

פרק רביעי

דוחות נוספים

עיריית אלעד

קבלת עובדים, הזמנת שירותים ורכישת טובין, טיפול בתשתיות מים וחשמל

תקציר

העיר אלעד שוכנת דרומית לראש העין ודרומית-מזרחית לפתח תקווה. היא נוסדה בשנת 1998 והוכרזה כעיר בנובמבר 2007. לעיר צביון דתי-חרדי, ובסוף שנת 2010 היא מנתה כ-39,000 תושבים. תחום שיפוטה של העיר משתרע על פני כ-2,750 דונם. על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, רמתה החברתית-כלכלית של העיר נמוכה (היא מדורגת באשכול^{1,2}). ראש עיריית אלעד, הרב יצחק שלום עידן, החל לכהן בתפקידו בסוף שנת 2008.

הכנסות העירייה מתקציבה הרגיל בשנים 2008 ו-2009 היו 104.9 ו-110.7 מיליון ש"ח (בהתאמה) והוצאותיה באותן שנים - 108.2 ו-112.3 מיליון ש"ח (בהתאמה).

בינואר 2011 העסיקה עיריית אלעד 191 עובדים בכ-157 משרות, מהן 54 משרות ייעודיות (חינוך ורווחה), ו-103 משרות מוניציפליות.

פעולות הביקורת

ברבעון האחרון של שנת 2010 ובחודשים ינואר-אפריל 2011 בדק משרד מבקר המדינה בעירייה מגוון נושאים. אלו הנושאים שנבדקו: תפקוד לשכת ראש העירייה², ניהול מועצת העירייה, קבלת עובדים, הזמנת שירותים, רכישת טובין, התקשרויות עם קבלנים ונותני שירותים, אירועי "עשור לאלעד", טיפול בתלונות ציבור בעניין בזבוז מים ומפגעי בטיחות חשמל.

1 היישובים בארץ נחלקים לעשרה אשכולות על פי מצבם החברתי-כלכלי (יישובים המדורגים באשכול 1 הם במצב החברתי-כלכלי הנמוך ביותר).
2 הממצאים בנושא זה פורטו בפרק "היבטים בהתנהלות לשכות של ראשי רשויות מקומיות", עמ' 89-146 בכרך זה.

עיקרי הממצאים

הבדיקה העלתה כי טיפולה של עיריית אלעד בנושאים המפורטים בדוח זה היה לקוי מן היסוד. לנוכח כובד משקלם של חלק מהליקויים שהועלו נמצא כי יש צורך לטפל בהם באופן מידי ומעמיק, כמפורט להלן:

ניהול מועצת העירייה

בשנת 2008 התכנסה עיריית אלעד רק שש פעמים לישיבות מועצה מן המניין, ובשנת 2010 - רק שש או שמונה פעמים. העירייה נוהגת להקליט ישיבות אלה, אך אינה מתעדת אותן בכתב. הפרוטוקולים של הישיבות נכתבו באמצעות תמלול הקלטותיהן, לעתים זמן רב מאוד אחריהן. שתיים מן הישיבות שהתקיימו בשנת 2010 לא תועדו בשום דרך.

קבלת עובדים

1. הועלו ליקויים משמעותיים בתפקוד העירייה בכל הנוגע לפרסום מכרזים לקבלת עובדים ובתפקודן של ועדות הבחינה בשנים 2009 ו-2010 (להלן - התקופה הנסקרת), כלהלן:

(א) שמונה עובדים שהתקבלו לעבודה בתקופה הנסקרת הועסקו עוד קודם לכן בעירייה באותו תפקיד בלא מכרז, אם במישרין כעובדי עירייה או בעקיפין, באמצעות חברת כוח אדם.

(ב) העירייה לא פנתה למשרד הפנים בבקשה לאישור חריג לפרסום מכרז לאיוש תפקיד "אדמיניסטרטור ונהג בלשכת ראש העיר ומנהל צי רכב", שכלל סמכויות נרחבות בהשוואה לתפקיד "נהג ראש העירייה". לתפקיד החדש נבחר העובד ששימש עד אז נהג ראש העירייה.

(ג) בכל המכרזים הפומביים שפרסמה העירייה בשנים 2009 ו-2010 לא צוינה דרגת המשרה, ולכן לא היה אפשר לדעת את תנאי השכר של המועמד שייבחר.

(ד) פרק הזמן שהקצתה העירייה להגשת בקשות להשתתף ב-27 מכרזים פומביים שפורסמו בשנים 2009 ו-2010 היה בין שבעה לעשרה ימים בלבד.

(ה) בכמה מכרזים כונסה ועדת הבחינה ארבעה או חמישה ימים בלבד לאחר מועד הגשת המועמדות, ולעתים אף פחות מ-14 ימים לאחר מועד פרסום המכרז.

(ו) בחמישה מכרזים עברו כמה חודשים מהמועד האחרון להגשת המועמדות למועד הבחינה.

(ז) בשמונה מכרזים שהתקיימו בתקופה הנסקרת מספר חברי ועדת הבחינה (לפי הרישום בפרוטוקול ועדת הבחינה) היה זוגי, שלא לפי התקנות; באחד מהם נכחו שני חברי ועדה בלבד.

(יא) למשרת מנהל יחידת נוער שפרסמה העירייה לא נדרש תואר אקדמי מלא. עלה חשש כי מכרז זה היה "תפור" עבור מקורבו הפוליטי של ראש העירייה אשר שימש מנהל מטה הבחירות שלו.

(יב) העירייה פרסמה באוקטובר 2010 מכרז למשרת מתאם למאבק בנגע הסמים והאלכוהול, אך צמצמה את דרישות ההשכלה לתפקיד וקבעה כי עובד הוראה בכיר יהיה אף הוא כשיר לתפקיד. ועדת הבחינה בחרה במועמדת שאין לה ניסיון בנושא הסמים; הוועדה לא נימקה את החלטתה.

(יג) בהנחיית ראש העירייה קלטה העירייה שבעה רבנים לפרויקט רווחה זמני לשלושה חודשים באמצעות חברת כוח אדם. הרבנים לא נדרשו להחתים כרטיס נוכחות כלל כי אם מילאו דוח נוכחות ידני שאותו העבירו לעירייה בסיומו של כל חודש ובו דיווחו על שש-שמונה שעות עבודה רצופות בכל יום בלא שפירוט את פעולותיהם. ממצאי הבדיקה העלו חשש כי העסקת הרבנים לא התבצעה מסיבות ענייניות כי אם בעקבות לחצים שונים להעסיקם.

2. (א) בשנת 2010 פנה מהנדס העירייה פעמים רבות לראש העירייה ולמנכ"ל העירייה בבקשה לפתור את בעיות כוח האדם במחלקת ההנדסה. באוקטובר 2010, לאחר שנוכח מהנדס העירייה שפניותיו לראש העירייה אינן נענות, הוא פנה לנציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה והלין על פעילות לא תקינה ואף בלתי חוקית של הנהלת העירייה. בנובמבר 2010 מסר ראש העירייה לחברי המועצה שוועדה מצומצמת תדון בתפקודה של מחלקת ההנדסה ותגיש למועצה את המלצתה בנושא.

(ב) את הבדיקה במחלקת ההנדסה ביצע עורך דין; העירייה לא קבעה בכתב את תנאי ההתקשרות עם עורך הדין; בפברואר 2011 הגיש עורך הדין את ממצאי בדיקתו לראש העירייה והמליץ על חילופי גברי מידיים בראשות מחלקת ההנדסה. במרץ 2011 סיים מהנדס העירייה את עבודתו בה.

3. הסכמי ההעסקה של מהנדס העירייה, היועץ המשפטי ומנהלת אגף משאבי אנוש, שאושרו במועצת העירייה בנובמבר 2009, נשלחו לאישור שר הפנים בדצמבר 2009 ואושרו על ידי משרד הפנים רק ביוני 2011.

4. באפריל 2011, במהלך הביקורת, פרסמה העירייה בשני עיתונים מודעת דרושים ל-13 מנהלי מחלקות, אף שלא קיבלה את אישורו של משרד הפנים לכך ולמרות עמדתו המנוגדת בעניין. במודעות שפורסמו לא הייתה דרישת סף בסיסית, אף לא לתואר ראשון. העירייה גם כרכה במודעות את דרישותיה להשכלה ולניסיון מקצועי יחדיו, אף שמדובר בשני עניינים שונים. עוד הועלה כי במודעות הללו לא נכללו תיאור התפקיד, דרישות התפקיד העיקריות, תחום ההשכלה והניסיון המקצועי הדרושים; עוד הועלה כי המכרזים האמורים לעיל פורסמו בעיתונים שתושבי אלעד, שהם מועמדים פוטנציאליים למילוי תפקידים פנויים ברשות המקומית, אינם נחשפים אליהם בדרך כלל ("מעריב" ו"הארץ").

הזמנת שירותים ורכישת טובין

1. מועצת עיריית אלעד לא מינתה ועדת רכש כנדרש בתקנות הרכש.
2. מנהל הרכש משמש בתפקיד משנת 2006, אך דבר מינויו לא הובא לאישור מועצת העירייה, אף שהדבר נדרש בתקנות הרכש.
3. טובין ושירותים נרכשו לעתים לפני שאושר לכך תקציב וקודם שהבקשה לרכישתם הובאה לפני ועדת הרכש. האישור ניתן במקרים אלו רק בדיעבד, שבועיים עד חודשיים לאחר הרכישה.
4. חלק מההזמנות נעשו בלא שהעירייה ביקשה הצעות מכמה ספקים, וייתכן שהייתה יכולה לרכוש את הטובין או את השירותים במחירים זולים מאלה ששילמה.
5. לא הוכנה תכנית צריכת טובין רבעונית כנדרש בתקנות, ובפועל כל מחלקה הגישה טופסי דרישה לטובין רק בשעה שהם חסרו לה לצרכיה השוטפים.
6. לא מונה רשם מצאי בעירייה ולא הייתה לה שום רשימת מצאי כנדרש בתקנות; העירייה לא ביצעה ספירה שנתית של המצאי שברשותה; מנהלי המחלקות לא דיווחו על נזקים שנגרמו למצאי; העירייה לא פיקחה על אופן השימוש בטובין שרכשה כדי לוודא שהם מתוחזקים כראוי ושלא נעשה בהם שימוש למטרות פרטיות.

אירוע "עשור לאלעד"

העירייה קיימה בפברואר 2008 אירוע "עשור לאלעד" למספר מסוים של מוזמנים שלא נכללו בו תושבי העיר, בעלות של כ-1.5 מיליון ש"ח, בלי ששריינה תקציב לאירוע בעוד מועד, בלי שדנה בהיקף ההוצאה בכובד ראש, בלי שקיימה הליך מושכל ומסודר של קבלת החלטות לגבי אופיו ובלי מכרז להפקתו. ההוצאות נזקפו לבסוף לסעיפים שונים במחלקות שונות. משלוח הזמנות הביצוע לחברה שהפיקה את האירוע נעשה בדיעבד, חודשים רבים לאחר קיום האירוע, ללא מסמכים מסודרים שניתן ללמוד מהם על רשימת המוזמנים לאירוע, על מקבלי התשורות למיניהן, על רכישת מנות קייטרינג יקרות ועל הפיקוח של העירייה כדי לוודא שכל פרטי החשבוניות שהנפיקה החברה שהפיקה את האירוע נכונים וכל הכמויות המדווחות אכן סופקו.

מפגעי חשמל בטיחותיים

1. עיריית אלעד אפשרה בשנים האחרונות חיבורי חשמל בלתי חוקיים ומסוכנים ברחבי העיר. החיבורים נעשו באמצעות כבלים עיליים ואף בכבלים שהונחו חשופים על גבי הקרקע.

2. בשנת 2009 ובעיקר בשנת 2010 התריע חשמלאי העירייה לפני הממונים עליו על מפגעי בטיחות חמורים הנוגעים לחיבורי חשמל בלתי חוקיים שרובם נעשו במבנים השייכים לעיריית אלעד עצמה או חוברו למרכזיית מאור רחוב של העירייה. הואיל והתרעותיו נפלו על אוזניים ערלות פנה חשמלאי העירייה בדצמבר 2010 למשרד מבקר המדינה. בפברואר 2011 הופסקה עבודתו בעירייה.
3. מבדיקה שעשתה חברת החשמל לישראל בתחילת שנת 2011 מצטיירת תמונת מצב עגומה ביותר לגבי חיבורי חשמל בלתי חוקיים ומסוכנים ברחבי העיר. התברר כי ממקומות אשר חוברו כדין (בתים פרטיים, בתי כנסת ומבני ציבור אחרים) מסופק חשמל למתחמי קרוונים ולמבנים אחרים. חברת החשמל התריעה כי כבלים אלו חוברו למקורות החשמל ככל הנראה בידי אנשים פרטיים בלתי מוסמכים ובלתי מקצועיים וכן בידי נציגי העירייה עצמה.
4. סיור שקיים עובד משרד מבקר המדינה באלעד בתחילת אפריל 2011 העלה כי עשרות אתרים ומבנים (בהם קרוונים) נוספים מחוברים באופן בלתי חוקי בכבלים למרכזיית מאור רחוב של העירייה או לבתי תושבים אשר חוברו כדין לרשת החשמל.
5. בסוף יוני 2011 סיירו עובדים בכירים של חברת החשמל באלעד ונוכחו לדעת שכבלי חשמל שחוברו באופן בלתי חוקי מזינים מבנים, רובם מבנים יבילים³. עוד הועלה כי חלק מהכבלים מונחים על האדמה, מכוסים באופן מזערי בלבד, וכי חלק מהכבלים הם עיליים ועוברים בין מספר עמודים שהוקמו לצורך כך. העובדים סיכמו את דיווחם כך: "מדובר בעשרות רבות של מבנים יבילים שיש בהם פעילות שוקקת במהלך כל שעות היום כדוגמת מקווה, בית ספר, גן ילדים, בית מדרש וכולל, כולם ממוקמים בגלוי, כך שהנהלת העיר אינה יכולה להתכחש ולהסתתר מאחורי 'אי הידיעה'".

טיפול העירייה בתקלות ברשת המים

בשנים 2009 ו-2010 בוזבה באלעד כמות אדירה של מים בדרכים שונות. בשנת 2010 התקבלו במוקד העירוני 867 פניות בנושא שהוגדר "נזילה במערכת ההשקיה".

בדיקת התופעה העלתה כי הטיפול בתלונות במוקד העירוני לקה בחסר; פרק הזמן שחלף עד זמן תחילת הטיפול בתלונה היה לא סביר בעליל; עיכובים גדולים היו בעיקר בטיפול בתלונות שהתקבלו בשעות הלילה המאוחרות, והן הובאו בדרך כלל לידיעת הגורם המטפל רק בשעות הבוקר; ביומני המוקד לא היה רישום בדבר הצעד שנקט הגורם המטפל לתיקון התקלה ובדבר מועד הטיפול בפנייה. יתרה מזו, מרבית הדיווחים על גמר הטיפול בתלונות נרשמו במוקד בדיעבד, חלקם שבועות ואף חודשים לאחר שהתקבלו. לפיכך התעורר חשד שפניות לא טופלו כראוי או שפתרון הבעיות היה זמני בלבד. מקבלי ההחלטות בעיריית אלעד לא ביקשו מהמוקד

3 מבנים יבילים הינם מבנים הניתנים להעברה ושינוע ממקום למקום באמצעות המנוף. מבנה יביל משמש למגוון רב של פתרונות בנייה ניידת, כגון: מגורי עובדים באתר בנייה, בית כנסת, מבנה מחוץ לבית פרטי וחצרות ועוד.

העירוני דיווחים בדבר נושאי הפניות העיקריים, והמוקד העירוני לא מיפה את הבעיות העיקריות ולא הביא אותן לידיעת הנהלת העירייה.

סיכום והמלצות

הביקורת שבוצעה בעיריית אלעד⁴ חשפה ליקויים רבים, מרביתם חמורים במיוחד, בפעולותיה של העירייה בכל הנוגע לכיבוד הכללים הבסיסיים של מינהל ציבורי תקין - חוקיות, חיסכון, בטיחות ו שקיפות; חלק מהפעולות נעשו שלא לפי הוראות מפורשות שבדין ואף שלא לפי החלטות של הממשלה ושל שר הפנים והוראות חד-משמעיות של הגורמים המוסמכים במשרדו. פעולות אלה של העירייה, לא זו בלבד שהן מערערות את אמון הציבור בה לעניין תפקודה והאינטרסים המניעים אותה, אלא שבתחומים שונים - ובראשם בנושא החיבורים הבלתי חוקיים לחשמל - יש בהן כדי לסכן את בטיחות התושבים בעיר, עד כדי סכנה ממשית לחיים, לגוף ולרכוש.

על העומדים בראשות העירייה להקפיד לקיים את הליכי קבלת העובדים לשורותיה לפי ההוראות, ההנחיות והתקנות שנקבעו בעניין זה ולפי עקרונות בסיסיים של מינהל תקין. כמו כן עליהם לתכנן מראש את רכישות הטובין והשירותים ולאפשר לזכיינים שונים להוזיל את מחירי השירותים הניתנים לעירייה, לייעל את הליך טיפולה בתלונות התושבים, לשתף פעולה עם רשויות החוק המוסמכות כדי לסלק או לפרק לאלתר את כל חיבורי החשמל הלא חוקיים בתחום שיפוטה.

על משרד הפנים מוטלת החובה לבדוק ביסודיות ובהקדם האפשרי את תפקודה של הנהלת עיריית אלעד ולהעמידה על חומרתן הרבה של התופעות שנגלו. על המשרד אף לעקוב בקפידה אחר הפעולות שהעירייה נדרשת לנקוט לתיקון הליקויים וכן לנקוט כל צעד נוסף שיראה לנכון על מנת להבטיח תפקוד תקין וראוי של העירייה בתחומים שנבדקו, תוך ציות לחוק ולגורמים המוסמכים ושמירה על האינטרס הציבורי ועל בטיחותם של תושבי העיר.



מבוא

העיר אלעד שוכנת דרומית לראש העין ודרומית-מזרחית לפתח תקווה. היא נוסדה בשנת 1998 והוכרזה כעיר בנובמבר 2007. לעיר צביון דתי-חרדי, ובסוף שנת 2010 היא מנתה כ-39,000 תושבים. תחום שיפוטה של העיר משתרע על פני כ-2,750 דונם. על פי נתוני הלשכה המרכזית

4 לרבות זו המשתקפת בפרק "היבטים בהתנהלות לשכות של ראשי רשויות מקומיות", עמ' 89-146 ובפרק "ביקורת פנימית ברשויות המקומיות", עמ' 178.

לסטטיסטיקה, רמתה החברתית-כלכלית של העיר נמוכה (היא מדורגת באשכול 2⁵). מאחר שקצב גידול האוכלוסייה השנתי בעיר הוא מן הגבוהים בארץ (למעלה מ-6% לשנה), מינה שר הפנים בתחילת שנת 2008 ועדת גבולות לשם בדיקת אפשרויות להרחבת שטח העיר.

מצבה הכספי של עיריית אלעד

הכנסות העירייה מתקציבה הרגיל בשנים 2008 ו-2009 היו 104.9 ו-110.7 מיליון ש"ח (בהתאמה), והוצאותיה באותן שנים - 108.2 ו-112.3 מיליון ש"ח (בהתאמה). הגירעונות השוטפים בתקציבה לסוף אותן שנים היו אפוא 3.3 ו-1.6 מיליון ש"ח. הגירעון הנצבר שלה לסוף שנת 2009 היה 5.18 מיליון ש"ח.

הכנסות העירייה לשנת 2009 היו בעיקר מהמקורות האלה: מסים ואגרות - 43.6 מיליון ש"ח (כ-39%); מענקי ממשלה - 25.4 מיליון ש"ח (כ-23%); שירותים ממלכתיים - חינוך, רווחה ודת - 26.3 מיליון ש"ח (כ-24%).

שיעור גביית הארנונה ביחס לכל החיובים (חיובים שנתיים וחיובים שנצברו בשנים קודמות) היה 72% בשנת 2009 לעומת 68.2% בשנת 2008. ההנחות בארנונה בשנים אלו הסתכמו בכ-33% מהחיוב השנתי.

עומס המלוות שיהיה על העירייה לפרוע בשנים הבאות הסתכם בסוף שנת 2009 ב-26.2 מיליון ש"ח.

תלונות שהגישו עובדי העירייה לנציבות תלונות הציבור

ראש עיריית אלעד הנוכחי, הרב יצחק שלום עידן, וחברי המועצה הנוכחית מכהנים בתפקידם מסוף שנת 2008. באותה תקופה הגיעו לנציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות) כמה פניות הנוגעות לתפקוד בלתי תקין של העירייה והעומדים בראשה, לרבות ארבע בקשות של עובדי עירייה לצווי הגנה על חושפי שחיתות לפי סעיף 45א לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (להלן - חוק מבקר המדינה). בפניותיהם של העובדים הללו הועלו טענות על כך שהעירייה מבקשת להתנכל להם ולפטר אותם, וזאת בעקבות התראות שלהם על תפקוד לא תקין בנוגע לניהול מכרזים ולהענקת הטבות לעובדים מקורבים; באחת הבקשות נטען שבשל אופן פעולתה של העירייה נשקפת סכנה של ממש לבטיחות הציבור, וזאת בתחום חיבורי החשמל בעיר.

הטיפול בשלוש מהבקשות לצווי הגנה הסתיים לאחר שהתברר שהעניין הובא לפני בית המשפט או הסתיים בפשרה בין הצדדים. הבקשה הרביעית היא בקשתו של מר יגאל גואטה, שמונה למנכ"ל עיריית אלעד בפברואר 2009. בתחילת מרץ 2010 פנה מר גואטה לנציבות בבקשה להגן

5 היישובים בארץ נחלקים לעשרה אשכולות על פי מצבם החברתי-כלכלי (יישובים המדרוגים באשכול 1 הם במצב החברתי-כלכלי הנמוך ביותר).

עליו כחושף שחיתות בטענה שראש העירייה מבקש לפטרו מאחר שדיווח לנציבות על מעשי שחיתות בעירייה. בדיווחיו התלונן מר גואטה בין היתר על ניסיון מצד ראש העירייה, מר יצחק עידן, להטות מכרז לבחירת מבקר פנימי לעירייה, על העסקת חמישה רבנים שאינם עובדי עירייה כ"יועצים למחלקת הרווחה"; ועל אישור שעות נוספות ושעות כוננות מופרזות לראש לשכת ראש העירייה ולנהגו של ראש העירייה. מר גואטה טען כי סירב לשתף פעולה במעשי השחיתות האמורים כדי לשמור על מינהל ציבורי תקין בעירייה, וכי אף דבר זה היה לו לרועץ.

