

מועצה מקומית עמנואל

מועצה מקומית עמנואל והעמותות "אור זורח",

"אוהלי יעקב" ו"איחוד מוסדות עמנואל"

ריכוז ממצאים

בפברואר 1985 הוקמה בשומרון המועצה המקומית עמנואל. שטח השיפוט של המועצה השתרע ביולי 1993 על כ-17,000 דונם. באותו מועד התגוררו ביישוב כ-3,200 תושבים. הביקורת העלתה ליקויים חמורים בדרך תפקודן של המועצה ושל עמותות שבהן תמכה. הליקויים יפורטו בהמשך הדוח, ולהלן עיקריהם:

בשנות הכספים שנבדקו, 1989 עד 1992, נמצאו פערים ניכרים בין תקציב המועצה לבין הביצוע בכל אחת מאותן שנים, ואף לעומת הביצוע בפועל בשנת הכספים הקודמת.

בשנת הכספים 1990 בוצעו הוצאות ניכרות בסעיף תקציבי שכלל לא תוקצב, וכך גם בסעיף אחר שתוקצב בסכום מזערי.

ההכנסות מארנונה היו נמוכות בהרבה מפוטנציאל גביית המסים ביישוב; לא ניתן היה לעמוד על השיקולים שהיוו בסיס להחלטות ועדת ההנחות למתן הנחות ושיעורן.

עד 1993 לא פעלה המועצה כנדרש כדי לגבות מתושבים ומעסקים הפועלים ביישוב את חובם בגין מסי ארנונה, מים ואגרת ביוב.

ב-1992 לא ניהלה המועצה את חשבונותיה על פי אמות המידה המקובלות לניהול חשבונות ברשות מקומית.

גזבר המועצה הוציא מראש שיקים של המועצה בחתימתו ובחתימת ראש המועצה ללא רישום הסכום ופרטי הנפרע.

ראש המועצה הקודם שימש בו-זמנית כראש מועצה וכמנהל חברה פרטית, ואישר מסירת עבודות עבור המועצה לאותה חברה. הוא אף אישר הענקת תמיכות כספיות לעמותה שבראשה עמד.

חריגות רבות נמצאו בעניינים שונים של ניהול כוח אדם. בין היתר, לא נערכו בדיקות רפואיות לעובדים לפני מינוים, הוענקו דרגות שכר גבוהות מדרגות השכר המרביות שיכלה המועצה להעניק, והיא שילמה עבור שעות נוספות ללא רישום ודיווח.

המועצה העסיקה עובדים באמצעות חברות פרטיות, גם מי שהיו קודם לכן עובדי המועצה, כדי לעקוף תקן כוח האדם שנקבע לה, ונוסף לכך הגדילה את הוצאותיה שלא לצורך.

חרף היעדר תקן למשרת דובר במועצות המקומיות באזור יהודה ושומרון, העסיקה המועצה תושב היישוב כדובר המועצה במשרה מלאה.

המועצה שילמה חשבוניות רבים שהגישה תחנת דלק, שאתה יש לה הסכם לתדלוק כלי הרכב שלה, אף שלא ניתן היה לזהות את שמות הנהגים שמילאו דלק ואת כלי הרכב שתודלקו.

המועצה העניקה לקבלן, שביצע עבורה פרויקט בנייה, אישורים בכתב לרכוש חומרי בנייה וציוד על חשבון המועצה, ללא פירוט הציוד וכמותו וללא הגבלת סכום. כן שילמה המועצה לקבלן זה עבור רכישת בטון מוכן שהקבלן העביר לאתר בנייה שכלל לא היה שייך למועצה.

כל המפעלים ובתי עסק ביישוב פעלו ללא רשיון עסק והמועצה לא נקטה צעד כלשהו לתיקון המצב.

ביוני 1993 היו ברשות עובד המועצה עשרות שיקים, חלקם ללא שם המוטב, וכן כסף מזומן, שנמסרו לו על ידי התושבים למימון העסקתם של שומרים בשכר, על אף שתשלומי אגרת שמירה אמורים היו להיות משולמים ישירות לקופת המועצה.

ועדת התמיכות של המועצה אישרה בשנים 1989 - 1993 לעמותות שביישוב תמיכות כספיות גבוהות, על אף שהעמותות לא צירפו לבקשתם מסמכים, כנדרש בנוהל למתן תמיכות על ידי הרשויות המקומיות. המועצה לא קיימה פיקוח נאות על השימוש בכספי התמיכות. במקרים רבים נהג ראש המועצה לאשר העברת תמיכות לעמותות רק מחמת לחצים כבדים שהופעלו עליו.

בעמותת "אור זורח" נמשכו שיקים באלפי ש"ח בלי תיעוד נלווה, כנדרש, באשר למטרת ההוצאה ובאשר לאישור המסירה. העמותה שילמה בשנים 1990 ו-1991 לחמישה רבנים - אחד מהם י"ר העמותה - סכומים שהגיעו לעשרות אלפי ש"ח לכל אחד, וזאת בנימוק של הענקת מלגות. לא ניתן הסבר להענקת סכומי כסף אלה.

במספר של קבלות על רכישות שונות בבתי עסק שביצעה עמותת "אוהלי יעקב", נרשם סכום ההוצאה בלבד ללא פרטים כלשהם שיכלו להעיד על מהות הרכישה ועל מטרתה.



בפברואר 1985 הוקמה המועצה המקומית עמנאל (להלן - המועצה), על פי צו בדבר ניהול מועצות מקומיות (יהודה והשומרון) (מס' 892), התשמ"א-1981, שהוציא מפקד אזור יהודה והשומרון. הכללים שעל פיהם צריכה המועצה לפעול קבוצים בתקנון המועצות המקומיות (יהודה והשומרון), התשמ"א-1981 (להלן - התקנון).

עם כינון המועצה מינה הממונה על הרשויות המקומיות הישראליות באזור יהודה והשומרון (להלן - הממונה) את ראש המועצה וחבריה. בבחירות, שהתקיימו בנובמבר 1989, נבחרו ראש מועצה אחר ושמונה חברים למליאת המועצה. שטח השיפוט של המועצה משתרע על כ-17,000 דונם. ביולי 1993 התגוררו ביישוב כ-3,200 תושבים.

בתקופה ינואר עד ספטמבר 1993 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על פעולות המועצה. נבדקו בעיקר תקציב המועצה, ענייני עובדים, פעולות מוסדות המועצה, ענייני כספים ומשק, התקשרויות המועצה, תמיכה בעמותות, ביצוע פרויקטים וענייני ביטחון. כמו כן נערכה ביקורת בשלוש עמותות שבהן תמכה המועצה ואשר הינן גופים מבוקרים לפי סעיף 9(8) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

הוועדה לבדיקת תפקוד המועצה המקומית עמנואל

בסוף ספטמבר 1990 מינה הממונה ועדה לבדיקת תפקודה של המועצה המקומית עמנואל (להלן - הוועדה), וזאת בעקבות תלונות רבות של תושבים מהיישוב על ליקויים שונים בתפקודם של ראש המועצה וחברי המועצה. דוח מסכם של הוועדה הוגש לממונה בסוף יוני 1991.

הוועדה מצאה, שהמועצה פעלה באופן בלתי תקין בתחומים הבאים: העברת כספים מסעיף תקציבי אחד לסעיף אחר ללא היתר ממושרד הפנים; תשלום שכר לעובדים מעבר למותר; העברת כספים לתאגידים ולעמותות לתשלום שכר לעובדי מועצה; ומתן הנחות ממסים בהיקף יוצא דופן.

לדעת הוועדה, מליאת המועצה וראש המועצה אינם יכולים להמשיך ולמלא את תפקידיהם; יש מקום למנות ראש מועצה שאינו מתושבי המקום ושאינו מזוהה עם סיעה או זרם כלשהו של תושבי היישוב; יש לבדוק את אחריותם האישית של ראש המועצה הנוכחי, ראש המועצה הקודם וגזבר המועצה בנוגע לאופן ביצוע תקציבים בלתי רגילים. הוועדה המליצה להעביר לבדיקת מבקר המדינה, או של גוף בודק אחר, את מהות הקשרים המדויקים שבין חברה פרטית לבין המועצה או עובדיה, ואת העברת הכספים לעמותות.

הממונה כתב ליועץ המשפטי באזור יהודה והשומרון בינואר 1992, בעניין דוח הוועדה לבדיקת תפקודה של המועצה, כלהלן:

"משרד הפנים סבור שאין בממצאי הוועדה עילה להדחת ראש המועצה וחברי המועצה הנבחרים, וזאת אמנם בניגוד למסקנות, שאליהן הגיעו חברי הוועדה. משרד הפנים סבור שממצאי הוועדה מחייבים שימוש בסמכות הממונה לפי סעיף 120 לתקנון, וזאת מפני שעיקר הליקויים שהדוח מצביע עליהם הם מתחום המינהל הכספי של המועצה. בימים אלו תוזהר המועצה, כמפורט בהוראות הסעיף דלעיל, ואם לא יתוקנו הליקויים תוך זמן קצר ביותר אמנה מומחה לניהול ענייניה הכספיים של המועצה המקומית עמנואל לתקופה של שישה חודשים. לאחר מכן, נבחן את המצב מחדש. כמו כן יחקור משרד הפנים את היחסים בין המועצה ובין החברה לפיתוח עמנואל והעברת כספים לעמותות למטרות ניהול קופה ב' על ידי המועצה."

בישיבה שהתקיימה בסוף מאי 1992 בענף הדין הבינלאומי במפקדת הפרקליט הצבאי הראשי הוחלט, כי לא יומלץ לאלוף הפיקוד לפזר את המועצה על סמך דוח ועדת הבדיקה, וזאת משום שהדוח הינו כללי ביותר ומסקנותיו חריפות מדי ביחס לתשתית העובדתית שבבסיסו.

בסוף ינואר 1992 הטיל הממונה על חשבונאי לבחון את הליקויים שעליהם הצביעה הוועדה, ולדווח לו אם תוקנו. בסוף אפריל 1993 מסר החשבונאי לממונה דוח ביניים, ובו פורטו, בין היתר, ליקויים שתוקנו; ליקויים שתיקונם טרם הושלם או שלא תוקנו כלל; וכאלה שטרם נבדקו על ידיו. בדוח הובעה תמיכה בעמדה האמורה שננקטה על ידי מפקדת הפרקליט הצבאי הראשי. עד מועד סיום הביקורת לא הוגש דוח סופי.

תקציב המועצה

להלן נתוני התקציב הרגיל של המועצה וביצועו בשנות הכספים 1990 - 1992 (באלפי ש"ח):

<u>שנה</u>	<u>תקציב</u>	<u>הכנסות בפועל</u>	<u>הוצאות</u>	<u>גירעון</u>
1990	5,178	5,346	5,793	447
*1991	4,499	4,416	5,132	716
1992	7,686	8,421	9,140	719

* חודשים אפריל - דצמבר 1991.

מן הנתונים עולה, כי קיימים פערים ניכרים בין התקציב הרגיל המאושר בשנות הכספים שנבדקו (1990 - 1992), לבין הביצוע בכל אחת מאותן שנים, ואף לעומת הביצוע בפועל בשנת הכספים הקודמת. הביצוע בפועל בסעיפי תקציב רבים היה גבוה, ולעתים גבוה בהרבה, ממה שנקבע בתקציב.

להלן התפלגות הכנסות המועצה על פי מקורותיהן בשנות הכספים 1990 - 1992 (באחוזים):

<u>שנה</u>	<u>מענקים לאיזון</u>	<u>הכנסות ממשרדי ממשלה</u>	<u>הכנסות</u>
	<u>התקציב ממשרד</u>	<u>אחרים</u>	<u>עצמיות</u>
	<u>הפנים</u>		
1990	69.0	8.6	22.4
*1991	71.7	16.8	11.5
1992	60.9	24.2	14.9

* חודשים אפריל - דצמבר 1991.

