

דו"ח שנתי
לשנת 2018

המועצה הדתית זכרון יעקב – בדיקת שכר

מוגש ע"י
הילה כהן, עו"ד
מבקרת המועצה המקומית
זכרון יעקב

המועצה הדתית זכרון יעקב

כללי

המועצה הדתית מופקדת על מתן שירותי הדת היהודיים ברשות המקומית בה היא פועלת, בפיקוח ובהנחיית המשרד לשירותי דת (להלן: "המשרד")

המועצה הדתית (להלן: "המועצה") הינה גוף סטטוטורי, הפועל מכח חוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], תשל"א – 1971 (להלן: "חוק שירותי הדת היהודיים"), התקנות שהותקנו לפיו (תקנות שירותי הדת היהודיים (תקציב המועצות הדתיות) תשמ"ה - 1985 (להלן - תקנות התקציב), תקנות המועצות הדתיות היהודיות (ניהול) תש"ל - 1970 (להלן - תקנות הניהול) וחוזרי מנכ"ל המשרד .

חוק שירותי הדת היהודיים מגדיר את המועצות הדתיות "גוף ציבורי אוטונומי", ולכן הן אינן כפופות באופן ישיר לגורם כלשהו, אלא הן נתונות לרגולציה ממשלתית, בעיקר של המשרד לשירותי דת.

החוק קובע כי אחת לחמש שנים, לאחר הבחירות לרשויות המקומיות, ממונה הרכב חדש למועצה הדתית

במסגרת הסמכויות שהוענקו לה בחוק ובתקנות, מספקת המועצה שירותי דת שהעיקריים שבהם הינם טיפול בענייני נישואין, טיפול במקוואות, פיקוח על כשרות, שרותי שחיטה, פעולות תרבות תורנית, תמיכה במוסדות דת ושירותי קבורה .

המועצה הדתית פועלת על פי המדיניות, ההנחיות ונהלי העבודה של המשרד ומבחינה הלכתית כפופה המועצה הדתית להוראות ההלכתיות של הרבנות הראשית ולרב הראשי של הישוב.

המשרד לשירותי דת אחראי להסדרת שירותי דת המסופקים על ידי המועצות הדתיות וחברות הקדישא.

המועצה הדתית הינה גוף המבוקר על ידי מבקר המועצה המקומית לפי סעיף 145 לצו המועצות המקומיות א'.

מטרת הביקורת

השתלשלות העניינים:

בעקבות פניות של חברת מועצה בגין התנהלות לא סדירה של המועצה, הן בנוגע למבנה הארגוני וכח האדם במועצה, הן בנוגע לכל היבטי השכר והן בנוגע להתנהלות סדירה של המועצה (ישיבות, איוש ועדות, אישור דוחות וכד'), החליטה הביקורת לערוך בדיקה של הטענות כנגד התנהלות המועצה הדתית, בכל הסוגיות דלעיל, ובעיקר התמקדה הביקורת בכל הנוגע לשכר, לתקנים ולאיושי משרות במועצה.

לבדיקה קדמו תכתובות רבות ובקשות רבות בין הצדדים.

לטענת חברת המועצה, חוסר השקיפות בה התנהלה אל מול חברת המועצה, מסמכים רבים שהתבקשו על ידה ולא ניתנו לה – הביאו לכך כי פנתה לביקורת, על מנת שזו תשתמש בסמכותה ותערוך בדיקה בכל הקשור להתנהלות המועצה.

יצוין כי מכל התכתובות וההתנהלות שקדמה לבדיקה, התרשמה הביקורת כי אכן שוררים יחסים עכורים וחוסר אמון מהותי בין יו"ר המועצה ומרבית חברי המועצה לבין חברת המועצה, מה שתרם רבות להגעה למצב בו נמצאת המועצה כיום.

עוד יצוין כי המועצה הדתית שיתפה פעולה לכל אורך הדרך והשיבה לבקשות הביקורת ולמסמכים שהתבקשו על ידה, ועם זאת, אכן עלה מן המסמכים כי קיימת התנהלות לא תקינה בניהול המועצה, ונמצאו ליקויים הדרושים תיקון, ולפיכך, החליטה הביקורת להתחיל לבדוק בדיקת שכר וכח אדם.

בנוסף, נבחנה גם התנהלות המועצה בכל הנוגע לקיום ישיבות, אישור תקציב ומינוי ועדות.