במרץ 2010 הוציא נציב תלונות הציבור צו זמני להגנת מר גואטה, ובו הורה לעיריית אלעד שלא לנקוט כל הליך ליישום ההחלטה לפטרו אלא להשאירו בתפקידו כמנכ"ל העירייה בלא שייפגעו זכויותיו, תפקידו ומעמדו בכל דרך אחרת עד למתן כל צו או הוראה אחרת.

הנציבות ביררה את התלונה לפי הוראות סעיפים 45א-45ג לחוק מבקר המדינה שעניינן תלונה של עובד על פגיעה בו בתגובה על הודעתו על מעשה שחיתות.

בתום הבירור הוחלט כי נוכח הנסיבות של המקרה אין ליתן צו קבוע להגנת המתלונן ובשל כך פקע גם הצו הזמני. הודעה מפורטת על כך נמסרה לעיריית אלעד ב-15.9.10, תוך שצוין במפורש כי "אין באמור משום קביעה כי לא בוצעו מעשי שחיתות בעירייה".

למחרת היום שבו פורסמו מסקנות הנציב שלח ראש עיריית אלעד למר גואטה הודעת פטורים, והיא קיבלה תוקף באותו יום.

ברבעון האחרון של שנת 2010 ובחודשים הראשונים של שנת 2011 בדק משרד מבקר המדינה מגוון נושאים הנוגעים לתפקודה של העירייה, לרבות חלק מהנושאים שצוינו בתלונותיהם של עובדי העירייה לנציבות. נבדקו עניינים הנוגעים להתנהלות לשכת ראש העירייה⁶, לניהול מועצת העירייה, לפעולות העירייה בנוגע לקבלת עובדים ולתנאי העסקתם⁷, להזמנת שירותים, לרכישת טובין, להתקשרויות עם קבלנים ונותני שירותים, לאירועי "עשור לאלעד", ולטיפול בתלונות הציבור הנוגעות לבזבוז מים ומפגעי בטיחות בשימוש בחשמל.

ניהול מועצת העירייה

חברי מועצה של רשות מקומית (להלן - המועצה) נבחרים לכהונתם בהליך דמוקרטי במסגרת הבחירות לרשות המקומית והם מייצגים את תושביה. המועצה הנבחרת מנהלת את ענייני הרשות המקומית בהתאם לסמכויות שהוקנו לה בחקיקה ובעזרת ועדות שהיא בוחרת את חבריהן. בחיקוקים שונים נקבעו ועדות שהמועצה חייבת לבחור (להלן - ועדות חובה). נוסף על אלה המועצה רשאית לבחור ועדות, קבועות או ארעיות, שתפקידן לייעץ לה בעניינים או במקרים מסוימים. כינוס המועצה וועדותיה במועדים שנקבעו לכך, הרכבת הוועדות כנדרש והשתתפות סדרה של חברי המועצה בישיבותיה ובישיבות ועדותיה חיוניים לניהול תקין של ענייני הרשות המקומית.

6 הממצאים מפורטים בפרק "היבטים בהתנהלות לשכות של ראשי רשויות מקומיות", עמ' 89-146.
7 הממצאים בנוגע למכרז שערכה העירייה למשרת מבקר הפנים שלה מפורטים בפרק "הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות", עמ' 178.

תדירות כינוס המועצה

לפי התוספת השנייה לפקודת העיריית [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריית או הפקודה), על המועצה לקיים ישיבה חודשית ("ישיבה מן המניין") ביום הרביעי הראשון בכל חודש, או במועד קבוע אחר שעליו תחליט המועצה. ראש העירייה רשאי לדחות קיום ישיבה מן המניין בהסכמת רוב חברי המועצה, "כתנאי שבאותו חודש תקיים ישיבה אחת לפחות". המועצה רשאית להחליט שלא לקיים ישיבה מן המניין בשני חודשים של השנה.

הבדיקה העלתה כי מועצת עיריית אלעד לא התכנסה בשנים האחרונות באופן קבוע מדי חודש בחודשו כמתחייב על פי הפקודה; למשל, בשנת 2008 התכנסה המועצה רק שש פעמים לישיבות מן המניין, ובשנת 2010 - רק שש או שמונה פעמים (ראו להלן).

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי יש לכנס את המועצה בתדירות הנדרשת כדי למנוע פגיעה בניהול התקין של הרשות. המועצה, המנהלת את ענייני הרשות המקומית, חייבת לקבל החלטות הנוגעות להפעלתה השוטפת של הרשות ולקיים מעקב מתמיד בנושא.

עיריית אלעד מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ביולי 2011 כי "אכן בשנת 2008 התכנסה מליאת מועצת העיר שש פעמים בלבד בישיבות מן המניין... בניגוד לנטען ע"י הביקורת, בשנת 2010 התכנסה מליאת מועצת העיר ב-12 ישיבות מן המניין".

העירייה לא צירפה לתשובתה שום מסמכים המעידים כי מליאת המועצה התכנסה ל-12 ישיבות מן המניין בשנת 2010. באתר האינטרנט של העירייה - שבו היא מחויבת על פי פקודת העיריית לפרסם "פרוטוקולים של ישיבות המועצה בדלתיים פתוחות, לא יאוחר משני ימי עבודה מיום אישורם במועצה" - פורסמו רק שישה פרוטוקולים משנת 2010, שלושה בלבד הנוגעים לישיבות מן המניין.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי במסמכים שהומצאו לביקורת בנושא, לרבות ששת הפרוטוקולים שנמצאו בעת הביקורת בתיקי המועצה בנוגע לישיבות המועצה מן המניין, אין תימוכין לטענתה כי בשנת 2010 התקיימו 12 ישיבות מן המניין.

פרוטוקולים של ישיבות המועצה

עיריית אלעד נוהגת להקליט את ישיבות המועצה, אך אינה מתעדת אותן בכתב. הפרוטוקולים נכתבים על פי תמלול ההקלטות, לעתים זמן רב מאוד לאחר הישיבות, והדפים בפרוטוקולים אינם ממוספרים. ממכתבי הזימון לישיבות המועצה בשנת 2010 עולה כי באותה שנה התקיימו שתי ישיבות של המועצה אשר לא תועדו באמצעות פרוטוקולים או הקלטות - ב-28.6.10 וב-30.6.10.

העירייה מסרה בתשובתה כי "הקלטתן של ישיבות אלו, אשר התקיימו בהפרש של יומיים זו מזו, נשמרו על אותו התקליטור. לדאבונה של העירייה, תקליטור זה אבד בנסיבות אשר אינן ידועות לה, וככל הנראה בשל טעות אנוש תמימה".

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את היעדר התייעוד של ישיבות המועצה, אשר גובל בזלזול בהוראות החוק - בייחוד נוכח החובה המוטלת על העירייה לפרסם לציבור את הפרוטוקולים של ישיבותיה, לרבות באמצעות אתר האינטרנט שלה. מוטב שהעירייה תגבה את הקלטות הישיבות בד בבד עם תיעודן בכתב, על מנת שמקרה נוסף של היעדר תיעוד של ישיבותיה או אובדן התייעוד לא יישנה.

קבלת עובדים

לפי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב), שר הפנים רשאי לקבוע לרשות מקומית את שיא כוח האדם שלה. ואולם משרד הפנים קבע בהנחיותיו משנת 1995 כי הרשות המקומית היא שתקבע את מסגרת כוח האדם שלה,⁸ ובלבד שיש לה כיוון תקציבי לכך. לאחר שמועצת הרשות המקומית מאשרת את המסגרת, נדרש גם אישור של שר הפנים.

קבלת עובדים לעירייה עוגנה בהוראות שונות, שנועדו להבטיח שהעירייה תאייש משרות פנויות במועדים מתאימים על סמך כישוריהם המקצועיים בלבד.

בפקודת העיריות נקבע, בין היתר, כי "לא יתמנה אדם לעובד עירייה... אלא לאחר שראש העירייה או מי שהוא הסמיך לכך הכריז על המשרה בפומבי", וזאת בכפוף לסמכותו של שר הפנים לקבוע בתקנות משרות שלא תחול לגביהן חובת מכרז.⁹

את הליכי קבלת העובדים בעירייה קבע שר הפנים בתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), התש"ם-1979 (להלן - תקנות המכרזים). לפי תקנות אלה, חובה לקיים מכרז פומבי לאיוש משרות בדרגה 7 ומעלה של הדירוג המינהלי או בדרגה 37 ומעלה של דירוג ההנדסאים והטכנאים או בכל דרגה של הדירוגים המקצועיים האחרים. נקבע בהן כי לא תהיה חובה לקיים מכרז פומבי לאיוש משרות של עובדי הוראה, מנהל לשכה, מזכיר אישי של ראש העירייה או מזכיר אישי של סגן ראש העירייה בשכר שמועצת העירייה אישרה את העסקתם.

ב"אוגדן תנאי שירות: חובות וזכויות של העובדים בשלטון המקומי" שפרסם מרכז השלטון המקומי (להלן - האוגדן) רוכזו חוקים, הסכמים, הנחיות ונורמות בעניין קבלת עובדים.

בינואר 2011 העסיקה עיריית אלעד 191 עובדים בכ-157 משרות, מהן 54 משרות ייעודיות (חינוך ורווחה) ו-103 משרות מוניציפליות. הבדיקה העלתה כי בשנים 2009 ו-2010 התקבלו 71 עובדים חדשים לאיוש כ-54 משרות בעירייה; באותה עת פורשו מהעבודה 16 עובדים קבועים (ו-17

8 עד אותו מועד אכן קבע שר הפנים, מדי שנה בשנה, את מספר העובדים המרבי שכל רשות מקומית רשאית להעסיק.

9 סעיף 170 לפקודת העיריות.

עובדים זמניים). העסקתם של מנהל לשכת ראש העירייה ושבעה עובדים אחרים (עוזר ראש העירייה, מזכירה במחלקת גבייה וחמישה מפקחי מקוואות) לא חייבה פרסום מכרז.

משרד מבקר המדינה בדק את האופן שבו קיבלה העירייה את 71 העובדים החדשים בשנים 2009 ו-2010 (להלן - התקופה הנסקרת) והעלה ליקויים בכל שלבי הליך הקליטה של רבים, כגון שלב פרסום המכרז ושלבי ביצועו וכן ליקויים בתפקוד ועדות הבחינה של העירייה ובאופן קבלת החלטותיה, כלהלן.

איוש משרה בפועל ופרסום מכרז "להכשיר" את המהלך רטרואקטיבית

נמצא כי שמונה עובדים שהתקבלו לעבודה בתקופה הנסקרת הועסקו עוד קודם לכן בעירייה באותו תפקיד אם במישרין כעובדי עירייה אם בעקיפין באמצעות חברת כוח אדם, בלא שהשתתפו במכרז, כנדרש בתקנות המכרזים.

העירייה מסרה כי משרה מאוישת לפני שהתקיים מכרז בעניינה בין היתר משום שבעבר התקבלו עובדים ותיקים לעבודה ללא מכרז ומשום שמשרה שאוישה באמצעות נותן שירותים הופכת למשרה עירונית תקינה. העירייה הוסיפה בתשובתה כי לכל המכרזים כוננו ועדות בחינה בהרכב מגוון המיועדות להבטיח שייבחר המועמד הטוב ביותר לכל משרה.

להלן ארבע דוגמאות:

1. עובדת א' הועסקה משנת 2002 באמצעות חברת כוח אדם כמנהלת כוח אדם בעיריית אלעד. ביוני 2009 פרסמה העירייה מכרז לתפקיד מנהלת אגף משאבי אנוש, וועדת הבחינה בחרה באותו חודש באותה עובדת.

העירייה מסרה כי עד מועד המכרז היא קיבלה מיועץ חיצוני שירותי טיפול בכוח אדם ובמנגנון עובדים. לנוכח הגידול במספר עובדיה החליטה העירייה כי יש למנות מנהל לאגף משאבי האנוש בעירייה במשרה תקינה. המועמדת אשר נבחרה אמנם עסקה בנושאי כוח אדם קודם לכן כנותנת שירותים חיצוניים, אך לא עובדה זו הקנתה לה עדיפות על פני יתר המועמדים, אלא ניסיונה הקודם כמנהלת צוותים, כמנהלת הדרכה וכמנהלת משאבי אנוש בחברות גדולות אחרות.

2. בתחילת תקופת כהונתו של ראש העירייה הנוכחי, מי שזכה בעבר במכרז לתפקיד נהג ראש העירייה (הקודם) הועבר לתפקיד אחר¹⁰ ותפקיד נהג ראש העירייה החדש הוענק ללא מכרז לעובד ב' אשר הועסק במשרה בדרגה 8 בדירוג האחיד. רק באוקטובר 2010, כשנתיים אחר כך, פרסמה העירייה מכרז לתפקיד "אדמיניסטרטור נהג בלשכת ראש העיר ומנהל צי רכב". ועדת הבחינה בחרה בעובד ב' לתפקיד זה.

3. ביוני 2009 פרסמה העירייה מכרז לפסיכולוגים למחלקת שפ"ח (שירות פסיכולוגים חינוכיים). ב-26.8.09 התכנסה ועדת הבחינה ובחרה בשמונה מהמועמדים לתפקיד¹¹. שלושה מהם החלו לעבוד בעירייה כעובדי עירייה זמניים עוד קודם לכן: אחד ב-18.1.09; שני ב-1.8.09. ושלישית ב-24.8.09.

10 בהמשך הגיש עובד זה לנציבות בקשה לקבל צו הגנה מפיתוריו מהמשרה שאליה הועבר כאמור.
11 בפועל רק שבעה פסיכולוגים התחילו לעבוד בעירייה.

העירייה מסרה בתשובתה כי עובדים אלו הועסקו באופן זמני בידי מנהלת שפ"ח בגלל לחץ עבודה במחלקה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי שניים משלושת העובדים הללו נקלטו בסמוך מאוד למועד כינוס ועדת הבחינה - אחד מהם יומיים בלבד לפני כן - ולא ברור מה הייתה מידת הדחיפות באותו חודש אוגוסט שמנעה מהעירייה מלהמתין יומיים או שלושה שבועות לקיום המכרז כדין.

4. עובדת ג' החלה לעבוד במחלקת הרווחה של העירייה בתחילת שנת 2009 בתפקיד רכז מתנדבים; בתחילה עבדה בהתנדבות, ואחר כך שולם שכרה באמצעות חברת כוח האדם שהעסיקה העירייה. בתחילת יוני 2010 פרסמה העירייה מכרז לתפקיד רכז מתנדבים במחלקת הרווחה, וועדת הבחינה של העירייה החליטה ביולי 2010 לבחור לתפקיד את עובדת ג'.

העירייה מסרה בתשובתה כי המועמדת האחרת שהתמודדה במכרז לא המציאה תעודות להוכחת עמידתה בתנאי הסף.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי למתמודדים במכרז שכבר הועסקו בעירייה יש יתרון בלתי הוגן על מתמודדים אחרים. כמו כן העסקת מועמד בתפקיד אחרי פרסום המכרז בעניינו ולפני כינוס ועדת הבחינה יש בה טעם לפגם והיא יוצרת מראית עין של הכרעה במכרז עוד לפני שהועדה בחנה את המועמדים ומצמצמת את חופש הבחירה שלה. פעולות אלו ממחישות את הליקויים בתפקוד העירייה בעניין קבלת עובדים, והן גרמו לפגיעה בשוויון ההזדמנויות של המועמדים ושל המועמדים בכוח. מתעורר אפוא ספק אם אכן נבחרו המועמדים המתאימים ביותר לתפקידים המוכרזים.

העירייה מסרה כי קיום מכרז לתפקיד שאיש בפועל ללא מכרז "נובע בחלקו מסיבות היסטוריות" קרי, עובדים ותיקים שהתקבלו לעבודה בעבר ללא מכרז ובחלקו האחר ע"י הפיכתה של משרה שאוישה באמצעות מיקור חוץ למשרה עירונית תקנית". העירייה הוסיפה בתשובתה כי "מעולם לא 'נתפר' על ידה מכרז כלשהו".

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי ההסברים שלה על "סיבות היסטוריות" או הפיכת משרה שאוישה במיקור חוץ למשרה תקנית תקפים, אם הם אכן תקפים, רק לאחת המשרות המתוארות לעיל. בכל אחד מהמקרים האחרים מדובר במשרות שאוישו מאז החלה כהונתו של ראש העירייה הנוכחי. נוכח האמור, נותרו המקרים הללו של איוש תפקידים בלא מכרז ללא הסבר של ממש. מכל מקום, על העירייה להימנע להבא מקליטת עובדים שלא לפי תקנות המכרזים.

פרסום מכרז ואיוש משרה על אף הקפאת קליטת עובדים

בשנת 2009, עקב קשיים תקציביים, החליטה הממשלה להקפיא קליטת עובדים חדשים בשירות המדינה¹²; בעקבות כך פורסמה בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מספטמבר 2009¹³ החלטתו של שר הפנים להקפיא קליטת עובדים חדשים גם בשלטון המקומי עד סוף שנת 2010¹⁴. בהתאם לכך נקבע בחוזר המנכ"ל כי "אין לקבל לשירות בשלטון המקומי עובדים חדשים מכל סוג שהוא", וכי "לא יפורסמו מכרזים פומביים". עם זאת נקבע שניתן יהיה לקבל אישורים חריגים, בחתימת מנכ"ל משרד הפנים, לפי המלצות של ועדת חריגים בראשותו של מנהל אגף כוח אדם ושכר ברשויות המקומיות ושל הממונה על שכר והסכמי עבודה במרכז השלטון המקומי.

כפי שכבר צוין, אחד המכרזים שפרסמה העירייה לאחר שאושר התפקיד בפועל היה לתפקיד "אדמיניסטרטור ונהג בלשכת ראש העיר ומנהל צי רכב". הבדיקה העלתה כי המכרז פורסם באוקטובר 2010, וכי לפני כן לא פנתה העירייה למשרד הפנים בבקשה לאישור חריג לפרסומו של המכרז כנדרש בחוזר מנכ"ל משרד הפנים. לגבי יתר המכרזים שפורסמו באותה תקופה, העירייה קיבלה את אישור משרד הפנים לפרסומם.

עיריית אלעד מסרה בתשובתה כי "לא נהיר לה מקור הסמכות של מנכ"ל משרד הפנים להורות על הקפאת קבלת עובדים, כפי שהורה באותו חוזר מחודש ספטמבר 2009".

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי שר הפנים הוא שנתן את ההוראה בנושא, וכי ב"חוזר מחודש ספטמבר 2009" שהזכירה העירייה מצוין במפורש שההוראה ניתנה בהתאם לסמכותו של השר לפי סעיף 24(ב) לחוק יסודות התקציב. יתרה מזו, משרד הפנים הינו הגוף המאסדר והאחראי לתפקודן של הרשויות המקומיות בתחומי סמכויותיהן השונים, לרבות בנושא קבלת עובדים. מכל מקום, אילו הטילה העירייה ספק בנוגע לחוקיותה של הקפאת קליטת העובדים, היה עליה להעלות זאת בזמן אמת לפני הגורמים הרלוונטיים ולא זמן ניכר לאחר מכן, וזאת רק בתגובה על הביקורת של משרד מבקר המדינה על קליטת עובד בלשכת ראש העירייה שלא לפי הוראות החלות בעניין.

אשר למקרה הספציפי של נהג ראש העירייה, העירייה מסרה בתשובתה שבדצמבר 2008, מועד קליטתו של הנהג, טרם פורסמה הנחיית משרד הפנים בעניין הקפאת קליטת עובדים, והמכרז פורסם לאחר מכן בעקבות הנחיית משרד הפנים לקיים מכרז חיצוני לעובדי עירייה שנקלטו לאחר שנת 2000 ודרגתם 7 ויותר; מכיוון שלעירייה היה תקן משרה מאושר ומתוקצב, היא סברה כי לא נדרשת פנייה נוספת למשרד הפנים לאישור פרסום מכרז.

-
- 12 החלטת הממשלה (מס' 168) מ-12.5.09 שבה נקבע כי יש להקפיא את קליטת העובדים במשרדי הממשלה עד 31.12.10.
- 13 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 7/09 מ-24.9.09.
- 14 שר הפנים פעל בנושא בהתאם להחלטת הממשלה אשר קבעה כי שר הפנים יקבע הוראות דומות לעניין הקפאה של קליטת עובדים ברשויות המקומיות.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי אין בעובדה שהיא קלטה את הנהג כעובד ללא ביצוע הליך של מכרז פומבי כנדרש על פי דין כדי להצדיק את קיום המכרז לאחר מכן שלא לפי החלטת ההקפאה. אדרבה, דבר זה מעניק משנה תוקף לטענה ולפיה העירייה פעלה שלא כנדרש, שכן היא ביקשה להכשיר פעולה פסולה אחת בביצוע פעולה פסולה אחרת, ומשרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה תפקוד כזה של רשות ציבורית בישראל.

אי-פרסום דרגת המשרה

בתקנות המכרזים נקבע כי במכרז פומבי יצוינו הפרטים האלה: תואר המשרה; דרגתה; שיעורה; עיקרי הכישורים הדרושים למילוייה; המען להגשת הבקשה להשתתפות במכרז והמועד האחרון להגשתה. ציון דרגת המשרה נדרש גם בעת פרסום מכרז פנימי.

בביקורת עלה כי בכל המכרזים הפומביים שפרסמה העירייה בשנים 2009 ו-2010 לא צוינה דרגת המשרה, ולכן לא היה אפשר לדעת את תנאי השכר של המועמד שייבחר.

עיריית אלעד מסרה בתשובתה כי חלק ניכר מהמועמדים אינם מבינים דבר בנושא הדרגות שכן לצד הדרגות לא נקובים תנאי ההעסקה, ואלו יכולים להילמד אך ורק מתוך ההסכמים או ההסדרים הקיבוציים החלים על העירייה; עם זאת הסכימה העירייה בתשובתה כי ראוי ונדרש לפרסם דרגות אלו בגלל הוראת הדין ובשל מראית עין, ולפיכך התחייבה לכלול "מכאן ואילך" את ציון הדרגות בכל מכרז.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי עליה להקפיד, כפי שהתחייבה בתשובתה, שבמכרזים לאיוש משרות פנויות בעירייה תפורסם דרגת המשרה, כנדרש בתקנות המכרזים, בין היתר כדי למנוע הפליה פוטנציאלית בין המתמודדים על המשרה באמצעות קביעת דרגות שונות לאותו תפקיד, שבגינה נגרמת גם הפליה בתנאי השכר.

שלבי ביצוע המכרז

פרק הזמן להגשת הבקשות: בתקנות המכרזים נקבע כי בעת פרסום מכרז פומבי יהיה פרק הזמן המזערי להגשת בקשות להשתתף בו שבעה ימים, ופרק הזמן המרבי - 42 יום.

