

עיריית אלעד

היבטים בהתנהלות העירייה

תקציר

רקע כללי

אלעד הוקמה בשנת 1998 כמועצה מקומית, ובשנת 2007 ניתן לה מעמד של עיר. לעיר צביון דתי-חרדי. שטח השיפוט של עיריית אלעד (להלן - העירייה) הוא כ-3,500 דונם. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בסוף שנת 2016 התגוררו בתחומה כ-45,850 תושבים. העירייה מדורגת ברמה 2 מתוך 10 בדירוג החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה¹. ראש העירייה הרב ישראל פרוש נבחר בבחירות המקומיות שהתקיימו באוקטובר 2013.

בסוף שנת 2011 פרסם משרד מבקר המדינה דוח ביקורת על תפקודה של העירייה²: "עיריית אלעד - קבלת עובדים, הזמנת שירותים ורכישת טובין, טיפול בתשתיות מים וחשמל".

פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2016 עד מרץ 2017 בדק משרד מבקר המדינה את התנהלות העירייה בתחומים האלה: השתתפות העירייה בתכנית לפיתוח התחום הארגוני ותחום הכספים; קבלת עובדים; ניהול נכסי העירייה והקצאת מקרקעין ללא תמורה; אכיפת גביית ארנונה; מתן הנחות בארנונה לזכאים. בדיקות השלמה בעירייה ובמשרד הפנים נערכו ביוני 2017.

הליקויים העיקריים

יישום חלקי של תכנית לפיתוח התחום הארגוני ותחום הכספים

משרד הפנים מימן והפעיל בעירייה בשלהי שנת 2014 תכנית להעצמת התחום הארגוני ותחום הכספים ולפיתוחם (להלן - התר"ת). לתכנית מונה צוות היגוי עירוני. בראשו עמד עוזרו של ראש העירייה, והשתתפו בו מנהלי

1 היישובים בארץ נחלקים לעשרה אשכולות לפי רמתם החברתית-כלכלית. היישובים ברמה הגבוהה ביותר מדורגים באשכול העשירי, והיישובים ברמה הנמוכה ביותר מדורגים באשכול הראשון.

2 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010 (2011), עמ' 863.

אגפים, נציגה של חברת הייעוץ הארגוני שהעסיקה העירייה, ונציגים של המפעם האזורי. מנהלת אגף משאבי אנוש בעירייה לא נכללה בצוות ההיגוי ולא זומנה לפגישות צוות ההיגוי, ולפיכך לא השתתפה בדיונים הנוגעים למבנה הארגוני של העירייה ולהגדרות העיסוקים של עובדיה.

העירייה לא איישה משרות המחויבות על פי דין: לא נערך מכרז לממונה על שירותי חירום וביטחון לעירייה ולא מונה אדם לתפקיד; לא מונה מנהל רכש ואספקה לעירייה; לא הושלמו תהליכי שינוי המבנה הארגוני והגדרת העיסוקים בעירייה; מנהלי האגפים לא בנו תכנית עבודה מקושרת תקציב לשנת 2017.

ליקויים בהליכי קבלת עובדים ואיוש משרות

מאפריל 2014 עד מועד סיום הביקורת נמנעה העירייה מלאיish את תפקיד מנכ"ל העירייה או את תפקיד מזכיר העירייה. עוזר ראש העירייה, המועסק במשרת אמון, לא עמד בדרישות לתפקיד מנכ"ל העירייה על פי קובץ העיסוקים של משרד הפנים, ואף על פי כן בצע משימות אשר בעיריות אחרות הן באחריות מנכ"ל העירייה. משרד הפנים לא וידא שהעירייה תתייחס להערות בנושא בדוח הביקורת שלו על עיריית אלעד מינואר 2016 ושהיא תפעל לאיish אחת ממשרות אלו. רק ביוני 2017, בעקבות הביקורת, אישרה מועצת העירייה את המלצת ועדת המכרזים למינוי עובדים בכירים להעסיק עובד בתפקיד מנכ"ל העירייה.

העירייה לא הקפידה להעסיק עובדים בהתאם להוראות החוק, הפסיקה ונוהלי משרד הפנים: היא לא הקפידה למלא את הוראות הליכי המכרז; לא השלימה את תהליך ניתוח העיסוקים ולא הגדירה הגדרות תפקידים ברורות. כך הועסקו עובדים בלא שיעמדו בדרישות הקבועות לתפקיד בקובץ ניתוח העיסוקים; עובדים הועסקו כממלאי מקום תקופות ארוכות יותר מהמותר ונקלטו כעובדים קבועים בתפקיד שהם שימשו בו ממלאי מקום.

מועצת העירייה אישרה פה אחד לפקיד דוברות העירייה לעבוד בעבודה נוספת מחוץ לעירייה, במערכת עיתון השייך למשפחתו של ראש העירייה, אף שלא הובאו לפניו נתונים על העבודה האחרת ואף שלא קדם להחלטה כל דיון במועצה. כמו כן, העובד לא נבחר לתפקיד בעירייה בהליך שוויוני ושקוף.

הסדרה חלקית של הקצאת מקרקעין

אין בעירייה מסגרת ארגונית לטיפול בנכסיה ואין בה בעל תפקיד הממונה על ניהול הנכסים; אין לעירייה מידע מלא ומדויק על נכסיה. בין השאר הדבר משפיע על יכולתה של העירייה לטפל בשימושים הנעשים בהם.

העירייה לא מילאה אחר הדרישות המצוינות בנוהל ההקצאות שקבע משרד הפנים: תכנית האב לא עודכנה מאז גובשה בתחילת עשור זה, והיא אינה מתאימה לצורכי העיר; המידע המפורסם בספר ההקצאות חסר וחלקי.

העירייה לא הסדירה את השימושים במרבית הנכסים הציבוריים המשמשים כבתי כנסת.

במשך שנים העירייה אינה גובה דמי שימוש בקרקע מהמשתמשים ב-14 מבנים יבילים שהוצבו במתחם שבבעלותה; מחצית מהמבנים היבילים צברו במשך השנים חובות ארנונה בסך עשרות ואף מאות אלפי ש"ח. יתרת החוב לסוף שנת 2016 לאותם מבנים היא חצי מיליון ש"ח בקירוב.

העירייה אפשרה להפעיל חמישה אולמות אירועים בתוך בתי כנסת הנמצאים בנכסים ציבוריים, ואלו הושכרו תמורת תשלום לכל דורש. כל זאת בניגוד לנוהל ההקצאות ובלא שבתי הכנסת קיבלו היתר לשימוש חורג או רישיון עסק. לאולמות האירועים נצברו חובות ארנונה במשך שנים; העירייה לא פעלה כנדרש לגבות דמי שכירות בגין השימוש בנכסיה כאולמות אירועים.

העירייה אינה מפקחת על מילוי התנאים להקצאת הנכסים ועל השימוש הנעשה בהם. כל שכן, היא אינה מפקחת על שימושים שנעשים בנכסים שטרם הוסדרו כדין.

ליקויים באכיפת גביית ארנונה

במשך יותר מארבע שנים מאז שהתקשרה העירייה עם חברת גבייה, היא לא קבעה נוהל עבודה מפורט המתייחס לכל פעולות הגבייה שתבצע חברת הגבייה ולאישורים שיידרשו לכל פעולה. במרץ 2016, בעקבות דוח ביקורת משרד הפנים, גיבשה העירייה נוהל בנושא "ביטול עיקולים ועצירת הליכי אכיפה". דוח זה חלקי, אינו מפורט, ואין בו כדי להבהיר את סמכויות הגבייה של חברת הגבייה.

המנהל מטעם חברת הגבייה מעביר את החייבים לטיפול משפטי חיצוני על סמך דעתו בלבד, בלא כל מעורבות של גזבר העירייה, של מפקח הגבייה או של כל גורם מקצועי אחר בעירייה.

היעדר כללים אחידים למתן הנחות בארנונה לזכאים

מאז שלהי העשור הקודם לא נעשה סקר נכסים בתחום שיפוטה של העירייה, ולכן בסיס המידע הנמצא ברשות מערך הגבייה של העירייה אשר לנכסים הקיימים בתחומה אינו מעודכן. כפועל יוצא מכך, מסי הארנונה וההנחות מארנונה חושבו על בסיס נתוני מדידה לא מעודכנים.

בשנת 2016 הוגשו לעירייה בקשות להנחה בארנונה גם לאחר שחלף המועד האחרון שהיא קבעה להגשת הבקשות. מפקח הגבייה אישר לכמה מהמבקשים את ההנחה בדיעבד, מתחילת השנה, בלא לנמק בפירוט את החלטתו בכתב, כנדרש.

ועדת הנחות מאשרת הנחות בארנונה למטופלי פריון - בני זוג חשוכי ילדים העוברים טיפולי פוריות - שלא על פי אמות המידה שנקבעו בתקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993. על פי תקנות אלו יש להעניק את ההנחה על פי הוצאות חריגות גבוהות במיוחד שנגרמו למחזיק בנכס בשל טיפול רפואי, אך הוועדה כלל אינה מביאה בחשבון את גובה ההוצאות שנגרמו למטופלי הפריון בקביעת זכאותם להנחה. בפועל, הוועדה קבעה אמות מידה על פי שיקול דעתה, שאין בסמכותה לקבוע ובחריגה מכל דין, שלפיהן שיעור ההנחה למטופלי פריון ייקבע כנגזרת ממספר שנות נישואיהם של בני הזוג וממספר הילדים שהם לכאורה יכלו להספיק להביא לעולם בשנים שהם נשואים.

ההמלצות העיקריות

על משרד הפנים והעירייה לעשות כל שביכולתם כדי שהיעדים של שינוי המבנה הארגוני והסדרת הגדרות התפקידים בעירייה יושלמו ויושמו בהקדם.

על העירייה לאייש משרות פנויות במועמדים מתאימים על סמך כישוריהם המקצועיים בלבד, משיקולים ענייניים, בהליך שוויוני ושקוף ובתוך שהיא מקיימת את כל הוראות הדין והעקרונות הבסיסיים של המשפט הציבורי ושל מינהל תקין.

על העירייה לפעול לאיתור כל נכסיה ולרישום מלוא זכויותיה במקרקעין; לנהל פנקס מעודכן של כלל הזכויות במקרקעין השייכים לה; לפעול לריכוז כל הטיפול בנכסיה בידי גורם אחד.

על העירייה להשלים את עדכון ספר ההקצאות ולרכז בו את המידע על כלל ההקצאות בתחומה.

על העירייה לפעול להסדרת השימושים שטרם הוסדרו - בעיקרם שימושים במבני ציבור המשמשים כבתי כנסת; עליה לפעול בלא דיחוי לפינוי גופים המחזיקים שלא כדין בנכסיה; עליה לבחון את חוקיות השימוש באולמות האירועים בבתי הכנסת ולגבות מהם את מלוא התשלומים המגיעים לה - דמי שכירות וחובות שהם צברו בגין תשלומי ארנונה. כמו כן, עליה למנוע מהם להמשיך להשתמש בנכסים אלו בניגוד לחוק ולתנאי ההקצאה.

על העירייה לעדכן את הנוהל הקיים בנושא גביית חובות מחייבי ארנונה ומחייבים בכלל. כמו כן, עליה לעדכן את בסיס נתוני מערך הגבייה.

על העירייה להקפיד לממש את הזכויות המוקנות לה בדיון - הן במישור המינהלי הן במישור המשפטי - לגביית התשלומים המגיעים לה מחייבים.

על ועדת ההנחות לאשר מתן הנחות על פי סמכותה בלבד, בהתאם לקבוע בדיון.

סיכום

ממצאי הביקורת העלו ליקויים מהותיים בנוגע להתנהלותה של העירייה בתחומים שנבדקו: בנושא התר"ת - העירייה לא יישמה את כל השינויים הנדרשים בתכנית, ולכן לא השיגה את יעדיה; בנושא קבלת עובדים - משרות בעירייה אוישו בהליכים בלתי תקינים ובתוך פגיעה באינטרס הציבורי, שלפיו יש לבחור עובדים על פי עקרונות המינהל הציבורי התקין, השוויון, השקיפות והתחרותיות; בנושא הקצאת מקרקעין - היעדר מידע מלא ומדויק על כל זכויות העירייה בנכסיה, אי-הסדרת השימושים הנעשים ברבים מהנכסים, בעיקר בבתי כנסת, והיעדר פיקוח ובקרה על הנכסים ועל סוג השימוש הנעשה בהם פוגעים בשוויון ההזדמנויות בין מבקשי הנכסים. מצב זה מעלה חשש כי אין השימושים הנעשים היום בנכסים עונים בהכרח על צורכי הציבור; בנושא מתן הנחות מארנונה - מתן הנחות שלא כדין פוגע הן בשוויון הן בקופה הציבורית.

על העירייה והעומד בראשה ומועצת העירייה, הפועלים כנאמני ציבור, לגלות אחריות ציבורית ולהקפיד על עקרונות המינהל הציבורי התקין. עליהם לפעול לאלתר לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה ולהפיק את הלקחים הנדרשים על מנת שלא יישנו.

מבוא

אלעד הוקמה בשנת 1998 כמועצה מקומית, ובשנת 2007 ניתן לה מעמד של עיר. לעיר צביון דתי-חרדי. שטח השיפוט של עיריית אלעד (להלן - העירייה) הוא כ-3,500 דונם. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בסוף שנת 2016 התגוררו בתחומה כ-45,850 תושבים. העירייה מדורגת ברמה 2 מתוך 10 בדירוג החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה³.

תקציבה של העירייה לשנת 2016 היה כ-176.7 מיליון ש"ח. העירייה נהנתה מעודף תקציב בשנים 2015 (17,000 ש"ח) ו-2016 (8,000 ש"ח)⁴. בסוף שנת 2016 היה גירעונה המצטבר בתקציב הרגיל קרוב ל-8.8 מיליון ש"ח⁵.

ראש העירייה מר ישראל פרוש נבחר בבחירות המקומיות שהתקיימו באוקטובר 2013. לראש העירייה סגן אחד בשכר וסגן אחד בתואר, וכן ממלא מקום בשכר. במועצת הרשות מכהנים 15 חברים, ובכלל זה ראש העירייה.

בסוף שנת 2011 פרסם משרד מבקר המדינה דוח ביקורת על העירייה⁶: "עיריית אלעד - קבלת עובדים, הזמנת שירותים ורכישת טובין, טיפול בתשתיות מים וחשמל" (להלן - הדוח הקודם).

בשנת 2015 קיים משרד הפנים ביקורת על התנהלות העירייה במגוון תחומי פעילות. ממצאי הבדיקה רוכזו בדוח ביקורת מטעם משרד הפנים מינואר 2016 (להלן - דוח ביקורת משרד הפנים). הדוח התקבל בעירייה בפברואר 2016.

פעולות הביקורת

בחדשים ספטמבר 2016-מרץ 2017 בדק משרד מבקר המדינה את התנהלות העירייה בתחומים האלה: השתתפות העירייה בתכנית לפיתוח התחום הארגוני ותחום הכספים; קבלת עובדים; ניהול נכסי העירייה והקצאת מקרקעין ללא תמורה; אכיפת גביית ארנונה; מתן הנחות בארנונה לזכאים. בדיקות השלמה בעירייה ובמשרד הפנים נערכו ביוני 2017.

3 היישובים בארץ נחלקים לעשרה אשכולות לפי רמתם החברתית-כלכלית. היישובים ברמה הגבוהה ביותר מדורגים באשכול העשירי, והיישובים ברמה הנמוכה ביותר מדורגים באשכול הראשון.

4 בשנת 2015 היו הכנסות העצמיות של העירייה כ-52.8 מיליון ש"ח (64% מהכנסותיה), והכנסותיה ממענקים כלליים ומיוחדים כ-29.2 מיליון ש"ח (36% מהכנסותיה). בשנת 2016 היו הכנסות העצמיות של העירייה כ-53.7 מיליון ש"ח (62% מהכנסותיה), והכנסותיה ממענקים כלליים ומיוחדים היו כ-33.5 מיליון ש"ח (38% מהכנסותיה).

5 לפי נתוני הדוח הכספי השנתי המבוקר של העירייה ליום 31.12.15.

6 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010** (2011), עמ' 863.

השתתפות העירייה בתכנית לפיתוח התחום הארגוני והכספי

מודל רב-תחומי להעצמה ופיתוח רשויות מקומיות

משרד הפנים פועל לצמצום פערים ברשויות המקומיות ולהפחתת תלותן בשלטון המרכזי. משנת 2012 פעל האגף הבכיר לבקרה, תקצוב ופיתוח ברשויות המקומיות שבמינהל לשלטון מקומי, בשיתוף האגף הבכיר למינהל מוניציפלי - מערכת המפעמים⁷, לפתח "מודל רב תחומי להעצמה ופיתוח רשויות מקומיות" (להלן - "התר"ת" או "המודל").

את המודל פיתחה ועדת היגוי⁸ בראשות מנהלת תחום בקרה, תקצוב ופיתוח ברשויות המקומיות. על פי המסמך שחיברה ועדת ההיגוי⁹ (להלן - דברי ההסבר לתר"ת), במודל פותחו כלי עבודה שמטרתם לאפשר לרשויות מקומיות חלשות להתפתח במגוון תחומים, ובכלל זה לעבור הבראה והתייעלות תקציבית, פיתוח ארגוני-ניהולי ושיפור של התשתיות הארגוניות. כמו כן, כלי עבודה אלו מאפשרים לרשויות לפתח את עצמן מבחינה כלכלית - ליצור מנועי צמיחה להגדלת הכנסותיהן, וכך להגביר את עצמאותן הניהולית והכלכלית. אם כן, המודל מאפשר לרשויות אלו לבצע שינויים ארגוניים-ניהוליים ולבנות תשתית לפיתוח כלכלי ארוך טווח כאבני דרך בנתיב להתנהלות עצמאית וליתנות כלכלית. משרד הפנים בוחר באילו רשויות מקומיות ליישם את המודל ואילו מרכיבים של התכנית ליישם בכל רשות על פי צרכיה ומאפייניה.

על פי דברי ההסבר לתר"ת, כדי שהתהליך יתרחש, על הרשות המקומית ועל העומד בראשה להוביל את ביצוע השינוי. על משרד הפנים לסייע לרשות בכך - לממן את התהליך, להנחות את הרשות, להתוות יעדים עקרוניים לתכנית, לפקח על ביצועה ולבקר את הרשות.

7 מערכת המפעמים היא מערכת מרכזי הדרכה ופיתוח הפרושים ברחבי ישראל ומייצגים שותפות של משרד הפנים והרשויות המקומיות. המרכזים הם התשתית להדרכה ופיתוח ארגוני ברשויות המקומיות. מבחינה מקצועית הם מנהלים על ידי אגף בכיר למינהל מוניציפלי - מערכת המפעמים במשרד הפנים.

8 בוועדת ההיגוי השתתפו מנהלים ממשרד הפנים ומומחים בתחומים כספים וכלכלה, הדרכה, תכנון אורבני וייעוץ ארגוני. הוועדה עבדה בתיאום עם מנהל המינהל לשלטון מקומי דאז ובהנחייתו, וכן בשיתוף מנהלת האגף הבכיר לבקרה, תקצוב ופיתוח ברשויות המקומיות, מנהלת אגף בכיר למינהל מוניציפלי וגורמים אחרים.

9 מסמך שכותרתו: "מודל רב תחומי להעצמה ופיתוח רשויות מקומיות" - דברי הסבר שהוציא משרד הפנים, המינהל לשלטון מקומי, אגף בכיר לבקרה ותקצוב ופיתוח ברשויות המקומיות.

בשנים 2012-2013, בעקבות החלטת ממשלה¹⁰, יושם המודל לראשונה בשלוש מועצות מקומיות כתכנית הרצה (פיילוט). בשנת 2014 הופעל המודל בארבע רשויות מקומיות נוספות, ובהן עיריית אלעד.

הפעלת התר"ת בעירייה

עיריית אלעד שולבה בתכנית התר"ת במתווה דו-תחומי - בתחום הכספי ובתחום הארגוני¹¹. על פי דברי ההסבר לתר"ת, מרכיבי התכנית לפיתוח ארגוני כוללים: התנהלות בהתאם לתכנית עבודה מקושרת תקציב; הערכת מידת העדכניות של נהלי העבודה בעירייה ונקיטת פעולות ליישום; בחינת המבנה הארגוני של העירייה והגדרות התפקידים בה והתאמתם למטרותיה וליעדיה; בחינה של איכות ההון האנושי בעירייה מבחינה ניהולית ומבחינה מקצועית; בחינת תפקודם של מנגנוני הבקרה והמעקב בעירייה. יישום המרכיבים הללו נועד בראש וראשונה לייעל את תהליכי העבודה וכך להביא להשגת יעדי הרשות, למיסוד של תשתית ארגונית יציבה, לשיפור איכותו של ההון האנושי ולטיוב מנגנוני הפיקוח והבקרה.

משרד הפנים והעירייה סיכמו שתכנית התר"ת לפיתוח ארגוני בעירייה תכלול שני מרכיבים עיקריים. האחד - הנחת תשתיות פנים ארגוניות חיוניות. בין השאר נדרשה העירייה לפעול בהתאם לתכנית עבודה מקושרת תקציב; לבחון את המבנה הארגוני של העירייה; להגדיר את התפקידים בה ולהתאימם למטרותיה וליעדיה; לגבש נהלי ליבה ולהטמיעם; לשפר את תהליכי העבודה באגפי ליבה ולגבש אמנת שרות. ההיבט האחר הוא פיתוח פנים ארגוני. בהיבט זה נדרשה העירייה לגבש נהלי עבודה בתחום הניהול, לקדם תהליכים לשינוי התרבות הארגונית ולבנות הכשרות לפיתוח של מנהלים ושל עובדים.

1. כדי לקדם את התחום הארגוני, בחרה העירייה חברה לייעוץ ארגוני (להלן - חברת הייעוץ) שתלווה אותה ותסייע לה להכין את התכנית למבנה הארגוני הרצוי של העירייה, להגדיר את העיסוקים של עובדיה ולהטמיע אותה. בשנת 2015 נפגשו יועצים ארגוניים מטעם חברת הייעוץ עם מנהלי אגפים ומחלקות בעירייה, עם ראש העירייה ועם עוזרו, המשמש גם בתפקיד מנהל התר"ת, ושמעו מהם על התנהלות האגפים והמחלקות ועל תפקידי העובדים בהם. מדי חודש בחודשו התכנס בעירייה צוות ההיגוי העירוני בנושא תכנית התר"ת. בראש הצוות עמד עוזרו של ראש העירייה, וכן

10 החלטה מס' 3781 של הממשלה ה-32, "תכנית ניסויית (פיילוט) להעצמת מועצות מקומיות בפריפריה" (30.10.2011). ביוני 2014, בהמשך להחלטה זו, התקבלו החלטות ממשלה מס' 1739 ו-1741.

11 על פי החלטת משרד הפנים, התחום הכלכלי יטופל בהתאם להתקדמות של העירייה בתחום הארגוני. במועד סיום הביקורת תכנית התר"ת מיושמת בעירייה במתווה רב-תחומי, הכולל קידום של מיזמים התומכים בכלכלת הרשות.

השתתפו בו מנהלי אגפים, נציגה של חברת הייעוץ ונציגים של המפעם האזורי.

