

מבקרי עיבוד נתונים אוטומטי

אין ביקורת פנימית בנושאי עיבוד נתונים אוטומטי במינהל האזרחי ביהודה ושומרון. לדעת הביקורת, הקמת מערכות ממוחשבות בהיקף כה משמעותי, מחייבת ביקורת כזו. ביקורת שתלווה בשלב הראשון את תהליך הקמת המערכת, תתרום לצמצום המספר הרב של השגויים, ותפקח על נוהלי עבודה תקינים, ובשלב שני היא תפקח על עבודה תקינה במערכת הממוחשבת.



פרוייקט מיכון המינהל האזרחי ביהודה ושומרון ובחבל עזה מבוסס על מערכות מתקדמות וחדישות, שיאפשרו ניהול טוב יותר של ענייני המינהל האזרחי.

תוספת מערכות לפרוייקט, בלא שנעשתה הערכת השפעתן על עלות הפרוייקט, גרמה לאי בהירות בדבר המסגרת התקציבית הכוללת שלו. על הגורמים במינהל האזרחי ואצל מתאם הפעולות באזורים, לקבוע מסגרת תקציבית ברורה, ולהקפיד על פיקוח תקציבי.

על המינהל האזרחי לעדכן את מאגרי המידע השונים ביהודה ושומרון על ידי הגברת פעולות שונות, כגון בדיקת תעודות זהות, ורישום כלי רכב ונהגים, כדי להפיק מהמערכות את מירב התועלת.

מן ראוי שהמינהל האזרחי ימנה מבקר פנימי לנושאי עיבוד נתונים אוטומטי, נוכח היקפה של המערכת הממוחשבת המוקמת.

פעולות המועצה המקומית מעלה אפרים

ריכוז ממצאים

במארכ 1981 הוקנה ליישוב מעלה אפרים מעמד של מועצה מקומית. שטח השיפוט של המועצה משתרע על כ-4,000 דונם. ביולי 1989 היו במועצה כ-1,400 נפש.

א. הכנת התקציב של המועצה, ואישורו על ידי הממונה מטעם משרד הפנים בתום שנת הכספים, נוגדים את הכללים שנקבעו בתקנון המועצות המקומיות באזור יהודה ושומרון.

ב. רק בית עסק אחד בתחום המועצה הוא בעל רשיון עסק.

ג. המועצה לא דרשה מעמותה למוסיקה, שנתמכה על ידיה, דין וחשבון כספי ומאזנים שנתיים, ולא פיקחה עליה, כפי שקובע הנוהל למתן תמיכות על ידי רשויות מקומיות.

ד. בשנים 1986 עד 1988 לא היו למועצה הכנסות מגביית מספר אגרות, בהיעדר עדכון סכומים הנקובים בחוקי עזר מאושרים על ידי משרד הפנים. כמו כן לא קבע הממונה מטעם משרד הפנים בהודעה, כי עבירות על הוראות מסוימות בחוקי עזר של המועצה הן עבירות קנס. כתוצאה מכך נמנע מן המועצה לאכוף תשלום קנסות על דרך של ברירת קנס או ברירת משפט, בגין עבירות על חוקי העזר שלה.

ה. המועצה חתמה על חוזה לאספקת טובין עם חברה שאחד מחברי המועצה הוא אחד מבעליה, בלי שהחוזה אושר על ידי שני שלישים מחבריה ועל ידי הממונה, כפי שנדרש בתקנון.

ו. עד מועד סיום הביקורת לא התחבר אזור התעשייה למתקני הטיהור.

ז. המועצה חתמה עם אחת העובדות הסכס לסיום עבודתה; התנאי בהסכם המתייחס ל"חופשת ההסתגלות" מהווה תנאי פרישה חריג, בניגוד להנחיות מנכ"ל משרד הפנים.

ח. בחלק מהמקלטים הציבוריים הייתה חדירת מים, והם לא היו במצב תקין.



במאוס 1981 הוקנה ליישוב מעלה אפרים מעמד של מועצה מקומית, על פי צו בדבר ניהול מועצות מקומיות (יהודה ושומרון) (מס' 892), התשמ"א-1981.

שטח השיפוט של המועצה המקומית מעלה אפרים (להלן - המועצה) משתרע על כ-4,000 דונם. מתוך שטח זה נועדו לאזורי מגורים כ-1,200 דונם, ולשטח ציבורי פתוח כ-1,400 דונם. למוסדות חינוך ולמרכזי ספורט ותרבות נועדו כ-250 דונם, ולאזור מלאכה ותיירות כ-300 דונם. השאר נועדו לצרכים ולתכנון עתידיים. בתכנית המיתאר של היישוב, שאושרה למתן תוקף ביולי 1988, נקבע שיש לפתח את מעלה אפרים, כעיר המרכזית של בקעת הירדן והשיפולים המזרחיים של הרי שומרון. העיר תוכננה לקיבולת של כ-2,500 יחידות דיור.