התכנסות המועצה וועדותיה

1. מועדי כינוס המועצה

המחוקק הפקיד את ניהול המועצה הדתית בידי החברים במועצה, ומלבד בחירת ראש המועצה הם נדרשים לקיים ישיבות שבהן תתקבלנה החלטות המועצה הדתית.

סעיף 11 לתקנות שירותי הדת היהודיים (ניהול מועצות), התש"ל – 1970 קובע כי :

"המועצה תקיים לפחות ישיבה רגילה אחת לחודש, אולם רשאית היא להחליט שלא לקיים ישיבות רגילות בחודשי ניסן ותשרי של כל שנה" כלומר, מליאת המועצה הדתית חייבת להתכנס לכל הפחות 10 פעמים בשנה.

מהפרוטוקולים שהועברו לביקורת עולה כי בשנת 2018 התכנסה המועצה 4 פעמים בלבד, וזאת בניגוד לקבוע בתקנות שירותי הדת, הקובעות כי על המועצה להתכנס פעם בחודש למעט חודשים תשרי וניסן.

לדברי יו"ר המועצה הדתית, הרב יהושע בן נון, הוא משתדל לקיים ישיבות מועצה, אולם.. "רוב חברי המליאה אינם מעוניינים בישיבות מועצה מכיוון שהיא (ל.מ. – ה.כ.) מעכירה את האווירה והופכת את הישיבות לזירת התגוששות המעליבה את המשתתפים בה ומחללת שם שמים".

עוד הוא הוסיף בתגובתו מיום 17.3.19 כי

"בתחילת דרכי נערכו ישיבות מועצה כסדרן, אולם החברים לא הסכימו להתנהל בצורה שהגב' ל.מ. הפכה את הישיבות לזירת התגוששות פוליטית ובכל פעם שנסייתי לקבוע ישיבות הם דחו ודחו".

אני מבין ומקבל את דרישת החוק לבצע 10 ישיבות בשנה וכך אפעל מעתה בתקווה שהחברים ישתפו פעולה.

הערת הביקורת:

אין באפשרות המועצה להחליט על אי קיומן של ישיבות, יהא הקושי אשר יהא, קיום הישיבות קבוע בחוק ואינו ניתן להחלטת המועצה ועל המועצה לקיים את הישיבות כסדרן, גם אם ישנם קשיים בקיום הישיבה.

הביקורת אינה מקבלת את הסברה של המועצה בעניין זה. לא יתכן כי סכסוכים אישיים ואי נוחות יהוו אמתלה לביטול או דחיית ישיבה.

לא למותר לציין כי בזמן שבין כתיבת טיוטת הדו"ח להוצאת הדו"ח הסופי, קיימה המועצה עוד מס' ישיבות, כך שנראה כי לעניין זה הפנימה המועצה את הערות הביקורת, ובפועל, נראה כי מס' הישיבות הינו כמעט כנדרש בחוק, אם כי עדיין אינו עונה על דרישות החוק במלואן..

2. אישור תקציב

מהנתונים שהגיעו לידי הביקורת עולה כי אישור התקציב לשנת 2018 אושר רק ביום 29.11.18, מה שמוביל להתנהלות בעייתית של המועצה מבחינת התקציב.

מהבדיקה עלה גם כי שאלות רבות שנשאלו בנוגע לתקציב לא קיבלו מענה או שלא התקבל מענה מספק וכן כי לא נמסר בזמן לחברי המועצה, כך שלא היתה שהות מספיקה ללמוד את פרטיו.

תגובת יו"ר המועצה הדתית:

בכל שנה מתקיימת ישיבת תקציב בה כל חברי המועצה מקבלים את הצעת התקציב המפורטת טרם הישיבה ובישיבה מתקיים דיון יחד עם מנהל החשבונות של המועצה בה דנים ומאשרים את התקציב של המועצה הדתית ולפי תקציב זה מתנהלת המועצה מידי שנה.

בישיבות אלו חברת המועצה שאלה וחקרה את מנהל החשבונות במשך כ – 3 שעות על כל סעיפי התקציב ולאחר מכן נערכה הצבעה בין החברים והתקציב אושר.

הערת הביקורת:

ליקוי זה הינו מהותי ועל המועצה לתקן את התנהלותה לענין זה, הן לגבי מועד מסירת התקציב לחברי המועצה, הן לענין מתן תשובות הולמות ומפורטות, והן לענין אישור התקציב במועד.

