר עובדים בכירים (להלן - חוזה בכירים). לפי ההנחיות לחוזה האישי, הבקשה לאישור העסקה באמצעות חוזה בכירים תוגש לוועדת החריגים, שחבריה כאמור הם מנכ"ל משרד הפנים והממונה על השכר במשרד האוצר, או מי שהוסמכו לכך מטעמם. לבקשה יצורפו פרוטוקול של ישיבת ועדת המכרזים שבחרה בעובד ותעודות המעידות על השכלתו האקדמית ועל ניסיונו המקצועי.

עוד נאמר בחוזר המנכ"ל האמור כי ההעסקה תתאפשר ברשויות מקומיות שאינן נמצאות בתהליכים של תכניות הבראה ותקציבן מאוזן, וכן ברשויות שסיימו את תכנית הבראה ועמדו בכל אבני הבוחן שנדרשו בה, ותקציבן היה מאוזן גם בשנתיים שלאחר סיומה. בחוזר הודגש כי לא תאושר העסקת עובדים בכירים בחוזה בכירים לרשות שתקציבה אינו מאוזן.

בחוזר מנכ"ל 7/2009 נקבע כי לא יפורסמו מכרזים פומביים עד 31.12.10. עובדים חדשים יתקבלו רק באישור ועדת החריגים של משרד הפנים, והאישורים יהיו בחתימתו של מנכ"ל המשרד. יאושר רק איוש של משרות חיוניות שאי-אפשר לאיישן בעובדים מקרב עובדי הרשות המקומית בדרכים מקובלות, והקפאתן עלולה להסב נזק גדול במיוחד.

בביקורת עלה כי העירייה פנתה ב-20.6.10 לוועדת החריגים של משרד הפנים בבקשה לאשר מינוי של מנהל אגף לתרבות תורנית. נמצא כי העירייה לא הבהירה בפנייתה שבתאגיד על"ה פועלת מחלקה לחינוך תורני ובה מועסקים חמישה עובדים - שניים מהם משמשים כמנהלים. עוד עלה כי ב-5.7.10 אישר מנכ"ל משרד הפנים לאייש את התפקיד והדגיש כי אין האישור פוטר את העירייה מפרסום מכרז כדין.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה על שבפנייתה לוועדת החריגים לא ציינה כי בתאגיד על"ה כבר קיימת מחלקה ובה שני מנהלים שהופקדו על הטיפול בחינוך התורני.

העירייה ציינה בתשובתה כי ב-17.6.10 קיבלה את המלצתה של חברה לייעוץ ארגוני לאחד את כל היחידות בעירייה העוסקות בחינוך תורני לאגף אחד שינוהל במרוכז, ובשל כך לא היה צורך לציין בפנייה לוועדת החריגים את המחלקה בתאגיד העירוני.

בעקבות תשובת העירייה עשה משרד מבקר המדינה בדיקת השלמה בעירייה בעניין המלצת החברה לייעוץ ארגוני (להלן - החברה). להלן עיקרי הממצאים: בבדיקה הועלה כי ב-18.4.10 חתמה העירייה עם החברה על חוזה העסקה ובו התחייבה החברה לבחון את המבנה הארגוני של העירייה ואת התאמתו ליעדים האסטרטגיים של פיתוח העיר. בפברואר 2011 חתמה העירייה עם החברה על הסכם נוסף שנועד להרחיב את מתן השירותים שנקבעו בהסכם המקורי, לרבות "בחינת המבנה הארגוני של אגף תרבות תורנית וקהילה".

מתשובת העירייה עולה שכבר ב-17.6.10 הגישה לה החברה המלצה הנוגעת רק ל"הקמת אגף לתרבות תורנית ולקהילה" וציינה שהמלצה זו "הינה חלק מכלל [ההמלצות], אשר ימצאו ביטוי הולם במסגרת כתיבת הדוח המסכם".

כאמור, פנייתה של העירייה לוועדת החריגים של משרד הפנים לשם מינוי מנהל אגף לתרבות תורנית נעשתה ב-20.6.10. יוצא אפוא שבטרם קיבלה העירייה את הדוח המסכם של המלצות החברה לגבי השינוי הארגוני ובטרם נתנה את דעתה להקמת אגף לחינוך תורני ולמבנהו, היא פעלה למינוי מנהל האגף.

