

רשויות מקומיות באזור יהודה והשומרון

פעולות ביקורת

נבדקו עיריית אריאל, המועצה המקומית אפרתה והמועצות האזוריות גוש עציון ומגילות. כמו כן, נערכה בדיקת מעקב מורחבת במועצה המקומית עמנואל. ברשויות מקומיות אלו נבדקו בעיקר נושאים בתחום התקציב, המשק והמינהל (כוח אדם, רכב, בינוי וכו'), עניינים מוניציפאליים (רישוי עסקים, פיקוח על בנייה וכו'), תמיכה בעמותות וביטחון.

עיריית אריאל

היישוב אריאל הוקם ב-1978; במאוס 1981 הוקנה לו מעמד של מועצה מקומית (להלן - המועצה) על פי צו של מפקד אזור יהודה והשומרון בדבר נהול מועצות מקומיות (יהודה והשומרון) (מס' 892), התשמ"א-1981, שהוציא מפקד אזור יהודה והשומרון (להלן - איו"ש). הכללים, שעל פיהם צריכה המועצה לפעול, קבועים בתקנון המועצות המקומיות (יהודה והשומרון), התשמ"א-1981 (להלן - התקנון). עם כינון המועצה, במאוס 1981, מינה הממונה על הרשויות המקומיות באיו"ש מטעם משרד הפנים (להלן - הממונה) שבעה מתושבי היישוב כחברים במועצה; בחירות ראשונות למועצה התקיימו ב-1984; בבחירות האחרונות למועצה שהתקיימו ב-23.5.95 נבחרו ראש המועצה הנוכחי ועוד עשרה חברים למליאת המועצה. תחום המועצה משתרע על כ-13,346 דונם. במאי 1998 התגוררו ביישוב כ-15,000 תושבים. ב-11.6.98 הכריז מפקד כוחות צה"ל באיו"ש בתוקף סמכותו לפי התקנון, ועל פי המלצת הממונה, כי המועצה המקומית אריאל תקרא עיריית אריאל. על פי התקנון, יחולו על אותה מועצה מקומית הוראות התקנון והתחיקה שהוצאה על פיו.

בתקופה אוקטובר 1997 עד מאי 1998 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על פעולות המועצה. נבדקו בעיקר פעולות מוסדות המועצה, ענייני עובדים, ענייני כספים ומשק, תכנון ובנייה, ענייני ביטחון, ושירותים מוניציפאליים. ממצאי ביקורת על פעולות המועצה פורסמו לאחרונה בדוח שנתי 35 (עמ' 1175).

תקציב המועצה

1. לפי התקנון, על ראש מועצה להכין הצעת תקציב למועצה ולהגישו לאישור המועצה לא יאוחר מחודשיים לפני תחילת שנת הכספים שאליה מתייחסת ההצעה. דהיינו, חודשיים לפני האחד בינואר של כל שנה. המועצה אמורה להתחיל בדיון בהצעת התקציב לא יאוחר משבועיים מיום הגשתה, ולאשר אותה, בשינויים או ללא שינויים, עד יום תחילתה של שנת הכספים שאליה מתייחסת ההצעה. תקציב המועצה טעון אישור הממונה.

מן המסמכים עולה, כי המועצה אישרה את הצעות התקציב לשנים 1995 ו-1997 באיחור שבין שלושה עד לארבעה חודשים, והממונה אישר אותן כשנה לאחר אישור המועצה. מבקר המדינה כבר העירה בדוחות ביקורת קודמים¹, כי אישור תקציבי הרשות המקומית ורישומם בפנקסיה באיחור כה רב גורעים ממשמעות התקציב כמסגרת לביצוע תקין של פעילות הרשות המקומית, ופוגעים ביכולת הבקרה על פעולותיה התקציביות.

כן עולה מהמסמכים, כי הצעת התקציב של שנת 1997 נמסרה לחברי המועצה מספר דקות לפני התחלת הישיבה על נושא התקציב. ברור, כי במצב כזה חברי המועצה אינם יכולים לבחון, להבין לעומק ולהתייחס לפרטי ההצעה.

2. להלן נתוני התקציב הרגיל של המועצה וביצועו בשנות הכספים 1995 ו-1996, במחירים שוטפים:

שנת הכספים	תקציב	הכנסות בפועל	הוצאות בפועל	גירעון
1995	42,594,900	42,771,804	50,648,630	7,876,826
1996	54,827,913	53,355,636	60,021,474	6,665,838

להלן התפלגות הכנסות המועצה על פי המקורות בשנות הכספים 1995 ו-1996:

שנת הכספים	מענקים לאיזון ממשד הפנים	הכנסות ממשרדי ממשלה אחרים	הכנסות עצמיות
1995	16,380,555	11,848,053	14,543,196
1996	20,597,739	14,071,575	18,686,322

מהנתונים שלעיל עולה, כי הגירעון בשנת 1995 היווה 18.5% מהתקציב המאושר לאותה שנה, ובשנת 1996 - 12.1%.

3. עומס סך המילוות ל-31.12.95 הגיע לכ-29.5 מיליון ש"ח, שהם כ-69% מהתקציב המאושר לאותה שנה, וכ-58% מסך ההוצאות של המועצה לאותה שנה. מתוך הסכום שלעיל, כ-7.6 מיליון ש"ח הם הפרשי הצמדה שנצברו עד ל-31.12.95. ב-31.12.96 הגיע עומס המילוות לכ-30.1 מיליון ש"ח, שהם כ-55% מהתקציב המאושר לאותה שנה, וכ-50% מסך כל ההוצאות של המועצה. מתוך סך המילוות שלעיל כ-9.4 מיליון ש"ח הם הפרשי הצמדה שנצברו עד 31.12.96.

4. השוואה בין הביצוע לתקציב המאושר, על פי סעיפי משנה לשנים 1995 ו-1996, העלתה פערים ניכרים בכל אחת מהשנים. להלן נתוני השוואה בסעיפי הוצאות מימון ופירעון מילוות.

1 לאחרונה ברוח שנתי 45, עמ' 804; ברוח שנתי 46, עמ' 940; ובדוח שנתי 47, עמ' 1022.

השנה	הסעיף	התקציב	ביצוע	בש"ח	הפער באחוזים
1995	הוצאות מימון	271,500	791,641	520,141	191.5%
	פירעון מילואות	2,165,000	4,095,199	1,930,199	89.1%
1996	הוצאות מימון	921,034	1,588,706	667,672	72.4%
	פירעון מילואות	2,965,000	5,596,151	2,631,151	88.7%

לדעת משרד מבקר המדינה, בשני סעיפי התקציב שלעיל ניתן היה להעריך את ההוצאה הדרושה ובהתאם לכך לקבוע את התקציב.

עוד עלה, כי הביצוע בסעיף תקבולים "שירותים עירוניים" לשנת 1995 הסתכם ב- 540,891 ש"ח. לסעיף זה אישרה המועצה לשנת 1996 תקציב של 1,742,695 ש"ח, אך הביצוע היה אף נמוך מהשנה הקודמת, והסתכם ב- 493,512 ש"ח. כלומר, התקציב של שנת 1996 עלה על הביצוע בשנים 1995 ו- 1996 ביותר מ- 300%. הביקורת העירה, כי נתונים אלה על התקבולים מצביעים על ליקוי בתכנון תקציב ההכנסות, דבר שעלול לגרום להיווצרות גירעון.

באוגוסט 1998 מסרה העירייה למשרד מבקר המדינה כדלקמן:

א. כיוון שמשרד הפנים מעביר אליה את נתוני מסגרות התקציב באיחור של מספר חודשים, לא ניתן להגיש את הצעת התקציב לאישור מליאת המועצה.

ב. החל משנת 1995 פעלה המועצה, ביוזמתה, לצמצום הגירעון השוטף. הצעדים שננקטו כללו פיטורי עובדים, צמצום פעולות והגדלת ההכנסות השוטפות. הגירעון השוטף לשנת 1997 ירד לסך של 2,507,000 ש"ח המהווים 3.8% מהתקציב המאושר.

ג. בשנת 1993 נערך הסדר לכיסוי גירעונות ברשויות המקומיות. עיקרי ההסדר קבעו, כי רשויות, שעומס המילואות שלהן נמוך מ- 60% מסך ההוצאות, תקבלנה את כיסוי הגירעונות באמצעות הלוואות ולא באמצעות מענקים. לקיחת הלוואות לכיסוי הגירעון הגדילה את עומס המילואות של כ- 30% לרמה של כ- 70% בשנת 1995. בשנת 1997 ירד עומס המילואות מהתקציב המאושר והגיע ל- 42%, הירידה נוצרה מאי לקיחת הלוואות חדשות.

ד. בהתאם להנחיות משרד הפנים, תקצוב הוצאות המימון הוא בשיעור של 1.5% מהתקציב המאושר של המועצה. בפועל עלו הוצאות המימון על התקצוב. כמו כן, בשנת 1998 נעשה התקצוב במסגרת תכנית ההבראה נוכח תחזית הוצאות המימון בפועל, הכוללות הפעם את הוצאות המימון הנובעות מהגירעון המצטבר, שעדיין לא כוסה. לעניין פירעון המילואות מסרה העירייה, כי משרד הפנים מתקצב את הרשויות המקומיות בסכומים הנמוכים מהביצוע בפועל.

ענייני עובדים

הביקורת העלתה, כי ל- 60 מבין עובדי המועצה שתיקיהם נבדקו, לא הוצא כתב מינוי כנדרש בתקנון. על כתבי המינוי שהוצאו חתמו גזבר המועצה והמזכירה או אחד משניהם בלבד.

בתיקים האישיים של שבעה מנהלי המחלקות של המועצה לא נמצאו חוות דעת תקופתיות. בתיקיהם האישיים של יתר העובדים נמצאו חוות דעת רק בחלק מהשנים, ובחלק מהמקרים נכתבו חוות הדעת בלי שצוינו הפרטים האישיים של כותביהן.

באוגוסט 1998 מסרה העירייה למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות הביקורת היא תדאג להוציא כתבי מינוי חתומים גם על ידי ראש העירייה, וכן תדאג לתת חוות דעת תקופתית על כל עובד בכל שנה.

שכירת כלי רכב

הוראות משרד הפנים, המינהל לשלטון מקומי, תנאי שכר ותנאים נלווים לראשי הרשויות המקומיות וסגניהם בשכר (להלן - ההוראות) קובעות, בין היתר, כי שכירת רכב לראש רשות מקומית אפשרית רק כאשר הרכב שבבעלות הרשות המקומית נמצא מחוץ לשימוש לפרק זמן קצר; שכירת הרכב לא תהיה תחליף לרכב צמוד. ההוראות מטילות על ראש הרשות המקומית אחריות אישית למילוי הוראה זו.

הביקורת העלתה, כי בניגוד להוראות, שכרה המועצה רכב לראש המועצה באופן קבוע. עלות השכירות הסתכמה בשנת 1995 בכ- 54,664 ש"ח, בשנת 1996 - בכ- 74,000 ש"ח, ובשנת 1997 - ב- 77,500 ש"ח; ובסך הכל בכ- 221,000 ש"ח במחירי שנת 1997. בעקבות הביקורת, הודיעה העירייה בדצמבר 1998, כי באוקטובר רכשה מכונית עבור ראש העירייה. משרד מבקר המדינה העיר, כי על המועצה היה להימנע משכירת רכב לתקופה כה ארוכה.

ועדת ביקורת

בהתאם לתקנון, חובה על מועצה לבחור מבין חבריה ועדת ביקורת, שתכנס לפחות אחת לשלושה חודשים. אם לא כונסה הוועדה כאמור, יורה ראש המועצה לכנסה, והוא יקבע את סדר היום של ישיבותיה. בענייננו עולה, כי משך חמש השנים האחרונות התכנסה הוועדה פעמיים בלבד, במאי 1993 ובפברואר 1997, ומאז ועד מועד סיום הביקורת (מאי 1998), לא התכנסה הוועדה כלל. הביקורת העירה, כי על ראש המועצה לפעול לפי הוראות התקנון בעניין זה, להורות על כינוס הוועדה ולקבוע את סדר היום של ישיבותיה.

בנייה בלתי חוקית

בסיוור בשטח עלה, כי על ארבעה מגרשים הקימו תושבים סככות המשמשות את עסקיהם הפרטיים, בלי שקיבלו היתר לכך מהמועצה. מדובר במעשה גלוי המזדקר לעין. ולא זו בלבד, אלא שכל המגרשים נמצאים בסמיכות קרובה מאוד למשרדי המחלקה לשיפור פני העיר (להלן - מחלקת ש.פ.ע.) ובקרבה למשרדו של מפקח המועצה. אף על פי כן לא נקטה המועצה אמצעים כדי למנוע, או להסיר, את הבנייה הבלתי חוקית.

בניית אולם מופעים

1. התקנון קובע, בין היתר, כי על ראש המועצה להגיש את התקציב הבלתי רגיל (להלן - התב"ר) במועד שיאפשר למועצה לדון בו, ולממונה לאשרו לפני התחלת ביצוע פעולה לפי התב"ר; כן קובע התקנון, כי המועצה לא תחליט על התקשרות בחוזה שיש בו הוצאה, אם אין להוצאה או להתחייבות הקצבה מתאימה בתקציב המאושר של המועצה.

המועצה החליטה להקים אולם מופעים וקונסבטוריום (להלן - אולם מופעים) על שטח של כ- 2,000 מ"ר. עלות הבנייה הוערכה בדצמבר 1991 ב- 8.25 מיליון ש"ח (כ- 14.7 מיליון ש"ח במחירי דצמבר 1997).

הביקורת העלתה, כי החוזה עם הקבלן נחתם ביוני 1992, ובאותו חודש החלו העבודות. רק ב- 30.12.92 אישרה המועצה את התב"ר לבניית האולם, שעמד על 2.2 מיליון ש"ח (כ- 3.9 מיליון ש"ח במחירי דצמבר 1997); והממונה אישר את התב"ר ב- 28.2.94.

2. בעקבות מכרז שערכה המועצה לבניית שלד הבניין, נמסרה העבודה לקבלן שהציע את הסכום הנמוך ביותר, שעמד על 2,236,427 ש"ח (כ- 4 מיליון ש"ח במחירי דצמבר 1997). על פי תנאי החוזה, אמור היה הקבלן להתחיל את העבודה ביוני 1992 ולסיימה ביוני 1993. בפועל לא עמד הקבלן בתנאי החוזה, ובניית השלד נמשכה, עד שבמאוס 1995 החליטה המועצה לעצור את הבנייה.

עלות בניית השלד עד סגירת אתר הבנייה ביולי 1995 עמדה על 4.75 מיליון ש"ח (כ- 5.9 מיליון ש"ח במחירי דצמבר 1997). התקציב שהמועצה קיבלה עד יולי 1995 הסתכם ב- 2.7 מיליון ש"ח (כ- 3.36 מיליון ש"ח במחירי דצמבר 1997); 1.2 מיליון ש"ח מקרן אריאל לפיתוח ו- 1.5 מיליון ש"ח מענק ממשד הבינוי והשיכון. לפיכך, הפער בין התקציב לביצוע עמד על 2.05 מיליון ש"ח (כ- 2.55 מיליון ש"ח במחירי דצמבר 1997); כל זאת כשמדובר על השלד בלבד.