אישור התקציב וההכנה לקראתו הינן מעמודי היסוד של ניהול תקין וכל שינוי או התנהלות שלא בהתאם לכללים הינה חמורה ביותר.

על המועצה להתנהל בשקיפות הראויה, למסור את כל פרטי התקציב לחברי המועצה וכמובן לאשר את התקציב במועד הנדרש.

העתק הפרוטוקול מיום 29.11.18 רצ"ב מסומן נספח א'

3. ועדות המועצה

כללי:

בתקנות לשירותי דת נקבע כי: " המועצה רשאית לבחור ועדות קבועות או ארעיות, מתוך חברי המועצה ומחוצה לה, בעניינים הקשורים לתפקידיה, החלטות הוועדות יועברו לאישור המועצה".

מן האמור לעיל עולה לכאורה כי המועצה אינה מחוייבת במינוי ועדות, ואולם מחוקים אחרים והנחיות אחרות של המשרד, עולה החובה למנות לפחות כמה ועדות, כפי שיפורט להלן:

• ועדת מכרזים:

חוק חובת המכרזים, התשנ"ב – 1992 קובע כי: " המדינה, כל תאגיד ממשלתי, מועצה דתית.. לא יתקשרו בחוזה לביצוע עסקה בטובין או במקרקעין, או לביצוע עבודה, או לרכישת שירותים, אלא על פי מכרז פומבי הנותן לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו".

תגובת יו"ר המועצה:

"אכן המועצה הקימה וקבעה כי יוקמו ועדות שונות במועצה, אולם לאחר שרוב חברי המליאה ראו את צורת התנהלותה של הגב' ל.מ. הם ביקשו לבטל את כל הוועדות שאינם מחוייבות בחוק כגון ועדת מכרזים בכדי למנוע פגישות מיותרות עם הגב' ל.מ."

עוד הוסיף ופירט יו"ר המועצה הדתית בתגובתו לדו"ח מיום 17.3.19 כי:

בישיבת המועצה מיום 8.9.16 על סדר היום "מינוי ועדות" בה רצינו למנות 5 ועדות בכדי לשתף את הציבור ואת חברי המועצה כולל ל.מ. בוועדות שונות. בישיבה זו תקפה הגב' ל.מ. את הרכב הוועדות כפי שנקבע ע"י כל חברי המליאה ולאחר הישיבה פנו חברי המועצה השונים והודיעו לי שאינם מעוניינים בכל דבר שאינו חובה.."

העתק הפרוטוקול מיום 8.9.16 רצ"ב מסומן **נספח ב'**

לאחר התייעצות משפטית קיימנו ישיבה נוספת בתאריך 26.9.16 בה הוחלט למנות מבקר פנים חיצוני למועצה הדתית בכדי להימנע מהקמת ועדת ביקורת (לבקשת החברים).

בסעיף ב' בישיבה הנ"ל הודעתי על ביטול הוועדות השונות שהוקמו בישיבה הקודמת (לבקשת החברים) והקראתי בפני מליאת המועצה את חוות הדעת המשפטית של היועמ"ש של המועצה הדתית שאין חובה בחוק לוועדות אלו למעט ועדת מכרזים בה יהיו החברים יו"ר, גזבר והיועמ"ש על פי חוק. לאחר ההצבעה למעט הגב' ל.מ. כולם הצביעו על החלטה זו.

העתק הפרוטוקול מיום 26.9.16 רצ"ב מסומן **נספח ג'**

תגובת הביקורת:

כפי העולה מן האמור לעיל וכן מבדיקת הביקורת עולה כי קיימת ועדת מכרזים במועצה, הפועלת בהתאם להרכב הנדרש בחוק.

עם זאת, לא מתקבלת עמדת המועצה כי כל הוועדות או אי קיומן קם ונופל על חברת מועצה אחת.

• ועדת בחינת כח אדם

סעיף 2.5 לנוהל "איוש משרה דרך מכרז חיצוני" של המשרד לשירותי דת קובע את הקמתה של "ועדת בחינה" שתפקידה לבצע בחינת מועמדים למשרות פנויות במועצה הדתית.

בהתאם לנוהל הוועדה תורכב מבעלי התפקידים הבאים: ראש המועצה הדתית או ממונה בעל סמכות הכרעה, גזבר המועצה הדתית ומנהל היחידה הרלוונטית למשרה הפנויה.

