

בדיקת תלונות - המועצה הדתית ראשון לציון

מבוא

המועצה הדתית ראשון לציון (להלן - **מועצה ראש"צ**) מופקדת על מתן שירותי הדת בעיר במגוון רחב של תחומים:

- נישואין - רישום נישואין, הענקת תעודות רווקות, עריכת חופות.
- כשרות - פיקוח על כשרות ומתן תעודות כשרות.
- טהרת המשפחה - שירותי טבילה במקוואות.
- פעילות תרבות תורנית.

המועצה ראש"צ בעיר מורכבת מיור ומתשעה חברים שבחרו המשרד לשירותי דת (להלן - **משרד**), הרשות המקומית והרבנות המקומית.

חלקה של העירייה מתקציב המועצה ראש"צ לשנת 2013 היה כ-53% וחלק המשרד עמד על 17% (יחס של 75%-25%). יתרת התקציב נובעת מהכנסות עצמיות של המועצה בגין שירותי הדת שהיא מספקת לתושבים, בין היתר: הכנסות מנישואין, כשרות וטהרת המשפחה (תשלומי אגרות בסכומים שקבע מנכ"ל המשרד). בשנת 2013 עמד סכום ההשתתפות (רגיל ומיוחד)¹ בהוצאות התקציב של הממשלה ושל העירייה על 2,329,669 ש"ח ו-6,989,006 ש"ח, בהתאמה.²

למבקרת העירייה הגיעו שתי תלונות לגבי התנהלות המועצה ראש"צ. התלונות עסקו בהתנהלות הכספית, בשכר, במינויים ובמכרזי כוח אדם.

מטרת הביקורת הייתה לבדוק את המידע שנמסר בתלונות.

בדיקת הביקורת כללה שיחות עם גורמים שונים במועצה ראש"צ ועיון במסמכים שונים. טיוטות הדוח הועברו להתייחסות המבוקרים.

תלונות

מהות תלונה א' - בשנת 2013 התנהלה המועצה ראש"צ ללא תקציב שנתי מאושר, ובחלק מרכיבי התקציב לשנה זו לא היה כל ביצוע או שהיה ביצוע חלקי בלבד. כמו כן, הצביע המלין על חריגת שכר של יו"ר המועצה באותה תקופה³, אשר, לדבריו, חרג מהקבוע בחוזר מנכ"ל המשרד.

¹ סכום השתתפות רגיל ומיוחד בהתאם לקבוע בהוראות סעיפים 11א ו-11ב לחוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], תשל"א-1971.

² "אמות מידה לקביעת סכום ההשתתפות המיוחד בהוצאות התקציב של המועצות הדתיות" ו"הודעה בדבר סכום ההשתתפות המיוחד של הממשלה ושל הרשויות המקומיות בהוצאות תקציבי המועצות הדתיות לשנת 2013", ילקוט הפרסומים 6722 כ"ג בטבת תשע"ד, 26.12.13.

³ יו"ר המועצה שניהן בשנת 2013 סיים למלא את התפקיד ביולי 2014 ונבחר מחדש לתפקיד ב-26.7.16 (במהלך מתן התגובות לטייטה).

מהות תלונה ב' - בשנת 2014 "נתפרו" מכרזים לתפקידים שונים, כגון למנהלת אגף ולתפקיד מפקח כשרות והופנתה אצבע מאשימה כלפי יו"ר המועצה הדתית באותה תקופה⁴ ש"ערך מינויים למקורביו לתפקידי מפתח וכולם אנשי אחת המפלגות. נוסף על כך, חלק מהמקורבים משתתפים בימי עיון.

בדיקת תלונה א'

1. רקע

חוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], תשל"א-1971 (להלן - חוק) קובע כי כל מועצה דתית תפעל לפי תקציב שנתי מאושר המהווה מסגרת כללית לפעילותה. התקציב מהווה כלי ניהולי הכולל יעדים והצהרת כוונות לגבי הפעילות הכספית בשנת התקציב, בכפוף לאיזון בין המקורות לשימושים:

"111. (א) מועצה, לאחר התייעצות עם הרשות המקומית שבתחום שיפוטתה היא נמצאת, תגיש לשר, בתוך 30 ימים מהיום שבו פורסמו ברשומות סכומי ההשתתפות [הרגיל והמיוחד של הממשלה והרשות המקומית] את הצעת התקציב השנתי של המועצה; הצעת התקציב תהיה מבוססת על סכומי ההשתתפות של הממשלה ושל הרשות המקומית בהוצאות התקציב של המועצה לפי סעיפים 111 עד 111ד, ועל סכומי האגרות שגובה המועצה... ותכלול את הפרטים שקבע השר...

(ב) ראש הרשות המקומית רשאי להביא לפני השר את עמדת הרשות המקומית בעניין הצעת התקציב השנתי של מועצה הנמצאת בתחום שיפוטתה של הרשות המקומית.

(ג) הצעת התקציב השנתי טעונה את אישורו של השר, ורשאי הוא לאשר את ההצעה בשינויים שימצא לנכון או להתנות את האישור בתנאים.

(ד) השר רשאי לקבוע את הפרטים שייכללו בהצעת התקציב השנתי של מועצה... [ההדגשה אינה במקור]

"111. השר, בהסכמת שר האוצר, יקבע הוראות לעניין -

(1) אופן ניהול תקציב המועצה ושינויים בו;

(2) העברת כספים מסעיף הוצאה אחד למשנהו בתקציב המועצה;

(3) אופן פרסומו של תקציב המועצה ודוחותיה הכספיים."

סכום השתתפות רגיל בהוצאות תקציב מועצה דתית לפי סעיף 111א לחוק:

"(א) סכום ההשתתפות של הממשלה בהוצאות התקציב של כלל המועצות ייקבע, בכל שנת כספים, בחוק התקציב השנתי כמשמעותו בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985...

(ב) סכום ההשתתפות של הממשלה בהוצאות התקציב של כל מועצה ומועצה, בכל שנת

כספים, יהיה הסכום שיתקבל מחלוקת סכום ההשתתפות של הממשלה בהוצאות התקציב

של כלל המועצות, כאמור בסעיף קטן (א), ביניהן, על פי אמות מידה שוויוניות שתקבע

הממשלה (להלן - סכום ההשתתפות הרגיל של הממשלה); השר יפרסם ברשומות את

אמות המידה האמורות.

⁴ סיים לכהן בתפקיד ביולי 2016.

(ג) סכום ההשתתפות של רשות מקומית בהוצאות התקציב של מועצה הנמצאת בתחום שיפוט, בכל שנת כספים, יהיה שווה לסכום ההשתתפות הרגיל של הממשלה בהוצאות התקציב של אותה מועצה, באותה שנת כספים, כשהוא מוכפל ב-1.5 (להלן - סכום ההשתתפות הרגיל של הרשות המקומית)."

סכום ההשתתפות המיוחד בהוצאות תקציב מועצה דתית לפי סעיף 11ב לחוק: "א) על אף האמור בסעיף 11א, השר, שר הפנים ושר האוצר (להלן - השרים) רשאים לשנות בהחלטה שהתקבלה ברוב דעות השרים... על פי אמות מידה שוויוניות שייקבעו לגבי כל שנת כספים, באישור ועדת הכספים של הכנסת, את סכום ההשתתפות הרגיל של הממשלה בהוצאות התקציב של המועצות, כולן או חלקן, לסכום אחר (להלן - סכום ההשתתפות המיוחד של הממשלה), ובלבד שההחלטה תינתן בתוך 90 ימים מיום תחילתה של כל שנת כספים או מיום קבלת חוק התקציב השנתי בכנסת, לפי המאוחר, והכל בכפוף לתנאים אלה:..."