המועצה פועלת על פי כללים שנקבעו בתקנון המועצות המקומיות (יהודה ושומרון), התשמ"א-1981 (להלן - התקנון). בחירות למועצה ולראש המועצה קוימו לראשונה ב-3.12.86. המועצה בחרה ארבע ועדות: לביטחון, לביקורת, למכרזים, ולמתן הנחות באגרות.

על פי צו בדבר רישום עיסקות במקרקעין מסוימים (יהודה ושומרון) (מס' 569), התשל"ה-1974, והתקנות שהותקנו על פיו, יש לרשום כל עיסקה במקרקעין, שעליה חל הצו בדבר רכוש ממשלתי ומקרקעין, שנחפסו לצרכים צבאיים או שנרכשו לצורכי ציבור. עד מועד סיום הביקורת, טרם החל רשם ההרשאות ברישום הדירות במעלה אפרים.

בחודשים מאוס עד יולי 1989 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על המועצה המקומית מעלה אפרים. נבדקו ביצוע התקציב הרגיל והבלתי רגיל; תהליך פיתוח העיר ואכלוסה; רישוי עסקים, ענייני עובדים, ומידת היערכותה של המועצה לשעת חירום, כולל אחזקת מקלטים.

קצב התהליך לפיתוח מעלה אפרים ואכלוסה

בשנות ה-80 המוקדמות החל להסתמן קיפאון באכלוסה ובפיתוחה של בקעת הירדן, כולל מעלה אפרים. ב-1982 מינה ראש הממשלה ועדה ממלכתית לפיתוח בקעת הירדן ולאכלוסה, בראשותו של פרופ' פוהורליס.

בדצמבר 1982 הגישה הוועדה האמורה לראש הממשלה את המלצותיה. במעלה אפרים המליצה הוועדה לקדם את הנושאים הבאים: (א) תעשייה: יש להקים מפעל ממלכתי במעלה אפרים, שישמש כמוביל. סביבו יקומו מפעלים ובתי מלאכה נלווים, ועבורם יש להקים מבנים להשכרה; (ב) שיכון ומבני ציבור: יש ליצור מלאי של 150 דירות להשכרה, בנוסף לבניית 100 דירות מגורים מדי שנה; (ג) תשתית ארגונית ומוסדית: יש להקים ביישוב מינהל ביצוע אזורי של משרדי ממשלה, והעומד בראשו ימונה על ידי ראש הממשלה.

על פי התכנית, אוכלוסיית העיר הייתה צפויה לגדול עד שנת 1986 ל-2,500 נפש (כ-600 משפחות). תחזית זו לא התממשה, כיוון שלא הוקצבו הסכומים שהתכנית ייעדה אותם לאזור. במועד סיום הביקורת ביולי 1989, הייתה אוכלוסיית מעלה אפרים כ-1,400 נפש, והם התגוררו בכ-300 יחידות דיור.

1. תכנית המיתאר, שכאמור אושרה למתן תוקף ביולי 1988, כוללת בתוכה רק את מבני יחידות הדירור שהוקמו ואת אלה שמתוכנן להקים ביישוב. התכניות המתכננות למבני ציבור ולמבנים אחרים שהוקמו, או שמתוכנן להקים באזור המסחרי, נמצאו במועד סיום הביקורת בתהליכי אישור.

2. בסמוך ליישוב מעלה אפרים ממוקם מחנה צבאי, על קרקע שהיא בתחום שיפוט של המועצה. במאס 1988 התקיים דיון במינהל האזרחי של אזור יהודה ושומרון. בדיון הועלו בעיות הנובעות מעבודות פיתוח שעושה צה"ל מסביב למחנה, ללא תיאום עם הפורום התכנוני של האזור, עבודות היוצרות מפגעים בטיחותיים וחזותיים. בעקבות הדיון, פנה המינהל האזרחי לצה"ל וביקש לבצע מדידה בשטח של המצב הקיים ולהעביר אליו את מפות המדידה. על המשך הטיפול בנושא לא הומצא לביקורת תיעוד.

ענייני כוח אדם ומינהל

כוח אדם. ביוני 1989 העסיקה המועצה 33 עובדים ישראלים, כולל עובדים במשרות חלקיות ועל פי שעות עבודה, ו-20 עובדי ניקיון וגינון על בסיס יומי. כמו כן מקבלת המועצה שירותים חיצוניים בענייני מינהל בתחומי הנהלת חשבונות וביקורת חשבונות וכן ייעוץ משפטי על פי חוזה התקשרות.

1. בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 13 מ-12.5.85 הודגשו המגבלות החלות על הרשויות המקומיות מכוח חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, ואשר לפיהן על הרשויות המקומיות להימנע מכל הסכם עם כלל העובדים, קבוצת עובדים, או עובדים בודדים, החורג ממה שהוסכם או הונהג בנוגע לכלל עובדי המדינה או באישור שר האוצר; כל הסדר או הסכם בטל אם הוא נוגד את האמור לעיל; הדבר אמור הן בנוגע לשכר והן בנוגע לתנאי פרישה. בפברואר 1984 הוציא הממונה על הרשויות המקומיות ביהודה ושומרון (להלן - הממונה) הנחיה הקובעת, כי על המועצות לנהוג לפי חוזרי מנכ"ל משרד הפנים ומנכ"ל משרד החינוך והתרבות, כל עוד אין סתירה בינם לבין התקנון.

באפריל 1987 נחתם בין המועצה לבין אחת העובדות הסכם לסיום עבודתה במועצה. בהסכם נקבע בין היתר, כי: (א) העובדת תסיים את עבודתה ב-2.4.88; (ב) שמונה חודשים לפני סיום העבודה תועלה העובדת בדרגת שכר אחת מעל הדרגה שהייתה לה באותה עת; (ג) במשך שבעת חודשי עבודתה האחרונים תימצא העובדת ב"חופשת הסתגלות" בשכר מלא; (ד) העובדת תקבל פיצויי פיטורין בשיעור של 100% ממשכורתה האחרונה.

העובדת קיבלה פיצויי פיטורין לתקופה שראשיתה 1.4.81, תאריך התחלת עבודתה, ועד 31.3.88, כלומר עבור שבע שנות עבודה. בנוסף לכך קיבלה עוד שבע משכורות בתקופת "חופשת ההסתגלות", בלי שהתקבל לכך אישור של הגורמים הנוגעים בדבר, כמתחייב מהוראות החוק.

הביקורת מעירה, כי התנאי בהסכם שנחתם עם העובדת, המתייחס למשך "חופשת ההסתגלות" מהווה על פניו תנאי פרישה חריג, בניגוד להנחיות מנכ"ל משרד הפנים.

2. חוזר החשב הכללי מנובמבר 1979 קובע, כי תשלום לעובדים בעלי רכב שירות או רכב אישי בעד השתתפות באגרות הרישוי ובביטוח, מותנה בכך שכן הזוג אינו מקבל השתתפות זאת במקום עבודתו. כמו כן, נקבע בחוזר, כי שני בני הזוג ביחד לא יקבלו בגין אותו רכב תשלום הוצאות קבועות העולה על הסכום שנקבע לדרגת ד' ניידות. התשלומים מותנים בקבלת הצהרה של העובד, שבה עליו לפרט את מקום עבודתו של בן הזוג ואת התשלומים שכן הזוג מקבל בעד נסיעותיו באותו רכב. המועצה אינה מתנה את השתתפותה באגרות רישוי ובביטוח לעובדים בעלי רכב שירות או רכב אישי, בחתימה על הצהרה כזו.

לדעת הביקורת, יש מקום שהממונה יאמץ את ההוראות שבחוזר האמור של החשב הכללי, ובייחוד בעניין חובת מתן הצהרה כאמור, ויורה לרשויות המקומיות באזור יהודה ושומרון לפעול על פיו. בעקבות הביקורת, בינואר 1990 ביקש הממונה מכל הרשויות המקומיות באזור לאמץ את התוכן של חוזר החשב הכללי.

3. עובדי המועצה זכאים לפנסיה תקציבית, ובאותם מקרים שבהם העובד פורש לפני מועד הזכאות לגמלאות, הוא זכאי לקבל פיצויים. המועצה אינה מייעדת בתקציבה השנתי סכומים הדרושים לכיסוי הוצאות לפיצויים ולגמלאות. התשלומים בגין הוצאות אלה היא נוהגת לזקוף בתור הוצאת שכר. לדעת הביקורת, מן הראוי שבתקציב המועצה ייקבע סעיף מיוחד בגין הוצאות אלה. בדצמבר 1989 הודיע משרד האוצר למשרד מבקר המדינה על דעת משרד הפנים, כי משרד הפנים ידאג להוצאת הנחיות מפורשות לכל הרשויות במטרה לקבוע סעיף תקציבי המיועד לפיצויים ולגמלאות.