בינואר 1997 הקציב משרד הבינוי והשיכון 560,000 ש"ח נוספים להשלמת השלד, וביוני 1997 אישרה ההסתדרות הציונית (החטיבה להתיישבות), במסגרת קרן מבני ציבור וקהילה, סך של מיליון ש"ח, שיתפרס על שתי שנות תקציב: 300,000 ש"ח ב- 1997, ו- 700,000 ש"ח ב- 1998. בנובמבר 1997 נחתם החוזה בין ההסתדרות הציונית למועצה המקומית לקבלת סך 300,000 ש"ח בלבד.

בעקבות מכרז נוסף שקיימה המועצה להשלמת בניית השלד, חתמה המועצה חוזה על סך 1.56 מיליון ש"ח, שבמסגרתו קיבל קבלן אחר את העבודה. לקבלן הזוכה ניתן ביוני 1997 צו התחלת עבודה. מהנדס המועצה הורה לקבלן במאוס 1998 להפסיק את העבודה, מאחר שאזל התקציב שהתקבל ממשרד הבינוי והשיכון, ומאחר שלדברי המועצה, החטיבה להתיישבות לא העבירה את התשלום לשנת 1998.

הסכומים ששולמו לקבלן השני, כולל ההתחייבויות הכספיות כלפיו, הגיעו לסך של כ- 1.235 מיליון ש"ח. עד מועד סיום הביקורת (מאי 1998), השקיעה המועצה, על פני שש שנים, כ- 7.135 מיליון ש"ח בבניית שלד הבניין שטרם הושלם. ממסמכי המועצה עלה, כי להשלמת בניית אולם המופעים יידרשו עוד כ- 10 מיליון ש"ח (במחירי דצמבר 1997).

(א) בספטמבר 1998 הודיע הממונה למשרד מבקר המדינה, כי ההשהיה באישור התב"ר על ידי הממונה נבעה מהגשתו באיחור אליו.

(ב) החטיבה להתיישבות מסרה, כי היא תעמוד בהתחייבותה לתשלום כל הסכום שהתחייבה בו, כפי שאושרה על ידי הקרן למבני ציבור וקהילה.

לדעת משרד מבקר המדינה, בהחלטה להתחיל את הבנייה, עם התחייבות תקציבית שלא עלתה בהרבה על רבע מהסכום הדרוש לבניית אולם המופעים, היה כדי לאותת על הקשיים הכספיים שעולים להתעורר עד השלמת הפרויקט. הביקורת העירה, כי בניית פרויקט כזה מחייבת תכנון וכיסוי תקציבי מדוקדקים. המועצה השקיעה סכומי כסף גדולים, ועדיין לא צמחה מהם תועלת לציבור אחרי זמן ארוך ובלתי סביר.

הפיקוח על ספק שירותים

ב-2.5.93, בעקבות עריכת מכרז, חתמה המועצה על חוזה שירותים עם חברה לטיפול ולאחזקת גנים (להלן - החברה). תוקף החוזה לשנה אחת מיום חתימתו. למועצה ניתנה אפשרות להאריך את תוקף החוזה לתקופה נוספת על סמך הודעה לחברה 30 יום לפחות לפני סיום החוזה. המועצה האריכה את חוזה ההתקשרות עם הקבלן לשנה נוספת, עד 2.5.95.

בנובמבר 1995 הגישה החברה תביעה משפטית נגד המועצה, ובה דרשה סכום של כ-116,000 ש"ח, שלטענתה נותרה המועצה חייבת לה על עבודות שביצעה. לאחר הגשת התביעה, לטענת המועצה, היא ערכה בדיקה מקיפה בנושא הגינון; מהבדיקה הגיעה המועצה למסקנה, כי במרוצת תקופת ההתקשרות נהגה החברה לגבות ממנה כספים על עבודות שכלל לא ביצעה, או שביצעה באופן חלקי בלבד.

בפברואר 1996 הגישו המועצה והחברה לבית המשפט בקשה בהסכמה להעביר את הסכסוך לבוררות. בהסכמה נקבע, כי המועצה רשאית להגיש תביעה שכנגד בגין תשלומי יתר לחברה. בתביעה שכנגד גרסה המועצה שהחברה קיבלה תשלומי יתר בסך כ-643,000 ש"ח. בפסק הבורר נקבע, בין היתר, כי אמנם "יש ראיות לא מבוטלות לכך, כי אכן היו פגמים בעבודת החברה". אולם, "יחסי החברה מועצה היו יחסי קבלן-מזמין. במסגרת יחסים זו, קובע חוק הקבלנות, התשל"ד-1974, ס' 3, כי 'על המזמין להודיע לקבלן על הפגם זמן סביר לאחר שגילה אותו או לאחר שהיה עליו לגלותו....' למועצה יש מנגנון מסועף הכולל אגפי ביקורת וביצוע, והגינון אינו דבר נסתר מן העין. בנסיבות אלה, גילוי הפגמים בגינון תקופה כה ארוכה לאחר תחילתם, כפי שעולה מן התצהירים, אינו יכול להטות את מאזני הצדק לזכותה של המועצה". הבורר קבע, כי על המועצה לשלם לחברה סך של 160,000 ש"ח.

לאחר שניתן פסק הבורר במאוס 1998, פנתה המועצה לבית המשפט בבקשה לתקן את פסק הבוררות ולחלופין לבטלו. במהלך הדיון בבית המשפט הגיעו הצדדים להסכמה שקיבלה תוקף של החלטת בית המשפט. על יסוד החלטה זו הוטל על הבורר להחליט, בין היתר, האם הושג הסכם פשרה של ממש בין הצדדים או שמא לא היה מפגש רצונות ולא הושג הסכם. מסקנת הבורר הייתה, כי לא היה מפגש רצונות בין הצדדים, והתוצאה היא כי יבוטל פסק הבורר והליכי הבוררות יימשכו מאותו שלב בו נפסקו. עם זאת הבהיר הבורר לצדדים, כי אינו סבור שיהיה זה מועיל או צודק להמשיך בהליכי הבוררות. לדברי הבורר: "במהלך העדויות ששמעתי במסגרת הבוררות, התגבשה מסקנתי כי אפילו יש צדק בטענת הנתבעת ורמת הגינון של התובעת הייתה ירודה, לא אוכל לדחות את התביעה. הסיבות לכך הוסברו בפסק הבורר ואחזור רק על עיקריהן: מן העדויות שנשמעו התברר כי הפיקוח של המועצה על עבודת הגננות לא היה תקין, עקבי ומסודר, כתוצאה מכך אף כי הגיעו למועצה תלונות על הגינון, לא הוזרה התובעת ולא ניתנה לה כל אתראה על התרשלותה. להפך, כל החשבונות שהגישה אושרו, ורובם גם שולמו. מן העדויות גם ניתן היה להבין שעובד או עובדים של המועצה התרשלו לכאורה בתפקידם וגרמו

לכשל בפיקוח. בנסיבות אלה הגעתי למסקנה כי אפילו יוכחו כל טענות הנתבעת בדבר רמת הגינון הירודה, לא אוכל לשחררה מן החובה לשלם תשלומים שאושרו על-ידי מי שהיו בעלי סמכות במועצה. אולם, הקטנתי במידה שנראתה לי מוצדקת, חיובים אחרים של נתבעת. כאשר כתבתי את פסק הבורר, עיינתי היטב בתצהירי הנתבעת. רוב התצהירים ניתנו על-ידי עדים חסרי פניות ונראו אמינים על פניהם. הנחתי שגם אם יצליח ב"כ התובעת לערער את אמינות חלקם, לא יהיה בכך כדי לשנות את התוצאה. כיוון שכך, סבור אני היום שאם אמשיך בהליכי הבוררות, יהיה בכך משום אחיזת עיניים. מסקנתי בפסק הבורר תוסיף ותעמוד בעינה, ואין זה מן היושר להטיל על הצדדים עול נוסף של מאמץ והוצאות שלא יהיה בו צורך אמיתי. מסקנה זו הבאתי לידיעת הצדדים, וכל אחד מהם יכול בעקבותיה לכלכל את צעדיו הבאים". יצוין, כי הקבלן כופר בטענה, כי בתקופת העסקתה של החברה לא היה פיקוח ראוי. מכל מקום, ברור כי על המועצה להקפיד בהתקשרויותיה בדבר פיקוח נאות על ספקיה.

מתקן הטיפול בשפכים

מתקן טיהור השפכים של היישוב הוקם בשנת 1989 וממוקם כ- 2 ק"מ מערבית לשער הכניסה ליישוב. הטיהור מבוצע על ידי מסנן ביולוגי. מי הקולחין המתקבלים מפעולות הטיהור מוזרמים בצינורות למערכת טפטפות, המבצעת השקיית סרק של שטח בגודל של כ- 180 דונם. בוצת הביוב המתקבלת בסופו של תהליך הטיהור, מוזרמת לאגן ייבוש.

על פי התכנון, אמורה המערכת לטפל במי ביוב של יישוב שאוכלוסייתו מונה כ- 10,000 נפש; כאמור, במאי 1998 התגוררו באריאל כ- 15,000 נפש.

כבר בשנת 1995 כתב רכז תעשיות ושפכים באיגוד ערים לאיכות הסביבה בשומרון אל מי שהיה מנהל מחלקת ש.פ.ע במועצה, כי מתקן השפכים אינו מסוגל לטפל בשפכים של אריאל ולהביאם לאיכות הנדרשת.

סיוור שערכה הביקורת במאוס 1998 במתקן הטיהור העלה, כי אגני הייבוש אליהם מוזרמת בוצת הביוב היו מלאים עד אפס מקום, כתוצאה מכך זרמה בוצת הביוב אל נחל שלה. אפיק הנחל היה חסום במקומות אחדים בסלעים וצמחייה, שגרמו להיווצרות שלוליות מי ביוב לאורך אפיק הנחל.

במהלך סיוור נוסף שערכה הביקורת בהשתתפות מנהל מחלקת ש.פ.ע. ונציג החברה שתחזקה את מערכת טיהור השפכים עלה, כי בשל כמות הגשמים שירדה בזמן הסיוור, קרסה המערכת באותה עת. כתוצאה מכך זרמו מי-השפכים מצינור הביוב היישר אל נחל שלה בלי שעברו טיהור כלשהו.

מנתונים שקיבלה הביקורת מנציג החברה שתחזקה את מתקן הטיהור עלה, כי בין מאוס 1997 למאוס 1998 הייתה מערכת הטיהור משותקת משך כחודשיים בגין תקלות שונות. נציג החברה מסר לביקורת, כי כ- 60% מהשטח, שגודלו כ- 180 דונם ושאותו משקים בהשקיית סרק במי הקולחין, הוא סלעי; מבנה אדמה זה גורם להיווצרות שלוליות בשטח ההשקיה. כן מסר, כי מערכת ההשקיה - הצינורות והטפטפות - מיושנת, עובדה זו גורמת להתבקעות צנרת הפלסטיק ולזרימת מים בלתי מבוקרת; לדבריו, מערכת ההשקיה תוכננה לפזר כ- 1,200 קוב מים ביום - אך מערכת הטיהור מספקת כמות של כ- 1,800 קוב ביום, כתוצאה מכך חלק ממי הקולחין זורמים ישירות אל נחל שלה.

באוגוסט 1998 הודיע ראש העירייה למשרד מבקר המדינה, כי על אף בקשותיו, טרם קיבל תקציב האמור לפתור בעיה זו. בינואר 1999 הודיע נציב המים למשרד מבקר המדינה, כי הגורם העיקרי לעיכוב הזמנת מתקן טיהור שפכים חדש לאריאל, הייתה העובדה שנדרש תיאום בין אריאל וסלפית.

משרד מבקר המדינה העיר, כי זרימה של שפכים גולמיים ומי קולחין, שקיבלו טיפול חלקי בלבד, פוגעת ומזהמת מעיינות ומסכנת את מאגרי מי התהום².

ניהול מחסן

בכללי המועצות המקומיות (קניות ומחסנים) נקבע, בין היתר, כי המועצה תמנה אפסנאי האחראי לקניית טובין, קליטתם במחסן, בדיקת טיבם, התאמת הכמות שהתקבלה להזמנה ולתעודת המשלוח, רישום בתעודת הכניסה למחסן, החתמת מקבל הטובין על תעודת היציאה מהמחסן ואחסון הטובין בצורה יעילה וחסכונית. כן נקבע, כי המלאי במחסן המועצה ייבדק לפחות פעמיים בשנה.

הביקורת העלתה, כי המועצה מינתה אפסנאי בחצי משרה שטיפל בטובין שרכשה מחלקת ש.פ.ע בלבד. כל יתר מחלקות המועצה הגישו את הזמנת הטובין לקניין המועצה, והטובין שנרכשו נמסרו ישירות למזמין, בלי שנוהל במחסן המועצה רישום כלשהו של הטובין שנרכשו; בלי שחתם מקבל הטובין על תעודת היציאה מהמחסן; בלי שנוהל רישום מלאי; ובלי שבוצעו ספירות מלאי, כנדרש. כן נמצא כי בנשקיה, המנוהלת על ידי רכז הביטחון השוטף (להלן - הרבש"ץ), מצויים שישה אקדחים אשר גם לגביהם לא קיים כל רישום במחסן המועצה.

במצב המתואר לעיל, אין באפשרותה של המועצה לבצע השוואה בין כמות הטובין שרכשה לבין הכמויות שצרכה והמצאי בפועל, ואין באפשרותה לעמוד על חוסרים שנגרמו ועל סיבותיהם.

המחלקה הווטרינרית

למועצה מחלקה וטרינרית (להלן - המחלקה). ממסמך של הווטרינר אל מנהל מחלקת ש.פ.ע מינואר 1997 עולה, כי מכלאת הכלבים העומדת לרשות המחלקה הווטרינרית אינה מספקת את צורכי המחלקה, הן בשל מספר התאים הקטן שיש בה (חמישה) לעומת מספר בעלי החיים המובאים אליה, והן "מבחינת התנאים הבסיסיים (צער בעלי חיים ותברואתיים)". בנוסף לאמור, אין באפשרותה של המחלקה לשכן בעלי חיים שאינם כלבים, כגון חתולים. ביקור שערכה הביקורת בכלביה העלה, כי רמת הניקיון ששררה במכלאה הייתה טובה; אולם, בהיעדר מערכת ביוב שמנקזת את מי הביוב של המכלאה, שוטפים העובדים במים את הלכלוך שיוצרים הכלבים אל מחוץ למכלאה, שם הם נצברים לערמה.

2 בעניין טיפול בשפכים וסילוקם באזור יהודה והשומרון, ראו דוח שנתי 43, עמ' 881.

ביטחון

1. דוחות פיקוח על השמירה: מחלקת הביטחון מקיימת פיקוח ובקרה במשך היום והלילה על השומרים והמאבטחים של החברה המבצעת את האבטחה ביישוב. משרד מבקר המדינה העלה, כי בדרך כלל המחלקה לא ניהלה דוחות כתובים על ממצאי הביקורת שערכה.

משרד מבקר המדינה העיר, כי כדי לעמוד על מצב השמירה ואופן ביצועה, על מחלקת הביטחון לנהל בכתב דוח ביקורת יומי, ובו יירשמו, בין היתר, הממצאים, הליקויים והפעולות שננקטו לתיקונם.