הוצאות המועצה בנושאי דת היוו את המרכיב העיקרי בהוצאותיה בגין שירותים לתושבים (פירוט ראה בהמשך). להלן נתונים בדבר תקציב הוצאות המועצה בנושאי דת בשנים 1990 - 1992 (באלפי ש"ח):

<u>שנה</u>	<u>תקציב</u>	<u>שיעור</u>	<u>ביצוע</u>	<u>שיעור</u>
		<u>ההוצאה</u>		<u>ההוצאה</u>
		<u>מכלל</u>		<u>מכלל</u>
		<u>התקציב</u>		<u>ההוצאה</u>
		<u>(באחוזים)</u>		<u>בפועל</u>
				<u>(באחוזים)</u>
1990	1,414	27.3	1,410	24.3
1991	1,296	28.8	1,146	22.3
1992	2,342	30.5	2,096	22.9

בשנות הכספים 1990, 1991 ו-1992 הסתכמו הכנסות המועצה בסעיף "מפעל המים" ב-90,018 ש"ח, 129,522 ש"ח ו-167,963 ש"ח בהתאמה, ואילו ההוצאות - ב-153,106 ש"ח, 127,629 ש"ח ו-210,686 ש"ח בהתאמה. הביקורת העלתה, כי המועצה לא רשמה בסעיף זה את כל ההוצאות הקשורות למפעל המים, וכי היא לא ניהלה את מפעל המים שלה על בסיס משק סגור, כפי שנדרש בהנחיות משרד הפנים.

ב-1990 לא הקציבה המועצה סכום כלשהו להוצאות בסעיף שהוגדר "פיתוח הכלכלה", אך ההוצאות בשנה זו על "פיתוח הכלכלה" הסתכמו ב-386,975 ש"ח, לעומת ביצוע בסכום של 3,693 ש"ח בלבד בשנת הכספים 1989.

בפרק "השתתפויות ושונות" היה בשנת 1990 תקציב של 10,000 ש"ח, ואילו עלות הביצוע הסתכם ב-392,245 ש"ח.

למשרד מבקר המדינה לא ניתן הסבר למה יועדו שני סעיפים תקציביים אלה. לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות בחומרה הוצאה ניכרת בסעיף שכלל לא תוקצב או שתוקצב בסכום מזערי, וכן את העובדה שהמועצה לא ידעה להצביע לאיזו מטרה יועדו הכספים.

משרד מבקר המדינה העיר, כי קיומם של פערים רבים וניכרים בין האומדן בתקציבי המועצה לבין עלות הביצוע, ואי לקיחה בחשבון הביצוע בפועל של התקציב בשנת הכספים הקודמת, מגבירים את הסיכון להתהוות גירעונות בביצוע התקציב כולו.

הכנסות

1. **ארנונה:** ביישוב כ-700 יחידות דיור בשטח של כ-63,000 מ"ר, שבגינן יש לשלם מסי ארנונה. להלן נתוני הארנונה לשנים 1989 - 1993:

שנת	כספים	פוטנציאל גבייה בהתאם לתעריף ושטח	אומדן ההכנסות בתקציב	ביצוע בפועל
1989	417,463	-	211,147	
1990	503,725	276,000	230,902	
1991	440,835	244,000	267,701	
1992	730,548	380,000	380,117	
1993	790,965	660,000	533,051*	

* נכון ל-7.8.93, כולל גביית חובות משנים עברו (ראה להלן).

משרד מבקר המדינה העיר, כי המועצה קבעה בתקציב אומדן להכנסות מארנונה, הנמוך כמה מונים מפוטנציאל הגבייה.

2. **ועדת הנחות:** לפי התקנון, רשאית מועצה מקומית באזור יהודה ושומרון להפחית מסים או לוותר עליהם מתוך התחשבות במצבו החומרי של החייב, או בגלל סיבה אחרת שאישר הממונה. במועצה פעלה ועדה למתן הנחות ממסי ארנונה. בוועדה היו שלושה חברים, והמלצותיה באשר לשיעורי ההנחה הועברו לאישור מליאת המועצה. הוועדה המליצה בשנים 1989 - 1992 על מתן הנחות למאות משפחות ביישוב בשיעורים שנעו בין 10% ל-90%.

בביקורת עלה, כי ועדת ההנחות המליצה והמועצה אישרה מתן הנחות לתושבים, אף שאלה לא צירפו לבקשותיהם מסמכים על מצבם הכלכלי. כמו כן עלה, כי ועדת ההנחות לא ניהלה פרוטוקולים על מהלך דיוניה, כך שלא ניתן לעמוד על השיקולים שהונחו ביסוד החלטותיה על מתן הנחות ושיעורן.

עוד עלה בביקורת, כי ב-16 מקרים, לאחר שמליאת המועצה אישרה הנחות ממסי ארנונה בשנת 1989, הגדיל ראש המועצה את שיעורי ההנחות עוד, וזאת ללא אישור מליאת המועצה, כנדרש, וללא כל נימוק.

מן המסמכים עולה, כי ב-1991 העניקה המועצה הנחות ממסי ארנונה בשיעורים שנעו בין 10% ל-50% לעשרות משפחות ביישוב, בהתחשב באמת מידה של מספר הילדים, אך ללא כל התייחסות למצבן החומרי של אותן משפחות. הענקת הנחות כאמור עמדה בניגוד להנחיות משרד הפנים, שלפיהן הנחות מסיבה סוציאלית צריכות להתבסס רק על אמת המידה של מצבו החומרי של החייב, ואין להעניק אותן לקבוצות התייחסות אחרות, כגון משפחות ברוכות ילדים, אלא אם הן זכאיות לכך על פי מצבן החומרי.

ראש המועצה הודיע למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1993, כי החל מ-1993 פועלת ועדת ההנחות על פי הנדרש.

3. **פטור מתשלום מסי ארנונה:** (א) המועצה החליטה במאי 1992 לפטור שלושה רבנים תושבי היישוב מתשלום מסי ארנונה ומים לשנת הכספים 1992, בנימוק שהם משמשים כדיינים ורבני המקום. בסוף יוני 1992 כתב הממונה לראש המועצה, כי אין למועצה סמכות לפטור תושבים מתשלום ארנונה, אלא אם מצבו החומרי של התושב מצדיק זאת. חרף הערתו של הממונה, במועד סיום הביקורת, בספטמבר 1993, טרם חייבה המועצה את אחד הרבנים בתשלום מסי ארנונה ל-1992. בעקבות הביקורת, הודיע ראש המועצה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1993, כי המועצה דרשה מהרב לשלם את הארנונה.

(ב) מן המסמכים עולה, כי בנק, אשר לו סניף במרכז המסחרי ביישוב בשטח של 196 מ"ר, שילם למועצה בגין מסי ארנונה בשנים 1989 - 1993 סכום של 13,383 ש"ח בלבד; המועצה לא פעלה לגביית מלוא מסי הארנונה, לדבריה, כדי לאפשר את המשך פעילותו של סניף הבנק ביישוב, ועל כן נותר הבנק חייב למועצה במועד סיום הביקורת כ-154,500 ש"ח עבור מסי ארנונה לשנים 1989 - 1993.

עוד עולה מן המסמכים, כי חברה, אשר לדברי גזבר המועצה, הינה חברה בת של אותו הבנק, החזיקה במשך מספר שנים באחת הקומות בבניין של סניף הבנק ביישוב, בלי שנדרשה כלל על ידי המועצה לשלם מסי ארנונה. המדובר בשטח של 149 מ"ר, שהתעריף לגביו בשנת 1993 היה 154 ש"ח למ"ר, כלומר 22,946 ש"ח לשנה.

ראש המועצה הודיע למשרד מבקר המדינה, כי באוקטובר 1993 הגיעה המועצה להסדר עם הבנק, ולפיו שילם הבנק למועצה 90,000 ש"ח בגין חובו ובגין חובה של החברה הבת. לדעת משרד מבקר המדינה, אסור היה למועצה להימנע מגביית חוב בגין מסי ארנונה.

4. **גביית מסים:** במאי 1993 הסתכמו חובות תושבים למועצה בגין מסי ארנונה, מים ואגרת ביוב ב-1,676,500 ש"ח. בסוף מאי 1993, במהלך עריכת הביקורת, החליטה המועצה להתקשר עם חברה פרטית כדי שתשלח מכתבי התראה לכל החייבים תושבי היישוב; כמו כן החליטה המועצה להפסיק את הספקת המים לתושבים שלא יסלקו את חובם למועצה.

גזבר המועצה דיווח למשרד מבקר המדינה בסוף אוגוסט 1993, כי בתוך תקופה קצרה סולקו חובות בהיקף כספי של עשרות אלפי ש"ח. ב-30.6.93 עדיין נותר חוב בגין המסים בסך של 1,586,640 ש"ח.

לדעת משרד מבקר המדינה, לא מילאה המועצה את חובתה כאשר נמנעה מפעולות גבייה של חובות התושבים בגין מסי ארנונה, מים ואגרת ביוב. למחדל זה נוסף נופך של חומרה, נוכח העובדה שתקציביה של המועצה בשנים האחרונות היו גירעוניים.

הוצאות

1. **תמיכה בשיבה:** מן המסמכים עולה, כי ב-1.9.92 אישר משרד הבינוי והשיכון למועצה לשכן 45 תלמידי ישיבה ב-20 מגורונים שבבעלות המשרד, הנמצאים באתר שבתחום

הישוב. בפועל, שיכנה הנהלת המועצה בספטמבר 1992 את תלמידי הישיבה במשרדים ששימשו קודם לכן ללא תמורה את צה"ל וכן את המועצה. עקב העתקת המשרדים שבשימוש צה"ל, שכרה המועצה עבור צה"ל משרדים ושילמה עבורם דמי שכירות חודשיים בסך של 600 דולר בתוספת מע"מ. עוד נקבע, כי המועצה תימנע מגביית מסי ארנונה מהבעלים שהשכיר את המשרדים לשימוש הצבא.

במטרה למצוא מקום חלופי גם לשימוש מחלקות המועצה, שכרה המועצה שישה מגורונים בדמי שכירות חודשיים של 230 דולר בתוספת מע"מ. נקבע, כי הישיבה תשלם למועצה סך של 1,000 ש"ח בשנה עבור השימוש בחדרים שפוננו לטובתה, כמתואר.

משרד מבקר המדינה העיר, כי בכך נגרמו למועצה הוצאות כספיות מיותרות ואובדן הכנסות ממסי ארנונה. ההסתפקות בדמי שכירות סמליים, שהישיבה משלמת למועצה, מהווה למעשה תמיכה כספית בישיבה, בלי שקדם לכך התהליך המתחייב על פי הנוהל למתן תמיכות על ידי רשות מקומית.

2. **תשלום הוצאות משפטיות:** המועצה התקשרה עם משרד עורכי דין לשם טיפול בעניינם של עשרות מתושבי עמנואל, אשר בין השנים 1981 ל-1986 רכשו ביישוב דירות משתי חברות פרטיות, שנכנסו להליכי כינוס ופירוק, ועקב כך לא קיבלו את הדירות שרכשו¹; הטיפול של עורכי הדין נתבקש גם בעניינם של תושבים נוספים, אשר רכשו דירות מחברה קבלנית פרטית אחרת ולא קיבלו אותן.

למימון כל ההוצאות המשפטיות הכרוכות בטיפול בעניינים האמורים, ביקשה המועצה ממשרד הפנים, באמצעות הממונה, לאשר לה תקציב בלתי רגיל (להלן - תב"ר) בסך של 150,000 ש"ח, עבור מה שהוגדר בטופס הבקשה כ"ייעוץ משפטי תכנון ובנייה". משרד הפנים אישר את התב"ר. סוכם, כי שכר טרחתו של עורך הדין יגיע לכ- 100,000 ש"ח בתוספת מע"מ; ראש המועצה אישר תשלום מקדמה בסך 50,000 ש"ח בתוספת מע"מ על חשבון שכר הטרחה.

הממונה הודיע למשרד מבקר המדינה בנובמבר 1993, כי משרד הפנים סבור היה, שכדי להשלים את פיתוח התשתיות רשאית הרשות המקומית לממן חלק מההוצאות המשפטיות לטובת עתידה של העיר, גם אם בעקיפין נהנו אנשים פרטיים מסיוע זה. משרד מבקר המדינה העיר, כי הסכום שאישר משרד הפנים מהווה לא רק חלק, אלא את סך כל דרישותיהם של עורכי הדין, וכי על משרד הפנים לבחון מחדש אם קיים בסיס חוקי בנסיבות העניין לשאת בהוצאות המשפטיות של המשתכנים, בעיקר בשיעור השתתפות כה גבוה.