(ב) החליטו השרים לפי סעיף קטן (א) על סכום השתתפות מיוחד של הממשלה בהוצאות התקציב של מועצה, יהיה סכום ההשתתפות של הרשות המקומית שבתחום שיפוט נמצאת המועצה, בהוצאות התקציב שלה, הסכום המתקבל מההפרש שבין סכום ההשתתפות הרגיל הכולל לבין סכום ההשתתפות המיוחד של הממשלה (להלן סכום ההשתתפות המיוחד של הרשות המקומית).

...

(ד) סכום ההשתתפות של הממשלה בהוצאות התקציב של המועצות, במהלך 90 הימים כאמור בסעיף קטן (ב), יהיה לפי סכום ההשתתפות הרגיל או המיוחד של הממשלה כפי שחל בשנת הכספים הקודמת."

סעיף 7 לחוק קובע בנוגע לדוחות הכספיים שתגיש מועצה דתית:

"א) מועצה תערוך דוחות כספיים שנתיים וחצי-שנתיים (להלן - דוחות כספיים); ...

(ב) השר ושר האוצר יקבעו את מתכונת הדוחות הכספיים, היקפם והפרטים הכלולים בהם..."

הדוח הכספי של המועצה ראשלי"צ כולל, מלבד דוחות על הפעילות, נספח השוואה בין התקציב המאושר לביצוע ונתוני כוח אדם ושכר.

2. תקציב מאושר

לפי תלונה א', המועצה ראשלי"צ התנהלה ללא תקציב מאושר לאורך כל שנת 2013. המשרד אישר את התקציב כשנה לאחר מכן - ב-29.12.13.

סעיף 11ג. לחוק קובע: "השר יפרסם ברשומות את סכום ההשתתפות הרגיל או המיוחד של הממשלה בהוצאות התקציב של כל מועצה וכן את סכום ההשתתפות הרגיל או המיוחד של כל רשות מקומית בהוצאות התקציב של מועצה הנמצאת בתחום שיפוט; כמו כן יודיע השר או מי שהוא הסמיך לעניין זה לכל ראש רשות מקומית ולכל ראש מועצה, על סכומי ההשתתפות האמורים הנוגעים אליהם."

סעיף 11ד(ב) לחוק קובע: "כל עוד לא פורסמה ברשומות הודעה לפי סעיף 11ג, תעביר רשות מקומית למועצה הנמצאת בתחום שיפוט, עד היום החמישי בכל חודש, מקדמה על חשבון סכום השתתפות בהוצאות התקציב של המועצה; ..."

נמצא כי המשרד פרסם הודעה בדבר סכום ההשתתפות המיוחד של הממשלה והרשויות המקומיות בהוצאות תקציב המועצות הדתיות לשנת 2013 רק ב-26.12.13. מדובר על עיכוב של כשנה בפרסום התקציב לכלל המועצות הדתיות. במשך זמן זה קיימה המועצה ראשלי"צ את פעילותה וסיפקה שירותי דת לתושבי העיר בהתאם לתקציב שנה קודמת. לדעת הביקורת, לאור העובדה שהמשרד פרסם הודעה בדבר התקציב באיחור, אמנם פעלה המועצה ראשלי"צ ללא תקציב מאושר, אך כראוי ובהתאם לייעודה - אספקת שירותי דת לתושבי העיר.

3. ביצוע חלקי של התקציב

מעיון בתקציב לשנת 2013 ובדוח הכספי לשנה זו עולה כי בשניים מִרְכִּיבֵי התקציב, בהיקף של כחצי מיליון ש"ח, לא היה ביצוע משמעותי בשנת התקציב:

סעיף תקציבי	מסגרת התקציב, בש"ח	ביצוע בשנת 2013, בש"ח	אחוז הביצוע
שבת ועירובין	60,000	0	0
פעולות תרבות	490,800	7,372	1.5

לפי הדוח הכספי, תקציב המועצה המאושר לשנת 2013 הסתכם ב-13,202,799 ש"ח, ואילו הביצוע עמד על 13,078,122 ש"ח - פער של 124,677 ש"ח.

זאת ועוד, מעיון בהצעת התקציב לשנת 2014, שבה מפורטים סעיפי התקציב לשנת 2013 והביצוע בפועל, נמצאו מספר סעיפים שהביצוע בהם היה נמוך מהמתוכנן:

סעיף תקציבי	מסגרת התקציב, בש"ח	ביצוע בשנת 2013, בש"ח	אחוז הביצוע
פעולות אחרות	60,189	3,150	5.2
שכר רבני שכונות	1,346,765	114,310	8.5
תרבות תורנית	490,800	55,446	11.3
נישואין	40,000	25,538	63.8
עירובין	60,000	44,214	73.7
מנהלה	1,062,297	847,352	79.8
שכר מינהל	866,621	796,078	91.9

לעומת זאת, להלן מספר סעיפים בהם הביצוע היה גבוה מהמתוכנן:

סעיף תקציבי	מסגרת התקציב, בש"ח	ביצוע בשנת 2013, בש"ח	אחוז הביצוע
שכר מחלקת מקוואות	2,068,916	2,139,458	103.0
שכר מחלקת כשרות	1,407,000	1,611,142	114.5
מקוואות	980,000	1,057,988	108.0
כשרות	24,500	80,334	327.9

כאמור, הצעת התקציב נקבעת בתחילת שנת התקציב, טרם ביצוע ההוצאה בפועל, ומבוססת על הערכות הנהלת המועצה הדתית. מעצם מהותה של הצעת התקציב, ייתכנו סטיות בביצוע בפועל לעומת ההערכה בתחילת השנה. עם זאת, הצעת התקציב מתבססת, לרוב, על ביצוע ההוצאות בסעיפי התקציב משנים קודמות ועל תכנון הפעילות לשנה הבאה כך שלדעת הביקורת, לכאורה, לא אמורים להיות פערים חריגים בהיקפם בין התכנון

לביצוע. הביקורת בדקה את הוצאות המועצה הדתית בסעיפי ההוצאות שלגביהן נטען בתלונה כי תוקצבו ביתר. להלן פירוט ההוצאות לשנים 2009-2012:

ביצוע, בש"ח				סעיף תקציבי
שנת 2012	שנת 2011	שנת 2010	שנת 2009	
6,581	1,516	1,508	9,425	שבת ועירובין
2,500	6,416	2,000	10,000	פעולות תרבות

מהלוח עולה, כי היקף ההוצאות הממוצע לארבע השנים שקדמו לשנת הכספים 2013 לסעיפי ההוצאות "שבת ועירובין" ו"פעולות תרבות" הוא 4,758 ו-5,229 ש"ח, בהתאמה. מכאן, שסעיפים אלה תוקצבו בשנת 2013 לכאורה, ביתר באופן משמעותי לעומת הביצוע בפועל בשנים קודמות.

לפי סעיף 6 לתקנות שירותי הדת היהודיים (תקציב מועצות דתיות), תשמ"ה-1985, מועצה דתית רשאית "באישור השר, להעביר כספים מסעיף הוצאה אחד שבתקציב למשנהו, ובלבד שההעברה אינה נוגדת את החוק או כל דין". בתיקון מספר 8 לחוק שירותי הדת היהודיים משנת 2008 נקבע כי השר רשאי לקבוע תקנות בין היתר, לעניין העברת כספים מסעיף הוצאה אחד למשנהו בתקציב המועצה. נכון למועד הביקורת, טרם נקבעו תקנות בנושא. נמצא כי למרות שהיה ניצול חסר של סעיפי התקציב, לא בוצעה העברה בין סעיפי תקציב.

יש להעיר כי שימוש חלקי בתקציב אמנם אינו מהווה ליקוי, אך הוא עשוי להצביע על אי-עמידה ביעדי המועצה ראשל"צ ואו על תכנון לקוי.