4. רישום אינוונטר: ברשות המועצה ציוד ונכסים המפוזרים, בהתאם לצרכים, בכל מחלקותיה ומוסדותיה הרבים. לראשונה נערכה ספירת מצאי בקיץ 1988, אך לא נערכה בה השוואה בין המצאי לבין הרישומים המבוססים על חשבוניות הספקים ועל קליטת הציוד במחסן. לדעת הביקורת, על המועצה לערוך רישום וספירות מלאי על פי כללי המועצות המקומיות (קניות ומחסנים) (יהודה ושומרון) התשמ"ו-1986. לפי אותם הכללים, המלאי במחסנים ייבדק לפי סדר קבוע מראש, לפחות פעמיים בשנה.

הכנת התקציב ואישורו

תהליך הכנת התקציב במועצה הוא כדלקמן: הממונה מאשר למועצה מסגרת תקציבית בלתי מפורטת; בשנת הכספים 1988 אישר הממונה את המסגרת התקציבית רק בחודש יולי, ובמועד סיום הביקורת, ביולי 1989, עדיין לא אישר הממונה את המסגרת לשנת הכספים 1989. המועצה נוהגת לדון בהכנת הצעת תקציב מפורטת רק לאחר קבלת המסגרת התקציבית מהממונה. פירוש הדבר, שהדיון המפורט במועצה התקיים בשנתיים האחרונות רק במחצית השנייה של שנת התקציב.

בשנים 1987 ו-1988 אישר הממונה את הצעת התקציב שהגישה המועצה רק בתום שנת התקציב.

בתום שנת הכספים אישר משרד הפנים כיסוי חלק מהגרעונות, והיתרות נגררו לשנות הכספים הבאות. למשל, בתחילת שנת הכספים 1987 היה למועצה גירעון בתקציב הרגיל בסך 563,000 ש"ח, שעבר משנים קודמות. במהלך אותה שנה הצטבר גירעון נוסף שהסתכם ב-288,000 ש"ח. בס"ה הגיע הגירעון לכ-851,000 ש"ח, כ-43% מהתקציב. גודל המענק, שניתן על ידי משרד הפנים לכיסוי גירעון זה, הסתכם בכ-740,000 ש"ח.

הביקורת העירה, כי דרך הכנת התקציב, ואישורו בדיעבד על ידי הממונה בתום שנות הכספים, נוגדים את הכללים שנקבעו בתקנון, ומגבירים את הסיכונים לגרימת גרעונות בביצוע התקציב. אישור תקציב המועצה באיחור כה רב גורע ממשמעות התקציב כמסגרת לביצוע תקין של פעולות המועצה, ופוגע ביכולת הבקרה על פעולותיה התקציביות.

הוצאות המועצה

1. בשנת הכספים 1987 הסתכמו הוצאות המועצה במסגרת התקציב הרגיל בכ-2.5 מיליון ש"ח, לעומת 2.1 מיליון ש"ח בשנת הכספים 1985 (שני הסכומים במחירים של שנת הכספים 1988), כך שבתקופה האמורה נרשמה עלייה ריאלית בהוצאות בשיעור של 19%.

2. עמותה למוסיקה: על הרשויות המקומיות לפעול, בבואן לתת תמיכה למוסדות, על פי נוהל למתן תמיכות על ידי רשויות מקומיות (להלן - הנוהל), שהוכן על ידי ועדה בינמשרדית בראשות היועץ המשפטי לממשלה, ופורסם ברשומות במאי 1985. על פי הנוהל, גוף המבקש לקבל תמיכה מרשות מקומית יגיש, בין היתר, את הדו"ח הכספי המבוקר של הגוף לשנה קודמת, ואת התקציב או

את הצעת התקציב לשנת הכספים בעדה מתבקשת התמיכה, כולל פירוט מלא של ההכנסות. ראש הרשות המקומית יטיל על עובד או עובדים מעובדי הרשות לפקח על הגוף הנתמך. הפיקוח יתבסס על קבלת דיווחים תקופתיים ודו"חות ביצוע מן המוסדות הנתמכים.

עד שנת 1988 פעלה ביישוב עמותה למוסיקה, שנתמכה על ידי המועצה. מטרתה של העמותה הייתה לאפשר לילדי המועצה המעוניינים בכך ללמוד מוסיקה בהדרכת מורים מקצועיים. ב-1988 התברר שלעמותה הצטברו גרעונות בסכומים ניכרים, אך מאחר שהעמותה לא ניהלה חשבונות בצורה תקינה משך זמן רב, קיימת רק הערכה של גודל הגירעון. לפי הערכת גזבר המועצה מאוגוסט 1988, מגיע הגירעון לכ-80,000 ש"ח, מזה 30,000 ש"ח חוב למס הכנסה, 35,000 ש"ח חוב לבנקים בגין ריבית על משיכות יתר, והשאר - לתשלום משכורות ופיצויים למורים.