נמצא כי מנהלת אגף משאבי אנוש בעירייה לא זומנה כלל לפגישות צוות ההיגוי העירוני וגם לא לדיונים של צוות ההיגוי בנושא המבנה הארגוני של העירייה והגדרות העיסוקים של עובדיה, וממילא לא השתתפה בהם.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אלעד כי מן הראוי היה שמנהלת אגף משאבי אנוש תשתתף בכל פורום העוסק בעניינים ארגוניים וניהוליים של העירייה, ובכלל זאת בישיבות של צוות ההיגוי העירוני לנושא תכנית התר"ת שבהן דנו בעניינים אלו. הדבר נכון עוד יותר מפני שהמנהלת השתתפה, עם חברת הייעוץ הארגוני, בבחינת המצב הקיים ובגיבוש המלצות לפעולות שיש לנקוט כדי להשיג את מטרות-העל שהוגדרו בתכנית התר"ת בתחום הארגוני.

2. בדצמבר 2015 גיבשה חברת הייעוץ מסמך בשם "המלצות למבנה ארגוני עיריית אלעד" (להלן - מסמך ההמלצות), ובו פורטו מבנים ארגוניים, קיימים ומומלצים, של האגפים¹²: חינוך, גזברות, הנדסה ו"אכיפה - מוקד, שיטור עירוני וביטחון", של המחלקות: נוער וקהילה וגבייה והלשכה המשפטית של העירייה. במסמך הוצגו גם המטרות העיקריות שנועדו לשינוי במבנה היחידות ופורטו האתגרים הכרוכים בשינוי והמענה הארגוני המוצע להם. יצוין כי מסמך ההמלצות לא התייחס למבנה הארגוני של שאר אגפי העירייה: שיפור פני העיר (שפ"ע), תרבות וספורט, משאבי אנוש ודת.

ממידע שנמסר מלשכת מנהל תכנית התר"ת בעירייה עולה כי מסמך ההמלצות נשלח לאישור משרד הפנים בפברואר 2016.

בסוף דצמבר 2015 הגיש בודק ארגוני לתר"ת שמינה משרד הפנים דוח רבעוני (רבעון ד') למשרד. בדוח הוא ציין בנוגע ליעד "מבנה ארגוני ושינויים ארגוניים": הללו "מתבצעים על פי התכנית בשיתוף אגף בכיר לפיתוח ההון האנושי. מותנה באישור האגף לעיל". בסיכום הדוח ציין שוב הבדק הארגוני: "בתום הליך האישור של האגף לפיתוח ההון האנושי יועלו האחוזים בתחומי אחריות האגף". במילים אחרות: אפשר יהיה לשחרר תקציבים נוספים להמשך ההתקדמות בתכנית.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת, יותר משנה אחרי ששלחה העירייה את מסמך ההמלצות לאישור משרד הפנים, לא אישר המשרד את המסמך.

ממסמכים שהמציאה מנהלת תחום בקרה, תקצוב ופיתוח ברשויות המקומיות שבמשרד הפנים למשרד מבקר המדינה במרץ 2017 עולה כי

12 במסמך נכתב כי בשל משבר תקציבי ופרסונלי באגף הרווחה בעירייה, מוקפא כל שינוי מהותי במבנה האגף בשלב זה.

בשנים 2015-2016 תוקצב התר"ת בעיריית אלעד ב-4.4 מיליון ש"ח. כ-750,000 ש"ח מהם יועדו ליישום תכנית מפורטת לפיתוח ארגוני בשנים 2015-2016. יתרת התקציב, כ-3.65 מיליון ש"ח, נועדה לצרכים אחרים, ומימושה הוכפף למידת ההתקדמות של הרשות בתכנית הארגונית. מפני שהרשות התקדמה בתכנית הארגונית ומפני שהמפעם וגורמי המקצוע המלווים זיהו אצלה צרכים בתחום הכלכלי וצרכים אחרים, הוחלט להמשיך בתכנית הארגונית ולהעביר את יתרת התקציב כחלק משימור ההישגים בתר"ת עד שנת 2016. התקציבים שוחררו בפועל בהתאם להתקדמות של העירייה בתכנית, כפי שמדד אותה בודק ארגוני מומחה מטעם משרד הפנים.

בעקבות דרישה שהעביר משרד מבקר המדינה למשרד הפנים להבהרות בנושא אישור המבנה הארגוני, הסביר משרד הפנים בתכתובת דואר אלקטרוני מיולי 2017 כי מסמך ההמלצות שהגישה העירייה לבחינת האגף הבכיר לפיתוח ההון האנושי לא עמד בדרישות המשרד וכי העירייה הונחתה להגיש את המסמך בפורמט מפורט ומורחב יותר. לאחר תחילת העבודה על הפורמט המורחב עלה כי התשומות הנדרשות לשינוי המבוקש גדולות מאלו שהוקצו לעירייה מלכתחילה, ולכן החליט משרד הפנים לעצור את התהליך הקשור לשינוי המבנה הארגוני בעירייה ולהתמקד במשימות אחרות שהוגדרו בתכנית. היועצים הארגוניים קיבלו הנחיה ממשרד הפנים לא להשקיע בפורמט המורחב.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים על שלא הנחה את העירייה ולא מילא את תפקיד הליווי והפיקוח על העירייה מבעוד מועד. כתוצאה מכך רק לאחר שהעירייה גיבשה בליווי חברת הייעוץ במשך יותר משנה את מסמך ההמלצות והגישה אותו למשרד הפנים, החליט המשרד שהמסמך אינו מספק ועצר את התהליך. על משרד הפנים והעירייה לפעול לקידום שינוי המבנה הארגוני והסדרת הגדרת התפקידים בעירייה כדי שהיעדים בנושא יושלמו ויושמו בהקדם.

3. על פי חוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור), התשס"ח-2008: "מועצת רשות מקומית תמנה את מבקר הרשות המקומית לממונה על תלונות הציבור, ואולם היא רשאית, מטעמים מיוחדים, למנות לתפקיד זה עובד בכיר אחר של הרשות המקומית... לא ימונה עובד בכיר כאמור... אלא אם כן הוא בעל תואר אקדמאי מוכר מאת מוסד להשכלה גבוהה בישראל... או... בחוץ לארץ שהוא מוסד מוכר במדינתו... ובעל ניסיון של חמש שנים בתפקיד ניהולי במגזר הציבורי".

בינואר 2011 מינה ראש העירייה דאז את סגן הגזבר דאז, המשמש היום כגזבר, ל"נציג תלונות הציבור בעיריית אלעד". לדברי העירייה הוא משמש בתפקיד זה גם במועד סיום הביקורת.

במסמך ההמלצות שגיבשה חברת הייעוץ הארגוני הומלץ להעביר את האחריות לתפקיד הממונה על תלונות הציבור מאגף הגזברות (סגן הגזבר) למבקר העירייה. הנימוק להמלצה: "העברת תחומי האחריות שאינם מתפקיד הגזברות אל מקומם הטבעי תאפשר טיפול הולם בתחומים אלו שכעת מנחים". במסמך פירטה חברת הייעוץ הארגוני את הנימוקים לשינויים שהציעה. בין השאר היא ציינה שבאגף הגזברות התקבלו פניות מועטות בתחום תלונות הציבור (לכלל התחומים) בשנים: 2012-2015: 5, 1, 0-1, בהתאמה.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת לא הועברה האחריות לתפקיד למבקר העירייה וכי בפועל אין בעיריית אלעד גורם מקצועי המשמש כתובת אמתית לתלונות הציבור.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אלעד כי לנוכח הנתונים שמצאה חברת הייעוץ הארגוני עליה להעביר את האחריות לתפקיד הממונה על תלונות הציבור לגורם מקצועי בעירייה העונה לדרישות החוק כדי שלתושבי העיר תהיה כתובת ראויה לתלונותיהם במגוון נושאים מוניציפליים.

4. כחלק מן התהליך להסדרת הגדרת העיסוקים בעירייה ביקשה חברת הייעוץ ממנהלת אגף משאבי אנוש בעירייה לפרט על התפקיד שכל עובד ממלא היום ועל התפקיד המוצע לו. מנהלת אגף משאבי אנוש הכינה את שהתבקשה ואף ביקשה מכמה ממנהלי האגפים להכין מתארים של עיסוקי העובדים באגפיהם.

הועלה כי אחד היעדים של אגף משאבי אנוש לשנת 2016 היה שיפור התשתיות הארגוניות, המבנה הארגוני והגדרות התפקידים של עובדים בעירייה. אחד ממדדי התוצאה שנקבע ליעד זה היה הסדרת הגדרות התפקידים עד סוף ספטמבר 2016.

נמצא כי עד מועד סיום בדיקות ההשלמה (יוני 2017), כתשעה חודשים לאחר המועד האחרון שנקבע להסדרת הגדרות התפקידים של עובדי העירייה, לא הושלם תהליך ניתוח העיסוקים בעירייה וממילא לא נשלח למשרד הפנים דיווח ועדכון בנושא זה. כאמור, גם העבודה שבוצעה בעירייה לשינוי המבנה הארגוני שלה לא הושלמה.

יצוין כי בסיכום פגישה שנערכה במשרד הפנים בפברואר 2016 בנושא רבעון ד' של שנת 2015 נכתב כי יהיה אפשר לגבש את הגדרות התפקידים בעיריית אלעד בהתאם למבנה הארגוני המוצע רק לאחר שמשרד הפנים יאשר את המבנה הארגוני.

עיריית אלעד לא השלימה את הליכי שינוי המבנה הארגוני ואת הגדרות התפקידים של העובדים בעירייה

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אלעד כי עליה להשלים בהקדם את הליכי שינוי המבנה הארגוני ואת הגדרות התפקידים של העובדים בעירייה. את ההשלכות של אי-השלמת תהליך ניתוח העיסוקים ושל היעדר הגדרות תפקידים ברורות, בהן איש משרות בעירייה בהליכים בלתי תקינים ובתוך פגיעה בעקרונות המינהל הציבורי, ראו להלן בפרק "קבלת עובדים".

5. לפי תכנית התר"ת, התכנית לפיתוח ארגוני כללה הכנה של תכניות עבודה מקושרות תקציב לכל אגף והתנהלות על פיהן. בשנת 2015 הדריכו היועצים הארגוניים של חברת הייעוץ את מנהלי האגפים בעירייה בהכנת תכנית מקושרת תקציב לשנת 2016 וליוו אותם בכך.

נמצא כי מנהלי האגפים לא נדרשו להמשיך להשתמש בכלי העבודה שרכשו וממילא לא בנו תכנית עבודה מקושרת תקציב לשנת 2017.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אלעד כי היה עליה לדרוש מהמנהלים בעירייה להמשיך להשתמש בכלי העבודה שרכשו ולעמוד על כך שהם יבנו תכנית אגפיות מקושרת תקציב כדי שכל אגף בעירייה בפרט והעירייה ככלל ישיגו את יעדי-העל שקבעו לעצמם ביתר אפקטיביות ויעילות ויעמדו במגבלת התקציב שנקבעה להם.

אי-יישום דרישות החוק באיש משרות

1. התפקיד "ממונה על שירותי חירום וביטחון" ברשות המקומית מחויב מכוח החוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998 (להלן - חוק הסדרת הביטחון).

במסמך ההמלצות הומלץ להפריד בין יחידת האכיפה - מוקד ושיטור עירוני - ליחידת הביטחון. הנימוק להמלצה זו היה שמנהל המוקד והשיטור העירוני אינו עומד בתנאי הסף לתפקיד הקב"ט כנדרש בחוק הסדרת הביטחון: "תחום החירום בעיר מוגדר תחת מנהל המוקד והשיטור העירוני, אך בפועל מנוהל על ידי מ"מ הקב"ט... מ"מ הקב"ט היה אחד מארבעת קב"טי מוסדות חינוך. לא בוצע מכרז לתפקיד". חברת הייעוץ המליצה להוציא "מכרז מסודר לתפקיד קב"ט והגדרה של תחומי האחריות והסמכות של קב"ט העיר"¹³.

13 ההמלצה של חברת הייעוץ למנות קב"ט מתייחסת למעשה לתפקיד "ממונה על שירותי חירום וביטחון" ברשות המקומית - תפקיד החסר בעירייה.

יצוין כי באוגוסט 2016 שלח מבקר העירייה מכתב לאגף משאבי אנוש בעירייה, שכותרתו: "תפקידים חסרים במבנה הארגוני של העירייה כפי שעלו מדוחות הביקורת של מבקר העירייה" (להלן - המכתב). עם התפקידים החסרים הוא מנה את תפקיד הממונה על שירותי החירום והביטחון, תפקיד המחויב מכוח הוראות החוק וחוזרי מנכ"ל¹⁴.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת לא מונה קב"ט או ממונה על שירותי החירום והביטחון בעירייה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אלעד כי עליה לקיים לאלתר את הוראות חוק הסדרת הביטחון - לקיים מכרז לתפקיד קב"ט העירייה ולבחור מועמד שיעמוד בדרישות הסף לתפקיד, כפי שנקבעו בחוק זה.

בתשובה של עיריית אלעד¹⁵ למשרד מבקר המדינה נכתב כי בסוף מאי 2017 היא פרסמה בעיתונות מכרז לתפקיד קב"ט.

2. סעיף 5 לתקנות העיריות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין), התשנ"ח-1998 (להלן - תקנות הסדר רכישות) מחייב את העירייה למנות מנהל רכש ואספקה וועדת רכש ובכא"ל לעסוק בכל תהליכי הרכש וניהול הטובין בעירייה.

חברת הייעוץ המליצה לעירייה במסמך ההמלצות לקבוע תקן "אחראי רכש" למחלקת הרכש והמכרזים.

יצוין כי עוד בדוח ביקורת מפורט¹⁶ לשנת 2012 על עיריית אלעד, שפורסם בשנת 2013, העיר האגף הבכיר לביקורת במשרד הפנים לעירייה: "העירייה ריכזה בידי עובד בכיר אחד מספר תפקידים (מנהל רכש ואספקה, סגן גזבר וממונה על תלונות הציבור) המקיימים חשש לניגוד עניינים ביניהם. עובד זה נבחר ללא מכרז המיועד לתפקידים אלו כנדרש, אלא על בסיס בחירתו במכרז ישן לתפקיד מזכיר המועצה קודם הפיכתה של הרשות לעירייה".

במכתב ששלח מבקר העירייה למנהלת האגף למשאבי אנוש באוגוסט 2016 נכתב שעל אף חשיבותו של תפקיד מנהל הרכש והאספקה בעירייה ובניגוד לתקנות הסדר רכישות, תפקיד זה אינו מאויש. בעבר מילא את

14 במכתב האמור העיר מבקר העירייה לעירייה שחסרים בה גם בעלי תפקידים אחרים: מנהל מחלקת נכסים ורשם נכסים; ממונה בטיחות בעבודה; ממונה אבטחת מידע; מנהל רכש ואספקה; רשם מצאי; מנהל מחסן; מנהל מחסן לשעת חירום.

15 עיריית אלעד שלחה למשרד מבקר המדינה את תשובותיה בחודשים מאי-יולי 2017. ההתייחסות לכל חלקי התשובה בדוח זה היא כאל תשובה אחת.

16 משרד הפנים מקיים מערכת של ביקורת חשבונות ודוחות ביקורת מפורטים מדי שנה בשנה ברשויות המקומיות באמצעות אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות של המשרד. הביקורת על הרשויות המקומיות נערכת באמצעות משרדי ראי חשבון שממנה משרד הפנים.



עד מועד סיום
הביקורת לא אוישו
בעירייה תפקיד
הקב"ט או הממונה על
שירותי החירום
והביטחון ותפקיד
מנהל הרכש

התפקיד סגן גזבר העירייה¹⁷, אך התפקידים, הסמכויות ותחומי האחריות של מנהל הרכש לא הועברו באופן רשמי לאף גורם אחר בעירייה. לפיכך, קבע המבקר, יש למנות מנהל רכש ואספקה, כנדרש בתקנות. נמצא כי עד מועד סיום הביקורת לא אויש תפקיד מנהל הרכש בעירייה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אלעד על שלא מינתה מנהל רכש ואספקה לעירייה, בהתאם לנדרש בתקנות הסדר רכישות אף שהוער לה על כך עוד בשנת 2013.

בתשובה ששלחה עיריית אלעד למשרד מבקר המדינה נכתב כי לקראת סוף מרץ 2017 היא פרסמה בעיתונות מכרז לתפקיד מנהל רכש.

קבלת עובדים

מסד נורמטיבי

בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות) נקבע, בין השאר: "לא יתמנה אדם לעובד עיריה... אלא לאחר שראש העיריה או מי שהוא הסמיך לכך הכריז על המשרה בפומבי..."¹⁸ זאת בכפוף לסמכותו של שר הפנים לקבוע בתקנות כללים בדבר המכרז ופרטיו ולפטור משרות מסוימות מחובת מכרז.

בתוקף סמכות זו ובאישור ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת, התקין שר הפנים את תקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), התש"ס-1979 (להלן - תקנות מכרזים לקבלת עובדים). בסעיף 2 לתקנות נקבע כי חלה חובה לקיים מכרז פומבי לאיוש משרות בדרגה 7 ומעלה של הדירוג המינהלי או בדרגה 37 ומעלה של דירוג המח"ר¹⁹ או דירוג ההנדסאים והטכנאים, ובתנאי שיש להן הקצבה בתקציב המאושר ושלא אוישו בדרך אחרת. עוד נקבע בתקנות כי לא תחול חובה לקיים מכרז פומבי בין היתר על איוש המשרות מנהל לשכה, מזכיר אישי של ראש העירייה ומזכיר אישי של סגן ראש העירייה בשכר (להלן - משרות אמון). בתיקון לתקנות מיולי 2014, שנכנס לתוקפו באוגוסט 2014, נמנו שש משרות אמון, משרות שלא חלה חובה לקיים בנוגע להן מכרז פומבי אלא על המועצה לאשר את המועסקים בהן לפי תקן כוח אדם מאושר: מנהל לשכת ראש רשות מקומית, עוזר לראש רשות מקומית, נהג של ראש רשות מקומית, מנהל לשכה של סגן ראש רשות מקומית בשכר, עוזר של סגן ראש רשות מקומית בשכר ומנהל לשכה או עוזר למנהל כללי.

באוגוסט 2012 פרסם מנכ"ל משרד הפנים חוזר מנכ"ל מיוחד, "קובץ הגדרות תפקיד בשלטון המקומי" (להלן - קובץ ניתוח העיסוקים). חוזר זה החליף קובץ ישן. הקובץ נועד לשמש את הרשויות המקומיות ככלי עזר בתהליכי גיוס, מיון ושיבוץ של עובדים באמצעות הגדרה של קווים מנחים לניהול כוח אדם, חיזוק ושיפור ההון האנושי ברשויות המקומיות בתוך שמירה על יעילות מחד גיסא ושוויון ושקיפות מאידך גיסא. הקובץ המעודכן פורסם באופן רשמי ונעשה מחייב בתחילת פברואר 2014.

בפסק דין שקבע בית המשפט העליון במרץ 2005²⁰ הוא עמד על חובתה של העירייה לקיים את עקרון השוויון ולגלות נאמנות גם כאשר אין היא חייבת במכרז פורמלי²¹: "בבסיס חובת המכרז עומדת, בין היתר, החובה לנהל את

18 סעיף 170(ב) לפקודת העיריות [נוסח חדש].

19 דירוג המח"ר (מדעי החברה והרוח) משמש במגזר הציבורי להגדרת עובדים בעלי תואר אקדמי באחד ממקצועות מדעי החברה והרוח.

20 ע"מ 9660/03 עיריית רחובות נ' שבדרון, פ"ד נט(6), 241 (2005).

21 דברים אלו נאמרו בהקשר של מכרזים והתקשרויות של רשויות מקומיות.

ענייני הרשות באופן שיש בו '...מתן סיכוי שווה ויחס זהה והוגן לכל איש מתוך הציבור'... על עיקרון זה להיות נר לרגלי הרשות גם במקום שבו המחוקק אינו מחייבה במכרז פורמאלי. בעניין זה נאמר בעבר כי לא הרי דין רשות ציבורית כדין אזור פרטי. אזור פרטי שולט בכיפה שלו והוא בן חורין לקבוע עם מי יתקשר בחוזה פלוני ועם מי ימאן. לא כן רשות ציבורית... בהשתמשה בנכסיה או בעשותה את פעולותיה נטלה הרשות על עצמה תפקיד של נאמן כלפי הציבור... פטור מחובת מכרז... אינו פוטר את העירייה מחובת הנאמנות כלפי הציבור שהיא משרתת ושאת זכויותיו שהופקדו בנאמנות בידיה היא מחלקת".

בתיקון מיולי 2014 לתקנות מכרזים לקבלת עובדים²² קיבלו עקרון שוויון ההזדמנויות וחובת הנאמנות של הרשות ביטוי מפורש גם בנושא איוש משרות הפטורות ממכרז פורמלי. בתיקון נקבע מפורשות כי איוש משרות הפטורות ממכרז (למעט משרות האמון) ייעשה בהליך בחירה שוויוני, הגון ושקוף ככל האפשר, לפי סוג המשרה (תקנה 2[ד]).

בדוח הקודם בדק משרד מבקר המדינה את האופן שקיבלה העירייה 71 עובדים חדשים בשנים 2009 ו-2010. בדוח נמצאו ליקויים של ממש בתפקוד העירייה בכל הנוגע לפרסום מכרזים לקבלת עובדים ובתפקודן של ועדות הבחירה בשנים אלו.

בדוח זה בדק משרד מבקר המדינה את אופני הקבלה של עובדים לעבודה בעירייה בתקופת כהונתו של מר פרוש, ראש העירייה היום. מתחילת שנת 2014 עד סוף שנת 2016 נקלטו בעיריית אלעד 74 עובדים, מהם 37 עובדים למשרות פטורות ממכרז (מרביתם עובדי חינוך - מורים, סייעות גני ילדים). להלן ממצאי הבדיקה²³:

הימנעות העירייה מלמנות מינוי חובה - משרת מנכ"ל ומשרת מזכיר העירייה

סעיף 167 לפקודת העיריות קובע: "מועצה רשאית, ולפי דרישת הממונה חייבת, למנות לעירייה מזכיר אם לא מונה מנהל כללי".

סעיף 169א(ב) לפקודת העיריות קובע: "לא מונה מזכיר או מנהל כללי לפי הוראות סעיף 167... תמנה המועצה, לתקופה שלא תעלה על שלושה חודשים, אדם ראוי מבין עובדי העירייה שימלא את תפקיד המזכיר".

22 תקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים) (תיקון), התשע"ד-2014.

23 יודגש כי אין בממצאי דוח זה כדי להטיל דופי בכישוריהם של מי מהמועמדים לתפקידים או מהעובדים שנבחרו לאיוש המשרות. בדיקה זו מתמקדת בהליכי קבלתם לעבודה ובמידת ההתאמה של המועמדים לתפקיד על פי דרישות הדין ודרישות המכרז.

מאפריל 2014 עד מועד סיום הביקורת לא היה לעירייה מנכ"ל או מזכיר, בניגוד לנדרש בפקודת העיריות

נמצא כי מאפריל 2014 עד מועד סיום הביקורת לא היה לעירייה מנכ"ל או מזכיר. המועצה אף לא מינתה באופן זמני אדם ראוי מבין עובדי העירייה למלא את תפקיד המזכיר, בניגוד לנדרש בפקודת העיריות.

עוד עלה כי בדוח ביקורת משרד הפנים נכתב: "אי איש התפקידים הנ"ל, עשוי לפגוע בהתנהלותה התקינה של העירייה, במישורים רבים. בכל הקשור לנושאים שנבדקו ע"י הביקורת הרי שבלטה היעדרות המנכ"ל/מזכיר משיבות ועדת ההקצאות, כמו גם משיבות ועדת השלושה שדנה במכרזים משותפים".