משרד מבקר המדינה מעלה תמיהה על החיפזון ביישום מסקנות החברה בדבר הוספת תקן של מנהל אגף, הכרוכה בהוצאה נוספת של העירייה, במקום להמתין לדוח הסופי של החברה ולהתמקד במסקנות שיובילו להתייעלות ולצמצום ההוצאות.

משרד מבקר המדינה העיר בחומרה למשרד הפנים על שאישר לאיש את המשרה הבכירה האמורה למרות מצבה הכספי של העירייה, שלא לפי הנחיותיו בחוזרי המנכ"ל, אשר הדגישו, בין השאר, כי יינתן אישור לאיוש משרה רק במקרים חיוניים במיוחד.

2. בתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), התש"ס-1979 (להלן - תקנות מכרזים לקבלת עובדים), סעיף 7, נקבע כי "דרישות ההשכלה והניסיון למועמדים במכרזים פומביים יהיו ככל האפשר כדרישות ההשכלה והניסיון הנהוגות ברשויות מקומיות או בשירות המדינה למשרות דומות". הרשויות המקומיות מגדירות תפקידים ומפרסמות מכרזים לאיושם על פי קובץ ניתוח עיסוקים ותיאור תפקידים בשלטון המקומי, התשנ"ג-1992, שהוציא משרד הפנים (להלן - קובץ ניתוח עיסוקים). בקובץ ניתוח עיסוקים נקבע כי הדרישות לאיוש תפקיד של מנהל אגף כוללות בין השאר תואר אקדמי בתחום מקצועי רלוונטי.

פרסום מכרז: בעקבות אישור ועדת החריגים פרסמה העירייה ב-27.7.10 מכרז פנימי וחיצוני לאיוש תפקיד מנהל אגף לתרבות תורנית וקהילה. מעיון במכרז עולה כי נדרשה בו השכלה תיכונית בלבד, אף שלפי תנאי הסף שנקבעו בקובץ ניתוח עיסוקים, נדרש תואר אקדמי לתפקיד, והדבר אינו מתיישב עם תקנות המכרזים לקבלת עובדים.

ב-25.8.10 בחרה ועדת המכרזים של העירייה לתפקיד מועמד בעל השכלה תיכונית בלבד.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה על שקבעה תנאי סף נמוכים מאלה שנקבעו בקובץ ניתוח עיסוקים ושלא כנדרש בתקנות המכרזים לקבלת עובדים.

בתשובתה ציינה העירייה כי "קובץ ניתוח עיסוקים הינו קובץ מנחה בלבד ואינו מהווה רשימה סגורה והוראות בלעדיות". עוד ציינה כי ניהולו של האגף לחינוך תורני מחייב ידע וניסיון בתחום הרלוונטי, ו"במקרה זה, השכלה אקדמית אינה בהכרח קריטריון רלוונטי". העירייה הוסיפה שהיא דוחה בתוקף את הטענה כי תנאי הסף הונמכו.

בתשובת מנהל האגף לתרבות תורנית למשרד מבקר המדינה ממאי 2011 (להלן - תשובת מנהל האגף לתרבות תורנית) צוין בין השאר כי בטרם הועסק בעיריית חדרה עבד בעיריית נצרת עלית בתפקיד "מנהל אגף קשרי חוץ", ועם פרסום המכרז החליט להתמודד על התפקיד משום שעמד בתנאי הסף שנקבעו בו.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי לגבי תפקידים מסוימים מאפשר קובץ ניתוח עיסוקים להסתפק בהשכלה חלופית. ואולם, לא כך הדבר לגבי תפקיד של מנהל אגף.

3. על פי ההנחיות לחוזה האישי, מעמד של עובד בכיר ששכרו 60%-70% משכר המנכ"ל מותנה, בין השאר, בהיותו של העובד בעל השכלה אקדמית.

בביקורת עלה כי בחוזה שנחתם עם המועמד שהתמנה למנהל האגף לתרבות תורנית נקבע ששכרו יהיה בשיעור 70% משכר המנכ"ל. בספטמבר 2010 העבירה העירייה למנהל אגף כוח אדם במשרד הפנים את חוזה ההעסקה ואת קורות חייו של המועמד לשם אישורו, כדרוש בחוזר מנכ"ל.

באוקטובר 2010 אישר מנהל אגף כוח אדם את חוזה ההעסקה, בלי לקבל את אישור הממונה על השכר במשרד האוצר, כדרוש. זאת ועוד, באישור נקבע ששכר מנהל האגף יהיה בשיעור 60% משכר המנכ"ל. אישור זה ניתן בסתירה להנחיות לחוזה האישי שהוא עצמו פרסם, ולפיהן עובד ששכרו נגזר משכר מנכ"ל נדרש להיות בין השאר בעל השכלה אקדמית. עלות העסקתו של מנהל האגף האמור הסתכמה בכ-300,000 ש"ח בשנה.