תגובת יו"ר המועצה ראשל"צ:

"שימוש חלקי בתקציב אינו נובע מתכנון לקוי אלא מהאילוצים של פעילות באי וודאות טרם אישור התקציב. בהוצאות שכר ובהוצאות אחזקת מקוואות אין שיקול דעת וההוצאה היא בהתאם לצרכים הריאליים. היות ותקציב סופי אושר רשמית רק בדצמבר 2013 הרי שהמועצה הדתית נמנעה במכוון להוציא כספים בתחומים לא חיוניים כל זמן שלא ידעה אם יקצו לה בתקציב או לא, כשבתקשורת נאמר שיבוצעו קיצוצים במשרדי הממשלה השונים וזה בוודאי לא ידלגו על משרד הדתות."

4. גידול בסעיף "הוצאות מקצועיות"

לפי תלונה א', בסעיף "הוצאות מקצועיות" בדוחות הכספיים לשנת 2013 חל גידול של כ-100,000 ש"ח לעומת שנת 2012.

נמצא כי סעיף "הוצאות מקצועיות" כולל את הוצאות הייעוץ המשפטי, חשבות שכר ועריכת הדוחות הכספיים של המועצה ראשל"צ.

להלן הוצאות ייעוץ משפטי וניהול כספי לשנים 2012-2014 לפי כרטיסי הנהלת חשבונות:

ביצוע, בש"ח			סעיף תקציבי
שנת 2014	שנת 2013	שנת 2012	
69,570	65,668	69,386	מיכון והנהלת חשבונות
131,171	191,725	89,120	ייעוץ משפטי
200,741	257,393	158,506	סה"כ

מהלוח עולה כי הוצאות המועצה ראשל"צ בגין ייעוץ משפטי עלו בכ-100,000 ש"ח בשנת 2013 לעומת שנת 2012. מנגד, בשנת 2014 חלה ירידה בהוצאות אלו בכ-60,000 ש"ח לעומת שנת 2013. מסקירת כרטיסי הנהלת החשבונות נמצא כי שכר טרחת היועץ המשפטי בשנת 2013 נבע מתוספת תשלום עבור טיפול בתובענה שהגישה המועצה ראשל"צ להשבת סכומים ששולמו ביתר לעובד, בהיקף של כ-1,273,000 ש"ח. זאת, לאור פסיקת בית משפט השלום ברחובות ותחשיב שביצע הממונה על השכר במשרד האוצר בעקבות דיון בערעור.

5. שכר יו"ר המועצה ראשל"צ

לפי תלונה א', שילמה המועצה ליו"ר בשנת 2013 שכר החורג לכאורה, מהסכום הקבוע בהוראות.

משרד הפנים קובע את מספר התושבים בכל עיר בהתאם לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. מספר התושבים בעיר לפי הלשכה בשנים 2011, 2013 ו-2014 הוא 235,120, 237,640 ו-240,670, בהתאמה. נכון ליוני 2016, רשומים במרשם האוכלוסין 262,353 תושבים בעיר, בעוד שהאומדן לפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הוא 245,562 תושבים בלבד.

סעיף 1 להוראות שירותי הדת היהודיים (שכר של ממונה בעל סמכות הכרעה ושל ראש מועצה דתית), תשס"ה-2005 קובע כי שכרו של ראש מועצה דתית המועסק ברשות מקומית שמספר תושביה מ-100,001 עד 250,000 ש"ח, במשרה מלאה, יהיה 15,750 ש"ח⁵, ושכרו של ראש מועצה בעיר שמספר תושביה גדול מ-250,000 תושבים - 18,900 ש"ח. בפס"ד⁶ שניתן ב-13.5.14 ועסק בין היתר, בתביעת המועצה הדתית גן יבנה לחיוב יו"ר המועצה לשעבר בהשבת תשלומי יתר, קיימת התייחסות לכך שמספר התושבים נקבע בהתאם לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה:

"לשאלה מה משמעות הפרסום השיבה [מנהלת אגף תקנים דאז במשרד] - 'על סמך זה אנו מחשבים את שיעור המשרה... יש משמעות למספר התושבים כי אלה הקריטריונים. לאחר שהלמ"ס קובעת את מספר התושבים, יש פרוצדורה, אנוחנו צריכים לאשר את זה תקציבית כדי להגדיל לו את התקציב בהתאם...'. אם הלמ"ס קובע שיש יותר תושבים מביאים את זה למשרד, בתקופה הרלבנטית היינו מביאים את זה לוועדה. לנבחרים זה בוודאי שצריך אישור הוועדה לעניין הגידול בתושבים..."

"מהמקובץ עולה אפוא כי הגדלת היקף משרת ראש המועצה הדתית פר תושב, מותנית באישור המשרד לענייני דתות המבוסס על נתוני הלמ"ס, היות והנתונים נדרשים לצורך תקצוב המועצה." הנחיה מספר 804 לחוזר מנכ"ל המשרד עג/1 מ-14.11.12 קובעת לעניין החזר הוצאות אחזקת רכב בין היתר, כי יו"ר מועצה דתית יהיה זכאי להחזר הוצאות רכב, החל מאוגוסט 2012 בהתאם להוראות ולכללים שמפרסם החשב הכללי במשרד האוצר. לפי חוזר זה, ברשות מקומית שמספר תושביה מ-100,001 יועמד לרשות יו"ר המועצה רכב ברמה ד'. סעיף 5.2 להנחיה מספר 787 לחוזר מנכ"ל המשרד עב/1 מ-7.12.11 קובע כי יו"ר המועצה זכאי להשתתפות באגרת הרישוי לרכב בהפחתת אגרת רשות השידור, עד לתקרה שנקבעה

⁵ נכון לשנת 2010.

⁶ תע"א 8639-08 המועצה הדתית גן יבנה נגד יוסף קבלן.

בהודעתו האחרונה של החשב הכללי. התקרה לשנת 2011 היא 7,000 ש"ח והסכום כולל ביטוח מקיף וביטוח חובה.

מעיון בתלושי השכר של יו"ר המועצה ראשלי"צ בשנת 2013 נמצא :

- שכר היסוד המשולב של ראש המועצה הוא 18,900 ש"ח לפי עיר שמספר תושביה גדול מ-250,000. כאמור, לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, העיר מונה פחות מ-250,000 תושבים, לכן לפי הנחיות משרד הפנים, שכרו של יו"ר המועצה ראשלי"צ צריך להיות 15,750 ש"ח בלבד. יש לציין כי גם שכרם של שני יו"ר המועצה ראשלי"צ בשנת 2016 הוא 18,900 ש"ח.

תגובת יו"ר המועצה ראשלי"צ שכיחן עד 26.7.16 :

"מצ"ב פנייתי למרשם האוכלוסין ותשובתם ל-31.12.14. מספר האוכלוסין בראשלי"צ הנו 260,839."

יו"ר המועצה ראשלי"צ המכהן מ-26.7.16 צרף לתגובתו מכתב מחשב השכר החיצוני של המועצה ראשלי"צ ושל מועצות דתיות נוספות, לפיו בין היתר :

"דעתי היא כי בהיות מרשם האוכלוסין יחידת סמך ממשלתית של משרד הפנים, ובהתחשב בכך שהנתונים של מרשם התושבים קבילים בבית המשפט, אין לפסול את הנתונים והם מהווים בסיס לגיטימי לקביעת שכרך.

בשיחה עם חוקר שכר באוצר הועלתה טענה כי בפרסום של משרד הפנים הקובע את שכרם של בכירים ברשויות מקומיות על פי מספר התושבים ישנה הערה כי נתוני מספר התושבים הם על פי נתוני הלמ"ס.

תשובתי להערה זו הנה כי שכרם של יושבי ראש מועצות דתיות אינו צמוד לשכרם של עובדים או נושאי משרה ברשויות המקומיות, הוא נקבע בהחלטת ממשלה ללא כל הצמדה שהיא למגזר במשק. אי לכך אין להסיק מחוברת הדנה בשכר בכירים ברשויות מקומיות שום נוהל או כלל לגבי ראשי מועצות דתיות.