2. מרכיבי ביטחון: בעקבות הסכם אוסלו גיבש צה"ל את מדיניות הביטחון ואת התפיסה המיבצעית לאיו"ש בתקופת הסדר הביניים. נקבע, כי מתן המענה לביטחון פנים יהיה, בין היתר, על ידי אבטחת היישובים, ומתקני תשתית חיוניים על ידי אבטחה צמודה ומרכיבי ביטחון שיכללו "גדר, תאורה, רכב ביטחון וכדו'", משרד האוצר, באמצעות משרד הביטחון, הקציב למועצה כספים, כהשתתפות מצדו בהוצאות המועצה לצורך תכנון מרכיבי הביטחון והקמתם. המועצה התחייבה בהסכם עם משרד הביטחון, כי מרכיבי הביטחון יתוכננו ויבוצעו בהתבסס על האפיונים וההנחיות של פיקוד העורף, וכי תקיים פיקוח על עבודות מרכיבי הביטחון כדי להבטיח את הקמתם על פי התכניות והמיפרטים הטכניים; המועצה התחייבה גם להחזיק בכל עת את מרכיבי הביטחון במצב ראוי לשימוש, ולא לעשות בהם כל שינוי ותיקון, אלא באישור פיקוד העורף. סביב היישוב הוקמה גדר ביטחון באורך של כ- 16 ק"מ, נסללה דרך מערכת העוברת לאורך הגדר, וקרוב לה הוקמה תאורה בהשקעה של כ- 6.4 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה העלה, מספר ליקויים בעניין מרכיבי הביטחון, והם נמסרו לעירייה לטיפול.

3. במהלך סיור שערכה הביקורת במאוס 1998 עלה, כי תושבים פרצו דרך עפר בלתי חוקית בין היישוב תפוח שבשומרון לבין היישוב אריאל. הדרך עוברת בחלקה בין שדות ומטעים של עצי זית של ערבים ומתחברת לאריאל בקטע הצפוני-מזרחי של הגדר. במקום ההתחברות נפרצה הגדר ברוחב של כחמישה מטרים. בסיור נוסף שערכה הביקורת באותו מקום בסוף אפריל 1998 נמצא, כי הגדר נותרה פרוצה וניתן היה לעבור דרכה ללא כל הפרעה.

פריצת הגדר על ידי תושבים ישראליים בלי שניתן לכך אישור של פיקוד העורף, והשארת הפירצה פתוחה לרווחה משך זמן ממושך, אינן עולות בקנה אחד עם צורכי הביטחון, ועם התחייבותה של המועצה כלפי משרד הביטחון. על המועצה לפעול לסגירת הפירצה.

מקלטים ציבוריים

ברשות המועצה 33 מקלטים. על פי הוראות פיקוד העורף לאחזקת מקלטים שהוציא ענף הנדסה ומיגון מיולי 1993 (להלן ההוראות), מותר להשתמש במקלט בשעות רגיעה למטרות ציבוריות בתחום התרבותי, הדתי, הספורטיבי והחברתי. ההוראות אוסרות, בין היתר, על המשתמשים להחזיק במקלט ריהוט או ציוד התופס יותר מ- 20% משטח המקלט, וכן אוסרות להחזיק בו ציוד או חומר דליק, רעיל או אחר, לרבות שימוש בחומרים אלה בציפוי הקירות או התקרות, אשר עלולים לסכן את החוסים במקלטים. ההוראות קובעות, כי כדי להפוך מקלט לדו-תכליתי, יש לקבל רשיון מהרשות המקומית או מפיקוד העורף. מהמסמכים עולה, כי ועדה מיוחדת של המועצה מסרה תשעה מקלטים לשימוש בזמן רגיעה לגופים שונים ביישוב. עד תחילת 1998

הייתה האחריות על החזקת המקלטים על מחלקת הביטחון של המועצה, מאז נמסרה האחריות למחלקת ש.פ.ע.

באפריל 1998 ערכה הביקורת סיור בכל המקלטים במטרה לעמוד על מצבם. הבדיקה העלתה, כי ב- 20 מהם היו נזילות מים בדרגות שונות מהתקרות ומהקירות.

כן העלתה הביקורת, כי שני מקלטים מתוך התשעה הנ"ל, שימשו בניגוד להוראות, לאחסנת חפצים במידה שהיה בה כדי להפריע את השימוש בשעת חירום; באחד מהם נקבעו מדפים עמוסים בספרים התופסים את כל קירותיו. במקלט אחר החליפו המשתמשים את המנעול שהתקינה המועצה, דבר שמנע את הכניסה אליו.

חלק מן המקלטים שנמסרו לשימוש גם בזמן רגיעה הוחזקו ברמת ניקיון ירודה. הביקורת העירה, כי החזקתם של מקלטים בתנאים שפורטו לעיל אינה עולה בקנה אחד עם ההוראות.

קשרי המועצה עם קרן אריאל לפיתוח

ב- 31.12.86 נרשמה עמותה בשם "קרן אריאל לפיתוח" אצל רשם העמותות. מטרת העמותה, כפי שהוגדרו במסמכי היסוד שלה, היו פיתוח חיי התרבות ושיפור איכות החיים באריאל. מנובמבר 1987 עד אפריל 1995 שימש ראש המועצה כיו"ר הקרן, ומאז נתמנה כנשיא כבוד של הקרן.

התחשבונו כספית בין הקרן לבין המועצה: המועצה טיפלה בעניינים שונים בעלי משמעות כספית של הקרן באמצעות מערכת הרכש, הגבייה, החשבות, וניהול החשבונות של המועצה. המועצה רכשה פריטי ציוד שונים עבור הקרן, סיפקה אותם לקרן ושילמה עבורם; ריכזה את חשבונות הטלפון והחשמל וביצעה את התשלומים עבורם. במסגרת חוזה הניקיון שחתמה עם קבלן הניקיון כללה המועצה גם את בניין המשרדים של הקרן ושילמה עבור ניקיונם; המועצה טיפלה בענייני חשבות השכר של עובדי הקרן, ובין היתר בתשלומי המסים של העובדים, הפרשות סוציאליות, החזרי אשל ונסיעות, החזר הוצאות רכב, שעות נוספות ותוספות שונות שנבעו מהעלאה בדרגות שכר, בשינויי מעמד והטבות שונות. המועצה שילמה את שכרם של עובדי הקרן. מהמסמכים עולה, כי אחת לשלושה חודשים קיזזה המועצה את התשלומים שביצעה עבור הקרן מכספים שהגיעו לקרן מהמועצה, ושמקורם, בהשכרת מבנים שבבעלות הקרן למועצה, ומתשלומי הורים כהשתתפות להחזקת ילדיהם במכון לקידום הילד, שהמועצה גבתה עבור הקרן.

ממסמכי המועצה עולה, כי המועצה חייבה את הקרן בגין הוצאותיה השונות לשנת 1995 בסכום של 166,594 ש"ח; מתוכם 137,277 ש"ח היוו את הוצאות המועצה לתשלום שכרם של עובדי הקרן. הביקורת בדקה את נתוני העלות של שכרם של עובדי הקרן. הבדיקה העלתה, כי זו הסתכמה ב- 259,966 ש"ח בשנת 1995. מהאמור לעיל עולה, כי המועצה עצמה מימנה בשנת 1995 את שכרם של עובדי הקרן בסך של 122,689 ש"ח. מצב דומה נמצא גם בשנים 1996 ו- 1997. בשנים אלו מימנה המועצה את שכרם של עובדי הקרן ב- 179,066 ש"ח, וב- 180,801 ש"ח, בהתאמה. משרד מבקר המדינה העיר, כי הטיפול בענייני רכש, גבייה וביצוע תשלומים שונים של קרן פרטית לא היו מתפקידיה של המועצה.

באוגוסט 1998 הודיע ראש העירייה למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות הערת הביקורת, הוחלט על ניתוק כל העניינים המשותפים של העירייה עם הקרן, והחל מחודש ספטמבר 1998 לא תגבה העירייה ולא תשלם כספים הקשורים בקרן אריאל,

וממילא לא תהיה התחשבנות בין שני הגופים. אשר לנושא מימון שכרם של עובדי הקרן, לא התקבלה תגובת העירייה.

*

ביוני 1998 הכריז מפקד כוחות צה"ל באיו"ש, על המועצה המקומית אריאל - עירייה. ההכרזה יצרה המשכיות בין המועצה לעירייה.

בשנים האחרונות פעלה המועצה המקומית אריאל לתיקון ליקויים שנמצאו בפעולותיה, ולצמצום הגירעון התקציבי שלה. אולם עדיין נמצאו ליקויים בתכנון הנכון של התקציב ובאישורו. על העירייה להגיש בעתיד את הצעות התקציב שלה לחברי העירייה מבעוד מועד, ולאשרן בזמן על ידי מועצת העיר.

על העירייה להדק את הפיקוח על ספקיה ולקבל תמורה מלאה בעד התשלומים שהיא משלמת להם; לפעול כנגד מי שבנה שלא כחוק, ולטפל באופן יסודי בארגון המחסן ובכל הקשור לרישום טובין וספירות מלאי.

תשומת לב מיוחדת יש להפנות לתיקון הליקויים במרכיבי הביטחון של היישוב, כולל המקלטים הציבוריים.

המועצה המקומית אפרתה

המועצה המקומית אפרתה הוקמה ב- 1983 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, קבועים בתקנון המועצות המקומיות (יהודה והשומרון), התשמ"א-1981 (להלן - התקנון). על פי נתוני המועצה, בדצמבר 1997 נמנו עם אוכלוסיית היישוב כ- 6,000 נפש, ותחומו השתרע על כ- 5,000 דונם.

בתקופה אוגוסט 1997 - ינואר 1998, לסירוגין, ערך משרד מבקר המדינה ביקורת במועצה; נבדקו בעיקר התקציב וביצועו, ועדות המועצה, ענייני עובדים, התקשרויות, תמיכות, פיתוח, תכנון ובנייה, רישוי עסקים, ענייני ביטחון וניהול מחסן.

תקציב המועצה

1. התקציב וביצועו: (א) על פי התקנון, ראש המועצה יכין בכל שנה הצעת תקציב למועצה, ויגיש אותה לאישור המועצה לא יאוחר מחודשיים לפני תחילתה של שנת הכספים, שאליה מתייחסת ההצעה; המועצה תחל לדרון בהצעת התקציב לא יאוחר משבועיים מיום הגשתה ותאשר אותה, בשינויים או ללא שינויים, עד יום תחילתה של שנת הכספים. תקציב המועצה טעון אישורו של הממונה על היישובים הישראליים ביהודה והשומרון (להלן - הממונה). הביקורת העלתה, שאישור תקציבי המועצה נעשה שלא על פי הוראות התקנון, כמפורט להלן:

1997	1996	1995	
יולי 97	מאי 96	יוני 95	מועד הגשת הצעת התקציב
יולי 97	יוני 96	יולי 95	אישור מליאת המועצה
לא אושר עד	יוני 97	יוני 96	אישור הממונה
סיום הביקורת			

ראש המועצה מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 1998, כי נבצר מהמועצה להגיש את התקציב בזמן "מאחר שהנחיות משרד הפנים וחישוב המענק הגיעו למועצה באיחור, לאחר תחילת שנת התקציב".

מבקר המדינה העיר כבר בדוחות ביקורת קודמים על רשויות מקומיות אחרות, כי אישור תקציב הרשות המקומית באיחור רב גורע ממשמעות התקציב כמסגרת מחייבת לביצוע תקין של פעולות הרשות המקומית, ופוגע בכושר הבקרה על פעולותיה התקציביות.

(ב) להלן נתוני התקציב הרגיל של המועצה וביצועו בשנים 1995 ו-1996 (באלפי ש"ח), על פי הדוחות הכספיים של המועצה:

שנה	תקציב	ביצוע	חריגה
1995	16,150	19,582	3,432
1996	17,919	21,200	3,281
1997	22,949	23,601	652

משרד מבקר המדינה בדק את ביצוע התקציב וסעיפיו בשנים 1995 ו-1996 והעלה חריגות, כמפורט בטבלאות שלהלן:

החריגות העיקריות בביצוע התקציב ב-1995 (באלפי ש"ח)

סעיף	תקציב	ביצוע	חריגה	באחוזים
חינוך	4,393	5,811	1,418	32.2
נכסים ציבוריים	750	1,529	779	103.8
מינהל כללי	1,627	2,112	485	29.8
שמירה וביטחון	1,667	2,070	403	24.1
תרבות	687	984	297	43.2
השתתפויות ותמיכות	1,848	2,125	277	15.0

החריגות העיקריות בביצוע התקציב ב- 1996 (באלפי ש"ח)

סעיף	תקציב	ביצוע	באחוזים	חריגה
חינוך	5,167	6,505	1,338	25.8
מינהל כספי	1,020	1,541	521	51.0
מינהל כללי	1,761	2,169	408	23.1
הוצאות מימון	135	481	346	256.6
תרבות	884	1,011	127	14.3
השתתפויות ותמיכות	1,870	2,422	552	29.5

תקציב 1995: משכורות הגננות תוקצבו ב- 29,800 ש"ח בלבד והביצוע הסתכם ב- 629,000 ש"ח (חריגה של 2,010%); שני סעיפי משנה - חשמל וביטוח בבתי ספר יסודיים - לא תוקצבו כלל, וההוצאה הכוללת בהם הגיעה ל- 171,000 ש"ח; סעיף משנה "עבודות קבלניות" תוקצב ב- 35,000 ש"ח, והביצוע היה 380,000 ש"ח (986%) - ההוצאה ברובה הייתה לקבלת ייעוץ ארגוני.

תקציב 1996: בסעיף משנה "שכר גננות" שוב הייתה חריגה של 174,000 ש"ח (28.9%) מהתקציב, שעמד על 602,000 ש"ח; בסעיף משנה "הוצאות מזכירות" הייתה חריגה של 269,000 ש"ח (28%) מהתקציב שעמד על 951,000 ש"ח; בנושא "השתתפויות ותמיכות" היה התקציב לעמותה של אחד מבתי הספר 99,000 ש"ח, והביצוע הסתכם ב- 187,000 ש"ח (חריגה של 89%); התקציב לעמותה של בית ספר אחר היה 76,000 ש"ח, והביצוע הגיע לכ- 180,000 ש"ח (חריגה של 37%).

משרד מבקר המדינה העיר, כי בחריגות יש כדי להצביע, בין היתר, על תכנון לקוי של התקציב. על המועצה להקפיד בעתיד על תכנון ועל ביצוע נאותים של סעיפי התקציב.

2. דוחות כספיים: התקנון קובע, כי ראש המועצה יגיש לממונה בתוך 45 ימים של כל רבע שנה, דוח המפרט את סכום ההכנסה וההוצאה לתקופה שחלפה, בציון היתרה שלא הוצאה בכל סעיף. עוד נקבע, שהגזבר יכין עד ה-25 בכל חודש דוח חודשי מצטבר לחודש שחלף, ויגישו לראש המועצה המקומית. בדוח יפורט, בנוגע לכל סעיף של תקבול ותשלום בתקציב המאושר לאותה שנה, הסכומים שהתקבלו או ששולמו בחודש שחלף, והתקבולים והתשלומים האמורים מתחילת שנת הכספים ועד סוף החודש שחלף.