יצוין כי עלות העסקתם של עובדי המחלקה לחינוך התורני בתאגיד על"ה הסתכמה בשנת 2009 בכ-670,000 ש"ח, ועלות העסקתם של שני מנהלי המחלקה הסתכמה באותה שנה בכ-370,000 ש"ח.

משרד מבקר המדינה העיר בחומרה למשרד הפנים על שאישר לעירייה חוזה העסקה של מועמד לתפקיד שלא לפי הנחיותיו שלו עצמו, ועל שלא ביקש אישור ממשרד האוצר כנדרש.

משרד הפנים ציין בתשובתו כי העירייה "העבירה נתונים לא תקינים לגבי המועמד, אשר על כן נבדקת האפשרות האם ניתן לבטל את ההסכם".

4. מינוי מועמד בעל זיקה : בביקורת עלה כי ב-21.7.10, כחודש לפני מינויו של המועמד למנהל אגף לתרבות תורנית, התקיימה פגישה בין ראש העירייה, מר חיים אביטן, ובין יו"ר תנועת ש"ס בחדרה, ששימש סגן לראש העירייה בטרם פיזר מועצת העירייה בידי שר הפנים. מסיכום הפגישה עלה שהיא נועדה ליישר את ההדורים בין השניים ולהבטיח שההסכם הקואליציוני שחתמו שני הצדדים באוגוסט 2008 יכובד ו"ימומש במעקב לאורך זמן ושנים". על סיכום הפגישה חתם כעד ליישום ההסכם האדם שאחר כך זכה בתפקיד מנהל האגף לחינוך תורני.

בתשובתה ציינה העירייה כי המועמד שזכה במכרז אינו "מקורבו" של ראש העירייה, אינו "איש אמונו" ו"אינו מיצגו בהליכים כאלו או אחרים". "נוכחות של... וחתמתו על ההסכם כעד, מעידה... על הקירבה של... לאנשי ש"ס, על האמון והכבוד שרוחשים ל... בתנועת ש"ס שכן הוא נכח מטעם תנועת ש"ס... ולא מטעמו של ראש העיר... ואולם לא הייתה לראש העיר כל נגיעה לזהותו של האיש שינכח בפגישה מטעם תנועת ש"ס". עוד ציינה העירייה בתשובתה השלישית כי לא ניתן לייחס למינוי זה תואר של "לכאורה מינוי פוליטי" משום שבמועד המכרז הייתה ש"ס באופוזיציה ולא היה לה נציג בוועדת המכרזים.

לדעת משרד מבקר המדינה, הסכמתו של ראש העירייה שה"עד" יבטיח את יישום ההסכם ויעקוב אחר מימושו מצביעה לכאורה על האמון שגם ראש העירייה רחש לעד. בהתחשב בהנמכת תנאי הסף של משרת מנהל האגף לתרבות תורנית ומעורבותו של הזוכה במכרז ביישור ההדורים בין השותפים הקואליציוניים, עולה חשש לכאורה להעדפתו על פני אחרים.

בתשובת העירייה נאמר בין השאר כי "לא נפל כל פגם בהליך המכרז, או בחירת הזוכה במכרז. כל ההליך התנהל מתחילתו ועד סופו על ידי מנכ"ל העירייה... מבלי שתהיה לראש העירייה נגיעה כלשהיא בהליך".

לדעת משרד מבקר המדינה, היה ראוי שדרישות הסף במכרז יהיו כמקובל לגבי משרה של מנהל אגף ולא ישונו.

הפיקוח על הגינון באמצעות יועץ הגינון

בעקבות פרסום מכרז פומבי לקבלת שירותי גינון חתמה העירייה באוקטובר 2009 על חוזה עם קבלן גינון שתוקפו עד סוף אוקטובר 2012 (להלן - חוזה הגינון). בנספח לחוזה הגינון נקבע, בין השאר, כי על הקבלן לשתול פרחים עונתיים בכל מקום וזמן ועל הערוגות להיות נקיות. עוד נקבע כי על המדשאות להיות ירוקות ללא קרחות, בגוון ירוק אחיד, ועל הקבלן לנקות את השטח סביב העצים ובחורשות בכל חודשי השנה.