בהחלטת הממשלה ובחוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת שיצא בעקבותיה לא מוזכר כלל כי נתוני האוכלוסייה לצורך קביעת השכר יהיו נקבעים על פי נתוני הלמ"ס.

לפיכך אין כל סיבה שלא לקבוע את שכר יושבי ראש וממונים במועצות הדתיות על פי נתוני מרשם האוכלוסין שהם נתוני זמן אמת, משמשים כבסיס לספר הבוחרים, קבילים בבתי המשפט והנם נתונים שנקבעו על ידי יחידת סמך ממשלתית."

לשאלה מהי עמדת המשרד לעניין הגוף (מרשם האוכלוסין או משרד הפנים) שעל פיו נקבע שכר יו"ר מועצה דתית אשר הופנתה לסמנכ"לית בכירה למינהל ומשאבי אנוש במשרד, השיב ב-7.8.16 סמנכ"ל בכיר שירותי דת במשרד : "בהתאם לתשובת האוצר : לפי מרשם האוכלוסין במשרד הפנים."

- בחודשים פברואר-מארס 2013 קיבל יו"ר המועצה ראשלי"צ החזר הוצאות רכב בהתאם לכללים ולהנחיות שנקבעו בחוזר מנכ"ל :

סכום, בש"ח

1,141	:	ביטוח חובה
3,105	:	ביטוח מקיף
<u>1,500</u>	:	אגרת רישוי
5,746		סה"כ

- לפי מידעון תנאי העסקה לעובדי המועצות הדתיות, יו"ר מועצה זכאי להחזר הוצאות טלפון נייד עד לתקרה של 500 ש"ח לחודש ולהחזר הוצאות טלפון ביתי עד לתקרה של 200 פעימות מונה.

סעיף 26.921 לחוקת העבודה לעובדי הרשויות המקומיות קובע בין היתר, כי עובדים להם יש טלפון ביתי זכאים לתשלום בסך 48.60 ש"ח בגין שימוש של עד 200 שיחות בחודש.

נמצא, כי יו"ר המועצה דאז קיבל החזר הוצאות טלפון מידי חודש באופן תקין: החזקת טלפון בסך 500 ש"ח והחזר הוצאות בסך 48 ש"ח.

6. נתוני שכר של עובדים נוספים

הביקורת עיינה בנתוני שכר של עשרה מעובדי המועצה ראשלי"צ הכלולים ברשימת מקבלי השכר הגבוה בדוח הכספי לשנת 2013 ובחנה נאותות תשלומי תוספות שכר, כמפורט בממצאים שלהלן:

בש"ח					תפקיד	שם העובד
"ש"ע בדיווח עם קרנות"	"תוספת מיוחדת מהפרש דרגה"	"שעות כוננות"	"תוספת פיצול"	"תוספת מיוחדת %"/ "תוספת מיוחדת 10%"		
				187.26	רב שכונה	מ"נ
527.4	105.48		515.65	498.82	מפקח כשרות	מ"ה
4,968.0	993.60		694.37	667.67	ראש ענף פיקוח	ז"ג
		1,775.9	336.25	1,172.96	מזכיר כללי	ד"ג
			271.03	630.30	מנהלת אגף בלשכת יו"ר המועצה	ש"ל
לא	לא	כן	כן	לא		תוספת מוכרת בחוקת העבודה
		(3)	(2)	(1)		הערת הביקורת

הערות הביקורת ללוח:

- (1) לפי מנהלת אגף בלשכת היו"ר, התוספת ניתנה לראשונה לפני מספר שנים בגין מילוי תפקידים נוספים ומשולמת גם נכון למועד הביקורת.
- (2) לפי מנהלת אגף בלשכת היו"ר, כל עובדי המועצה ראשלי"צ עובדים באופן מפוצל פעמיים בשבוע, בעת קבלת קהל.
- (3) לפי חוקת העבודה לעובדי הרשויות המקומיות, תשלום בגין שעות כוננות יבוצע כנגד דיווח על שעות הכוננות בפועל ולא ישולם באופן גלובלי. בפועל, העובדים אינם מדווחים על שעות כוננות.

מנהלת אגף בלשכת יו"ר המועצה ראשלי"צ מסרה כי מדובר בהסדרים שאושרו במשרד ונועדו לתקן טעויות בשכר. נמצא כי התוספות ניתנו לעובדים אף לפני שנת 1999.⁷

תגובת יו"ר המועצה ראשלי"צ:

"בעניין התוספות שאינן מוכרות... מדובר בתוספות שניתנו לפני מרץ 99 בהסכם 3/99..."

בדיקת תלונה ב'

1. רקע

הליך המכרזים והמינויים נבחן בהתאם לכללים ולהנחיות הבאים:

- הנחיות מספר 812 ו-813 לנוהלי גיוס עובדים במועצות דתיות שפורסמו בהנחיות חוזר מנכ"ל המשרד ע/ג 2 מ-4.2.13: "נוהל איוש משרות תקניות במועצות הדתיות" (להלן - **נוהל איוש משרה**) ו"נוהל איוש משרה דרך מכרז פנימי" (להלן - **נוהל מכרז פנימי**).
- הנחיה מספר 784 בנושא "נוהל הפעלת מערך הכשרות במועצות הדתיות" (להלן - **נוהל מערך הכשרות**) שפורסם בחוזר מנכ"ל המשרד התש"ע/1 מ-1.7.10.

2. איוש משרת מנהלת אגף

לפי תלונה ב', המכרז למנהל אגף בלשכת יו"ר המועצה ראשלי"צ היה "תפור" עבור עובדת המועצה ראשלי"צ.

לדברי מנהלת האגף הנ"ל, הוחלט על מכרז פנימי לתפקיד מנהלת האגף כבר לפני מספר שנים, אך פרסום המכרז נדחה עקב שינויים תדירים בנושאי משרת יו"ר המועצה ראשלי"צ וכן עקב מערכות בחירות לכנסת ולרשות המקומית שאירעו בשנים האחרונות.

א. קבלת אישור המשרד לשירותי דת

לפי סעיף 7.1 לנוהל איוש משרה, טרם פתיחת הליך מכרז, יש לקבל את אישור המשרד לאיוש משרה תקנית.

ב-31.8.14 התקבל אישור המשרד לתקן מנהל אגף.

ב-2.12.14 התקבלה החלטה בישיבת ועדת מנגנון של המועצה ראשלי"צ להוציא לפועל מכרז לתפקיד מנהל אגף. מליאת המועצה ראשלי"צ אישרה ב-8.12.14 את פרסום המכרז.

ב. פרסום מכרז פנימי

סעיף 7.3 לנוהל איוש משרה קובע בין היתר:

"משרה תקנית במועצה הדתית תתמלא לפי הסדר הבא:

7.3.1 ניווד פנימי

ראשית יש לבחון האפשרות למלא המשרה ע"י ניווד פנימי...

⁷ ב-3.3.99 נחתם הסכם בין מרכז השלטון המקומי ואחרים לבין ההסתדרות אשר אושר בידי הממונה על השכר, לפיו אושרו תשלומים חורגים ותוספות מקומיות. חבר המועצות הדתיות בישראל היה צד להסכם זה.

7.3.2 מכרז פנימי

אם לא התבצע ניוז פנימי למשרה, יש למלא המשרה ע"פ נוהל 'מילוי משרה באמצעות מכרז פנימי'...

7.3.3 פנייה למקורות חיצוניים

אם לא נתמלאה המשרה ע"פ אחד מהסעיפים הקודמים..."

המועצה פנתה לאיתור מועמד לאיוש תפקיד מנהל אגף באמצעות מכרז פנימי, מבין עובדי המועצה ראשל"צ.