מן המסמכים עולה, כי בשנים 1996 ו-1997, במספר מקרים, הגיש ראש המועצה את הדוחות הרבעוניים לממונה באיחור של מספר שבועות. עוד עלה, כי גזבר המועצה לא הכין לראש המועצה את הדוחות החודשיים. ביוני 1998 מסר ראש המועצה למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות הערת הביקורת, מקבל עתה ראש המועצה דוח כספי מדי חודש, כנדרש.

תמיכות

במאי 1985 פורסם ברשומות נוהל למתן תמיכות על ידי רשויות מקומיות, שהכינה ועדה בין-משרדית בראשות היועץ המשפטי לממשלה (להלן - הנוהל). על פי הנוהל, בקשות כאלה תידונה בוועדת תמיכות שתוקם ברשות.

ב- 1996 הסתכמו תמיכות המועצה בעמותות הפועלות ביישוב ב- 879,000 ש"ח, וב- 1997 הסתכמו בכ- 862,000 ש"ח. הביקורת העלתה מספר מקרים בשנים אלו, שהמועצה תמכה בגופים שונים, על פי החלטת ועדת תמיכות, אף שלא קיבלה מהם את כל המסמכים הנדרשים על פי הנוהל. עוד עלה, שראש המועצה לא מינה מפקח כנדרש בנוהל.

משרד מבקר המדינה העיר, כי מאחר שהפיקוח על המוסדות הנתמכים מיועד להבטיח, שהתמיכה אכן משמשת למטרה אשר לשמה ניתנה, וכי מתמלאים התנאים שקבעה הרשות המקומית למתן התמיכה, על ראש המועצה לפעול בעניין זה לאלתר ולהבטיח פיקוח הולם על כספי התמיכות, בהתאם לנוהל.

ראש המועצה מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 1998, כי בעקבות הערות הביקורת, הוא מינה מפקח "לבדיקת השימוש בכספי התמיכות וכן ניתנה הוראה שלא להביא לוועדת תמיכות של המועצה כל בקשה שאינה ממלאת בדרישות אחר ההוראות".

ועדות המועצה

1. ועדת ביקורת: על פי התקנון, מועצה צריכה לבחור מקרב חבריה ועדת ביקורת, שתכנס אחת לשלושה חודשים לפחות. אם לא כונסה הוועדה, מוטלת חובה על ראש המועצה להורות על כינוסה. מן המסמכים עולה, כי מתחילת 1992 ועד נובמבר 1994 לא התכנסה ועדת הביקורת כלל. בשנים 1995-1997 התכנסה הוועדה בממוצע אחת לחצי שנה בלבד. יתר על כן, ראש המועצה גם לא הורה בשנים האמורות על כינוס הוועדה. הפרוטוקולים של ישיבות ועדת הביקורת, שהתקיימו בשנים אלו, לא היו חתומים על ידי יושב ראש הוועדה, כנדרש.

ראש המועצה הודיע ביוני 1998 למשרד מבקר המדינה, כי ביקש מיושב ראש ועדת הביקורת לכנסה כנדרש בתקנון, ואף נקט צעדים לפקח על כך.

2. ועדת הנהלה: על פי התקנון, למועצה תהיה ועדת הנהלה קבועה. בביקורת עלה, כי ראש המועצה, המכהן בתוקף תפקידו גם כיושב ראש ועדת הנהלה, לא אישר בחתימת ידו, כנדרש בתקנון, את הפרוטוקולים של ישיבותיה מן השנים 1996 ו-1997. ראש המועצה מסר למשרד מבקר המדינה, כי הליקוי יתוקן והוא יאשר את הפרוטוקולים בחתימת ידו.

כוח-אדם

1. התקנון קובע, כי לא יתמנה אדם עובד מועצה אלא לאחר שרופא, או ועדה של רופאים שמינתה המועצה, קבעו שהוא כשיר מבחינה רפואית לשרת במשרה הנדונה. כמו כן קובע התקנון, כי מינוי עובד מועצה יהיה בכתב, חתום בידי ראש המועצה וגזברה. באוגוסט 1997 העסיקה המועצה 75 עובדים. בביקורת עלה, כי המועצה לא מינתה רופא, או ועדה של רופאים, לבדיקת מועמדים לעבודה בשירות המועצה, וממילא לא נערכו לעובדי המועצה הבדיקות הרפואיות הדרושות. עוד עלה בביקורת, כי במספר תיקים אישיים חסרו כתבי מינוי כנדרש בתקנון.

ראש המועצה מסר למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות הביקורת הורה למנהל כוח אדם במועצה לתקן לאלתר את הליקויים האמורים בענייני העובדים, וכי מנהל כוח האדם כבר החל בביצוע התיקונים.

2. בחודשים דצמבר 1996 ועד ספטמבר 1997 שילמה המועצה לגזבר המועצה תוספת שכר של 7.5% משכרו, שהסתכמה בכ- 1,150 ש"ח לחודש ואשר הוגדרה בתלושי השכר שלו כ"מענק".

נמצא, כי המועצה הייתה אמורה להעביר סכום זה ישירות מדי חודש לקרן ההשתלמות של העובד. הביקורת העירה, כי תשלום זה לגזבר עצמו היה בגדר פעולה לא תקינה.

כלי רכב

1. הפיקוח על השימוש: ברשות המועצה שבעה כלי רכב. נמצא, כי בשנים 1996 ו-1997, בעת התדלוק של חמישה כלי רכב באמצעות כרטיס מגנטי, נרשמו נתונים אודות צריכת הדלק והתשלום בלבד, ללא ציון מספר הקילומטרים שעברו. הדבר הוסבר בעובדה, שמדי הקילומטר של כלי רכב אלה לא היו תקינים. על המועצה לדאוג לתיקון מדי הקילומטר בכלי הרכב, כדי שיהיה סיפק בדידה לפקח על הנסיעות בכלי הרכב ועל צריכת הדלק שלהם.

2. הנחיות משרד הפנים, "המינהל לשלטון מקומי - תנאי שכר ותנאים נלווים לראשי הרשויות המקומיות וסגניהם בשכר" קובעות, כי הרכב הנרכש לראש המועצה חייב להיות חדש. בדצמבר 1996 רכשה המועצה עבור ראש המועצה מכונית משומשת משנת ייצור 1995, בעלת נפח מנוע של 3,300 סמ"ק, בעלות של 118,000 ש"ח.

עוד נמצא, כי המועצה רכשה את המכונית בדצמבר 1996, ואילו הממונה אישר את התקציב למטרה זו רק באמצע פברואר 1997. ראש המועצה מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 1998, כי לפני רכישת המכונית אישר לו הממונה בעל-פה הן את התקציב והן את רכישת הרכב המשומש. משרד מבקר המדינה העיר, כי נוהל תקין מחייב קבלת אישורים בכתב קודם לביצוע רכישת מעין זה.

3. באוקטובר 1994 רכשה המועצה רכב משנת ייצור 1992 ושילמה עבורו 62,500 ש"ח. בעת עריכת הביקורת שימש רכב זה בשירות הגזבר. מן המסמכים עולה, כי בשנים 1996 ו-1997 שילמה המועצה עבור תיקונים שונים ברכב ועבור שכירת מכונית בזמן שהרכב היה במוסך סכום כולל של 56,000 ש"ח. ביולי-אוקטובר 1997 העמידה המועצה את הרכב למכירה, עקב הוצאות התיקונים הגבוהות. ברם, מאחר שלא עלה בידה למכור את הרכב, החליטה המועצה להחזירו לשימוש הגזבר בנובמבר 1997.

משרד מבקר המדינה העיר, כי המחיר הכולל ששילמה המועצה עבור הרכב המשומש ועבור התיקונים החוזרים ונשנים שנדרשו ברכב זה, היה בסופו של דבר גבוה יותר ממחיר רכישתו של רכב חדש.

4. משרד מבקר המדינה חיווה דעתו, כי על המועצה למנות את אחד מעובדיה, בנוסף לתפקידו, כאחראי לנושא האחזקה והטיפול בכלי הרכב שברשותה, כדי לפקח כהלכה על השימוש בכלי הרכב, על עבודת המוסכים ועל הוצאותיה. ביוני 1998 מסר ראש המועצה, כי בעקבות הערת משרד מבקר המדינה, מינתה המועצה לאלתר את אחד מעובדיה כאחראי על האחזקה והטיפול בכלי הרכב.

התקשרויות עם ספקים

בכללי המועצות המקומיות (מכרזים) (יהודה והשומרון), התשנ"ב-1992, נקבע, בין היתר, כי מועצה מקומית רשאית להתקשר בחוזה להזמנת טובין או לביצוע עבודה, שערכם עולה על 47,700 ש"ח אולם אינו עולה על 238,600 ש"ח (נכון למועד הביקורת), על פי מכרז שאינו פומבי. עם זאת, מאפשרים הכללים התקשרות בחוזה ללא מכרז, בין היתר, אם העבודות קשורות להצלת נפש או רכוש.

1. בינוי, שיפוצים ודפוס: בביקורת עלו שני מקרים שבהם במהלך 1997, רכשה המועצה שירותים ללא ביצוע מכרז כלל, בסכומים כוללים שנתיים שחייבו ביצוע מכרז: עבודות בינוי ושיפוצים בהיקף של כ- 220,000 ש"ח ועבודות דפוס בהיקף כספי של למעלה מ- 90,000 ש"ח.

בנוגע לעבודות הבינוי והשיפוצים מסר ראש המועצה למשרד מבקר המדינה ביוני 1998, כי מדובר בעבודות בינוי בבתי-ספר לקראת פתיחת שנת הלימודים. לדבריו, העבודות התבצעו מתקציבים שהגיעו באיחור, ולכן לא היה זמן לערוך מכרז. ראש המועצה הפנה להוראות הכללים לעניין עבודות דחופות שניתן לבצען ללא מכרז. משרד מבקר המדינה העיר, כי העבודות שביצעה המועצה ב- 1997, אינן עומדות באמות המידה שנקבעו בכללים לעניין עבודות דחופות.

לעניין עבודות הדפוס הודיע ראש המועצה למשרד מבקר המדינה, כי המועצה תפעל מיידית להוצאת מכרז.

2. חוזה השכרה: הוראות התקנון קובעות, כי חוזה בשם המועצה, שיש בו התחייבות כספית מצד המועצה, ייחתם על ידי ראש המועצה והגזבר. בנובמבר 1996 חתם גזבר המועצה לבדו על חוזה עם חברת לשכירת מכונת צילום לשימוש בית-ספר שביישוב. החוזה שנחתם לתקופה של שלוש שנים החל מדצמבר 1996, קבע בין היתר, כי הנהלת בית-הספר מתחייבת שלא להכניס או להציב בתחומה מכונה נוספת להעתקת מסמכים.

כשבועיים לאחר חתימת החוזה כתבה מנהלת בית הספר לגזבר המועצה, בין היתר, כדלקמן: "מכונת הצילום תופעל לחצי שנה ניסיון. כמו כן, תוכנס מכונת צילום קטנה יותר, שתחליף את מכונת הצילום הקיימת... אנו מבקשים את אישורך למכתב זה". משרד מבקר המדינה מצייין, כי דברי המנהלת לא עלו בקנה אחד עם מה שנקבע בחוזה. על אף זאת, לא פעל הגזבר לבירור העובדות ולא השיב למנהלת על מכתבה הנידון.

באוגוסט 1997 פנה עורך הדין של החברה למועצה והודיע, כי נודע לחברה שהמועצה הכניסה לבית הספר מכונת צילום נוספת, ובכך הפרה את החוזה עם החברה. מן המסמכים עולה, כי באוקטובר 1997 שילמה המועצה לחברה סך של כ- 19,000 ש"ח בגין ביטול החוזה עימה.

משרד מבקר המדינה העיר, כי השתלשלות העניינים בין המועצה לבין הנהלת בית-הספר גרמה למועצה, בסופם של דברים, להוצאות מיותרות.

3. מכרז גינון: בנובמבר 1997 ערכה המועצה מכרז לביצוע עבודות גינון, כגון חורשות, גנים וגינות בתי-ספר, לשנת 1998; הצעות המחיר התייחסו ליחידת שטח של דונם אחד. בנספח למכרז ביקשה המועצה מן המשתתפים הצעות מחיר גם עבור עבודות נוספות, שאינן כלולות באחזקה השוטפת, כגון: הספקה של עצים ושתילתם, הספקת צינורות השקיה והנחתם והספקת אדמת גן ופיזור. הצעות המחיר בנספח למכרז התייחסו למטר מרובע אחד או על פי יחידה אחת, לפי העניין. למכרז הגישו הצעותיהם ארבעה משתתפים; אחד מתוכם תושב היישוב, והוא זכה במכרז. הזוכה ביצע עבודות גינון בשנים קודמות; וב- 1997 קיבל עבורן 268,000 ש"ח.

בעת ניתוח הצעות המחיר של משתתפי המכרז היו ברשות חברי ועדת המכרזים נתונים על גודל השטחים, שבהם היו אמורות להתבצע עבודות האחזקה השוטפות, אך לא היו בידיהם נתונים אודות היקף העבודות המיוחדות שבכוונת המועצה לבצע.

משרד מבקר המדינה העיר, כי בשיטת החישוב של חברי הוועדה אין משום ערובה, שההצעה אשר נבחרה הינה אמנם הזולה ביותר, זאת משום שלא ניתן היה לדעת אל נכון את ההיקף הכספי של העבודות המיוחסות. ואכן נמצא, כי בהצעת המחיר של חברה אחרת היה התעריף עבור עבודות אחזקה שוטפת זול יותר מההצעה של החברה הזוכה.

לנושא זה התייחס, בין היתר, גם היועץ המשפטי של המועצה במכתבו למועצה מסוף דצמבר 1997, כדלקמן: "זהו מכרז שכלל לא ניתן לבדיקה, ועל כן לא מובנת לי החלטת הוועדה".

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על המועצה להעריך את היקף העבודות הנוספות, שאינן כלולות באחזקה השוטפת, כדי להבטיח את בחירת הספק הזול ביותר.

רישוי עסקים

על פי חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968, שהוחל לפי התקנון על המועצות המקומיות באזור, בשינויים המתחייבים, לא יעסוק אדם בעסק טעון רישוי בתחום מועצה מקומית, אלא אם יש בידו רישיון, בהתאם לכללים ולתנאים.

בינואר 1998 פעלו ביישוב כ-20 בתי עסק וחנויות. בביקורת נמצא, כי הללו פעלו כולם ללא רישיון עסק, וכי המועצה לא פיקחה עליהם כלל. לדעת משרד מבקר המדינה, על המועצה לפעול לאלתר בעניין רישוי עסקים, כדי להבטיח בתחומה, בין היתר, תנאי תברואה ובטיחות הולמים.

פיקוח על הבנייה

חוק תכנון ערים, כפרים ובניינים, מס' 79, לשנת 1966, כפי שתוקן בצו בדבר חוק תכנון ערים, כפרים ובניינים (יהודה והשומרון) (מס' 418), התשל"א-1971, קובע את פעולות הפיקוח על הפיתוח והבניינים וההתראות על חריגות בנייה ועל הבנייה ללא היתר ואת הפעולות שניתן לנקוט בעקבותיהן.

באוגוסט 1997 הפסיק המפקח על הבנייה במועצה את עבודתו, לאחר שנת עבודה אחת, ומאז ועד מועד סיום הביקורת לא אוישה המשרה. ראש המועצה והמהנדס מסרו בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה במאי וביוני 1998, כי המועצה פרסמה מספר מכרזים להעסקת מפקח על הבנייה, אך עד כה לא עלה בידה לאייש את המשרה.