1. בחודשים ינואר-אוגוסט 2010 עשה מפקח הגינון, המועסק בעירייה באזור מינהלת בית אליעזר¹² ומרכז העיר, ביקורת על עבודות קבלן הגינון. מבדיקת דוחות הסויר שלו עולה כי איכות התחזוקה של הגינון והמדשאות ירדה, וצמחים עונתיים רבים קמלו. בדוחותיו המליץ לקנוס את הקבלן על פי חוזה הגינון.

מבדיקת חשבונות חו"ז (חובה וזכות) שניהלה העירייה לקבלן הגינון עלה כי הגם שמפקח הגינון דרש תדירות לקנוס את הקבלן על אי-ביצוע מטלותיו לפי המפורט בחוזה, לא הטילה עליו העירייה קנסות.

ביוני 2010 הוציא מנהל מינהלת אולגה מסמך סיקור על מצבה של המינהלה שבאחריותו. המסמך הועבר לראש העירייה, סגנו ומנכ"ל העירייה. דווח בו בין השאר על הזנחת הגינון בשכונה, וכן נטען כי העירייה משלמת לקבלן על שטחים בנויים שחדלו מלהיות שטחי גינון.

מבדיקת דוחות הסויר של המפקח על הגינון - עובד עירייה במינהלת אולגה - עולה כי באוגוסט 2010 דיווח לקבלן הגינון וליועץ הגינון על ליקויים באזור בכמה מוקדים, ואלה לא תוקנו משך שלושה חודשים. בספטמבר 2010 דיווח שוב לאותם גורמים כי אותם הליקויים עדיין לא תוקנו. מן הדוחות עולה כי בחודשים ספטמבר-אוקטובר 2010 דרש המפקח על הגינון מקבלן הגינון לטפל בצמחים שבגנים, אולם הקבלן לא פעל כנדרש בחוזה.

כאמור, יועץ הגינון שהעסיקה העירייה היה מופקד בין השאר על אישור החשבוניות של קבלן הגינון. בתוקף תפקידו ולנוכח דיווחי המפקח על הגינון, היה עליו לפעול לאכיפת ההתחייבות של קבלן הגינון. אולם הוא לא עשה כן. הועלה כי העירייה לא פיקחה על עבודת יועץ הגינון, האחראי לאישור החשבוניות של קבלן הגינון.

12 תחום העירייה חולק ל-3 מינהלות לצורך שיפור פני העיר (אולגה, בית אליעזר ואיזור התעשייה).

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה על שלא הטילה קנסות על קבלן הגינון אף שהייתה מוסמכת לכך על פי החוזה עמו ולמרות המלצות מפקחי הגינון שלה. היא גם לא פיקחה על עבודת יועץ הגינון, האחראי לאישור החשבונות של קבלן הגינון.

2. בראשית אוקטובר 2010 ערך נציג משרד מבקר המדינה שני סיורים בתחומי העירייה בכלל ובתחום האחריות של מינהלת אולגה בפרט; הצטרפו אליו ראש המינהלה ומפקח הגינון באזור. בסיוור נדגמו בבדיקה אקראית שטחי גינון, המופיעים כשטחים שמטפלים בהם במסגרת חוזה הגינון, ויועץ הגינון מפקח עליהם (גודלם של השטחים הוא על פי המצוין בחוזה הגינון). בביקורת נמצא כי חלק משטחי הגינון שנכללו בחוזה היו שטחים בנויים בטרם נחתם החוזה, ולמרות זאת הם נכללו כשטחים שיש לתחזק אותם. להלן פירוט הממצאים שהועלו בסיוור:

שטחים בנויים שנכללו בחוזה לצורך תחזוקה

1. מדרחוב החלוץ, 1,504.4 מ"ר: בשטח המדרחוב הונחו אבנים משתלבות והוצבו כמה אדניות שאין בהן כל ירק, והן משמשות מצבורי אשפה מן החנויות שבסביבה.

בתשובת יועץ הגינון למשרד מבקר המדינה ממאי 2011 (להלן - תשובת יועץ הגינון) צוין כי העירייה לא שילמה לקבלן הגינון בגין שטח זה. ואולם עיון במפרט שצורף לחוזה הגינון מעלה שהשטח כלול במפרט שבגינו מחויבת העירייה בתשלום.