מבדיקת תאריכי פרסום של 44 מכרזים פומביים שפורסמו בשנים 2009 ו-2010 עולה כי פרקי הזמן שהקצתה העירייה להגשת בקשות להשתתף ב-27 מהם היו בין שבעה לעשרה ימים. רק ב-17 מכרזים הוקצו להגשת בקשות 14 יום ומעלה.

בדיקת 34 מכרזים פומביים שבהם כבר הנה ועדת הבחינה העלתה כי לוועדת הבחינה של אחד המכרזים הפומביים, מכרז לאיוש משרת פקח בנייה, שני מגישי המועמדות אשר זומנו לראיון כלל לא הגיעו אליו; בחמישה מכרזים השתתף מועמד יחיד; בשבעה מכרזים - שניים, ובתשעה מכרזים השתתפו שלושה-ארבעה מועמדים. בחלק מהמכרזים שבהם הקציבה העירייה רק את פרק הזמן המזערי להגשת מועמדות (שבעה ימים) נבחר לתפקיד המועמד שאייש בפועל את התפקיד

עוד לפני המכרז¹⁵ או המועמד אשר גורמים בעירייה ייעדו לו את התפקיד (לפי מסמכים שאותרו בעירייה)¹⁶.

כפי שצוין, בתקנות המכרזים לא נקבע באופן נחרץ וחד-משמעי פרק הזמן שיוקצה להגשת מועמדותות למכרזים; אדרבה, נקבע טווח רחב של פרקי זמן אפשריים בנושא על מנת לאפשר לרשות המקומית לקבוע לפי צרכיה את פרק הזמן שתקצה להגשת מועמדותות לכל מכרז ומכרז. עם זאת, כרי כי אין מקום להקצות להליך המכרז פרקי זמן קצרים במיוחד כדבר שבשגרה, בייחוד משום שהניסיון מלמד כי בדרך זו לא מוצו יתרונות הליך זה ולא הובטח כי המועמדים בכוח יוכלו להתמודד במכרז באופן שוויוני ובדרך שתבטיח את בחירת המועמד הטוב ביותר. משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי עליה להאריך את פרקי הזמן להגשת בקשות להשתתפות במכרזים כדי לאפשר ליותר מועמדים להגיש בקשות ולהשתתף בהם, ובכך לקדם את התחרות ולהגדיל את הסיכוי שיתקבלו לשורותיה עובדים מתאימים. הארכת פרקי הזמן להגשת מועמדותות תאפשר גם להפיג את החשש שנעשה ניסיון להקטין את מספר המועמדים ו"לתפור מכרזים" שלא כדוין.

עיריית אלעד מסרה בתשובתה כי לדעתה שבוע ימים "מהווה סד זמנים מספיק לצורך קבלת מועמדותות ומכרז", אך היא מוכנה לקבל את הערת משרד מבקר המדינה ולהקפיד, ככל שהעניין ודחיפותו מאפשרים זאת, על הקצאת שבועיים לפחות להגשת מועמדותות למכרזיה.

פרק הזמן שבין מועד תום הגשת המועמדות למועד הבחינה: בחמישה מכרזים עבר זמן רב במיוחד בין שני המועדים האמורים. לדוגמה, הגשת המועמדות למכרז למבקר הרשות המקומית הסתיימה ב-4.12.09. ועדת הבחינה התכנסה לראשונה ב-31.12.09, אך את ישיבתה השנייה קיימה רק כעשרה חודשים אחר כך, ב-15.8.10. המועמדת שנבחרה לתפקיד חזרה בה לבסוף מכוונתה לעבוד בעירייה¹⁷.

עיריית אלעד מסרה בתשובתה כי מדובר במקרים חריגים ובנסיבות מיוחדות. לדוגמה, באשר למכרז מהנדס העירייה מסרה העירייה כי מועד כינוס הוועדה נדחה בשל חג הפסח ובשל היעדרותו של המנכ"ל לשעבר, שהיה אחד מנציגי ועדת הבחינה, בתקופה זו ממשרדי העירייה.

המועד האחרון להגשת המועמדות למכרז לתפקיד ספרן בעירייה היה 12.11.09. אולם מאחר שוועדת הבחינה של העירייה התכנסה לדון במועמדים רק כחצי שנה לאחר מכן, בסוף מאי 2010, התעורר בינתיים צורך למצוא עובד זמני למילוי התפקיד. לפיכך החליטה העירייה להעסיק בתפקיד זה מפברואר 2010 את אחת המועמדות לתפקיד, באמצעות חברת כוח אדם. במאי 2010, מועד כינוסה האמור של ועדת הבחינה, רואיינו שתי מועמדות בלבד (מתוך 11 מתמודדים בסך הכול), והמועמדת שנבחרה ועדת הבחינה הייתה העובדת שכבר איישה את התפקיד.

15 למשל, מנהלת אגף משאבי אנוש, רכות המתנדבים, ארכיבאי, מזכירת ערב בלשכת ראש העירייה - הכול כפי שיפורט להלן.

16 תפקיד מנהל יחידת הנוער, כפי שיפורט להלן.

17 גם המועמדת שנבחרה למלא את תפקיד מהנדסת העירייה חזרה בה מכוונתה לעבוד בעירייה לאחר שנבחרה לתפקיד, על ידי ועדת הבחינה שהתכנסה ב-26.5.09, שלושה חודשים לאחר שהסתיימה הגשת המועמדות למשרה. ועדות הבחינה שהתכנסו לבחור מנהל מדור תכנית בניין עיר ולבחור מזכירה למרכז שלום הילד והמשפחה התכנסו ב-30.5.10, אף שהגשת המועמדות לתפקידים אלו הסתיימה למעלה מארבעה חודשים קודם לכן, ב-7.1.10.

עיריית אלעד מסרה כי לאחר פרסום המכרז לתפקיד ספרן הודיעה העובדת אשר הועסקה בתפקיד על היריונה ולפיכך נדחה מועד כינוס ועדת הבחינה לבקשת העובדת, עד למועד יציאתה לחופשת לידה, בפברואר 2010.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי בגין העיכוב הרב בכינוס ועדות הבחינה - גם אם מדובר במקרים חריגים ובנסיבות מיוחדות - חל עיכוב באיוש התפקידים, והדבר אינו הוגן כלפי המתמודדים ומקטין את הסיכוי לקלוט את המועמד המתאים ביותר למשרה; לעתים התמהמהותה של העירייה בכינוס ועדת הבחינה אף מעוררת חשד לניסיון להביא לביטול מועמדות למכרז על מנת להיטיב עם מי מהמועמדים - מצב שעלול לפגוע באמון הציבור בתפקודה של העירייה בכלל ובהליך המכרז בפרט.

ועדות בחינה לקבלת עובדים

בתקנות המכרזים נקבע כי "הזמנה לראיון בפני ועדת בחינה תישלח למועמד בידי ראש העירייה לפחות 14 יום לפני המועד שנקבע לראיון". בעניין הוועדה עצמה קובעות התקנות כי מספר חבריה לא יהיה זוגי. כמו כן נקבע שמספרם המזערי של חברי הוועדה יהיה שלושה, כי יו"ר הוועדה יהיה נציג העירייה, כי לפחות אחד מחבריה יהיה נציג ציבור וכי פרוטוקול ועדת הבחינה ייחתם בידי חברי הוועדה הנוכחים בעת ההחלטה, ובכלל זה תאריך ההחלטה. בבדיקת תיקי המכרזים שפרסמה העירייה בשנים 2009 ו-2010 הועלו ליקויים כדלקמן:

1. זימון המועמדים: בשישה מכרזים כוננו ועדות הבחינות ארבעה או חמישה ימים בלבד לאחר מועד סיום הגשת המועמדות (פעם אחת אף באותו יום), ולעתים אף פחות מ-14 ימים לאחר מועד פרסום המכרז; בחלק מהמכרזים האלה נבחר לתפקיד מועמד שכבר איש את המשרה¹⁸. פרק הזמן לזימון מועמדים לוועדת הבחינה אשר נקבע בתקנות נועד להבטיח שהמכרז הוגן ומהימן ושניתנת הזדמנות שווה לכל המועמדים הפוטנציאליים.

עיריית אלעד מסרה בתשובתה כי אכן היו מקרים שבהם נדרשה לזמן ועדת בחינה בהקדם בגלל דחיפות איוש המשרה ולחצי עבודה שונים; במקרים אלו היא הקפידה לוודא כי כל המועמדים העומדים בדרישות הסף אכן יכולים להגיע בהתראה הקצרה לראיון שתקיים ועדת הבחינה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ש"קיצורי דרך" בעניין, שאינם מתיישבים עם התקנות, יש בהם כדי לערער את אמון הציבור באמינותו של המכרז, בייחוד אם המועמד הזוכה לבסוף הוא המועמד שאישי את התפקיד עוד לפני שהתקיים הליך המכרז.

2. הרכב הוועדה: בשמונה מכרזים שהתקיימו בפרק הזמן הנסקר מספר חברי ועדת הבחינה (לפי הרישום בפרוטוקול הוועדה) היה זוגי; באחד המכרזים האמורים אף נכחו רק שני חברי ועדה. הקביעה כי מספר חברי ועדות הבחינה יהיה אי-זוגי נועדה להקל את ההכרעה בין

18 למשל, ועדת הבחינה התכנסה ארבעה ימים לאחר תום המועד להגשת מועמדות לתפקיד מנהלת אגף משאבי אנוש - 11 ימים בסך הכול לאחר שפורסם המכרז; ועדת הבחינה התכנסה חמישה ימים בלבד אחרי תום מועד הגשת המועמדות לתפקיד מנהל מדור הספורט - 12 ימים בסך הכול אחרי מועד פרסום המכרז.

עיריית אלעד

המועמדים במכרז; קביעת מספר מינימלי של חברי הוועדה נועדה להבטיח כי המועמדים ייבחנו באופן יסודי בידי כמה בוחנים באופן שיגדיל את הסיכוי לבחירת המועמד הטוב ביותר וכן כדי לצמצם את האפשרות לבחירת מועמד משיקולים פסולים.

עיריית אלעד מסרה בתשובתה כי רק במכרז אחד נכחו בשיבת הוועדה ארבעה חברים, וזאת מחמת אי-השתתפותו של הגזבר עקב נסיבות אישיות. בשאר המכרזים היה מספר חברי הוועדה אי-זוגי, אך בכל אחד מהם חבר ועדה אחד (או יותר) לא חתמו על הפרוטוקול (במקרה אחד חתם על הפרוטוקול בשוגג אחד המשקיפים במכרז), ולפיכך נוצר מצב שבו למראית עין מספר החברים בוועדה היה זוגי. העירייה הוסיפה כי היא תקפיד להבא על רישום נכון של הפרוטוקול ועל החתמת כל חברי הוועדה הנוכחים.

3. אי-רישום תאריך התכנסות הוועדה בפרוטוקול: בפרוטוקולים של ועדות הבחינה של שבעה מכרזים לא נרשמו מועדי ההתכנסות ולפיכך נוצר מצב שלמראית עין הם מולאו שלא בעת קבלת ההחלטה.

עיריית אלעד מסרה בתשובתה כי אי-רישום מועד כינוס הוועדה אירע בשוגג ובהיסח הדעת, וכי "מעתה ואילך" היא תקפיד בעניין הקפדה יתרה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה שיש בכך כדי לשקף זלזול שלה בהליך המכרז.

4. זמן הבחינה: מנתונים שנמצאו בתיקי המכרזים עולה כי במרבית המכרזים הוקצו עשר דקות בלבד להצגת שאלות לכל מתמודד, אף במכרזים לתפקידים בכירים מאוד כמו מהנדס העירייה, היועץ המשפטי שלה, מבקר העירייה, קצין בטיחות מוסדות חינוך ופסיכולוגים. בשלושה מכרזים הוקצו לבחינת כל מועמד חמש דקות בלבד. רק במכרז אחד (מנהל אגף איכות הסביבה) הוקצו 15 דקות לשאלות לכל מועמד.

עיריית אלעד הסבירה בתשובתה כי אמנם כדי למנוע מחברי ועדת הבחינה המתנה למרואינים היא מזמינה אותם בהפרשי זמן קצרים, אך ועדת הבחינה אינה מגבילה את זמן הריאיונות ואף מאפשרת למועמדים להציג שאלות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אמנם בתקנות המכרזים לא נקבע פרק זמן מינימלי שיוקצה להצגת שאלות לכל מתמודד, אך מן הראוי שהעירייה תרחיב את מסגרת הזמן שהיא מקצה לכל מתמודד, בעיקר במכרזים לתפקידים בכירים, כדי שתינתן למועמדים הזדמנות נאותה להציג את כישוריהם וניסיונם וכדי שוועדת הבחינה תוכל להעריך כהלכה את כישוריהם וניסיונם של המתמודדים במכרז ולקבל החלטה מושכלת בדבר המועמד המתאים ביותר למלא את המשרה המוצעת.

5. אי-נימוק החלטות ועדות הבחינה: בסעיף 46 לכללי שירות המדינה (מינויים) (מכרזים, בחינות ומבחנים), התשכ"א-1961, החלים על מכרזים בשירות המדינה, ובהנחיות נציבות שירות המדינה בנושא מודגש כי נימוקי ועדת הבוחנים צריכים לאפשר "לבסס קביעה, לכאורה, כי ניהול המכרז היה תקין אף מן הבחינה המהותית".

נמצא, כי ברוב המכרזים שנסקרו נימקו ועדות הבחינה את החלטותיהן, אולם ב-15 מכרזים לא עשו כן.

עיריית אלעד מסרה בתשובתה כי לא היה נוהל מחייב בעניין זה, וכי רק לאחרונה הנחה משרד הפנים לרשום פרוטוקול מילולי ומנומק בד בבד עם רישומו של טופס זיכרון דברים. העירייה הודיעה שתפקיד על פירוט נימוקיה כנדרש.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי הגם שבמועד סיום הביקורת טרם הותקנו תקנות מקבילות להסדרת ההנמקה הנדרשת במכרזים ברשויות מקומיות¹⁹, היה עליה לדאוג לרישום נימוקי החלטות ועדות המכרזים כולן, בהתאם לעקרונות הבסיסיים של כללי מינהל תקין.

6. השתתפות נציגי ציבור כחבר בוועדה: ועדת שירות המדינה קבעה אמות מידה למינוי נציגי ציבור לחברים בוועדות המכרזים בשירות המדינה²⁰. בין היתר, נאסר למנות מי שיש לו הרשעות פליליות (או מי שתלויים ועומדים הליכים פליליים נגדו) ומי שחבר ב"גוף בוחר" כהגדרתו בחוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט-1959. כמו כן נקבע שימונו נציגי ציבור רק "בעלי ידע וניסיון מקצועי בתחום עיסוקם בהיקף וברמה התואמים את רמת המשרות במכרזים אליהם יוזמנו".

נמצא כי בכל המכרזים²¹ נכח אותו נציג ציבור, תושב אלעד שיש לו זיקה למפלגת ש"ס במישור המקומי ובמישור הארצי. את נציג הציבור מינתה לתפקיד מליאת המועצה בנובמבר 2004.

עיריית אלעד מסרה בתשובתה כי חברות של אדם במפלגה אינה פוסלת אותו למלא תפקיד ציבורי, בכפוף להוראות הדין שנועדו למנוע חשש לניגוד עניינים.

על פי תקנה 22 לתקנות המכרזים, היה על ראש העירייה לקבוע רשימה של נציגים, לרבות "נציגי הציבור המקומי" אשר מהם ייבחרו חברי ועדות הבחינה; רשימה זו אמורה להתפרסם בלוח המודעות של משרדי העירייה. מלשון התקנה ומכללי מינהל תקין עולה בבירור כי לפי אמות המידה הרלוונטיות לנושא מינוי חברי ועדת הבחינה, אין למנות אותו נציג ציבור בכל מכרז, בייחוד אם מדובר באדם המזוהה עם מפלגה מסוימת. כמו כן, לדעת משרד מבקר המדינה, אין להתייחס למינוי אדם לנציג ציבור כאל מינוי לתקופה בלתי מוגבלת, ועל העירייה לקבוע לפרק זמן שנקבע מראש, כמה נציגי ציבור (כנדרש בתקנות) ולמנותם לסירוגין לחברים בוועדות הבחינה.

19 משרד הפנים הודיע למשרד מבקר המדינה בעבר שבכוונתו לפעול להתקנת תקנות מפורטות שסידירו את הנושא גם לגבי מכרזים המתקיימים ברשויות מקומיות.
20 החלטה של ועדת השירות מ-15.3.04 (מסמך מס' 1757).
21 לבד משלושה: שני מכרזים לתפקיד מהנדס העירייה והוועדה המקומית ומכרז לתפקיד מבקר העירייה, שבהם לא נכלל בוועדה ולו נציג ציבור אחד.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה שבמינוי נציגי ציבור לחברי ועדות בחינה עליה לפעול בהתאם לכללי מינהל תקין. כמו כן העיר משרד מבקר המדינה למשרד הפנים כי עליו לקבוע אמות מידה מפורשות בנוגע למינוי נציגי ציבור לחברי ועדות המכרזים ברשויות מקומיות אשר יהיה בהן כדי לאפשר לרשויות המקומיות להפיק את התועלת המרבית מהשתתפותם של נציגי ציבור במכרזים אלה²².

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2011 כי בימים אלו הוא עוסק בהכנת הנחיות בדבר קליטת עובדים בעיריות (מדובר בהנחיות דומות להנחיות שהוצאו בעניין זה למועצות מקומיות ואזוריות) שיכללו בין היתר התייחסות להשתתפות נציגי הציבור המקומי בישיבות של ועדות בחינה.

עיריית אלעד מסרה בתשובתה כי שגתה בתפקודה בעניין זה ולא פעלה בהתאם למתחייב ממנה, והיא תפעל בלא דיחוי לעריכת רשימת נציגי ציבור, שתובא לפני מליאת מועצתה בישיבתה הקרובה, וממנה היא תבחר מפעם לפעם נציגי ציבור אשר ישתתפו בוועדות הבחינה.

עיכוב בכינוס ועדות בחינה במכרזים שפורסמו בשנת 2010

1. ב-5.8.10 פרסמה העירייה תשעה מכרזים בעניין משרות לשירות טיפולי לנוער בסיכון, לרבות מנהל יחידה, מדריך, פסיכולוג, עובדים סוציאליים, אב/אם בית ומזכיר/מוקדן. הבדיקה העלתה כי ב-14.8.10 פנתה ליועץ המשפטי של העירייה תושבת שוהם, בעלת תואר שני בחינוך ובעבודה סוציאלית, וביקשה "להקפיא באופן מיידי את כל ההליכים הנוגעים למכרזים אלו, ולתת הזדמנות שווה ותקינה ע"פ חוק כדי שאוכל להגיש את מועמדותי כחוק". במכתבה ציינה העותרת פגמים מהותיים שנמצאו במכרזים שפורסמו, כלהלן:

"בניגוד לשאר המכרזים הזוטרים בהם נדרש תואר אקדמי מלא ואילו במשרת מנהל היחידה נדרש אך ורק תואר אקוילונטי, שלא מוכר ולא תקף ע"פ חוק... עולה חשש כבד [ל]הליך פסול ולא תקין בעליל וכי המכרז 'תפור' למקורבו הפוליטי של ראש העיר אשר שימש כמנהל מטה הבחירות מטעמו. לסימוכין אדגיש כי משרה זו הינה כפופה אך ורק לראש הרשות. נודע לי שהופעל לחץ כבד על מנהלת משאבי אנוש... לשנות את תנאי המכרז ולהסתפק בתואר אקוילונטי כדי להבטיח את בחירתו של הנ"ל. תעיד על כך העובדה שכבר בשבועות שקדמו למכרז פרסמה הרשות בפומבי מודעות שונות בחתימתו של מועמד ראש העיר תחת תואר של מנהל יחידת הנוער".

העותרת הפנתה גם ל"מכרז מדריך נוער שבאופן תמוה אין כלל וכלל דרישה להשכלה כל שהיא אלא אך ורק ל-15 שנות לימוד בישיבה".

במועד סיום הבדיקה, אפריל 2011, עדיין לא חידשה העירייה את טיפולה במכרזים האלה.

העירייה מסרה בתשובתה בעניין זה כי נוכח הטענות הקשות שהועלו במכתב היא אכן הקפיאה את הטיפול במכרזים עד לבדיקתם. בעניין צמצום דרישות הסף מסרה העירייה כי דרישה לתואר

22 בעניין זה יצוין כי מנהל אגף כוח אדם ושכר ברשויות המקומיות פרסם בדצמבר 2010 הנחיות בנושא קליטת עובדים ועבודת ועדות הבחינה במועצות מקומיות ואזוריות. ההנחיות גם קובעות מי פסול מלכהן כנציג הרשות המקומית בוועדת הבחינה. במועד סיום הביקורת עדיין לא פורסמו הנחיות לעיריות בנושא זה, ומכל מקום לא נקבעו אמות מידה לבחירת נציגי ציבור ראוי.

מקביל ושווה ערך לתואר אקדמי לגיטימית וראויה בתפקידים הקשורים לחינוך, ובייחוד ברשות מקומית כאלעד אשר רבים מתושביה עוסקים בחינוך ובעלי תארים אשר אינם תארים אקדמיים, אולם "ראויים הם ומכובדים ובוודאי מתאימים לאנשי חינוך". בנוגע למשרת מדריך נוער לא נדרשה השכלה אקדמית באוגדן תנאי השירות לאיוש משרה זו, ועל כן לא נכלל תנאי זה כתנאי סף במכרז.

עוד נמצא בתיקי העירייה כי מנהל לשכת ראש העירייה, מר יחזקאל חנונו, פנה בדואר פנימי אל מנהלת אגף משאבי אנוש ב-1.8.10, לפני שפורסם המכרז, בעניין "מכרז מנהל יחידת נוער" בזו הלשון: "בהוראת ראש העיר יש לציין במכרז האמור (מ.ח.)²³ כפיפות: ראש העיר". "מ.ח." הוא האדם שתואר במכתבה של תושבת שוהם כ"מקורבו הפוליטי של ראש העיר".

משרד מבקר המדינה מעיר כי האופן שבו טיפלה העירייה בפרסום מכרז זה מעורר ספק רב אם אכן היה ככוונתה לתת שוויון הזדמנויות לכל המתמודדים הפוטנציאליים במכרז. יתרה מזו, מכתבה של תושבת שוהם ומכתבו של מנהל לשכת ראש העירייה מלמדים כי עוד לפני שפורסם המכרז קבעה העירייה לכאורה את זהות האדם שיאיש בסופו של הליך את המשרה.