במהלך הביקורת מסר מהנדס המועצה לצוות הביקורת, כי ביישוב קיימות חריגות בנייה בהיקף נרחב, וכי אי העסקתו של פקח פגעה באופן חמור בטיפול המועצה בחריגות בנייה ביישוב.

ב-1996 שיגרה ועדת התכנון והבנייה המקומית 31 התראות על חריגות בנייה ועל בנייה ללא היתר בנייה. נמצא, כי ברוב המקרים לא קיימה המועצה מעקב שיטתי אחר התראות אלו ועל הפעולות שננקטו בעקבותיהן.

בעקבות הערת משרד מבקר המדינה, בדקה המועצה מה עלה בגורלן של התראות אלו. המועצה הודיעה למשרד מבקר המדינה ביולי 1998, כדלקמן: ב-12 מקרים מכלל 31 ההתראות מדובר

בבניית מחסנים, שלגבי חלקם הגישו הבעלים בקשות להיתר; כיוון שהוועדה המקומית יזמה תכנית כוללת לבינוי מחסנים, הקפאה המועצה את הטיפול בחריגות אלו. בתשעה מקרים הוגשו תביעות משפטיות או ניתנו היתרי בנייה, לאחר שהמבקשים הגישו תכניות לשינויים. שמונה מקרים, שעניינם תוספות בנייה, לא טופלו; ולגבי שני מקרים לא ידוע למועצה מה עלה בגורלם.

ב- 1997, בעיקר בתקופת העסקתו של פקח הבנייה, שיגרה ועדת התכנון והבנייה 27 התראות על חריגות בנייה, ולאחר מכן, משלא נענו החורגים להתראות, העבירה המועצה את הטיפול בעניינם ליועץ המשפטי, כדי לקבל צו הפסקת עבודה ולהמשיך טיפול על פי הנדרש. במועד סיום הביקורת לא היו בידי המועצה נתונים כלשהם בדבר המשך הטיפול.

"עמותת הזית"

1. חוב ארנונה: בתקנון נקבע, כי הממונה יקבע בכללים את סוגי הנכסים וכן את אופן חישוב שטחו של נכס, קביעת שימוש, מקומו וסיווגו לעניין הטלת ארנונה כללית. על פי הכללים, אדמת בניין הינה כל קרקע בתחום המועצה שאינה בניין ולא שטח קרקע, שעיקר שימושו הוא עם הבניין וחצר, או כגינה, או בכל צורה אחרת, ולא אדמה חקלאית ולא קרקע תפוסה; המחזיק באדמת בניין חייב בתשלום מסים מיום שהוקצתה לו הקרקע או מיום החזקה בפועל על הקרקע.

במאי 1995 חתם הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש באזור יהודה והשומרון על חוזה פיתוח עם "עמותת הזית", עמותה לשיכון, רווחה ודת (להלן - העמותה). בהתאם לחוזה, הוקצו לעמותה מגרשים בשטח של 76,518 מ"ר להקמת 268 יחידות דיור באזור גבעת הזית שביישוב.

על פי חוזה הפיתוח, ערכו הכספי של השטח ביום אישור העסקה היה 16.38 מיליון ש"ח, ודמי השימוש המהווים שעל העמותה לשלם עבור תקופת החכירה היו כ- 1.8 מיליון ש"ח - המהווים כ- 11% משומת השטח.

בחוזה הפיתוח נקבע, בין היתר, כי העמותה מתחייבת "לשלם במועדם את כל המסים הממשלתיים, העירוניים והאחרים; ארנונות, תשלומי חובות למיניהם וכל מסי הפיתוח ואגרות הפיתוח מכל סוג שהוא..." כן נקבע, כי לאחר חתימת החוזה על ידי שני הצדדים, יהיה תוקפו של החוזה מתאריך אישור העסקה בתחילת ינואר 1995.

המועצה שלחה לעמותה הודעות דרישה לתשלום עבור ארנונה החל ממאי 1995, מועד חתימת החוזה. בתחילת יוני 1997 דנה המועצה בעניין חובותיה של העמותה, שהסתכמו עד דצמבר 1996 בכ- 780,000 ש"ח. המועצה החליטה, כי העמותה תישא בתשלומי המסים עבור אדמת בניין לתקופה שממאי 1995 ועד סוף דצמבר 1996 רק עבור השטחים שלגביהם ניתן היתר בנייה על פי תכנית בניין ערים, וזאת בסך של 56,000 ש"ח. את יתרת החוב, שהסתכם ב- 724,147 ש"ח, החליטה המועצה למחוק.

משרד מבקר המדינה העיר, כי החלטת המועצה כאמור, אינה עולה בקנה אחד עם הוראות המועצה בדבר ארנונה, המחייבת תשלום עבור אדמת בניין כהגדרתה בהוראה, ולא רק עבור קרקע שלגביה ניתן היתר בנייה. מתחשיב שעשתה מחלקת הגבייה במועצה לבקשת צוות הביקורת עולה, כי אילו נהגה המועצה בעניין זה כמתחייב מהוראות הארנונה, הייתה צריכה המועצה לגבות מן העמותה עד דצמבר 1997 סך של

כ- 1.15 מיליון ש"ח, לא כולל החוב עבור מסי ארנונה על השטחים, שלגביהם ניתן היתר בנייה, כאמור.

2. חוב חש"מ: כחודשיים לאחר חתימת החוזה בין העמותה לבין הממונה, באוגוסט 1995, הקצתה העמותה כ- 3.5 דונם בתחום השטח בגבעת הזית למגורי 15 משפחות. מאותו מועד ועד סיום הביקורת מתגוררות משפחות אלו במגורונים.

עם תחילת האכלוס של אתר המגורונים החליטה המועצה לשכור גנרטור ולספק ממנו חשמל לצריכת התושבים במקום. המועצה שילמה עבור שכירתו והפעלתו כ- 200,000 ש"ח. לאחר חיבור אתר המגורונים לרשת החשמל, באוקטובר 1996, החלה המועצה לשלם לחברת החשמל, במרוכז, עבור כל צריכת החשמל הכוללת של האתר.

רק באפריל 1996 החלה המועצה, מדי חודש, לחייב את התושבים עבור צריכת החשמל שצרכו. בחודש זה אף שלחה להם המועצה דרישה לתשלום עבור השימוש שעשו בחשמל מאוגוסט 1995 עד אותו מועד. תושבי המגורונים לא נענו כלל לדרישות אלה.

בפברואר 1997 החליטה המועצה לפטור את משתכני אתר המגורונים מכל תשלום עבור השימוש שעשו בחשמל, וזאת לתקופה של כחמישה חודשים, מאוגוסט 1995 ועד סוף דצמבר 1995. המועצה גם קבעה, כי תושב אשר לא ישלם עבור שימוש בחשמל לתקופה שמינואר 1996 ואילך, יבוטל לגבי הפטור מתשלום, שניתן עבור החודשים הקודמים, כאמור. בינואר 1998 החליטה המועצה להרחיב למפרע את הפטור מתשלום בשנה נוספת, מינואר 1996 עד דצמבר 1996.

לדעת משרד מבקר המדינה, לא היה על המועצה לשלם מקופתה עבור חשבונות חשמל של תושבים.

משק לשעת חירום (מל"ח)

באוקטובר 1970 פרסם מטה מל"ח ארצי, שליד ועדת מל"ח העליונה, קובץ הנחיות "תכנון, ארגון ותפעול ברשות המקומית". על פי ההנחיות, ועדת מל"ח מקומית הינה גוף המופקד על קידום ההכנות של המשק האזרחי לשעת חירום בתחום האחריות של הרשות המקומית.

בתחילת יולי 1997 קיים ראש מטה ועדת מל"ח במחוז ירושלים ואזור יהודה והשומרון ביקורת כוננות של ועדת מל"ח במועצה. בעקבות אותה ביקורת כתב ראש המטה המחוזי לראש המועצה, כי "מרבית חברי ועדת מל"ח של המועצה לא הגיעו בזמן או לא הגיעו כלל... זו פעם שנייה שאנו עדים לתופעה שכזו...". במכתבו מפרט קצין המטה המחוזי את עיקרי ממצאי הביקורת, כדלקמן: ישיבות ועדת מל"ח אינן מתקיימות כנדרש; המועצה לא הוציאה לחברי הוועדה כתבי מינוי; חלק מחברי הוועדה אינם בקיאים בתיק הנושא, שעליו הם מופקדים; לא התקיימו תרגולות לשעת חירום. עם זאת ציין ראש המטה, כי המועצה מוכנה באופן חלקי לאירועים בשעת חירום.

משרד מבקר המדינה העלה, כי עד ינואר 1998 טרם הוציאה המועצה לחברי הוועדה כתבי מינוי, וכי זה מספר שנים המועצה אינה מקפידה על קיום ישיבות ועדת מל"ח, אחת לשלושה חודשים, כנדרש.

משרד מבקר המדינה העיר, כי הקפדה על קיום ישיבות ועדת מל"ח הייתה מאפשרת לכל בעלי התפקידים ולממונים במערך מל"ח לדון באופן ענייני בכל קשת הנושאים שעליהם מופקדת

ועדת מל"ח. בעקבות הערת הביקורת, התקיימה בפברואר 1998 ישיבה של ועדת מל"ח במועצה, והשתתפו בה ראש המועצה וחברי הוועדה.

ראש המועצה מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 1998, כי המועצה פעלה לשיפור פני הדברים, וכי בביקורת שערך בסוף אפריל 1998 ראש מטה ועדת מל"ח במחוז ירושלים ואזור יהודה והשומרון נקבע, בין היתר, כי המועצה עשתה הכנות מקיפות לקראת הביקורת, וכי התוצאות מצביעות על רמת מוכנות טובה של המועצה לשעת חירום.

אבטחה

1. שמירה ביישוב: באוגוסט 1994 התקשרה המועצה, לאחר שקיימה מכרז, עם חברה לקבלת שירותי אבטחה ביישוב. בחוזה נקבע, כי הוא יהיה בתוקף עד סוף אוגוסט 1995, וכי המועצה תהיה זכאית, בהסכמת החברה, להאריך את ההתקשרות לתקופה שעד סוף אוגוסט 1996; וכך אכן היה. באוגוסט 1996 החליטה המועצה, באישור הממונה, להמשיך ולהעסיק את החברה שנה נוספת. עם תום החוזה נערך מכרז באוגוסט 1997, ואותה חברה זכתה שוב. ב- 1996 שילמה המועצה לחברה כ- 1.2 מיליון ש"ח, וב- 1997 כ- 1.5 מיליון ש"ח.

מחלקת הביטחון במועצה קיימה ביקורות שוטפות על פעילותה של חברת השמירה והממצאים הועברו לידיעת החברה. ממצאי הביקורות העלו, כי במרוצת כל תקופת העסקתה אירעו תקלות חמורות, חוזרות ונשנות, באבטחת היישוב ומוסדותיו: במקרים רבים נעדרו שומרים במוסדות החינוך; לא התבצעו משימות סיור; שומרים זנחו את משמרתם; שומרים חדשים התייצבו למשמרתם ללא הכשרה מתאימה; שומרים ביצעו משמרות בהיקף שחרג מן המכסה המותרת על פי נוהלי האבטחה של הצבא; שומרים הופיעו למשמרתם ללא נשקם; ומשימות אבטחה התבצעו בכלי רכב לא תקינים ובחוסר ציוד מתאים. נוכח הממצאים הנ"ל החליטה המועצה בחודשים מארס 1996 ועד יוני 1996 לקנוס את חברת האבטחה בגין אי-ביצוע משימות שונות בתחום האבטחה, כפי שהוסכם בחוזה ההתקשרות ביניהן, בסכום כולל של כ- 9,400 ש"ח.

למרות זאת, החליטה המועצה באוגוסט 1996, באישור הממונה, להעסיק את החברה שנה נוספת. בספטמבר 1996 כתב מנהל מחלקת הביטחון לחברה, כי מלאו שנתיים לעבודתה, והיא עמדה בכבוד במרבית המשימות שהוטלו עליה. הוא הוסיף, כי ישמח להמשיך ולעבוד עם החברה.

משרד מבקר המדינה העיר, כי נוכח התקלות שהתגלו בפעילות החברה, תמוה המכתב ותמוהה העובדה שהמועצה החליטה להאריך את החוזה איתה.

2. דרכי ביטחון: במהלך 1996 פרצה המועצה דרכים היקפיות ביישוב, במטרה לאפשר לגורמי הביטחון ביישוב לבצע סיורים מזוינים סביבו.

מן המסמכים עולה, כי המועצה ביצעה את הדרך ההיקפית רק בחלקים מסוימים, שלא על פי התוואי הקבוע בצו של המפקד הצבאי באזור.

3. בטיחות: באפריל 1997 ערך יועץ הבטיחות של משרד החינוך במחוז ירושלים ביקורת בטיחות בשישה מוסדות חינוך ביישוב. בתחילת מאי 1997 העביר ממונה הבטיחות במשרד החינוך למועצה את דוחות הביקורת, וביקש לתקן את הליקויים ולדווח לו. מנהל מחלקת הביטחון העביר מיד את הממצאים לראש המועצה, וציין, כי "מרבית הליקויים הינם קריטיים ויש לתקנם לאלתר".

בספטמבר 1997 ערך היועץ הנ"ל ביקורת גם בבית-ספר ממלכתי ובגן ילדים ביישוב, שלא נבדקו באפריל 1997. ב- 1.10.97 קיבלה המועצה דיווח על ליקויי הבטיחות שנמצאו במהלך הביקורת. הממונה על הבטיחות במשרד החינוך ביקש להורות על תיקון הליקויים, ולהשיב לו לא יאוחר מ- 1.12.97.

משרד מבקר המדינה העלה, כי שנה מאוחר יותר, במועד סיום הביקורת, ינואר 1998, לא דאגה המועצה לתקן את הליקויים הבטיחותיים שהועלו באפריל ובספטמבר 1997 ולדווח בהתאם למשרד החינוך.

א פ ס נ א ו ת

בכללי המועצות המקומיות (קניות ומחסנים) נקבע, כי המועצה תמנה אפסנאי לקניות טובין, לאחסנתם ולשמירה עליהם.

1. נמצא, כי עד מועד סיום הביקורת לא מינתה המועצה אפסנאי. קניין המועצה עסק בפועל גם בניהול המחסן ובניפוק ציוד משרדי, דבר שאינו עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקינים.

2. כמו כן נמצא, כי המועצה אחסנה את הציוד בשלושה מקומות נפרדים, שניים מהם מחוץ לבניין המועצה. בנוסף, לא ניהלה המועצה רישום של הטובין הנכנסים; פריטי ציוד, כולל כלי עבודה, סופקו ללא שוברי הנפקה; והמועצה לא ניהלה רישום של המלאי, כנדרש. משרד מבקר המדינה העיר, כי במצב הקיים לא ניתן לעקוב אחר הציוד שהונפק מהמחסן וכמותו, לא ניתן לבצע ספירת מלאי במחסנים ולא ניתן לעמוד על מחסור בציוד ועל הסיבות לכך.