2. גן המתנ"ס שברחוב הראשונים (תמונה מס' 1): על פי חוזה הגינון שטחו כ-6,013.4 מ"ר, אך נמצא שעל חלק מן השטח בנוי מתנ"ס, וביתרת השטח לא נשתלו צמחים.

בתשובת יועץ הגינון צוין כי אכן "נתגלה כי בגן המתנ"ס המדידה לא הייתה נכונה בכ-1,000 מ"ר, וכי הנ"ל קוזז מתשלומי הקבלן רטרואקטיבי".

לא נמצאו כל מסמכים המעידים על מדידות של השטח שעליו הוקמו מבנים.

משרד מבקר המדינה העיר כי גם יתרת השטח של גן המתנ"ס (דהיינו כ-5,000 מ"ר) לא טופלה, ולמרות זאת חויבה העירייה בתשלום עבורה.



תמונה מס' 1

מקומות שנצפתה בהם הזנחה

1. רחובות שמעוני ואהרונסון : שהם רחובות ראשיים, יש שטחי גינון לאורך איי התנועה. שטח האחד כ-6,068 מ"ר, והשני - כ-4,200 מ"ר. בחוזה הגינון נדרש הקבלן לטפל בדשא שעל איי התנועה ובדקלים שלאורך השרות. הדשא על איי התנועה נצפה יבש לחלוטין. בתשובת יועץ הגינון הוסבר כי בוצעו עבודות להקמת גשר הרכבת, ולכן הצמחים לא הושקו עד אוקטובר 2010 ; משהסתיימו העבודות תוקנו הליקויים.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי מן הראוי היה ששטח שלא טופל כדרוש, לא ישולמו בגינו הוצאות תחזוקה כשנה, ממועד חתימתו של חוזה הגינון.

2. פינת רחוב החלוץ : "גן דובי", שטחו כ-357 מ"ר, נצפה מוזנח ומלוכלך (תמונה מס' 2).

עיריית חדרה



תמונה מס' 2

3. "חורשת בן גוריון": נצפתה מוזנחת (תמונות מס' 3,4).



תמונה מס' 3



תמונה מס' 4

בתשובת יועץ הגינון הוסבר ש"חורשת בן גוריון" לא טופלה כארבעה חודשים ביזמת העירייה בגלל קיצוץ תקציבי.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה שהשטחים נצפו מוזנחים גם זמן רב לאחר שהעירייה חידשה את התשלום בגינם.

משרד מבקר המדינה העיר בחומרה לעירייה על שכללה בחוזה עם קבלן הגינון שטחים בנויים ושילמה עבורם כספים שלא הייתה אמורה לשלם. מן הראוי שהעירייה תבחן מחדש במדויק את שטחי הגינון ותדרוש החזר של תשלומי היתר ששילמה.

כמו כן, משרד מבקר המדינה מעלה תהיות בנוגע לפיקוח של העירייה הן על עבודת הקבלן והן על עבודת יועץ הגינון, שכאמור היה אחראי לאישור התשלומים לקבלן הגינון. האמור לעיל מצביע על זלזול בכספי הציבור. מן הראוי שהעירייה תשקול מחדש את נחיצות ההתקשרות עם יועץ הגינון ותבחן את האפשרות להטיל את המשימות האמורות על מחלקת הגינון שבעירייה.

תאגיד עירוני על"ה

בספטמבר 1999 ייסדה העירייה את העמותה "מרכזים קהילתיים בחדרה לתרבות נוער וספורט". מטרתיה העיקריות של העמותה היו פעילות קהילתית, חינוכית, חברתית ותרבותית בקרב

עיריית חדרה

האוכלוסייה שבתחום השיפוט של העירייה. באפריל 2008 שונה שמה ל"עמותה לתרבות הפנאי חדרה". בדצמבר 2009 קיבלה העמותה מעמד של תאגיד עירוני, תאגיד על"ה. כאמור, העירייה השאילה לתאגיד על"ה כ-105 מעובדיה, והתאגיד העסיק כ-211 עובדים נוספים.

משרד מבקר המדינה בדק בתאגיד על"ה את הוצאות השכר ותנאי העסקת העובדים, הפיקוח עליהם וכן תמיכתה הכספית של העירייה בתאגיד בטרם אישור מעמדו כתאגיד עירוני.