העירייה מסרה בתשובתה בעניין זה כי לתפקיד מדריך נוער התקבל עובד במכרז למשרה זמנית לשלושה חודשים בלבד, לנוכח בקשתה של העירייה להתחיל במתן שירות זה מהר ככל האפשר. העירייה ביקשה בהמשך לפרסם מכרז למנהל יחידת נוער. עוד נאמר בתשובת העירייה כי "בהודעת הדואר האלקטרוני ששלח מנהל לשכת ראש העיר ביקש הוא רק להצביע לאיזה מכרז הוא מבקש להוסיף תוספת בפרסום. על מנת לוודא כי מנהלת משאבי אנוש תבין באיזה מכרז מדובר, ציין מנהל לשכת ראש העיר את שמו של האדם אשר אייש את התפקיד באותה העת... מכרז זה בסופו של יום הוקפא ולא פורסם, כך שממילא לא ניתן להאשים את העירייה כאילו 'תפרה' מכרז זה עבור מאן דהוא".

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי אם וכאשר יוחלט על איוש משרה זו והמשרות האחרות שהליכי איושן הוקפאו בעקבות פניית תושבת שוהם כאמור, יהיה על העירייה לפעול בהתאם לתקנות המכרזים ובהתאם להוראות של הגורמים הרלוונטיים בכל הנוגע לדרישות הסף שיידרשו לקבלה לעבודה בתחום חשוב זה של שירות טיפולי לנוער בסיכון.

2. ביוני 2010 פרסמה העירייה מכרז לתפקיד מנהל מדור ספורט. באותו חודש התכנסה ועדת הבחינה של העירייה ודנה במועמדותו של המתמודד היחיד במכרז והחליטה שהיא תתכנס לקבלת החלטה לאחר שהמתמודד ימציא לה אישור ממשרד החינוך המאפשר להעסיקו כעובד עירייה נוסף על עיסוקו במשרה מלאה במקום אחר. עוד קבעה הוועדה שהמתמודד חייב להפסיק את הפעלת החוגים שקיים באופן פרטי. הוועדה לא קבעה מתי על העובד להגיש לה את האישורים.

23 במסמך צוין שמו המלא של נושא התפקיד.

עד תחילת שנת 2011 לא התכנסה הוועדה שנית כיוון שלא הומצאו לה האישורים המבוקשים. העירייה גם לא פרסמה מכרו חדש בעניין משרה זו, אף שהחלטתה של ועדת הבחינה התקבלה חצי שנה לפני כן.

העירייה הסבירה בעניין זה כי איוש המשרה אינו דחוף ולפיכך לא פורסם מכרו חדש.

משרד מבקר המדינה מעיר כי תשובתה של העירייה תמוהה שהרי אם איוש המשרה אינו דחוף, מה הטעם בפרסום מכרו למשרה זו מלכתחילה.

העסקת רבני שכונות וקהילות

בהנחיית ראש העירייה, שבעה רבנים נקלטו לעבודה בעירייה באמצעות חברת כוח אדם בסוף דצמבר 2009. גזבר העירייה אישר את העסקתם וקבע שהיא תמומן מהסעיף התקציבי "שירותי רבנים בדת", ושכרם ישולם "בכפוף לאישור המנכ"ל ולהוראות משרד הפנים".

בתחילת ינואר 2010 הנחתה העירייה את חברת כוח האדם שהעסיקה לשלם להם שכר עבור שלושה חודשים: לחמישה - 3,300 ש"ח ברוטו לחודש לאחד, ולשניים - 5,000 ש"ח ברוטו לחודש לאחד בנימוק שהם "רבני שכונות וקהילות המבצעים בעירייה פרויקט רווחה זמני החל מ-1.12.09 לתקופה של 3 חודשים".

בתיקי העירייה לא נמצאו מסמכים שאפשר ללמוד מהם באיזה "פרויקט רווחה זמני" עבדו הרבנים האלה.

העירייה הסבירה בתשובתה כי ביקשה לקבל שירותי סיוע של רבנים קהילתיים כמגשרים בין שירותי הרווחה בעירייה לקהילות השונות בעיר, לאחר שמצאה כי חלקים רבים באוכלוסייה המיוחדת של העיר אינם פונים אל המחלקה לשירותים חברתיים, אף במקרים חמורים, בשל השקפותיהם הדתיות, וכי הם זקוקים לתמיכה רבנית-דתית לצורך פתירת בעיותיהם.

הבדיקה העלתה כי שבעת הרבנים שהועסקו לא החתימו דוחות נוכחות כי אם מילאו דוח נוכחות ידני בסיומו של כל חודש ובו דיווחו על שש-שמונה שעות עבודה רצופות בכל יום בלא ציון פרטי הפעילות. את הדוחות הידניים אישר לתשלום מנהל מחלקת דת.

מנהלת אגף משאבי אנוש ציינה במכתב לגזבר העירייה מפברואר 2010 כי כשביקש מנהל מחלקת דת לקבל מהרבנים דוחות על פעילותם "נאמר לו על ידם כי ראש העיר אמר להם שאין צורך במילוי דוחות".

עיריית אלעד מסרה בתשובתה כי "דווחו שעות העבודה... בטופס ידני, שכן הם אינם עובדי העירייה ואין ברשותם כרטיס נוכחות אלקטרוני". כמו כן, לנוכח העובדה כי מדובר בפרויקט רגיש ביותר, לא נדרשו הרבנים לדווח בכתב אלא בעל פה למחלקה לשירותים חברתיים על הפעולות שביצעו בסיועם למשפחות. העירייה הוסיפה כי גם פסיכולוגים ועובדים סוציאליים אינם מפרטים את שירותיהם בגלל צנעת הפרט ורגישות עבודתם.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי גם לאחר הסבריה עדיין לא הובהר איזו פעילות עשו הרבנים בפועל וכיצד נבדקה פעילותם, אם נבדקה ומדוע היה צורך ב"מגשרים" לטובת ה"קהילות השונות בעיר". במהלך הבדיקה גם לא נמצאו מסמכים שאפשר ללמוד מהם לטובת מי נעשתה הפעילות. ממצאי הבדיקה מעלים אפוא חשש שהרבנים הועסקו מטעמים לא ענייניים ולא בנסיבות הכרחיות.

מינוי "מתאם הרשות למלחמה בנגע הסמים והאלכוהול"

השימוש לרעה בסמים ובאלכוהול הוא נגע מתפשט הפוגע בחברה הישראלית על כל רבדיה. התמכרות נוצרת כאשר משתמשים בחומרים אלה דרך קבע ומפתחים תלות גופנית או נפשית בהם. ההתמכרות פוגעת במצב הרגשי והגופני של הפרט, ביחידה המשפחתית שלו ובמערכת הסביבתית שלו ומביאה לידי הרעה כלל-מערכתית מהבחינה התפקודית, התעסוקתית והכלכלית. מכאן שנודעת חשיבות יתרה לתפקיד האחראי במישור העירוני לנושא הפעילות לקביעת מדיניות מניעה, טיפול ושיקום במסגרת המאבק ברעה חולה זו.

הרשות המקומית למלחמה בסמים ובאלכוהול תיארה במכתביה לעיריית אלעד בנובמבר 2008, את תפקיד "מתאם הרשות העירונית למלחמה בסמים והאלכוהול" כלהלן: "מנהל פרויקט יישובי העוסק בריכוז, תאום ויזמות של המאבק בסמים ביישוב, תוך יצירת אינטגרציה בין המערכות בקהילה". במכתב נקבע כי המתמודד על התפקיד נדרש להיות בעל תואר ראשון לפחות בתחום מדעי החברה או חינוך או קרימינולוגיה או עבודה סוציאלית. כמו כן דרושים ניסיון בעבודה קהילתית-ארגונית, ידע בהפעלת מחשב, והתכונות האלה: אמינות ומהימנות, יחסי אנוש טובים, יצירתיות, יכולת עבודה בתנאי לחץ, יכולת ארגון ותכנון וכושר הבעה. כמו כן רצוי שהמועמד יהיה בעל ניסיון ניהולי.

העירייה פרסמה באוקטובר 2010 מכרז למשרת מתאם למאבק בנגע הסמים והאלכוהול, אך קבעה כי עובד בעל תעודת בכיר בהוראה יהיה אף הוא כשיר לתפקיד. היא הסבירה בתשובתה כי פנתה למנחה של אזור מרכז ברשות הלאומית למלחמה בסמים ובאלכוהול (להלן - המנחה) בבקשה להתחשבות במאפייניהם הייחודיים של העיר ותושביה. חלק ניכר מהנמנים עם הציבור החרדי אינם בעלי תעודת בגרות בגלל מסלול חינוכם; הגבלת המשרה מלכתחילה רק למחזיקי תעודת בגרות מצמצמת באופן בלתי מידתי את מספר המועמדים הפוטנציאליים למשרה. בעקבות פניית העירייה הודיעה לה המנחה כי תואר בכיר בהוראה תואם את דרישות ההשכלה למילוי התפקיד.

במכרז התמודדו ארבעה מועמדים, וועדת הבחינה למכרז שהתכנסה ב-16.11.10 בחרה לתפקיד את אחת המתמודדות, בוגרת סמינר במסלול הוראה וחינוך מיוחד, בעלת תעודת בכיר בהוראה, אשר קודם לכן מילאה תפקידים של גנת, מנהלת משפחתון וממלאת מקום בהוראה, אולם לא עסקה עד אז בטיפול באוכלוסיות בסיכון או בגמילה מאלכוהול ומסמים, ואף לא בעבודה עם מוסדות רווחה. ועדת הבחינה לא רשמה את נימוקה לבחירה זו.

מעיון בקורות החיים של שלושת המתמודדים האחרים עולה כי לפחות אחד מהם היה רקע תעסוקתי של מאמן אישי ומגשר. מתמודד זה שיתף פעולה בעבר עם מוסדות רווחה וכן התמחה, בין היתר, בשיטת טיפול המוכרת במרכזי גמילה.

העירייה מסרה בעניין זה כי ההחלטה על בחירתה של הזוכה התקבלה פה אחד והסבירה כי ממלא התפקיד אינו חייב להיות מצויד בניסיון קונקרטי בתחום הסמים, אלא מצופה ממנו כי יהיה בעל כישורים ויכולות בניהול. "המועמדת שזכתה שימשה בתפקידים שונים בעירייה בעבר, והיא

הוכיחה את עצמה כבעלת יכולות אדמיניסטרציה וניהול יוצאות דופן, וכמנהלת יעילה". לדברי העירייה, לוועדת הבחינה התברר כי המועמד המתחרה הנזכר לעיל אינו יכול להקדיש עצמו לתפקיד באופן מוחלט בשל תפקידיו הנוספים שלא היה מוכן לוותר עליהם.

תפקיד מתאם הרשות העירונית למלחמה בסמים והאלכוהול הוא תפקיד אחראי וחשוב, הדורש מיומנויות מתאימות וניסיון רלוונטי, ולדעת הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובאלכוהול אף עדיף שימלאו אדם בעל ניסיון ניהולי. משרד מבקר המדינה העיר לעירייה שבהחלטתה לצמצם את הדרישות שנקבעו במכרז למשרה זו ובבחירת מועמדת שאין לה ניסיון בנושא הסמים היא חטאה לתפקידה - ולאיינטרס המובהק של הציבור - איש המשרה באדם המתאים ביותר לתפקיד.

הסכמים עם עובדים בכירים

העירייה חתמה עם חמישה עובדים²⁴ שהתקבלו לעבודה בעירייה בתקופה הנסקרת על הסכמי העסקה אישיים ומיוחדים המנוסחים במתכונת המקובלת של ההסכמים הנחתמים בין רשויות מקומיות ובין עובדים בכירים²⁵.

על פי הנחיות משרד הפנים שפורסמו בחוזרים שהפיץ²⁶, כדי לתת תוקף לחוזים כאלה נדרש אישור של מועצת העירייה ושל שר הפנים. מועצת העירייה אישרה כנדרש בנובמבר 2009 את חוזיהם של מהנדס העירייה, היועץ המשפטי ומנהלת אגף משאבי אנוש, והחוזים נשלחו לאישור שר הפנים בדצמבר 2009²⁷; ואולם במועד סיום הבדיקה עדיין לא אישר שר הפנים את החוזים הללו.

העירייה מסרה בתשובתה כי היא חתמה עם חמשת העובדים על הסכמי בכירים בנוסח ובמתכונת שהכתיב הממונה על השכר ובתנאי העסקה שקבע ושיגרה את ההסכמים גם לאגף כוח אדם במשרד הפנים, הגם ש"מצד הדין הצרוף כלל לא נדרש אישורם להסכמים אלו. משרד הפנים לא טרח בחלוף זמן רב להתייחס להסכמים אלו".

-
- 24 עם מהנדס העירייה, היועץ המשפטי ומבקר הפנים חתמה העירייה על הסכם ששכרם יהיה בשיעור 85% משכר בכירים; עם מנהלת אגף משאבי אנוש ומנהל אגף איכות הסביבה חתמה העירייה על הסכם ולפיו שכרם יהיה בשיעור 60% משכר בכירים.
- 25 בסוף שנת 1993 גיבשו המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים והממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר (להלן - הממונה על השכר) הצעה לחוזה אישי מיוחד להעסקת עובדים וכן טבלת שכר (לפי מספר תושבי הרשות) לעובדים הבכירים ברשויות המקומיות (עובדים בכירים לעניין זה: מנכ"ל, מזכיר, גזבר, יועץ משפטי, מבקר וראשי מינהלים או אגפים). בינואר 1994 ובדצמבר 2002 נשלח לראשי הרשויות המקומיות חוזר שפרסמו מנכ"ל משרד הפנים והממונה על השכר, ובו דוגמה של החוזה האישי המיוחד. בפברואר 2007 פרסם מנהל אגף כוח אדם ושכר ברשויות המקומיות הנחיות בעניין העסקת עובדים בכירים נוספים (שאינם נושאי משרה) בחוזי בכירים ("חוזים אישיים").
- 26 בדצמבר 2002, בפברואר 2007 ובפברואר 2011.
- 27 הסכם ההעסקה של מבקר העירייה אושר על ידי מועצת העירייה בדצמבר 2010, אך לא נשלח לאישור שר הפנים, כנדרש בחוק.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית אלעד כי בהנחיות שפורסמו בחוזרים שהוציא משרד הפנים בעבר ואשר הוזכרו לעיל נקבע כי משרד הפנים ייתן אישור פרטני לכל הסכם בכירים.

העירייה מסרה בתשובה נוספת בנובמבר 2011 כי תגובת משרד הפנים איחרה לבוא, וכי רק ביוני 2011 התקבלו אישורי משרד הפנים לחוזי העסקתם של היועץ המשפטי, של מנהל אגף איכות הסביבה ושל מנהלת אגף משאבי אנוש.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי ראוי שהוא יבחן את נושא תוקף ההסכמים של העירייה עם הבכירים לעיל, שכאמור לא אושרו על ידו או כלל לא נשלחו אליו לאישורו, ויודיע לעירייה ולבכירים על מסקנותיו בעניין.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי בשנה הבאה הוא יבצע ביקורות שכר ברשויות המקומיות, ובמסגרתן יבדוק בין היתר תוקפם החוקי של כלל החוזים האישיים של העובדים הבכירים.

מכרזים שפורסמו באפריל ובמאי 2011 שלא לפי הוראות משרד הפנים

ב-28.3.11 כתב מנהל תחום כוח אדם ומכרזים ברשויות המקומיות במשרד הפנים (להלן - מנהל התחום) לעיריית אלעד כי "בעקבות תלונות אנונימיות שהגיעו לאגף לעניין קליטת עובדים שאינם עומדים בדרישות הסף לתפקידים שונים בעירייה... עיריית אלעד רשאית לפרסם אך ורק מכרזים המתוקצבים בתקציב הרשות המקומית המאושר על ידי המחוז. דרישת הסף הבסיסית לתפקיד ניהול הינה תואר ראשון לפחות. כמובן אינני מעלה כאן את כלל הדרישות הנוספות הייחודיות לכל תפקיד ותפקיד. לכל סטייה מהנחיות אלו יש לקבל כמובן את אישור האגף".

ב-14.4.11, במהלך הביקורת, פרסמה העירייה בשני עיתונים מודעת דרושים ל-13 מנהלי מחלקות²⁸, אף שלא קיבלה את אישורו של משרד הפנים לכך ולמרות עמדתו המפורשת בעניין. במודעה צוין גם כי "לפרוט דרישת הסף ותאור התפקיד ניתן לפנות למחלקת משאבי אנוש... עד לתאריך 3.5.11", וכי "המשרות מאוישות ע"י עובדים בפועל".

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

בדיקת פעולות העירייה בעניין פרסום המכרזים העלתה את הליקויים האלה:

1. ב-12 מהמכרזים שפורסמו (כולם למעט אחד) לא הייתה דרישת סף בסיסית, אף לא לתואר ראשון. בכולם צוין כי דרישות התפקיד הן "השכלה אקדמית או לחילופין... שנות ניסיון בתפקיד זה/דומה". בכך בוטלה למעשה הדרישה להשכלה אקדמית כלשהי.

28 מנהל/ת מחלקת רישוי עסקים; מנהל/ת מחלקת תברואה; מנהל/ת מחלקת אחזקה ותשתיות באגף איכות הסביבה; מנהל/ת המחלקה (היחידה) לאיכות הסביבה; מנהל/ת מחלקת גני ילדים; מנהל/ת מחלקת היסעים; מנהל/ת מחלקת הגבייה; מנהל/ת מחלקת מכרזים וקניין/ית; מנהל/ת תקשורת, תביעות ונוזיקין וחוזים; מנהל/ת מחלקת רישוי בנייה; מנהל/ת מחלקת תרבות; עוזר/ת ראש העיר ואחראי/ת פניות הציבור; מנהל/ת שירותי דת.

2. אף שלפי קובץ העיסוקים נדרשת הפרדה בין דרישות התפקיד מבחינת ההשכלה ובין הדרישות מבחינת הניסיון המקצועי, כרכה העירייה את דרישותיה להשכלה ולניסיון מקצועי יחדיו בפרסום המכרזים, ובעצם הציבה את דרישת ההשכלה ודרישת הניסיון כדרישות חלופיות זו לזו.
3. אשר לתיאור התפקיד, לדרישות התפקיד העיקריות, לתחום ההשכלה ולניסיון המקצועי הנדרשים, לפי קובץ העיסוקים, אלה לא נכללו כלל במודעות שפרסמה העירייה בנוגע למשרות הללו.
- לדוגמה, מועמד לתפקיד מנהל/ת מחלקת תחזוקה ותשתיות באגף איכות הסביבה נדרש (לפי קובץ העיסוקים) להיות בעל השכלה אקדמית מלאה בתחום ההנדסה האזרחית. ניסיון מקצועי דרוש הוא סיום קורס ב"ניהול עובדים". דרישה בסיסית נוספת היא כי יהיה לו רישיון מקצועי (מהנדס אזרחי - רישום בפנקס המהנדסים והאדריכלים). כל הדרישות הנזכרות לעיל לא נכללו במכרז לאיוש התפקיד שפרסמה העירייה. הוא הדין באשר לשאר המכרזים שפורסמו.
4. העירייה פרסמה מכרז למשרת "מנהל מחלקת היסעים" המיועד לעמוד בראש מחלקה, אף שלפי קובץ העיסוקים, המשרה האמורה מוגדרת "רכו היסעים" וממלא התפקיד אינו עומד בראש מחלקה אלא כפוף למנהל מחלקת החינוך²⁹.
5. העירייה פרסמה מכרז לתפקיד מנהל מחלקת מכרזים וקניין. יצוין כי מי שמופקד על תחום המכרזים ברשות מקומית אינו ראש מחלקה המטפלת בנושא; בקובץ העיסוקים נדרש כי רשות מקומית יעסיקו קניין הכפוף למנכ"ל הרשות מהבחינה הארגונית.

לדעת משרד מבקר המדינה, שדרוג המשרה ל"מנהל מחלקה" הינו חריג במסגרת התפקידים בעירייה.

6. בכל 13 המכרזים הללו פרסמה העירייה כי את המשרה המוכרזת כבר מאייש עובד, אף שבדרך כלל משרה כזאת איננה צריכה להיות מאוישת עד פרסום המכרז, ומשרות דומות מאוישות בעובדים שעל פי תיאור תפקידיהם, דרג משרותיהם נמוך בהרבה מזה של מנהל מחלקה:
- (א) על פי החלטת העירייה (במסמכייה אין על כך פרטים), מזכירת מחלקת רכש היא "קניינית" של העירייה, כנראה משנת 2009, ובמועד סיום הביקורת היא הייתה משובצת במשרה אשר המכרז "מנהל/ת מחלקת מכרזים וקניין/ית" נועד לאישה.
- (ב) רכז דת, שהוא גם יו"ר ועד העובדים, היה משובץ במשרה שלצורך איושה פורסם המכרז "מנהל/ת שירותי דת".
- (ג) מזכירת מנגנון וכוח אדם מונתה בשנת 2006, על פי החלטה פנימית של העירייה, למנהלת מדור (ללא הגדרה) באגף שפ"ע (שיפור פני העיר), משרה אשר לשם איושה פורסם המכרז "מנהל/ת המחלקה (היחידה) לאיכות הסביבה".
- העירייה מסרה בתשובתה כי ציינה בכל פרסומיה שהמשרה המוכרזת מאוישת כדי לשקף לפני מגישי המועמדות "את המציאות כהווייתה", אבל "ברור הוא מתוכן המכרז כי איוש המשרה אינו חוסם אדם מלהגיש מועמדותו, שהרי אם לא כן לשם מה פורסם המכרז מלכתחילה? ! עם זאת

29 יצוין כי אף שבמכרז שפורסם צוין שבעל התפקיד ייחשב ל"מנהל מחלקה" העומד בראש מחלקה משל עצמו, במסמכי המכרז כתוב שהוא יהיה כפוף לראש מחלקה אחר - מנהל מחלקת החינוך.

מסכימה העירייה בחוכמה שלאחר מעשה כי ציון עובדה זו עלול להתפרש ע"י מועמדים פוטנציאליים... כמקטין את סיכוייהם להיבחר למשרה ו/או כמייתר את מועמדותם".

7. המכרזים פורסמו בעיתונים "מעריב" ו"הארץ"; עיתונים אשר תושבי אלעד - שהם מועמדים פוטנציאליים למילוי תפקידים פנויים בעירייה - אינם נחשפים אליהם בדרך כלל.

הבדיקה העלתה עוד כי בתחילת מאי 2011 פרסמה העירייה שני מכרזים פנימיים לאיוש משרות: האחד - למנהל מחלקת בתי ספר יסודיים, והאחר - לדובר העירייה. גם לגבי מכרזים אלו דרישות הסף הבסיסיות לא תאמו את הנדרש בקובץ העיסוקים, כלהלן:

1. הדרישה לתפקיד מנהל מחלקת בתי ספר יסודיים הייתה "תואר ראשון, רצוי בתחום החינוך או לחילופין 3 שנות ניסיון מוכח ומוצלח בתחום הרשות המקומית בתפקיד דומה/זהה".

מפרסום המכרז עולה כי בוטלה למעשה הדרישה להשכלה אקדמית כלשהי; העירייה גם לא דרשה מהמתמודדים במכרז להמציא לה תעודת הוראה כנדרש בקובץ העיסוקים.