הליך של מכרז פנימי לפי סעיף 2.4 לנוהל איוש משרה יתבצע "דרך הוודעה על התפנות המשרה לוועד העובדים, פרסום פרטי המשרה והתנאים לקבלתה בלוח המודעות של המועצה הדתית, והפצתם לתיבות הדואר האלקטרוני של העובדים (במידה וישנן)".

נמצא כי נוסח המכרז הפנימי פורסם ברבים, על גבי לוחות המודעות של משרדי המועצה ראשל"צ. נוסח המכרז כולל את תיאור התפקיד, הכישורים הנדרשים, הכפופות והמועד האחרון להגשת המועמדות.

יו"ר המועצה (ענ 26.7.16) מסר כי ההודעה ליו"ר ועד העובדים הועברה בעל-פה, במסגרת פגישות עבודה שוטפות בניהם.

ג. הגשת מועמדות

למכרז הוגשה מועמדות אחת בלבד. העובדת שהגישה מועמדות עומדת בתנאים שנקבעו בנוהל מכרז פנימי, והציגה את התעודות והמסמכים כנדרש בנוהל.

הטפסים והמסמכים הוגשו במסגרת הזמן שנקבעה במסמכי המכרז, עד ל-18.12.14, והמעטפות נפתחו בידי יו"ר המועצה ראשל"צ ב-21.12.14.

ד. בחירת המועמד הזוכה

ההכרזה על עמידת המועמדת בתנאי הסף ועל אישור זכייתה בתפקיד התקיימה במעמד פתיחת המעטפות.

הרכב ועדת הבחינה תאם את הנדרש בנוהל מכרז פנימי. נוסף על כך, השתתף בישיבת הוועדה היועץ המשפטי למועצה ראשל"צ.

הוועדה המליצה בפני מליאת המועצה ראשל"צ על המועמדת. אחראי משאבי אנוש (מזכיר המועצה, כנדרש בנוהל מכרז פנימי) רשם את פרוטוקול הדיון ויו"ר המועצה חתם עליו.

אישור המליאה לבחירת הזוכה התקבל ב-21.12.14.

מהמידע שלהלן עולה כי המועצה ראשל"צ קיבלה את אישור המשרד לאיוש משרה תקנית וגייסה את העובדת לתפקיד בהתאם לכללים וההנחיות המחייבים, פרט לעובדה כי לא הועברה הודעה בכתב ליו"ר ועד העובדים.

3. איוש משרת מפקח כשרות

לפי תלונה ב', המכרז למפקח כשרות היה "תפורר" עבור עובד המועצה ראשלי"צ.

לדברי מנהלת אגף בלשכת יו"ר המועצה ראשלי"צ, ההחלטה לגבי מכרז פנימי לתפקיד מפקח כשרות התקבלה עקב פרישתו לגמלאות של מפקח כשרות וצורך באיוש המשרה.

א. קבלת אישור המשרד

ב-20.7.14 התקבל אישור המשרד לתקן מפקח כשרות: "הוועדה מאשרת תקן של מפקח כשרות בהיקף משרה של 100%".

ב-2.12.14 התקבלה החלטה בישיבת ועדת מנגנון של המועצה ראשלי"צ להוציא לפועל מכרז לתפקיד מפקח כשרות. מליאת המועצה ראשלי"צ אישרה ב-8.12.14 את פרסום המכרז.

ב. פרסום מכרז

בהחלטת הוועדה לתקני כ"א במשרד נקבע בין היתר:

"ככל תקן חדש ו/או שדרוג תקן לעובד קיים שאושר ע"י הועדה מחייב:

1. עמידה בנהלי גיוס עובדים במשרות תקניות אשר פורסמו על ידי המשרד.

2. פרסום מכרז פנימי ו/או חיצוני שקוף ושוויוני..."

סעיף 4 לנוהל מערך הכשרות קובע:

"א. המועצה תנהל הליך פומבי ושוויוני לבחירת מועמדים למשרת מפקח כשרות.

ב. הודעה על קיומן של משרות תיעשה בהתאם לאמור לעיל בסעיף 3.

ג. המועצה תקבע תנאי סף וכשיריות להגשת מועמדות למשרת מפקח כשרות, שיכללו, לכל הפחות, את הדרישות המצטברות הבאות:

■ כל הדרישות שפורטו לעיל בסעיף 3 בנוגע למשגיח כשרות.

■ ניסיון של לפחות שנתיים בתחום הכשרות.

כמו-כן, במסגרת ניהול ההליך כאמור, תיתן המועצה עדיפות לבעלי ניסיון אחר בתחומי הניהול, ההדרכה, משאבי האנוש, כוח אדם וכיוצא באלו.

ד. הגשת המועמדות, שלבי הדיון בבקשה וההחלטה הסופית בעניינו של כל מועמד יעשו בהתאם למתואר לעיל בסעיף 3. " [ההדגשה אינה במקור]

בסעיף 3 לנוהל מערך הכשרות נקבע בין היתר:

"א1. המועצה תנהל הליך פומבי ושוויוני לבחירת מועמדים למשרות משגיחי כשרות.

לעניין זה המועצה רשאית אף לפעול בדרך של הקמת מאגר של משגיחי כשרות

פוטנציאליים. במידה ותבחר המועצה לפעול בדרך של הקמת מאגר, מחובתה יהיה

להבהיר לציבור כי היכללות במאגר אין בה משום התחייבות לספק עבודה בפועל.

כמו-כן, תרענן המועצה את המאגר לפחות פעם בשנה.

א2. הודעה על קיומן של משרות משגיחי כשרות פנויות או על הקמת מאגר משגיחי

כשרות, לפי העניין, תפורסם בשני עיתונים - אחד בתפוצה ארצית והשני בתפוצה

מקומית. ההודעה אף תפורסם באתר האינטרנט של המועצה ככל שהיא מפעילה

אתר כזה. " [ההדגשה אינה במקור]

נמצא כי המועצה ראשלי"צ פרסמה מכרז פנימי לגיוס מפקח כשרות, בהתאם לאפשרות שניתנה לה לכאורה במסגרת החלטת הוועדה לתקני כ"א במשרד לפרסם מכרז פנימי או חיצוני ועל-פי העדפתה בסעיף 7.3 לנוהל איוש משרה של המשרד, לבחון אפשרות של ניוד עובדים פנימי. נוסח המכרז הפנימי פורסם על לוחות המודעות של המועצה ראשלי"צ.

עם זאת, ההנחיה היא בניגוד להנחיות בנוהל מערך הכשרות ולדעת הביקורת, אף בניגוד להחלטת הוועדה לתקני כ"א במשרד שציינה כי איוש התקן מחייב "עמידה בנהלי גיוס עובדים במשרות תקניות אשר פורסמו על ידי המשרד".

תגובת יו"ר המועצה ראשלי"צ שכיחן עד 26.7.16:

"בחירת מפקח כשרות נערכה כדת וכדין, המועמד שניגש למכרז שימש כמזכיר הרבנים הראשיים, קיבל המלצה חמה מהרב הראשי, בכך מתייתר הצורך בוועדה שתבחן בדיקת התאמתו לתפקיד."

הביקורת מעירה כי משקבע המשרד הנחיה ייעודית לגיוס מפקחי כשרות, יש לנהוג לפיה, קרי, לפרסם מכרז פומבי.