התמיכה הכספית של העירייה בתאגיד על"ה: 1. משרד הפנים פרסם בחוזר מנכ"ל 4/2006 נוהל למתן תמיכות למוסדות ציבור (להלן - נוהל התמיכות). מטרתו הייתה בין השאר להסדיר את מתן התמיכות בידי הרשויות המקומיות, במישרין או בעקיפין, למוסדות ציבור הפועלים בתחום שיפוטן שלא למטרות רווח בנושאי חינוך, תרבות, דת, מדע, אמנות, רווחה, בריאות, ספורט ועוד. נוהל זה נועד לקדם מינהל תקין, שוויון, שקיפות, חיסכון ויעילות. בנוהל נקבע כי רשות מקומית לא תיתן תמיכה אלא במסגרת תקציבה המאושר כדין. היא אמורה לכלול בתקציבה השלם את כלל התמיכות הישירות והעקיפות ואת חלוקתן לפי הנושאים שבפרקי התקציב.

מנתוני גזברות העירייה עולה כי העירייה העבירה בשנת 2009 לתאגיד על"ה כ-27.4 מיליון ש"ח. מבדיקת התקציב המאושר של העירייה לשנים 2008 ו-2009 עולה כי התמיכה בתאגיד כפי שהשתקפה בתקציב הייתה חלקית, שלא לפי הדרישות בנוהל התמיכות: בשנת 2009 נרשמה בפרק תקציב התרבות תמיכה בסך כ-11 מיליון ש"ח, ובפרק תקציב הספורט - תמיכה בסך של כ-3 מיליון ש"ח, ובסך הכול כ-14 מיליון ש"ח. שכרם של כ-105 מעובדי העירייה שהושאלו לתאגיד נזקף לסעיפי תקציב שונים שאינם קשורים לתאגיד. מועצת העירייה אישרה אפוא את התקציב לשנת 2009 בלי שעמדו לפניו פרטי ההקצבה לתאגיד על"ה במלואם.

בתשובתה ציינה העירייה כי בסוף שנת 2007 החלה לטפל בהסבתה של העמותה מעמותה המנוהלת על ידי עובד מטעם חברת המתנ"סים לתאגיד עירוני. התהליך ארך זמן רב מן הצפוי. בתקופת הביניים - תקופת ההסבה - היה מקום לנהוג על פי נוהל תמיכות. עוד ציינה העירייה כי אין חולק על כך שלא חלה חובה לנהוג על פי נוהל התמיכות בהקצאת כספים לעמותה עד אמצע 2007 ומסוף שנת 2009 ואילך.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי לא הציגה בהצעת התקציב באופן ברור את היקף התמיכה בתאגיד על"ה מאחר שלא כללה את מלוא ההוצאות עבור שכר העובדים, וכך פעלה בסתירה לנוהל התמיכות. עוד העיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי היה עליה לכלול בתקציבה את כלל התמיכות בתאגיד על"ה ואת חלוקתן לפי הנושאים שבפרקי התקציב של העירייה בשנים 2008-2009 עד שיאשר משרד הפנים את מעמדה של העמותה כתאגיד עירוני.

בתשובתה ציינה העירייה גם כי היא תפעל בתקציבים הבאים להציג באופן שקוף יותר ונאות יותר את כלל העלויות/ההקצבות בהן מתוקצבת העמותה לרבות עובדים מושאלים.

2. בנוהל התמיכות נקבע כי בקשות התמיכה יידונו בוועדה מקצועית שבה יהיו חברים המנכ"ל, הגזבר והיועץ המשפטי של הרשות. הוועדה רשאית לאשר אמות מידה לחלוקת התמיכות של העירייה ולמנות ועדת משנה לתמיכות (להלן - ועדת התמיכות) שחברים בה גם חברי האופוזיציה.

ועדת התמיכות מונתה על ידי מועצת העירייה רק באפריל 2009, ואמות המידה לחלוקת התמיכות אושרו על ידה בסוף אוגוסט 2009, כשלוש שנים לאחר פרסום נוהל התמיכות. התמיכה שביקש התאגיד מהעירייה בשנת 2008 הסתכמה בכ-9.1 מיליון ש"ח, ובשנת 2009 גדל הסכום ל-15.1 מיליון ש"ח. העירייה אישרה את מתן התמיכות בסכומים המבוקשים.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה על שלמרות האמור בנוהל התמיכות, בטרם נקבעו אמות מידה וקודם שמונתה ועדת תמיכות, העניקה העירייה לתאגיד תמיכה של עשרות מיליוני שקלים ששימשו למימון מרבית הוצאותיו משנת 2008 ואילך.