הערת הביקורת

יצויין כי ועדה זו קיימת במועצה ואף התכנסה במהלך כתיבת דו"ח זה לאיוש 8 תקנים במכרזים פומביים שפורסמו ע"י המועצה.

• ועדת תמיכות

סעיף ד'2 לנוהל מתן תמיכות במועצה הדתית (חוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת מס' נח/2) קובע כי "בקשות לתמיכות במועצה הדתית יידונו ע"י ועדה מיוחדת לעניין זה באותה מועצה דתית.

תגובת יו"ר המועצה הדתית:

תקציב התמיכות במועצה הדתית הינו דל מאוד ולשמחתי הרבה כל פניה שהיתה למועצה הדתית לבקשת תמיכה נענתה לחיוב בסכומים קטנים והמועצה הדתית אינה מסרבת לשום בקשה.

הערת הביקורת:

יצויין כי אין במענה זה כדי ליתן תשובה באשר לקיומה של ועדת תמיכות כנדרש, וכן לא נמצאה אסמכתא כלשהיא כי קיימת ועדת תמיכות במועצה.

• ועדה מקצועית למינוי משגיחי כשרות

נוהל הפעלת מערך הכשרות קובע כי המועצה תקים " ועדה מקצועית.. לצורך העניין, שמספר חבריה לא יפחת משלושה, ובין חבריה יהיו נושאי המשרות הבאים: הרב המקומי או מנהל מחלקת כשרות או מזכיר מחלקת הכשרות או מפקח הכשרות או רב שכונה.. הוועדה תדון בהתאמתו של המועמד לתפקיד משגיח כשרות.

הערת הביקורת:

היות ולכאורה כל ועדות המועצה בוטלו, הרי שגם במקרה של משגיחי כשרות, לא ברור כיצד הם נבחרים ומי בודק את מידת התאמתם.

תגובת יו"ר המועצה הדתית מיום 17.3.19:

"בנושא זה קיימת ועדה בה חברים הרב המקומי, מזכיר המועצה הדתית ומפקח הכשרות בה הם קובעים את התאמת משגיחי הכשרות ובחירתם."

4. מינוי מבקר פנים

בעיה מבנית הקיימת במועצות דתיות היא היעדר מנגנוני בקרה פנימיים מינימליים על פעילותן .

לכאורה הבקרה והפיקוח על מועצות דתיות צריכים להיעשות כפי שאלו נעשים ברשות מקומית, על בסיס מנגנוני בקרה פנימיים כדוגמת שומרי סף מוסדיים – מבקר פנים, יועץ משפטי וגזבר – בצד בקרה של חברי המועצה ובעיקר של חברי ועדת הביקורת והאופוזיציה, אך הלכה למעשה, במועצה הדתית כמעט שלא מתבצעת כל בקרה פנימית מעין זו.

סעיף 1 לחוק הביקורת הפנימית, תשנ"ב 1992 קובע כי "גוף ציבורי" הינו אחד מאלה:

(5) "מועצה דתית שהוקמה מכוח חוק שירותי הדת היהודיים[נוסח משולב], תשל"א 1971.

סעיף 2 לחוק קובע כי: "בכל גוף ציבורי תקיים ביקורת פנימית על ידי מבקר פנימי" בהתאם להוראות החוק, המבקר הפנימי נדרש להגיש לאישור יו"ר המועצה הצעה לתוכנית עבודה שנתית או תקופתית, וכן דוח על ממצאיו, ועל הנהלת המועצה לקיים תוך 45 יום דיון בממצאי הדוח.

כלומר, חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב, -1992 מחייב כל גוף ציבורי – בכלל זה מועצה דתית – למנות מבקר פנים, כאמור לעיל.

בנוסף, בהתאם לקביעת מנהל אגף פיקוח ובקרה ברשות הארצית לשירותי דת, עולה כי ניתן להתקשר עם מבקר פנים במיקור חוץ.

אחת התלוונות שהועלה הינה כי במועצה הדתית לא קיים מנגנון של מבקר פנים – לא בתוך המועצה ולא כמיקור חוץ.

תגובת יו"ר המועצה הדתית מיום 24.6.19

לאחר התייעצות עם היועמ"ש של המועצה הדתית הוחלט למנות רו"ח מבקר מקצועי למועצה שמתמחה בתקציב של המועצות הדתיות ולא לאפשר לשיקולים פוליטיים לבקר את המועצה.