2. דרישות ההשכלה במכרז למשרת דובר העירייה היו "בוגר אוניברסיטה בתקשורת, או בתחומי מדעי החברה או הרוח", וצוין כי יהיה יתרון למי שלמד לימודים משלימים והשתתף בהשתלמויות מקצועיות (תקשורת המונים, דוברות ויחסי ציבור, פרסום).

לפי קובץ העיסוקים "לימודים משלימים והשתלמויות מקצועיות בתקשורת המונים, דוברות ויחסי ציבור או בפרסום" הם חלק מדרישות ההשכלה הבסיסיות לתפקיד זה.



משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את תפקודה של עיריית אלעד בכל הנוגע לפרסום המכרזים למנהלי מחלקות, אשר אינו מתיישב עם הוראות מפורשות שקיבלה העירייה ממשרד הפנים וגורם לפגיעה בקופה הציבורית. לכאורה מצטיירים המכרזים הללו כניסיונות להעניק הטבות - מבחינת השכר ותואר התפקיד - לקבוצה גדולה של עובדים שהנהלת העירייה חפצה ביקרם ומבקשת להפכם למנהלים, אף שקודם לכן עבדו בתפקידים זוטרים יחסית ואף שאינם עומדים בדרישות הסף ובדרישות הנוספות הייחודיות למילוי תפקיד מנהל מחלקה ברשות מקומית. לנוכח האמור, מתעורר גם חשש שמא המשרות המשודרגות, או חלקן, כלל לא היו נחוצות לצורך תפקודה התקין של העירייה והענקת השירותים הנדרשים לתושביה. העירייה אף פרסמה את המודעות בדבר המשרות המבוקשות בעיתונים שתושבי העיר אינם קוראים וגם ציינה במפורש, בפירוט הדרישות למועמדים הפוטנציאליים, כי הן כבר מאוישות; בכך הפכה את המכרזים לחסרי משמעות ופגעה בשוויון ההזדמנויות, כמועמדים בכוח ובסיכוי לבחירת העובדים המתאימים ביותר.

מנהל התחום במשרד הפנים שב ופנה לעירייה ב-28.4.11 וציין כי "ביום 26.4.2011 הועברו אלי עותקי מכרזים שפרסמה העירייה בתקופה האחרונה. דרישות הסף שפורסמו במכרזים אלו אינם

תואמים את ההנחיות האמורות. בהתאם לאמור על הרשות להקפיד מכרזים אלו ולתקנם בהתאם". הוא קבע שאם "הרשות מעוניינת במקרה כזה או אחר באישור חריג לדרישות סף אחרות עליה להגיש בקשה מנומקת לבחינת המשרד".

הבדיקה העלתה כי העירייה התעלמה גם מהוראה זו, לא הקפידה את המכרזים, לא תיקנה אותם בהתאם לנדרש ולא פנתה למשרד הפנים בבקשה לאישור דרישות סף חריגות למשרות אלו.

עיריית אלעד מסרה בתשובתה כי המכרזים שפרסמה כללו אמנם גם תנאים ומאפיינים שאינם תואמים את הנדרש בקובץ העיסוקים. לדבריה, לשר הפנים ולמשרדו לא נתונה הסמכות החוקית להורות לה ולצוות עליה לפעול בהתאם להנחיותיה בנוגע לקליטת כוח אדם ולתנאי סף למשרות, ויש לה רשות לקבוע בעצמה את תנאי הסף לקליטת העובדים, וזכותה שמורה לה מטעמים ראויים שלא לאמץ ככתבם וכלשונם את התנאים שנדרשו על ידי משרד הפנים. מרבית חריגותיה מתאפיינות בהמרת דרישת ההשכלה האקדמית בניסיון ניהולי או ניסיון מקצועי מוכח; לדעת העירייה, ניסיון רב-שנים במישור המקצועי ובתחום הניהול הוא תחליף ראוי לתואר אקדמי, שקול לו ואף טוב ממנו במקרים רבים. בפרט אמורים הדברים במגזר החרדי, שגלוי וידוע כי חלק לא מבוטל מאנשיו אינם פונים להכשרה אקדמית בגלל אורח חייהם ועל אף כישוריהם. העירייה מסרה גם כי לנוכח פניית משרד הפנים היא הקפידה את הליכי המכרזים וביקשה "להגיע עם המשרד לכדי הבנות באשר לתנאי הסף שייקבעו לגבי המשרות המוכרזות".

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית אלעד כי משרד הפנים הוא הגוף המאסדר והאחראי לתפקודן של הרשויות המקומיות בתחומי סמכויותיהן השונים, לרבות בנושאי קליטת כוח אדם ובקביעת תנאי סף למשרות; עליה אפוא לציית להוראות של משרד הפנים. עליה להקפיד את המכרזים הללו עד אשר יתקבל אישור ממשרד הפנים כי הוא אישר את תקציב המשרה, וכי הדרישות שפורסמו בכל מכרז ומכרז עומדות באמות המידה שלו.

עיריית אלעד מסרה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2011, בסמוך למועד סיום הדו"ח, כי "הפגם תוקן במלואו" משום שמנהל לשכת ראש העירייה ומנהלת משאבי אנוש "נפגשו עם סגן מנהל אגף כוח אדם ושכר ברשויות המקומיות במשרד הפנים, וקיבלו את הנחיותיו בעניין המכרזים, והנושא הוחזר לטיפול של העירייה".

מסיכום אותו דיון שהתקיים באוגוסט 2011 ואשר רשמה עובדת משרד הפנים עולה כי התקבלו בו ההחלטות האלה: משרות שניתנו הקלות בדרישות הסף שלהן יאושרו אך ורק במכרז פומבי; חל איסור מוחלט להגדיל היקף משרה בלא לקיים מכרז; הואיל וחלק ניכר מתושבי עיריית אלעד נעדרי תואר אקדמי או השכלה תיכונית מלאה (בכלל זה תעודת בגרות) הוחלט כי בהתאם לצורך, הרשות המקומית תוכל לפנות לאגף כוח אדם ושכר ברשויות המקומיות בבקשה לשנות את דרישות הסף של משרות אלו; יש להבחין בין מנהל, אשר מתוקף תפקידו מופקד על מספר עובדים, ובין אחראי לתחום מסוים, שמתוקף תפקידו מופקד על תחום עיסוק צר, והדבר יבוא לידי ביטוי בהגדרת התפקיד של בעלי התפקידים האמורים ובמתח הדרגות של משרותיהם; אם דרישות סף לתפקיד ברשות המקומית יהיו תואר ראשון כללי ולא תואר ספציפי בתחום מסוים, משרד הפנים מכיר בתעודה שוות ערך, המאושרת על ידי משרד החינוך, כמקבילה לתעודת תואר ראשון

כללי (לא תואר אקדמי בתחום ספציפי) בכל התפקידים. עוד סוכם כי נוסחי המכרז המתוקנים³⁰ יועברו לרפרנטט של מחוז מרכז במשרד הפנים, לצורך בדיקה ואישור רשמי מטעם משרד הפנים.



מבדיקת משרד מבקר המדינה בעניין מכרזים וקבלת עובדים לעירייה התברר כי תפקודה של העירייה אינו מתיישב עם עקרונות בסיסיים של מינהל תקין ואף מתעורר חשש כבד שהמניעים לחלק ממהלכה היו פסולים:

1. חלק מהמכרזים התקיימו למרות הוראות מפורשות שקיבלה העירייה ממשרד הפנים ולפיהן עליה להימנע מפרסומם או להקפיא את הליכיהם.

2. מכרזים רבים התקיימו שלא לפי הכללים המחייבים החלים עליהם - הן כללים שקבועים במפורש בתקנות ובנהלים, בין היתר בקובץ העיסוקים, והן כללים הנגזרים מכללי המשפט הציבורי ומכללי מינהל תקין.

3. פעולותיה של העירייה בנוגע למכרזים רבים פגעו בשוויון ההזדמנויות של מועמדים ומועמדים בכוח להתמודד על המשרות שהוכרזו.

4. פעולות רבות של העירייה - הן בנוגע לקביעת דרישות התפקידים המוכרזים והן בנוגע להליכי המכרזים עצמם - פגעו בבחירת המתמודדים המתאימים ביותר.

5. נראה כי פעולותיה של העירייה במכרזים רבים נועדו מלכתחילה להבטיח את הבחירה במועמדים מסוימים שגורמים בעירייה חפצו ביקרם - דהיינו המכרזים היו "תפורים".

בשל המתואר לעיל חטאה העירייה לתפקידה המרכזי - שמירה על האינטרס הציבורי ועל הקופה הציבורית. תפקודה האמור עלול לפגוע באמון הציבור בתפקוד של עיריית אלעד בפרט, ואולי אף בתפקוד של רשויות מקומיות בכלל.

30 משרד הפנים הבהיר בפגישה כי יש להכין את נוסחי המכרז של מרבית המשרות על פי דרישות הסף האלה: תואר אקדמי וכן כמה שנות ניסיון תעסוקתי מוכח ומוצלח בתחום או לחלופין השכלה תיכונית מלאה, לרבות תעודת בגרות מלאה ומספר גדול יותר (מהנדרש ממועמד/ת בעל תואר אקדמי) של שנות ניסיון תעסוקתי מוכח ומוצלח בתחום; אם מדובר בתפקיד ניהולי, יש צורך בניסיון תעסוקתי ניהולי בתחום, בין שלמועמד/ת יש תואר אקדמי ובין שלמועמד/ת יש השכלה תיכונית בלבד, ואם אין בידי המועמד/ת תואר אקדמי נוסף, נדרשות ממנו שנות ניסיון ניהולי רבות יותר; אם מדובר במשרה הדורשת ידע ספציפי, יש צורך בקורס בתחום, נוסף על השכלה תיכונית מלאה.

הזמנת שירותים ורכישת טובין

רשויות מקומיות נוהגות לרכוש טובין³¹ ולהזמין שירותים כחלק מפעילותן השוטפת. בתקנות העיריות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין), התשנ"ח-1998 (להלן - תקנות הרכש), נקבעו דרכי רכישת הטובין, דרכי רישוםם ואופן החזקתם במחסני העירייה. בית המשפט העליון קבע³² שתכליתן של תקנות הרכש היא "פיקוח על הנושא הרגיש של רכש עירוני, נוכח ריבוי הפריטים, והחשש לאבדנם בשל אי סדרים ובשל שליחת יד בהם".

בתקנות הרכש נקבע כי על העיריות למנות ועדת רכש ובלאי (להלן - ועדת הרכש) ומנהל רכש ואספקה (להלן - מנהל הרכש) במסגרת ההליכים הנדרשים לאישור רכישת טובין ולרישוםם³³. בעיריית אלעד נקבע נוהל לרכישת טובין ומתן שירותים (להלן - הנוהל)³⁴, ונקבע בו שהזמנת שירותים תבצע אף היא באמצעות מנהל הרכש ובאישור ועדת הרכש.

משרד מבקר המדינה בדק את אופן רכישת הטובין והשירותים על ידי העירייה וכן את תכנון הצריכה התקופתית של הטובין ואת דרכי רישוםם. הבדיקה נעשתה במחלקת הרכש של העירייה, ונבדקו מסמכים הנוגעים לכ-50 רכישות של טובין ושירותים שבוצעו מינואר 2009 עד אוגוסט 2010. להלן מפורטים הממצאים שהועלו בבדיקה.

ועדת רכש ובלאי

ועדת הרכש של העירייה הוסמכה לקבוע את אופן הפעילות של העירייה בתחומי אחריותה. בפסק הדין הנוכח לעיל קבע בית המשפט העליון שמן הראוי שהרכב הוועדה יהיה מקצועי בלבד על מנת להבטיח פעילות תקינה ומקצועית בתחום חשוב זה. בעקבות קביעה זו פרסם משרד הפנים בינואר 2009 חוזר מנכ"ל ולפיו "נדרש כי [הרכב הוועדה] יהיה מקצועי בלבד, ולא יכלול נבחרי ציבור... [וכן מומלץ] ליתן בהרכב הוועדה ייצוג לגזבר העירייה וליועץ המשפטי לעירייה".

הועלה כי מועצת עיריית אלעד לא מינתה ועדת רכש כדיון, אולם בפועל פעלה בעירייה ועדה ובה שלושה חברים - ראש העירייה, המנכ"ל והגזבר - שעסקה בכך. רק בנובמבר 2010 הפסיק ראש העירייה להיות חבר בוועדה, לאחר שמועצת העירייה החליטה כי סגן הגזבר ומנהל הרכש והאספקה ימונה לחבר הוועדה במקומו ומנהל לשכת ראש העירייה ימונה לחבר בוועדה במקום מנכ"ל העירייה שפוטר.

-
- 31 מיטלטלין שבבעלות הרשות או שנמסרו לה באמצעות שכירות, שאילה או רישיון לרבות אלה שנתרמו או נרכשו מכספי תרומה.
- 32 ע"מ 384/07 אריאב ואח' נ' סיעת שינוי ואח'.
- 33 "מנהל רכש ואספקה" מוגדר בסעיף 1 לתקנות "מי שמונה בידי מועצת העירייה... לרכישת טובין, אחסנתם, הספקתם, שמירה עליהם ולקביעת רמת המלאי". "ועדת רכש ובלאי" הוגדרה בסעיף האמור "ועדה שמינתה מועצת העירייה... לאשר ביצוע רכישות לעירייה, רישומן וגריעתן".
- 34 נוהל מאוגוסט 2007 אשר עודכן באפריל 2010.

מנהל רכש ואספקה

מנהל הרכש משמש בתפקיד משנת 2006. דבר מינויו לא הובא לאישור מועצת העירייה, אף שהדבר נדרש בתקנות הרכש. בעקבות הערות משרד מבקר המדינה אישרה מליאת מועצת העירייה ביוני 2011 את מינויו של מנהל הרכש.

טופס דרישה לרכישת טובין ומתן שירותים

הנוהל לרכישת טובין ומתן שירותים, אשר הופץ למנהלי המחלקות בעירייה, קובע שכל מחלקה תכין "טופס דרישה" ובו תפרט את הטובין או השירותים המבוקשים, ותצרף אליו הצעת מחיר ראשונית של ספק כלשהו. את טופס הדרישה תעביר המחלקה לגזברות העירייה לקבלת אישור תקציבי, ולאחר מכן למחלקת הרכש לבריקה לפני העברתו לוועדת הרכש.

בביקורת נמצא כי שלא לפי הנוהל, בחלק מההזמנות לא נמצא "טופס דרישה" מאת המחלקה הרלוונטית.

אישור מראש של ועדת הרכש

בתקנות הרכש נקבע העיקרון כי לא ירכשו טובין אלא לאחר קבלת אישור של ועדת הרכש³⁵. לפי הנוהל, גם הזמנת שירותים מחייבת אישור מראש של ועדת הרכש. כאמור, אחרי קבלת אישור תקציבי לרכישה מאת הגזברות, יועבר טופס הדרישה למחלקת הרכש, ואם נמצא שהדרישה עומדת באמות המידה שנקבעו בנוהל, יועבר הטופס לאישור ועדת הרכש; אם לא אישרה הוועדה את הדרישה, היא תחזיר את הטופס למחלקה המבקשת בציון הסיבות לכך, לעתים תוך בקשת השלמות.

הביקורת העלתה כי עיריית אלעד נהגה לעתים לרכוש טובין ולהזמין שירותים קודם שהובאה הבקשה לפני ועדת הרכש. במקרים אלו האישור ניתן רק בדיעבד, שבועיים עד חודשיים לאחר הרכישה או הזמנת השירותים, והטובין והשירותים נרכשו או הוזמנו גם קודם שאושר תקציב לביצוען.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי עליה להקפיד שלא לרכוש טובין ושירותים קודם שאושר תקציב לביצוען וקודם שוועדת הרכש אישרה את רכישתם, כנדרש בתקנות הרכש.

בעקבות הביקורת מסרה העירייה כי "תקפיד בעניין הקפדה יתירה".

35 להוציא רכישה שלדעת מנהל הרכש היא "הכרחית ודחופה, ובלבד שסכום הרכישה אינו עולה על הסכום המזערי הקבוע בתקנה 8(א) לתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987 ובהתאם לתקציב המאושר" (תקנה 9 לתקנות הרכש).

קבלת הצעות מספקים שונים

הנוהל קובע שאם אישרה ועדת הרכש את הדרישה לרכישה, יועבר הטופס למחלקת הרכש, והיא תבקש מספקים אחדים³⁶ להגיש הצעות. בדרך כלל תיבחר ההצעה הזולה ביותר, ומחלקת הרכש תודיע לספק שזכה שעליו לעמוד בקשר עם המחלקה הרלוונטית לצורך חתימה על חוזה.

הדרישה לפנות לכמה ספקים נועדה למקסם את הסיכוי שהעירייה תקבל את הטובין או את השירות במחיר הנמוך ביותר שניתן לקבלם. אולם הביקורת העלתה כי חלק מהטובין והשירותים הוזמנו בלא שהעירייה ביקשה בעניינם הצעות מכמה ספקים.

למשל, העירייה ארגנה "הפנינג" באמפי פארק שבשטחה ב-25.7.10-27.7.10, ולצורך כך היה עליה להזמין שירותי אבטחה. ב-30.6.10 הגיש מנהל מחלקת תרבות בקשה למחלקת הרכש בעניין, וצירף אליה הצעת מחיר מ-2.6.10 של חברת שמירה. באותו יום אישרה הגזברות את הזמנת שירותי האבטחה; ב-6.7.10 אישרה ועדת הרכש אף היא את ההתקשרות. ואולם רק 12 ימים לאחר מכן, ב-18.7.10 - שבוע בלבד לפני מועד האירוע עצמו - פנתה קניינית העירייה לשלושה ספקים אחרים בבקשה שיגישו הצעות בעניין. כעבור שלושה ימים בלבד, ב-21.7.10, פנתה קניינית העירייה לוועדת הרכש וציינה כי שלושת הספקים לא הגיבו "ככל הנראה בגלל הלו"ז". לבסוף נאלצה העירייה להתקשר עם הספק שממנו קיבלה את ההצעה המקורית ולשלם לו 10,774 ש"ח עבור העסקת 12 מאבטחים.

עיריית אלעד מסרה בתשובתה כי חברת השמירה היא חברה זכיינית של החברה למשק וכלכלה, וכי בעקבות זכיית חברת השמירה במכרז התקשרה אתה העירייה באמצעות החברה למשק וכלכלה. לא הייתה אפוא כל מניעה להתקשר עמה, ולא היה כל צורך בביצוע הליך של הצעות מחיר. ואולם הליך שכזה בוצע לפני משורת הדין, ועל מנת לבדוק את המחירים בשוק.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לא מן הנמנע כי אילו הייתה העירייה פועלת לפי הנוהל, ואילו הפנייה לקבלת הצעות מספקים הייתה נעשית במועד, ההוצאה הייתה קטנה יותר.

תכנית צריכה רבעונית

בתקנות הרכש נקבע כי מנהל הרכש, בשיתוף מנהלי היחידות³⁷ של העירייה ובתיאום עם הגזבר, יכין בכל רבעון תחזית ותכנית צריכה, בהתאם לצורכי יחידות העירייה ובהתאם לתקציב המאושר של העירייה באותה שנה ולתזרים המזומנים שלה. על ועדת הרכש לקבוע את הפריטים שייכללו בתכנון הצריכה התקופתי.

36 ספקים שהעירייה עובדת עמם או עבדה עמם בעבר, וכן ספקים הרשומים באתר אינטרנט הכולל המלצות של מחלקות רכש ברשויות מקומיות אחרות.

37 לרבות "אגף, מחלקה, מוסד או כל מיתקן אחר של עירייה" לפי סעיף 1 לתקנות הרכש.

בעיריית אלעד לא הוכנה תכנית צריכה רבעונית כנדרש בתקנות, ובפועל כל מחלקה הגישה טופסי דרישה בשעה שחסרו לה טובין לצרכיה השוטפים. נמצא כי כל רכישותיה של העירייה הן לצורך שימוש מידי; אין בבעלותה מחסנים לאחסנת טובין לצורך שימוש בטווח ארוך יותר.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי הניסיון מוכיח שאי-תכנון מראש גורם לכמה כשלים: איחור בהזמנת הטובין או השירותים (בגלל הצורך להמתין לאישור תקציבי, לקבלת הצעות מכמה ספקים ולקבלת אישור מוועדת הרכש); מחיר הרכישה גבוה יותר, כיוון שאין לעירייה די זמן לקבל הצעות מספקים או לנהל עמם משא ומתן כספי; נבצר מהעירייה להוזיל את מחירם של טובין מסוימים - דבר שהיה מתאפשר אילו הייתה נרכשת כמות גדולה יותר של טובין.

להלן דוגמה לכשל שאירע במסגרת הליכי רכישת טובין בגלל אי-תכנון מראש אשר גרם לעיכוב בביצוע עבודה דחופה:

ב-1.7.10 הגיש אגף שפ"ע (שיפור פני העיר) לוועדת הרכש בקשה לרכישת חומרים עבור "שיפוץ קיץ במוסדות חינוך" ב-10,510 ש"ח. ב-12.7.10 החליטה הוועדה ש"הדרישות מאושרות" ושבאגף יוכל לבצע את ההזמנה רק לאחר הגשת רשימה המפרטת את כמויות החומרים שיועברו לכל מוסד חינוך. בתשובתו של האגף לוועדת הרכש הוא ציין ש"החומרים מיועדים עבור תיקון מוסדות חינוך וכן נכסי העירייה, משרדי הרשות ותחזוקת הישוב. החומרים נדרשים באופן בהול... מזה חצי שנה לא אושרו חומרים והמצב חמור ביותר. יש עובדים ואין חומרים [ההדגשה במקור]".

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה על כי אף שמדובר בשיפוץ קיץ המתקיימים מדי שנה בשנה, לא נערכה העירייה מבעוד מועד לרכוש את החומרים הדרושים לשם כך.

העירייה מסרה בתשובתה כי בעקבות הביקורת הנחה ראש העירייה את מנהל הרכש לפנות אל כל מחלקות העירייה בדרישה להעביר תכנית רבעונית לרכישת טובין ושירותים.

דרכי רישום וניהול של המצאי (אינוונטר)

בתקנות הרכש נקבע כי עירייה תנהל רשימת מצאי³⁸ ערוכה לפי מספרים קטלוגיים באמצעות מערכת עיבוד נתונים אוטומטית לניהול טובין, שתאפשר בדיקה פנימית ובקרת נתונים.