בהתייחסות העירייה לדוח ביקורת משרד הפנים בנושא נכתב: "העיכוב באיש המשרה מתואם עם משרד הפנים, במסגרת תכנית התר"ת, בו מצויה העירייה מאז עריכת הביקורת ועד היום".

משרד הפנים הגיב בדוח ביקורת משרד הפנים להתייחסותה זו של העירייה במילים: "עולה כי אכן הובא לידיעת גורמים במנהל לשלטון מקומי במשרד הפנים כי לא אוישה משרת המזכיר/מנכ"ל. עם זאת אין בכך כדי להעיד על כך שהנושא מתואם עם משרד הפנים או קיבל את אישורו, ובכל מקרה, לכאורה, אין זה עומד במסגרת הוראות החוק".

אף על פי כן, נמצא כי במשך כשלוש שנים משרד הפנים לא וידא שהעירייה תתייחס להערתו בנושא ושתפעל לאיש אחת ממשורות אלו. עוד נמצא כי בתכנית התר"ת לא הייתה כל התייחסות לכך שמשרת המזכיר או משרת המנכ"ל לעירייה לא אוישו במשך תקופה כה ממושכת.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי לאחר שבדק את הנושא בעיריית אלעד כבר לפני יותר משנה והעיר לה על כך, היה עליו, בתוקף תפקידו כמאסדר, לוודא שהעירייה תתייחס להערתו בנושא ותפעל לאיש משרת המזכיר או המנכ"ל. מפני שמשרד הפנים מפעיל בעיריית אלעד ומממן בה תכנית לבחינת המבנה הארגוני ולהגדרות התפקידים בעירייה, שמטרתה שיפור התשתית הארגונית, יש משנה חשיבות לכך שהוא יעקוב אחר תיקון הליקוי. איש משרת המזכיר או משרת המנכ"ל אמור להיות חלק בלתי נפרד מהתכנית.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי איש תפקיד מנכ"ל או מזכיר חשוב לתפקודה התקיין. לפיכך יש לראות בחומרה את העובדה שבמשך כשלוש שנים היא לא פעלה לעשות כן.

בתשובה ששלחה העירייה למשרד מבקר המדינה נכתב כי בישיבתה מתחילת יוני 2017 אישרה מועצת העירייה מינוי מנכ"ל לעירייה בהתאם להמלצת ועדת המכרזים למינוי עובדים בכירים.

העסקה במשרת אמון - עוזר אישי לראש העירייה ומנהל התר"ת

סעיף 122א(א) לפקודת העיריות מפרט את המצבים שאסור בהם למאן דהוא, ובכלל זה לחבר מועצה, להיות צד בחוזה או בעסקה עם העירייה. סעיף קטן (ט) באותו סעיף קובע: "הוראות סעיף זה יחולו בשינויים המחויבים, על מי שכיהן כחבר מועצה, במשך שמונה עשר חודשים מיום שתמה כהונתו בשל אחד מאלה: (3) הוא אינו מכהן עוד במועצה לאחר קיומן של בחירות למועצה".

סעיף 122א(ב)(3) קובע כי הוראת סעיף קטן (א) לא תחול "לגבי חוזה או עסקה שהמועצה ברוב של שני שלישים מחבריה ובאישור השר התירה ובתנאים שהתירה; הודעה על מתן היתר כאמור תפורסם ברשומות".

עובד א' היה חבר במועצת העירייה היוצאת, שבראשה עמד ראש העירייה דאז הרב יצחק עידן. לאחר הבחירות לרשויות המקומיות בנובמבר 2013, הופסקה כהונתו במועצה.

בסוף ינואר 2014 אישרה מועצת עיריית אלעד פה אחד את העסקתו של עובד א' במשרת אמון, כעוזר אישי לראש העירייה, וקבעה כי הוא יועסק בחוזה בכירים.

באותו יום חתמה העירייה עם עובד א' על הסכם שכותרתו "הסכם עבודה למשרת אמון ברשות המקומית". למחרת הוא החל לשמש בתפקידו בלשכת ראש העירייה. דהיינו, עובד א' החל את עבודתו בעירייה כחודשיים בלבד לאחר שחדל להיות חבר במועצת העירייה. על פי ההסכם, העירייה תשלם לעובד א' משכורת חודשית בשיעור של 55% משכר בכירים.

בתחילת פברואר 2014 פנה ראש העירייה לשר הפנים דאז בבקשה לאשר את העסקתו של עובד א' במשרת האמון כאמור, בהתאם לסעיף 122א(ב)(3). במכתב הפנייה של ראש העירייה נכתב בין השאר: "מר... [עובד א'] כיהן כחבר מועצת העיר בקדנציה הקודמת ועל כן הוחלט לנהוג במשנה זהירות - לאשר העסקתו במועצה ברוב של יותר מ-2/3... ולפנות לכבוד השר לקבלת אישור להעסקתו, **זאת על אף שאין הוראת חוק המגבילה את האפשרות להעסקתו** [ההדגשה אינה במקור]". ראש העירייה הוסיף במכתבו כי כיוון שזוהי משרת אמון, שאינה מחייבת מכרז, וכיוון שתקופת ההעסקה בה מוגבלת, אין חשש להעדפת חבר המועצה על פני אחרים או לפוליטיזציה של המערכת העירונית.

במרץ 2014 אישר מנכ"ל משרד הפנים דאז לעירייה להעסיק את עובד א' במשרת אמון כעוזר ראש העירייה בכפוף לכללים החלים על המשרה בחוזר

עוזר ראש העירייה החל למלא את תפקידו בלשכת ראש העירייה לפני שמנכ"ל משרד הפנים אישר את העסקתו

מנכ"ל משרד הפנים מס' 1/2011 (להלן - חוזר 1/2011)²⁴. יצוין כי חוזר 1/2011 עוסק בשכרם של עובדים במשרות אמון המועסקים בחוזה אישי ובתנאי העסקתם.

הבדיקה העלתה ליקויים בקבלתו של עובד א' לתפקיד עוזר ראש העירייה, כמפורט להלן:

1. נמצא כי עובד א' החל למלא את תפקידו בלשכת ראש העירייה לפני שמנכ"ל משרד הפנים אישר את העסקתו. כמו כן, העירייה לא פעלה לפרסם ברשומות הודעה על מתן ההיתר להעסיק את עובד א', כנדרש בפקודת העיריות.

יודגש כי כאמור, בניגוד למה שכתבה העירייה בפנייתיה לשר הפנים, סעיף 122א לפקודת העיריות אוסר התקשרות חוזית בין העירייה לחבר מועצה שחדל לכהן במועצה, ולכן נדרש אישור מראש של השר לחריגה מהוראת החוק.

בתשובה ששלח עובד א' למשרד מבקר המדינה ביוני 2017 נכתב: "ההסכם הוכן בתאריך 30.1.14 מאחר ונדרש להציג אותו לאישור מועצת העירייה, אף בטופס הגשת הבקשה למשרד הפנים לאישור העסקה בחוזה אישי ברשויות המקומיות, נדרש בין היתר לצרף את החוזה החתום בין העירייה לעובד". עוד כתב עובד א' בתשובתו כי העירייה פעלה בנושא העסקתו על פי חוות דעת משפטית של משרד עורכי דין המלווה את הרשות באופן שוטף. בחוות הדעת נכתב: "נשאלתי, ממתי העסקתו של... [עובד א'] כעוזר ראש העירייה בתוקף, לאור העובדה כי אישור משרד הפנים ניתן ביום 6.3.14 ואולם המועצה אישרה העסקתו קודם לכן, הריני להשיב כי מנסיון קודם מול משרד הפנים יש לראות את התאריך המחייב כתאריך בו אושרה ההעסקה על ידי מליאת המועצה... היינו אישור המועצה הוא האקט המהותי לעניין עצם ההעסקה ולא אישור משרד הפנים".

יצוין כי בפרוטוקול ישיבת המועצה שאישרה את מינויו של עובד א' לתפקיד לא מצוין שהחוזה בינו ובין העירייה הוצג לפני חברי המועצה.

24 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2011 "חוזים אישיים להעסקת נושאי משרה ותפקידי אמון ברשויות מקומיות שנחתמו לאחר ה-1.1.2010" (15.02.11).

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי יש להפריד בין מתן אישור מיוחד של שר הפנים להעסקת חבר מועצה לשעבר בתפקיד עוזר אישי לראש העירייה ובין אישור משרד הפנים בכל הנוגע לתנאי העסקתו. משרד הפנים נדרש במקרה זה לתת אישור מיוחד להעסקת חבר מועצה לשעבר במשרת אמון לפני שחלפו 18 חודשים מיום שתמה כהונתו, כפי שדורש החוק, ולא רק לאשר את תנאי העסקתו. היה על העירייה להימנע מלהעסיק את עובד א' עד אשר יתמלאו התנאים הקבועים בחוק, כלומר עד קבלת אישור משר הפנים.

2. בחוזר 1/2011 נכללת טבלה, ובה שיעור השכר המירבי למשרות אמון שהרשות מעסיקה בחוזים אישיים בהתאם למשרה ולגודל הרשות המקומית. לפי הטבלה, טווח השכר לעוזר אישי לראש הרשות, ברשות שגודלה כזה של עיריית אלעד, הוא 35%-45% משכר מנכ"ל.

במכתב ששלחה מנהלת אגף משאבי אנוש בעירייה למנהל האגף לניהול ההון האנושי במשרד הפנים בנובמבר 2014 היא ביקשה לאשר את תנאי ההתקשרות של העירייה עם עובד א', ובכללם משכורת בשיעור של 55% משכר מנכ"ל. הבקשה נומקה כך: "מאז תחילת כהונת ראש העיר משמש מר... [עובד א'] כעוזר ראש העיר, מנהל לשכת ראש העיר ומבצע משימות אשר בעריות אחרות הן באחריות מנכ"ל, עיריית אלעד מתנהלת ללא מנכ"ל [נעובד א'] מנהל את עובדי הלשכה, אחראי על ניהול תהליכי עבודה ביוזמת הלשכה לרבות אלו שבאחריות האגפים המקצועיים, בודק ומפקח על כל המכרזים, החוזים והרכש".

נמצא כי בפועל, בהיעדר מנכ"ל לעירייה, עובד א' אכן ממלא משימות רבות המוגדרות בתחומי אחריותו של מנכ"ל עירייה. למשל, כל תפקיד שרשום במסמך "ספר נהלי עבודה 2016" (מסמך שהוכן בעירייה במסגרת תכנית התר"ת) כמוטל על לשכת מנכ"ל העירייה, מוטל בפועל על עובד א'.

נמצא כי עובד א' אינו עומד בתנאי הסף הנדרשים לתפקיד מנכ"ל העירייה²⁵, ובהם הדרישה לתואר אקדמי או השכלה המוכרת על ידי משרד החינוך כמקבילה לתואר אקדמי לעניין שכר. בתיקו האישי של עובד א' לא נמצאה כל תעודה המעידה על סיום לימודים במוסד להשכלה גבוהה או במוסד מקביל, לא נרשם מהו התואר המקביל ואף לא נמצא בתיק כל אישור של משרד החינוך לתואר כזה.

עוד, נמצא כי העירייה מימנה את השתתפותו של עובד א' ב"תכנית להכשרה מחוייבת למנכ"לים ברשויות המקומיות", המופעלת בשיתוף משרד הפנים, איגוד המנכ"לים והמזכירים ברשויות המקומיות בישראל והמפעם של אזור השרון, בעלות של 12,900 ש"ח.

בתשובה ששלח עובד א' למשרד מבקר המדינה ביוני 2017 נכתב: "בהעדר מנכ"ל לעירייה, שימש ראש העירייה כמנכ"ל העירייה ובמסגרת תפקידי כעוזר אישי לראש העיר ביצעתי לבקשת ראש העיר משימות... אך מעולם לא שימשתי כמנכ"ל... כל המשימות שתחת אחריות מנכ"ל עירייה כגון: קבלת ופיטורי עובדים, נידוד תפקידים, דיוני שכר ונלוות לשכר, אישורים שונים לעובדים וכד' - הינן באחריות ובסמכות ראש העיר בלבד". דברים דומים מסרה מנהלת אגף משאבי אנוש בעירייה למשרד מבקר המדינה בהודעת דוא"ל מיוני 2017.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אלעד כי נסיבות העניין: הימנעותה במשך כשלוש שנים מלאישי את תפקיד מנכ"ל העירייה או המזכיר, ביצוע משימות שהן באחריות מנכ"ל עירייה על ידי עוזר האישי של ראש העירייה והעובדה שהעוזר נשלח להשתתף בתכנית הכשרה למנכ"לים, מעידות שעובד א' מילא בפועל ולו באופן חלקי, את מקום מנכ"ל העירייה ומעלות חשש שהעירייה נמנעה במכוון מאיוש תפקיד מנכ"ל העירייה או המזכיר.

יתר על כן, בפקודת העיריות נקבעה חובה למנות לעירייה בין השאר מנכ"ל או מזכיר. כך הביע המחוקק את דעתו כי יש להפריד ברשות מקומית בין הדרג הנבחר לדרג המקצועי. מצב דברים שבו ראש העירייה מכהן לכאורה גם כמנכ"ל העירייה, כשמטבע הדברים רוב המשימות מבוצעות בפועל באמצעות עוזר האישי, אינו תקין ואינו עולה בקנה אחד עם הוראות החוק.

הגדרת תפקיד חדש - פקיד דוברות

בפברואר 2014 מילאה מנהלת אגף משאבי אנוש טופס "בקשה לעובד נוסף" כעובד קבוע למשרה "פקיד דוברות" בלשכת ראש העירייה. ראש העירייה חתם על הטופס; גזבר העירייה והחשב המלווה של העירייה באותה עת אישרו כי המשרה מתוקצבת בתקציב שאישרה הרשות.

במסמך "הנחיית קליטה" שנמצא בתיקו האישי של עובד ב' בעירייה נכתב כי בפברואר 2014 הוא החל את עבודתו כפקיד דוברות בעירייה במשרה מלאה בדרגה 5 בדירוג המינהלי. הבדיקה העלתה ליקויים בקבלתו של עובד ב' לעבודה בעירייה, כמפורט להלן:

1. במסמך "קורות חיים" שנמצא בתיקו האישי של עובד ב' בעירייה פורט ניסיונו משנת 2007 בתחום העיתונות והתקשורת, ובכלל זה ניסיון שהוא



בכל התקופה שעובד
ב' משמש "פקיד
דורות" בעיריית
אלעד, הוא ממשיך
להיות חלק מצוות
העיתון היומי השייך
למשפחתו של ראש
העירייה המכהן
ולפרסם בעיתון
כתבות במגוון נושאים

צבר משנת 2012 ככתב בעיתון יומי (להלן - העיתון היומי). במסמך לא פורט כל מידע אשר להשכלתו.

נמצא כי למשפחת פרוש, משפחתו של ראש העירייה המכהן, בעלות על העיתון היומי וכי בכל התקופה שעובד ב' משמש "פקיד דורות" בעיריית אלעד, ובכלל זאת גם במועד סיום הביקורת, הוא ממשיך להיות חלק מצוות העיתון היומי ולפרסם בגיליונותיו כתבות במגוון נושאים.

סעיפים 176-181 לפקודת העיריות, החלים על עובדי הרשויות המקומיות, אוסרים על עובדים במשרה מלאה לעסוק ב"עבודת חוץ"²⁶ במישרין או בעקיפין (להלן - עבודה נוספת או עבודה שנייה). אף על פי כן, הוראות הפקודה מסמיכות את ראש הרשות לאשר לעובד, באישור המועצה, לעבוד עבודה נוספת בכמה מקרים מיוחדים. ההוראה נועדה למנוע מצב של ניגוד עניינים בין תפקידיו של העובד ברשות המקומית לעבודתו השנייה, זו שמחוץ לרשות, והיא מחייבת את מועצת הרשות לוודא שהעבודה השנייה היא לטובת הכלל; שאין היא עלולה לפגוע בתפקידו של העובד בעירייה; שאין בה כדי ליצור התקשרות בין העובד ובין אדם, תאגיד או מוסד העומדים במגע כספי, מסחרי או ענייני עם העירייה. כמו כן, על העירייה לוודא שהעובד מצהיר על התמורה שהוא מקבל בגין העבודה השנייה. הוראות הפקודה נועדו גם לתת למועצה מידע שיש בו כדי להשפיע על החלטתה.

ממונה כוח אדם ושכר בלשכה המשפטית במשרד הפנים כתבה בנושא (במצגת שפרסם משרד הפנים באינטרנט): "מן הראוי לקבל את עמדתו של מנכ"ל הרשות (או המזכיר) ואת חוות דעתו של היועץ המשפטי של הרשות, בטרם תקבל המועצה או ראש הרשות החלטה בעניין אישור עבודה נוספת לעובד".

בסוף פברואר 2014 הגיש עובד ב' לעירייה בקשה לאשר לו לעבוד בעבודה נוספת בעיתון היומי. בבקשה כתב עובד ב' כי הוא עובד ככתב בעיתון מיוני 2012 והצהיר כי עבודה זו אינה עומדת בניגוד עניינים עם עבודתו בעירייה.

נמצא כי בתחילת מרץ 2014 אישרה מועצת העירייה פה אחד בישיבתה מן המניין (מס' 3/14) כי עובד ב' יכול לעבוד בעבודה נוספת, לאחר שעות העבודה, בכפוף לכל דין. ואולם, לפני חברי המועצה לא הובאו נתונים על מהותה של עבודתו הנוספת של עובד ב', על היקפה ועל התמורה בגינה - נתונים שהיו יכולים לסייע להם להחליט בעניין בהתאם לדרישות החוק. ממילא - לאישור הגורף של המועצה לא קדם כל דין.

26 "עבודת חוץ" כוללת כל עסק או עבודה מחוץ לשירות הרשות, למעט עבודה ציבורית שלא כדי לקבל פרס; עבודה מדעית, אמנותית או ספרותית ללא התקשרות קבועה; השקעת הון וקבלת רווחים ממנה שאינן מלוות בעבודה או עיסוק. החוק מאפשר, בתנאים שנקבעו בו, חריגים לכלל, באישור ראש המועצה או באישור המועצה.

בתיקו האישי של עובד ב' ובמסמכי העירייה לא נמצא מסמך המעיד שהיועץ המשפטי של הרשות בדק אם העבודה הנוספת של עובד ב' עומדת בתנאים האמורים בפקודה. כמו כן, לא נמצא בתיק כל מסמך שעובד ב' מצהיר בו על התמורה שהוא מקבל בעבודתו הנוספת.

בתשובה ששלחה העירייה למשרד מבקר המדינה היא מסרה כי בפועל, מנהלת האגף למשאבי אנוש בדקה את הבקשה, ורק לאחר שמצאה שאין מניעה חוקית לאשרה, ביקשה להעבירה לאישור מליאת המועצה. העירייה גם השיגה על הצורך בחוות דעת של היועץ המשפטי קודם אישור בקשה כאמור.

בתשובה של עובד ב' למשרד מבקר המדינה ממאי 2017 נכתב שכל חברי המועצה מכירים אותו ויודעים על מקום עבודתו הנוספת. הם בירכו אותו על קבלת התפקיד בעירייה וביררו אתו אם יסתדר עם עבודתו הנוספת. עוד כתב עובד ב' בתשובתו כי בעבודתו הנוספת אינו מסקר כל נושא הקשור לתחום המוניציפלי בישראל בכלל ובאלעד בפרט.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אלעד כי בחינה של הבקשה לעבודה הנוספת על ידי מנהלת האגף למשאבי אנוש בעירייה אינה מחליפה דיון של מליאת המועצה בטרם תאשר את הבקשה. בדיקה וחוות דעת של היועץ המשפטי של העירייה בעניין הבקשה, ובכלל זה בדיקה שהמבקש הצהיר על התמורה שהוא מקבל לעבודה הנוספת, חיוניים כדי לוודא שהעבודה הנוספת עומדת בתנאי החוק, ובייחוד לנוכח הזיקה של העבודה הנוספת למשפחתו של ראש העירייה ולנוכח העובדה שלעירייה עדיין אין מנכ"ל או מזכיר. חשיבותה של חוות דעתו של היועץ המשפטי בעניין זה הודגשה כאמור גם על ידי ממונה כוח אדם ושכר בלשכה המשפטית במשרד הפנים.

2. על פי קובץ ניתוח העיסוקים שפרסם משרד הפנים ושהיה בתוקף במועד תחילת העסקתו של עובד ב' בעירייה, "דובר הרשות המקומית" נדרש לנהל את מערך התקשורת ברשות ולקדם ולשווק פעילויות ואירועים ברשות. דרישות ההשכלה למשרה הן תואר אקדמי שנרכש במוסד המוכר על ידי המועצה להשכלה גבוהה או במוסד שקיבל הכרה מהמחלקה לתארים אקדמיים מחוץ לארץ שבמשרד החינוך. כמו כן, לפי קובץ זה, ממלא התפקיד כפוף למנכ"ל או למזכיר הרשות. על פי חוזר מנכ"ל משרד הפנים 27/5/2002, "בהתאם לחוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה משרת דובר רשות מקומית אינה משרת אמון ולכן יש לפרסם מכרז בטרם קבלת דובר לעבודה ברשות".

נמצא כי בפועל עובד ב' ממלא לבדו את התפקידים הנדרשים מדובר רשות על פי קובץ ניתוח העיסוקים²⁸ וכי הוא כפוף ישירות לראש העירייה²⁹. ואולם, לעובד ב' אין תואר אקדמי, ולכן אין הוא עומד בתנאי הסף שקבע משרד הפנים למשרת דובר העירייה.

בתשובה של העירייה למשרד מבקר המדינה נמסר כי עובד ב' אינו מקבל שכר של דובר עירייה אלא של פקיד בדרגה 5 בדירוג המינהלי וכי אין לו סמכויות ניהוליות. אין מניעה לבצע משימות דברור בעירייה באמצעות פקיד דוברות ולא באמצעות דובר, בעיקר אם מהלך זה חוסך בהוצאותיה של העירייה ובייחוד אם מצבה הכלכלי אינו שפיר.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אלעד כי מהממצאים עולה שגם אם שכרו של עובד ב' נמוך מהשכר שאפשר לשלם לדובר עירייה, בפועל, מבחינת המהות, עובד ב' ממלא תפקיד של דובר עירייה. תפקיד זה חייב במכרז, אך עובד ב' לא עבר מכרז ואינו עומד בתנאי הסף מסוג השכלה הנדרש לתפקיד זה בהתאם לדרישות קובץ ניתוח העיסוקים שפרסם משרד הפנים. העירייה הגדירה תפקיד חדש, "פקיד דוברות", וכך עקפה את חובת המכרז ואת הנחיות משרד הפנים.

זאת ועוד, משרד מבקר המדינה מדגיש לפני העירייה כי גם משרות הפטורות ממכרז (למעט משרות אמון) יש לאייש בהליך בחירה שוויוני, הגון ושקוף ככל האפשר. בהליך מינוי של עובד ב' לתפקיד לא התקיימו כל אלו.

העסקת עובדים במילוי מקום וניוד עובדים בעירייה

על פי חוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/2011³⁰ ממאי 2011 בנושא העסקת ממלא מקום ברשויות המקומיות (להלן - חוזר מילוי מקום), רשות מקומית תעסיק עובד במילוי מקום (להלן - ממלא מקום) רק "במקרים חריגים במיוחד, בהם בשל נסיבות מוצדקות לא מתאפשר לרשות המקומית לפרסם מכרז כדין ומדובר במשרה נחוצה לאיוש בדחיפות כדי למנוע פגיעה קשה בפעילות הרשות

28 יצוין כי בתקשורת החרדית מוגדר עובד ב' "דובר עיריית אלעד".