בפרוטוקול מיום 26.9.16 (נספח ג' לעיל) נכתב על סדר היום: מינוי מבקר פנים למועצה הדתית ושם נכתב "מבקש מהחברים לצאת למכרז לאיתור מבקר פנים למועצה הדתית ומוסיף שקיבל חוות דעת משפטית מהיועמ"ש שבמקום וועדת ביקורת יכול להיות מבקר פנים חיצוני ומבקש מהחברים את אישורם לבחור מבקר פנים חיצוני מקצועי..":

אכן מונה מבקר פנים חיצוני מקצועי (ולא פוליטי) אשר מבצע את עבודתו וביקר במועצה הדתית מס' פעמים.

העתק פרוטוקול ישיבה מיום 11.12.16 רצ"ב מסומן **נספח ד'**

תגובת הביקורת

מפרוטוקול ישיבה מיום 11.12.16, שהוגש לביקורת, עולה כי מונה כמבקר פנים, רו"ח גורדונסקי יוסף.

עם זאת, יצוין כי לא נמצאה שום אסמכתא לעבודתו של רו"ח גורדונסקי מיום מינויו.

עוד יצוין כי לא ברורה מהותו של הפרוטוקול, האם הוא של ועדת בחינה או פורום אחר, וכן לא נמצאה אסמכתא כי המינוי הועבר לאישור מליאת המועצה.

5. קליטת עובדים וחריגות מתקן העובדים המאושר

ועדת צדוק קבעה בשנת 1993 כי "אין במועצות הדתיות נוהל אחיד לקבלת עובדים. מועצות דתיות שהופיעו בפני הוועדה העידו על קיומם של מכרזים למישרות פנויות במועצות הדתיות, אולם לא בכל המקרים מתקיימים מכרזים.

במרוצת השנים שעברו מאז פורסם דוח הוועדה נקבעו בחוזרי המנכ"ל כללים לאישור מישרות במועצה הדתית באמצעות מכרזים.

חוזר המנכ"ל האחרון בנושא פורסם בפברואר 2013, והוא קובע כי ניתן לאייש כל משרה תקנית שמתפנה או באמצעות ניווד פנימי (ללא מכרז), אם דירוג העובד עומד בתנאי הסף למשרה ואם משרתו הקודמת ומתח הדרגות שלו במועצה הדתית מקבילים לאלה של המשרה הפנויה או באמצעות מכרז פנימי, אם המשרה ומתח הדרגות אינם תואמים או במכרז פומבי, אם המשרה לא אוישה.

כל הוספת תקן של משרת עבודה במועצה דתית זקוקה לאישור של ועדת התקנים של המשרד לשירותי דת. הוועדה מתכנסת אחת לתקופה לצורך בחינה ואישור של שינויי כוח האדם במועצות הדתיות על פי בקשות שהן מגישות, ומחליטה על אישור התקנים ועל היקפי המשרה המאושרים בכל תקן.

מטרת נוהל זה היא למנוע הוספת מישרות שלא לצורך אשר תכביד על תקציב המועצה הדתית, תיצור גירעונות ותפגע באיכות שירותי הדת הניתנים לתושבים.

למרות הנהלים המחמירים של המשרד לשירותי דת, נראה כי מועצות דתיות רבות, ובכללן המועצה בזכרון יעקב חורגות ממספר התקנים המאושר להן ומעסיקות היקף גבוה בהרבה של עובדים.

עם זאת, בבירור שערכה הח"מ עם המשרד לשירותי דת, הובהר כי המצב ידוע וכי בימים אלה נערכת רפורמה כוללת, שמטרתה להסדיר את כל נושא התקינה, כך שכל העובדים ייקלטו במכרז, בהתאם לתקינה שאושרה למועצה ע"י המשרד.

ואכן, גם במועצה, אושרו לאחרונה 8 תקנים חדשים והמועצה יצאה במהלך כתיבת דו"ח זה למכרזים חיצוניים, על מנת להסדיר את כל נושא העובדים שהתקבלו ללא מכרז בשנים עברו.

עם זאת, עדיין קיימים תקנים רבים שלא הוסדרו עדיין ע"י המשרד ועדיין לא קיימת תקינה מלאה ומאושרת שתסדיר את היקף המשרות המאושר למועצה.

תגובת יו"ר המועצה הדתית מיום 17.3.19

אני משמש כיו"ר המועצה הדתית החל מיום 1.1.16, ודברים הקשורים לקליטת עובדים בוצעו לפני שנים רבות ואף עשרות שנים ואין באחריותי לדעת כיצד קלטו עובדים במועצה הדתית לפני כ- 30 – 20 שנה אחורה.