3. **תשלומי חשמל:** מן המסמכים עולה, כי המועצה חיברה על חשבונה לרשת החשמל מפעלים פרטיים ודירות, וזאת שלא באמצעות חברת החשמל. לדברי המועצה הדבר נעשה מאחר שחברה קבלנית שבנתה את עמנואל לא השלימה את עבודות הפיתוח. המדובר גם בבתי הכנסת שביישוב, שעבורם שילמה המועצה גם את צריכת החשמל עד תחילת שנת 1993.

בביקורת עלה, כי כבל החשמל, בין מחסן המועצה (משם ביצעה המועצה ביולי 1988 את החיבור) לאחד המפעלים, נמתח בחלקו על פני הקרקע, מצב המהווה סכנת חיים. על פי הרישומים במועצה, הסתכמה צריכת החשמל של המפעל, מאז חיבורו לרשת החשמל ועד לתאריך הנ"ל, ב-685 קוואט"ש בלבד. משרד מבקר המדינה העיר, כי על המועצה להזמין חוות דעת של מומחה להערכה סבירה של צריכת החשמל במפעל זה במשך כל התקופה. ראש המועצה הודיע למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות הערת משרד מבקר המדינה, שילם המפעל על פי הערכה מחודשת של 2,100 קוואט"ש, במקום 685 קוואט"ש.

¹ ראה בדוח שנתי 37, עמ' 200.

משרד מבקר המדינה העיר, כי הספקת חשמל על ידי המועצה ממתקניה אינה עולה בקנה אחד עם הוראות צו בדבר עיסוק בחשמל (הסדרה והפעלה) (יהודה והשומרון) (מס' 427). על המועצה להפסיק לאלתר הסדר זה, המהווה גם סיכון בטיחותי.

התקשרויות עם חברות

1. ראש המועצה, שמונה לתפקידו בפברואר 1985, המשיך לכהן עד לבחירות בנובמבר 1989. ביוני 1986 הוא הקים חברה פרטית (להלן - חברה א'), ואף שימש כמנהל במשך שנים אחדות. מטרת חברה א', כפי שהוצהר עליה בפני רשם החברות, היו "לפיתוח ולייזום מפעלים ופרויקטים". ההון הרשום של החברה היה ביום היווסדה 100 ש"ח והון המניות נחלק, כלהלן: 99 מניות רגילות בנות שקל אחד שבידי עמותה, ומניית הכרעה אחת שהחזיק בה מי ששימש מאוחר יותר כמנהל החברה; למועצה לא היה כל חלק במניות החברה.

מן המסמכים עולה, כי חודשים ספורים לאחר הקמתה ב-1986, קיבלה חברה א' מהמועצה עבודות שונות, שהסתכמו כלהלן: בשנת הכספים 1987 ב-178,641 ש"ח; בשנת הכספים 1988 ב-119,081 ש"ח; ובשנת הכספים 1989 ב-43,491 ש"ח.

גם ב-1986, זמן קצר לאחר הקמתה, קיבלה חברה א' מהמועצה עבודות שונות לביצוע. בהיעדר דוח כספי של המועצה לשנת 1986 ומסמכים אחרים, אין לדעת מה היה היקפן הכספי של עבודות אלה באותה שנה. כמו כן לא נמצא אם נערכו מכרזים לביצוען.

עובד מחלקת התחזוקה במועצה מסר לעובדי משרד מבקר המדינה, כי הוא ושני עובדים אחרים נדרשו לפני מספר שנים לבצע עבודות שונות עבור חברה א', במהלך עבודתם במועצה, וגם קיבלו בגין תמורה נוספת.

2. מהדוחות הכספיים של המועצה עולה, כי חברה אחרת (להלן - חברה ב') - שהון המניות שלה היה מורכב מ-21 מניות רגילות בבעלות תושב היישוב ו-79 מניות רגילות בבעלותה של חברה א' - קיבלה מהמועצה תשלומים עבור עבודות שונות, כלהלן: בשנת הכספים 1989 - 82,040 ש"ח; בשנת הכספים 1990 - 196,801 ש"ח; בשנת הכספים 1991 - 219,824 ש"ח; ובשנת הכספים 1992 - 232,213 ש"ח. המועצה מסרה לחברה ב' עבודות בתחומים של הספקת כוח אדם, איסוף אשפה, גינון, תיקון כבישים, עבודות פיתוח וצביעת בתי ספר.

בפרוטוקולים של ועדת מכרזים של המועצה מהשנים 1989 - 1991, או במסמכים אחרים, אין כל ראיה שההתקשרויות של המועצה עם חברה ב' התבצעו על פי ההליכים הנדרשים.



לדעת מבקר המדינה, יש לראות בחומרה רבה את העובדה שראש המועצה הקודם שימש בו-זמנית כראש מועצה וכמנהל חברה א', ואף אישר מתן עבודות מטעם המועצה לאותה חברה. במצב דברים זה נקלע ראש המועצה לניגוד עניינים ברור, והתנהגותו אינה מתאימת עם כללי מינהל תקין והדרישה לטוהר מידות. הוא הדין בנוגע לחברה ב': חברה א' הינה בעלת המניות העיקרית בחברה ב', ועקב כך היה לראש המועצה קשר גם לחברה זו.

גזברות המועצה והנהלת חשבונות

1. בדצמבר 1992 החל לפעול במועצה גזבר חדש; גזבר המועצה הקודם היה בחודשים ינואר - מארס 1993 בחופשה בשכר. בביקורת עלה, כי ב-1992 לא ניהלה המועצה את חשבונותיה על פי אמות המידה המקובלות של ניהול חשבונות ברשות מקומית; במועד תחילת הביקורת (ינואר 1993) היו ברשות המועצה רק העתקים של שיקים מ-1992, שבהם שילמה לספקים, לעובדים ולנותני שירותים אחרים, ולא היה בידיה תיעוד נוסף. גזבר המועצה הפורש מסר למשרד מבקר המדינה, כי בהיעדר הנהלת חשבונות מסודרת, הוא נאלץ לפעול על פי הערכות בלבד בעת ביצוע תשלומי המועצה.

בינואר 1992 החליט ראש המועצה להעסיק תושב עמנואל כמנהל חשבונות של המועצה. גזבר המועצה הפורש מסר בעניין זה, כי העסקת אותו תושב בשירות המועצה התבצעה חרף התנגדותו. לדבריו, הוא התריע בפני ראש המועצה מספר פעמים, שרמתו המקצועית של מנהל החשבונות אינה עומדת בדרישות המזעריות הנדרשות לתפקיד, וכי עבודתו גורמת נזקים חמורים.

ראש המועצה מסר למשרד מבקר המדינה בתחילת מארס 1993, כי תחילה העסיק את מנהל החשבונות לתקופת ניסיון, ומאחר שהניסיון לא עלה יפה, הוא החליט על הארכת הניסיון לתקופה נוספת. לדברי ראש המועצה, מאחר שגם בתקופת ההארכה לא הוכחה רמה מקצועית ראויה, הפסיקה המועצה את ההתקשרות עמו בינואר 1993.

לאחר שראש המועצה פיטר את מנהל החשבונות בינואר 1993, נמסרה הנהלת החשבונות של המועצה לשנת 1992 לביצוע מחודש על ידי רואה החשבון של המועצה תמורת 45,000 ש"ח, בתוספת מע"מ.

2. בביקורת עלו מקרים רבים שבהם הוציא גזבר המועצה במהלך 1992 מראש שיקים של המועצה, בחתימתו ובחתימת ראש המועצה, ללא רישום הסכום ופרטי הנפרע. השיקים נמסרו למספר בעלי תפקידים במועצה, שביצעו עבורה רכישות או שקיבלו עבורה שירותים, והם שרשמו את סכום ההוצאה על גבי כל שיק. במקרים אחרים נמצאו העתקי טפסים של שיקים ריקים ולא חתומים. כן עלו בביקורת מקרים שבהם לא נמצאו העתקים של שיקים בתיקי המועצה, כנדרש.

3. בדצמבר 1992, עם סיום עבודתו בפועל של הגזבר הקודם, הפסיקה המועצה את עבודתה של חשבת השכר, והמועצה הטילה את ביצוע חשבות השכר על מזכיר המועצה. משרד מבקר המדינה העיר, כי יש בהטלת תפקיד של חשב משכורות על המזכיר כדי לפגוע בסדרי בקרה ובידוק נאותים. ראש המועצה הודיע למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות הערת משרד מבקר המדינה, תועבר מינואר 1994 חשבות השכר למחלקת הנהלת החשבונות של המועצה.

ענייני עובדים

1. תקן כוח האדם של המועצה, כפי שאושר על ידי משרד הפנים ל-1993, הינו - 55.62 משרות. בפועל העסיקה המועצה במאי 1993 67 עובדים ב-52.2 משרות - חלקם במשרות חלקיות. אולם, נוסף להם העסיקה המועצה באמצעות חברה פרטית 16 עובדים ב-12.9 משרות, זאת, לטענת המועצה, עקב מחסור בתקנים. המועצה שילמה את שכרם של 16 עובדים אלו מסעיף תקציבי של "עבודות קבלניות".

2. על פי התקנון, לא יתמנה אדם עובד מועצה אלא לאחר שרופא או ועדה של רופאים, שמונו לכך על ידי המועצה, קבעו שהוא כשיר מבחינה רפואית לשרת במשרה הנידונה. בדיקת התיקים

של כל עובדי המועצה העלתה, כי רק שישה עברו בדיקה רפואית כנדרש, כל יתר העובדים לא עברו בדיקה רפואית, אפילו לאחר שאושרה להם קביעות בעבודה.

3. התקנון קובע, כי מינוי עובד מועצה יהיה בכתב, חתום בידי ראש המועצה וגזברה. על פי התקנון, כתב מינוי משמש ראיה, שעובד המועצה התמנה במועד ובדרגה שפורטו בו. בביקורת עלה, כי לעובדי המועצה לא הוצאו כלל כתיבי מינוי.

4. עוד עלה בביקורת, כי בתיקים האישיים של 18 מעובדי המועצה לא נמצאו טפסים של הצהרה לשמירת סודיות. לדעת מבקר המדינה, על המועצה לדאוג להחתמתם לאלתר של כל עובדיה על הצהרה כזאת, ולהקפיד בעתיד שכל עובד חדש יחתום על טופס זה טרם כניסתו לעבודה.

5. בדיקת התיקים האישיים של עובדי המועצה העלתה, כי לא נכתבו חוות דעת תקופתיות על עובדים.

6. בביקורת עלה, כי המועצה העניקה ל-15 עובדים דרגות שכר גבוהות מדרגות השכר המרביות, שניתן היה להעניק בהתאם למתח הדרגות בין המשרות שבתקן. כמו כן עלה בביקורת, כי עשרה עובדים, ששימשו בתפקידים בכירים במועצה, קיבלו בינואר 1993 תשלום כולל בגין שעות נוספות, ללא רישום ודיווח, בשיעורים של 20 - 70 שעות בחודש לעובד, חלקם בשיעור חריג של 200% לשעה. בדוחות ביקורת על רשויות מקומיות אחרות העיר כבר מבקר המדינה, כי תשלום עבור שעות נוספות ללא רישום ודיווח אינו מתיישב עם סדרי מינהל תקין ואינו מאפשר פיקוח על ביצוע העבודה הקשורה לתשלום הנוסף.