באוגוסט 1988 נחתם הסכם בין המועצה לבין העמותה, ולפיו הוחלט להפסיק את פעילותה של העמותה. במסגרת הסכם זה מכרה העמותה את כלי הנגינה שברשותה למועצה במחיר של 25,000 ש"ח. תמורה זו שימשה לתשלום המשכורות והפיצויים המגיעים למורים. ראש המועצה מסר לביקורת, שבכוונת המועצה לשלם את יתר חובות העמותה.

תמיכות המועצה בעמותה מ-1985 ועד שהופסקה פעולתה ב-1988, בסכומים מותאמים לשנת 1988, מסתכמות בכ-180,000 ש"ח. הביקורת העלתה, כי המועצה לא קיימה פיקוח וביקורת חשבונות כלשהם על העמותה, ובמשך שנים לא דרשה ולא קיבלה ממנה דין וחשבון כספי ומאזנים שנתיים.

בית ספר תיכון אזורי מקיף

במעלה אפרים בית ספר על יסודי אזורי בבעלות עמותה, שהוקמה על ידי המועצה ועל ידי המועצה האזורית בקעת הירדן. בהסכם שנחתם ב-1986 בין שתי המועצות נקבע, כי העמותה תנהל את החטיבה העליונה (כיתות י', י"א, י"ב), וניהולה יהא באחריות מלאה של שתי המועצות באופן שווה.

בעקבות השגות ותלונות, שהגישו המועצה האזורית בקעת הירדן ואנשי ציבור אחרים, על תפקודה של הנהלת בית הספר, החליט משרד החינוך והתרבות במאסר 1989 למנות ועדה, שתבדוק את השתלשלות האירועים ואת דרך תפקודה של הנהלת בית הספר.

הוועדה הגישה את ממצאיה בסוף מאי 1989. בדו"ח הוועדה צוין, בין היתר, כי הוועד המנהל התכנס לעתים רחוקות מאוד; עבודתו למעשה משותקת, ואין עדיין תקציב מאושר לעמותה; שיתוף הפעולה בין השותפים בעמותה הוא לקוי, ופוגע בתפקוד היום יומי של בית הספר; קיימים קשיים בהשגת מורים, וכתוצאה מכך שיעורים מתבטלים, נעשים שינויים במערכת השעות, ללא כל תיאום עם מערכת ההסעות הקבועה; מגרש הספורט, הספרייה ומתקנים אחרים של בית הספר אינם מנוצלים כראוי ותפקודם לקוי. באוקטובר 1989 הודיעו המועצה והמועצה האזורית בקעת הירדן למשרד מבקר המדינה, כי החל משנת הלימודים שנפתחה בספטמבר 1989, מונה מנהל חדש, שאמור לפתור את הבעיות שהועלו בדו"ח הוועדה.

תקציב בלתי רגיל

תקציב בלתי רגיל של מועצה מקומית כולל את אומדן התקבולים והתשלומים לפעולות חד-פעמיות. בשנת הכספים 1988 אושרו למועצה מענקים והקצבות בסך של כ-800,000 ש"ח. במסגרת זאת אישר משרד הפנים למועצה לקבל הלוואות מבנקים בסך 480,000 ש"ח, שמתוכם 355,000 ש"ח נועדו לעבודות פיתוח ולרכישות, והשאר, 125,000 ש"ח לכיסוי חלקי של גרעונות בתקציב הרגיל.

לפי דין וחשבון כספי לשנת 1987 שהוציאה המועצה, היו בביצוע בשנה זו 39 עבודות, 21 מתוכן הסתיימו באותה שנה. חלק מהעבודות הסתיימו בעודף.

בהנחיות רואי חשבון של הערירות נקבע, כי אם נוצר עודף סופי בפרויקט שהסתיים, יועבר העודף ל"קרן לעבודות פיתוח בעתיד". מטרת הקרן היא לאפשר לרשות לאגור כספים שהיא גבתה, עבור ביצוע עבודות פיתוח בעתיד. הביקורת העלתה, כי עד למועד סיום הביקורת טרם פתחה המועצה קרן לעבודות פיתוח בעתיד. על המועצה להקים קרן כאמור, שרק לה ניתן לזקוף את העודפים שנוצרו בתקציבים בלתי רגילים, ורק דרכה ניתן להעביר כספים אלה למימון תקציבים בלתי רגילים.