למותר לציין שמס' שנים היתה המועצה הדתית מנוהלת ע"י חשב מלווה – מאשר תשלומים אשר כל פעולה היתה דורשת את חתימתו ואישורו וכל ניסיון ליצור מצג של התנהלות עצמאית לא חוקית לכאורה הינה בגדר הוצאת שם רע של ממש.

מאז היבחרי לתפקיד התייעצתי ולקחתי יעוץ משפטי ואני פועל מול משרד הדתות להסדיר את כל העובדים אשר כפי שנמסר לי ע"י החשב המלווה הקודם לא היה ניתן להסדירם בתקן כל עוד אין הרכב מועצה דתית מאושר ומאז שהמועצה הדתית קלטה לתוכה את בית העלמין – חברה קדישא בשנת 2010 (6 שנים לפני הבחרי) נוספו עובדים לפי אישורו של החשב המלווה לפי הצורך ובתאום עם משרד הדתות שרק לאחר שיהיה הרכב כחוק יתואמו ויאשרו התקנים.

בשנה האחרונה קבלתי את כל האישורים והתקנים הנדרשים להסדרת העובדים במועצה הדתית **עובדה זו מלמדת על כך שאין עובד אחד מיותר ו/או שיש בעיה עימו במועצה הדתית כי אילולי כך לא היינו מקבלים על כל משרות אלו תקן כחוק.**

לצערי הרב ככל שהתקדמתי ופרסמתי מכרזים בכדי לאשר את התקנים החדשים פעלו גורמים שונים לעצור ולחבל באישורי המכרזים והתקנים.

בימים אלו מתפרסמים המכרזים לאיוש כל המשרות הקיימות במועצה הדתית אחרי עבודה מאומצת מול מח' משאבי אנוש במשרד הדתות לחדש שוב בפעם השלישית את התקנים הנדרשים ולא ישאר במערכת עובד ללא תקן.

העתק אישורי התקינה מהמשרד לשירותי דת רצ"ב מסומן **נספח ה'**

6. חריגות שכר

כפי שהובהר בחוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת מאוקטובר 2009, "היות והמועצות הדתיות הינן גופים מתוקצבים משום כך, חל עליהן סעיף 29 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה - 1985, האוסר על מתן הטבות שכר בניגוד לנהוג לגבי כלל עובדי המדינה – אלא באישור הממונה על השכר במשרד האוצר.

סעיף זה בחוק יסודות התקציב קובע כי גוף מתוקצב(רשות ציבורית, ובכלל זה תאגיד, רשות מקומית, מועצה דתית, בנק ישראל, חברה ממשלתית וחברה עירונית) וגוף נתמך (תאגיד שהממשלה משתתפת בתקציבו) לא יעניקו הטבות שכר, תנאי פרישה ותנאי עבודה מעבר לנהוג לגבי כלל עובדי המדינה, בלי אישור משרד האוצר.

חריגת שכר בולטת במיוחד במועצות הדתיות לאורך השנים ואשר באה לידי ביטוי בדוחו"ת מבקר המדינה בנושא היא מתן שעות נוספות לעובדים בצורה גלובלית שלא כנגד דיווח .

על פי סעיף(16 א)לחוק שעות עבודה ומנוחה, תשי"א – 1951, עובד המועסק בהיקף שעות הגבוה מ- 43 שעות בשבוע או מ- 8 שעות וחצי ביום זכאי לתוספת תשלום של 25% או 50% משכרו הרגיל

כפי שציין מבקר המדינה, נוהלי המשרד לשירותי דת קובעים כי גוף ציבורי רשאי להתיר לעובד לקבל תוספת עבור שעות נוספות **אך ורק כנגד דיווח ופיקוח שהשעות אכן מנוצלות**, ולפיכך לא ניתן להעניק הטבת שכר זו כתוספת שכר באופן גלובלי .

חומריתה של חריגת השכר הזאת עלתה בדברי מבקר המדינה, שטען כי מועצה דתית המעניקה תוספת" שעות נוספות" באופן גלובלי בעצם "משלמת במשך שנים הטבות שכר לעובדים בעד עבודה שאינם מבצעים".