בתקנות הרכש נקבעו גם דרכי רישום המצאי וניהולו, כלהלן: רשם המצאי (עובד העירייה שמונה לנהל רישום מצאי של הטובין) ינהל בפנקס הטובין רישום מרוכז של המצאי בעירייה; המצאי יסומן בסמל העירייה, בסימון שכל האפשר אינו ניתן למחיקה; כל יחידה בעירייה שיש בידה מצאי תופיע ברישומי העירייה כיחידת רישום עצמאית, כפי שיורה רשם המצאי, ותצוין במספר זיהוי נפרד; מנהל יחידה - או עובד היחידה שהמנהל מינה לכך - ינהל את רישום המצאי באותה

38 טובין בני קיימה שאינם מאוחסנים במחסן העירייה.

יחידה; רשם המצאי יתעד בטופס המיועד לכך פריטי מצאי שיושאלו מיחידת רישום אחת לאחרת או שיועברו לעובדי העירייה לביצוע תפקידם. כמו כן יצוינו בטופס מספרו הקטלוגי של הפריט, תיאורו, כמותו, תנאי השאלתו ומועד החזרתו. עוד נקבע כי אחת לשנה, במועד שיקבע רשם המצאי, תתקיים ספירת מצאי בכל יחידה לפי טופס המיועד לכך, וממצאיה יועברו לרשם המצאי.

לפי הוראות תקנות הרכש בעניין נזקים וגריעת מצאי, מנהלי המחלקות נדרשים לדווח לרשם הטובין על נזקים שנגרמו למצאי לפי סדרי דיווח שקבע רשם המצאי. עוד נקבע בהוראות כי פריט מצאי ייגרע מהרישום בשל אבדן, השבתה או כל סיבה אחרת רק באישור ועדת הרכש; ערכו של הפריט ייקבע בהתאם למחיר השוק של פריט זהה חדש.

בעיריית אלעד לא מונה רשם מצאי ולא הייתה ברשותה שום רשימת מצאי. מנהלי המחלקות בעירייה או עובדיהן לא הכינו רשימות כאלה; העירייה לא קיימה ספירה שנתית של המצאי שברשותה; מנהלי המחלקות לא דיווחו על נזקים שנגרמו למצאי. העירייה גם לא פיקחה על השימוש בטובין שרכשה כדי לוודא שהוא מתוחזק באופן נאות ושלא נעשה בו שימוש למטרות פרטיות.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי כיוון שהיא לא מילאה את חובותיה על פי תקנות הרכש, לא היה לה בכל רגע נתון המידע הנדרש על סוגי המצאי שברשותה, על מספר פריטיהם ועל מצבם הפיזי. הדבר מלמד על פגם יסודי בבקרה הפנימית וביכולת הפיקוח של העירייה על המצאי רב-הערך שרכשה בכספי ציבור.

העירייה מסרה בתשובתה כי לאחרונה היא נקטה את הפעולות האלו: הקימה מערך אינוונטר הכולל סימון של המצאי בעירייה; הטביעה מספרים קטלוגיים לציוד העירייה שנמצא במוסדות החינוך, במשרדי העירייה ובאגפיה; קיימה ספירת מלאי והזינה את הנתונים במערכת רכש ולוגיסטיקה. העירייה מסרה גם כי בתקופה הקרובה בכוונתה למנות אדם אשר יטפל בניהול המחסנים ומצאי הרשות.

חגיגות "עשור לאלעד"

בפברואר 2008³⁹ התקיימו חגיגות "עשור לאלעד", והיישוב הוכרז עיר. נמצא כי ההוצאה בגין החגיגות לא תוקצבה כלל בהצעת התקציב של העירייה לשנת 2008. העירייה מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה כי ההוצאות יוחסו לסעיף "אירועי תרבות" המופיע בתקציב השוטף.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי נוכח היותו של האירוע חריג היה עליה לשריין מראש תקציב להוצאות השוטפות הכרוכות בחגיגות אלו.

39 במהלך כהונתו של ראש הרשות הקודם.

הועלה כי בתיקי עיריית אלעד נמצאה הצעת מחיר של כ-510,000 ש"ח להפקת החגיגות ששלחה לה בינואר 2008 חברה העוסקת בהפקת אירועים. הסכום כלל אספקת אוהלים, קייטרינג, הכנת סרט תדמית, הבאת מנחה ואמן וכיו"ב. נמצאו גם ארבע חשבוניות שהוצאו לתשלום ביולי 2008 על ידי אותה חברה, אושרו לתשלום ושולמו על ידי עיריית אלעד. יצוין כי 20% מסכום כל חשבונית הם עמלה עבור חברת ההפקה. להלן פרטי החשבוניות:

1. חשבונית אחת כללה הוצאות בגין הכשרת קרקע; הקמת שלושה אוהלים ועיצובם; מיתוג האירוע בשלטים, תרנים ודגלים; הקרנת לוגו על בניין העירייה על ידי לייזר צבעוני; השכרת ציוד (כיסאות, שולחנות קוקטייל, כיסאות בר, דוכן נואמים ועוד); במה מרכזית, לרבות הגברה, תאורה ואמצעי הקרנה; צילומים ותמונות, ובכלל זה צילומים במעגל סגור; אבטחה אזרחית; שמירת לילה; שירותי מהנדס בטיחות וחשמל; אספקת שירותים ניידים; אספקת שירותי דיילים מקצועיים לקבלת קהל ועזרים טקטיים; אספקת גנרטור; ביטוח ושונות; קייטרינג - 350 מנות (בסך 56,000 ש"ח, לא כולל מע"מ); מנחה; להקה או תזמורת; הזמנות ואישורי הגעה; גרפיקה של שלטים וכיו"ב; שי ל-400 אורחים - אתרוג כסף. העלות הכוללת: כ-576,000 ש"ח.

עיריית אלעד מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה כי עלות הקייטרינג כללה "מעבר למחיר המזון גופו, סדרה של תשומות נוספות, הכוללות: כלים, הובלה, פריסה, הגשה, פינוי, שירותי מלצרות ועוד כהנה וכהנה", וכי המזון היה "מזון בסיסי (הגם שאיכותי) שאינו חורג מהמקובל באירועים מסוג זה".

2. חשבונית נוספת בסך כ-193,000 ש"ח כללה "עיצוב ניירת... כרטיסי ביקור... עיתון"; סרט תדמית - בימוי תסריט, ימי צילום ועריכה; סקר לבחירת סמל ועיצובו.

3. חשבונית שלישית בעלות של כ-371,000 ש"ח כללה כתיבה, הפקה וביצוע של שיר; זכויות יוצרים; כתיבת עיתון; שי ארוז בשקית ממותגת; דיסק ממותג ומשוכפל; הדפסה והדבקה של מגנט; שער; תליית מודעות על עמודי חשמל; הדפסת שרשרות ובלונים; בלונים ממותגים; "ברכת הבנים" בעטיפה דמוית עור; הפקת עיתון והדפסתו.

4. חשבונית רביעית בעלות כ-31,000 ש"ח, כללה הוצאות שונות בעבור טקס העובד המצטיין של העירייה, לרבות הדפסת מוביילים, מארו שוקולד ממותג ודגלון שולחן.

העירייה מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה בעניין זה כי נוסף על חגיגות העשור ומיתוג העירייה (ראו להלן), היא בחרה עובד מצטיין באירוע נפרד.

נמצאו שתי חשבוניות נוספות שהוצאו לתשלום בינואר 2008 על ידי אותה חברה בגין אותו אירוע. החשבוניות האלה הוצאו בגין פרסומים בעיתונים ובמקומונים שהופצו במגזר הדתי ובמגזר החרדי בחודשים ינואר ופברואר 2008. פרסום אחד נושא את הכותרת "אלעד העיר שקרובה אליך", ובו מובעת תודה ל"אלה שהשתתפו והביעו [את] דעתם על הסמל החדש של העיר אלעד במלאות עשור להקמתה", ובפרסום האחר נכתב "ברוכים הבאים לעיר אלעד" ו"מזל טוב אלעד הופכת לעיר". שתי החשבוניות האלו הסתכמו בכ-269,000 ש"ח.

הבדיקה העלתה כי עיריית אלעד העבירה לחברה הזמנת ביצוע בגין ארבע החשבוניות הראשונות ב-18.9.08, דהיינו יותר משבעה חודשים אחרי קיום האירוע. נרשם בה "אירוע הפיכה לעיר", אך הסעיפים התקציביים שחויבו בגין האירוע היו סעיפי "אירועי תרבות למבוגרים" השייכים ברובם המוחלט לתקציב מחלקת החינוך בעירייה. בגין שתי החשבוניות הנוספות הוציאה העירייה לחברה הזמנת ביצוע שכותרתה "אירוע הפיכה לעיר" ב-20.3.08, כחודשיים לאחר שבוצעו מרבית הפרסומים, וגם במקרים האלה חויב סעיף תקציבי של מחלקת החינוך - "הכשרה מקצועית".

נמצאה קבלה נוספת, של "מרכז אירועים וכנסים" מפברואר 2008, בסך כ-34,000 ש"ח; בפקודה שצורפה אליה נרשם: "אירוע עשור לאלעד". ההוצאה מומנה מסעיף "פעולות שונות משרדי הרשות", ולא נרשמו בה פרטים המלמדים על סיבת התשלום.

בעיריית אלעד לא נמצאו פרוטוקולים על דיונים שהתקיימו לשם קביעת אופי האירוע והשיקולים לקיומו. לא נמצאו גם מסמכים שניתן ללמוד מהם מדוע העירייה לא תקצבה את האירוע בספר התקציב קודם להפקתו; מדוע לא פרסמה מכרז טרם ביצוע העבודות ומדוע בחרה בחברת ההפקה המסוימת; עבור מה שילמה 20% עמלה בגין כל פעולה של החברה; מי היו המזומנים לאירוע; למי חולקו המתנות שנקנו; ובעיקר - מדוע לא שותפו תושבי העיר באירוע.

עיריית אלעד השיבה למשרד מבקר המדינה את הדברים האלה: במרוצת שנת 2007 החליטו המועצה והעומד בראשה כי חיוני למתג את היישוב אלעד, שאוכלוסייתו חרדית ברובה, כדי להגדיל את האטרקטיביות שלו ולמשוך אליו יזמים. לפיכך התבקשה חברת ההפקה, שעוד קודם לכן נשכרה למתן שירותים של יחסי ציבור, לקדם את התהליך "מכוח מומחיותה". באותה עת החליט שר הפנים להכריז על המועצה המקומית אלעד כעירייה, והמועצה והעומד בראשה ראו צורך ואף חובה לציין את ההכרזה באירוע חגיגי, בעיקר בגלל מיתוג היישוב במלאות לו עשור. למועצה נותר זמן קצר מאוד להפקת האירוע, ולפיכך הטיל ראש המועצה על חברת ההפקה להציג לו בתוך זמן קצר מתווה מוצע של האירוע. לאחר הגשת המתווה, התחוור ל"אנשי המועצה" כי הדרך היחידה ליישמו מיד היא באמצעות החברה שטיפלה באותה עת כאמור גם במיתוג.

העירייה הוסיפה בתשובתה כי בשל פעילותה "הקדחתנית" עלה בידיה לארגן את האירוע במועדו; הוזמנו אליו אנשי ציבור רבים, אנשי עסקים ורבים נוספים ו"הוא הסב תשואה ניכרת לעיר ולתושביה והגדיל את מוניטניהם". לדעתה, מחיר האירוע שהפיקה "סביר ומידתי על פי כל קנה מידה" בהשוואה ל"אירועי מאה שנה" שקיימו עיריית תל אביב ועיריות נוספות כגון עיריית ראשון לציון ועיריית ירושלים ו"דמם של אותן עיריות ותושביהם אינו סמוק מדמם של תושבי אלעד החפצים גם הם להשתלב בהווייתה של מדינה זו אם כי בדרכם שלהם ותוך כיבוד אורחות חייהם".

העירייה טענה בתשובתה כי בגלל דוחק הזמן לא התקשרה עם נותני השירותים השונים מראש בהסכמים, וכי "לוי הייתה העירייה פועלת בדרך זו, לא היה בידה להפיק את אירוע העשור ולקיימו במועד שנקבע לו". לפיכך היא החליטה להפוך את סדר הפעולות בנוגע לקביעת מחירי השירותים וההתקשרות עם נותני השירותים: סוכם עם חברת ההפקות שהיא תאתר ותקבע את זהותם של נותני השירותים הנדרשים לאירוע, אך מחירי השירותים ייקבעו רטרואקטיבית, לאחר תום האירוע, על פי הצעות מחיר שיתקבלו מגורמים שונים העוסקים במתן שירותים מסוג אלה שסופקו לה במהלך האירוע. בשל כך, לדברי העירייה, היא שילמה מחירים נמוכים "במידה מסוימת" מאלה שנקבה בהם חברת ההפקה לגבי חלק מהשירותים. העירייה טענה עוד כי לא הייתה חייבת "בפרסום מכרזים לשכירתם של נותני השירותים לאירוע שכן, עלותו של כל אחד משירותים אלו הייתה נמוכה מהסכום המינימאלי המחייב פרסום מכרז... חברת ההפקה שימשה כגורם מתווך בלבד בין העירייה לבין נותני השירותים. היא זכתה לשכר עבור שירותי התיווך וההפקה אך לא היא שסיפקה את השירותים". לדבריה, דוחק הזמן הכתיב לה אופן פעילות מזוהזז ולא שגרתי בנוגע להפקת האירוע; עם זאת, "פרנסי המועצה דווקא ערכו תכנון וביקורת ופיקוח לגבי הליך האירוע ואף לגבי הליך המיתוג, שתמציתם גם תועדה בפרוטוקולים ובמסמכים".

העירייה לא צירפה לתשובתה שום מסמך כגון פרוטוקולים שבהם נרשמו ההחלטות שהתקבלו, סיכומי דיונים עם חברת ההפקה, ופניותיה לקבלת הצעות מחיר לאחר האירוע.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את קיומו של האירוע "עשור לאלעד" בעלות כה גבוהה (כ-1.47 מיליון ש"ח) בלי שהעירייה שריינה תקציב לקיומו בעוד מועד, בלי שדנה בסכומי ההוצאה בכובד ראש, בלי שקיימה הליך מסודר של קבלת החלטות לגבי אופי האירוע, בלי מכרז להפקת האירוע ובלי שום הליך סדור לבחירת הספק. בשל האמור לעיל הוצאות האירוע נזקפו לבסוף לסעיפים שונים במחלקות שונות. חמורה עוד יותר העובדה כי ההזמנות לביצוע לחברה שהפיקה את האירוע נשלחו בדיעבד, חודשים ארוכים לאחר קיומו, ללא מסמכים מסודרים שניתן ללמוד מהם על רשימת המוזמנים לאירוע, על מקבלי התשורות למיניהן, על הנהגים ממנות הקייטרינג ועל אופן הפיקוח של העירייה כדי לוודא שכל הפריטים שפורטו בחשבוניות שהנפיקה חברה ההפקה אכן סופקו.

העירייה טענה שמיתוג העיר ואירוע העשור הסבו לתושבי העיר "תשואות ראיות" לרבות על ידי משיכת מרכזי תעסוקה ומקומות עבודה בעיר, וכי פעולות העירייה בנושא לא גרמו כל נזק לקופה הציבורית.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה על שהפיקה אירוע ראוותני על פניו יחסית לרמת החיים של רוב תושביה, ובכל מקרה יקר ביותר, בלא שטרחה, אף לא למראית עין, לשמור על נורמות ציבוריות של יעילות, חוקיות וחסכון, ועל שעשתה שימוש בלתי-ראוי בכספים ובנכסים ציבוריים המופקדים בנאמנות בידי נבחריה, ולא טרחה להזמין את תושבי העיר לחגיגה שהתקיימה לכבוד עירם שלהם.

תפקוד מחלקת ההנדסה

בשנת 2010 פנה מהנדס העירייה פעמים רבות לראש העירייה ולמנכ"ל העירייה בבקשה לפתור את בעיית מחסור בכוח אדם במחלקת ההנדסה, שבגינה נבצר לעתים קרובות מהוועדה לתכנון ולבנייה להתכנס. בפברואר 2010 העלה על הכתב מהנדס העירייה תיאור של המבנה הארגוני הראוי למחלקת ההנדסה המבטא את "מצב המינימום המאפשר תפקוד" וכן הגדרות עיסוק של בעלי התפקידים השונים.

ממכתבים ששלח מהנדס העירייה לראש העירייה ולמנכ"ל בשנת 2010 עלה כי אדריכלית הוועדה לתכנון ולבנייה ומנהלת מחלקת רישוי נקלטה בעירייה שלא באמצעות מכרז, אף שלפי תקנות המכרזים נדרש מכרז לאיוש תפקיד בכיר כזה; לא אוישו תפקידים של בודק תכניות, ארכיבאי⁴⁰ ושני מפקחי בנייה לפחות⁴¹; חשבונוניהם של ספקים ושל מתכננים אינם מטופלים, מאחר שרכות מבני ציבור פוטרות והתפקיד שוב לא אויש, אף שמשרד הפנים אישר את איוש התפקיד.

עיריית אלעד מסרה כי העובדת שאליה מתייחס מההנדס כמנהלת מחלקת רישוי נקלטה כבודקת תכניות וכיום היא מנהלת המחלקה, וכי מיולי 2010 היא מעסיקה ארכיבאי במחלקת הנדסה בחצי משרה, אשר לפני כן הועסק באמצעות חברת כוח אדם במשך כשנה. העירייה פרסמה שלושה

40 ביוני 2010 התקבל ארכיבאי לחצי משרה בעקבות מכרז שפרסמה העירייה; מהנדס העירייה ביקש להגדיל את משרתו מחצי משרה למשרה מלאה.

41 מפקח בנייה אחד נקלט בסוף שנת 2010.

מכרזים לאיוש משרת פקחי בניין, אך לא עלה בידה לקלוט פקחי בניין עקב דרישות ההשכלה לתפקיד מצד אחד והשכר המוצע לפי הדירוג והדרגה מצד אחר. העירייה מסרה עוד כי נקלטה לעבודה בעירייה רכות מבני ציבור באמצעות מכרז פומבי באפריל 2011, וכי הטיפול בחשבונות ספקים ומתכננים מתבצע במסגרת הפעילות השוטפת על ידי מנהלת מחלקת הבינוי וסגנית המהנדס.

במכתב של מהנדס העירייה לראש העירייה מאוגוסט 2010 הוא הלין על הנזק שנגרם לעיריית אלעד בגלל מחסור גדול בכוח אדם, ככלל זה מחסור בבודקי תכניות, בפקידות ובפקחי בנייה. באוקטובר 2010, לאחר שנוכח מהנדס העירייה שפניותיו ובקשותיו לראש העירייה אינן נענות, הוא פנה לנציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה והלין על פעילות בלתי תקינה ואף בלתי חוקית של הנהלת העירייה. ואלו הנושאים העיקריים שהועלו⁴²:

1. "צווי הריסה מנהליים... לא תמיד נחתמים על ידי ראש העיר, מצב הגורם לאי תקפות של הצווים וזאת בניגוד לחוק התכנון והבניה... במקרים אחרים נחתמו הצווים על ידי ראש העיר ואף הושלם התהליך הדרוש (תיאום עם המשטרה, שכירת שירותי קבלן, קביעת מועד וכו') ואז הגיעה הודעה טלפונית מראש העיר בה ביקש לעכב את ההריסה ולהגיע להסדר עם מבצעי עבירת הבנייה".

העירייה מסרה בתשובתה כי מאחר שהריסה היא פעולה בלתי הפיכה, אכן היו מקרים שבהם ביקש ראש העירייה להגיע להסדר עם עובדי עברה לפני ההריסה. לדברי העירייה, במרבית המקרים לא התנגד המהנדס להצעתו של ראש העירייה בזמן אמת. בכל הנוגע למוסדות דת, הריסתם בעייתית, בפרט בעיר אלעד, ועל כן יש לפעול בעניין במשנה זהירות ורגישות.

2. גנרטורים לחשמל שבת מוקמים בלא שהתבקשו היתרים להקמתם וללא בדיקה סביבתית, והם גורמים לזיהום אוויר ולרעש ובכך פוגעים באופן חמור באיכות חיי התושבים.

3. קווי חשמל נפרסים בלא האישורים הנדרשים ומחוברים למבנים שנעברו בהם עברות בנייה, כגון בתי כנסת ללא היתרים וגני ילדים מאולתרים. פריסת קווים זו אינה בטיחותית וגורמת נזקים לתשתית הקיימת (פריצת ארונות חשמל, נפילת מתח ונתקים בתאורת רחוב וגם בבתי תושבים).

4. הוועדה לתכנון ולבנייה אישרה הקמת גני ילדים בתוך דירות מגורים למרות התנגדויות נמרצות של השכנים; הוקמו מבנים יבילים⁴³ אף שלא התקבל היתר להקמתם ולא ניתנו לבעליהם אישורי בטיחות וכיבוי אש; מוסדות חינוך אוכלסו ללא טופס⁴⁴.

העירייה מסרה בתשובתה כי אין פסול במתן היתר לשימוש חורג להפעלת גני ילדים בתוך דירות מגורים "הנובע מצוק העיתים ומצורך ציבורי וממחסור חריף במבני ציבור", כשאינן לעירייה די קרקעות ומבנים "לספק צרכי הילדים בעיר". היו גם החלטות שהגיעו אף לוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה ואושרו. העירייה גם מסרה כי האחריות לאכיפת דיני התכנון והבנייה מוטלת על המהנדס.

42 המהנדס גם הלין על מחסור במשרות במחלקת ההנדסה ובעקבות כך גם על היעדר פיקוח על הבנייה, כפי שפורט לעיל.

43 מבנים יבילים הם מבנים הניתנים להעברה ולשינוע ממקום למקום באמצעות המנוף. מבנה יביל משמש למגוון רב של פתרונות בנייה ניידת, כגון: מגורי עובדים באתר בנייה, בית כנסת, מבנה מחוץ לבית פרטי וחצרות ועוד.

44 הנפקת טופס 4 היא שלב מוקדם, המתבצע עוד לפני קבלת אישור אכלוס, ולפיכך המגורים בדירה אשר לגביה טרם הונפק טופס 4 הם אסורים ועלולים להיות גם מסוכנים. לדוגמה, חיבור החשמל - אפילו אם הוא כבר התבצע - עלול להיות מסוכן משום שייתכן שהוא מתאים לאתר בנייה אך עדיין אינו מתאים למגורים. נוסף על כך, ייתכנו ליקויי בטיחות של היעדר מעקים, קיומם של מעקים בלתי בטיחותיים ועוד.

בישיבת מועצה מ-7.11.10 בעקבות דברי ממלא מקומו של ראש העירייה, ולפיהם מהנדס העירייה פנה אליו בבקשה להעלות את שכרו, קבע אחד מחברי מועצת העירייה כי "קיימת התנהלות לא מסודרת במחלקת ההנדסה". שני חברי מועצה נוספים התייחסו לעניין מחלקת ההנדסה, ואז, לפי הפרוטוקול, אמר ראש העירייה: "אני חושב שצריך שוועדה מצומצמת תדון בנושא התנהלות מח' הנדסה ותגיש את ההחלטה למועצה". בסמוך לכך נכתב בפרוטוקול: "השבו ראש העירייה יודיע להנהלה על תאריך לדיון בנושא ההנדסה".