3. אינוונטר: המועצה לא ניהלה רישומים של המיטלטלין בני הקיימא (אינוונטר) השייך לה; המועצה לא טיפלה ולא רשמה פריטי ציוד שהוגדרו כבלאי. רק סמוך למועד סיום הביקורת, ינואר 1998, החלה המועצה ברישום האינוונטר. ביוני 1998 מסר ראש המועצה למשרד מבקר המדינה, כי המועצה כבר השלימה את הרישום.

*

המועצה סיפקה לתושבי היישוב שירותים ברמה נאותה, בעיקר בתחומי החינוך והתרבות. עם זאת, על המועצה להקפיד על תכנון וביצוע נאותים של סעיפי התקציב, ועל ביצוע מכרזים בהתאם להוראות; להקפיד על הענקת תמיכות כספיות למוסדות שונים ביישוב רק כנגד כל המסמכים, כמתחייב מן הנהלים, ולפקח על מילוי התנאים למתן התמיכות; על המועצה למנות מחסנאי ולדאוג לניהול מחסן המועצה ולפיקוח הולם על ציוד המועצה; כמו כן, עליה לפקח כהלכה על הבנייה בתחומה, שומה עליה לשגר התראות לתושבים שביצעו חריגות בנייה, ולקיים מעקב שיטתי אחר הטיפול בהתראות - הכל כדי למלא את הוראות החוק.

המועצה האזורית גוש עציון

המועצה האזורית גוש עציון (להלן - המועצה) הוקמה בשנת 1979 על פי צו בדבר ניהול מועצות אזוריות (יהודה והשומרון) (מס' 783), התשל"ט-1979, שהוציא מפקד האזור. חבריה מונו באותה שנה על ידי הממונה על היישובים הישראליים ביהודה והשומרון (להלן - הממונה). הכללים שעל פיהם צריכה המועצה לפעול, קבועים בתקנון המועצות האזוריות (יהודה והשומרון), התשל"ט-1979 (להלן - התקנון). שטח המועצה משתרע על כ- 60,000 דונם ובתחומה מתגוררים כ- 8,200 איש ב- 14 יישובים, כדלקמן: אלון שבות, אלעזר, בת עין, הר גילה, כפר עציון, כרמי צור, מגדל עוז, מעלה עמוס, מצד, נוה דניאל, נוקדים, קדר, ראש צורים ותקוע. הבחירות האחרונות במועצה התקיימו ביולי 1994; נבחרו ראש מועצה ו- 16 חברי מועצה. במועצה מכהן סגן ראש מועצה אחד בשכר.

הביקורת האחרונה במועצה נערכה בשנת 1982 וממצאיה פורסמו בדוח שנתי 32 (עמ' 708).

בחודשים נובמבר ו-דצמבר 1998, לסירוגין, ערך משרד מבקר המדינה בדיקה במועצה האזורית גוש עציון. נבדקו, בעיקר, תקציב המועצה, גביית מסים, משכורות, ועדות המועצה, ענייני כוח אדם, מכרזים, מחסן המועצה, ביטחון ורישוי עסקים.

יש לציין, כי ניהול המועצה האזורית גוש עציון נמצא תקין. עם זאת הועלו מספר ליקויים, שיפורטו בהמשך.

ענייני כספים

תקציב להלן בטבלה תקציב המועצה וביצועו בשנת 1997 (באלפי ש"ח):

תקציב	ביצוע	תקבולים	מהתקציב	ביצוע	לעומת תקבולים
42,162	45,563	45,626	108%	99.9%	

תקציב המועצה לשנת 1998 היה כ- 46.86 מיליון ש"ח.

על פי התקנון, על ראש המועצה להגיש את הצעת התקציב למועצה לא יאוחר מחודשיים לפני תחילתה של שנת הכספים שאליה מתייחסת ההצעה; המועצה תחל בדיון בהצעת התקציב לא יאוחר משבועיים מיום הגשתה, ותאשר אותה, בשינויים או ללא שינויים, עד יום תחילתה של שנת הכספים שאליה מתייחסת ההצעה.

הביקורת העלתה, כי המועצה לא מילאה אחר הוראות אלה: ראש המועצה הגיש למועצה את הצעת התקציב של שנת 1997 רק באוגוסט 1997, והמועצה אישרה אותו באותו חודש. באפריל 1998 הגיש ראש המועצה את הצעת התקציב ל- 1998, והמועצה אישרה אותו במאי 1998.

במארס 1999 מסר ראש המועצה למשרד מבקר המדינה, כי לא ניתן היה להכין את התקציב במועד, מאחר שההנחיות להכנת התקציב מגיעות ממשרד הפנים לקראת חודש יוני. עוד מסר ראש המועצה, כי כל עוד לא אושר התקציב, פעלה המועצה על פי הוראות התקנון בעניין זה,

ולפיהן הוציאה כל חודש מתקציבה סכום השווה לחלק השנים-עשר מן התקציב השנתי הקודם.

ביוני 1999 מסר הממונה למשרד מבקר המדינה, כי אישר את תקציב המועצה לשנת 1997 בינואר 1998, ואת תקציב 1998 אישר באוקטובר 1998.

מבקר המדינה העיר למשרד הפנים ולרשויות מקומיות כבר בדוחות ביקורת קודמים¹, כי אישור תקציב הרשות המקומית באיחור רב גורע ממשמעות התקציב כמסגרת מחייבת לביצוע תקין של פעילות הרשות המקומית, ופוגע בכושר הבקרה על פעולותיה התקציביות.

דוח חודשי

על פי כללי המועצות האזוריות (הנהלת חשבונות) (יהודה והשומרון), התשנ"א-1991, על הגזבר להכין עד ה-25 בכל חודש דין וחשבון חודשי מצטבר לגבי החודש שחלף, שיוגש לראש המועצה; בדין וחשבון החודשי יפורטו לגבי כל סעיף של תקבול ותשלום בתקציב המאושר לאותה שנה, סך כל הסכומים שהתקבלו או ששולמו בחודש שחלף, וסך כל הסכומים של התקבולים והתשלומים האמורים מתחילת שנת הכספים עד סוף החודש שחלף.

הביקורת העלתה, כי גזבר המועצה לא מילא אחר הוראות התקנון בעניין זה ולא הכין דוח חודשי, כנדרש. ראש המועצה מסר למשרד מבקר המדינה במארס 1999, כי המועצה תפעל לאלתר לתיקון הליקוי.

גביית ארנונה

להלן נתוני גביית הארנונה במועצה לשנים 1996 ו-1997 (באלפי ש"ח):

שנה	סכום לגבייה	גבייה בפועל	שיעורי הגבייה
1996	2,764	2,503	90.5%
1997	3,608	3,314	91.8%

הטבלה דלעיל אינה כוללת יתרות חוב למועצה משנים קודמות. בשנת 1996 הסתכמו חובות אלו בכ- 483,000 ש"ח, ובשנת 1997 בכ- 533,000 ש"ח. שיעור הגבייה של המועצה עבור ארנונה מהסכום הכולל לגבייה (כולל יתרות פיגורים) היה בשנת 1996 85%, ובשנת 1997 87%.

תמיכה בעמותות

במאי 1985 פורסם ב"רשומות" נוהל למתן תמיכות על ידי רשויות מקומיות, שהכינה ועדה בין-משרדית בראשות היועץ המשפטי לממשלה (להלן - הנוהל). הנוהל בא להסדיר את מתן התמיכות על ידי רשויות מקומיות לגופים הפועלים בתחומיהן.

בנוהל נקבע, כי ראש הרשות המקומית יטיל על עובד המועצה לפקח על מילוי התנאים למתן התמיכה ועל השימוש בתמיכה שניתנה, וכי ימונה אחראי מקצועי בתחום עיסוק הגוף הנתמך, שיוכל להעריך מבחינה מקצועית את פעילות אותו גוף.

1 לאחרונה ברוח שנתי 45, עמ' 804; ברוח שנתי 46, עמ' 940; וברוח שנתי 47, עמ' 1022.

בשנים 1997 ו-1998 תמכה המועצה במספר גופים, כדלקמן (באלפי ש"ח):

שם הגוף הנתמך	1997	1998
מועצת יש"ע	80	50
מופ"ת ביהודה	55	45
כרמית - מחקר ופיתוח חקלאי	28	30
ישיבת "שבות ישראל"	100	100
מרכז "יודאיקה"	-	30
ס"ה	263	255

הביקורת העלתה, כי ראש המועצה לא מינה עובד מועצה לפקח על מילוי התנאים למתן תמיכות ועל השימוש בתמיכות שניתנו, וכן לא מונה אחראי מקצועי בתחום עיסוק הגופים הנתמכים.

הקרן לפיתוח גוש עציון

המועצה הקימה בשנת 1997 את הקרן לפיתוח גוש עציון (להלן - הקרן), עמותה שמשרדיה שוכנים בבניין המועצה, ושמטרתה לגייס תרומות לפיתוח יישובי גוש עציון. בשנת 1998 גייסה הקרן תרומות בסך של כמיליון ש"ח. נמצא, כי המועצה משלמת את משכורתה של מנהלת הקרן, וכן מספקת לקרן שירותי משרד ללא תשלום. בשנים 1997 ו-1998 הסתכמה עלות השכר של מנהלת הקרן בכ- 109,000 ש"ח לשנה.

משרד מבקר המדינה העיר, כי תשלום משכורת מקופת המועצה למנהלת הקרן אינו תקין, ועל המועצה לחדול מכך. ראש המועצה הודיע למשרד מבקר המדינה בעקבות הביקורת, כי המועצה תחדל לשלם את שכרה של מנהלת הקרן.

מינהל ומשק

כוח אדם

התקנון קובע, כי לא יתמנה אדם עובד מועצה אלא לאחר שרופא, או ועדה של רופאים שמינתה המועצה, קבעו שהוא כשיר מבחינה רפואית לשרת במשרה הנידונה. כמו כן קובע התקנון, כי מינוי עובד מועצה יהיה בכתב, חתום בידי ראש המועצה וגזברה. קובץ נוהלי עבודה בשלטון המקומי של מרכז השלטון המקומי בישראל קובע, בין היתר, כי מועצה צריכה להחתים את עובדיה על טופס שמירת סודיות, וכן להעריך את עבודתם של עובדיה אחת לשנה על גבי טופס הערכת עובד. באוגוסט 1997 העסיקה המועצה כ- 310 עובדים, במשרה מלאה או חלקית, בהיקף כולל של 204 משרות.

בבדיקה של כמחצית התיקים האישיים של עובדי המועצה עלה, כי המועצה לא ביצעה בדיקות רפואיות לעובדיה לפני קבלתם לעבודה, ולא הוציאה להם כתבי מינוי בחתימת ראש המועצה והגזבר. עוד עלה, כי המועצה לא החתימה את העובדים על טפסים של הצהרה על סודיות, ולא מילאה טפסים של הערכת עובד.

ראש המועצה מסר למשרד מבקר המדינה במאוס 1999, כי המועצה כבר החלה בתיקון ליקויים אלה, וכי זה כשנה היא מבצעת בדיקות רפואיות לעובדים חדשים.

מחסן וקניות

על פי כללי המועצות האזוריות (קניות ומחסנים) (יהודה והשומרון), התשמ"ו-1986, "ראש המועצה יקבע את העובדים הרשאים לחתום על תעודת היציאה המשמשת גם כדרישה לטובין מהמחסן". נמצא, כי ראש המועצה לא קבע את העובדים הרשאים לחתום על תעודת יציאה מהמחסן, ובפועל נהג המחסנאי לנפק ציוד למנהלי מחלקות, לגננות ולאחרים.

ראש המועצה הודיע למשרד מבקר המדינה במאוס 1999, כי בעקבות הערת הביקורת כבר הסמיך עובדים לעניין זה.

התקשרויות עם ספקים

על פי כללי המועצות המקומיות (מכרזים) (יהודה והשומרון), התשנ"ב-1992, רשאית מועצה אזורית להתקשר בחוזה להזמנת טובין או לביצוע עבודה בסכום העולה על 47,700 ש"ח אך אינו עולה על 238,600 ש"ח (נכון למאוס 1998), במכרז שאינו פומבי; מעל סכום זה המכרז חייב להיות פומבי.

הביקורת העלתה, כי במספר מקרים בשנים 1997 ו-1998 רכשה המועצה טובין בסכומים כוללים שנעו בין 65,000 ש"ח ל-251,000 ש"ח, ללא ביצוע מכרז.

עניינים מונציפאליים

ועדות

על פי התקנון, תכהנה במועצה, בין היתר, שתי ועדות: ועדת ביקורת וועדת קניות, שתבחר המועצה מבין חבריה. בנוסף, על המועצה לבחור ועדת משק לשעת חירום (להלן - ועדת מל"ח); ראש המועצה יהיה בתוקף משרתו יושב ראש ועדת מל"ח.

הביקורת העלתה, כי ועדת הביקורת נבחרה, אך לא התכנסה בשנים 1996-1998, וכי ועדת קניות לא מונתה עד מועד סיום הביקורת. כן עלה, כי עד נובמבר 1998 נהגה מחלקת הביטחון לטפל בענייני מל"ח; ועדת מל"ח הוקמה רק בתחילת אפריל 1998 ועד סמוך לסיום הביקורת, דצמבר 1998, לא התכנסה הוועדה כלל.

פיקוח על הוועדים המקומיים

לפי התקנון, על ועד מקומי להכין תקציב של הכנסה והוצאה לכל שנת כספים ולהגישו למועצה לאישור, לא יאוחר מיום 1 באוקטובר בכל שנה לשנת הכספים הבאה. כן נקבע בתקנון, כי אם לא הגיש הוועד תקציב במועד האמור, ולמרות דרישת המועצה לא הגישו עד ה-30 בנובמבר, תכין המועצה תקציב עבור הוועד, כדי להבטיח את קיום השירותים ההכרחיים ביותר לתושבי היישוב; המועצה תמסור בכתב לוועד את החלטותיה בדבר התקציב עד ליום 31 בדצמבר.

השירותים העיקריים שמספקים הוועדים המקומיים לתושבים הם בתחום אחזקה, תאורה, גינון, שמירה וכיבוי אש. בכל אחת מהשנים 1997 ו-1998 העבירה המועצה לוועדים המקומיים, לצורך פעילותם, סכום של 2.2 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה העלה, כי רק ארבעה ועדים מקומיים הגישו את תקציביהם למועצה לשנת 1997, וגם זאת באיחור ניכר. שאר הוועדים לא הגישו את תקציביהם לאותה שנה, וממילא לא קיימה המועצה דיונים בנוגע לתקציבים אלו. בשנת 1998 הגישו כל הוועדים המקומיים את תקציביהם למועצה באיחור ניכר, ולפיכך אישרה המועצה את תקציבי הוועדים המקומיים זמן רב לאחר המועד הקבוע בתקנון. ראוי להדגיש, כי בשנים אלה לא דרשה המועצה מהוועדים להגיש לה את תקציביהם עד 30 בנובמבר, ולא הכינה בעצמה את התקציבים, כנדרש בתקנון.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי באישור התקציבים באיחור יש כדי לפגוע בהליכים של בידוק ובקרה נאותים מצד המועצה על תקציבי הוועדים ועל ניצול הכספים שהיא מעבירה להם.

רישוי עסקים

לפי חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968, שהוחל, דרך התקנון, על המועצות האזוריות ביהודה והשומרון, "לא יעסוק אדם בעסק טעון רישוי, אלא אם יש בידו רשיון או היתר זמני לפי חוק זה ובהתאם לתנאיו".