ג. **בדיקת עמידה בתנאי סף**

עוד נקבע בסעיף 3 לנוהל מערך הכשרות: "א.3. המועצה תקבע תנאי סף וכשיריות להגשת מועמדות למשרת משגיח כשרות, שיכללו, לכל הפחות, את הדרישות המצטברות הבאות:

- המועמד עבר הכשרה מתאימה במוסד המוכר על ידי הרה"ד [הרבנות הראשית].
 - המועמד נבחן והוסמך לשמש כמשגיח כשרות על ידי הרה"ד.
 - המועמד מחזיק בתעודת משגיח כשרות בתוקף מטעם הרה"ד.
 - מועמד המחזיק בתעודה בתוקף ממועצת הרבנות הראשית המעידה שהוא כשיר לכהן כרב עיר, רב ישוב או רב שכונה, פטור משלוש הדרישות דלעיל.
 - רב מקומי, רב שכונה או דיין אישרו כי הוא מוכר כאדם הראוי להשגיח על ענייני הכשרות, וכי אורח חייו מתנהל על פי ההלכה.
 - למועמד אין הרשעות פליליות בעבירות שאין עמן קלון.
 - המועמד מעל גיל 21."
- בסעיף 4ג לנוהל מערך הכשרות נקבע: "המועצה תקבע תנאי סף וכשיריות להגשת מועמדות למשרת מפקח כשרות, שיכללו, לכל הפחות, את הדרישות המצטברות הבאות:
- כל הדרישות שפורטו לעיל בסעיף 3 בנוגע למשגיח כשרות.
 - ניסיון של לפחות שנתיים בתחום הכשרות."

מעיון בטופס המכרז עולה, כי המועצה ראשלי"צ לא כללה בתנאי הסף חלק מהתנאים שנקבעו בנוהל מערך הכשרות, בין היתר: ניסיון של שנתיים בתחום הכשרות, תעודת משגיח כשרות בתוקף, אישור רפואי ואישור היעדר הרשעות פליליות בעברות שיש עמן קלון.

מסקירת המסמכים שהגיש המועמד לתפקיד מפקח כשרות במסגרת המכרז נמצאו מסמכים המעידים כי למועמד ניסיון של כעשר שנים כמשגיח כשרות, ניסיון בניהול, המלצות ממספר מוסדות לימוד תורה והמלצה ממנהל מחלקת הכשרות במועצה ראש"צ כי הוא ראוי לפקח על ענייני הכשרות. מאידך, נמצא כי העובד מחזיק באישור כי השתתף בקורס משגיחי כשרות במוסד שאינו מהווה מוסד מוכר על ידי הרבנות הראשית לישראל. כמו כן, לא נמצא אישור על היעדר הרשעות פליליות בעברות שיש עמן קלון.

ד. בחירת מפקח הכשרות

למכרז מפקח כשרות הוגשה מועמדות אחת בלבד. המסמכים הוגשו במועד שנקבע במכרז.

סעיף 4ד. לנוהל מערך הכשרות קובע כי "הגשת המועמדות, שלבי הדיון בבקשה וההחלטה הסופית בעניינו של כל מועמד יעשו בהתאם למתואר לעיל בסעיף 3".

בסעיף 3 לנוהל מערך הכשרות נקבע כי "מועמד שיעמוד בתנאי הסף יוזמן לדאון במועצה. הריאיון ייערך על ידי ועדה מקצועית שתקים המועצה לצורך העניין, שמספר חבריה לא יפחת משלושה, ובין חבריה יהיו נושאי משרות הבאים: הרב המקומי או מנהל מחלקת כשרות או מזכיר מחלקת הכשרות או מפקח כשרות או רב שכונה. הוועדה תדון בהתאמתו של המועמד לתפקיד בכפוף לתנאי הסף שנקבעו, תביא את המלצתה לאישורו הסופי של הרב המקומי או למי שהוסמך לכך על ידיו. המלצת הוועדה תתועד בכתב ותהיה מנומקת ככל הניתן."

נמצא כי הוועדה שדנה במועמדות שהוגשה למשרת מפקח כשרות ב-21.12.14 הייתה ועדת המכרזים של המועצה ראש"צ שאינה כוללת את אחד מבעלי התפקידים שנקבעו בנוהל מערך הכשרות (רב המקומי או מנהל מחלקת כשרות או מזכיר מחלקת הכשרות או מפקח כשרות או רב שכונה), במקום ועדה מקצועית ייעודית לבחירת משגיחי כשרות ומפקחים, כפי שנקבע בנוהל מערך הכשרות. בישיבת הוועדה השתתף היועץ המשפטי למועצה ראש"צ. עוד נמצא, כי מליאת המועצה ראש"צ אישרה את המינוי ולא רב העיר או מישהו אחר שהסמיך לכך, כמתחייב בהוראות הנוהל.

מהמידע שלהלן עולה כי המועצה ראש"צ גייסה עובד לתפקיד מפקח כשרות שלא בהתאם לכללים וההנחיות המחייבים.

4. העסקת קרובי משפחה

לפי תלונה ב', מזכיר מחלקת הכשרות ממנה משגיחי כשרות המקורבים לו ולבני משפחתו.

סעיף 3 לנוהל מערך הכשרות קובע:

"ד. לא ישובץ אדם למשרת משגיח כשרות מטעם מועצה דתית במידה שקרוב משפחתו מכהן כיושב ראש מועצה או כמזכיר מועצה המשמש מורשה חתימה במועצה או כמנהל מחלקת כשרות או כמזכיר מחלקת כשרות או כרב עיר או כרב ממונה על הכשרות או כמפקח כשרות."

ה. על אף האמור בפסקה 3ד. לעיל, הנהלת המועצה רשאית להתיר, במקרים חריגים בלבד שבהם מספר המועמדים לא עונה על הצורך בפועל, או במקרה של משגיח כשרות שכבר מועסק, והמועצה איננה רואה בעיה משפטית מיוחדת בהמשך העסקתו, קליטה של משגיח כשרות כאשר קרוב משפחתו מועסק על ידה, וזאת לאחר שהשתכנעה שלא קיימת כל זיקה, כפיפות וניגוד עניינים בין שני העובדים. האישור ינתן בכתב עם פירוט הנימוקים לאישור ועל תנאי לתקופה קצובה שלא תעלה על ששה חודשים, שבסיומה יבחן הצורך מחדש." [ההדגשות אינן במקור]

קרוב משפחה מוגדר בנוהל הנ"ל כ"בן זוג, הורה, בן, בת ובני זוג, אח או אחות וילדיהם, גיס, גיסה, דוד, דודה, חם, חמות, חתן, כלה, נכד או נכדה, לרבות חורג או מאומץ".

נמצא כי במחלקת הכשרות מועסקים שלושה משגיחי כשרות שהם קרובי משפחה של בעלי תפקידים במועצה ראשלי"צ:

- המשגיח י"ב הוא בנו של המפקח ש"ב - לא מתקיימת כפיפות ישירה בין השניים, מר י"ב אינו משמש משגיח בבתי עסק בהם קרוב משפחתו משמש כמפקח.
- המשגיח י"ק הוא חתנו של המפקח ר"א - לא מתקיימת כפיפות ישירה בין השניים, מר י"ק אינו משמש משגיח בבתי עסק בהם קרוב משפחתו משמש כמפקח.
- המשגיח ד"ר הוא אחיינו של מזכיר מחלקת הכשרות - לא מתקיימת כפיפות ישירה בין השניים.

למרות שאין לכאורה, בעיה משפטית לעניין כפיפות בין העובדים, יש להתיר זאת, כאמור בנוהל מערך הכשרות, רק במקרים חריגים, באישור בכתב ולתקופה קצובה. נמצא כי לא נערך דיון בנוגע להעסקתם של שלושת משגיחי הכשרות, לא הוצא אישור בכתב ותקופת עבודתם לא נקצבה ונבחנה מחדש. קרי, הנחיות הנוהל לא בוצעו.