בחלק ניכר מהמקרים שהובאו, החריגות מהתקנים המאושרים על ידי המשרד אינן רק במספר העובדים, במקרים רבים הן באות לידי ביטוי גם בהיקף המשרה או בדרגת השכר המאושרת לעובדים.

כפי שיפורט להלן בדו"ח השכר, קיימות חריגות שכר במועצה הדתית, באופן ובצורה, כפי שפורטו לעיל.

תגובת יו"ר המועצה הדתית מיום 17.3.19

כפי שכתבתי לעיל קיימים במועצה עובדים מלפני 20-30 שנה ו/או עובדים חדשים שנמצאים כעת במילוי מקום ונקלטו ע"י החשב המלווה ובימים אלו המשרות יוצאות למכרזים.

כל העובדים מקבלים שכר לפי טבלאות של משרד הדתות והתלושים נבדקים מידי שנה ע"י החשב במשרד האוצר ואנו מקבלים אישורם על כך. העובדים החדשים הנמצאים כעת במחלקות כשרות ונישואין, מפקח כשרות אושר באישור החשב המלווה המאשר את קבלתו לעבודה ואת שכרו, ועובד הנישואין במילוי מקום.

השכר הנקבע לעובדי המועצה הדתית הינו ע"פ הרגולטור המחייב אותנו – משרד הדתות.

עובדים העובדים עבודה נוספת הינם הבלניות שעובדות בבוקר כגננות ובלילה עובדות כבלניות למס' שעות, עבודה זו אינה מצריכה אישור עבודה נוספת, השבנו על כך לביקורת בצורה מסודרת.

העובדים החדשים שייקלטו במכרזים הבאים ידרשו להמציא אישור לעבודה נוספת בעת קבלתם באם יזכו במכרז.

סיכום:

יצויין, כי בדו"ח זה לא התמקדה הביקורת לעומק בכל הנושאים דלעיל, אלא בחנה את נושא השכר וכח האדם במועצה, ועם זאת, רק מבחינה כללית, ניתן לראות כי קיימים ליקויים רבים בהתנהלות המועצה וכי על המועצה לפעול לאלתר לתיקון האמור, על מנת שתעמוד בתנאי החוק, התקנות וסדרי המינהל התקין.

לא יתכן כי המועצה תתלה את כל התנהלותה הלא תקינה ביחסים עכורים בין חברי המליאה ובייחוד לא כאשר המדובר בחובות ובדרישות המוטלים עליה על פי חוק.

כאמור, הנושא השני שנבדק והוא מהווה את חלקו העיקרי של הדו"ח הינו בדיקת שכר וכח אדם במועצה, אשר נבדקו בדיקה מעמיקה ע"י רו"ח נחמני, אשר מונה מטעם הביקורת לעריכת בדיקה זו, כפי שיפורט להלן:

1. רקע

החל משנת 2016 מתקיים דיון בין המועצה הדתית זכרון יעקב (להלן – "המועצה הדתית") והנהלתה ובין גורמים שונים, בין השאר חלק מחברי המועצה הדתית, בו נשאלות שאלות בנוגע לניהול התקין של כוח האדם והשכר במועצה הדתית. בין השאר הועלו האשמות בנוגע לאי-תקינות דיווח, לניהול ריכוזי, חשד לאי-סדרים, לחשד לניגוד עניינים ועוד. טענות אלו הועלו בפני מבקרת המועצה המקומית זכרון יעקב (להלן – "המבקרת") שפתחה בבדיקת הטענות מול המועצה הדתית. לפיכך, מונה משרדנו על-ידי המבקרת להעמיק בביקורת השכר במועצה הדתית.

2. מטרות הביקורת

מטרת הביקורת להשיג במידה סבירה של ביטחון שהשכר במועצה הדתית משולם כחוק, בהתאם להסכמים, לתקנים ולעבודה בפועל, כפי שהם מוצגים בתיקים האישיים של העובדים, בתלושי השכר, בדוחות השכר ובתקציב המועצה הדתית. לשם כך נבדקו קיום מכרזים למשרות, מסמכי ההשכלה של העובדים ואישורי המעסיק, התאמת תלושי השכר למסמכים המלווים, התאמת תלושי השכר לחוק ולהסכמים קיבוציים וביצוע הפקדות והפרשות כחוק.

הביקורת מתבססת על נתוני השכר לחודשים יולי עד נובמבר 2018 המשמשים מדגם מייצג לנתוני השכר לשנת 2018.