29 יצוין כי גם על פי תרשים המבנה הארגוני שהמציאה מנהלת האגף למשאבי אנוש לעובדת הביקורת, יחידת הדוברות כפופה ישירות לראש העירייה.

30 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/2011 "העסקת ממלא מקום ברשויות המקומיות" (11.05.11).

המקומית". על פי החזר, ממלא מקום יועסק לתקופה מוגבלת של עד שלושה חודשים³¹.

עוד נקבע בחזר מילוי מקום כי העסקה של ממלאי מקום מותנית, בין השאר, בתנאים: "אישור מזכיר/מנכ"ל הרשות בכתב, שלא ניתן היה לקלוט עובד במכרז כדין למשרה זו כולל הסיבות לכך. כמו כן, הבהרה שמדובר במשרה נחוצה מאוד אשר הרשות לא תוכל לתפקד בלעדיה ולו לתקופה קצרה, וכי הרשות החלה בהליכים לאישור משרה זו כדין".

איוש משרות פנויות בעירייה בדרך של ניווד עובדים כפוף להוראות הדין אשר לקבלת עובדים לעירייה, ולכן חייב להיעשות בהליך שוויוני ולהבטיח שלתפקיד ימונה האדם המתאים ביותר.

מנהל מדור מבני ציבור

מעמדה של הרשות המקומית כנאמן הציבור וחובתה לנהוג בהגינות ובשקיפות ולקיים את עקרון שוויון ההזדמנות מחייב אותה במקרים החריגים שאפשר להעסיק ממלא מקום, ובפרט במקרים שלא נמצא ממלא מקום מתאים מקרב עובדי הרשות המקומית, לנהוג על פי כללי המינהל התקין ולנמק את אופן בחירת ממלא המקום. תיעוד מנומק יאפשר בחירה איכותית, יצמצם את הסיכוי למשוא פנים ויגביר את אמון הציבור ברשות המקומית.

1. בפברואר 2015 מילא מהנדס העירייה טופס "בקשה לעובד נוסף", ובו כתב כי נדרש עובד זמני לתפקיד חדש לאגף ההנדסה - "ניהול ופיקוח פרויקטים עירוניים לרבות מבני ציבור". מנהלת אגף משאבי אנוש בעירייה אישרה על גבי הטופס שהעובד יועסק "לשלושה חודשים עד לפרסום מכרז לתפקיד עקב העברת מבני ציבור לאחריות מהנדס [העיר]³² ופרישתו של מנהל האגף לאיכות הסביבה שניהל גם את מבני ציבור".

באותו היום החל עובד ג' את עבודתו בעירייה כממלא מקום באגף ההנדסה בעירייה בדרגה 7 בדירוג המינהלי.

במסמכי העירייה לא נמצא כל תיעוד שיבהיר מי הפנה את עובד ג' לעבודה בעירייה וכיצד נבחר דווקא הוא לתפקיד. יצוין כי בתיקו האישי נמצאה הודעת דואר אלקטרוני מפברואר 2015 ששלחה מנהלת אגף משאבי אנוש

31 במקרים חריגים, אם נדרשת הרשות המקומית לאיש את המשרה במילוי מקום מעבר לשלושה חודשים, עליה לפנות לאגף ההון האנושי במשרד הפנים לקבלת אישור מיוחד.

32 לאחר שמר פרש נבחר לכהן כראש העירייה, הוא החליט להעביר את האחריות לטיפול במבני הציבור בעיר מהאגף לאיכות הסביבה בעירייה (האגף נקרא גם "האגף לשיפור פני העיר בעירייה") לאגף ההנדסה. יצוין כי לאחר החלטה זו פרש מנהל האגף לאיכות הסביבה דאז מתפקידו בעירייה.

לסגן ראש העירייה בתואר ובה היא מבקשת לדעת "מי מפנה אלי את העובד החדש".

נמצא כי עובד ג' שימש בתפקיד ממלא מקום מנהל מדור מבני ציבור כחמישה חודשים וחצי, כלומר כחודשיים וחצי יותר מהזמן המותר על פי חוזר מילוי מקום, ואף על פי כן הרשות המקומית לא פנתה בעניינו למשרד הפנים לקבלת אישור מיוחד למקרים חריגים, כנדרש.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי במקרים חריגים שהיא נאלצת להעסיק עובדים במילוי מקום, עליה להקפיד למלא אחר ההוראות הקשורות לאופן העסקה זה.

2. ביוני 2015 פרסמה העירייה מכרז פומבי לתפקיד מנהל/ת מדור מבני ציבור. תיאור התפקיד במכרז כלל הן מיומנויות הקשורות ליכולות ארגון וניהול הן מיומנויות הדורשות ידע הנדסי ותקציבי, כגון תיאום, ניהול ובקרת פרויקטים הנדסיים וליווי של פרויקטים עירוניים משלב התכנון עד תום הביצוע. ואולם, בדרישות התפקיד שפורסמו במכרז נכללה רק דרישה להשלמת 12 שנות לימוד, ולא כל השכלה בתחום ההנדסה.

נמצא כי בטופס "הבקשה לעובד נוסף" שמילא מהנדס העיר בדרישה למשרה, הוא ציין כי הנושא במשרה נדרש ל"ידע בהנדסה וניהול פרויקטים של בנייה".

אם כן, נמצא פער גדול בין המיומנויות הנדרשות לביצוע התפקיד בהתאם לתיאור התפקיד שבמסמכי המכרז לדרישות התפקיד במכרז.

שלושה מועמדים, ובהם עובד ג', הגישו מועמדות לתפקיד. ועדת הבחינה התכנסה ביולי 2015 ובחרה בעובד ג' כמועמד המתאים ביותר לתפקיד.

השכלתו של עובד ג', על פי קורות החיים שהמציא כשהגיש את מועמדותו למכרז, היא לימודים בישיבה גדולה. בקורות החיים פירט עובד ג' ניסיון בניהול פרויקטים בתחום הכספי, בניהול תקציב ובניהול עובדים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי דרישות ההשכלה במכרז (12 שנות לימוד בלבד) נמוכות, אינן מתאימות לכישורים הנדרשים במכרז לתפקיד זה ואינן תואמות את הדרישות שהגדיר הדרג הניהולי המקצועי הרלוונטי לעניין זה - מהנדס העיר. בנסיבות אלו עולה חשש ש"הנמכת" דרישות ההשכלה במכרז נועדה לאפשר לעובד ג' להתמודד ולזכות במכרז.

3. מפרוטוקול ועדת הבחינה עולה שלפחות אחד המתמודדים האחרים במכרז הוא מהנדס אזרחי, בעל ניסיון בניהול פרויקטים של בנייה. הוועדה מצאה



עולה חשש
ש"הנמכת" דרישות
ההשכלה במכרז
לתפקיד מנהל מדור
מבני ציבור נועדה
לאפשר לעובד ג'
לזכות במכרז. בסוף
יולי 2017 הפסיק ג'
למלא את התפקיד
והחל לשמש נהג
בעירייה

אותו לא מתאים לתפקיד אך לא נימקה את החלטתה. יצוין שהוועדה לא
נימקה גם את החלטתה לדחות את המועמד השלישי.

משרד מבקר המדינה מדגיש לפני העירייה את החשיבות שבנימוק
החלטתה של ועדת המכרזים בעניין העדפה של מועמד מסוים על פני
מועמדים אחרים. אי-מתן נימוקים להחלטת ועדת הבחינה, בייחוד אם
למועמד שלא זכה בתפקיד יש יתרון משמעותי ורלוונטי לתפקיד על
פני המועמד שנבחר, עלול להעלות חשש למשוא פנים, ולו למראית
עין. כמו כן, אין הדבר עולה בקנה אחד עם עקרון השקיפות, שמקורו
בתפיסת היסוד שהמינהל הציבורי הוא נאמן הציבור. לבסוף,
התנהלות זו פוגעת בתקינות הליך המכרז ואינה מאפשרת בקרה על
התנהלות הוועדה.³³

יצוין כי בסוף יולי 2017 הביא ראש העירייה לאישור מועצת העירייה בישיבתה
מן המניין (מס' 6/17), את העסקתו של ג' "כנהג ועוזר בשכר בכירים 30%".
המועצה אישרה פה אחד את המינוי. מאז הפסיק ג' למלא את תפקידו כמנהל
מדור מבני ציבור והחל לשמש כנהג בעירייה.

אחראי פניות הציבור ומיצוי זכויות למשפחות/רכז ייעוץ לאזרח

1. בינואר 2013 החל עובד ד' לעבוד במשרה חלקית בלשכת מ"מ ראש עיריית
אלעד כמרכז פניות ציבור. באוגוסט 2014 אישרו גזבר העירייה, מנהלת אגף
משאבי אנוש ומנהלת אגף הרווחה בעירייה, בטופס "בקשה לעובד נוסף",
העסקה של עובד ממלא מקום לתפקיד "אחראי מיצוי זכויות למשפחות"
באגף הרווחה. בטופס נרשם כי העובד נדרש "בשל החשיבות הרבה
שרואה הנהלת העיר בנושא מיצוי זכויות למשפחות העיר". עוד צוין בטופס
כי העובד ישמש ממלא מקום בחצי משרה לתקופה של שלושה חודשים,
עד שיפורסם מכרז לתפקיד.

העירייה החליטה לקבל לתפקיד זה כממלא מקום את עובד ד'. עובד ד'
שימש בתפקיד ממלא מקום יותר מחצי שנה - מאוגוסט 2014 עד מרץ 2015
- ואז נבחר לתפקיד במכרז שפרסמה העירייה.

נמצא כי עובד ד' שימש ממלא מקום כשלושה חודשים וחצי יותר מהזמן
המותר על פי חוזר מילוי מקום אך הרשות המקומית לא פנתה למשרד
הפנים לקבל אישור מיוחד לכך, כנדרש במקרים חריגים.

עוד נמצא כי במסמכי העירייה לא היה כל תיעוד שיבהיר מדוע נבחר דווקא הוא למלא המקום.

2. בינואר 2015 פורסם מכרז פומבי לתפקיד "אחראי/ת נושא פניות ציבור ומיצוי זכויות למשפחות" ב-50% משרה. ועדת הבחינה למכרז זה התכנסה במרץ 2015. מפרוטוקול פגישתה עולה כי למכרז ניגשו שני מועמדים וכי הוועדה בחרה בעובד ד' לתפקיד.

נמצא כי הפרוטוקול אינו כולל את עיקרי הדיון שניהלה הוועדה או את הנימוקים שהביאו אותה לבחור במועמד הזוכה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אלעד כי אם היא נאלצת להעסיק עובדים במילוי מקום, ובייחוד אם היא בוחרת לתפקיד אדם שאינו אחד מעובדיה, עליה להקפיד למלא אחר ההוראות הקשורות לאופן העסקה זה ולנהוג על פי כללי המינהל הציבורי התקין. בין השאר, עליה לנמק את בחירתה בשקיפות מלאה.

מנהל מדור פניות הציבור והקצאות

1. עובד ה' החל לעבוד בעירייה במרץ 2009, בדרגה 6 בדירוג המינהלי, כעוזר סגן ראש העירייה דאז, מר ישראל פרוש. העסקתו החלה בלא מכרז ובלא אישור מטעם מועצת העירייה. במאי 2009, כחודשיים לאחר שהחל עובד ה' לעבוד בעירייה, עודכנה דרגתו לדרגה 8 בדיעבד, מיום תחילת העסקתו.³⁴

בפברואר 2014 זומן עובד ה' לשימוע לפני סיום העסקתו בעירייה. במכתב הזימון נכתב: "עם סיום כהונת הרב פרוש כסגן ראש העיר ובחירתו כראש העיר, מתייתרת משרתך כעוזר סגן ראש העיר. בעקבות כך, מבקשת העירייה להביא לידי סיום את העסקתך". במסמכי העירייה אין כל תיעוד לכך שאכן התקיים שימוע זה.

נמצא כי בתקופה שמבחרתו של מר פרוש לכהונת ראש העירייה עד מאי 2014, דהיינו במשך יותר מחמישה חודשים, המשיך עובד ה' לעבוד בלשכת ראש העירייה בלא שהוגדר תפקידו באופן ברור.

במאי 2014 אישר גזבר העירייה דאז בטופס "בקשה לעובד נוסף" כי משרת "מנהל מדור פניות הציבור" בלשכת ראש העיר מתקצבת בתקציב המאושר

34 גם דוח ביקורת משרד הפנים שהתקבל בעירייה בפברואר 2016 התייחס לליקוי זה בהעסקתו של עובד ה'. הביקורת דאז סברה שהענקת דרגה 8 בדיעבד, ממועד קבלתו לעבודה, כמוה כקבלה לעבודה בדרגה המחייבת ביצוע מכרז פומבי. ואולם, מכתבו של מנהל אגף כוח אדם ושכר ברשויות המקומיות דאז מינואר 2012 לרשויות המקומיות בנושא "שנת ההסדרה" הכשיר קבלת עובדים כאלו וקבע שאפשר לראות בהליך קבלתם לעבודה הליך חוקי.

של הרשות. החלק הראשון בטופס, חלק שאמור למלא מנהל המחלקה הרלוונטית, מולא בידי ראש העירייה, ונכתב בו שהעובד נדרש לתפקיד מנהל פניות הציבור כעובד קבוע לצורך: "ריכוז פניות תושבים המגיעות ללשכת ראש העיר. ניתוב פניות תושבים, מעקב". בחלק השני של הטופס אושרה קבלתו המידית של עובד נוסף וקבוע ללשכת ראש העירייה בתפקיד מנהל מדור פניות הציבור. עוד נכתב על גבי הטופס כי יפורסם מכרז חיצוני לתפקיד.

יצוין כי ראש העירייה ומנהלת אגף משאבי אנוש לא מילאו בטופס הבקשה לעובד נוסף את הסעיף "תאריך החתימה" וחתמו על הטופס רק באוגוסט 2014, סמוך לפרסום של מכרז פומבי לתפקיד דומה.

העירייה השיבה למשרד מבקר המדינה כי משנת 2010 עובד ה' מרכז את הטיפול בהקצאות.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה על הליקויים בהתנהלותה בכל הקשור להמשך העסקתו של עובד ה' בלשכת ראש העירייה לאחר שהתייתר תפקידו כעוזר סגן ראש העירייה: במשך יותר מחמישה חודשים עבד עובד ה' בלשכת ראש העירייה בלא שתפקידו הוגדר בבירור בשום מסמך. זאת ועוד, בתקופה שממאי עד אוגוסט 2014 הועסק עובד ה' כ"עובד נוסף" במשרה שהוגדרה "מנהל מדור פניות הציבור", אולם לא נכלל בהגדרת התפקיד עיסוק בהקצאות. העסקתו של עובד ה' בלא שתפקידו הוגדר באופן ברור מנוגדת לעקרונות המינהל הציבורי.

2. בספטמבר 2014 פרסמה העירייה מכרז פומבי לתפקיד מנהל/ת מדור פניות הציבור והקצאות מקרקעין. ועדת הבחינה התכנסה באוקטובר 2014 כדי לבחור במועמד לתפקיד המוצע, ובחרה בעובד ה'.

א. לפי סעיף 23(א) לתקנות מכרזים לקבלת עובדים, מספר חברי ועדת הבחינה יהיה אי-זוגי, ולא יפחת משלושה.

נמצא כי בניגוד לתקנות, הרכב ועדת הבחינה היה זוגי - ארבעה חברים.

ב. על פי קובץ ניתוח העיסוקים שהיה בתוקף במועד פרסום המכרז, המועסק בתפקיד "מנהל היחידה לפניות הציבור" נדרש להחזיק בתעודת בגרות מלאה.

במכרז הפומבי שפורסם לתפקיד "מנהל/ת מדור לפניות הציבור והקצאות מקרקעין" נדרש ממלא התפקיד להחזיק בהשכלה תיכונית מלאה ובחמש שנות ניסיון מוכח בתחום פניות הציבור במערכות ציבוריות גדולות.

מטופס קורות החיים שהגיש עובד ה' כשהתמודד לתפקיד במכרז זה עולה כי יש לו ניסיון מצטבר של חמש שנים בריכוז נושאי ההקצאות לבתי כנסת ובפניות הציבור, אולם הוא נעדר השכלה תיכונית מלאה, כנדרש לתפקיד זה במכרז הפומבי שפורסם לתפקיד, או תעודת בגרות מלאה, כנדרש על פי קובץ ניתוח העיסוקים. במקום זאת כתב עובד ה' בטופס כי רכש השכלה מקבילה לתיכונית.

יצוין כי בדוח ביקורת של משרד הפנים כתב מבקר מטעם המשרד שבמכרז לתפקיד האמור לא צוין שאת תנאי הסף - השכלה תיכונית מלאה - אפשר להחליף בקיומה של השכלה מקבילה לתיכונית.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה, כי בהליך המכרז לתפקיד נפלו פגמים – אין הוא עומד בעקרונות המינהל הציבורי התקין, בכללי המכרזים ובעקרון שוויון ההזדמנויות.

3. בתיאור התפקיד, כפי שהופיע במכרז האמור, לא נכללו כמה מתחומי האחריות שהוגדרו לתפקיד "מנהל היחידה לפניות הציבור" בקובץ ניתוח העיסוקים שפרסם משרד הפנים (כגון: גיבוש נהלים, קביעת תהליכי טיפול בפניות ולוח זמנים למענה).

עוד עולה כי בתיאור התפקיד במכרז לא פורטו בבירור תחומי האחריות הנכללים בנושא הקצאות מקרקעין.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי בפרסמה מכרז, עליה לפרט ככל האפשר את כל תחומי האחריות הנדרשים מנושא התפקיד. שימוש בקובץ ניתוח העיסוקים שפרסם משרד הפנים יאפשר לה להשיג ביתר יעילות את מטרת התפקיד ולהבטיח שהבחירה תתבצע לפי עקרונות המינהל הציבורי התקין, השוויון, השקיפות והתחרותיות.

מנהל/ת מדור בתי ספר

1. על פי קובץ ניתוח העיסוקים, הנושא בתפקידים "מנהל יחידת³⁵ החינוך היסודי" או "מנהל יחידת החינוך העל יסודי" נדרש לעמוד בין השאר בדרישת סף מסוג השכלה - תואר אקדמי, ובדרישת סף מסוג ניסיון מקצועי - עבודה במשך שלוש שנים לפחות מבין חמש השנים האחרונות בתחום החינוך היסודי או העל-יסודי וניסיון של שלוש שנים לפחות בניהול צוות עובדים בכפיפות ישירה.

35 כאמור, על פי הנחיית משרד הפנים, הרשות המקומית אינה יכולה לפרסם מכרז שכתרתו "מנהל יחידה". עליה להגדיר מהי היחידה.

החלפת שמו של התפקיד "מנהל מחלקה" בשם "מנהל מדור", בלא שינוי של מהות התפקיד, אין בה כדי להכשיר שינוי של הדרישות שקבע משרד הפנים לגבי התפקיד

ביוני 2014 פרסמה עיריית אלעד מכרז פומבי לתפקיד "מנהל/ת מדור בתי ספר" באגף החינוך. חמישה מועמדים הציגו מועמדות לתפקיד. ועדת הבחינה למכרז התכנסה ביולי 2014, וחבריה בחרו פה אחד בעובדת ו' לתפקיד.

עובדת ו' עבדה באגף החינוך בעירייה משנת 2010, תחילה כמזכירת האגף ואחר כך כמנהלת לשכת אגף החינוך ואחראית תחום בתי ספר.

נמצא כי במכרז פורסמו תנאי סף שאינם תואמים לדרישות המצוינות בקובץ ניתוח העיסוקים לתפקידים המקבילים: "מנהל יחידת החינוך היסודי" ו"מנהל יחידת החינוך העל יסודי". ההבדלים ניכרו בדרישות להשכלה ולניסיון מקצועי: בדף המכרז, בסעיף "דרישות התפקיד", נכללה דרישה לתעודת הוראה/בכיר או רישיון הוראה. עוד צוין שתינתן **עדיפות** [ההדגשה אינה במקור] לבעלי השכלה אקדמית. כמו כן, צוין שנדרש ניסיון מקצועי של שנתיים בתפקיד זה או דומה וכי יינתן יתרון רב לבעלי ניסיון בתחום החינוכי-מוניציפלי. לבסוף צוין שניסיון כזה יכול להחליף תואר אקדמי.

בתכתובת שניהלה העירייה עם האגף לניהול ההון האנושי במשרד הפנים עוד במאי 2014 בנושא הדרישות לתפקיד האמור, ציין סגן מנהל האגף דאז: "אני מבין כיצד ניתן לנמק ארגונית שנדרש מנהל מדור בכפיפות למנהל אגף? בכל מקרה חייב תעודת הוראה ובעוד מספר ימים יפורסם תיאור תפקיד בקובץ החדש שיחייב כל רמה של תפקיד שכזה גם תואר אקדמי"³⁶. מרכזת בכירה באגף לניהול ההון האנושי כתבה: "שמי לב כי אם ותאושר המרת תואר אקדמאי בשנות ניסיון אז בהתאם לחוזר מנכ"ל 5/2012, הדרישה תהיה ל-8 שנות ניסיון בתחום ולא שנתיים".

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי החלפת שמו של התפקיד "מנהל מחלקה" בשם "מנהל מדור", בלא שינוי במהות התפקיד, אין בה כדי להכשיר שינוי בדרישות התפקיד מהדרישות שקבע משרד הפנים. עולה חשש שההחלפה נועדה לעקוף את הדרישות.

2. בפרוטוקול הדיון שהתנהל בוועדת הבחינה ביולי 2014 נכתב: "במועד מסירת חוות דעת המראיינים התקשר היועמ"ש... והנחה לדחות את קבלת ההחלטה בדבר בחירת מועמד עד להשלמת בדיקה שהוא עורך מול משרד הפנים. המראיינים מסרו את חוות הדעת שלהם אך לא התקבלה כל החלטה וסוכם כי יהיה זימון למועד אחר לקבלת החלטות".

סעיף 32 לתקנות מכרזים לקבלת עובדים מורה לראש העירייה לשלוח למועמדים שהתייצבו לריאיון לפני ועדת בחינה הודעות בכתב אם נבחרו אם לאו.

36 יצוין כי בהיררכיה הארגונית, "מדור" נמוך מ"מחלקה".

נמצא כי רק בנובמבר 2014, כארבעה חודשים לאחר שוועדת הבחינה התכנסה לבחור במועמד לתפקיד המוצע, שלחה העירייה לכל המועמדים הודעות בכתב, ובהן עדכון אם נבחרו לתפקיד.

יצוין כי בזמן שחלף ממועד התכנסות ועדת הבחינה עד משלוח ההודעות למועמדים, פנו מנהל אגף החינוך דאז ויו"ר ועד העובדים בעיריית אלעד ליועץ המשפטי ולמנהלת אגף משאבי אנוש בעירייה כדי לזרז את שליחת המכתבים למועמדים.

בתשובה שנתן היועץ המשפטי של העירייה ליו"ר ועד העובדים בנובמבר 2014, נכתב, בין השאר, כי בתכנית התר"ת המופעלת באלעד ביוזמת משרד הפנים "יבחן בין השאר המבנה הארגוני של העירייה ויגובשו המלצות בתחום זה לרבות הגדרת תפקידים... לאחר גיבוש המלצותיו של היועץ הארגוני ניתן יהיה לשוב ולדון בצורך במינוי עובד ייעודי לביצוע משימה זו. בשלב זה המכרז מוקפא".