5. מינוי משגיחי כשרות

בסעיף 5 לנוהל מערך הכשרות נקבע, בין היתר:

"ג. מועצה תנהל לכל משגיח כשרות הפועל ממעמה תיק אישי ובו יתויקו המסמכים הבאים:

- טופס הגשת מועמדות למשרת משגיח כשרות כאמור לעיל.
- המלצת הוועדה בעניינו.
- פירוט הסמכות והכשרות.
- פירוט ניסיון מקצועי קודם.
- המלצות.
- פירוט עדכני של בתי העסק עליהם הוא מופקד ושעות ההשגחה שנקבעו לכל בית עסק.
- פרטים אודות מפקח (או מפקחי) הכשרות שממונה עליו.
- העתקים של חווי העבודה עליהם הוא חתום כנגד בתי העסק.
- הערות ותלונות.
- תמונת פספורט.
- אישור רפואי כמפורט לעיל.

▪ כל מסמך רלוונטי אחר.

ד. הוראה זו תחול ביחס לכלל משגיחי הכשרות מטעם במועצה, הן שכבר קיימים והן ביחס לאלה שיקלטו בעתיד."

לפי תלונה ב', המועצה ראשלי"צ ממנה אברכים מהישיבה עליה אמון יו"ר ועד העובדים לשעבר, כמשגיחי כשרות מטעמה, ומעדיפה אותם על פני משגיחים פוטנציאליים אחרים בשל קרבתם ליו"ר ועד העובדים לשעבר.

הביקורת עיינה ברשימת המשגיחים. לדברי מזכיר מחלקת הכשרות, רק שלושה מבין 162 משגיחים, הם אברכים בישיבה הנ"ל (כ-2%) והם מונו לתפקיד בשנת 2010, לפני שיו"ר המועצה ראשלי"צ הנוכחי החל לכהן בתפקידו. בשנים 2011 עד 2016 (נכון ליוני 2016) גויסו 65 משגיחים נוספים - אף לא אחד מהם אברך בישיבה הנ"ל.

נמצא כי המועצה ראשלי"צ לא פעלה לאיתור משגיחי כשרות על-פי הכללים וההנחיות שנקבעו בנוהל מערך הכשרות, בין היתר:

▪ לגבי משגיחי כשרות שהחלו לעבוד לפני פרסום הנוהל - לא הוחלו הקריטריונים שנקבעו בנוהל ולא הומצאו האסמכתאות תוך חצי שנה ממועד פרסום הנוהל, כפי שמתחייב בסעיף 3 לנוהל.

▪ לגבי משגיחי כשרות שהחלו לעבוד לאחר פרסום הנוהל - לא פורסמו מודעות לגיוס משגיחי כשרות בשני עיתונים או לחילופין, לא נקבע מאגר משגיחים פוטנציאליים, לא נקבעו תנאי סף וכשירויות שיכללו, לכל הפחות, את הקריטריונים שנקבעו בנוהל מערך הכשרות. כמו כן, ולא לכל משגיחי הכשרות יש תעודת הסמכה לשמש כמשגיח כשרות מהרבנות הראשית.

▪ תיקי משגיחים - לא מנוהל תיק לכל אחד מהמשגיחים, הכולל את המסמכים שהגיש כל משגיח והיוו בסיס לקבלת ההחלטה להעסקתו.

מזכיר מחלקת הכשרות מסר ב-26.6.16 כי המועצה ראשלי"צ נהגה עד לאחרונה, לגייס משגיחי כשרות מטעמה בדרך של "חבר מביא חבר" או מועמדים שהגיעו למשרדי המועצה והציגו את מועמדותם. רב המחלקה נהג לבחון את התאמתם לתפקיד ואישר להעסיקם. לדבריו, לאור שאלות הביקורת, פרסמה המועצה מודעה בעיתונות המציעה למועמדים פוטנציאליים להגיש את מועמדותם לתפקיד משגיחי כשרות מטעם המועצה, ובמקביל, החל הליך של איסוף מסמכים נדרשים לגבי כל משגיח לצורך הכנת תיקי משגיחים. מזכיר מחלקת הכשרות מסר כי במסגרת ההליך זיהה כ-25 משגיחי כשרות שאינם בעלי תעודת משגיח כשרות כלל, והוא מתכנן לשלוח את המשגיחים לקורס ייעודי בכדי להכשירם כמשגיחי כשרות מוסמכים.

6. העסקת דובר

לפי תלונה ב', יו"ר המועצה ראשלי"צ החליט על איוש משרת דובר למועצה, תפקיד שלא היה קיים קודם לכן. לפי התלונה, המינוי בוצע ללא הגדרת תפקיד, וכי "נתפר" עבור מי ששימש כאיש יחסי הציבור של כמה מועמדים מאחת המפלגות.

מבדיקת הביקורת עולה כי בשנת 2014 התקשרה המועצה ראשלי"צ, לראשונה, עם יועץ חיצוני למתן שירותי דוברות ויחסי ציבור.

נמצא כי המועצה ראשלי"צ קיבלה הצעות מחיר מארבעה משרדים העוסקים במתן יחסי ציבור והצעה הנמוכה נבחרה - חברת ב"ת. יו"ר המועצה ראשלי"צ מסר כי עם כניסתו לתפקיד בשנת 2014, ראה צורך לקדם את ההכרה בפועלה של המועצה הדתית ולשפר את האופן בו היא מצטיירת בעיני הציבור. לצורך כך פנה לארבעה משרדים שונים, קיים ראיונות עם נציגי המשרדים, הגדיר את דרישות התפקיד וביקש הצעות מחיר. יו"ר המועצה לא העביר למציעים פנייה בכתב להגשת הצעת מחיר.

נמצא, כי המשרדים הגישו את הצעותיהם למועצה בכתב, בפורמט אחיד, במסגרתו הגדירו את השירותים המוצעים והאסטרטגיה השיווקית. בהתאם להצעות המחיר והריאיון שקיים עם המועמדים בחר יו"ר המועצה בהצעה הנמוכה ביותר. המינוי אושר במליאת המועצה ראשלי"צ ב-2.9.14. ההתקשרות עם יועץ התקשורת נערכה בחודשים ספטמבר 2014 - מאי 2015 בהיקף כספי כולל של 37,170 ש"ח, כולל מע"מ. לדברי יו"ר המועצה ראשלי"צ, נוכח עלות העסקת היועץ הגבוהה ביחס לתקציב המועצה החליט לסיים את ההתקשרות עמו לאחר מספר חודשים.

מעיון באתר האינטרנט של חברת ב"ת עולה כי אחד מיועצי התקשורת המועסקים בה הוא בעל ניסיון בתחום יחסי הציבור בין היתר, במסגרת קמפיין בחירות. עם זאת, יו"ר המועצה ראשלי"צ מסר כי לא הכיר אף אחד מהמועמדים, ובכלל זה את החברה הזוכה ו/או את יועץ התקשורת שנתן שירותי ייעוץ במסגרת קמפיין הבחירות.

תגובת יו"ר המועצה ראשלי"צ שכיחן עד 26.7.16:

"י"ב"ת פועלת עם מגוון גופים, מוסדות חינוך וכדו'."

7. יציאה לכנסים וימי עיון על חשבון המועצה

לפי תלונה ב', יו"ר המועצה ראשלי"צ (שכיחן עד 26.7.16) והמקורבים לו לכאורה, מנהלת האגף בלשכתו ומזכיר מחלקת הכשרות, יצאו למספר ימי עיון בבתי מלון על חשבון המועצה ראשלי"צ, מבלי שיו"ר המועצה הודיע ליתר עובדי המועצה על האפשרות לצאת לימי עיון אלה.

בהנחיה מספר 799 לחוזר מנכ"ל המשרד ע"ב/2 בנושא "נוהל אישור השתלמויות וימי עיון לראשי מועצות דתיות" מ-5.3.12 נקבע בין היתר:

3. השתתפות המועצה הדתית במימון: המועצה הדתית רשאית להשתתף בעלות המימון של השתלמות ראש המועצה בלבד, בהתאם לתעריף על פי חוזר נש"מ מס' הד-11 (12) 'תעריפי אכסון וכלכלה בפעולות הדרכה' מיום 6.7.2011, וכפי שמתעדכן מעת לעת...