3. מסמכים שעמדו לרשות הביקורת

- א. פרוטוקולים מישיבות המועצה הדתית.
- ב. התכתבויות בין הנהלת המועצה הדתית, חברי המועצה הדתית והמבקר.
- ג. הצהרות מנהלי המועצה הדתית.
- ד. אישורי תקנים מהמשרד לשירותי דת (חלק מהתקנים).
- ה. מכרז תקן (חלק מהתקנים).
- ו. פרוטוקול קבלה לעבודה (חלק מהעובדים).
- ז. תעודות הסמכה והשכלה (חלק מהעובדים).
- ח. תלושי שכר חודשים 07-11/2018.
- ט. דפי נוכחות חודשים 07-11/2018 (חלק מהעובדים).
- י. דו"ח 102 לחודשים 01/2017-10/2018.
- יא. דו"ח עלות שכר לשנת 2017 וחודשים 1-9/2018 וטופס 126 לשנת 2017.
- יב. תקציב המועצה הדתית מול ביצוע שנת 2017 וחודשים 1-9/2018.
- יג. תלושי שכר לחודש 01/2019.

4. עיקרי הליקויים שנמצאו:

- א. לא התקבל המבנה הארגוני המאפשר לבחון את התאמת התקנים ודרגה.
- ב. התקבלו דפי נוכחות עבור ארבעה-עשר עובדים בלבד בחודשים שנבדקו. לא נמצאה התאמה בין דפי הנוכחות שהוצגו ותלושי השכר המתאימים. הוצגו דפים נוכחות שאינם מכילים את שם העובד. כל זה בניגוד לחוק שעות עבודה ומנוחה, חוזר מנכ"ל ולפסיקה.

- ג. למספר עובדים נתונות שעות נוספות ושעות כוננות. לא הוצגה אסמכתא לאישור זה ואף לא הוצגה אסמכתא המצדיקה תוספות אלו. במקרה אחד ניתנות שעות נוספות, בתעריף חריג, לעובדת במשרה חלקית.
- ד. בחלק מהתלושים שנבדקו אין צבירה של ימי חופשה ומחלה כחוק.
- ה. בחלק מהתלושים שנבדקו לא בוצעו הפרשות לקופות גמל כחוק.
- ו. חוקת העבודה לעובדי הרשויות המקומיות (פרק ט') קובעת גבול לצבירת ימי חופשה של 55 יום לעובדים חמישה ימים בשבוע. דו"ח מבקר המדינה לשנת 2010, בהתייחסותו למשרד לשירותי דת, מדגיש את החובה לעמוד במגבלה זו. למספר עובדים במועצה הדתית צבורים ימי חופשה רבים מהמכסה המותרת.
- ז. מספר עובדים קבועים במועצה הדתית עובדים ללא תקן מאושר מהמשרד לשירותי דת. בקשות לאישור התקנים נשלחו בחלק מהמקרים לאחר תחילת העבודה ובשני מקרים התקן טרם אושר.
- ח. לא התקבל אף מרכז למשרה קיימת במועצה הדתית, בהתאם לדרוג והדרגה נוכחיים.
- ט. חלק גדול מהעובדים לא מועסקים לפי הסכם קיבוצי ותלוש השכר עבורם מופק לפי שכר גלובלי, בהתאם לאחוזי משרה. לא הוצגו פרוטוקולי קבלה לעבודה לעובדים אלו וקביעת שכר. רוב העובדים המועסקים בצורה זו הם עובדים זוטרים וחדשים יחסית.
- י. בחלק מתלושי השכר שנבדקו מופיעים רכיבי שכר שאינם חלק מההסכמים הקיבוציים.
- יא. מספר עובדים מועסקים במקום עבודה נוסף. לא הוצגו אישורים לעבודה במשרה נוספת. עולה תהייה לגבי יכולת עובדים אלו לעבוד את מספר השעות בתקן.
- יב. ביום 01/03/2017 יצא מנהל מחלקת בתי עלמין, מחלקת מקוואות ומחלקת נישואין לחל"ת. מאותו יום מחליפים אותו שלושה עובדי המועצה הדתית, ללא תוספת שכר, שעות נוספות או שינוי בתקן. לא התקבלה הארכת החל"ת לאחר שנה. לא התקבלה סגירת חשבון לאחר שנה. במהלך הבדיקה הודיעה המועצה כי העובד הודיע על הפסקת החל"ת בתום שנתיים וכי הוא עוזב את התפקיד.