בנובמבר 2014, במענה לתשובת היועץ המשפטי לפנייתו של יו"ר ועד העובדים, כתב יו"ר הוועד: "טרם פרסום המכרז נחתם [עבור מילוי המקום של תפקיד זה] טופס דרישה לעובד שאושר ע"י הנהלת העירייה, פרסום המכרז אף הוא נעשה באישור הנהלת העירייה, הזמנת כלל המועמדים אף היא נעשתה ע"י הנהלת העירייה וכן יומיים טרם המכרז התקיים לעובדת [נ] שימוע כחלק מההליך הנדרש. אך רק לאחר זכייתה... במכרז, נזכרה העירייה לטעון את אשר היא טוענת". עוד ציין יו"ר ועד העובדים כי לאחר שפורסם מכרז זה, פורסמו עוד חמישה מכרזים, וכל הזוכים החלו לעבוד וקיבלו מכתבי זכייה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי לא נמצאה כל התייחסות או המלצה מצד חברת הייעוץ הארגוני בעניין התפקיד והמכרז שהוקפאו. חברת הייעוץ גיבשה מסמך המלצות לעירייה רק בדצמבר 2015, דהיינו זמן רב לאחר קיום המכרז האמור, ולא הוזכרה בו הגדרה לתפקיד זה. לפיכך לא ברור מדוע החליטה ועדת הבחינה להקפא את המכרז.

3. ביולי 2015 פרסמה העירייה מכרז פנימי לתפקיד "מנהל/ת מחלקת בתי ספר יסודי ותיכון".

נמצא כי ממסמכי המכרז אי אפשר לדעת בוודאות מי השתתפו בוועדת הבחינה. בסעיף "הרכב ועדת הבחינה" נרשמו שישה חברים, שניים מהם כמשקיפים, ובסעיף "חתימות חברי ועדת הבחינה" חתמו רק שלושה מבין ארבעת חברי ועדת הבחינה הרשומים ואשר להם זכות הצבעה. גם בפרוטוקול ישיבת הוועדה לא נרשם מי היו חברי הוועדה ומדוע הצביעו רק

שלושה מהם. בכל מקרה, הרכב ועדת הבחינה היה זוגי - ארבעה חברים - בניגוד לתקנות מכרזים לקבלת עובדים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי התנהלותה בתהליך בחירת עובד למשרת מנהל מחלקת בתי ספר בעירייה הייתה לקויה.

על העירייה להקפיד לנהוג על פי הדין באופן הצגת המשרה במכרז - הגדרת התפקיד ודרישות הסף ותנאי יתרון; באופן ההתנהלות של ועדת הבחינה - הרכבה, הדיון במועמדים לתפקיד, ניהול פרוטוקול שישקף את עיקרי הדיון, חובת ההנמקה וקבלת ההחלטה; במשלוח הודעה בכתב למועמדים אם זכו בתפקיד אם לאו. כל אלו נועדו לשמור על כללי המינהל הציבורי התקין - שקיפות, שוויון ותחרותיות - ולהביא לבחירת המועמד האיכותי והמתאים ביותר לתפקיד.

מנהל מדור היסעים באגף החינוך

עובד ז' החל את עבודתו בעירייה במאי 2011 בדרגה 5 בדירוג המינהלי (מתח דרגות 5-7), לאחר שהתמודד במכרז פומבי לתפקיד מפקח עירוני באגף איכות הסביבה.

בנובמבר 2015 החל עובד ז' לשמש בתפקיד ממלא מקום מנהל מדור היסעים בעירייה³⁷.

בדצמבר 2015 פרסמה העירייה מכרז פנימי לתפקיד מנהל מדור היסעים באגף החינוך, ולאחר כשבועיים התכנסה ועדת הבחינה. ממסמכי העירייה עולה כי עובד ז' היה היחיד שהגיש מועמדות לתפקיד. ועדת הבחינה בחרה בו פה אחד לתפקיד, וראש העירייה הודיע במכתב כי הוא ייכנס לתפקיד בינואר 2016.

בסעיף ניסיון תעסוקתי, המוזכר במסמך "קורות חיים" ששלח עובד ז' לדרישת אגף משאבי אנוש של העירייה בדצמבר 2015, הוא כתב שעד אוקטובר 2015 הוא שימש כמפקח איכות הסביבה בעירייה ושמתיחילת נובמבר 2015 הוא משמש "מ"מ מנהל מחלקת הסעות בעיריית אלעד".

מתכתובות של העירייה עולה כי העירייה תכננה מלכתחילה להעביר את עובד ז' לתפקיד מנהל מדור היסעים במקום עובדת אחרת, שמילאה את התפקיד באותה עת.

בתכתובת דואר אלקטרוני ששלח באוקטובר 2015 יו"ר ועד העובדים בעירייה לעוזר ראש העירייה, תכתובת שבשורת הנושא שלה נכתב "ניוד עובדים", הוא כתב: "אבקש להבהיר כי, ועד העובדים מתנגד שהעובדים יכנסו כל אחד

37 עד אותה עת מילאה את התפקיד עובדת אחרת, אך היא ביקשה לעבור לתפקיד אחר בעירייה.

העירייה החלה לחפש מועמד לתפקיד מנהל מדור היסעים באגף החינוך לפני ביצוע המכרז

לתפקידו בפועל, וזאת עד להסדרת הגדרת תפקיד מסודרת כמתחייב עפ"י חוק". בתכתובת אחרת בנושא, מנובמבר 2015, הוא כתב: "לנייד עובדים ולהעסיקם ללא הגדרת תפקיד מסודרת, זה דבר שאינו תקין, אינו חוקי וגם לא מקצועי... הנחתי את [שני העובדים] כי יפסיקו את החפיפה ביניהם וכל אחד יחזור לתפקידו הקודם".

בתכתובת דואר אלקטרוני שהתקיימה יום קודם לכן בין מנהלת אגף משאבי אנוש בעירייה לעוזר ראש העירייה, הסבירה מנהלת האגף לעוזר ראש העיר כי בעקבות מעברו של עובד ז' למדור היסעים יש לשנות את סעיף השכר המחלקתי. בתגובה ענה עוזר ראש העירייה למנהלת האגף: "הנ"ל יוצא לקריאות מהשיטור העירוני ככל שמתבקש... לאחר שנראה שהכל מתאים נבצע הצרחה"³⁸.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי סדר האירועים מלמד שהעירייה הייתה מעוניינת למנות את עובד ז' למנהל מדור היסעים בעירייה עוד בטרם פרסמה את המכרז וכי תוצאות המכרז נקבעו מראש.

בתשובה ששלחה העירייה למשרד מבקר המדינה היא הסבירה כי הצורך למנות מנהל מדור היסעים באגף החינוך עלה בעקבות בקשת העובדת שמילאה תפקיד זה להתנייד מתפקידה. העירייה ניסתה לאתר עובד מתאים לתפקיד מתוך המערכת והציעה את התפקיד לכמה עובדים, ומשלא היו מעוניינים בכך פנתה לעובד ז' והציעה לו לבחון את התפקיד לצד העובדת האחרת במקביל לעבודתו בפיקוח העירוני. לאחר תקופת בחינה, משנמצא שהעובד מתאים לתפקיד ושהוא מסכים לקבלו, ביקשה העירייה לניידו באופן מסודר. בבדיקה שבוצעה מנהלת האגף למשאבי אנוש נמצא כי אי אפשר לניידו וכי יש לערוך מכרז לתפקיד. לפיכך פרסמה העירייה מכרז פנימי. בפועל התברר שרק עובד ז' הגיש מועמדות לתפקיד.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי בתשובתה היא למעשה מאשרת שהליך ה"חיפוש" אחר מועמד מתאים לתפקיד לא נעשה במכרז אלא התבצע בתוך העירייה בטרם פורסם המכרז בניגוד מוחלט לדיני המכרזים. משנוצר הצורך באיוש משרה בדרגה 7 ומעלה, שהחוק מחייב לקיים לגביה הליך מכרז (פנימי או חיצוני), היה על העירייה להימנע מלחפש מועמד קודם לעריכת המכרז.



38 ה"צרחה" בתפקידים בין עובד ז' ובין העובדת ששימשה בתפקיד לפניו לא יצאה לבסוף אל הפועל. עובד ז' קיבל את תפקידה של העובדת, אולם היא קיבלה תפקיד אחר.

הממצאים המפורטים בפרק זה מלמדים כי לא היו בעירייה הגדרות תפקיד ברורות לכל תפקיד ותפקיד, כולל תיאור מפורט של המטלות הכרוכות בתפקיד ושל תחומי הסמכות והאחריות הנכללים בו. כך יכלה העירייה לאייש משרות בעובדים כראות עיניה, לעתים אף בלא שהם עמדו בתנאי הסף הנדרשים לתפקיד מקביל בקובץ ניתוח העיסוקים. העירייה גם לא הקפידה למלא את הוראות החוק ואת נוהלי משרד הפנים בעריכת המכרזים לאיוש משרה ובהעסקת עובדים במילוי מקום.

על העירייה להשלים בהקדם את תהליך ניתוח העיסוקים בעירייה, לרבות הגדרות תפקידים מפורטות וברורות; עליה לאייש משרות פנויות במועמדים מתאימים, על סמך כישוריהם המקצועיים בלבד, משיקולים ענייניים, בהליך שוויוני ושקוף ובתוך שהיא מקיימת את כל הוראות הדין והעקרונות הבסיסיים של המשפט הציבורי ושל מינהל תקין.

על העירייה להקפיד לנהוג על פי הדין הן באופן הצגת דרישות התפקיד במכרז; הן באופן ההתנהלות של ועדת הבחינה - הרכבה, ניהול פרוטוקול שישקף את עיקרי הדיון וחובת ההנמקה. כל אלו נועדו לשמור על כללי המינהל הציבורי התקין - שקיפות, שוויון ותחרותיות - ולהביא לבחירת המועמד האיכותי והמתאים ביותר לתפקיד.

ניהול נכסי העירייה והקצאת מקרקעין ללא תמורה

דיני הרשויות המקומיות מקנים לרשויות, כנאמנות הציבור, סמכות לבצע עסקאות מסוימות במקרקעין³⁹ שבבעלותן וקובעים את הכללים ואת אמות המידה להפעלת סמכות זו⁴⁰. בין השאר, בסמכותן להתיר שימוש במקרקעין (להלן - הקצאת מקרקעין או הקצאה) בלא תמורה או בתמורה סמלית. סמכויותיהן כאמור מאפשרות להן לפעול למען ציבור תושביהן, למשל להקים מוסדות ולדאוג לאחזקתם לתועלת הציבור.

בפברואר 2008 פרסם מבקר המדינה דוח ביקורת בנושא "הקצאת מקרקעין לצורכי ציבור ברשויות המקומיות והפיקוח על השימוש בהם"⁴¹ (להלן - דוח קודם בנושא הקצאת מקרקעין). אחת הרשויות שנבדקו בדוח היא אלעד, שהייתה אז במעמד של מועצה מקומית. בדוח הקודם בנושא הקצאת מקרקעין עלו ליקויים בנוגע לפעילותה של אלעד בתחום זה. הביקורת הנוכחית בחנה, בין היתר, אם תוקנו הליקויים שהועלו אז.

סעיף 197 לפקודת העיריות קובע כי קודם שתתקשר עירייה בחוזה להעברת זכויות במקרקעין, עליה לקיים מכרז פומבי בנושא. ואולם, על פי הוראות תקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987⁴², עירייה רשאית להתקשר בחוזה להעברת זכויות במקרקעין בלא מכרז למוסד ציבורי למטרות חינוך, תרבות, מדע, דת, צדקה, סעד, בריאות או ספורט אם המקרקעין מיועדים לאחת התכליות האמורות.

בספטמבר 2001 גיבש משרד הפנים נוהל המסדיר הקצאה של קרקע או מבנה (להלן גם - נכס) בפטור ממכרז בלא תמורה או בתמורה סמלית לגופים הפועלים שלא למטרת רווח בתחום שיפוטן של הרשויות למטרות האמורות בפקודת העיריות כדי לסייע להם לפעול לטובת הציבור (להלן - הנוהל או נוהל ההקצאות)⁴³. על פי הנוהל, כל הקצאת נכס מותנית באישור של רוב חברי מועצת הרשות המקומית ובאישורו של שר הפנים. ההקצאה לא תימשך יותר

39 על פי חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, "מקרקעין" הם קרקע, כל הבנוי והנטוע עליה וכל דבר אחר המחובר אליה חיבור של קבע, זולת מחוברים הניתנים להפרדה.

40 סעיף 188 לפקודת העיריות (נוסח חדש).

41 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2007** (2008), "הקצאת מקרקעין לצורכי ציבור ברשויות המקומיות והפיקוח על השימוש בהם", עמ' 145.

42 סעיף 3 לתקנות העיריות (מכרזים).

43 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2001, **נוהל הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית**. לנוהל פורסמו ארבעה תיקונים במועדים: דצמבר 2002, יולי 2004, ספטמבר 2005 ומאי 2007.

אין בעירייה גורם אחד
הממונה על ניהול
נכסי העירייה ומרכז
את הטיפול בהם.
הטיפול בנכסי
העירייה מופקד בידי
כמה גורמים ומחלקות
בעירייה

מ-25 שנה, ואפשר להאריכה בשתי תקופות נוספות, שכל אחת מהן לא תימשך יותר מעשר שנים.

לפני שגובש נוהל ההקצאות קבע בג"ץ⁴⁴ (להלן - בג"ץ בלומנטל), כי היעדרו של נוהל מחייב בנושא באותה העת אינו מתיר לרשות המקומית לפעול על פי שיקול דעתה הבלעדי: "הקצאת מקרקעין חייבת להיעשות על פי כללים וקריטריונים הוגנים, שוויוניים, ברורים, ענייניים וגלויים ועל פי שיקולים ענייניים, סבירים ומידתיים. אלה מהווים אבן פינה בקיומו של מינהל תקין המשרת את הציבור נאמנה". בהמשך לאותם הדברים וכדי להבטיח כי כל החלטה להקצות קרקע, שהיא החלטה מינהלית של הרשות, תתבסס על תשתית עובדתית מוצקה, קבע בג"ץ כמה הוראות עקרוניות בנוגע להקצאת מקרקעין על ידי רשויות מקומיות. להלן עיקרי ההוראות: על הרשות המקומית לבדוק מה הם צרכי הציבור באזור בו מצויה הקרקע המיועדת להקצאה ולבחור בגוף המתאים ביותר למילוי צרכים אלה על הצד הטוב ביותר; לפרסם את כוונתה להקצות קרקע לגוף מסוים או לצורך מסוים ואת הקריטריונים להקצאה, ולהבטיח זכות טיעון לציבור. על הרשות המקומית לשקול את כל ההיבטים הרלבנטיים של ההקצאה ולאזן בין הצרכים השונים ובמקרה הצורך להיוועץ בגורמים מקצועיים.

בתיקונים ובהבהרות לנוהל ההקצאות מדצמבר 2002⁴⁵ הובהר כי כל ההתקשרויות להקצאת קרקע, לרבות אלו שנעשו טרם פרסום נוהל ההקצאות, כפופות להוראות העקרוניות שהתווה בג"ץ בלומנטל.

רישום נכסי העירייה וניהולם

על פי תקנות הרשויות המקומיות (ניהול פנקסי זכויות במקרקעין), התשכ"ז-1967, על כל רשות מקומית לנהל פנקס מיוחד ובו לרשום את זכויותיה במקרקעין. הפנקס יכלול בין היתר את ספר נכסי דלא-ניידי של הרשות. מועצת הרשות המקומית תסמיך את אחד מעובדיה להיות "רשם נכסים" - מי שתפקידו לנהל את רישום פנקס המקרקעין של הרשות. על רשם הנכסים לרשום בפנקס המקרקעין כל זכות במקרקעין לטובת הרשות וכל זכות במקרקעין של הרשות המקומית לטובת אדם זולתה, וזאת בתוך חודש ימים מיום שנוצרה.

הביקורת העלתה כי אין בעירייה מסגרת ארגונית - מחלקה או אגף - לטיפול בנכסים, וממילא גם אין בה גורם אחד הממונה על ניהול נכסי העירייה ומרכז את הטיפול בהם. בפועל, הטיפול בנכסי העירייה, לרבות ניהול חוזים, פיקוח ובקרה, רישוי והיתרים, מופקד בידי כמה גורמים ומחלקות בעירייה.

44 בג"ץ 3638/99 בלומנטל נ' עיריית רחובות, פ"ד נד(4) 220, 228 (2000).

45 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 6/2002, נוהל הקצאת קרקעות ומבנים בפטור ממכרז ללא תמורה או בתמורה סמלית: תיקונים ובהבהרות (01.12.02).

באוקטובר 2014, לאחר שחזרה העירייה ופרסמה מכרז לתפקיד (ראו לעיל בפרק "קבלת עובדים"), מונה עובד לתפקיד "מנהל מדור לפניות הציבור והקצאות מקרקעין" (להלן גם - מנהל ההקצאות). יוער כי תיאור המשרה אינו מגדיר את היקף המשרה הנדרש לכל אחד מהתפקידים, ולדברי מנהל ההקצאות לצוות משרד מבקר המדינה, הוא מטפל בהקצאות רק בחלק מהיקף משרתו.

עוד העלתה הביקורת כי בניגוד לתקנות המקרקעין, אין העירייה מנהלת רישום סדיר ועקבי של נכסיה ואף לא הסמיכה עובד להיות "רשם נכסים". בעשור האחרון לא ביצעה העירייה כל בדיקה אשר לנכסים שבבעלותה, ולכן אין בידה מידע עדכני על נכסיה.

במהלך הביקורת, בתשובה לשאלת משרד מבקר המדינה על אופי הפעילות שהעירייה נוקטת לאיתור נכסים הנמצאים בבעלותה, ענה מנהל ההקצאות כי ככלל, לא ביצעה העירייה הליך שיטתי או מסודר לריכוז מידע שיאפשר לאתר נכסים שבבעלותה נוסף לאלו שידוע לה עליהם. עוד הוסיף מנהל ההקצאות כי מדי פעם בפעם הוא מסייר ברחבי העיר כדי לאתר נכסים כאלו או כדי לבחון איזה שימוש נעשה בנכסי עירייה המוכרים לו. ואולם, סיורים אלו נעשים בזמנו הפרטי ובאופן מזדמן, שלא בשעות העבודה ושלא על פי מתכונת קבועה וסדורה, וממילא אין הוא מתעד אותם בכתב.

מממצאי הביקורת עולה כי כמה פעמים בעבר התריע מבקר העירייה לפני העירייה - הן בדוחות הן בתכתובת פנימית - כי לכך שאין בעירייה גורם מרכזי הממונה על ניהול נכסיה, יהיו השלכות חמורות, ובהן: "היעדר ניהול ורישום נכסי העירייה בפנקס מקרקעין, כך שלרשות העירייה אין מידע מלא אודות הנכסים שבבעלותה לרבות מידע על נכסים ריקים אשר אינם מושכרים; אי הארכת חוזים (שכירות והקצאות); השכרת מבנים ללא חוזה שכירות החושף את העירייה לאפשרות של השתלטות על נכסיה על ידי השוכרים ללא יכולת לפנותם עקב התיישנות;... מעבר של נכסים מ'יד ליד' ללא רישום וללא ידיעת העירייה;... אי טיפול בהקצאות; שימוש בנכסי העירייה למטרות שונות ומנוגדות מייעודם כפי שנקבעו בחוזים ועוד; איבוד הכנסות לקופת העירייה בגין העדר גביית דמי שכירות; שימוש חורג וביצוע עבירות בנייה בנכסי העירייה ע"י המשתמשים בעקבות היעדר פיקוח ראוי ויעיל על נכסי העירייה". מבקר העירייה המליץ לפעול ללא דיחוי להסדרת ניהול הנכסים בידי גורם מרכזי מוסמך, גורם שיעבוד בתיאום עם גורמים קשורים בעירייה, וכן לפעול בהקדם למינוי "רשם נכסים", כדין.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי עליה לפעול לאלתר לאיתור כל נכסיה, לרישום מלוא זכויותיה במקרקעין ולניהול פנקס מעודכן של כלל זכויותיה במקרקעין. מידע מלא ומדויק על כל נכסיה חיוני כדי להבטיח שהחלטות העירייה בנוגע להקצאת נכסיה יתבססו על מכלול העובדות והנסיבות הרלוונטיות, וכדי לבצע פיקוח ובקרה על נכסיה ולשמור על נכסיה.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי עליה למנות "רשם נכסים", שתפקידו יהיה לנהל את פנקס זכויותיה במקרקעין. כן עליה למנות גורם מרכזי בעירייה שיהיה ממונה על ניהול נכסיה ועל הטיפול בהם.

הוראות נוהל ההקצאות

נוהל ההקצאות והתיקונים לנוהל קובעים את הליך ההקצאה לשלביו, ובכלל זה את משך ביצועו ואת הפעולות המינהליות שיש לבצע כדי לממשו. בין השאר, הרשות המקומית נדרשת להכין פרוגרמה (תכנית-אב) לשטחי ציבור, למנות ועדה מיוחדת לענייני הקצאות (להלן - ועדת הקצאות), לאשר תבחינים להקצאת קרקעות (להלן גם - תבחינים) בתחום שיפוטה ולנהל ספר הקצאות שיהיה פתוח לעיון הציבור, ובו לרכז את כל המידע בנוגע להקצאות הקרקע באותה רשות (להלן - ספר ההקצאות).

תכנית-אב לשטחי ציבור

לעירייה תכנית-אב פיזית לשטחי ציבור, המתייחסת בעיקר למוסדות חינוך (להלן - תכנית-האב) ממאי 2010. מתכונת התכנית קובעת, על בסיס מספר כיתות הלימוד הקיים, מספר התלמידים באותה שנה, רקע היסטורי והערכה בנוגע לקצב גידול התלמידים הצפוי בשנים 2010-2013, מה יהיו הצרכים של אוכלוסיית התלמידים בעתיד מבחינת הרכב הכיתות ומיקום מוסדות החינוך.

בין היתר, תכנית-האב מדגישה שאלעד מתאפיינת בקצב גידול גבוה יותר של האוכלוסייה - הן מריבוי טבעי של האוכלוסייה החרדית הן מהגירה חיובית - ובשיעור גבוה יותר של תלמידים מאשר כלל האוכלוסייה. מאפיינים אלו הביאו לכך שעוד כשנערכה תכנית-האב, סבלה העיר ממחסור במבני חינוך. בפתח התכנית מופיע דבר ראש העירייה, ובו מצוין כי בתחילה לא תוכננה העיר לאכלס ציבור שמרביתו משתייך למגזר החרדי, ולכן חסרים בה הן מבני חינוך הן מבני ציבור אחרים, והדבר פוגע בשירות הניתן לציבור.

במשך הביקורת טען ראש העירייה לפני צוות הביקורת כי גם במועד הביקורת, כשבע שנים לאחר שגובשה תכנית-האב, העיר סובלת מחוסר במבני חינוך ובמבני ציבור. גם משרדי העירייה עצמם מאוכלסים בצפיפות, והדבר פוגע בשירות הניתן לתושבים.