העסקת עובדים בתאגיד: 1. מעיון בחוברת התקציב של התאגיד עלה שמדי שנה ציין התאגיד כי מספר עובדי העירייה שהושאלו לו הלך וקטן, שלא כמו המצב בפועל. נמצא כי התאגיד דיווח על העסקתם של כ-60 עובדי עירייה שהושאלו לו בכל אחת מהשנים 2008-2009, אף שמנתוני מחלקת כוח האדם שלו עולה שהועסקו בו באותן השנים כ-105 עובדי עירייה (לרבות עובדי ספריות).

עוד עלה בביקורת כי בחוברת התקציב של התאגיד לשנת 2009 הועתקו הנתונים מחוברת התקציב של שנת 2008, לרבות מספרם השגוי של עובדי העירייה המועסקים בתאגיד, נתונים על עלויות הפרישה של עובדים וכן על סבסוד אוכלוסיות שונות. לפיכך, הנתונים לא היו מבוססים על הצרכים האמתיים והעלויות לא חושבו בקפידה.

משרד מבקר המדינה העיר לתאגיד על"ה כי דיווחיו לעירייה מדי שנה לא היו מדויקים; הדיווח לא כלל את עלות השכר של חלק ניכר מעובדיו שאת העסקתם מימנה העירייה, והוא לא שיקף את הצרכים הכספיים במלואם.

הביקורת במסמכי העירייה ובתאגיד על"ה מצאה כי העירייה לא חתמה עם התאגיד ועם העמותה שקדמה לו על הסכם שיעגן את התנאים וההתחייבויות של כל אחד מהצדדים, לרבות את הפעילות שעל התאגיד לקיים תמורת התמיכה השנתית שהעירייה מעבירה לו ואת הבקרה שתנקוט העירייה כדי להבטיח שמטרותיו ימומשו, כדרוש על פי כללי מינהל תקין.

בתשובת התאגיד למשרד מבקר המדינה מאפריל 2011 (להלן - תשובת התאגיד) צוין כי "החובות והזכויות החלות על תאגיד עירוני מחד ועל הרשות המקומית... מאידך נקבעו בפקודת העיריות וחקיקת המשנה וכן בנוהל הסדרת עמותה עירונית של משרד הפנים וחוזר מנכ"ל 5/2004... לפיכך אין חובה שבדין המחייבת את העירייה לחתום על הסכם הפעלה בין העמותה לעירייה". עם זאת, בדעת התאגיד והעירייה לחתום על הסכם ביניהם.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי מן הראוי היה שתחתום על הסכם עם התאגיד שיפרט את חובות הצדדים והמטרות שלשם השגתן ניתנה לו תמיכה שנתית של עשרות מיליוני שקלים. ההסכם נועד גם לקבוע את מחויבותו של התאגיד ומנהליו לקיום הפעילות ולהשגת היעדים שלשמן הוקם.

2. תנאי העסקה של עובדי חינוך, נוער, חברה וקהילה הוגדרו באוגדן הגדרת תנאי השירות לעובדי נוער וקהילה ברשויות המקומיות (להלן - אוגדן תנאי שירות). באוגדן זה מפורטים כל

עיריית חדרה

ההוראות בדבר פרסום מכרזים להעסקת עובדים, קביעת דרגתם, אופן קידומם, שכרם והגמולים המיוחדים המשולמים להם.

נמצא כי בתאגיד על"ה מועסקים בין היתר עובדים המקבלים שכר לפי שעות ועובדים המקבלים שכר לפי פדיון. עובד לפי פדיון מקבל את משכורתו על פי מספר המשתתפים בחוג שהוא מלמד בו וסכום דמי ההשתתפות בחוג (ללא ניכוי הנחות).

בביקורת נמצא שלא נקבעו כללים ברורים לגבי שיעורי הפדיון או סכום השכר לשעה שישולם למדריך. בבדיקת כמה חוזי העסקה לפי פדיון עלה כי נקבעו שיעורי פדיון שונים למדריכים המועסקים לפי שכר לשעה. כך למשל, מדריך בחוג מסוים קיבל 50% מהפדיון, ואילו מדריך בחוג אחר קיבל 60% מהפדיון. עוד נמצא בבדיקה בתיקים של מדריכים שקיבלו שכר לפי שעה, שהתאגיד שילם לחלק מהמדריכים שכר לשעה שלא לפי אוגדן תנאי שירות. לדוגמה, מדריך מסוים קיבל 75 ש"ח לשעה ומדריך אחר קיבל 100 ש"ח לשעה, שלא לפי כישוריו ודרגתו על פי אוגדן תנאי השירות.