4. מסגרת ההשתתפות: ראש המועצה, בלבד, יהיה זכאי להשתתפות המועצה הדתית במימון ההשתלמות, עד שלוש השתלמויות ולא יותר מתשעה ימים בשנה קלנדרית."

בהנחיה מספר 806 לחוזר מנכ"ל המשרד ע"ג/1 בנושא "נוהל אישור השתלמויות וימי עיון לעובדי המועצות הדתיות" נקבע בין היתר:

3. השתתפות המועצה הדתית במימון: המועצה הדתית רשאית להשתתף בעלות המימון של השתלמות עובד מועצה בתקן...

4. ימי השתלמות

4.1. זכאות למכסת ימי השתלמות: מספר ימי השתלמות להם יהיה זכאי עובד מועצה דתית הנו עד 7 ימי השתלמות בשכר בשנה. מתוך מכסה זו יוכל העובד לנצל בכל פעם עד 3 ימים רצופים לכל השתלמות. במקרה זה היום השלישי לא יהא יום השתלמות בשכר אלא ינוכה ממכסת ימי החופשה של העובד. לדוגמא: עובד יוכל לנצל 7 ימים בודדים בשנה כהשתלמות בשכר, לחילופין, יוכל העובד לצאת להשתלמות בת 3 ימים רצופים..."

נמצא כי המועצה ראשלי"צ שולחת עובדים לימי עיון והשתלמויות של חבר המועצות הדתיות בישראל. מעיון בכרטסת הנהלת החשבונות של "חבר המועצות הדתיות" בספרי המועצה ראשלי"צ עולה כי משנת 2013 ועד למועד הביקורת (יוני 2016) מימנה המועצה ראשלי"צ השתלמויות וימי עיון במהלך השנה לעובדים שונים, לרבות אלו המוזכרים בתלונה. נמסר, כי העובדים נבחרים בהתאם לזיקה שבין ההשתלמות לתפקידם.

לצורך בדיקת עמידה בכללי השתתפות במימון ימי עיון נבחן מימון השתתפותה של מנהלת אגף בלשכת יו"ר המועצה בהשתלמות שנערכה בין התאריכים 10.2.13-13.2.13 בבית מלון בירושלים. נמצא, כי חלקה של המועצה ראשלי"צ במימון ההשתלמות עמד על 1,050 ש"ח (262.5 ש"ח ליום), ואילו העובדת נשאה בעלות בסכום של 400 ש"ח. זאת, בהתאם לסכומים שנקבעו בהודעה ששלח יו"ר חבר המועצות הדתיות בדבר קיום יום העיון וההשתתפות בו.

הסכום המרבי להשתתפות המעביד לפי חוזר נציבות שירות המדינה הד-11 (12) מ-6.7.11 הוא 280 ש"ח ליום בתוספת מע"מ כחוק, בגין אירוח על בסיס פנסיון מלא. בחוזר נש"מ הד-12 (21) מ-20.9.12 עודכנו הסכומים המרביים בשיעור של 20%, בתוקף מ-1.10.12. כלומר, סכום ההשתתפות בו נשאה המועצה ראשלי"צ היה נמוך מהתקרה שקבעה נציבות שירות המדינה.

ההשתלמות ארכה ארבעה ימים, זאת, מעבר למספר הימים הרצופים המרביים המותרים לתשלום על-פי חוזר מנכ"ל המשרד. מבדיקת דוח הנוכחות של העובדת עולה כי ב-10.2.13 דיווחה על נוכחות בעבודה עד השעה 12:29 ורק לאחר מכן יצאה להשתלמות. העובדת קיבלה שכר בגין שלושה ימי השתלמות בלבד. מהמידע שלהלן עולה כי השתתפות המועצה ראשלי"צ בעלות ההשתלמות הייתה בהתאם לכללים ולהנחיות המחייבים.

המלצות

1. בקביעת התקציב השנתי מומלץ להסתמך על ביצוע שנים קודמות ולעדכן את הסעיפים בהתאם.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי ההמלצה מבוצעת.

2. יש לשלם שעות כוננות רק לעובד שיו"ר המועצה ראשלי"צ או הממונה הישיר אישרו לו מראש ובכתב ביצוע שעות כוננות. התשלום יהא עד לסך השעות המרבי שיאושר. יש להעביר את פרטי הכוננים למוקד העירוני בעירייה, לצורך מתן מענה מידי לתושבים.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי ההמלצה מבוצעת.

3. יש לאייש משרות של מפקחי כשרות באמצעות מכרז חיצוני, כפי שקובע נוהל מערך הכשרות.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי ההמלצה תבוצע.

4. יש לגייס משגיחי כשרות בהתאם לקבוע בנוהל מערך הכשרות: פרסום מודעות לגיוס משגיחי כשרות בשני עיתונים או לחילופין, קביעת מאגר משגיחים פוטנציאליים ותנאי סף וכשירויות שיכללו, לכל הפחות, את הקריטריונים שנקבעו בנוהל מערך הכשרות. לגבי משגיחי כשרות שהחלו לעבוד לפני פרסום הנוהל - יש לאסוף את כל האסמכתאות הנדרשות.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי ההמלצה תבוצע.

5. יש לנהל תיק לכל אחד מהמשגיחים, הכולל את המסמכים שהגיש כל משגיח והיוו בסיס לקבלת ההחלטה להעסקתו. כמו כן, על יו"ר המועצה ראשלי"צ לוודא שלכל משגיחי הכשרות יש תעודת הסמכה מהרבנות הראשית.

יו"ר המועצה ראשלי"צ שכיהן עד 26.7.16 מסר כי המועצה פרסמה מודעה להגשת מועמדות לתפקיד משגיחי כשרות, וכן, החל הליך של איסוף מסמכים לצורך הכנת תיקי משגיחים. נוסף על כך, אותרו כ-25 משגיחי כשרות שאינם בעלי תעודת משגיח כשרות כלל, והם יעברו הכשרה כמשגיחי כשרות מוסמכים.

יו"ר המועצה ראשלי"צ מסר פרוטוקול ידני מישיבה שנערכה ב-22.9.16 בו כתב היו"ר בין היתר: "בכנס משגיחים הדגשתי מס' דברים שיש לתת עליהם את הדעת:

(א) אישור רפואי של כל משגיח ומשגיח העובדים היום.

(ב) תעודה על גמר לימודי כשרות.

(ג) לפתוח תיקים אישיים לכל משגיח שהתקבל ומתקבל בעתיד...

[מנהל מחלקת כשרות] יארגן קורס משגיחי כשרות אצלנו באולם המועצה לאור הנתונים..."

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי ההמלצה בביצוע.

6. מומלץ כי יועץ משפטי יבחן בהתאם לנוהל מערך הכשרות, את העסקתם של שלושה משגיחי כשרות שקרובי משפחתם מועסקים במועצה ראשלי"צ מבלי שנערך דיון בעניינם, לא הוצא אישור בכתב ותקופת עבודתם לא נקצבה מראש ולא נבחנה מחדש.

יו"ר המועצה ראשלי"צ צרף לתגובתו חוות דעת של יועץ משפטי למועצה ראשלי"צ: "...אין להעסיק קרוב משפחה במועצה הדתית, ללא אישור הוועדה הרלבנטית [ועדת מינהל השירות או ועדת השירות למינוי קרוב משפחה ברשות המקומית], לשם כך יש לפנות למשרד לשירותי דת ולבקש את הנחייתו ליישום הוראות החוק במועצה הדתית במסגרת הוועדה האמורה ו/או ועדה אחרת שמונתה לכך על ידי המשרד לשירותי דת." [ההדגשה במקור]

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי ההמלצה תבוצע.