בתחום המועצה פועלים כ-45 בתי עסק החייבים ברישוי עסקים. בעת עריכת הביקורת, דצמבר 1998, רק תשעה קיבלו רשיון עסק מהמועצה וכל היתר פעלו ללא רשיון מיום הקמתם.

ראש המועצה מסר למשרד מבקר המדינה במארס 1999, כי במאי 1998 החלה המועצה לפעול להסדרת רישוי עסקים בתחומה, וכבר פנתה בדרישה לכל בעלי העסקים להסדיר את נושא הרישוי.

איכות הסביבה

1. על פי צו בדבר שמירת ניקיון (יהודה והשומרון) (מס' 1162), התשמ"ו-1986, צריכה רשות מקומית לקבוע אתרים לסילוק פסולת בניין וגרוטאות רכב, בין בתחומה ובין מחוצה לו. אתרים אלו משמשים לאחסון גרוטאות לתקופה מוגבלת, עד לפינויים לצורכי מיחזור או לסילוק סופי בדרך אחרת שיאשר המשרד לאיכות הסביבה.

הביקורת העלתה, כי המועצה לא קבעה אתרים לסילוק פסולת בניין וגרוטאות רכב, כנדרש. בסיוור שערך צוות עובדי משרד מבקר המדינה בדצמבר 1998, נמצא ליד בניין המועצה אתר בלתי מוסדר לריכוז גרוטאות אשר פוגע בנוף ומהווה מטרד. במארס 1999 הודיע ראש המועצה, כי גרוטאות הרכב סולקו מהאתר.

2. מן המסמכים עלה, כי במרוצת 1998 הזרים קיבוץ ראש צורים לשטחים שבתחומו כ-100,000 מ"ק מי קולחין לא מטהרים. במהלך 1998 דרשה המועצה מהקיבוץ,

במסגרת טיפולה במתן רישוי עסק לרפת של הקיבוץ, לתקן את הליקוי. עד מועד סיום הביקורת לא הופסקה הזרמת מי הקולחין, המהווים סכנה לזיהום מי התהום באזור.

מרכיבי ביטחון

בעקבות הסכם אוסלו והיערכות כוחות צה"ל באיו"ש, החליט צה"ל על הקמת מרכיבי ביטחון ביישובים הישראליים באיו"ש, כגון, הקמת גדר היקפית ותאורה היקפית, פריצת דרך ביטחון והקמת שערים.

במהלך סיור של צוות משרד מבקר המדינה בדצמבר 1998 עלה, כי בשני יישובים לא הקימה המועצה גדר היקפית. ראש המועצה מסר, כי הסיבה לכך נעוצה בהתנגדות התושבים. כן נמצא, כי מספר קטעים בדרך הביטחון ההיקפית ביישוב בת עין הם בעלי שיפועים חדים הנושקים לפי תהום עמוקה; היעדר אמצעי בטיחות בשולי הדרך מהווה סיכון בטיחותי לכלי רכב הנוסעים במקום.

*

המועצה האזורית גוש עציון מעניקה לתושביה, בדרך כלל, שירותים ברמה טובה, תוך הקפדה על סדרי מינהל תקינים. עם זאת, נמצאו בביקורת מספר ליקויים - בעיקר בפעילות של ועדות המועצה, בביקורת המועצה על הוועדים המקומיים ובנושא רישוי עסקים - ועל המועצה לטפל בהם.

לדעת מבקר המדינה, יש להשלים את מרכיבי הביטחון ליישובים שבתחום המועצה, על פי הנחיות צה"ל.

המועצה האזורית מגילות

המועצה האזורית מגילות (להלן - המועצה), השוכנת בצפון ים המלח, הוקמה במאסר 1988 על פי צו בדבר ניהול מועצות אזוריות (יהודה והשומרון) (מס' 783), התשל"ט-1979, שהוציא מפקד אזור יהודה והשומרון. חברי המועצה מונו באותה שנה על ידי הממונה על היישובים הישראליים ביהודה והשומרון (להלן - הממונה). הכללים שעל פיהם צריכה המועצה לפעול קבועים בתקנון המועצות האזוריות (יהודה והשומרון), התשל"ט-1979 (להלן - התקנון).

שטח המועצה משתרע על כ- 750,000 דונם, ובתחומה מתגוררים כ- 870 תושבים בחמישה יישובים: קיבוץ אלמוג, קיבוץ בית הערבה, מושב ורד יריחו, קיבוץ מצפה שלם וקיבוץ קליה. הבחירות האחרונות למועצה התקיימו ביוני 1997; נבחרו תשעה חברי מועצה וראש מועצה. במאסר 1999 העסיקה המועצה 19 עובדים.

בתקופה פברואר ומארס 1999 ערך משרד מבקר המדינה, לראשונה, ביקורת במועצה. בעיקר נבדקו: ביצוע התקציב, גביית מסים, פיקוח על ועדים מקומיים, ועדות המועצה, ענייני כוח אדם, מכרזים, ענייני ביטחון, רישוי עסקים ותכנון ובנייה.

ענייני כספים תקציב להלן נתונים אודות התקציב הרגיל ותקציב הפיתוח של המועצה בשנים 1997 ו-1998 (באלפי ש"ח):

שנה	תקציב	ביצוע	הכנסות	תקציב פיתוח	ביצוע
1997	13,398	13,405	13,412	10,024	7,620
1998	13,488	13,744	13,751	19,109	19,258

מענקי משרד הפנים למועצה הסתכמו בשנת 1997 בכ- 6.6 מיליון ש"ח, ובשנת 1998 - בכ- 7.2 מיליון ש"ח.

בשנים 1997 ו-1998 לא נמצאו חריגות בשיעורים גבוהים בביצוע סעיפי התקציב; אך במספר סעיפי משנה של התקציב, כגון, פרסומים שונים, גנים ונטיעות, תכנון עיר, הוצאות בית-ספר יסודי והוצאות תרבות, נמצאו פערים של עשרות אלפי ש"ח בין התקציב לבין הביצוע, בשיעורים שנעו בין 41% ל-240%.

להלן פירוט של הכנסות המועצה בשנת 1997 (באלפי ש"ח):

מקור הכנסה	סכום
גביית מסים	2,878
שירותים מקומיים	563
העברות ממשרדי ממשלה	3,121
הכנסות אחרות	227
מענק משרד הפנים	6,623
ס"ה	13,412

גביית ארנונה

להלן נתוני הגבייה של הארנונה בשנים 1997 ו-1998 (באלפי ש"ח):

שנה	פוטנציאל גבייה	גבייה	שיעורי הגבייה
1997	2,328	2,018	86.7%
1998	2,350	2,231	94.9%

יתרת החובות למועצה בגין מסי ארנונה, משנת 1997 ומשנים קודמות, הסתכמה ב- 1.273 מיליון ש"ח, ובשנת 1998 ב- 1.092 מיליון ש"ח.

ראש המועצה מסר למשרד מבקר המדינה במאי 1999, כי עיקר חובות הארנונה למועצה משנים קודמות, כמיליון ש"ח, מקורם בחוב של מושב ורד יריחו, הנמצא בטיפול של משקם במסגרת "חוק גל", ועד לפסק המשקם, מנועה המועצה מלנקוט הליכי גבייה כלשהם לגבי חוב זה.

פיקוח על הוועדים המקומיים

על פי התקנון, "יכין ועד מקומי בהתאם להוראות הממונה, תקציב של הכנסה והוצאה לשנת הכספים ויגישו למועצה לאישור. התקציב יוגש למועצה לאישור לא יאוחר מיום 1 באוקטובר בכל שנה לשנת הכספים הבאה. לא הגיש הוועד תקציב במועד האמור, ולמרות דרישתה של המועצה לא הגישו עד 30 בנובמבר, תכין המועצה את תקציב הוועד, כדי להבטיח את קיום השירותים ההכרחיים ביותר לתושבי היישוב". בתקנון גם נקבע, כי "חשבונות ועד מקומי יבוקרו על ידי אדם שהתמנה לכך על ידי הממונה, והוא חייב להגיש לממונה ולמועצה דין וחשבון על פעולותיו הכספיות של הוועד".

השירותים העיקריים שמספקים הוועדים המקומיים לתושבים הם בתחומי האחזקה, התאורה והגינות. בשנת 1997 הקציבה המועצה לוועדים המקומיים סכום של מיליון ש"ח, ובשנת 1998 - כ- 2.5 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה העלה כדלקמן: המועצה לא קבעה אמות מידה לקביעת סכומי ההקצבות הכספיות לוועדים המקומיים; הוועדים המקומיים לא הגישו לאישור המועצה את תקציביהם השנתיים; המועצה לא דרשה מהוועדים המקומיים, שלא הגישו עד 1 באוקטובר את תקציביהם, להגישם לה; ומשלא הוגשו התקציבים עד 30 בנובמבר, לא הכינה אותם המועצה בעצמה; ברשות המועצה לא נמצאו דוחות על פעולותיהם הכספיות של הוועדים המקומיים.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי העובדה שהוועדים המקומיים אינם מגישים את תקציביהם לאישור המועצה ואינם מעבירים למועצה דוחות מבוקרים שלהם, יש בה כדי לפגוע בהליכים של בידוק ובקרה נאותים מצד המועצה על תקציבי הוועדים ועל ניצול הכספים שהיא מעבירה להם.

תמיכה בעמותות

בנוהל למתן תמיכות על ידי רשויות מקומיות (להלן - הנוהל), מוסדר מתן תמיכות על ידי רשויות מקומיות לגופים הפועלים בתחומיהן. בנוהל נקבע, בין היתר, כי בקשות לקבלת

תמיכות מרשות מקומית יידונו בוועדה מיוחדת באותה רשות (להלן - ועדת תמיכות), שאותה תמנה מועצת הרשות המקומית. על פי הנוהל, גוף המבקש לקבל תמיכה מרשות מקומית, יגיש לה בקשה בכתב על גבי טופס שנקבע לעניין זה. עליו לצרף לטופס הבקשה מסמכים הכוללים, בין היתר, את הדוח הכספי המבוקר של הגוף לשנה הקודמת. על פי התקנון, כל פרוטוקול של ועדת תמיכות יחתם באותה ישיבה, או בישיבה הבאה, על ידי יושב ראש הישיבה.

הביקורת העלתה, כי בשנים 1997 ו-1998 תמכה המועצה בשתי עמותות בסכום כולל של 265,000 ש"ח, בלי שקיבלה מהן את כל המסמכים הדרושים על פי הנוהל. כמו כן נמצא, כי פרוטוקולים של ועדת תמיכות לא נחתמו על ידי יושב ראש הוועדה, כנדרש.

כוח אדם ומינהל

כוח אדם

התקנון קובע, כי לא יתמנה אדם עובד מועצה אלא לאחר שרופא, או ועדה של רופאים שמינתה המועצה, קבעו שהוא כשיר מבחינה רפואית לשרת במשרה הנדרשת; מינוי עובד מועצה יהיה בכתב, חתום בידי ראש המועצה וגזברה. קובץ נוהלי עבודה בשלטון המקומי של מרכז השלטון המקומי בישראל קובע, בין היתר, כי מועצה צריכה להחתים את עובדיה על טופס שמירת סודיות, וכן לבצע אחת לשנה הערכה של עובדיה בטופס הערכת עובד.

מבדיקת כל התיקים האישיים של עובדי המועצה עולה, כי המועצה לא ביצעה בדיקות רפואיות לעובדיה לפני קבלתם לעבודה, ולא הוציאה להם כתבי מינוי בחתימת ראש המועצה והגזבר. עוד נמצא, כי המועצה לא מילאה טופסי חוות דעת לעובדים, ולא החתימה ארבעה עובדים על טופסי הצהרה על סודיות.

ועדות המועצה

על פי התקנון, יהיו למועצה ועדת הנהלה, ועדת מכרזים, ועדת ביקורת וועדת קניות, שתבחר המועצה מבין חבריה. כן נקבע בתקנון, כי בכל ישיבה של ועדה מועצת מועצה יש לרשום פרוטוקול שייחתם באותה ישיבה, או בישיבה הבאה, על ידי יושב ראש הישיבה. בנוסף לכך, צריכה המועצה לבחור ועדת משק לשעת חירום (להלן - ועדת מל"ח); ראש המועצה יהיה בתוקף משרתו יושב ראש ועדת מל"ח, וועדת ההנהלה.

בביקורת נמצא, כי במועצה לא פועלות כלל ועדת הנהלה וועדת קניות. ועדת מל"ח הוקמה לראשונה רק בסוף ספטמבר 1997. במאי 1999 מסרה המועצה למשרד מבקר המדינה, שהוועדה התכנסה בשנים 1997 ו-1998, אך לא נערכו פרוטוקולים של הישיבות.

ועדת מכרזים

על פי התקנון, תבחר המועצה מבין חבריה ועדת מכרזים קבועה, שתפקידה לבדוק הצעות מחירים המוגשות למועצה בעקבות פרסום מכרז, ולהמליץ לפני ראש המועצה על ההצעה שלדעת הוועדה ראויה לאישורו. בעניין ועדות המועצה נקבע בתקנון, כי רוב חברי הוועדה הם מניין חוקי בישיבותיה.

הביקורת העלתה, כי במספר מכרזים שקיימה ועדת המכרזים של המועצה בשנים 1997 ו-1998, לא השתתף מניין חוקי של חברי הוועדה, ובמקרים אחדים לא נכח אף אחד מחבריה. את ההחלטות באותם מכרזים קיבלו עובדי מועצה שאינם חברי ועדת המכרזים.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי המועצה חייבת להקפיד על הוראות התקנון בעניין מכרזים, ולהקפיד שבישיבות ועדת מכרזים יהיו נוכחים חברי הוועדה במניין חוקי מתאים.

עניינים מונציפאליים

רישוי עסקים

על פי חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968, שהוחל לפי התקנון על המועצות האזוריות באזור יהודה והשומרון, בשינויים המתחייבים, לא יעסוק אדם בעסק טעון רישוי בתחום מועצה אזורית, אלא אם יש בידו רישון, בהתאם לכללי התקנון ותנאיו.

במאוס 1999 פעלו בתחום המועצה 34 בתי עסק ובכללם מסעדות ואתרי נופש ותיירות. בביקורת עלה, כי רק לשניים מבתי העסק היה רישון עסק מטעם המועצה, וכל היתר לא סיימו את ההליכים הנדרשים לקבלתו. משרד מבקר המדינה מעיר, כי רישוי עסקים נועד להבטיח, בין היתר, תנאי תברואה ובטיחות הולמים בכל בתי העסק שבתחום המועצה. על המועצה לפעול להסדרת הנושא.

חוקי עזר

על פי התקנון, רשאית מועצה להתקין חוקי עזר בכל עניין שהיא חייבת או מוסמכת לטפל בו; הממונה רשאי לקבוע בהודעה, כי עבירה על הוראה פלוגית בחוק עזר של מועצה היא עבירת קנס.

בביקורת עלה, כי מאז הקמתה לא הפעילה המועצה את סמכותה בעניין זה, ולא התקינה בתחומה כל חוקי עזר.

ראש המועצה הודיע למשרד מבקר המדינה במאי 1999, כי היועץ המשפטי של המועצה כבר מטפל בהכנת שני חוקי עזר למועצה, בתחומי הביוב והניקיון.