התאגיד ציין בתשובתו כי "המסגרת הנורמטיבית החלה על שכר עובדי תאגיד עירוני נקבעה בנוהל הסדרת עמותה עירונית שפרסם משרד הפנים", ולפיו "סולם הדרגות ותנאי השכר וההעסקה לא יחרגו מהמקובל ברשות מקומית". עוד ציין התאגיד כי "הסכמי השכר עם המדריכים נקבעים לעיתים על פי המוניטין ויכולת לגייס משתתפים שונה, כמקובל בסוג זה של חוזים בדרך של משא ומתן ובפרט שהעסקתם... לא תעלה על שכר המקובל ברשות המקומית לנושא משרה זהה".

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי היה שתאגיד על"ה יפעל בעניין העסקת עובדי נוער וקהילה ותשלום שכרם כמתחייב מאוגדן תנאי השירות כדי לוודא ששכר המדריכים בתאגיד לא יחרוג מהמקובל בעירייה. עוד העיר משרד מבקר המדינה לתאגיד על"ה כי על פי סעיף 29 לחוק יסודות התקציב, דין תאגיד עירוני כדין רשות מקומית בנוגע לשינויים בשכר או להטבות כספיות הקשורות לעבודה.

משרד מבקר המדינה בדק בתיקים של 42 עובדים בתאגיד על"ה מ-211 עובדים שהועסקו בחודש ספטמבר 2010 ואשר נבחרו באופן אקראי. בבדיקה נמצא כי 26 מהם מועסקים זה כמה שנים בלא שנחתם עמם חוזה. עוד נמצא כי תוקפו של חוזה ההעסקה של אחד מהעובדים פג באפריל 2005, אך הוא עדיין מועסק ללא חוזה חדש. כן נמצא שעובדת אחרת החלה את עבודתה ב-2008, ורק כשנה לאחר מכן נחתם עמה חוזה. עוד עלה כי בסוף יוני 2010 פג תוקפם של חוזים שנחתמו עם כמה מדריכים, והתאגיד המשיך להעסיקם בלא חוזה במועד סיום הבדיקה, ספטמבר 2010.

משרד מבקר המדינה העיר לתאגיד על"ה על שהעסיק עובדים משך שנים ללא חוזי התקשרות, ולגבי חלקם לא טרח לחדש את החוזים לאחר שפג תוקפם.

בתשובת התאגיד צוין שהוא יפעל להחתמת כל עובדי העמותה על חוזים.

סיכום

הביקורת מצביעה על מחדל בניהול כוח האדם בעירייה, הן בניהול של מאגר מידע עדכני הנוגע לעובדים והן בפיקוח עליהם. עוד מצביעה הביקורת על שלא זו בלבד שהעירייה לא הקטינה את מספר העובדים ומספר המשרות אלא שגם הגדילה את מספר המועסקים, והעסיקה את חלקם באמצעות חוזים אישיים שיצרו כפילות במשרות שאוישו בעובדי עירייה.

העסקת יועצים רבים בתחומים שונים בלי שנקבעו אמות מידה והיקפים כספיים להתקשרויות אלה מעיקה על תקציבה של העירייה לאורך שנים. מן הראוי שמשרד הפנים ייתן את דעתו להגבלת מספר היועצים שהעירייה מעסיקה.

ממצאי הביקורת מצביעים על התנהלות בזבזנית של העירייה שאינה עולה בקנה אחד עם הצורך לעמוד ביעדי התכנית להסדר ההבראה. מן הראוי שהעירייה תסדיר מוקדם ככל האפשר את ניהול כוח האדם שלה, לרבות את מאגר המידע הנוגע לעובדים והפיקוח עליהם, כדי לממש את יעדי התכנית להסדר ההבראה, כפי שהתחייבה לעשות.

אף על פי שהעירייה לא עמדה ביעדים שקבעה התכנית להסדר ההבראה, אישר לה משרד הפנים לקבל הלוואות איזון והלוואות לכיסוי הגירעון המצטבר ואף הגדיל את היקפן. אמנם התנהלות זו מאפשרת פתרון זמני בעזרת מימון מיידית, אך היא אינה תורמת לייצוב מצבה הכספית של העירייה לטווח הארוך ואין בה כדי להביא להבראתה. מן הראוי שמשרד הפנים יאכוף על העירייה לעמוד ביעדי התכנית להסדר ההבראה כדי לשפר את מצבה הכספית.