הועלה כי אף שתכנית-האב אינה מתאימה עוד לצורכי העיר, העירייה לא פעלה לעדכנה מאז היא גובשה, במאי 2010.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי בהיעדר הלימה בין התכנון העירוני לצורכי התושבים ולנוכח קצב גידול האוכלוסייה בעיר, חשוב לעדכן את תכנית-האב מפעם לפעם ולהתאימה לנסיבות המשתנות ולצרכים החברתיים הנדרשים. על העירייה לפעול לאלתר לעדכון התכנית ולהתאימה למצב הדמוגרפי הקיים. יודגש כי יש לעדכן את התכנית הן בנוגע למוסדות החינוך בעיר הן בנוגע לשאר מוסדות הציבור, ובכלל זה אלו שנועדו לענות על צורכי התושבים בתחומים דת, מדע, ספורט, תרבות וקהילה. עדכון זה הכרחי כדי לקבוע לעירייה קדימויות וסדרי עדיפויות, ועל בסיסם לקבל החלטות הכרוכות, בין היתר, בהקצאת נכסים עירוניים.

ספר הקצאות

בנוהל ההקצאות נקבע: "רשות מקומית תקיים רישום מרוכז של כל הקצאות הקרקע שאושרו בתחומה [להלן - ספר ההקצאות]. בין היתר יכלול הרישום פירוט מתי הוחלט על הקצאת הקרקע, אם הוגשה בקשה להארכת הזמן לפיתוח הקרקע, ואם הוחלט בבקשה זו... בספר ההקצאות, ירוכז מידע גם על הקצאות קרקע שאושרו טרם פרסום נוהל זה... ספר ההקצאות יהיה פתוח לעיון הציבור".

בדוח הקודם בנושא הקצאת מקרקעין מצוין כי לאלעד - כאמור, אז מועצה מקומית - יש ספר הקצאות, אולם אין הוא מכיל את הפרטים הדרושים לפי הנוהל. המועצה נתנה למגוון עמותות רשות להשתמש בעשרות מנכסיה, אך לא היה על כך מידע בספר ההקצאות. מן הצד האחר, בספר ההקצאות רשומים נכסים שהייתה למועצה כוונה להקצותם, אך בפועל הם טרם הוקצו. הדוח קבע כי על המועצה היה להוסיף לספר ההקצאות את המידע החסר, לעדכן את המידע הקיים ולהפכו ל"ידידותי למשתמש" כדי שיהיה כלי בקרה ומעקב על הגופים שלהם הוקצו הקרקעות והמבנים.

ממצאי הביקורת, כפי שיפורטו להלן, מלמדים כי בתשע השנים שחלפו מאז שפורסם הדוח הקודם בנושא הקצאת מקרקעין, ועל אף הערת הביקורת, העירייה לא הסדירה את רישום הקצאותיה ולא עדכנה אותו, כנדרש. משכך,

ספר ההקצאות שהעירייה מנהלת חסר ואינו מרכז את המידע הדרוש על כלל ההקצאות

ספר ההקצאות שהיא מנהלת חסר, ואינו מרכז את המידע הדרוש על כלל ההקצאות, לרבות אלו שאושרו לפני פרסום הנוהל.

באתר האינטרנט של העירייה מפורסם מידע על הנכסים המשמשים למוסדות חינוך ולבתי כנסת - נתונים על הנכס שנעשה שימוש בו, על מטרת השימוש ומה שם העמותה הפועלת במקום. ואולם, לא מפורסמים שם כל הנכסים העירוניים שנעשה בהם שימוש, ובנוגע לנכסים המוזכרים, אין מידע על המועד שאושר להקצות את הנכס או למסרו לשימוש הגוף הפועל בו.

יוער כי גם בדוח ביקורת משרד הפנים נידון נושא הקצאות קרקעות ומבנים, וצוין בו שהמידע המפורסם באתר העירייה חסר וחלקי. העירייה ענתה למשרד הפנים כי ראש העירייה הנחה את מנהל ההקצאות להשלים את הפרטים החסרים בבסיס המידע.

הועלה כי עד מועד סיום הביקורת, ביוני 2017, אף שעברו כשנה וחצי מאז שהומצא דוח משרד הפנים לעירייה, לא השלימה העירייה את רישום הפרטים החסרים. למעשה, מנהל ההקצאות עדכן באופן חלקי את רישום השימושים בנכסי העירייה בטבלה ממוחשבת שערך. מנהל ההקצאות מסר לצוות משרד מבקר המדינה במהלך הביקורת כי אין בידו כלל מידע על המועדים שבהם רבים מהנכסים נמסרו לשימוש, ובעיקר את המועדים שהוקצו בהם נכסים הפועלים כבתי כנסת בתחומה של העירייה במשך שנים רבות.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי אין במידע החסר המופיע באתר האינטרנט שלה כדי להחליף ספר הקצאות וכי עליה לעדכן את ספר ההקצאות בהתאם לדרישות שבנוהל ההקצאות. עוד מעיר משרד מבקר העירייה לעירייה על שלא הסדירה את רישום הקצאותיה, כפי שנדרשה לפני תשע שנים. ספר ההקצאות מיועד לשמש בראש ובראשונה את העירייה ואת תושבי העיר ואחרים כבסיס מידע חשוב, מלא ואמין בנוגע לשימוש שהעירייה עושה בסמכותה להקצות את נכסי הציבור לגופים שונים. בהיעדר ספר הקצאות מלא וממצה, כנדרש, נבצר מהציבור לקבל מידע כזה.

שימושים קיימים בנכסים ציבוריים

על פי נתוני עיריית אלעד, בסוף שנת 2016 היו כ-275 נכסים בתחום שיפוטה בשימושם של גופים שונים, מרביתם למטרות צרכים ציבוריים: כ-130 בתי כנסת, כ-100 מוסדות חינוך וכן ישיבות, מעונות יום ואחרים⁴⁶. מקצת הנכסים



בתשע השנים שחלפו
מאז פורסם הדוח
הקודם בנושא
הקצאת מקרקעין, לא
הסדירה העירייה
כנדרש את השימוש
הנעשה ברבים
מהנכסים שבבעלותה

שימוש למטרות שאינן צרכים ציבוריים (ראו בהמשך - "שימושים על שטחים המיועדים למבני ציבור").

הועלה כי הסדרת ההקצאות כדין של כ-140 מהנכסים - בעיקר מוסדות חינוך - הושלמה; כ-80 מהנכסים נמצאים בהליכי הסדרה - ועדת ההקצאות ומליאת המועצה או משרד הפנים טרם אישרו את ההקצאה; לא הוחל בהליכי הסדרה של כ-40 נכסים המשמשים כבתי כנסת, בעיקר בשל היעדר שיתוף פעולה מצד המשתמשים בהם; יתר הנכסים מיועדים לפינוי (ראו בהמשך - "שימושים על שטחים המיועדים למבני ציבור").

בדוח הקודם בנושא הקצאת מקרקעין צוין: "אלעד לא יישמה את נוהל ההקצאות בשנים 2001 עד 2006; היא נתנה באותן שנים לעמותות רבות רשות שימוש בנכסים שלא על פי הנוהל [נוהל ההקצאות] וללא אישור ועדת ההקצאות, ולעתים אף בלא שהתקבלה החלטה של מועצת הרשות על ההקצאה". בדוח נקבע כי על העירייה להסדיר לאלתר את מתן רשות השימוש בנכסיה בהתאם לנוהל ההקצאות.

ממצאי הביקורת, כפי שיפורטו להלן, מלמדים כי בתשע השנים שחלפו מאז פורסם הדוח הקודם בנושא הקצאת מקרקעין, ועל אף הערת הביקורת, העירייה לא הסדירה כנדרש את השימוש הנעשה ברבים מהנכסים שבבעלותה. משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה על כך.

שימושים בבתי כנסת

על פי נתוני העירייה, בסוף שנת 2016 שימשו כ-130 נכסים ציבוריים הנמצאים בתחומה כבתי כנסת. הקצאתם של כ-40 מהם (כ-31% מסך נכסי בתי הכנסת) הושלמה; כ-50 אחרים (כ-38%) נמצאים בשלבי הקצאה, לפני שקיבלו אישור מוועדת הקצאות ומליאת המועצה או לפני קבלת אישור משר הפנים; בנוגע לשאר - כ-40 נכסים (כ-31%) - העירייה טרם החלה בהליך ההקצאה. אשר לנכסים שטרם החל תהליך ההקצאה שלהם - במקצת המקרים הדבר נובע מכך שהמשתמשים בהם לא הגישו בקשה להקצאה, ובאחרים מכך שהבקשה שהגישו המשתמשים טרם נידונה בוועדת הקצאות.

1. ממסמכים ותכתובות שנמצאו בעירייה עולה כי עוד בשנת 2009 התריע היועץ המשפטי לעירייה דאז לפני העירייה, כי "נושא הקצאות לבתי כנסת בעיר אינו מוסדר כהלכה עפ"י נוהל הקצאות משרד הפנים אשר פורסם בחוזר מנכ"ל 5/01" וכי יש לנקוט בפעולות הללו: "הכנת תבחינים להקצאה, אישורם ע"י מועצת העיר ופרסומם בעיתונות... עריכת רשימה מסודרת של כלל בתי הכנסת בעיר הממוקמים על קרקע ציבורית, כולל עדכון סטטוס (האם קיבלו הקרקע עפ"י הקצאה, מס' שנים, מצב הנכס וכד')... פרסום קרקעות פנויות להקצאה... הסדרת קרקעות שאינן פנויות: ביצוע הקצאה עפ"י הנוהל וחתימה על חוזה, ולחלופין פינוי עמותה קיימת

לצורך הקצאת הקרקע". כמו כן נקבע: "רצוי לעדכן את פרוגרמת השטחים להקצאה הקיימת בעירייה".

על פי הנוהל, על הרשות המקומית לפרסם הודעה בעיתונות בדבר האפשרות לקבל הקצאת קרקע או מבנה ולציין את מיקומו המדויק של הנכס ואת השימוש המתוכנן בו על פי תכנית-האב שלה.

ממצאי הביקורת מלמדים כי רק במרץ 2010 - שמונה שנים וחצי לאחר שפורסם נוהל ההקצאות ושמונה שנים לאחר שפורסם התיקון לנוהל (דצמבר 2002) - החלה העירייה לפעול להכשרת השימושים הנעשים בנכסיה. בחודש זה הזמינה העירייה את הציבור בהודעה שפרסמה בעיתונות להגיש בקשות להקצאת קרקע ומבנים, בעיקר לטובת הפעלה של בתי כנסת⁴⁷. באוגוסט 2015 פרסמה העירייה הזמנה להגיש לה בקשות להקצאות מקרקעין לטובת הפעלה של בתי כנסת ושל מוסדות חינוך. לאחר כל פרסום, פרסמה העירייה בפרסום שני את רשימת כל הבקשות שהתקבלו במשרדיה להקצאה (להלן - פרסום שני) כדי לאפשר לציבור להגיש התנגדויות בנושא.

נמצא כי בשני הפרסומים הללו צוינו מספרי הגוש והחלקה אולם לא צוין המיקום המדויק של כל אחד משטחי הקרקע נשואי ההקצאות: בנוגע לכמה מהשטחים צוין שם הרחוב בלא מספר הנכס.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי ראוי שתרחיב את הפירוט בפרסומים הנוגעים להקצאות נכסים כדי להנגישם לציבור. כך יוכל כל אדם לזהות את המקרקעין המוזכרים בפרסום, ולהגיש בקשת הקצאה או לממש את זכותו להתנגד להקצאה.

2. בנוגע לבתי הכנסת שלא הוחל כלל בהסדרתם ציין מנהל ההקצאות כי במרביתם לא שיתפו המשתמשים בהם פעולה בתהליך ולא נענו לפרסומי העירייה בנושא, ולכן לא היה אפשר להתחיל בהליכים להסדרתם. רוב הנכסים הללו משמשים את אותם משתמשים במשך שנים.

כאמור, על פי הוראות הנוהל והפסיקה בנושא, כל ההתקשרויות להקצאת נכסים בבעלות רשות מקומית, לרבות אלו שנעשו לפני פרסום הנוהל, מחויבות בהוראות שנקבעו בנוהל עצמו או בעקרונות שהתווה בית המשפט העליון בנושא בבג"ץ בלומנטל.

47 יצוין כי קודם לכן, ביולי 2008, פרסמה העירייה בהודעה בדבר הקצאות למבני חינוך, רשימה מצומצמת של נכסים המיועדים לכך.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה על אozלת ידה בנושא הסדרת השימושים הנעשים בנכסיה אל מול המשתמשים בנכסים שסירבו לשתף עמה פעולה. אין לקבל מצב שהמשתמשים בנכסים נמנעים מלהסדיר את שימושם בהם כנדרש מהם על פי דין, והעירייה מאפשרת להם להמשיך להשתמש בנכסים במשך שנים - ויצא החוטא נשכר. אם גופים המחזיקים בנכסים עירוניים אינם פועלים כלל להסדיר את השימוש בנכס או נמנעים באופן מכוון מלפעול על פי דרישתה, על העירייה להשתמש בסמכויות הנתונות בידיה על פי דין. עליה לפעול לאלתר לפינויים של אלה מהנכסים ולהשבת הנכסים לחזקתה. פעולות אלו חשובות במיוחד מפני שמבני הציבור הקיימים אינם עונים על צורכי החינוך ועל צרכים קהילתיים אחרים שבתחום שיפוטה של העירייה.

שימושים על שטחים המיועדים למבני ציבור

בעניין שימוש שלא כדין במקרקעין נקבע בפסיקה⁴⁸, כי הימנעות מלפעול לפינוי המקרקעין אינה משפיעה על החיוב בדמי שימוש - כיוון שאלו נועדו לבטא את טובת ההנאה שהפיקו המשתמשים במקרקעין. ביסוד הדברים, הפסיקה מכוונת למנוע התעשרות שלא כדין ולהמריץ את הפרטים בחברה להימנע משימוש בלתי מורשה או שלא כדין במקרקעין.

עוד נקבע בפסיקה⁴⁹ כי החובה לשלם ארנונה מוטלת על המחזיק בנכס גם אם הוא מחזיק בו שלא כדין או ללא רישיון או היתר. הרציונל העומד גם בבסיס הלכה זו - שלא יצא חוטא נשכר.

1. ממצאי הביקורת העלו כי קרוב לשני עשורים נעשה שימוש ב-14 מבנים יבילים שהוצבו במתחם השייך לעירייה. מתחם המבנים היבילים ממוקם בשטחים שיעודם, על פי התכניות החלות על המקרקעין, מבני ציבור (שטחים חומים). המבנים היבילים הוצבו בשנת 2000, סמוך למועד הקמת היישוב, ברחוב רבי עקיבא בעיר, כאתר למרכז מסחרי זמני. במבנים אלו פועלים קופת חולים, עמותות, מכונים פרטיים וכמה חנויות. בכמה מן המבנים ביצעו המחזיקים בהם תוספות בנייה בלא שקיבלו לכך היתר בנייה.

48 ע"א 290/80 ש.ג.מ חניונים בע"מ נ' מדינת ישראל, פ"ד לז(2), 633, 640-641; ע"א 19/83 חברת שלמה כרמל בע"מ נ' בריח החברה לייצור בע"מ, פ"ד לט(4), 522, 527-522 (1985); ת"א (ראשל"צ) 7266/04 עיריית ראשון לציון נ' קהלני (פורסם במאגר ממוחשב, 23.1.08).

49 עמ"נ 11965-05-11 חביב נ' עיריית הרצליה (פורסם במאגר ממוחשב, 3.12.13); בר"ם 95/14 חביב נ' עיריית הרצליה, (פורסם במאגר ממוחשב, 13.5.14); עמ"מ 9963/03 זוהר נ' עיריית תל אביב יפו, (פורסם במאגר ממוחשב, 1.8.06).

העירייה המציאה לצוות משרד מבקר המדינה שלושה הסכמי התקשרות שנחתמו ביולי 2000 בין העירייה למפעילים של מבנים יבילים. על פי ההסכמים, הושכרו השטחים במתחם להצבת המבנים עליהם בשכירות בלתי מוגנת למשתמשים, לתקופה של שנתיים, עם אופציה להאריך את החוזים בשנה אחת, ולכל היותר עד סוף יולי 2003⁵⁰. מנהל ההקצאות מסר לצוות משרד מבקר המדינה כי אין בידי העירייה הסכמים נוספים שנעשו עם המשתמשים הללו וכי אין בידה כלל הסכמים עם יתר המשתמשים במתחם.

הועלה כי במשך שנים העירייה אינה גובה דמי שימוש בקרקע מהמשתמשים ב-14 המבנים היבילים שהוצבו במתחם שבבעלותה.

2. עוד עלה מנתוני העירייה כי שבעה מהמבנים היבילים צברו במשך השנים חובות ארנונה בסך עשרות ואף מאות אלפי ש"ח. יתרת החוב לסוף שנת 2016 לאותם מבנים היא חצי מיליון ש"ח בקירוב.

עד שנת 2016 הגישה העירייה כתבי אישום כנגד חמישה מבין כלל המשתמשים במתחם בגין ניהול עסק ללא רישיון; שלושה משתמשים אחרים הועברו לטיפול משפטי של חברת עו"ד חיצונית. כנגד יתר המשתמשים במתחם לא נקטה העירייה הליכים משפטיים.

במאי 2016 הומצא לעירייה, לבקשתה, דוח של שמאי מקרקעין. בדוח נקבע אומדן אשר לדמי השימוש הראויים בקרקע שהמבנים המיועדים לפינוי מוצבים עליה. בנובמבר 2016 שלחה העירייה לכל מפעילי המבנים מכתב דרישה לפינוי, ובו הודעה שהם משתמשים במקרקעין הנמצא בבעלותה שלא כדין וללא הרשאה וכי לפיכך הם נדרשים להתפנות מהמקרקעין עד אמצע פברואר 2017. אם לא יתפנו המפעילים, כך נכתב, תיאלץ העירייה לנקוט אמצעים משפטיים למיציא מלוא הזכויות הקנויות לה על פי דין, לרבות פנייה לערכאות - הגשת תביעה לסילוק יד וכן תביעה לתשלום דמי שכירות או דמי שימוש וכיוב'. עוד הובהר כי ככל שלא יפוננו המחוברים או הציוד שיימצאו במקרקעין, תיאלץ העירייה לפנותם בעצמה, והיא תשית את עלויות הפינוי והאחסנה על המשתמשים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי עליה לסיים בלא דיחוי את הליך פינוי המבנים היבילים במתחם שבבעלותה. כמו כן, עליה לפעול בנחישות ובהחלטיות למיציא הסמכויות המוקנות לה בדין לעניין גביית ההכנסות המגיעות לה מהמשתמשים במתחם בגין דמי שימוש ראויים במקרקעין ומסי ארנונה.

50 על פי חוזי השכירות, נקבעו לשתי עמותות דמי שכירות סמליים בלבד (דולר אחד לחודש או לשנה); ולאדם פרטי נקבעו דמי שכירות בסך 1,850 דולר בחודש.

אולמות אירועים

העירייה אפשרה
להפעיל אולמות
אירועים בבתי הכנסת
בניגוד להוראות נוהל
ההקצאות, בלא
שניתן לבתי הכנסת
היתר לשימוש חורג
וללא רישיון עסק

על פי נוהל ההקצאות, הקצאה תינתן לגופים הפועלים שלא למטרת רווח ובתנאי: "ההקצאה תשמש אך ורק למטרה לשמה נתנה". על פי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, השימוש בקרקע או בבניין למטרה שלא הותרה לשימוש על פי התכניות החלות על הקרקע מחייב קבלת היתר לשימוש חורג. על פי חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 והתקנות שהותקנו מכוחו, אולם אירועים הוא עסק טעון רישוי, והפעלתו מחייבת קבלת רישיון עסק.

עד שנת 2016 פעלו חמישה אולמות אירועים בתוך בתי כנסת שנמצאו בנכסים ציבוריים והיו בשימושם של גופים שונים. בשנת 2016 הפסיקו לפעול שניים מחמשת האולמות; בידי העירייה אין מידע בדבר מועד תחילת פעילותם של חמשת האולמות ומידע בדבר מועד מדויק שהופסקה בו הפעילות של שניים מהם.

הועלה כי מפעיליהם של בתי הכנסת השכירו את אולמות האירועים לכל דורש תמורת תשלום, אם תושב העיר אם לאו. העירייה חייבה את בתי הכנסת בתשלום ארנונה על האולמות המשמשים לאירועים על פי התעריף הקבוע לאולם אירועים בצו הארנונה שלה.

מנתוני מחלקת הגבייה בעירייה עלה כי כל אולם אירועים צבר במשך השנים חובות ארנונה. לכמה מהם נצברו חובות משנת 2013 ואילך בסך מאות אלפי ש"ח. בשנת 2016 נקטה העירייה אכיפה מנהלית אל מול מפעילי האולמות, וכך הגיעה להסדרי פירעון חלקיים עם מקצתם. יתרת החוב לסוף שנת 2016 לחמשת אולמות האירועים היא יותר משני מיליון ש"ח.

עוד הועלה כי העירייה לא דרשה ממפעילי בתי הכנסת דמי שכירות בעבור השימוש הנוסף שנעשה בנכסיה לייצור הכנסה - כאולמות אירועים. השימוש בנכסים כאולמות אירועים נעשה גם ללא היתר לשימוש חורג וללא רישיון עסק. רק באוגוסט 2016 הגישה העירייה לראשונה כתבי אישום בגין ניהול עסק ללא רישיון, וגם זאת - נגד שניים בלבד מבין מפעילי אולמות האירועים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה על כי אפשרה להפעיל אולמות אירועים בתוך בתי הכנסת בניגוד להוראות נוהל ההקצאות, בלא שקיבלו היתר לשימוש חורג וללא רישיון עסק. עוד הוא מעיר לעירייה על כי לא פעלה כנדרש לגבות דמי שכירות בגין אולמות האירועים, וכך "יצא החוטא נשכר".

על העירייה לבחון את חוקיות השימוש באולמות האירועים בבתי הכנסת, לפעול לגביית מלוא התשלומים המגיעים לה מהם ולמנוע המשך שימוש בהם בניגוד לחוק. עוד, עליה להסדיר גבייתם של חובות הארנונה שנצברו בגין הפעלתם של האולמות.

העירייה אינה מפקחת על מילוי התנאים להקצאת הנכסים ועל השימוש הנעשה בנכסים

פיקוח על השימושים בנכסים

נוהל ההקצאות קובע: "הרשות המקומית תקיים פיקוח על מילוי התנאים להקצאת הקרקע ועל השימוש בה. בין השאר, יכלול הפיקוח ביקור בקרקע לפחות אחת לשנה. על הביקור ייערך דו"ח על טופס שייקבע לעניין זה".

בדוח הקודם בנושא הקצאת מקרקעין נמצא כי עיריית אלעד לא ביצעה פיקוח ובקרה שוטפים על הנכסים שהקצתה.

הביקורת העלתה כי גם בחלוף תשע שנים מאז פורסם הדוח הקודם בנושא הקצאת מקרקעין, העירייה אינה מפקחת על מילוי התנאים להקצאת הנכסים ועל השימוש הנעשה בהם. כל שכן, אין היא מפקחת על שימושים בנכסים שטרם הוסדרו כדין.

מנהל ההקצאות הסביר לצוות הביקורת במהלך הביקורת כי בכוונתו לפעול בעתיד הקרוב לפיקוח מוסדר על הנכסים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי עליה להיערך מבחינה תפעולית כדי שהיא תוכל לפעול לפיקוח ולבקרה על השימוש הנעשה בכל נכסיה באופן שקבע הנוהל, ולעשות כן.