ב-25.11.10 פנה בכתב ראש העירייה לעורך דין שנתן בעבר שירותים משפטיים לעירייה בנושא פיטוריו של מנכ"ל העירייה (ראו לעיל), וציין כי "בעקבות טענות אשר הועלו ע"י חברי מועצה בישיבת המועצה וטענות בכתב שהעלה מהנדס העירייה לגבי התנהלות הרשות המקומית וראש הרשות בקשר עם נושאי אגף ההנדסה והוועדה המקומית לתכנון ובנייה, החליטה מליאת המועצה בישיבתה מיום 7/11/2010 לערוך בדיקה של כל האירועים הקשורים לנושא הנדון, כך שניתן יהא לערוך דיון בהנהלת העירייה... בין לבין התברר כי מהנדס העירייה העביר גם תלונה למערכות ביקורת חיצונית בקשר לאי יכולתו לתפקד כראוי בטענות כי אינו מקבל את הגיבוי והאמצעים הנדרשים... לאור האמור הנני ממנה אותך בזאת לבדיקת כל הטענות המועלות ע"י חברי המועצה ומהנדס העירייה כדי שניתן יהיה להעביר דו"ח מפורט לגבי כלל הטענות המועלות ולהכין תשובות הולמות למשרד הפנים ולמבקר המדינה".

העירייה מסרה בתשובתה כי היא אינה רואה כל פסול בדבר פנייתו של המהנדס לגופים חיצוניים, אך מקובל כי פנייה שכזו היא מוצא אחרון לאחר מיצוי ובירור של הטענות בתוך המערכת העירונית. העירייה ציינה כי מהנדס העירייה "לא ראה לנכון לפעול בדרך מקובלת זו משביכר לשטוח טענותיו (הבלתי מוצדקות כשלעצמן) בפני מבקר המדינה, וזאת בלא ללבן באופן מסודר תחילה עם ראש העירייה או גורמים בכירים אחרים במנגנון העירייה... פנייה למבקר ע"י עובד בכיר בעירייה בלא ללבן את הטענות תחילה 'בתוך הבית', אומרת דרשני ויש בה בכדי להעלות תהייה בדבר המניע לפנייה וזאת כאמור שעה שהוא בא מצד הגורם המופקד על המערכת ומי שבידו סמכויות רבות להידרש לאותם פגמים להם הוא טוען".

כאמור לעיל, וכשם שעולה מפרוטוקול מועצת העירייה מ-7.11.10, אף שראש העירייה ציין כי כל האירועים ייבדקו, לא החליטה המועצה לבדוק את כולם (ראש העירייה מסר שוועדה מצומצמת תדון בתפקודה של מחלקת ההנדסה ותגיש למועצה את החלטתה בנושא). בעירייה לא נמצאו מסמכים שאפשר ללמוד מהם מדוע הוחלט לבסוף כי את הבדיקה בעירייה יבצע עורך דין שככל הידוע אין לו כל רקע בתחום ההנדסה בכלל, ובנושא תפקודן של מחלקות הנדסה ברשויות מקומיות בפרט. נוסף על כך לא נמצא כי נקבעו תנאי התקשרות עם עורך הדין.

בעניין זה מסר גזבר העירייה למשרד מבקר המדינה במאי 2011 כי "תנאי ההתקשרות שסוכמו עם היועץ זהים לתנאי ההתקשרות שנקבעו בעבר עם היועץ לפיהם התעריף יסתכם ב-400 ש"ח ל-40 השעות הראשונות ולאחר מכן, בהתאם לצורך ולאישור העירייה, יופחת... שכה"ט ויועמד על סך של 380 ש"ח בתוספת מע"מ לשעה".

לעומת זאת, העירייה מסרה בתשובתה כי ההתקשרות עם עורך הדין "נערכה על בסיס תעריף שעתה לסך השווה ל-450 ש"ח + מע"מ" וכי "זהו תעריף סביר וצנוע". העירייה הוסיפה עוד כי עורך הדין משמש כיועץ משפטי לרשויות מקומיות וניסיונו המוניציפלי וניסיונו הכללי הרב "הופכים אותו למועמד ראוי לשמש כבודק חיצוני של טענות מעין אלו". עוד הוסיפה העירייה כי

חלק ניכר מטענות המהנדס התמקד בעניינים לוגיסטיים שאינם בגדר סוגיות מורכבות ביני התכנון והבנייה.

העירייה מסרה בתשובה נוספת מנובמבר 2011 כי עבודתו של עורך הדין "לא התמקדה בבחינת ההיבטים המקצועיים - הנדסיים במח' ההנדסה, ועל כן לא נדרש ... [מעורך הדין] כל מומחיות בתחום זה. ביקורתו של ... [עורך הדין] התמקדה בתהליכי העבודה ויחסי האנוש בעירייה, לגביהם נמצאו תלונות רבות וקשיים הן בין עובדי המחלקה ובין עצמם והן מצד הציבור מקבל השירות. "

יודגש כי גם כתשובות אלה למשרד מבקר המדינה לא המציאה העירייה הסכם בכתב שעשתה עם עורך הדין.

ב-9.2.11 הגיש עורך הדין את ממצאי בדיקתו לראש העירייה. לפי הדוח שהגיש, עיקרי הממצאים הם אלה:

1. במחלקת ההנדסה בעירייה צוות עובדים קטן יחסית. בשל כך התושבים נאלצים להמתין לפעמים חודשים רבים לקבלת היתרי בנייה, אף שמספר הבקשות להיתרי בנייה אינו גדול ביחס לרשויות אחרות.

2. מחלקת ההנדסה אינה מנוהלת כהלכה, לא הוצבו לעובדיה יעדים ברורים, אין בה הגדרת סמכויות פנימית מסודרת בין המדורים השונים, והיא אינה מקדמת את יעדי המערכת העירונית ואינה פועלת למילוי צרכיה. העובדים גם אינם רואים במהנדס העירייה גורם מקצועי "בעל סמכות מכוונת לא מקצועית ולא ניהולית".

3. בשל אופן גיבושו וניהולו של מערך כוח האדם ברשות, מחלקת ההנדסה אינה יכולה לתת את השירותים הנדרשים לאזרחים, למוסדות ציבור ולגורמי העירייה השונים הנוקקים לשירותיה. המערכת אמנם זקוקה לתוספת של כוח אדם מקצועי, אך גם באמצעות מערך כוח האדם הקיים ניתן להשיג תוצאות טובות הרבה יותר ויעילות גבוהה יותר וניתן לתת שירות טוב בהרבה הן למחלקות העירייה והן לתושב.

בסיכום בדיקתו המליץ עורך הדין לראש העירייה על "חילופי גברי מידיים" ועל "קליטת מהנדס דינמי וצעיר בעל ידע, ניסיון וסמכות מקצועית", שיהיה דומיננטי ויוכל "לנהל ולשנות את המערכת הקיימת ולהביא לגיוס משאבים וכ"א, אשר ישנו את פני המחלקה מכאן ולהבא, תוך הבנת צרכי המערכת ויעדיה הן לטווח הקצר והן לעתיד הרחוק והקרוב". הוא קבע ש"ראוי גם כי המועצה מצידה תקצה משאבים תקציביים" בשביל לסייע למהנדס החדש כדי ש"לא יחזור על עצמו הכישלון הנוכחי". המלצתו של עורך הדין לא הובאה לפני הוועדה שעל הכוונה להקימה הודיע ראש העירייה בישיבת המועצה מאוקטובר 2010; ועדה כזאת אף לא הוקמה.

ב-3.3.11 הודיע המהנדס לראש העירייה כי ברצונו לסיים מיד את תפקידו כמהנדס העירייה. ראש העירייה אישר לו לעשות כן ובמכתבו, אף הוא מ-3.3.11, ציין כי "העירייה, לאור יכולתך המקצועית תאפשר לך בעתיד להיות חלק מרשימת המתכננים והמהנדסים הפועלים בשיתוף פעולה עם העירייה לתכנון פרויקטים אשר הם באחריות העירייה".

משרד מבקר המדינה מעיר כי מהשתלשלות האירועים שפורטה מתקבל הרושם כי לאחר שהחליט המהנדס להתלונן לפני "מערכות ביקורת חיצוניות" על הנעשה במחלקת ההנדסה החלה הספירה לאחור לקראת סיום עבודתו.

מפגעי חשמל בטיחותיים

בחוק החשמל, התשי"ד-1954 (להלן - חוק החשמל), נקבע כי לא יתקין אדם מתקן חשמל⁴⁵ ולא ישנה בו שינוי יסודי אלא על פי היתר בכתב מאת המנהל לענייני חשמל (להלן - המנהל) ובהתאם לתנאי ההיתר, ולא יעסוק אדם בעבודת חשמל, אלא אם כן יש בידו רישיון מאת המנהל המתיר לו ביצוע עבודה מסוג זה. מתקן חשמל שהותקן בניגוד לכך, רשאי המנהל להורות על סילוקו או על פירוקו.

1. בשנת 2009 ובעיקר בשנת 2010 התריע חשמלאי העירייה (להלן - החשמלאי) לפני הממונים עליו, מנהלי האגף לשיפור פני העיר (להלן - שפ"ע), על מפגעי בטיחות חמורים הנוגעים לחיבורי חשמל בלתי חוקיים⁴⁶, רובם במבנים השייכים לעירייה או מחוברים למרכזיית מאור רחוב שלה.

הבדיקה העלתה כי ברחבי העיר יש מפגעי חשמל חמורים. להלן כמה דוגמאות:

(א) בינואר 2009 ציין החשמלאי לפני מנהל אגף שפ"ע באותה עת כי מתחם הקרוונים בכניסה לעיר מחובר באופן זמני למרכזיית מאור רחוב ברחוב הראשי, וכי כמה פעמים התריע על כך לממונים עליו, אך הם לא עשו דבר בנדון. לדבריו, חיבור זה מסכן את כל מערכת החשמל של תאורת הרחוב ושל הקרוונים ועלול לגרום נזק גדול.

באותו עניין התריע החשמלאי לפני ממלא המקום של מנהל אגף שפ"ע ביולי 2010 כי במתחם שורר עומס חשמל רב מאחר שהתחברו למערכת החשמל הזאת קרוונים נוספים (שאינם בבעלות העירייה, אבל את החשמל מספקת להם העירייה מן המתחם), והדבר גורם נזקים כבדים למערכות המחשוב, והמיזוג והוא בגדר סכנת נפשות.

באוקטובר 2010 שלח החשמלאי למנהל אגף שפ"ע את חשבון החשמל של המתחם לחדשים אוגוסט-אוקטובר 2010, שסכמו כ-11,300 ש"ח, וציין כי הצריכה גבוהה מאוד עקב חיבורים פירטיים של גורמים פרטיים שהתחברו לרשת החשמל של המתחם.

נמצא כי למרות התרעות החשמלאי לא פעלה העירייה לפתרון הבעיה שהועלתה.

העירייה מסרה בתשובתה מנובמבר 2011 כי "הקרוואנים במתחם הכניסה לעיר קיימים כ-12 שנה וחוברו במערכת חשמל תקנית ע"י חברת החשמל. משנודע לעירייה כי אחד מבתי הכנסת במתחם הסמוך התחבר למרכזיית תאורה ... ניתקה העירייה את חיבור החשמל".

(ב) בדצמבר 2006 התריע החשמלאי במכתב לפני ראש המועצה המקומית אלעד⁴⁷, גזבר המועצה ומנהל האגף לחירום וביטחון על כך שאחד מבתי הכנסת צורך חשמל ממרכזיית מאור

45 מתקן חשמל - מתקן המשמש לשם ייצור חשמל, הולכתו, הפצתו, צריכתו, צבירתו או שינויו (טרנספורמציה), לרבות מבנים, מכונות, מכשירים, מצברים, מוליכים, אבזרים וציוד חשמלי קבוע או מיטלטל הקשורים במתקן.

46 חיבורי חשמל לרשת החשמל העירונית מתבצעים באמצעות מרכזיית מאור רחוב או באמצעות חיבור זמני לקווי חשמל אחרים שלא לפי חוק החשמל, התשי"ד-1954, בהיעדר טופס 4 למבנה. לפי חוק החשמל, חל איסור מוחלט לחבר מבנה שאין לו טופס 4 לרשת החשמל.

47 כאמור אלעד הוכרזה כעיר בנובמבר 2007.

רחוב זה כשנתיים. לפי המכתב, ראש המועצה הורה שלא לנתק את אותו בית כנסת מרשת החשמל עד קבלת החלטה בנדון.

בדצמבר 2009 התריע החשמלאי לפני ראש העירייה כי היעדר תאורה בפארק מסוים שהוזכר במכתב האמור לעיל מקורו בעומסים ובקצרים שנגרמים מחיבור חשמל פירטי של אותו בית כנסת, שבגינו נשקפת "סכנת נפשות ממשית". אף שהעירייה ניתקה אותו מרשת החשמל, הוא חובר בשנית חיבור פירטי על ידי משתמשי בית הכנסת. לפיכך ביקש החשמלאי מראש העירייה לתת הוראה בכתב לניתוק בית הכנסת מרשת החשמל.

ממכתבו של החשמלאי למנהל אגף הביטחון מאוקטובר 2010 עלה כי בית הכנסת עדיין מחובר באופן פירטי ולא חוקי, "בגיבוי העירייה", למרכזיית מאור הרחוב. עולה אפוא כי כארבע שנים לאחר התרעתו הראשונה של החשמלאי על חיבור חשמל בלתי חוקי של בית הכנסת עדיין לא הוסדר העניין שהוגדר כ"סכנת נפשות", וכל זאת בידיעת ראש העירייה.

על מידת הסכנה שבחטי החשמל החשופים בגלל חיבור חשמל לא חוקי מעיד המקרה המתואר להלן:

ב-11.9.10 בשעות הערב התקבלה במוקד העירוני פנייה ולפיה ילד כבן 8-9 התחשמל מחוטי חשמל חשופים. מתנדב בארגון "הצלה" טיפל בילד בתוך זמן קצר, והוא פונה לבית החולים לאחר זמן מה⁴⁸. בבוקר יום המחרת דיווח המוקד העירוני למנהל אגף שפ"ע כי יש לטפל בחוטי החשמל הללו, ובשעות אחר הצהריים באותו יום דיווח חשמלאי העירייה כי מדובר בכבל שמחובר באופן בלתי חוקי לאחד מבתי הכנסת שעליו כבר התריע בעבר לפני הממונים עליו, והודיע כי ניתק אותם מרשת החשמל עד לתיקון התקלה.

בתיקי העירייה לא נמצאו מסמכים שניתן היה ללמוד מהם כיצד פעלה העירייה לטיפול יסודי בכבל הלא-חוקי ואם בכלל הוגשה תלונה למשטרה על אירוע זה.

עיריית אלעד מסרה בתשובתה מנובמבר 2011 כי האירוע המצער בו נפגע ילד אירע בבית כנסת שאינו שייך לעירייה וכי "כשבוע לפני האירוע קיבל החשמלאי הוראה לנתק את החשמל אך לא ביצע זאת. העירייה פנתה בעניין לחברת החשמל בבקשה לנתק חיבורים פירטים של כל בתי הכנסת באזור".

(ד) בנובמבר 2010 שלח החשמלאי למנהל אגף שפ"ע רשימה של 20 מתחמים ומבנים המחברים לרשת החשמל באופן בלתי חוקי וצייין כי הדבר הוא בגדר "סכנה לנפש ולרכוש".

(ה) בסוף דצמבר 2010 פנה החשמלאי לנציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה וצירף מסמכים רבים המעידים על תלונות והתרעות ששלח לגורמים שונים בעירייה בעניין מפגעי הבטיחות האמורים ורבים נוספים. לפנייתו צירף תמונות.

עיריית אלעד מסרה בתשובתה כי במרוצת העשור האחרון התאפיינה אלעד באכלוס מואץ וגואה; 60% מאוכלוסיית העיר הם מתחת לגיל 18. העירייה הייתה צריכה לפעול למילוי צורכי אוכלוסייה זו באמצעות הקמת מוסדות חינוך, בתי כנסת, מקוואות ומוסדות אחרים. חלקם הגדול של מוסדות אלו חייב הצבת מבנים והקצאת קרקעות. מרבית מוסדות החינוך הם מוסדות פרטיים השייכים לזרמי החינוך המוכר שאינו רשמי, ואילו בתי הכנסת מנוהלים רובם ככולם על ידי עמותות.

48 למרבה המזל הסתיים האירוע ללא נזק קבוע לילד שנפגע.

העירייה טענה כי מידת שליטתה על פעילותן של עמותות אלה אינה כמידת שליטתה במוסדותיה היא, וכי צורכי הציבור "הגואים" גרמו לאכלוס מבנים רבים (בעיקר יבילים) לפני מתן כל האישורים הנדרשים המאפשרים את חיבורם למערכת החשמל כדת וכדין. עיריית אלעד ציינה כי המצב בתחום חיבורי החשמל "עד לפני שנתיים" לא היה משביע רצון והתאפיין בליקויים רבים.

2. באמצע ינואר 2011 כתב מנהל אזור פתח תקווה (להלן - מנהל האזור) בחברת החשמל לישראל בע"מ (להלן - חברת החשמל) לראש עיריית אלעד: "מבדיקה שערכנו לאחרונה... עולה תמונת מצב עגומה ביותר לגבי חיבורי חשמל פיראטיים, בלתי חוקיים ומסוכנים ברחבי העיר אלעד. מתברר כי ממקומות אשר חוברו כדין (בתים פרטיים, בתי כנסת ומבני ציבור אחרים) מסופק חשמל למתחמי קרוואנים ומבנים אחרים, וזאת באמצעות כבלים אשר נמתחו מעל דרכים ציבוריות ושטחים פרטיים, וכן באמצעות כבלים המונחים על הקרקע ללא מיגון כלשהו. ממידע שהגיע לידינו עולה כי חיבורי כבלים אלו בוצעו ככל הנראה הן ע"י אנשים פרטיים בלתי מוסמכים ובלתי מקצועיים והן ע"י נציגי העירייה עצמה, ללא ידיעתה של חברת החשמל, מבלי שביצעה ביקורת, ללא פיקוחה וללא השגחתה...בעבר כבר ארעו מקרים של שריפה וחישמול והדבר רק מצביע על כך שאסון נוסף, חס וחלילה, של נזק לגוף ולרכוש עלול להתרחש מידי רגע עקב המצב המסוכן!". מנהל האזור הפנה אצבע מאשימה כלפי "העירייה ונציגיה", אשר "מאפשרים את המשך המצב המסוכן של חיבורי החשמל בעיר!". כדי לנסות ולמנוע את המצב המסוכן ביקש מנהל האזור מראש העירייה לקיים לאלתר פגישה בנושא.

בסוף ינואר 2011 נפגשו נציגי חברת החשמל עם ראש העירייה ואנשיו, ובפגישה הציגו את בעיית החיבורים הבלתי חוקיים של מבנים, בעיקר מבנים יבילים, המסכנים חיי אדם וביקשו מהעירייה פרטים לגבי כל האתרים האלו, כדי שהחברה תוכל לשלוח לגורמים "המוזנים והמוזינים" דרישה לסילוק החיבור הפירטי בתוך פרק זמן קצוב שלאחריו חברת החשמל תנתק את החיבורים מהמקומות המדוברים.

בישיבה הוחלט כי מנהל האגף להגנת הסביבה בעירייה יעביר לחברת חשמל התייחסות לכל החיבורים שצוינו בתלונה.

למחרת קיום הפגישה שלח מנהל האגף להגנת הסביבה למנהל האזור רשימה של שישה מתחמים ומוסדות שבאחריות העירייה ושישה מתחמים ומוסדות פרטיים, כולם בתי כנסת, המחוברים לחשמל באופן לא חוקי. מנהל האגף ציין כי המתחמים שבאחריות העירייה נמצאים ב"הליכי חיבור" לרשת חברת החשמל והמתחמים האחרים הם ב"הליכי רישוי".

3. התברר כי באותו היום קיימה העירייה שימוע לחשמלאי העירייה במסגרת הליך פיטורין. בשימוע הביע חשמלאי העירייה את הסכמתו לפיטורין, לאחר שציין כי כל הטענות שהועלו כלפיו על אופן תפקודו הן תוצאה של ההתרעות שהעלה בחודשים שקדמו לכך ובשל העובדה שניתק מבנים מחשמל ברחבי היישוב "כדי למנוע אסון". מסיכום השימוע עולה כי חשמלאי העירייה יפוטר ב-28.2.11.

עיריית אלעד מסרה למשרד מבקר המדינה כי חשמלאי העירייה פוטר כיוון שלא שיתף פעולה "כיאות" עם מנהל אגף שפ"ע, כי שלא בהתאם למתווה שקבעה העירייה ולפיו היעד הוא סילוק כל החיבורים הלא חוקיים "בשום שכל תוך התחשבות במציאות הקיימת ועל יסוד תכנית עבודה מושכלת", החל החשמלאי "בניתוק בלתי מבוקר של מוסדות ונכסים שהיו מחוברים באופן בלתי לגאלי למערכת החשמל בכלל זאת ניתק... בערב שבת את החשמל לבתי כנסת ולגני ילדים וזאת בלא כל התרעה ובאופן שהעמיד את הנצרכים לאותם מבנים בפני שוקת שבורה. אקט זה גרר מטבע הדברים זעקה ציבורית כלפי העירייה והעומד בראשה... הוא נטול כל פרופורציה והיגיון בהיותו בבחינת צעד דרסטי המסב נזק בלתי מידתי לציבור גדול על לא עוול בכפו". העירייה

טענה גם כי הובא לדיעתה כי "לצד עבודתו בעירייה עסק החשמלאי בעבודות פרטיות במשך שעות העבודה באמצעות רכב וציוד של העירייה". לטענתה, העובד החליט "מיוזמתו ומרצונו לפרוש מהעירייה... במהלך השימוע". עוד מסרה העירייה בנובמבר 2011 כי "את חיבורי החשמל הפיראטיים ביצע לא אחר מאשר אותו חשמלאי אשר קבל כנגד העירייה באותו העניין ממש".

4. סיור שקיים עובד משרד מבקר המדינה באלעד בתחילת אפריל 2011 העלה שלבד מ-12 המתחמים והמוסדות שהוזכרו לעיל נצפו עוד 20 אתרים ומבנים (ובהם קרוונים) נוספים שהיו מחוברים באופן לא חוקי בכבלים למרכזיית מאור רחוב של העירייה או לבתי תושבים אשר חוברו כדין לרשת החשמל⁴⁹.