חוקי עזר

1. אישור חוקי העזר ועדכון הסכומים הנקובים בהם: על פי התקנון מוסמכת המועצה להוציא חוקי עזר לניהול ענייני המועצה, בין השאר בתחומי הגבייה, מניעת מפגעים סביבתיים ועוד. חוקי עזר אלה מקבלים תוקף רק עם אישורו של הממונה.

בדיוני המועצה, שהתקיימו באפריל 1988, ציין היועץ המשפטי של המועצה, שהמועצה התקינה בשנים 1982 ו-1983 חוקי עזר בתחומים השונים, והם הועברו לאישורו של הממונה. חלק מחוקי העזר אושרו על ידי הממונה רק כעבור שנתיים וחצי עד שלוש שנים. כתוצאה מכך, איבדו התעריפים שהיו נקובים בחוקים מערכם הריאלי.

בשנת הכספים 1985 היו למועצה הכנסות מגביית אגרות מים, ביוב, שילוט ועוד. מהבדיקה עולה, כי בשנים 1986 עד 1988 גבתה המועצה רק בגין אגרות לביוב, ואילו שאר האגרות לא נגבו, בהיעדר תעריפים מעודכנים בחוקי עזר, כאמור. רק בפברואר 1989 אישר הממונה עדכון התעריפים בחוקי עזר אלה.

2. עבירות קנס: על פי סעיף 92' שהוסף לתקנון ביולי 1986, רשאי הממונה לקבוע בהודעה, כי עבירה על הוראה פלוגית בחוק עזר של מועצה מקומית היא עבירת קנס; בהודעה כאמור יקבע הממונה לכל עבירת קנס דרגת קנס, וכן יקבע את שיעור הקנס לכל דרגת קנס, ובלבד ששיעור הקנס לא יעלה על הסכום הקבוע בסעיף 26' לפקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש), התשכ"ה-1965, כפי תוקפו בישראל מעת לעת.

לצורך פרסום ההודעה על ידי הממונה כאמור, העביר היועץ המשפטי של המועצה לממונה, כבר במאי 1986, את רשימת חוקי העזר של המועצה ואת סעיפי העבירות, תוך כדי ציון גובה הקנס המוצע בגין כל עבירה. עד מועד סיום הביקורת, אף שחלפו שלוש שנים מאז העברת הרשימה, לא פרסם הממונה הודעה. כתוצאה מכך, נמנע מהמועצה לפעול על דרך של הפעלת ברירת קנס או ברירת משפט בגין עבירות על חוקי העזר שלה.

מהאמור לעיל יוצא, כי חל פיגור משמעותי בטיפול הממונה בחוקי עזר של המועצה ובפרסום ההודעה בדבר היותה של עבירה עבירת קנס; פיגור שלא הייתה לו הצדקה.

התקשרויות

1. באוקטובר 1989 מסרה המועצה הזמנה לאספקת שישה מזגנים במחיר כולל של 19,722 ש"ח (כולל מע"מ) לחברה, שאחד מבעליה הוא סגן ראש המועצה. הצעה שהתקבלה מחברה אחרת הייתה גבוהה יותר.

התקנון קובע, כי תאגיד שיש בו לחבר מועצה חלק העולה על 10% בהונו או ברווחיו, לא יהיה צד לחוזה או לעסקה עם המועצה. הוראה זו לא תחול, בין היתר, על חוזה או על עסקה שהמועצה, ברוב של שני שלישים מחבריה ובאישור הממונה, התירה ובתנאים שהתירה.

הביקורת העלתה, שההזמנה לא אושרה על ידי שני שלישים מחברי המועצה ועל ידי הממונה. בעקבות הביקורת, ביטלה המועצה את ההזמנה.

2. בחוזים שבין המועצה לבין קבלנים, המהווים חלק בלתי נפרד ממסמכי המכרז, קיים סעיף, שלפיו רשאית המועצה להקדים תשלומים לקבלן לפי ראות עיניה, ובכל עת שתמצא לנכון; לכל תשלום יידרש הקבלן למסור ערבות בנקאית בהתאם. מאחר שנוסח הסעיף בחוזה אינו קובע את שיעורי המקדמות ואת עיתוין, עלול הדבר לגרום להתדיינות בין הצדדים לאחר הזכייה במכרז. לדעת הביקורת, יש מקום שהמועצה תפעל לשינויים המתחייבים בנוסח סעיף זה, תוך כדי פירוט סדרי התשלומים.

3. הקמת אולם ספורט. בינואר 1984 פרסמה המועצה מכרז פומבי לבניית אולם, שימשם לפעילויות ספורט ולאירועי תרבות. ההצעה שזכתה הייתה הזולה ביותר, בכ-30% משאר ההצעות.