7. על פי התקנון, עובד מועצה המשמש בקביעות במשרה מלאה, לא יעסוק ולא ישתתף, בעקיפין או במישרין, בעבודת חוץ אלא במקרים הקבועים בתקנון ועל פי היתר; עובד מועצה, העובד בעבודת חוץ על מנת לקבל תמורה בניגוד להוראות התקנון, דינו קנס כספי או מאסר שלושה חדשים או שני העונשים כאחד. מן המסמכים עולה, כי עובד המועצה, ששימש בתפקיד מחסנאי המועצה, עסק גם בניהול סוכנות ביטוח שבבעלותו, בניגוד לתקנון. כן עולה מן המסמכים, כי תפקודו של המחסנאי נמצא על ידי הממונים עליו לקוי, וכי הוא הרבה להיעדר מעבודתו במועצה, לעתים ללא דיווח לממונים עליו. רק בנובמבר 1991 שיגר מזכיר המועצה למחסנאי מכתב אזהרה ודרש ממנו לחדול מעבודתו מחוץ למועצה. ראש המועצה הודיע למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1993, כי המחסנאי פוטר מעבודתו לאחר דיון במליאת המועצה.

חברות להעסקת כוח אדם

החל בינואר 1991 העסיקה המועצה שישה עובדים באמצעות חברות פרטיות, שתחום התמחותן לא נגע כלל לשירותי כוח אדם. גזבר המועצה הקודם מסר לעובדי משרד מבקר המדינה, כי העסקת עובדים במועצה באמצעות חברות פרטיות התבצעה ביזמתו, כיוון שהמועצה חרגה באותה עת מתקן שיא כוח האדם שאושר לה על ידי משרד הפנים.

באותה תקופה החליט ראש המועצה להעסיק שלוש חברות פרטיות, שבבעלות תושבי היישוב, בהספקת שירותי כוח אדם למועצה. התקשרות המועצה עם שלוש החברות התבצעה ללא אישור מליאת המועצה וללא קבלת הצעות מחיר מחברות אחרות.

בביקורת עלה, כי עובדים אלה כבר היו מועסקים בשירות המועצה בתפקידים שונים, וכי מינואר 1991 הם נרשמו כעובדים של חברות אלה לאחר שהתפטרו מעבודתם במועצה. המועצה היא שקבעה את שכרם ומאותו מועד שילמה לשלוש החברות, נוסף למשכורות העובדים, עמלה בשיעור של 10% מסך כל תשלומי המשכורות בתוספת מע"מ. בינואר 1993 ערכה המועצה מכרז

להספקת שירותי כוח אדם למועצה. על פי תוצאותיו, היא התקשרה עם חברה אחרת שזכתה במכרז והפסיקה את ההתקשרות עם שלוש החברות דלעיל. המועצה משלמת לחברה דמי עמלה של 5% מסך כל תשלומי השכר שקבעה לעובדים בתוספת מע"מ; ששת העובדים הועסקו, במועד סיום הביקורת, על ידי חברה זו.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות בחומרה העסקת עובדים באמצעות חברות פרטיות, כדי לעקוף את תקן כוח האדם שנקבע למועצה. במיוחד כאשר מדובר בעובדים שהיו קודם לכן עובדי מועצה. נוסף לכך הגדילה המועצה את הוצאותיה שלא לצורך.

דובר המועצה

חרף היעדר תקן למשרת דובר במועצות המקומיות באזור, התמנה תושב היישוב בספטמבר 1984 כדובר המועצה במשרה מלאה. מבקר המדינה מעירה, שאין זה מתקבל על הדעת שביישוב שמספר תושביו כה קטן יועסק דובר.

העסקת יועץ

מן המסמכים עולה, כי ב-19.6.90 שכר ראש המועצה בשם המועצה כיועץ כלכלי את שירותיו של מי שהיה באותה תקופה עוזרו של חבר כנסת, וזאת למטרות דלהלן: פעילות שוטפת להשגת תקציבים עבור המועצה ממשרדי הממשלה ומגופים אחרים; ארגון פגישות ואירועים לראש המועצה עם אישים, גורמים וגופים שונים; ייעוץ כספי לראש המועצה ולגזבריה. בתמורה לשירותים אלו התחייבה המועצה לשלם ליועץ החל ב-15.7.90 סך של 2,000 ש"ח לחודש בתוספת מע"מ. בהסכם ההתקשרות נקבע גם, כי המועצה תשלם את הסכום האמור רק לאחר שייכנסו לקופת המועצה כספים שאותם ישיג היועץ הכלכלי. בהסכם נקבע, כי אם לא יגיעו למועצה כספים כתוצאה מפעילותו, תשלם לו המועצה רק 500 ש"ח לחודש.

ההחלטה להעסקת היועץ הכלכלי התקבלה על ידי ראש המועצה לבדו ולא הובאה לאישור מליאת המועצה. לא נמצאו כל אישורים או מסמכים המעידים על כישוריו המקצועיים של היועץ או על תחום התמחות ייחודי.

בביקורת עלה, כי בפברואר 1991 שילמה המועצה ליועץ תשלום חד פעמי של 10,000 ש"ח. לדעת משרד מבקר המדינה, יש טעם לפגם בהעסקתו של יועץ כאמור, בעיקר למטרת שתדלנות אצל משרדי ממשלה וגופים אחרים להשגת תקציבים; הפגם אף מחמיר נוכח התניית שיעור התמורה הכספית של היועץ בהיקף הכספים ששירותיו יניבו.

תשלומים לראש המועצה

1. **י מ י ע י ו נ**: בביקורת עלה, כי ראש המועצה השתתף במפגש של מפלגה פוליטית באתר נופש, ואף שהה באתר עם רעייתו יומיים נוספים. המועצה נשאה בהוצאות שהייתם של ראש המועצה ורעייתו בסך של 1,200 ש"ח.

משרד מבקר המדינה העיר, שעל ראש המועצה להחזיר לקופת המועצה את הסכום האמור. ראש המועצה הודיע למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1993, שהסכום האמור לא קוּזז ממשכורתו בשעתו, כנראה בטעות, וכי בעקבות הערתו של משרד מבקר המדינה, הוחזרה ההוצאה לקופת המועצה.

2. **ת ש ל ו מ ע ב ו ר ב י ג ו ד**: על פי הוראות המינהל לשלטון ולמינהל מקומי במשרד הפנים, זכאים ראש רשות מקומית וסגנו בשכר להשתתפות מקופת המועצה ברכישת ביגוד אחת

לשנה, ובלבד שזו לא תעלה על 830 ש"ח. ההשתתפות ניתנת כהחזר הוצאות בפועל וכנגד קבלות. הרשות המקומית רשאית לגלם את המס שראש הרשות וסגנו בשכר חייבים בגין הטבה זו.

מן המסמכים עולה, כי נוסף לכיסוי הוצאותיו עבור ביגוד שרכש כנגד קבלות, שילמה המועצה לראש המועצה גם תוספת ביגוד חודשית. עוד עלה, כי המועצה מצדה גם לא גילמה את המס בגין רכישת ביגוד כאמור, אלא מינאר 1993; אולם היא גם לא ניתנה משכרו של ראש המועצה מס כאמור.

3. **הוצאות עבור מתנות:** במספר מקרים מסר ראש המועצה לגזברות קבלות בגין מתנות שרכש בסכומים שנעו בין 150 ש"ח ל-518 ש"ח. הוא לא דיווח עבור מי נרכשו המתנות ולאילו מטרה. בעקבות הערות משרד מבקר המדינה, החלה המועצה בינאר 1993 לדרוש דיווח על ייעוד המתנות.

תשלומים לעובדים

1. **רכב צמוד:** בהתאם להוראות משרד הפנים, רק רשות מקומית אשר אוכלוסייתה מונה למעלה מ-100,000 נפש רשאית להעמיד רכב לרשותו של סגן ראש רשות המכהן בשכר. מן המסמכים עולה, כי סגן ראש המועצה, שכינה בתפקיד ראש המועצה עד לבחירות שהתקיימו בנובמבר 1989, המשיך להשתמש ברכב של המועצה גם לאחר מועד זה, עד סוף ינואר 1991. לא ניתן הסבר למתן הטבה זו. מפברואר 1991 בוטלה הצמדת הרכב לשימוש, והמועצה אישרה לו תשלום חודשי עבור אחזקת רכב.

2. **הלוואות:** מן המסמכים עולה, כי בפברואר 1991 אישרה הנהלת המועצה מתן הלוואה בסך של 20,000 ש"ח לסגן ראש המועצה בשכר לרכישת רכב אישי, בלא שנקבעו תנאי החזר של הלוואה זו. ההחלטה לא הובאה לדיון ולהצבעה במליאת המועצה, כפי שנדרש בהוראות משרד הפנים. כל הניכויים שביצעה המועצה ממשכורתו של סגן ראש המועצה עד דצמבר 1992, היו ללא חיוב בריבית והצמדה. רק החל ממשכורת ינואר 1993, מועד התחלת הביקורת, החלה המועצה לנכות ממשכורתו של סגן ראש המועצה גם הפרשי הצמדה הן עבור התקופה שממנה החל הנ"ל להחזיר את חובו והן עבור התקופה שנותרה עד לסילוק החוב.

עוד עלה בביקורת, כי נוסף לסגן ראש המועצה קיבלו גם חמישה עובדים בשנים 1991 ו-1992 הלוואות שנעו בין 2,000 ש"ח ל-20,000 ש"ח כל אחת, בלא ריבית והצמדה. רק בסוף ינואר 1993, מועד התחלת הביקורת, החליטה הנהלת המועצה לגבות מאותם עובדים הפרשי הצמדה ממועד מתן ההלוואה, ללא חיוב בריבית.

3. **תשלומים עבור ביגוד:** מן המסמכים עולה, כי ב-1991 שילמה המועצה לסגן ראש המועצה 820 ש"ח וב-1992 848 ש"ח לכיסוי הוצאות על ביגוד, שלא כנגד קבלות; גם המס הנדרש בגין תשלומים אלה לא שולם. הגזבר הקודם של המועצה ועובדת בגזברות קיבלו כל אחד, החל בשנת 1989, שתי קצובות ביגוד. לא היה בסיס לתשלום כפול זה.

קרבן השתלמות של עובדי המועצה

בביקורת עלה, כי ב-1991 וב-1992 העבירה המועצה כספים המיועדים לקרנות השתלמות של העובדים, באיחור של מספר חודשים. במהלך עריכת הביקורת, בסוף מאי 1993, עדיין לא העבירה המועצה כספים בגין התקופה שראשיתה
בנובמבר

קופת ועד העובדים

מן המסמכים עולה, כי גזברות המועצה ניכתה ממשכורתם של חלק מעובדי המועצה מס ועד; מנובמבר 1992 ועד מאי 1993 לא העבירה המועצה כספים אלו לחשבון הבנק של ועד העובדים. בעקבות הביקורת הודיע ראש המועצה למשרד מבקר המדינה, כי בספטמבר 1993 העבירה המועצה כספים אלה לוועד העובדים.

כלי רכב של המועצה

1. **שכירת כלי רכב:** על פי הוראות משרד הפנים, רשאית רשות מקומית לשכור רכב רק לפרק זמן קצר כאשר לא ניתן זמנית להשתמש ברכב שבבעלות הרשות המקומית, שכן שכירת רכב אינה מהווה תחליף לרכב צמוד. עוד נקבע בעניין זה, כי ראש הרשות המקומית אחראי אישית לקיום הוראה זו.

עד סוף מארס 1993 השתמשה המועצה בשלושה כלי רכב שכורים, ששימשו בקביעות את ראש המועצה, את הגזבר ואת מנהל מחלקת בינוי ופיתוח. בתחילת אפריל 1993, עם פרישתו של גזבר המועצה, החזירה המועצה כלי רכב אחד. הממונה על יחידת הפיקוח והביקורת במשרד הפנים כתב לממונה בתחילת פברואר 1993, כי כבר בשנת 1990 התריע על כך שראש המועצה משתמש ברכב שכור. מחישוב שערך הממונה על יחידת הפיקוח והביקורת עולה, כי מתחילת כהונתו של ראש המועצה בפברואר 1989 ועד ינואר 1993 שילמה המועצה עבור רכבו השכור סך של 51,700 דולר, לא כולל מע"מ. עוד צוין במכתב, כי בסכום זה ניתן היה לרכוש שלוש מכוניות פרטיות, וכי המצב הקיים "אינו נסבל הן ציבורית ובוודאי כלכלית". ראש המועצה הודיע למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1993, כי המועצה כבר אינה שוכרת כלי רכב.