נוהל ההקצאות נועד לשמור על כללי המינהל התקין ועל עקרונות השוויון, החיסכון והיעילות ולמנוע פגיעה בטוהר המידות. בנוהל מיוחסת חשיבות יתרה לשמירה על שקיפותו של הליך הקצאת הנכסים כדי לשמור על שוויון הזדמנויות בין מגוון הצרכים העולים ברשות המקומית וכן בין הגופים המבקשים לקבל את הנכס.

מתפקידה של העירייה לפעול להסדרת כל השימושים בנכסיה בהתאם לחובותיה ולסמכויותיה על פי הדין ובכפוף להוראות ולנהלים המחייבים בנושא זה. לנוכח היקף השימוש שטרם הוסדר בנכסיה ולנוכח הבעיות הנלוות לכך, לרבות שימוש בנכסים ציבוריים שלא כדין והיעדר שיתוף פעולה מצד המשתמשים בהם, על העירייה לגבש תכנית אכיפה כוללת לטיפול בכלל השימושים שטרם הוסדרו ובשימושים שיש להפסיקם. מסתמן כי טיפול העירייה מתאפיין בהיעדר יכולת אכיפה של ממש ובחוסר הרתעה כלפי הגופים המשתמשים בנכסיה. יודגש כי אכיפה היא תנאי חיוני לקיומו של מינהל תקין ולשמירה על שלטון החוק ועל עקרון השוויון.

אשר להקצאות שיינתנו בעתיד, על העירייה כנאמנת הציבור לנקוט את כל הצעדים הדרושים, לרבות צעדים ארגוניים, כדי להבטיח כי נכסיה יוקצו בהליך תקין, על פי הנוהל ובתוך הקפדה על טובת הציבור ועל טוהר המידות. לשם כך, עליה לפעול בהתאם לנסיבות של כל מקרה ולעקרונות והכללים המחייבים בנושא ולתת ביטוי הולם לאינטרס הציבורי כולו.

אכיפת גביית ארנונה

בפקודת העיריות נקבעו סמכויותיה של העירייה להטיל ארנונה, אגרות, היטלים ושאר תשלומי חובה ולחוקק חוקי עזר כדי לאפשר לה לגבות תשלומים. הארנונה היא המס העיקרי שהרשויות המקומיות גובות והמקור העיקרי למימון ההוצאות הכרוכות בביצוע תפקידיהן. בידי הרשויות ניתנו הסמכות והחובה לנקוט מגוון הליכי גבייה, מינהליים ומשפטיים, לגביית חובות ארנונה מחייבים.

בסוף שנת 2016 היו רשומים במערך הגבייה של העירייה כ-590 חייבים בגין מסים, אגרות, היטלים ושאר תשלומי חובה. הסכום הכולל של החובות היה 24.5 מיליון ש"ח. כ-400 חייבי ארנונה היו חייבים יותר מ-5,000 ש"ח כל אחד, ובסך הכול היה חובם של כל אלו 16 מיליון ש"ח, בעיקר חובות עבר.

בחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992 (להלן - חוק ההסדרים)⁵¹ נקבע כי מועצת הרשות המקומית תטיל בכל שנת כספים ארנונה כללית על הנכסים המצויים בתחום שיפוטת ואינם אדמת בניין. תקנות ההסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות) המותקנות מדי שנה בשנה מאז שנת הכספים 1993 מסדירות את הכללים לקביעת הארנונה השנתית בידי הרשות המקומית.

רשות מקומית יכולה לגבות חובות, ובכלל זה חובות ארנונה באחד משני סוגי הליכים: הליכי גבייה מינהליים הנסמכים על פקודת המסים (גביה) (להלן - פקודת המסים) ועל אכרזה של שר האוצר⁵² או על פקודת העיריות; הליכי גבייה משפטיים הנסמכים על פקודת העיריות. רשות מקומית רשאית לבחור אם לנקוט הליך מינהלי או הליך משפטי, אך משפתחה בהליכי גבייה של חוב מכוח אחד החוקים, עליה למצותו בנוגע לחוב שבעניינו פעלה⁵³.

51 "חוק הסדרים" הוא כינוי לחוקים שממשלת ישראל יוזמת מדי שנה בשנה, משנות השמונים של המאה העשרים. חוקים אלו כוללים תיקוני חקיקה נרחבים שהממשלה מעוניינת לקדם כדי להקטין את ההוצאה התקציבית השנתית או כדי לקדם רפורמות במשק במגוון נושאים.

52 אכרזת המסים (גביה) (ארנונה כללית ותשלומי חובה לרשויות המקומיות) (הוראת שעה), התש"ס-2000.

53 סעיף 317 לפקודת העיריות; הנחיית היועץ המשפטי לממשלה "הפעלת הליכי גבייה מנהליים לפי פקודת המסים (גביה)", פברואר 2012.

העסקת חברת גבייה⁵⁴

במרץ 2003 פורסם חוזר מנכ"ל של נוהל משרד הפנים "נוהל העסקת חברות גבייה"⁵⁵ (להלן גם - נוהל גבייה). באמצעות נוהל הגבייה ביקש משרד הפנים להסדיר את האופן שרשויות מקומיות מעסיקות חברות גבייה לצורך ביצוע המטלות האלה, כולן או כמה מהן: משלוח הודעות חיוב בגין מיסוי עירוני, גבייה שוטפת וגבייה של חובות פיגורים בגין ארנונה ומסים עירוניים אחרים. בנוהל גבייה מצוינות הוראות המסדירות כיצד רשות מקומית צריכה להעסיק חברת גבייה, אם היא בוחרת לעשות כן.

בין היתר, הוראות נוהל גבייה קובעות כי חברת הגבייה תפעל על פי נוהל עבודה מפורט, בכתב, שיקבע גזבר הרשות המקומית, לכל פעולות הגבייה שתבצע חברת הגבייה ולאישורים שיידרשו לביצוע כל פעולה. עוד נקבע כי הפעלת אמצעי גבייה כנגד חייבים, למעט משלוח התרעה ראשונית על קיומו של חוב שלא שולם, תידרש להחלטה פרטנית של גזבר הרשות.

מיוני 2012, חברת גבייה פרטית מנהלת את מערך הגבייה של העירייה בפקוק העירייה. מערך הגבייה פועל ממשרדי מחלקת הגבייה של העירייה על ידי עובדות גבייה שחברת הגבייה מעסיקה בניהול של מנהל גבייה מטעם החברה. חברת הגבייה עובדת בהנחייתו של מפקח גבייה שהעירייה מעסיקה (להלן - מפקח הגבייה).

נמצא כי מאז שהתקשרה העירייה עם חברת הגבייה ובמשך יותר מארבע שנים, לא נקבע נוהל עבודה מפורט לכל פעולות הגבייה שהחברה מבצעת והאישורים הנדרשים לכל פעולה, בניגוד להוראות נוהל גבייה.

בדוח ביקורת משרד הפנים נכתב: "לא קיימים במחלקת הגבייה נהלים כתובים לעניין הטלת עיקולים, הסרתם וכל הקשור בכך". הדוח הדגיש: "בהעדר נהלים הרי שמתן חופש ושיקול דעת בנושא אכיפת הגבייה לפקיד הגבייה לרבות הסרת עיקולים עשוי להביא במישור למצב של העדר אחידות ואף העדפה של חייבי הארנונה וחוסר שוויון כלפי חייבים אחרים". במרץ 2016, בעקבות אותו דוח, גיבשה העירייה נוהל בנושא "ביטול עיקולים ועצירת הליכי אכיפה", שמטרתו, על פי המצוין בו, "ליצור אחידות בהפסקת פעולות אכיפה".

בתשובה ששלחה העירייה למשרד מבקר המדינה נמסר כי בעקבות דוח ביקורת משרד הפנים היא הכינה דוח המסדיר את ביטול העיקולים ואת עצירת הליכי אכיפה, ובאוגוסט 2016 שלחה אותו למשרד הפנים.

54 ראו לעניין זה מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2008** (2009), "פעולות הגבייה של רשויות מקומיות באמצעות חברות פרטיות", עמ' 425.

55 חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 2/2003.

נמצא כי הנוהל שגיבשה העירייה, כשמו כן הוא, עוסק בביטול עיקולים ובעצירת הליכי אכיפה ואינו מתייחס לכלל פעולות הגבייה, כנדרש בנוהל הגבייה. גם בנושאים שהוא עוסק בהם, הנוהל חלקי ומתייחס בעיקרו לסדרי עבודתה של פקידת קבלת קהל - מועסקת החברה; אינו מפרט את סמכויות מנהל הגבייה מטעם החברה למול אלו של מפקח הגבייה לעניין הפסקה של הליכי האכיפה; אינו מתייחס לאישורים הנדרשים לחברת הגבייה לביצוע כל פעולה; אינו מפרט תבחינים להסדרי תשלומים רחבי טווח מול חייבים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי עליה לקבוע לאלתר נוהל מפורט ומקיף בנושא מכלול פעילות חברת הגבייה להפעלת מערך הגבייה.

רישום בסיס המידע במערך הגבייה וניהולו

לפי פקודת העיריות, רשות מקומית מוסמכת לבצע מפעם לפעם סקר מדידות ושימושים לצורכי ארנונה לנכסים שבתחומה (להלן - סקר נכסים). סעיף 287 (3) לפקודת העיריות קובע את סמכותה של העירייה להשיג מידע על הנכסים שבתחום שיפוטה לעניין הטלת מסי ארנונה. לשם כך רשאי מי שהסמיך לכך ראש העירייה או אדם מטעמו להיכנס בכל עת סבירה לנכסים ולערוך בהם בדיקות ומדידות.

הנחיות משרד הפנים⁵⁶ מחייבות את הרשות המקומית לערוך מדי חמש שנים לפחות סקר נכסים אחד בתחומה. סקר נכסים תקופתי הוא אמצעי יעיל להשגת כמה מטרות: וידוא ההתאמה בין כמות הנכסים שבתחום הרשות המקומית, שטחם והשימוש שנעשה בהם ובין רישומי מערך הארנונה של הרשות המקומית; גביית מס אמת נכון ושוויוני על כל הנכסים; מימוש מלוא פוטנציאל הגבייה מכלל הכנסות הרשות המקומית; איתור חריגות הבנייה, הסדרתן ויצירת סדר תכנוני בתחומי הרשות המקומית.

על פי נתוני אגף הגבייה, במועד סיום הביקורת היו רשומים במערכת הארנונה של העירייה כ-7,300 בתי אב.

הועלה כי סקר נכסים בתחום שיפוטה של העירייה נעשה בפעם האחרונה בשלהי העשור הקודם. בשנים שחלפו מאז נעשה פיילוט, שבו נמדדו כמה עשרות נכסי מגורים. כפועל יוצא מכך, בסיס המידע שהיה במערך הגבייה של העירייה במועד הביקורת על הנכסים הנמצאים בתחום שיפוטה של העירייה לא היה מעודכן ולקה בחסר, ולכן במשך שנים מסי הארנונה וההנחות מארנונה חושבו על בסיס נתוני מדידה לא מעודכנים.

56 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2008, הפרק "בחינת מענק מותנה לשנים 2007-2012" (9.3.08).

בפברואר 2016 פרסמה העירייה מכרז לשירותי סקר נכסים ושימושים לצורך חיוב בארנונה, אגרות והיטלים וכן לפיקוח על הבנייה בתחום שיפוטה. ביולי 2016 התקשרה העירייה עם החברה הזוכה במכרז.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי עליה להקפיד לערוך סקר נכסים בתחומה לפחות מדי חמש שנים, בהתאם להנחיות משרד הפנים.

הליכי הגבייה

הליכי הגבייה המינהליים שבאפשרות הרשות המקומית לנקוט, על פי פקודת המסים, הם משלוח דרישות לתשלום המס, עיקול נכסי החייב בידי צד שלישי ומינוי כונס נכסים לנכס מסוים של החייב לשם גביית חוב מס⁵⁷. מכוח פקודת העיריות⁵⁸, העירייה רשאית לתפוס את נכסי החייב ולמכור אותם וכן להטיל עיקול על עד רבע ממשכורתו של החייב.

בפברואר 2012 פורסמה הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בנושא הפעלת הליכי גבייה מינהליים⁵⁹. בין היתר, ההנחיה נועדה להנחות את הרשויות המקומיות בנוגע לשיקול הדעת שעליהן להפעיל בגביית חובות ובשימוש בסמכויות הגבייה שהוענקו להן בפקודת המסים. על פי המפורט בהנחיה, אלו הן החלופות להליכי גבייה מינהליים: הגשת תובענה אזרחית לבית המשפט נגד החייב; נקיטת הליכי הוצאה לפועל לשם גביית החוב; קיזוז על פי הוראת דין מפורשת⁶⁰; גבייה פסיבית⁶¹.

גבייה מינהלית

הועלה כי מרבית פעילות האכיפה של העירייה נעשית באמצעות הליכים מינהליים ובשימוש בתוכנת אכיפה. אכיפה בדרך של משלוח הודעות דרישה

57 לפי סעיף 2 לפקודת המסים, המונח "מס" כולל כל מס, לרבות ארנונה, וכן כל תשלום ששר האוצר הכריז כי גבייתו כפופה לפקודה.

58 פרק 15 לפקודת העיריות.

59 הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 7.1002, "הפעלת הליכי גבייה מינהליים לפי פקודת המסים (גביה)" (התשע"ב).

60 על פי חוק קיזוז מסים, התש"ס-1980.

61 המתנה של הרשות עד אשר יהא החייב זכאי לתגמול ממנה או יידקק לאישור שלה או יצטרך שתבצע עבורו פעולה כלשהי ודרישה מן החייב לשלם את חובו כתנאי למתן התגמול או האישור או לביצוע הפעולה. רשות הפועלת בדרך של גבייה פסיבית חייבת לשלוח הודעה לחייב בתדירות שלא תפחת מפעם בשנתיים על קיום החוב ועל כך שהוא נושא ריבית. יצוין כי לפי ההנחיה, יש לנקוט גבייה אקטיבית לפני נקיטת גבייה פסיבית.

והתראה נעשית באופן אוטומטי, בלא התערבות מצד מפקח הגבייה, באמצעות מערכת מדיה ממוחשבת. אכיפה בדרך של הליכי עיקול נעשית אך ורק באישורו של מפקח הגבייה - מנהל הגבייה מטעם החברה מעביר למפקח הגבייה באופן תדיר את שמות חייבי הארנונה שלא שילמו את חובם גם לאחר שקיבלו דרישות תשלום חוזרות ומבקש לעקל את חשבונותיהם בבנקים (להלן - רשימת החייבים לעיקול). מפקח הגבייה מחליט אם לאשר את ביצוע העיקול. מפקח הגבייה הוא בעל הסמכות היחיד לאשר או לדחות את ביצוע העיקול בפועל. ככלל, אין להסיר עיקול המוטל על חשבון החייב עד הסדרה של תשלום החוב.

העירייה מבצעת עיקולים בעיקר לחשבונות בנק. על פי נתוני מערך הגבייה, בשנת 2016 עוקלו חשבונות הבנק של 818 חייבי ארנונה⁶². רישומי עיקול של 556 מבין החייבים הוסרו לאחר שהחייבים הסדירו את תשלום החוב. כמו כן, באותה שנה הוטלה העירייה עיקולים על שכרם של 14 חייבי ארנונה. בינואר 2017 היו רשומים עיקולים על חשבונות הבנק של 262 חייבי ארנונה מפני שחובם לא הוסדר.

במועד סיום הביקורת היו רשומים ברשימת החייבים לעיקול 30 חייבים, רובם חייבי ארנונה שהזין אליה מנהל הגבייה מטעם החברה לאחר שנחה דעתו כי מוצא אמצעי אכיפה קודמים כנגדם וכי יש להטיל עיקול על חשבונותיהם. על כמה מהם הוא ביקש להטיל יותר מעיקול אחד. אותם החייבים נותרו רשומים במערכת הגבייה תקופה ארוכה - בין כמה חודשים ליותר משנה.

הועלה כי מפקח הגבייה לא אישר לעקל את חשבונותיהם של החייבים הרשומים ברשימת החייבים לעיקול ממגוון סיבות: החובות אינם ניתנים לגבייה; החובות מיועדים למחיקה; החייבים הגישו ערר על החוב לוועדת ערר לענייני ארנונה כללית; סיבה אחרת. ואולם, מפקח הגבייה לא עדכן את מנהל הגבייה מטעם חברת הגבייה בסיבות לכך שהוא לא אישר לעקל את החשבונות, ולא היה בידי מנהל הגבייה כל הסבר או תיעוד שיבהיר מדוע לא אישר מפקח הגבייה לבצע את העיקולים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי עליה להקפיד לנהל את פעילותה בענייני הגבייה בתיאום עם מנהל הגבייה מטעם חברת הגבייה. כן עליה לעדכן את נתוני המערכת הממוחשבת בהסבר ותיעוד רלוונטי כדי שאלו יהיו נגישים למנהל הגבייה, וכדי למנוע חוסר תיאום בין העירייה לבין חברת הגבייה.

נמצא כי ברשימת החייבים לעיקול נכללו ארבעה חייבים שצברו חובות עבר אך במשך השנים חובותיהם התיישנו בשל היעדר אכיפה. בשל כך לא היה אפשר לנקוט הליכי גבייה מנהליים או לבצע כנגדם אכיפה משפטית. סך החובות

שהתיישנו ואינם ניתנים לגבייה הוא 83,000 ש"ח. אשר לחייב חמישי הרשום ברשימת החייבים לעיקול, נצבר לו חוב עבר בסך 24,706 ש"ח, והחוב טרם התיישן. אף על פי כן, העירייה לא המציאה לצוות הביקורת כל הסבר מניח את הדעת לכך שלא ניתנה הרשאה של מפקח הגבייה לעקל את חשבוננו.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי עליה להימנע מכל שיהוי או עיכוב בנקיטת הליכי הגבייה נגד חייבים שכן אלו מקשים עליה לגבות את החובות, או שבחלוף מועד ההתיישנות לא מותרת גבייתם, וכך נגרמת פגיעה למקורות הכנסתה.

עוד נמצא כי ברשימת החייבים לעיקול נכללו שלושה חייבים שחובותיהם מיועדים למחיקה, ולכן לא מבוצעת בעניינם כל אכיפה. בדיקה בעניינם של אותם חייבים העלתה כי אחד מהם הגיש בקשה למחיקת חוב והמציא את כל המסמכים הדרושים לבקשתו בינואר 2016, אולם מאז - בחלוף שנה וחצי בקירוב - טרם דנה ועדת ההנחות בבקשה. בקשה שהגיש חייב אחר במאי 2016 נידונה בוועדת הנחות רק במאי 2017, בחלוף שנה ממועד הבקשה.

הביקורת מצאה כי בחודשים מאי עד דצמבר 2016 התכנסה ועדת הנחות ארבע פעמים לפחות. באף אחת מהפעמים לא דנה הוועדה בבקשותיהם של שני החייבים האמורים.

חייב שלישי טרם הגיש כל בקשה למחיקה, אולם לדברי היועץ המשפטי של העירייה, נראה שתוגש בקשה כזו בעתיד.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי עליה להימנע מסחבת מיותרת בטיפול בבקשות למחיקת חוב - עליה לדון בהן בתוך זמן סביר ממועד הגשת הבקשה.

גבייה משפטית

נוהל הגבייה קובע כי לחברת הגבייה לא תינתן סמכות החלטה בשאלות שבמדיניות הכוללות גם שיקול דעת, אלא סמכויות ביצוע בלבד, ולפיכך היא תפעל לעניין גביית חובות לפי נהל עבודה מפורט בכתב מטעם גזבר הרשות. כל פעולת גבייה ואמצעי גבייה יתבצעו רק על פי החלטה פרטנית וישירה של הגזבר. גם את הסדרי התשלום ואת הפחתות החיובים וההנחות תקבע הרשות בלבד.

בית המשפט העליון התייחס לנושא גביית קנסות חנייה באמצעות חברות גבייה פרטיות⁶³ באומרו כי מאחר שפקודת המסים (גביה) מקנה לרשות הגובה סמכויות נרחבות, הפוגעות מעצם טיבן בזכויות החייב, מתחייבת הקפדה יתרה על כך שיגבו קנסות מכוח פקודת המסים (גביה) רק גורמים שהוסמכו לעשות זאת. בית המשפט קבע כי יש להבחין בין אצילת סמכות, הכוללת הפעלה של שיקול דעת בנוגע לסמכות, ובין קבלת עזרה בעניינים טכניים הקשורים להפעלת הסמכות. לדבריו, ככלל, הרשות רשאית להיעזר בגורמים פרטיים בהיבטים הטכניים הכרוכים במילוי תפקידה, אך יש חזקה פרשנית כנגד אצילת סמכויות לגורמים פרטיים. על רשות העוסקת בגביית חובות להקפיד לפעול כלפי החייבים בהגינות ובסבירות, בתוך שהיא מבטיחה שזכויות החייב לא ייפגעו במידה העולה על הנדרש. כאשר רשות מסתייעת בגורם פרטי לגביית חובות, ככל שהסתייעות זו מותרת על פי הדין, עליה להבטיח ביתר שאת כי גורם זה יפעל גם הוא על פי העקרונות הללו מול החייבים. כמו כן, על הרשות לוודא כי הגורמים שהיא נעזרת בהם לא יפגעו בזכויות הפרט, גם אם לא בידון, כדי להשיא רווחים.

הגם שעניינו של פסק הדין של בית המשפט העליון היה גביית קנסות חנייה, לדעת משרד מבקר המדינה, הדברים נכונים ויפים גם לגביית חובות ארנונה.

עד סוף שנת 2015 כלל לא נקטה העירייה הליכים לגבייה משפטית. משנת 2016 החלה העירייה לנקוט פעולות גבייה משפטיות באמצעות חברת עורכי דין חיצונית. על פי נתוני העירייה, בינואר 2017 היו 231 חייבי ארנונה בשלבים שונים של טיפול משפטי. מלבד אלו, שבעה חייבים שילמו את חובם בעקבות טיפול משפטי, והטיפול בעניינים הסתיים.

נמצא כי המנהל מטעם חברת הגבייה מעביר את החייבים לטיפול משפטי חיצוני על סמך דעתו בלבד, בלא כל מעורבות של גזבר העירייה, של מפקח הגבייה או של כל גורם מקצועי אחר בעירייה. עוד עלה כי על טופס המזכר בנוגע לכל חייב, המועבר לטיפול משפטי, חתום אך ורק המנהל מטעם חברת הגבייה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי עליה לוודא שגזבר העירייה יאשר את כל ההחלטות המתקבלות בנושא גבייה ואכיפה, כנדרש בהוראות נוהל הגבייה.

מתן הנחות בארנונה לזכאים

הוראות הדין מסדירות את הכללים והעקרונות המנחים את הרשות המקומית בקביעת הארנונה השנתית ובמתן הנחות מסכום הארנונה.