בדיונים שנערכו בוועדת המכרזים, לפני קבלת ההחלטה למסור את העבודה לקבלנים, הביעו חלק מחברי הוועדה חששות וספקות בקשר לכושרם המקצועי, לניסיונם הקבלני וליכולתם הכספית לבצע את העבודה. בחוזה שנחתם עם הקבלנים נקבע, שתחילת העבודה תהיה באפריל 1984, היא תימשך 16 חודשים, ותסתיים באוגוסט 1985. היקף העבודה בעת מסירת העבודה היה שווה ערך לכ-760,000 דולר.

מתחילת הביצוע התעוררו בעיות עם הקבלנים בקשר לאי עמידה בלוח זמנים, אי נוכחות של אחד הקבלנים באתר העבודה, קשיים כספיים שנקלעו אליהם ועוד. בסוף 1984 הופסקה העבודה באתר. עד אז שילמה המועצה לקבלנים סכום שווה ערך לכ-180,000 דולר. הצדדים הסכימו להעביר את הנושא לבוררות. על פי פסק הבוררות, שניתן בספטמבר 1985, חויבו הקבלנים לשלם למועצה סכום שווה ערך לכ-70,000 דולר.

הקמת הבניין הסתיימה רק ב-1987, לאחר שהמועצה מסרה חלק מהעבודה שנותרה לקבלנים אחרים, שזכו במכרז זוטא, וביצעה בעצמה את השאר. לפי דו"ח ביקורת, שערך רואה חשבון מטעם משרד הפנים במסגרת הסדרי הקונסולידציה, הסתכמו ההוצאות בפועל על העבודות עד מארס 1987 בכמיליון דולר. עלות זו איננה כוללת את בניית מגרשי הטניס, שהייתה כלולה בחוזה המקורי במחיר שווה ערך לכ-90,000 דולר.

ביצוע הפרוייקט התעכב קרוב לשנתיים, אף שבתקופה זו יכול היה פרוייקט כזה לתרום להתפתחות היישוב. הפיגור הבלתי הכרחי גרם נזק כפול: ליישוב חסר אולם ספורט, ועלות הפרוייקט הייתה גבוהה יותר.

אספקת מים ואיכותם

במארס 1987 סקרה נציבות המים את מצב מתקני הביוב והעריכה את סיכוני הזיהום למי תהום ביישוב בקעת הירדן, כולל מעלה אפרים. אשר למעלה אפרים צוין בדו"ח, שקולחי אזור התעשייה זורמים על פני השטח, ומחלחלים למעמקי הקרקע, ואילו קולחי היישוב שאמורים היו להגיע למתקני הטיהור הקיימים, זורמים על פני השטח עקב פריצות בקו הביוב. מתקני הטיהור (אגני החמצון) היו מכוסים צמחייה עבותה, ולא היו מתוחזקים כלל. בדו"ח גם צוין, כי בשום מקום בבקעה כולה, לא היו פתרונות לסילוק הקולחים ולניצולם להשקיה חקלאית.

בעקבות דו"ח נציבות המים, ביצעה המועצה תיקונים מידיים ואחזקה מונעת בצינור המוביל את קולחי היישוב לאחד ממתקני הטיהור, ובמתקן עצמו, והסירה את הצמחייה שכיסתה אותו.

במועד סיום הביקורת המשיכה המועצה לבצע תיקונים ואחזקה מונעת, וגם ביצעה עבודות לייבוש ולגירוד של רצפת מתקן שני, לצורך הכנתה לאטימה בריעות. עד מועד סיום הביקורת עדיין לא חובר האזור התעשייתי למתקני הטיהור.

כבר ב-1985 המליצה נציבות המים לבדוק בהקדם את האפשרות לניצול הקולחים להשקיה חקלאית, וכאמור חזרה על כך גם בסקר שערכה ב-1987. עד למועד סיום הביקורת לא חל שינוי במצב, והמים היוצאים ממתקני הטיהור לאחר החמצון נשפכים לתוך הוואדי. לדעת הביקורת,

בהתחשב בהשלכות הכלכליות של ניצול המים להשקיה חקלאית, על המועצה לבחון את האפשרות לביצוע ההמלצה בהקדם האפשרי.

רישוי עסקים

לפי התקנון, משמש ראש המועצה, או מי שהוסמך על ידיו לכך, כרשות רישוי לעסקים טעוני רישוי בתחום המועצה. עוד נקבעו בתקנון הוראות שונות להסדרת רישוי של עסקים בתחום המועצה. קודם למתן רישיון עסק, נדרשים בדיקה ואישור מוקדמים, בין היתר, של מוסדות הבריאות.