2. **תדלוק כלי רכב:** המועצה התקשרה בהסדר מיוחד עם תחנת הדלק הסמוכה לעמנואל לתדלוק כלי הרכב שבשירותה. על פי ההסדר, עובדי מועצה, שביקשו למלא דלק בכלי רכב של המועצה, מסרו למתדלקים שוברי תדלוק מיוחדים שהנפיקה המועצה; על פי נוהלי המועצה, הנהגים אמורים לרשום על גבי השוברים את הפרטים הבאים: מספר רישוי של הרכב, תאריך התדלוק, שם הנהג וחתמתו, כמות הדלק, התמורה הכספית בגינה ומצב מונה הקילומטרים בעת התדלוק. מנהלי תחנת הדלק ריכזו את שוברי מילוי הדלק וצירפו אותם לחשבון מרוכז שהגישו מדי חודש לגזברות המועצה.

בביקורת עלה, כי לחשבונות רבים שהגישו תחנת הדלק למועצה צורפו שוברים רבים שחסרו בהם פרטים, כמו מספר הרישוי של הרכב, שם הנהג וחתמתו ומצב מונה הקילומטרים. בהיעדר פרטים אלו לא ניתן היה לעמוד על זהותם של הנהגים וזהות כלי הרכב שתודלקו. אף על פי כן אישרה גזברות המועצה את כל החשבונות ושילמה את תמורתם לתחנת הדלק. משרד מבקר המדינה העיר, כי אי-מילוי כל הפרטים על גבי השוברים, מנע פיקוח על השימוש בדלק שעבורו שילמה המועצה, והכשיר את הקרקע לביצוע של מעשים בלתי תקינים.

מימון הסעה

בביקורת עלה, כי בחודשים אוגוסט - דצמבר 1990 שילמה המועצה כ-7,000 ש"ח עבור הסעתו מדי יום של תושב היישוב ממקום מגוריו בעמנואל לחנותו הפרטית בנתניה ובחזרה. משרד מבקר המדינה העיר, כי על המועצה לדאוג, שכל הכספים ששילמה בעניין זה יוחזרו לקופתה, וכי הגורמים במועצה האחראים לתשלום סכום זה ישאו באחריות אישית

מכירת מים

1. במאי 1989 אישרה המועצה להתקין עבור חברה א' מד מים אחד באזור התעשייה של היישוב ומד מים נוסף - בסמוך לבריכת המים של היישוב. המועצה קבעה, שחברה א' תשלם לה עבור המים על פי תעריף נמוך בהרבה מהתעריפים שלפיהם שילמו המפעלים והעסקים האחרים באותה תקופה. חלק הארי של המים נמכר לחברה א' במחיר של 0.57 ש"ח למ"ר ומקצתו במחיר של 0.77 ש"ח, לעומת 1.48 ש"ח למ"ר ששילמו מפעלים אחרים באותה תקופה. לא ניתן הסבר מניח את הדעת לתעריפים נמוכים אלה.

2. ממסמכי המועצה עולה, כי גורמים במועצה טענו, שחברה א' מכרה מים לתושבים מחוץ ליישוב. לא נמצא שטענות אלה נבדקו לגופן.

גנוץ המועצה

עד אוקטובר 1991 שכן גנוץ המועצה באחד החדרים שבקומת הקרקע של בניין המועצה, והאחראי לו היה גזבר המועצה הקודם. בסוף 1991 העבירה המועצה את הגנוץ מבניין המועצה אל אחד המגורונים ששכרה לצורך זה.

נמצא, כי מסמכי המועצה הושמו בגנוץ בערבוביה. במקום שרר אי-סדר מוחלט. צוות עורכי הביקורת אף מצא במקום עשרות פנקסים של שיקים ריקים על שם המועצה המקומית עמנואל.

משרד מבקר המדינה העיר, כי על המועצה לדאוג לשמירה הולמת של המסמכים ולפעול בהקדם לארגון התיקים והמסמכים וסידורם באופן שיאפשר, במקרה הצורך, איתור קל ומהיר של מסמכים ושל דוחות. ראש המועצה הודיע למשרד מבקר המדינה, כי הסדר בגנוץ המועצה הושב על כנו, וכי המבנה מוגן על ידי סורגים ומנעולים.

ישיבות המועצה

בתקנון נקבע, בין היתר, כי הזמנה לכל ישיבה של המועצה, המפרטת את סדר יומה של הישיבה, תימסר לכל חברי המועצה לפחות 24 שעות לפני הישיבה. כמו כן נקבע, כי הודעה בדבר הזמן, המקום וסדרי היום של ישיבת מועצה, תודבק על לוחות המודעות שליד משרדי המועצה ובמקומות אחרים שהמועצה ייעדה לכך.

בביקורת עלה, שמאמצע ינואר ועד סוף יוני 1993 לא פרסמה המועצה הודעות מתאימות על ישיבותיה.

הליכים בעניינו של חבר מועצה

ממכתב היועץ המשפטי של המועצה לראש המועצה מסוף מארס 1990 עולה, כי הוא התבקש על ידי ראש המועצה לבדוק היבטים משפטיים בהודעה שמסר בפניו חבר מועצה, שכיהן באותה תקופה כחבר בוועדת המכרזים של המועצה. לפי ההודעה, הגיע חבר המועצה להסכמה עם אחד המציעים במכרז, כי כחבר ועדת המכרזים יפעל למען אותו מציע, כדי שיוזכה במכרז, ובתמורה יקבל עמלה בשיעור של 7.5%. לשאלתו של ראש המועצה איזו נגיעה אמורה להיות לו, לראש המועצה, לעניין זה, השיב חבר המועצה, כי הוא הבטיח למציע שיפעל אצל ראש המועצה לשיפור תנאי התשלומים בניגוד לתנאים הקבועים במסמכי המכרז.

היועץ המשפטי חיווה את דעתו, כי חבר המועצה שהינו שותף של מציע, או מקבל עמלה כאמור, והשתתף כחבר בוועדת מכרזים באותו עניין, עובר עבירה פלילית; ראש מועצה אשר הובא לידיעתו מידע כאמור ואינו נוקט הליכים מתאימים כנגד חבר המועצה, הינו שותף לעבירה. עוד חיווה היועץ המשפטי את דעתו, כי אם אלה הם פני הדברים, יש לנקוט הליכים משפטיים כנגד חבר המועצה.

לא נמצא שראש המועצה נקט צעדים כלשהם נגד אותו חבר מועצה. כמו כן לא נמצא כל מסמך אחר בהתייחס לנושא זה.

ראש המועצה הודיע למשרד מבקר המדינה, כי פנייתו לקבל חוות דעת מהיועץ המשפטי של המועצה היתה לצורך הבנת ההיבט העקרוני בלבד, בהתייחס לאפשרות של התקשרות עם חברה לפיתוח ביישוב שהייתה כוונה להקימה.

לדעת מבקר המדינה, הסברו של ראש המועצה מדוע ביקש את חוות דעתו של היועץ המשפטי של המועצה, רחוק מלשכנע. ככל שהעובדות הן כפי שהוצגו בחוות הדעת של היועץ המשפטי, כי אז יש לעמדתו של היועץ המשפטי על מה שתסמוך וכי יש למצות את ההליכים המתחייבים בהתאם לממצאים.

ועדת ביקורת

בהתאם לתקנון, על המועצה לבחור מבין חבריה ועדת ביקורת. עוד קובע התקנון, כי ועדה שחובה להקימה תכנס לפחות אחת לשלושה חודשים. לא כונסה הוועדה כאמור, יורה ראש המועצה לכנסה ויקבע את סדר היום של ישיבת הוועדה. מן המסמכים עולה, כי ועדת הביקורת של המועצה התכנסה ב-1992 פעם אחת בלבד.

רכישת טובין

1. בהתאם לתקנון, על המועצה למנות ועדת קניות. תפקיד הוועדה, בין היתר, להכין תכנית קניות בהתאם לצריכה השנתית או העונתית, ובלבד שסכום הקניות לא יעלה על הסכום העומד לזכות קרן המחסן או על סכום ההקצבה בתקציב המועצה, שאושר לשימוש על ידי הגזבר. כן קובע התקנון, כי כל קנייה של המועצה תתבצע באישור ועדת קניות בלבד, וכי הוועדה תקבע את הפריטים שיאוחסנו במחסן המועצה.

בביקורת עלה, כי המועצה לא מינתה ועדת קניות. בעקבות הערת משרד מבקר המדינה, החליטה ועדת הנהלה של המועצה ב-20.5.93 למנות ועדת קניות, שחבריה הם ראש המועצה, הגזבר והמזכיר. ההחלטה אושרה על ידי מליאת המועצה ביוני 1993.

2. עוד עלה בביקורת, כי נוסף לרכישות שביצע קניין המועצה כמתחייב מתפקידו, נהג גם מנהל מחלקת תחזוקה במועצה לרכוש, ללא כל תיאום עם הקניין, פריטי ציוד שונים עבור המועצה, לעתים בהיקף כספי של אלפי שקלים. נוהג זה היה בו כדי לגרום לחוסר יעילות ואף להוצאות מיותרות.

מחסן המועצה

1. מחסן המועצה ממוקם במבנה שהוקם ב-1986 על ידי מטה משק לשעת חירום (מל"ח), והיה אמור לשמש "מחסן מל"ח", אך המועצה החליטה בזמנו להקים בו את מחסן המועצה. ראש המועצה הודיע למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1993, כי המועצה החלה להקים "מחסן מל"ח", ואליו יועבר כל ציוד המל"ח שהיה מפורז במקומות שונים.

2. התקנון קובע, כי מהנדס המועצה יאשר את מקום המחסן ואת תנאי הבטיחות שלו, וכן יבדוק את המחסן בכל שלושה חודשים מבחינת תנאי הבטיחות. בביקורת עלה, כי המועצה לא

מילאה את הוראות התקנון. עורכי הביקורת מצאו במחסן מדפים רבים, שהתנשאו לגובה של כשלושה מטרים, עמוסים בפריטים של ציוד כבד העלולים ליפול ולגרום לנזקים.

3. על פי התקנון, ראש המועצה יקבע אלו עובדים רשאים לחתום על תעודת הוצאה של טובין. בביקורת עלה, שבפועל, מנהל מחלקת תחזוקה במועצה הוא שקבע זאת. בעת עריכת הביקורת מסר מנהל התחזוקה הרשאה לחתום על תעודות יציאה של טובין מהמחסן לשמונה עובדים ממחלקת התחזוקה.

משרד מבקר המדינה העיר, כי היה מקום שראש המועצה יקבע מספר מצומצם של עובדים בכירים הרשאים לחתום על תעודת הוצאה של טובין.

4. בביקורת עלה, כי באחד מחדרי מחסן המועצה, שהיה באחריותו הבלעדית של מנהל מחלקת תחזוקה, נמצא ציוד רב של המועצה. לגבי ציוד זה לא התנהלו כלל רישומים, כמו כרטיסיית פריטים, רשימת מלאי, ספירת מלאי ורישום הוצאה או הכנסה של טובין.

צוות עורכי הביקורת התרשם, כי במחסן זה שרר אי-סדר מוחלט. הציוד שנמצא בתוכו הוחזק שלא כראוי. את האחריות לניהול כל מחסני המועצה יש להטיל על מחסנאי מקצועי, ועליו לנהל ספירות מלאי ורישומים מדויקים של כל הציוד, על פי כללים מקצועיים ודרישות התקנון.

5. התקנון קובע, כי המלאי במחסנים ייבדק בהתאם לסדר קבוע מראש, לפי כרטיסת מחסנים, לפחות פעמיים בשנה. בביקורת עלה, כי מיום כניסתו לתפקיד של מחסנאי המועצה, באוקטובר 1988, נערכה במחסן ספירת מלאי פעם אחת בלבד כל שנה.

6. בבדיקה מדגמית של עשרה פריטי ציוד, שערך צוות הביקורת במחסן המועצה, נמצאה אי-התאמה ניכרת בין המצאי בפועל לבין רישום המצאי במחשב של ארבעה פריטים. כך, למשל, נספרו 46 מוני מים, בשעה שברישום המצאי במחשב היה רשום מונה מים אחד בלבד.