1. להלן נתונים על הכנסות העירייה ממסי ארנונה בשנים 2014-2015, נטו, בניכוי הנחות ארנונה⁶⁴:

לוח 1: הכנסות העירייה ממסי ארנונה באלפי ש"ח

2015			2014			סעיף
% ביצוע - בקירוב	ביצוע	תקציב	% ביצוע - בקירוב	ביצוע	תקציב	
99%	52,161	52,607	105%	50,052	47,759	הכנסות ממסים *
100%	15,784	15,770	105%	14,645	14,000	הנחות במסים **
99%	36,377	36,837	105%	35,407	33,759	הכנסות ממסים נטו, בקיזוז הנחות

* מתוך דוח ריכוז תקבולים ותשלומים של התקציב הרגיל - סך התקבולים ממסים
 ** מתוך ביאור 4 לדוח תקבולים ותשלומים - פירוט תשלומים בלתי רגילים

על פי הנתונים הללו, העירייה העניקה לתושבי העיר אלעד בשנת 2014 הנחות בארנונה בסך 14.6 מיליון ש"ח - 29% מההכנסות ממסים, ובשנת 2015 הנחות בסך 15.8 מיליון ש"ח - 30% מההכנסות ממסים.

2. חוק ההסדרים הסמיך את שר הפנים לקבוע את סוגי ההנחות בארנונה, את אמות המידה להענקתן ואת שיעורן המירבי והמזערי.

בתקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות ההנחות) נקבעו כל סוגי ההנחות ואמות המידה המזכות בקבלת הנחות מסכום הארנונה הכללית המוטלת בידי הרשות המקומית, וכן הוגדרו תפקידיה של ועדת ההנחות ברשות המקומית.

על פי תקנות ההנחות, אפשר לחלק את ההנחות לשלושה סוגים עיקריים: הנחות שאין לרשות המקומית שיקול דעת בנתינתן (מפורטות בפרק ה'2 לתקנות) (להלן - הנחות חובה); הנחות שהרשות המקומית רשאית לאמץ במלואן או בחלקן או להגביל את שיעורן (מפורטות בפרק ב' לתקנות)

64 על פי הדוחות הכספיים המבוקרים של העירייה לאותן שנים.

(להלן - הנחות כלליות)⁶⁵; הנחות שבסמכות ועדת ההנחות של הרשות המקומית להעניק (מפורטות בפרק ד' לתקנות) (להלן - הנחות הוועדה)⁶⁶.
להלן נתונים על התפלגות הנחות הארנונה בעיר אלעד בשנים 2014 ו-2015⁶⁷:

לוח 2: התפלגות הנחות ממסי ארנונה באלפי ש"ח

סעיף	2014		2015	
	מספר מקרים	ש"ח	מספר מקרים	ש"ח
הנחות חובה	1,121	2,588	1,286	2,969
הנחות כלליות	3,382	9,848	3,405	10,741
הנחות ועדה	50	107	13	27
פטורים *	82	2,102	66	2,047
סה"כ	4,635	14,645	4,770	15,784

* פטורים ממס לפי פקודת מסי העירייה ומסי הממשלה (פיטורין), 1938

הנחה לפי מבחן ההכנסה

בין יתר ההנחות הכלליות, קבועה "הנחה לפי מבחן ההכנסה" - הרשות המקומית רשאית להעניק הנחה בארנונה לבעלי הכנסה חודשית ממוצעת הנמוכה מזו המפורטת בטבלת ההכנסות המופיעה בתוספת הראשונה לתקנות, בהתאם למספר הנפשות המתגוררות בנכס⁶⁸.

מבקש הפונה לעירייה בבקשה לקבל הנחה לפי מבחן ההכנסה, נדרש לצרף לבקשתו מסמכים תומכים לבקשה, בין השאר אישורי השתכרות של כל הבגירים הדרים בנכס, דפי חשבון בנק ואישורי זכויות לגמלה מהמוסד לביטוח לאומי ופירוט של תקופות עיסוק - מעמד רשום בביטוח לאומי. בהתבסס על

65 הנחות נוספות שיש לרשות המקומית שיקול דעת בנתינתן מפורטות בפרק ה' לתקנות - הנחות לבניין ריק ולתעשייה.

66 הנחות נוספות שניתנות בסמכות ועדת ההנחות מפורטות בפרק ה'1 לתקנות - הנחות לעסקים.

67 על פי הדוחות הכספיים המבוקרים של העירייה לאותן שנים.

68 הסכומים המפורטים בטבלת מבחן ההכנסה בארנונה הקבועה בתוספת הראשונה לתקנות מתעדכנים מדי שנה בשנה.

אלו מחושבת הכנסתו החודשית הממוצעת של המבקש, ובשקלול של מספר הנפשות הדרות בנכס, נבדקת זכאותו להנחה על פי הקבוע בטבלת ההכנסות.

מערך הגבייה בעירייה קשור למאגר מידע של רשות האוכלוסין וההגירה במשרד הפנים ("גחלת") לצורכי עזר בעבודתו. ממשק המידע הזמין לעירייה באמצעות אותו מאגר כולל נתונים בסיסיים בלבד: שם ושם משפחה, מספר זיהוי, שם האב, כתובת מלאה, שנת לידה, תאריך פטירה אם נפטר. כמו כן, העירייה מקבלת מהביטוח הלאומי מדי שנה בשנה נתוני זכאות להנחות חובה.

בביקורת נמצא מקרה שבנוגע לו העירייה לא עדכנה את הנתונים שברשותה: למבקשת המחזיקה בנכס אושרה הנחה בארנונה מאז ינואר 2014 בשיעור 90% בשל היותה עיוורת. במרץ 2014 נפטרה המבקשת, והדבר לא עודכן במערך הגבייה. בשנים 2015 ו-2016 אושרה למחזיקה בנכס, שכבר נפטרה, ובלא שהוגשה כל בקשה, אותה ההנחה בארנונה. בספטמבר 2016, כשנתיים וחצי לאחר מותה של המבקשת, קיים פקח מטעם הגבייה ביקור בנכס ומצא כי גרים בו שוכרים. משך כל הזמן הזה ניתנה ההנחה כסדרה. העירייה מסרה לצוות הביקורת כי היא פועלת לגביית החוב.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי כל הנחה צריכה להינתן רק לאחר שנבדק ונמצא שנסיונות הזכאות להנחה מתקיימות. כמוצג במקרה זה, היעדר בדיקה כנדרש של נסיבות הזכאות - כמו גם היעדר פיקוח שוטף, גורמים נזק ממשי לקופה הציבורית.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי כדי שתוכל לבקר ביעילות את המידע הכלול בבקשות להנחה המופנות אליה מדי שנה, עליה להקפיד לעדכן את הנתונים שבידה, באמצעות מערכת גחלת.

הנחה בדיעבד

מדי שנה בשנה, עם אישור צו המסים, העירייה מפרסמת את תעריפי הארנונה ואת רשימת הפטורים וההנחות שאישרה מועצת העירייה. בפרסום מצוין מהו המועד האחרון להגשת בקשה להנחה בארנונה. תושבים הפונים לבקש הנחה בתוך התקופה שנקבעה להגשת בקשות ובקשתם אושרה יקבלו הנחה בדיעבד - מתחילת שנת המס. תושבים המגישים את בקשותיהם בחלוף המועד להגשת בקשות ובקשתם אושרה יקבלו הנחה ממועד הגשת הבקשה. מפקח הגבייה הוא הממונה על אישור כלל הבקשות להנחות, בין אם הוגשו בתוך התקופה שנקבעה לכך בין אם אחריה.

בנושא הנחות מתשלום ארנונה לשנת המס 2016 קבעה העירייה כי המועד האחרון להגשת בקשה להנחה בשנת המס הוא סוף אפריל 2016 וכי בקשות שיוגשו לאחר מועד זה ויאושרו, ההנחה תינתן מתאריך ההגשה. מבקשי הבקשות נדרשו להגיש במשרדי הגבייה את טופס הבקשה להנחה חתום ומסמכים נלווים, כמפורט בפרסום. מנהל הגבייה מטעם החברה הסביר לצוות משרד מבקר המדינה כי מפאת ריבוי הבקשות, זומנו המבקשים להגיע למשרדי הגבייה בתורים שנקבעו מראש. המועדים שנקבעו לכך החלו עוד לפני שהסתיימה התקופה להגשת הבקשות והסתיימו לכל המאוחר ביולי 2016, אחרי המועד האחרון להגשת בקשות. לפיכך, כל הבקשות שהוגשו בתקופת הזמן האמורה נחשבות בקשות הזכאיות להנחה בדיעבד, מתחילת שנת המס. תושבים שהגישו בקשות בחלוף המועד להגשת בקשות אינם זכאים לקבל הנחה בדיעבד.

הנחיות העירייה קובעות בהתייחס להנחות מתשלום ארנונה לשנת המס כי המועד שהמבקש השלים בו להמציא את כל המסמכים התומכים הנלווים לבקשה, על פי דרישת העירייה, ייחשב למועד הגשת הבקשה.

בישיבה שקיימה מליאת מועצת העירייה בספטמבר 2015 היא הסמיכה את מפקח הגבייה לאשר הסדרים מיוחדים במקרים חריגים, לפי שיקול דעתו, גם לאחר התאריך הקובע. בנובמבר 2015 קבעה העירייה נוהל בנושא "תבחינים למאחרים בבקשת הנחה על פי ההכנסה בתוך שנת הכספים", והוגדרו בו תבחינים ל"מקרים חריגים" (להלן - תבחינים להנחה בדיעבד). המקרים החריגים חולקו לשלושה סיווגים:

א. **סיווג לאישור בקשות** - מקרים רפואיים חריגים שאירעו בתקופת הגשת הבקשות, בהצגת אסמכתאות תומכות; מקרי רווחה, בהצגת אישור ממחלקת רווחה;

ב. **סיווג לאי-אישור בקשות** - מקרי רשלנות או אי-ידיעה של נוהלי העירייה;

ג. **סיווג לבחינה פרטנית של המקרה** - מקרים רפואיים קלים; לידה שהתרחשה בתקופת הגשת הבקשות; מקרים של רשלנות הכרוכים ברקע חברתי-כלכלי מורכב אך אינם מוכרים במחלקת הרווחה, בהצגת אסמכתאות תומכות. "האישור - במידה וינתן - מותנה בחתימת המשלם על תצהיר כי הוא מודע לכך שהאישור הינו חד-פעמי ולא יינתן דומה בשנות הכספים הבאות. מפקח הגבייה ינמק בספרי העירייה את שיקול הדעת שהוביל להחלטה לאשר או לדחות את הבקשה החריגה".

על פי נתוני מערך הגבייה, מפקח הגבייה אישר לתת למבקשים הנחה בדיעבד, מתחילת השנה, לכ- 30 מהבקשות שהוזנו למערכת הגבייה מחודש אוגוסט 2016 עד תום השנה. נמצא כי בניגוד לנוהל שקבעה העירייה, לא תמיד מפקח הגבייה מפרט בכתב את הנימוקים שהובילו אותו לאשר בקשה חריגה או לדחות אותה. להלן דוגמאות:

1. למשלם מס' 1 נקבע תור להגיש בקשה להנחה בארנונה באפריל 2016. לא עלה בידו של המבקש להגיע, ומועד ההגשה נדחה בחודש. במועד הדחוי הגיע המבקש, אך לא המציא לגבייה את כל המסמכים הנלווים הדרושים לאישור בקשתו. מפקח הגבייה אישר להעניק לו הנחה מאותו יום. בסוף יוני 2016 השלים המבקש את המצאת המסמכים החסרים, ובעקבות זאת תיקן מפקח הגבייה את אישור ההנחה והחיל אותה בדיעבד מתחילת השנה. בהחלטתו כתב: "לאחר בחינת פרטי המקרה ומאחר והתקשרו לקבוע תור חלופי, מאושרת ההנחה החל מ-1.1.16". לא מוזכר נימוק נוסף.
2. משלם מס' 2 הגיש בקשה להנחה בארנונה ביולי 2016. הוא צירף אישורים על היותו תלמיד ישיבה המקבל מלגה, ואישורי השתכרות של אשתו כמפרנסת יחידה לביתם. בשל האיחור בהגשת הבקשה, אישר מפקח הגבייה את מתן ההנחה החל מיום ההגשה. בספטמבר תיקן מפקח הגבייה את אישור ההנחה בדיעבד, מתחילת השנה. את החלטתו נימק בכתב: "לאחר בחינת המקרה, נמצא בסעיף ג' של התבחינים לאישורי הנחה רטרואקטיבי". יוער כי גם בשנת המס שקדמה לאותה השנה, הגיש אותו משלם את בקשתו באיחור באוגוסט 2015, ואף על פי כן קיבל הנחה בדיעבד מתחילת השנה. על פניו, לא התקיימו בשנים אלו נסיבות חריגות המצדיקות לאשר את ההנחות כאמור. באוגוסט 2016, עם אישור הנחה בדיעבד בשנית, הזינה פקידת הגבייה במערכת את הכתוב: "אישור הנחה מתחילת שנה באישור [מפקח הגבייה] ואמר שזה פעם אחרונה". לא נמצא נימוק נוסף.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי בהתאם לתבחינים להנחה בדיעבד שאישרה העירייה, חלה על מפקח הגבייה חובה לנמק את שיקול הדעת שהוביל אותו להחליט לאשר את הבקשה החריגה או לדחות אותה. יצוין כי בהחלטות חריגות מעין אלו, העלולות להשליך על השוויון, נועדה ההנמקה לאפשר בחינה סדורה של קבלת ההחלטות וביצוע בקרה עצמית וחיצונית על ההחלטות, לאפשר למבקשי הבקשות לערער על ההחלטות ולהבטיח שהחלטות הרשות לא יהיו שרירותיות או שגויות. לפיכך, על מפקח הגבייה להקפיד לנמק בכתב ובפירוט את החלטותיו, ועל העירייה לפקח על כך.

הנחות הוועדה

תקנות ההנחות קובעות אילו הנחות מצויות בסמכות ועדת ההנחות של הרשות המקומית. הוועדה מוסמכת לתת הנחה בשיעור של עד 70% למחזיק בנכס שנגרמו לו הוצאות חריגות גבוהות במיוחד בשל טיפול רפואי חד-פעמי או

מתמשך, שלו או של בן משפחתו או שקרה לו אירוע אשר הביא להרעה ניכרת בלתי צפויה במצבו החומרי (להלן - נזק).

נזק המבקש הנחה מתשלום ארנונה כללית לנכס מגורים נדרש לצרף לרשימת המסמכים התומכים בבקשתו אישורים המעידים על ההוצאות שנגרמו לו או על ההרעה שחלה במצבו החומרי. בהתבסס על אלו מחושבת הכנסתו החודשית הממוצעת, ובשקלול של מספר הנפשות הדרות בנכס נבדקת זכאותו לקבל הנחה על פי הקבוע בטבלת ההכנסות.

הנחה למטופלי פריון

מדי שנה בשנה ועדת ההנחות מאשרת תבחינים למתן הנחות למבקש נזק. הוועדה כוללת בהגדרה "נזק" גם בני זוג חשוכי ילדים העוברים טיפולי פריון, והיא קבעה בעבורם תבחינים למתן הנחה מארנונה. על פי התבחינים, זכאים להנחה "בני זוג חשוכי ילדים העוברים טיפולי פוריות, המתגוררים בעיר ורשומים כמחזיקים בדירה בעיר, לפחות, שנה אחת ואין להם חובות ארנונה". בין השאר נדרשים בני הזוג לצרף לבקשתם אישור מארגון מוכר בקרב המגזר החרדי, המעניק שירותי ייעוץ, תמיכה וסיוע בכל הקשור לטיפול פריון. באישור מצוין שבני הזוג נעזרים בארגון ושהם עברו טיפולי פוריות בשנת המס האחרונה.

התבחינים שהעירייה אישרה קובעים גם את שיעור ההנחה למטופלי הפריון. שיעור ההנחה מחושב בהתבסס על שני נתונים: האחד, גובה ההכנסות של בני הזוג על פי אישורים; השני, מספר הנפשות במשפחה - לפי חישוב שקבעה הוועדה כדלהלן: כל שנתיים וחצי בשנות הנישואין של בני הזוג מזכות בתוספת נפש אחת, ולכל היותר בתוספת של חמש נפשות. להמחשה - מספר הנפשות שייחשב לזוג חשוכי ילדים הנשוי 10 שנים לצורך בדיקת זכאותם להנחה בארנונה הוא שש נפשות (זוג וארבעה ילדים). זוג הנשוי 12.5 שנים לפחות ייחשב כאילו יש לו חמישה ילדים - התוספת המירבית על פי החישוב שנקבע - ואישורי ההשתכרות של בני הזוג יראו כאילו נועדו לפרנס שבע נפשות.

הועלה כי אף שמבקש נזק מוגדר בתקנות ההנחות מי שנגרמו לו הוצאות חריגות גבוהות במיוחד, הוועדה כלל אינה מביאה בחשבון את גובה ההוצאות שנגרמו למטופלי הפריון בקביעת זכאותם להנחה. בפועל, הוועדה קובעת את זכאותם של מטופלי הפריון להנחה ואת שיעור ההנחה המגיע להם שלא על פי הקבוע בדיון ובחריגה מסמכותה. להלן דוגמאות:

1. בישיבה של ועדת הנחות מדצמבר 2016 היא אישרה הנחה בשיעור 50% לבני זוג חשוכי ילדים הנשואים כ-19 שנים והכנסתם החודשית הממוצעת בחמשת החודשים אוקטובר 2015 - פברואר 2016 הייתה בסך כ-11,000 ש"ח. בפרוטוקול הוועדה אין מצוין סכום ההוצאות של בני הזוג על טיפולים. על פי טבלת מבחן ההכנסה, מי שהכנסתו החודשית מקבילה להכנסה הממוצעת של אותם בני הזוג זכאי להנחה באותו שיעור אם בפועל סמוכות



הוועדה אינה מביאה
בחשבון את גובה
ההוצאות שנגרמו למי
שקיבלו טיפולי פריון
לצורך קביעת זכאותם
להנחה. אין בסמכותה
של העירייה להוסיף
תנאים על הקבוע
בתקנות ולקבוע כי
מספר הילדים שטרם
נולדו לבני זוג שקיבלו
טיפול פריון
כפונקציה של שנות
נישואיהם ישמש אמת
מידה למידת זכאותם
להנחה

על שולחנו שבע נפשות; זוג עם הכנסה מקבילה לבני הזוג שלו ארבעה ילדים זכאי להנחה פחותה מהזוג חשוק הילדים.

2. במקרה אחר, ביולי 2015, אישרה ועדת הנחות בישיבתה הנחה מירבית - 70% - לבני זוג חשוקי ילדים הנשואים כ-13 שנים והכנסתם החודשית הממוצעת בארבעת החודשים אוקטובר 2014 - ינואר 2015 הייתה כ-10,620 ש"ח. לפני הוועדה הוצגו קבלות על הוצאות בגין טיפולי פריון בסך 2,400 ש"ח לאותה שנה. גם במקרה זה, על פי טבלת מבחן ההכנסה, מי שהכנסתו החודשית מקבילה להכנסה הממוצעת של אותם בני הזוג זכאי להנחה באותו שיעור אם בפועל סמוכות על שולחנו שבע נפשות.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי בהתאם לתקנות ההנחות, על ועדת ההנחות לשקול אך ורק את מקורות ההכנסה וההוצאה של המבקש בבואה לקבוע אם הוא נזקק הזכאי להנחה. אין בסמכותה של העירייה להתנות על הקבוע בתקנות ולקבוע כי מספר הילדים שטרם נולדו לבני זוג מטופלי פריון כפונקציה של שנות נישואיהם ישמש אמת מידה למידת זכאותם להנחה.

העירייה מסרה בתשובתה כי מטופלי פריון עומדים בהגדרת נזקק על פי תקנות ההנחות וכי "ההנחה במקרים אלו ניתנה, לאחר שבפני ועדת ההנחות הוצגו אישורים ואסמכתאות בגין ההוצאה שנגרמה למבקש".

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי אכן אפשר להגדיר את מטופלי הפריון כנזקקים, אולם באופן שהעירייה קבעה את זכאותם להנחה ואת שיעור ההנחה המגיע להם היא אישרה מתן הנחות בשיעורים גבוהים למי שבפועל לא עשוי היה להיות זכאי להנחה על פי טבלת מבחן ההכנסות או שעשוי היה להיות זכאי להנחה בשיעור נמוך בהרבה. כל זאת, שעה שיש משפחות המשתכרות את אותם הסכומים ומקבלות את אותן ההנחות אלא שהן אכן מטופלות בילדים - ויש ביניהן גם ברוכות ילדים - ובפועל נדרשות להוצאות גבוהות בהרבה.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי הנחה על פי מבחן ההכנסה ניתנת בשל כך שהכנסתו של החייב המשמשת לכלכלת בני ביתו נמוכה מההכנסה המינימלית הקבועה בטבלת ההכנסות לכלכלת אותו מספר נפשות. משמע, ההנחה לא ניתנת לחייב מפני שיש לו ילדים אלא מפני שהוא נדרש להכנסה פנויה מינימלית לכלכלת משפחתו. דרך קביעתה של העירייה למתן הנחה למטופלי פריון מתעלמת בידעין מגובה הכנסתם הפנויה של בני הזוג המשמשת להם לכלכלתם.

להמחשה, אל מול המקרים לעיל, מובא מקרה מסוג אחר, שנידון לפני ועדת ההנחות בדצמבר 2015:

לועדה פנו בבקשה להנחה בני זוג המגדלים שני ילדים והכנסתם החודשית הממוצעת בארבעת החודשים אוקטובר 2014 - ינואר 2015 הייתה כ-6,950 ש"ח. על פי פרוטוקול הוועדה, בקשתם נדחתה משום שהם "**חרגו ב-42 ש"ח** מטבלת הכנסות לזכאותם ב-40% הנחה" [ההדגשה לא במקור]. יודגש כי במשק הבית של בני הזוג דרות ארבע נפשות וכי בני הזוג משתכרים כדי עשרות אחוזים פחות ממקבלי ההנחה בגין טיפולי פריון, כמתואר במקרים לעיל, ובפועל נדרשים גם לכלכלת ילדיהם.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה על שהעניקה הנחות למטופלי פריון שלא בסמכות, שלא בהתאם להוראות שנקבעו בתקנות ההנחות ובניגוד לקבוע בדין. התנהלות זו גורמת הן אובדן הכנסות לעירייה הן פגיעה במינהל התקין ובשוויון לפני החוק. על העירייה להפסיק נוהג זה לאלתר.

סיכום

ממצאי הביקורת העלו ליקויים מהותיים בנוגע להתנהלותה של העירייה בתחומים שנבדקו: בנושא התר"ת - העירייה לא יישמה את כל השינויים הנדרשים בתכנית, ולכן לא השיגה את יעדיה; בנושא קבלת עובדים - משרות בעירייה אוישו בהליכים בלתי תקינים ובתוך פגיעה באינטרס הציבורי, שלפיו יש לבחור עובדים על פי עקרונות המינהל הציבורי התקין, השוויון, השקיפות והתחרותיות; בנושא הקצאת מקרקעין - היעדר מידע מלא ומדויק על כל זכויות העירייה בנכסיה, אי-הסדרת השימושים הנעשים ברבים מהנכסים, בעיקר בבתי כנסת, והיעדר פיקוח ובקרה על הנכסים ועל סוג השימוש הנעשה בהם פוגעים בשוויון ההזדמנויות בין מבקשי הנכסים. מצב זה מעלה חשש כי אין השימושים הנעשים היום בנכסים עונים בהכרח על צורכי הציבור; בנושא מתן הנחות מארנונה - מתן הנחות שלא כדין פוגע הן בשוויון הן בקופה הציבורית.

על העירייה והעומד בראשה ומועצת העירייה, הפועלים כנאמני ציבור, לגלות אחריות ציבורית ולהקפיד על עקרונות המינהל הציבורי התקין. עליהם לפעול לאלתר לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה ולהפיק את הלקחים הנדרשים על מנת שלא יישנו.