באזור התעשייתי והמסחרי שבתחום המועצה קיימים בתי מסחר ובתי מלאכה ותעשייה, שעל פי התקנון הם טעוני רישוי, אך רק בית עסק אחד הוא בעל רישיון עסק.

היערכות המועצה לשעת חירום

1. באוקטובר 1970 פרסם מטה מל"ח ארצי, שליד ועדת מל"ח עליונה, קובץ הנחיות "תכנון, ארגון ותפעול ברשות המקומית" (להלן - ההנחיות). על פי ההנחיות, ועדת מל"ח מקומית הינה גוף המופקד על קידום ההכנות של המשק האזרחי לשעת חירום בתחום האחריות של הרשות המקומית. כחברים בוועדת מל"ח מקומית יתמנו רק אנשים הפטורים משירות ביטחון. ברשויות המקומיות ביהודה ושומרון רוב הגברים הם צעירים חייבי שירות. לעתים מגיעות הרשויות המקומיות להסדרים עם צה"ל להצבת אנשי היישובים בהגנה המרחבית (הגמ"ר) באזור, כך שיוכלו גם להפעיל את מערך המל"ח באותן הרשויות.

בדצמבר 1988 ערכה ועדת מל"ח מחוז ירושלים ביקורת כוננות בוועדה המקומית של היישוב, בדו"ח הוועדה המחוזית צוין, כי נציגויות הוועדה המקומית מאוישות על ידי ממלאי תפקידים שחלקם חייבי גיוס. באוקטובר 1989 הודיע מטה מל"ח בפקוד מרכז למשרד מבקר המדינה, כי לאור הביקורת על היערכות מערך מל"ח בהתיישבות היהודית ביהודה ושומרון (דו"ח שנתי 39, עמ' 807) התקיימו מספר דיונים, אשר בעקבותיהם ניתנה הנחיה לראשי המטות בפקוד המרכז ובפקוד הדרום לאפשר, שבשעת חירום יטפלו אנשי הגמ"ר בנוסף לתפקידי הגמ"ר גם בנושאי מל"ח ביישובים. במעלה אפרים פועלים לפי הנחיה זו.

ועדת מל"ח מחוז ירושלים גם המליצה בדצמבר 1988 לרכוש מחסן לאחסון ציוד מל"ח ומערכות אב"כ, צנרת ואביזרים למים וביוב, רתכת חשמלית ומשאבות למים ולבוץ. במהלך הביקורת רכשה המועצה מחסן טרומי, והכינה אותו לקליטת ציוד מל"ח, כולל מערכות אב"כ. במועד סיום הביקורת ביולי 1989, חסרו עדיין במחסן שאר הפריטים שהומלץ לרכושם.

2. אחזקת מקלטים. על פי חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951, על הרשות המקומית לאחזק את המקלטים הציבוריים על ציודם במצב שיאפשר את השימוש בהם בכל עת. בהיעדר צווים של מפקד האזור, פועלות הרשויות המקומיות לפי הוראות חוק זה גם באזור יהודה ושומרון. ברשות המועצה המקומית 48 מקלטים ציבוריים. בינואר 1989 ערכו מהנדס המועצה וקצין הביטחון סיור, כדי לעמוד על תקינות המקלטים ומצב אחזקתם. בדו"ח המסכם שהגישו צוינו פגמים במספר מקלטים. הבעיה העיקרית שהועלתה היא חדירת מים לתוך המקלטים, בעיקר מי גשמים עקב ניקוז גרוע. כתוצאה מההצפות גם מערכות המים והחשמל היו בלתי תקינות.

במאי 1989 ערכה הביקורת סיור בכמה מהמקלטים ונמצא, כי חלקם היו עדיין מוצפים במים. במקלט אחד נמצא, כי המגן העליון (שכפץ) היה במצב של התמוטטות, והחזרתו למצב תקין מחייבת טיפול יסודי.



המועצה המקומית מעלה אפרים מספקת לתושבים שירותים ברמה סבירה. עם זאת, על המועצה ועל הממונה מטעם משרד הפנים לפעול לתיקון הליקויים שהועלו בדו"ח בתחומים שונים, כגון: הכנה ואישור התקציב בזמן, כפי שנקבע בתקנון (שכן אישור התקציב באיחור גורע ממשמעות התקציב כמסגרת לביצוע תקין של פעולות המועצה); פיקוח וביקורת על הגופים הנתמכים על ידיה; ביצוע כל ההליכים הדרושים לאכיפת ההוראות לעניין קנסות, בגין עבירות על חוקי העזר של המועצה; ורישוי העסקים הקיימים בתחום המועצה.