7. כמו כן נמצאו אי-סדרים חמורים ברישום של פריטי ציוד הגיונון של המועצה ובפיקוח על שלמותם.

משרד מבקר המדינה העיר, כי על פי הנוהל הקיים, האחריות על הציוד במחסן ועל נוהלי הרישום של הפריטים היוצאים מהמחסן מוטלת על המחסנאי בלבד; רק בידיו יש להפקיד את מפתחות המחסן. ראש המועצה הודיע למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1993, כי בימים אלה נכנס לתפקידו מחסנאי חדש, והמועצה נערכת להפעלת המחסן על פי כל הכללים הנדרשים.

רישוי עסקים

על פי התקנון, לא יעסוק אדם בעסק טעון רישוי בתחום מועצה מקומית, אלא אם יש בידו רישיון, בהתאם לכללי התקנון ותנאיו. בתקנון מפורטות המטרות שלשמן נועד, בין היתר, רישוי העסקים: איכות הסביבה, לרבות תנאי תברואה נאותים, מניעת מפגעים ומטרדים; קיום הדין ותחיקת הביטחון הנוגעים לתכנון ולבנייה; מניעת סכנות לשלום הציבור והבטחה מפני שוד והתפרצות; בטיחות של הנמצאים במקום העסק או סביבתו; מניעת סכנות של מחלות בעלי חיים ומניעת זיהום מקורות מים. ביישוב פועלים כ-15 מפעלים, בתי עסק וחנויות. בביקורת עלה, כי כולם פעלו ללא רישיון עסק, בלי שהמועצה נקטה צעד כלשהו לתיקון המצב.

פרויקט בנייה

במאוס 1992 חתמה המועצה על חוזה עם קבלן לבניית שלוש כיתות מעל לגן ילדים שביישוב. בתנאי החוזה נקבע, בין היתר, כי מועד סיום העבודה יהיה סוף יולי 1992, וכי בגין כל יום

איחור ישלם הקבלן פיצויים קבועים מראש בסכום השווה בשקלים ל-200 דולר. כן נקבע בחוזה, כי תחילת העבודה תהיה מיד לאחר חתימת החוזה, וכי העבודה או כל שלב משלביה ייחשבו כגמורים רק לאחר אישורם על ידי מפקח שתמנה המועצה. חוזה ההתקשרות עם הקבלן היה על סך של 200,000 ש"ח בתוספת מע"מ. תנאי התשלום, כפי שנקבעו בהסכם, היו כלהלן: 155,000 ש"ח תשלם המועצה עבור חומרי בנייה שהקבלן ירכוש בעצמו, וזאת כנגד חשבוניות שיגיש הקבלן למועצה; ו-45,000 ש"ח נוספים - מחציתם האחת בגמר בניית השלד והשנייה - בגמר הבנייה.

מן המסמכים עולה, כי המועצה נתנה לקבלן אישורים בכתב מטעמה לספקים שונים, כדי שאלה יספקו לו חומרי בנייה וציוד על חשבון המועצה. האישורים ניתנו ללא קשר להתקדמות העבודה. יתר על כן, אישורים אלה ניתנו ללא פירוט הציוד והכמות וללא הגבלת סכום. ממסמכי המועצה לא ניתן היה לוודא מה ההיקף הכספי של הרכישות של הקבלן על חשבון המועצה.

בתחילת מאי 1992 הורה מנהל מחלקת תחזוקה במועצה למחסנאי המועצה לספק לקבלן ממחסן המועצה את החומרים הדרושים לו לבניית שלוש הכיתות. מחסנאי המועצה אישר באוזני צוות עורכי הביקורת, כי הקבלן קיבל מהמחסן באותה תקופה, על פי בקשתו, חומרי בנייה שונים. ברישומי המחסן לא נמצאו כל נתונים בנידון.

נמצא, כי בין התשלומים, שהמועצה שילמה עבור רכישות הקבלן, היו גם מספר תשלומים לחברה עבור עשרות קוב בטון מוכן; בפועל העביר אותם הקבלן לאתר בנייה אחר שמחוץ לתחום השיפוט של המועצה, כפי שגם צוין בתעודות המשלוח.

משרד מבקר המדינה העלה חשד, כי במספר העתקים של תעודות משלוח, שהועברו על ידי החברה להספקת בטון מוכן לתשלום למועצה, נעשו שינויים במטרה להסוות את היעד האמיתי, שאליו הועבר הבטון בפועל.

עוד עלה מן המסמכים, כי הקבלן לא סיים את בניית שלוש הכיתות בזמן שנקבע בחוזה. בספטמבר 1992 מסר הקבלן למועצה התחייבות מחודשת לסיימה בתחילת נובמבר 1992.

בינתיים נעלם הקבלן בלי להשלים את הפרויקט. שבועיים לאחר המועד החדש לסיום ולאחר שהמועצה גילתה את דבר היעלמו, החליטה המועצה לערוך מכרז ובתחילת דצמבר 1992 היא חתמה עם קבלן אחר על חוזה להשלמת בנייתן של שלוש הכיתות. תמורת העבודה התחייבה המועצה לשלם סך של 140,771 ש"ח בתוספת מע"מ. למשרד מבקר המדינה לא הומצאו נתונים על סך כל הוצאות המועצה בגין פרויקט זה.

לדעת מבקר המדינה, יש לראות בחומרה מתן אפשרות לקבלן לרכוש מספקים שונים חומרים ללא הגבלת סכומים וכמויות, ונוסף לכך לספק לו חומרי בנייה ממחסן המועצה ללא רישום כלשהו, ולהניח לפרויקט בנייה להתבצע ללא בקרה ופיקוח.

בעקבות הביקורת, הודיע ראש המועצה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1993, כי תוגש תלונה למשטרה נגד הקבלן, וכי המועצה נערכת להגשת תביעה משפטית בהליך אזרחי נגדו.

אחזקה לקויה של מגורונים

משרד הבינוי והשיכון הציב בשכונה שביישוב 19 מבנים (38 מגורונים) לצורכי מגורים, שיועדו, בין היתר, לאכלוס תלמידי ישיבה ללימודים ולמגורים. באתר זה ביצעה המועצה עבודות פיתוח, מים וביוב בסכום של כ-57,000 ש"ח, עבודות חשמל בסכום של כ-60,000 ש"ח, ויציקה של יסודות בטון תמורת כ-26,000 ש"ח.

צוות משרד מבקר המדינה, שסייר באתר מספר פעמים במהלך הביקורת, העלה, כי כל המגורונים נותרו ריקים ובתלי מאוכלסים; שטח האתר לא גודר וניתן היה להיכנס לתחומו

באופן חופשי; דלתות של מגורונים רבים נפרצו וחלונות זכוכית נופצו; במספר מגורונים נעקרו ממקומם ברוזים, כיורים ואסלות, שהיו מותקנים במטבחונים ובחדרי השירותים; ממספר מגורונים נגנבה מערכת המפסקים האוטומטיים של החשמל; מרבית הגגונים, שסוככו על דלתות הכניסה במגורונים, וחלקי פלסטיק רבים של מערכות הביוב החיצוניות אשר באתר - נעקרו ממקומם.

כבר ביולי 1992 כתבה מנהלת המחלקה האזרחית של פרקליטות המדינה למנהל אגף אכלוס במשרד הבינוי והשיכון, כי ביקרה באתר המגורונים בעמנואל ומצאה אותם ריקים, חלונותיהם מנופצים ובלא נפש חיה.

במועד סיום הביקורת הוציא משרד הבינוי והשיכון את המבנים מהאתר.

הקמת מזרקה

בתחילת 1989 החלה המועצה בהקמת מזרקה במרכז המסחרי שביישוב בהשקעה של כ-50,000 ש"ח, שהתקבלו במסגרת תקציב בלתי רגיל (תב"ר) מהוועדה לשילוב אומנות בבנייה שבמשרד הבינוי והשיכון. המועצה קיבלה סכום זה עבור תכנון המזרקה ובנייתה. סיור שערך צוות עורכי הביקורת במקום העלה, כי בניית המזרקה לא הושלמה, וחלק גדול מאבני הפסיפס שנבנו סביב המזרקה נעקרו ממקומם. המועצה לא דאגה מבעוד מועד לגדר את אתר המזרקה כדי למנוע את השחתת המקום.

שמירה

1. **שמירה בבתי ספר ובגני ילדים:** (א) בהנחיות משרד החינוך והתרבות הנוגעות לשמירה בשכר בבתי ספר, נקבע, בין היתר, כי בעיקרון מאושרת הפעלת שומר אחד בשכר לכל בית ספר, וכי משרד החינוך והתרבות אישר למועצה העסקת שני שומרים בשכר לבתי הספר בתחום המועצה, במימון המשרד.

בבתי הספר במועצה נהוג יום לימודים ארוך ולכן יש צורך בהעסקת שומרים בשתי משמרות, בעוד שבפועל מימון משרד החינוך והתרבות מספיק לאבטחה במשמרת אחת בלבד. במצב דברים זה, הוצב שומר אחד בלבד שהיה אחראי לביטחונם של שלושה בתי ספר. משרד מבקר המדינה העיר, כי הצבת שומר אחד בלבד על שלושה בתי ספר, לבד ממספר גדול של גני ילדים, לא עונה על צורכי הביטחון ביישוב. ראש המועצה הודיע למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1993, כי המועצה דרשה ממשרד החינוך והתרבות להגדיל את התקציב לשומרים, וכי בתי הספר מאובטחים כבר על ידי שני שומרים עד תום יום הלימודים. משרד החינוך והתרבות הודיע למשרד מבקר המדינה, כי נכון לדצמבר 1993 אושרו למועצה שלושה שומרים. משרד מבקר המדינה ציין, כי נוכח הצרכים המתחייבים מיום לימודים ארוך, עדיין קיים לכאורה צורך לשקול תגבור השמירה.

(ב) צוות עובדי משרד מבקר המדינה ערך סיור באחד מימי יוני 1993, בשעות הלימודים, ביחד עם רכז ביטחון שוטף צבאי של היישוב (להלן - רבש"ץ), בבתי הספר ובגני הילדים, במטרה לעמוד מקרוב על סידורי הביטחון במוסדות החינוך. במהלך כל הסיור שנמשך כשעה ומחצה לא אותר השומר. מאוחר יותר מסר הרבש"ץ לעורכי הביקורת, כי השומר כלל לא התייצב לשמירה, וכי חברת השמירה, שסיפקה למועצה את שירותי השמירה במוסדות החינוך, שיגרה שומר אחר רק בשעה 14:00.

(ג) צוות עובדי משרד מבקר המדינה סייר מספר פעמים בגני הילדים ובבתי הספר ביישוב והעלה, כי בכל בתי הספר ובגני הילדים לא הקפידו על נעילת שערים, והם נמצאו פתוחים משך

כל שעות הלימודים. מנהל מחלקת הביטחון במועצה מסר למשרד מבקר המדינה, כי ניהל בעבר מערכת הסברה בקרב מנהלי מוסדות החינוך ביישוב ותבע מהם להקפיד על נעילת שערים, אך בלי הועיל.

2. **ועד שמירה:** על פי תחיקת הביטחון באזור, כפי שהייתה בתוקף עד אפריל 1992, הוטלה חובת שמירה על תושבי עמנואל. בניגוד להוראות תחיקה זו, החל ב-1983 פעל ביישוב "ועד שמירה", שעסק בניהול ובארגון גביית כספים מתושבי המקום, שהעדיפו לשלם ל"ועד השמירה" למימון העסקת שומרים בשכר, במקום למלא את חובת השמירה שהוטלה עליהם. באפריל 1992 תוקנה התחיקה בעניין זה, ומאז רשאית מועצה באזור להעסיק שומרים בשכר, ולצורך כך היא רשאית להתקין חוק עזר שיקבע את דמי ההשתתפות שיוטלו על תושבי אותו יישוב. במאוס 1993 פרסמה המועצה חוק עזר ולפיו רשאית המועצה להפעיל שירותי שמירה ולגבות לצורך כך אגרה בשיעורים ובמועדים כפי שנקבעו בתוספת לחוק עזר זה. מן המסמכים עולה, כי האנשים שמילאו את תפקיד רבש"ץ המועצה במשך כמה שנים ועד מועד עריכת הביקורת, והיו כפופים למנהל מחלקת הביטחון במועצה, הם שארגנו בפועל את גביית הכספים, בשיעור שנקבע ועודכן מפעם לפעם, בין היתר, גם על ידי מנהל מחלקת הביטחון עצמו. לא נמצאו רישומים על התשלומים לשומרים, שנעשו במזומן.