אחד המוקדים העיקריים של חיבורי חשמל לא חוקיים הוא מתחם העירייה הישן. במתחם קרוונים רבים, חלק מהם בשימוש פעיל של העירייה עצמה ושל גופים ציבוריים אחרים, לרבות מגן דוד ארום ומשטרת אלעד, והם מרושתים במערכת מסועפת של כבלים ומקבלים את זרם החשמל מבניין השירות הפסיכולוגי העירוני.

יצוין כי למוקד העירוני הוגשו בשנים 2009 ו-2010 תלונות רבות בעניין הפרעות באספקת החשמל ("נפילת מתח") בקרוונים השוכנים באתר זה, בעיקר בגלל העומס הרב שנוצר על קו חשמל אחד. הטיפול בהפרעות האמורות היה נקודתי בלבד, והעירייה לא טיפלה בבעיה ביסודיות כדי להסדיר אספקת חשמל תקינה וחוקית לאתר. לרוב אף לא צוין אופן הטיפול בהן. באחת הפעמים אף עלה באש אחד הקרוונים ונשרף כמעט כליל.

העירייה מסרה בתשובתה כי ממערכת החשמל של המתחם נמתחו קווי חשמל למוסדות אחרים בשל אילוצים של הרחבת מוסדות החינוך, אולם אלה נותקו לפני כשמונה חודשים ובינתיים חוברו לחשמל כחוק. עוד מסרה העירייה כי חלק מהמוסדות המצוינים לעיל "חוברו כחוק", וחלק מהם, שאינם מתחמים ציבוריים, "הועברו לטיפול חברת חשמל". עוד ציינה העירייה כי ללשכת הרב הראשי הספרדי "לא ניתן להוציא טופס 4 בשלב זה", והישיבה לצעירים שהוזכרה במכתב משרד מבקר המדינה "מחוברת בחיבור זמני כחוק". העירייה לא צירפה אסמכתאות לדבריה.

חברת החשמל מסרה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2011 כי "אמירתה של עיריית אלעד כי חלק מהמוסדות שאינם מתחמים ציבוריים 'הועברו לטיפול חברת החשמל' אינה ברורה לנו לחלוטין. כל פניה לחיבור או ניתוק נעשית בנוהל מסודר ועל פי החוק. אמירה זו סתומה ואין בה כדי לשפוך אור על התנהלות העירייה."

להלן כמה תמונות שצולמו באפריל 2011 המעידות על מפגעי החשמל החמורים בעיר:

49 להלן כמה דוגמאות: מתחם בית הספר "מוריה" (כולל גני ילדים) ברח' הרא"ש; אשכול גני ילדים ובתי כנסת ברח' הרי"ף; מוסדות "כנסת יחזקאל" השוכנים בשטח שבבעלות העירייה ברח' הרא"ש; מתחם גני ילדים ובית ספר "ברסלב" ברח' ר' עקיבא; לשכת הרב הראשי הספרדי באלעד, המחוברת למועדון פיס לנוער; כמה בתי כנסת סמוכים זה לזה ברח' ר' יוסף קארו; קרוונים ברח' רש"י המשמשים גני ילדים; בית הכנסת "אוהל תמר" ברח' המאירי, המחובר לבית פרטי באמצעות עמודי תאורת מאור רחוב (לעובד משרד מבקר המדינה נמסר שראש העירייה מתפלל בבית כנסת זה); מתחם גני ילדים ובתי ספר ברח' יונתן בן עוזיאל; אשכול בתי ספר ברח' רשב"י; אשכול בתי כנסת ברח' רשב"ם.

דוח על הביקורת בשלטון המקומי



מתחם העירייה הישן, רח' יהודה הנשיא 1;
הקרוונים המצויים בו מחוברים לשירות הפסיכולוגי העירוני



אשכול גני ילדים ובתי כנסת ברח' הרי"ף
מוזנים בחשמל מבית ספר "אמרי מרדכי"



מתחם גני ילדים ובית ספר "ברסלב" ברח' ר'
עקיבא המוזנים בחשמל מתאורת מאור רחוב



בית הכנסת "אוהל תמר" ברח' המאירי, המחובר
לבית פרטי באמצעות עמודי תאורת מאור רחוב

חברת החשמל מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ביולי 2011 כלהלן:

1. לאחר שנודע לה על החיבורים הפירטיים באלעד החל אזור פתח תקווה של חברת החשמל בכל הפעולות הנדרשות: בדיקה בשטח, מפגש עם ראש העירייה ועם הנציגים העירוניים המופקדים על הנושא. הבעיה היא שקצב פעילותה של העירייה אטי ביותר.
2. ב-22.6.11 התקיימה פגישה של נציגי חברת החשמל עם ראש עיריית אלעד, ובה סוכם כי באתרים "של העירייה" שבהם "החיבורים לא מסודרים", תאיץ העירייה את הטיפול בהסדרתם. ראש העירייה ציין שמבחינתו אין כל התנגדות שחברת החשמל תנקוט את כל האמצעים לניתוק אספקת החשמל לאותם מבנים, כל עוד מדובר במבנים שהוקמו שלא כחוק. עם זאת, הוא הביע חשש ל"אפשרות של הפגנת פעילות כתוצאה מפעילות זו".
3. ב-29.6.11 סיירו בעיר עובדים בכירים של חברת החשמל, וכך הם תיארו את שמצאו בסיוורם: "ברוב המקרים ראינו כבלי חשמל המזינים מבנים, רובם מבנים יבילים. הכבלים מונחים על האדמה, חלקם מכוסים בצורה מזערית ולעיתים אף נעלמים מהעין. במקרים רבים, עוברים הם באוויר כאשר הכבל עובר בין מספר עמודים שהוקמו לצורך כך... מדובר בעשרות רבות של מבנים יבילים שיש בהם פעילות שוקקת במהלך כל שעות היום כדוגמת מקווה, בית ספר, גן ילדים, בית

מדרש וכולל, כולם ממוקמים בגלוי, כך שהנהלת העיר אינה יכולה להתכחש ולהסתתר מאחורי 'אי הידיעה'". בהמשך מנו עובדי חברת החשמל תשע דוגמאות לממצאים שהעלו באתרים רבים⁵⁰.

4. באחד ממתחמי גני ילדים באלעד המוזנים מארון החשמל של כולל ברחוב סמוך פירקו עובדי חברת חשמל חיבור לא חוקי, אך לפי הדיווח שנמסר למנכ"ל חברת חשמל "עקב לחץ של מנהל אגף שפ"ע בעיריית אלעד... נאלצו [מנהלי הכולל] לחבר שנית את מתחם גני הילדים" ולפיכך נאלצו לפרקו בשנית ב-7.7.11.

5. ב-11.7.10 דיווחו העובדים הבכירים למנכ"ל חברת החשמל על החיבורים הפירטיים.

חברת החשמל מסרה למבקר המדינה בתשובה נוספת בדצמבר 2011 כי "לגבי הסגות גבול, גניבות חשמל והתחברות פיראטית של גורמים פרטיים או גופים מוסדיים באלעד לרשת החשמל, אין לחברת החשמל כל סמכות חקירה או כל סמכות אכיפה שהיא והיא איננה מוקד האחריות לטיפול בעבירות חוק של אזרחים. אין יכולת להטיל על גורם אזרחי אחריות לנושאים מסוג זה ללא הקניית סמכויות מתאימות... הנושאים נמצאים בטיפולם הישיר של עיריית אלעד ומשרתת ישראל, שלהן סמכויות חקירה ואכיפה."

עיריית אלעד מסרה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2011 כי "העירייה עובדת בתיאום עם חברת החשמל, וערכה עימה תכנית עבודה משותפת, לרבות העברת רשימת כל המבנים המחוברים שלא כדין לטיפול של חברת החשמל... כיום אין מבנה של העירייה המחובר בחיבור פיראטי ואשר לא עבר ביקורת של חב' החשמל, לרבות במתחם הקרוואנים הישן."

עיריית אלעד אפשרה אפוא בשנים האחרונות לא רק באמצעות עצימת עיניים או הסכמה שבשתיקה אלא גם באמצעות פעילות ישירה של נציגיה ובידיעת פרנסיה חיבורי חשמל בלתי חוקיים ומסוכנים ברחבי העיר. מעל דרכים ציבוריות ושטחים פרטים נמתחו כבלים, ואחרים אף הונחו חשופים על גבי הקרקע ללא כל מיגון. פעילות זו היא לא רק בלתי חוקית בעליל אלא גם מסכנת נפשות. יתרה מזו - אף שהעובד האחראי לחשמל בעירייה התריע פעמים רבות מספור על תופעה זו, לא פעלה העירייה למיגורה לאתגר ובמקום זאת אף יזמה את פיטוריו של העובד המתלונן.

50 להלן חלק מהדוגמאות שציינו: (1) בבית ספר "אורחות יהודה" יש פילר (גומחת בטון בגבול עם הרחוב המשמשת, בין היתר, גם לשעוני חשמל) ובגב הפילר ארון שממנו מסתעפים כבלים לכמה קרוונים; (2) במתחם בתי כנסת ובית הספר "בית מרגלית" - נמצאים מבנים יבילים רבים וביניהם כבלים שבחלקם לא רואים מאין באים ולאן הולכים; (3) מבנה מגורים בסמוך לאתר הקודם מוזן מפילר. במקרה זה עובר כבל מהקומה השנייה של מבנה המגורים דרך עמוד תאורה מעל לכביש אשר מוזן את בית המדרש "אור ישראל"; "שוחחנו עם בעלת הבית שלא הבינה את אשר נאמר לה היות ומבחינתה היא 'מקבלת תמורה בגין ההזנה'. שוחחנו עם בעלה טלפונית וגם הוא עודכן בנושא"; (4) מתחם קרוונים במועדון הנוער, ברח' בית שמאי. "הגורם המוזן הינו בית הנוער שקיים לו חיבור ומוזן שני קרוונים המשמשים את לשכת הרבנות המקומית!"; (5) מתחם גני ילדים, "מוסדות ברסלב", רח' ר' עקיבא. במקרה זה ניזונים כמה קרוונים מבית כנסת "חסידי נדבודנא", אשר לו חיבור חוקי. בית כנסת זה נשרף לאחרונה כתוצאה מקצר. "לא התעכבנו במקום היות והוזהרנו שמדובר בגורמים אלימים".

בתפקוד העירייה בנוגע למפגעי החשמל שבתחומה הייתה לכל הפחות עצימת עין רשלנית שסיכנה חיי אדם. על העירייה מוטלת החובה לפעול מיידית בשיתוף פעולה עם רשויות החוק המוסמכות כדי לסלק או לפרק לאלתר את כל חיבורי החשמל הלא חוקיים באלעד על מנת למנוע נזקים נוספים בגוף לתושבי העיר ונזקים לרכוש העירייה, שיבוש של פעילות מחלקותיה בשל שיבושים באספקת החשמל ושימוש בכספיה למימון צריכת החשמל עבור גופים שאינם זכאים לכך.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי מלבד ניתוק החשמל, עליה לנקוט את הצעדים המתחייבים מסמכויותיה ולמנוע שימוש במבנים שלא ניתן לגביהם טופס 4 - ובוודאי מבנים השייכים לה ומופעלים על ידיה.

טיפול העירייה בתקלות ברשת המים

סעיף 9 לחוק המים, התשי"ט-1959, מטיל על כל אדם את החובה "לנהוג במים הבאים לרשותו ביעילות ובחסכון" ו"להחזיק את מתקני המים שברשותו במצב תקין כדי למנוע בזבוז מים". בסעיף 238 לפקודת העיריות נקבע שעירייה "תמנע בזבוז, שימוש-לרעה, צריכה יתירה או הזדהמות המים המסופקים לשימוש ציבורי או פרטי".

בחודשים ספטמבר 2009 ומאי 2010 פנה עורך דין בשם קבוצת תושבים המתגוררים באלעד למשרד מבקר המדינה וקבל על כך שבאלעד מבוזבזות, חודשים ארוכים, "כמות אדירה של מים". לדברי עורך הדין, הבזבוז מתבצע בשלוש דרכים עיקריות:

1. ברזי כיבוי אש נפתחים ומים מתפרצים מהם בורם אדיר במשך דקות רבות, אף מחצית השעה ומעלה, וזורמים למערכת הביוב דרך המסננים שבשולי הכבישים. אירועים אלו נשנו עשרות פעמים. העירייה טענה כי הדבר נגרם מליקויים בצנרת המחייבים את ריקונה לשם טיפול, אך הליקויים לא טופלו.

2. לשם שיפור חזות העיר נשתלה צמחייה רבה בשטחים נרחבים של איי הפרדה, והיא צורכת הרבה מים. הצמחייה מושקית בשעות היום, ובמהלך ההשקיה זורמים מים רבים אל הכבישים.

3. טפטפות שהותקנו ברחבי העיר מזרימות מים במשך שעות רבות ללא ויסות מתאים, ועקב כך מים רבים זורמים לכבישים.

עורך הדין ציין כי הוא עצמו התריע פעמים רבות על זרימת כמויות אדירות של מים בכל לילה ברחוב רבי יוחנן בן זכאי (להלן - רח' בן זכאי), אך הליקוי לא תוקן. הוא טען כי הוא עצמו והתושבים שהוא מייצג "פנו פעמים אינספור לעירייה באמצעות המוקד העירוני, והביעו את מורת רוחם מההתנהלות... [ו]במוקד ציינו... כי הבעיה ידועה". עורך הדין שלח למשרד מבקר המדינה סרטון המראה זרימת מים רבים לאורך רח' בן זכאי.

עיריית אלעד מסרה בתשובתה כי סיבה נוספת לצריכת מים מרובה ובזבונית היא היותה עיר מרובת ילדים שעושים מעשי ונדליזם חמורים ופוגעים בצנרת הטפטפות. עוד מסרה העירייה כי נקטה "לאחרונה" כמה פעולות, שלפי נתונים שבידה גרמו לירידה ניכרת בצריכת המים: היא צמצמה את שתילתם של צמחים עונתיים מ-30,000 בשנה ל-5,000 בשנה ודאגה שיישתלו צמחים

שנתיים שצריכת המים שלהם מועטה; במכרז גינון חדש שפרסמה, עלות המים מוטלת על הקבלן על מנת לעודדו לחסוך בצריכת המים; היא רכשה מערכת מתקדמת לבקרה ולשליטה על מים "המזהה ספיכת מים בקרקע" וסוגרת את מערכת ההשקיה באופן אוטומטי, ולדברי העירייה מאז התקנתה לא זרמו מים מטפטפות לרחוב.

הועלה כי בשנת 2010 התקבלו במוקד העירוני 867 תלונות על "נזילה במערכת ההשקיה"⁵¹. מספר התלונות האלה היה גדול בהרבה ממספר התלונות על כל נושא אחר.

בגלל מספרן הרב של התלונות החליט משרד מבקר המדינה להתמקד בבדיקת הפניות שהתקבלו במוקד העירוני בשנים 2009 ו-2010 בעניין נזילת המים ברח' בן זכאי ובטיפול המוקד העירוני בהן. נבדקו בעיקר הזמן שנדרש להעביר את התלונה לגורם המטפל, הזמן שנדרש לטיפול בה והטיפול עצמו. להלן מובאים הממצאים.

1. בשנים 2009 ו-2010 (עד חודש נובמבר) התקבלו במוקד העירוני 255 תלונות בנוגע לבזבז מים ברח' בן זכאי, רובן על טפטפות וצינורות השקיה קרועים ועל זרימת מים בכל שעות הלילה, לעתים אף ימים שלמים, ועל פעולת טפטפות ללא השגחה או ויסות.

2. 255 התלונות נגעו כמעט לכל הבתים ברחוב. עם זאת, התברר כי 46 תלונות עסקו בבזבז מים רבים בקרבת חמישה בתים (שבע תלונות בממוצע בשנת 2010 לכל בית). תלונות רבות עסקו בזרימת מים ליד בתים נוספים.

3. ב-35 מקרים בשנת 2009 ו-29 בשנת 2010 פרק הזמן שחלף עד תחילת הטיפול בתלונה היה ממושך, יותר משעה וחצי; ב-43 מקרים (26 בשנת 2009 ו-17 בשנת 2010) פרק הזמן שחלף היה לא סביר, שלוש שעות ואף יותר⁵²; עיכובים גדולים היו בעיקר בטיפול בתלונות שהתקבלו בשעות הלילה המאוחרות, שכן הן הובאו לידיעת הגורם המטפל בדרך כלל רק בשעות הבוקר.

להלן שתי דוגמאות:

(א) ב-26.5.10 בסמוך לחצות דווח למוקדנית הלילה במוקד העירוני כי יש צינור השקיה פתוח שזרימת המים בו חזקה. המוקדנית ציינה ברישומיה שאין לה למי לפנות בבקשה לטפל בכך. רק למחרת, כמעט 11 שעות לאחר קבלת התלונה, שלחה המוקדנית שעבדה במשמרת הבוקר את העתק התלונה לגורם המטפל.

(ב) ב-20.6.10 בשעות אחר הצהריים המוקדמות התקבלה במוקד פנייה מאחד התושבים ולפיה יש נזילה מצינורות ההשקיה. רק ב-22.6.10 לאחר השעה 10 בבוקר, כמעט יומיים לאחר קבלת התלונה, הועברה הפנייה לגורם המטפל. במקרה זה לא נרשמה ביומן המוקד הסיבה לעיכוב.

מלבד בזבז רב של מים במשך שעות רבות, השהיית העברת התלונה לגורם האמור לטפל בה זמן כה רב מעידה על זלזול באזרח המתלונן ובבעיות שהוא מציג. משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי עליה לשנות לאלתר את גישתה בכל הנוגע לתגובתה על תלונות בענייני נזילת מים ולהעבירן מיד לגורם המטפל.

51 הנתונים נלקחו מ"דוח פניות מוקד עירוני עיריית אלעד שנת 2010". באותה שנה התקבלו במוקד העירוני 12,455 תלונות, 7,292 מהן נוגעות לאגף שפ"ע (שיפור פני העיר).

52 לעתים גם לא נרשם ביומן המוקד מתי דווחה הפנייה לגורם המטפל.

העירייה מסרה בתשובתה כי "פניות אלו טופלו תמיד בתוך זמן קצר ככל הניתן. אלא שלא תמיד מועד הטיפול ואופן הטיפול אכן נרשמו על ידי המוקד העירוני", וכי ראש העירייה ינחה את הגורמים הרלוונטיים להקפיד על רישום מדויק בזמן אמת.

4. הדיווח על הטיפול בתלונות - ביומני המוקד אין כל רישום על צעדים שנקט הגורם המטפל לתיקון התקלה שעליה דווח למוקד. לא דווח גם מתי טופלה הפנייה. יתרה מזו, מרבית הדיווחים על גמר הטיפול בתלונות נרשמו במוקד בדיוק, חלקם שבועות ואף חודשים לאחר הפנייה. התמונה המצטיירת היא כי הדיווח נועד להשלים את הרישום ביומן המוקד ותו לא. לדוגמה: ביולי 2009, בתוך תשע דקות, נסגרו ארבע פניות מחודשיים קודם לכן; בינואר 2010 נסגרו בתוך 23 דקות, עשר פניות שמרביתן מאוקטובר 2009.

יצוין גם כי מכיוון שהטיפול בפניות לא דווח למוקד, ומכיוון שחלק גדול מהן חזרו ונשנו, מתעורר חשש שפניות לא טופלו כיאות או שניתן לבעיות שעליהן דווח פתרון זמני בלבד.

5. מקבלי ההחלטות בעיריית אלעד לא ביקשו לקבל מהמוקד העירוני דיווחים בדבר נושאי הפניות העיקריים, והמוקד העירוני עצמו לא מיין אותן ולא הביא אותן לידיעת הנהלת העירייה.

עיריית אלעד מסרה בתשובתה כי אין היא מתעלמת מהטענות בדבר ליקויים בתפקודם של המוקד העירוני ומנגנון העירייה בעניין תלונות שהגיעו למוקד. העירייה הסכימה כי טיפול במפגע צריך להתבצע בתוך זמן סביר והוסיפה כי היא שוקדת לייעול את מנגנון הטיפול בתלונות ואת רישומן במוקד העירוני.

המים הם משאב יקר במדינת ישראל. מהממצאים שהובאו בפרק זה עולה כי בתקופה שבה עוסקת הביקורת העירייה לא קיימה פיקוח ובקרה על הטיפול בתקלות בצנרת המים ולמעשה נתנה יד בעקיפין לבזבוז משאבים השייכים לציבור כולו.

סיכום

הביקורת שבוצעה בעיריית אלעד⁵³ חשפה ליקויים רבים, מרביתם חמורים במיוחד, בפעולותיה של העירייה בכל הנוגע לכיבוד הכללים הבסיסיים של מינהל ציבורי תקין - חוקיות, חיסכון ושקיפות; חלק מהפעולות נעשו שלא לפי הוראות מפורשות שבדין ואף שלא לפי החלטותיהם של הממשלה ושל שר הפנים והוראות חד-משמעיות של הגורמים המוסמכים במשרדו. פעולות אלה של העירייה, לא זו בלבד שהן מערערות את אמון הציבור בה לעניין תפקודה והאינטרסים המניעים אותה, אלא שבתחומים שונים - ובראשם בנושא החיבורים הבלתי חוקיים לחשמל - יש בהן כדי לסכן את בטיחות התושבים בעיר, עד כדי סכנה ממשית לחיים, לגוף ולרכוש.

53 רבות זו המשתקפת בפרק "היבטים בהתנהלות לשכות של ראשי רשויות מקומיות", עמ' 89-146 ובפרק "ביקורת פנימית ברשויות המקומיות", עמ' 178.

על העומדים בראשות העירייה להקפיד לקיים את הליכי קבלת העובדים לשורותיה לפי ההוראות, ההנחיות והתקנות שנקבעו בעניין זה ולפי עקרונות בסיסיים של מינהל תקין. כמו כן עליהם לתכנן מראש את רכישות הטובין והשירותים ולאפשר לזכיינים שונים להוזיל את מחירי השירותים הניתנים לעירייה, לייעל את הליך טיפולה בתלונות התושבים, לשתף פעולה עם רשויות החוק המוסמכות כדי לסלק או לפרק לאלתר את כל חיבורי החשמל הלא חוקיים בתחום שיפוטה.

על משרד הפנים מוטלת החובה לבדוק ביסודיות ובהקדם האפשרי את תפקודה של הנהלת עיריית אלעד ולהעמידה על חומרתן הרבה של התופעות שנגלו. על המשרד אף לעקוב בקפידה אחר הפעולות שהעירייה נדרשת לנקוט לתיקון הליקויים, וכן לנקוט כל צעד נוסף שיראה לנכון על מנת להבטיח תפקוד תקין וראוי של העירייה בתחומים שנבדקו, תוך ציות לחוק ולגורמים המוסמכים ושמירה על האינטרס הציבורי ועל בטיחותם של תושבי העיר.