בבדיקה שערך צוות הביקורת ביוני 1993 היו ברשות הרבש"ץ עשרות שיקים, חלקם ללא שם המוטב, וכן כסף מזומן, שנמסרו על ידי התושבים כ"פדיון שמירה", על אף שבאותה תקופה תשלומי אגרת שמירה אמורים היו להיות משולמים ישירות לקופת המועצה.

לדעת מבקר המדינה, יש לראות בחומרה גביית כספים מעשרות תושבים ושימוש בהם לצורך תשלום לאחרים ללא רישום מוסדר וללא קבלות. לעניין זה יש לייחס משנה חומרה נוכח העובדה שכאמור, במאוס 1993 כבר פורסם חוק עזר שבו נקבעו סדרי הגבייה מהתושבים על ידי המועצה.

מפגעי בטיחות

1. במרכז היישוב, סמוך לבניין המועצה, ניצב מבנה, שבנייתו הופסקה כליל לפני מספר שנים בשלב של הקמת יסודות ומקלט. משטח היציקה העליונה של המבנה, שגובהו כמטר עד שני מטרים מעל פני הקרקע, משתרע על שטח של כ-500 מ"ר. בביקורת עלה, כי האזור שבו נמצא המבנה לא היה מגודר ולא הוצבו במקום שלטי אזהרה. באתר נמצאו פירים עמוקים רבים המסכנים את העוברים במקום. ממשטח הבטון של היציקה מזדקרים מאות ברזלי בניין חלודים בגובה של כחצי מטר. מפגעי הבטיחות שבאתר מהווים סכנה חמורה.

2. בסיוור שערך צוות עורכי הביקורת באחת השכונות שביישוב נמצא, כי מספר בניינים, שבנייתם הופסקה, מהווים סכנה מתמדת לעשרות מבוגרים וילדים המתגוררים בסמוך; שביל המדרגות באותו מקום, המוביל אל שורות הבניינים המאוכלסים ואל הבניינים הלא גמורים שצמודים אליהם, נמצא בסמיכות לפירים עמוקים שאינם חסומים במעקות בטיחות.

3. במקום אחר ביישוב נמצאים באזור לא מגודר מספר בניינים שבנייתם הופסקה, מצב שטמונה בו סכנה לרבים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המועצה לנקוט אמצעי בטיחות הולמים, כמו גידור והצבת שלטי אזהרה, בכל האזורים המסוכנים ביישוב, עד שיימצא פתרון מקיף לבעיית המבנים שבנייתם לא הושלמה.

פסי האטה ביישוב

המועצה הקימה פסי האטה בחלק מהכבישים שבתחומה. המפקח על התעבורה במשרד התחבורה כתב לראש המועצה באוקטובר 1991, כי פסי ההאטה אינם עומדים בתקן המאושר ומהווים מפגע בטיחותי המסכן את ציבור הנוהגים בדרך. על כן, נדרש ראש המועצה לסלק לאלתר כל מכשול שלגביו לא התקבל אישור מראש מהמפקח על התעבורה. עד מועד סיום הביקורת לא הסירה המועצה את פסי ההאטה.

תמיכה בעמותות

להלן תקציבי המועצה והוצאותיה בסעיף "דת" בשנים 1990 - 1992 (באלפי ש"ח):

שנה	ס"ה ביצוע תקציב ההוצאות	מהן הוצאות בפועל בסעיף "דת"	נתח סעיף "דת" מהתקציב (באחוזים)
1990	5,793	1,410	24.3
1991	5,132	1,146	22.3
1992	9,140	2,096	22.9

הוצאות המועצה בסעיף "דת" היו, רובן ככולן, על תמיכות שהעניקה המועצה למוסדות דת ביישוב. המדובר בשנת 1992 בתמיכות ל-21 עמותות, שרובן ניהלו ישיבות וכוללים לאברכים. התמיכות נעו בין 1,000 ש"ח לכ-530,000 ש"ח לעמותה.

במאי 1985 פורסם ב"רשומות" נוהל למתן תמיכות על ידי רשויות מקומיות, שהוכן על ידי ועדה בין-משרדית בראשות היועץ המשפטי לממשלה (להלן - הנוהל). מטרתו של הנוהל היא הסדרת מתן תמיכות על ידי רשויות מקומיות למוסדות ולעמותות הפועלים בתחומיהן, כדי לסייע להם בפעילות שהיא לטובת האינטרס הציבורי.

בנוהל נקבע, כי בקשות לקבלת תמיכות מרשות מקומית יידונו בוועדה מיוחדת באותה רשות (להלן - ועדת תמיכות), שאותה תמנה מועצת הרשות המקומית. בנוהל נקבע, כי יועץ משפטי של רשות מקומית יוזמן דרך קבע להשתתף בדיוני הוועדה. בביקורת עלה, כי במקרים רבים לא הוזמן היועץ המשפטי של המועצה לדיוני ועדת התמיכות.

בנוהל נקבע, כי מוסד המבקש לקבל תמיכה מרשות מקומית יגיש לה בקשה בכתב על גבי טופס שנקבע לעניין זה. לטופס עליו לצרף מסמכים שונים, כגון דוח כספי אחרון מאושר. בטופס הבקשה ובדוח הכספי המאושר יש לפרט, בין היתר, הכנסות ותמיכות שהמוסד המבקש מקבל מגופים אחרים. לנתונים אלה חשיבות מיוחדת לצורך בחינת הזכאות לתמיכה וקביעת שיעורה.

בביקורת עלה, כי עמותות רבות ביישוב הגישו למועצה בשנים 1989 - 1993 בקשות לקבלת תמיכה מהמועצה בלא לצרף דוח כספי מאושר, כנדרש בנוהל, וכן מסמכים אחרים, בעיקר רשימות מעודכנות של תלמידים. חרף זאת, ועדת התמיכות נהגה לדון בבקשות אלה ולאשר תמיכות כספיות גבוהות, בשיעור של עשרות ואף מאות אלפי ש"ח בשנה.

ממכתב של גזבר המועצה לראש המועצה מאמצע פברואר 1992 עולה, כי ראש המועצה החליט להעביר באמצעות עמותת "אוהלי יעקב" (פירוט ראה בהמשך) תמיכה כספית בסך של כ-5,000 ש"ח לשלושה מוסדות דת אחרים ביישוב. משרד מבקר המדינה העיר, כי דרך זו של העברת כספים, שלא לידי הגוף הנתמך ישירות, אינה עולה בקנה אחד עם הוראות הנוהל של משרד הפנים.

עוד נקבע בנוהל, כי ראש הרשות המקומית יטיל על עובד או עובדים של הרשות המקומית לפקח על ניצול הכספים שניתנו כתמיכה, וכי ימונה אחראי מקצועי בתחום עיסוק המוסד הנתמך, שיוכל להעריך מבחינה מקצועית את פעילות המוסד מקבל התמיכה. הפיקוח יתבסס על קבלת דיווחים תקופתיים ודוחות ביצוע מן המוסדות הנתמכים, ובמידת הצורך גם על ביקורים במקום הפעולה של המוסדות. בביקורת עלה, כי ראש המועצה לא מילא את הוראות הנוהל דלעיל, ולא מינה עובד לפקח על כספי המועצה כנדרש. לא מונה גם אחראי מקצועי בתחום עיסוקם של המוסדות הנתמכים.

בפגישה של עובדי משרד מבקר המדינה עם ראש המועצה, שהתקיימה באמצע יוני 1993, טען ראש המועצה, כי אברכי הכוללים ביישוב נהגו להפעיל עליו לחץ כל אימת שהמועצה נהגה לעכב, לטענתם, את העברת כספי התמיכות. לדבריו, מנהלי עמותות, במקרים רבים, לא הגישו מסמכים ודוחות על פעילותם וכן רשימות של תלמידיהם. כמו כן טען ראש המועצה, כי תלמידי כוללים ביישוב נהגו לתקוף אותו ואת בני משפחתו בצעקות ובאימים, גם אישית וגם באמצעות הטלפון. ראש המועצה הוסיף וטען, שמאחר שלא היה מסוגל לעמוד בלחצים כבדים אלו, נאלץ, במקרים רבים, לאשר את העברת התמיכות לעמותות, על אף שהעמותות לא מילאו אחר כל התנאים שנקבעו בנוהל משרד הפנים.

לטענת ראש המועצה, מחמת האופי החרדי-הדתי של היישוב, ספק אם ראש מועצה כלשהו מקרב תושבי המקום יצליח להשליט סדר בנושא התמיכות בעמותות. לדעתו רק ועדה קרואה או מפקחים מחוץ למועצה וליישוב יוכלו לטפל בנושא זה כנדרש. ראש המועצה התבטא בפני עובדי משרד מבקר המדינה במלים קשות ביותר נגד ראשי עמותות ביישוב, שרבים מהם, לדבריו, נהגו לעתים להציג בפני המועצה רשימות כוזבות של תלמידים לצורך קבלת כספי תמיכות. ראש המועצה סיפר, כי בשלב מסוים התחקה אחר הנעשה במספר עמותות באמצעות חוקר מטעמו. לטענתו, הממצאים שהגיש לו אותו חוקר היו חמורים.

ראש המועצה הודיע למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1993, כי אין בידי אפשרות לאכוף על העמותות את הגשת הנדרש מהן על פי החוק. לדעת מבקר המדינה, על משרד הפנים להפסיק לאלתר כל תקציב לתמיכה בעמותות עד לבדיקת תפקודה של המועצה בנושא זה ונקיטת הצעדים הארגוניים והאחרים המתחייבים.

ביקורת בעמותות

באוגוסט 1993 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בשלוש עמותות שפעלו ביישוב: "אוהלי יעקב", "אור זורח" ו"איחוד מוסדות עמנואל".

עמותת "אור זורח"

עמותת "אור זורח" הוקמה ב-9.5.84 על ידי שבעה מתושבי היישוב. מטרותיה העיקריות היו להקים, לייסד ולנהל בתי כנסת, בתי ספר, תלמודי תורה, ישיבות, כוללי אברכים, מוסדות וגופים לבעלי תשובה, קופות גמילות חסדים וקרנות צדקה. משרד מבקר המדינה ערך בעמותה בדיקה של פעילותה בשנים 1989 - 1991.

1. בשנת הכספים 1989 היה תקציב העמותה 75,882 ש"ח: 4,000 ש"ח התקבלו מהמועצה, 28,136 ש"ח ממשרד הדתות ו-43,746 ש"ח מתרומות. תקציב העמותה בשנת הכספים 1990 היה 159,999 ש"ח: 51,663 ש"ח התקבלו מהמועצה, 52,042 ש"ח ממשרד הדתות ו-56,294 ₪

מתרומות. בשנת הכספים 1991 היה תקציב העמותה 438,499 ש"ח: 334,796 ש"ח התקבלו מהמועצה, 68,839 ש"ח ממשרד הדתות ו-34,864 ש"ח התקבלו מתרומות. על פי מסמכי המועצה המקומית עמנואל, קיבלה ממנה עמותת "אור זורח" ב-1992 תמיכה של 528,254 ש"ח. המועצה והעמותה נימקו את הגידול בתמיכת המועצה בעובדה שבשנים קודמות לא קיבלה העמותה את כל המגיע לה, ועקב כך נוצרו בתקציבה גירעונות. משרד מבקר המדינה העיר, כי המועצה והעמותה לא הציגו ראיות לביסוס טענותיהם, כפי שנתבקשו לעשות.

2. בביקורת עלה, כי מזכיר העמותה וגזברה נהג למשוך לפקודת עצמו מחשבון העמותה שיקים באלפי ש"ח. לדוגמה: ב-5.8.90 נטל סכום של 11,200 ש"ח; ב-22.5.91 - 13,000 ש"ח; ב-14.11.91 - 24,000 ש"ח; וב-10.12.91 - 10,000 ש"ח. על גבי העתק השובר של כל שיק כזה נרשם שזה "החזר הלוואה", אך במסמכי העמותה לא נמצא תיעוד כלשהו על ההלוואות.

3. גם ממסמכי העמותה עולה, כי מזכיר העמותה וגזברה נהג למשוך לפקודת עצמו מכספי העמותה שיקים באלפי ש"ח; בהעתקי השוברים של אותן המחאות נרשם "החלפה למזומן" או "מלגות".

העמותה הודיעה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 1993, כי ההחלפה נעשתה כדי לשלם מלגות במזומן. העמותה צירפה אישורים מאברכים שונים שנשאו תאריכים של החודשים חשוון וכסליו התשנ"ד (נובמבר, דצמבר 1993), בגין כספים שלפי הטענה קיבלו בעבר במזומן מדי חודש, החל משנת 1989. האמור לעיל מעלה את החשש שכספים אלה, כולם או חלקם, הגיעו למטרות שלא להן נועדו; לדעת מבקר המדינה ראוי שמעשים אלה ייבדקו עד תום, וכי יינקטו הצעדים המתחייבים מתוצאות הבדיקה.

4. ממסמכי העמותה עולה, כי ב-1991 מזכיר העמותה וגזברה העביר באמצעות חברה בבעלותו סכומים בעשרות אלפי ש"ח לצורך תשלומי שכר למלמדי תורה; מזכיר העמותה וגזברה המציא למשרד מבקר המדינה מסמכים של החברה המעידים ששכרם של מלמדי התורה אכן שולם. דרך זו של תשלום שכר לעובדי העמותה באמצעות חברה פרטית הנמצאת בבעלות מזכיר העמותה וגזברה, מונעת סדרי בקרה ופיקוח נאותים, וככזו אינה עולה בקנה אחד עם סדרי מינהל תקין.

5. בביקורת עלה, כי העמותה שילמה בשנים 1990 ו-1991 אלפי ש"ח לאנשים שונים, עבור מה שהוגדר כ"החזרי חוב". משרד מבקר המדינה העיר, כי בספרי הנהלת החשבונות של העמותה לא נרשמו פרטים על ההלוואות ולא נמצאו כל מסמכים, שהיה בהם כדי להבהיר אימתי העניקו אותם אנשים הלוואה לעמותה ובאלו תנאים.

6. עוד עלה בביקורת, כי בדצמבר 1991 קיבל תושב היישוב מהעמותה 15,000 ש"ח, תשלום שהוגדר כהלוואה, בלא ציון פרטים נוספים. רק בעקבות פניית משרד מבקר המדינה לעמותה בעניין זה, הודיעה העמותה בנובמבר 1993, כי החוב הוחזר עשרה ימים קודם לכן. לדעת משרד מבקר המדינה, מתן הלוואות בסכומים כה גבוהים ללא ציון המטרה לשמה נועדו, וללא קביעת תנאי החזר ההלוואה, הוא בניגוד לסדרי מינהל תקין.

7. מן המסמכים גם עולה, כי העמותה שילמה בשנים 1990 ו-1991 לחמישה רבנים, אחד מהם יו"ר העמותה, סכומים שהגיעו לעשרות אלפי ש"ח לכל אחד, וזאת בנימוק של הענקת מלגות. משרד מבקר המדינה העיר, כי חמשת הרבנים לא נמנו עם תלמידי הכולל של העמותה, וכי במסמכים לא נמצאו הסברים להענקת סכומי כסף גבוהים אלה כמלגות.



לדעת מבקר המדינה, יש לראות בחומרה רבה את העובדה שעמותת "אור זורח" לא דאגה לנהל רישומים כדי להצביע על המטרות אשר לשמן הוצאו כספי העמותה. הפעולות שנקט מזכיר העמותה וגזברה בענייניה הכספיים מעוררות, לכאורה, חשד לפגיעה בטוהר המידות, ולכך שלא עשה זאת על דעתו הוא בלבד.

עמותת "אוהלי יעקב"

עמותת "אוהלי יעקב" נוסדה בדצמבר 1988 על ידי שבעה אנשים. מטרתה, כפי שהוגדרו במסמכי היסוד שלה, היו, בין היתר: הקמת גני ילדים ומעונות יום, הקמת תלמודי תורה, בתי ספר, כוללים ובתי כנסת, חלוקת מלגות לתלמידים, הקמת מגרשי ספורט לילדים הלומדים בבתי ספר והגשת סיוע לנזקקים בכל הגילים.

בהתאם לדוחות הכספיים של העמותה, שהיו בידיה במועד סיום הביקורת, היה תקציב העמותה בשנים 1989 - 1991 כלהלן:

שנה	תקציב	ביצוע	השתתפות המועצה
1989	103,668	110,713	-
1990	158,257	153,148	45,630
1991	288,218	304,857	79,470

לפי מסמכים אחרים של העמותה, הסתכמה תמיכת המועצה בעמותה בשנת 1992 ב-99,800 ש"ח וב-1993 - ב-130,000 ש"ח.

צוות עובדי משרד מבקר המדינה מצא בין מסמכי העמותה מספר רב של קבלות, בדרך כלל בסכומים של מאות שקלים, שאותם שילם מנהל העמותה עבור רכישות שונות בבתי עסק. באותן קבלות נרשם סכום ההוצאה בלבד, ללא פרטים כלשהם, שיכלו להעיד על מהות הרכישה ועל מטרתה.

באי-רישום מדויק של כל פריטי ציוד הנרכשים מכספי העמותה, ומטרתם המדויקת, ובאי-פירוט בכל קבלה או חשבונית של רכישה עבור העמותה של הציוד הנרכש יש לראות הפרה בוטה של כללי מינהל תקין.

עמותת "איחוד מוסדות עמנואל"

העמותה הוקמה ביולי 1987 על ידי עשרה מתושבי היישוב; ומטרתה, כפי שהוגדרו במסמכי היסוד שלה, היו כלהלן: תמיכה וסיוע לאברכים לומדי כוללים, חיזוק תורה ודת, חינוך, הקמת קרנות לגמילות חסדים, סיוע לנזקקים ולמשפחות ברוכות ילדים והקמת קרן מלגות לתלמידים. עמותה זו שימשה כארגון גג למרבית מוסדות הדת ביישוב, והיא פעלה בשם זה עד תחילת 1992. במהלך שנות פעילותה חדלה העמותה לנהל מספר מוסדות דת, שהתאגדו בנפרד כעמותות. בסוף 1990 שונה שמה ל"ברכת שלמה".

בשנת הכספים 1991 היה תקציב העמותה 1,145,294 ש"ח, והוא התקבל מן המקורות הבאים: 466,780 ש"ח מהמועצה, 503,937 ש"ח ממשרד הדתות ו-174,577 מתרומות. הגירעון באותה שנה היה 136,554 ש"ח והגירעון הנצבר

בסוף	אותה	שנה	-	1,076,764	ש"ח
------	------	-----	---	-----------	-----

בשנת הכספים 1992 הסתכמו הכנסות העמותה ב-1,154,803 ש"ח: 440,800 ש"ח התקבלו מהמועצה, 620,629 ש"ח - ממשד הדתות, 15,000 ש"ח - ממשד העבודה והרווחה, 77,500 ש"ח - מתרומות, ו-874 ש"ח רווחים מפיקדונות קצרי מועד. גירעון העמותה בשנה זו היה 49,740 ש"ח. במאזן של 1992 לא נרשם מה היה סכום הגירעון המצטבר של העמותה.

מהדוחות הכספיים של העמותה בשנים אלו עולה, כי מרבית הוצאותיה היו עבור תמיכות במוסדות תורה ובכוללים. ב-1990 הסתכמו התמיכות בכ-1,216 מיליון ש"ח, ב-1991 - בכ-1,171 מיליון ש"ח, וב-1992 - בכ-1,086 מיליון ש"ח.

מהביקורת עלה, כי בכל מקרה שהעמותה העבירה עשרות אלפי ש"ח למוסדות דת ביישוב, לא נמצא תיעוד כלשהו על השיקולים למתן התמיכה ושיעורה. מכאן שהיא שימשה למעשה צינור להעברת כספים מהמועצה למוסדות הדת, וזאת ללא כל פיקוח ובקרה.

מנכ"ל משרד הדתות הודיע למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1993, כי הורה בשלב זה להפסיק את תמיכות המשרד בעמותות אלה, עד לקבלת הסבר מספק לשאלות שהועלו בדוח הביקורת.

תמיכת המועצה בעמותה נוספת

מן המסמכים עולה, כי בשנים 1986 - 1989 פעלה ביישוב עמותה שהקים ראש המועצה דאז, ושהוא עמד בראשה. מטרותיה היו, בין היתר: להקים מפעלי חינוך, תרבות וצדקה ולתמוך בהם; לייסד, להחזיק ולנהל ישיבה, כולל אברכים מוסדות חינוך וישיבות לנוער; להתקין מתקני בריאות וספורט; לייסד ולהחזיק מרכז להפצת תודעה יהודית. ראש המועצה דאז מסר לעורכי הביקורת, כי הוא ייסד את העמותה במטרה להעביר כספי תמיכות של המועצה למוסדות תורניים ביישוב שעדיין לא התארגנו במסגרת של עמותות.

על פי הדוח הכספי של המועצה לשנת הכספים 1987, העבירה המועצה לעמותה זו 86,250 ש"ח, ועל פי הדוח הכספי של 1989 העבירה לה המועצה 93,000 ש"ח. בשנת הכספים 1988 העבירה המועצה לעמותה 83,705 ש"ח, וזאת על פי העתקי שיקים, שנמצאו בארכיון המועצה, ובהיעדר דוחות כספיים של המועצה לשנים 1986 ו-1988. המועצה לא המציאה למשרד מבקר המדינה מסמכים כלשהם באשר למטרות שלשמן העבירה את הכספים לעמותה. כמו כן לא ידוע מי החליט על התמיכה ועל שיעורה.

לדעת מבקר המדינה, חמורה העובדה שראש המועצה דאז יזם ואישר הקמתו של גוף, שהתמיכה בו נעשתה שלא בהתאם לנוהל בדבר מתן תמיכות כספיות על ידי רשויות מקומיות, מה גם שכראש הרשות המקומית הוא זה שאישר את הענקת התמיכות הכספיות והיה אחראי לפיקוח ולשימוש בהן, ובו בזמן גם עמד בראש העמותה שקיבלה אותן תמיכות. האמור לעיל מקבל משנה תוקף לנוכח העובדה שלא היה ברשות המועצה מסמך כלשהו המעיד על המטרות שלשמן ניתנו הכספים.



הבדיקה במועצה המקומית עמנואל העלתה ליקויים חמורים, בין היתר, בניהול התקציב, בהעסקת עובדים, בהענקת תמיכות לעמותות, בהוצאת כספים ללא פיקוח ובקרה ובניהול פרויקטים. התגלו גם מקרים, המעלים חשד לפגיעה בטוהר המידות. עוד עלו בביקורת ליקויים חמורים באשר לתפקודן של עמותות ביישוב.

אין להשלים עם מינהל לקוי שכמעט שאין בו מתום: על המועצה לגשת ללא דחוי לבדק בית מהיסוד. במקביל על משרד הפנים להדק את הפיקוח על פעולות המועצה ולפעול לביעורן ולעקירתן מן השורש של כל התופעות שיש בהן הפרה בוטה של נורמות המונחות ביסודו של מינהל ציבורי תקין.

נוכח הממצאים שהועלו בנושא מתן תמיכות לעמותות ביישוב, על משרד הפנים להפסיק לאלתר כל תקציב שמיועד לתמיכה בעמותות האלה עד לבדיקת תפקודה של המועצה בנושא זה ועד נקיטת הצעדים הארגוניים והאחרים המתחייבים מכך.

בממצאים שהועלו בדוח יש משום רמיסת החוק והוראות המינהל התקין ברגל גסה.