תכנון ובנייה

תכנון ורישוי הבנייה באזור יהודה והשומרון מוסדרים בחוק תכנון ערים, כפרים ובניינים, מס' 79, לשנת 1966 (להלן - החוק), כפי שתוקן בצו בדבר חוק תכנון ערים, כפרים ובניינים (יהודה והשומרון) (מס' 418), התשל"א-1971. לפי הצו, התכנון והפיקוח על הבנייה ייעשו על ידי מועצת תכנון עליונה והוועדות המקומיות לתכנון ערים. ועדה מקומית לתכנון ערים מוסמכת, בין היתר, להוציא היתרי בנייה על פי תכניות קיימות ולפקח על בנייה בלתי חוקית.

החוק קובע, כי לאחר אישור תכניות המיתאר עבור הערים, יש להכין תכניות מפורטות לחלקים השונים של תכניות אלו. היתרי בנייה ניתן להוציא רק לאחר קיומה של תכנית מפורטת ובהתאם להוראותיה. החוק קובע, כי אין להתחיל בעבודה כלשהי או בשימוש כלשהו בקרקע, אלא לאחר קבלת היתר בנייה, שהוצאתו צריכה להיות כפופה לחוק ולתכניות המיתאר במקום.

משרד מבקר המדינה העלה כדלקמן:

בעשרה מקרים בשנים 1996-1998 הוגשו למועצה בקשות למתן היתרי בנייה, אך המועצה לא נתנה את ההיתרים, מאחר שהמבקשים לא מילאו את כל התנאים לקבלתם. בחלק מהמקרים נתנה המועצה היתרי בנייה במהלך העבודות, ובשאר המקרים לא ניתן היתר בנייה גם לאחר סיומן, והבנייה התבצעה אפוא ללא היתר. לא נמצא שהמועצה נקטה אמצעים להפסקת העבודות ולאכיפת החוק בנושא זה.

המועצה עצמה החלה באפריל 1998 בהקמת בניין מועצה חדש, וזאת ללא קבלת היתר בנייה; היתר בנייה לבניין המועצה ניתן רק בסוף ינואר 1999. בנוסף לכך, הציבה המועצה סמוך למשרדיה שני מבנים יבילים (כאלה שניתן להסיעם ממקום למקום) לשימושה, גם זאת ללא היתר בנייה.

לדעת משרד מבקר המדינה, העובדה שהמועצה לא הקפידה בעצמה על קבלת היתרי בנייה לצורך הקמה והצבה של מבנים לשימושה, כאמור, לא רק שהינה בלתי תקינה, אלא שהיא משמשת דוגמה שלילית לאחרים. חובה לה למועצה לפעול בנחישות בכל ענייני התכנון והבנייה שבתחומה, כמתחייב מן החוק.

איכות הסביבה

על פי צו בדבר שמירת ניקיון (יהודה והשומרון) (מס' 1162), התשמ"ו-1986 (להלן - הצו), תקבע רשות מקומית אתרים לסילוק פסולת בניין וגרוטאות רכב.

מנהל מחוז ירושלים במשרד לאיכות הסביבה דיווח במאי 1998 לראש המועצה על סיוע שמעניק משרדו לרשויות מקומיות בשנת 1998, בין היתר עבור פרויקטים של טיפול בפסולת ושמירה על ניקיון, שמבצעת רשות מקומית בתחומה; היקף הסיוע של המשרד לאיכות הסביבה נקבע על 50% מעלות הפרויקט. לצורך כך, התבקש ראש המועצה לדווח למשרד לאיכות הסביבה עד יוני 1998 על מפגעים בתחום המועצה ועל תכניות המועצה לתיקונם. בביקורת לא נמצא שראש המועצה השיב לאותה פנייה של המשרד לאיכות הסביבה.

ראוי לציין, כי ביוני 1998 ערך איגוד ערים יהודה לאיכות הסביבה סקר מזבלות בתחום המועצה. בסקר התגלו, במקומות שונים, מפגעים בתחום איכות הסביבה שלא טופלו, כדלקמן: קיבוץ אלמוג - מזבלה בשטח של כשני דונם; קיבוץ קליה - מזבלה בשטח של כחמישה דונם; קיבוץ מצפה שלם - מזבלה בשטח של כשישה דונם; אתר מצוקי דרגות - מזבלה בשטח של כשני דונם ונזילות גדולות של דלקים ושמנים מגנרטור; מושב ורד יריחו - אתר שפיכת פסולת ממגרשים הנמצאים בפיתוח.

משרד מבקר המדינה העלה, כי המועצה לא קבעה אתר לסילוק פסולת וגרוטאות. גם בתכנית המיתאר החדשה של המועצה לא נקבע אתר כזה, כמתחייב מן הצו. מן המסמכים עולה, כי בכל יישובי המועצה פועלות מזבלות המשמשות לסילוק פסולת תעשייה וגרוטאות; מזבלות אלו לא קיבלו היתרי בנייה והן מהוות, כל אחת בתחומה, מפגע סביבתי.

ראש המועצה הודיע למשרד מבקר המדינה במאי 1999, כי "פתרון הולם לסוגיית פסולת בניין וגרוטאות כרוך בהוצאה כספית גבוהה ביותר", וכי המועצה תוכל לטפל בסילוק המפגעים רק כאשר יעמדו לרשותה כל המשאבים הנדרשים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המועצה לקבוע אתר לסילוק פסולת וגרוטאות, לאכוף את הוראות הצו, ולטפל במפגעים בתחומה, אשר נוצרו עקב העובדה שהמועצה לא מילאה את חובתה בעניין זה. ראוי שהמועצה תבוא בדברים עם כל הגופים הממלכתיים המטפלים בענייני תיירות ואיכות הסביבה, כדי לטפל כהלכה במפגעים שבתחומה, ולצורך השגת המשאבים הכספיים הדרושים.

ביטחון

1. גדר ביטחון אלקטרונית ביישוב א': בינואר 1998 החליטה המועצה להקים גדר ביטחון אלקטרונית סביב יישוב א' בסך של 32,000 ש"ח, מכספי תקציב בלתי רגיל (להלן - תב"ר), שהמועצה הייתה אמורה לקבל ממשרד הביטחון. קודם לכן, בסוף 1997, בחנה המועצה הצעות מחיר של ספקים להקמת אותה גדר, ובחרה לביצוע העבודה באחת מהן.

בפברואר 1998 חתמה המועצה על חוזה עם משרד הביטחון, שבו נקבע כי המועצה תחל בביצוע העבודה ותמציא למשרד הביטחון מסמכים שונים להסדרת ההעברה של כספי התב"ר.

נמצא, כי במועד סיום הביקורת, סוף מארס 1999, עדיין לא התקשרה המועצה עם הספק שזכה במכרז, וגדר הביטחון לא הוקמה עדיין.

ראש המועצה כתב למשרד מבקר המדינה במאי 1999, כי המועצה לא הקימה את גדר הביטחון, מאחר שהספק חזר בו מהצעתו לביצוע העבודה, ודרש סכום גבוה בהרבה מן הסכום שהסכים עליו במכרז. ראש המועצה ציין, כי במאי 1999 פנתה המועצה שוב לאותו קבלן, מאחר שלדבריה אין רבים בתחומה, וכן פנתה לפיקוד העורף לביצוע העבודה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי חלפה תקופה של למעלה משנה מאז בחירת הספק, וגדר הביטחון לא הוקמה; רק לאחר הביקורת חידשה המועצה את טיפולה בנושא.

2. גדר היקפית ביישוב ב': בינואר 1996 ערכה המועצה חוזה עם משרד הביטחון, ועל פיו הוא התחייב להקציב למועצה סך של 107,640 ש"ח לגידור ולתאורה סביב יישוב ב', במסגרת הקמת מרכיבי ביטחון. בחוזה נקבע, כי המועצה מתחייבת להקים את מרכיבי הביטחון באמצעות קבלן שעמו תחתום על הסכם התקשרות, לפי תכניות ומפרטים טכניים שקבע פיקוד העורף. עוד נקבע בחוזה, כי המועצה מתחייבת שלא לבצע שינויים ותוספות כלשהם בעבודות, אלא אם כן קיבלה על כך אישור ממשרד הביטחון. בהסכם ההתקשרות בין המועצה לבין הקבלן שביצע את העבודות נקבע, בין היתר, כי תוקם גדר תלתלית בגובה של 1.80 מטר ובעלת כיפוף עליון או בעלת שיפוע.

בביקורת נמצא, כי בצדו המערבי של יישוב ב', בתוואי שאורכו כ- 150 מטר, הוחלפה גדר התיל ההיקפית בגדר רשת פשוטה בגובה של כ- 1.20 מטר, שניתן לחדור דרכה או מעליה בקלות רבה. המועצה לא ביקשה אישור ממשרד הביטחון לשינוי זה, וממילא לא קיבלה אותו.

צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה ביוני 1999, כי הגדר תוקנה.

מכללת "אבנת"

ביוני 1998 חתמה המועצה על חוזה עם חברה פרטית (להלן - החברה) להפעלת מכללה ללימודי רפואה משלימה ומחשבים (להלן - המכללה), באתר "אבנת" שבצפון ים המלח, אשר בעבר שימש היאחזות נח"ל.

בעלת זכויות החכירה באתר "אבנת" היא החטיבה להתיישבות בהסתדרות הציונית העולמית¹, והיא נתנה את הסכמתה למועצה לעשות שימוש באתר, על פי החוזה בין המועצה לבין החברה.

בחוזה נקבע, כי המועצה תעמיד לשימוש החברה את המבנים, המתקנים והתשתיות באתר, וכן ציוד וריהוט שיפורטו בנספח לחוזה. כל ציוד נוסף שיידרש להפעלת המכללה, יסופק על ידי החברה ועל חשבונה בלבד; עוד נקבע, כי המועצה מתחייבת לממן את הגירעון בתקציב המכללה בתנאים המפורטים בחוזה; החברה מתחייבת לשמור ולתחזק על חשבונה את כל המבנים, המתקנים והציוד. באוקטובר 1998 החלה החברה להפעיל את המכללה.

בביקורת עלה כדלקמן:

1. בסוף פברואר 1999 לא הייתה במועצה תכנית מיתאר לאתר "אבנת", והמועצה אף לא הגישה למועצת התכנון העליונה תכנית כזו לשם אישורה כנדרש.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי הפעלת המכללה על ידי המועצה באתר שלא נכלל בתכנית המיתאר, אינה עולה בקנה אחד עם הוראות החוק, ואינה יאה לרשות מוניציפאלית האמונה על שלטון החוק.

2. הביקורת העלתה, כי המועצה אישרה ב-1998 תב"ר בסך של 400,000 ש"ח להקמת מבנים נוספים ב"אבנת", בנוסף לאלו שהחברה קיבלה על פי החוזה. כן העלתה הביקורת, כי המועצה מימנה גם מתב"רים אחרים עבודות ורכישות ציוד למכללה, על פי צרכים שהתעוררו במהלך הזמן. עבודות ורכישות ציוד אלה הסתכמו, בהתאם לנתוני המועצה, בכ- 3.5 מיליון ש"ח.

מן האמור לעיל עולה, כי המועצה לא העריכה מראש את כל ההוצאות הכרוכות בפרויקט, והיא שילמה כספים מעבר למה שנקבע בחוזה, על פי דרישות שהתעוררו במהלך הקמת המכללה, כגון בניית מעונות סטודנטים, עבודות פיתוח ורכישת ציוד.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי המועצה החליטה על הקמת המכללה בלי שערכה מראש אומדן של ההשקעה הכספית הכוללת, על אף שאת מרביתה ניתן היה לצפות מראש; ותהליך קבלת ההחלטות במועצה בנוגע לפרויקט לא היה תקין. על המועצה להקפיד בעתיד על תכנון נאות של המשך השקעותיה בפרויקט זה.

1 בעניין הסיוע הממשלתי לפיתוח ההתיישבות החדשה באזורי יש"ע והגולן, ראו ברוח מבקר המדינה, שפורסם במאי 1999.

*

המועצה האזורית מגילות חולשת על שטח גיאוגרפי נרחב בחבל ארץ שהתברך באתרי תיירות, נופש ומרפא רבים, ואולם רק חמישה יישובים נמנים בשטח המועצה, ושיעור האוכלוסין בהם נמוך. על המועצה לפעול לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה ולתכנן צעדיה בקפידה, כדי שיהיה בידה להביא לכדי מיצוי הולם את פוטנציאל הפיתוח וההתיישבות באזור.

המועצה המקומית עמנואל

בפברואר 1985 הוקמה המועצה המקומית עמנואל (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 קבועים 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. בנובמבר 1989 התקיימו הבחירות הראשונות לראשות המועצה ולמועצה, והבחירות האחרונות התקיימו באוקטובר 1994. ראש המועצה שנבחר (להלן - ראש המועצה הקודם) הגיש לממונה את התפטרותו ביולי 1998. בספטמבר 1998 בחרה המועצה בסגן ראש המועצה לתפקיד ראש המועצה. שטח השיפוט של המועצה משתרע על כ- 17,000 דונם. במאי 1998 התגוררו ביישוב כ- 3,700 תושבים.

ממצאי הביקורת הקודמת, שנערכה בשנת 1993, פורסמו בדוח שנתי 44, (עמ' 1124). בתקופה מאי-ספטמבר 1998, לסירוגין, ערך משרד מבקר המדינה מעקב מורחב אחר תיקון הליקויים שהועלו.

הביקורת הקודמת העלתה את הממצאים העיקריים, כדלקמן: המועצה לא ניהלה את חשבונותיה על פי אמות המידה המקובלות של ניהול חשבונות ברשות מקומית; נמצאו פערים ניכרים בין התקציב הרגיל המאושר לבין הביצוע בפועל; גביית מסי ארנונה הייתה בשיעורים נמוכים; נמצאו אי סדרים במתן תמיכות למוסדות ולעמותות; נמצאו חריגות בשכרם של עובדים רבים; התגלו ליקויים בגביית כספים מתושבים עבור שמירה ביישוב; המועצה לא ניהלה את מפעל המים שלה על בסיס משק סגור; המועצה שילמה עבור צריכת החשמל של בתי-כנסת ביישוב; מזכיר המועצה היה אחראי לביצוע חשבות השכר, והיה בכך כדי לפגוע בסדרי בקרה ובידוק נאותים; ב-1992 התכנסה ועדת ביקורת של המועצה פעם אחת בלבד; מפעלים ובתי עסק ביישוב פעלו ללא רשיון עסק; נמצאו מפגעי בטיחות במקומות שבהם הופסקה הבנייה ובפסי האטה בדרכים שביישוב; המועצה חיברה בעצמה, ושלא באמצעות חברת החשמל, מבנים ובתים לרשת החשמל.

להלן ממצאי ביקורת המעקב (הממצאים הנוגעים לנושאים שלא נבדקו בביקורת הקודמת, מובאים בהמשך):

תקציב המועצה

בשנים 1994-1997 התקיימו עדיין פערים בין התקציב המאושר לבין הביצוע.

להלן נתוני התקציב הרגיל של המועצה וביצועו בשנים 1994-1997 (באלפי ש"ח):

שנה	תקציב	הכנסות בפועל	הוצאות בפועל	גירעון
1994	11,700	12,251	12,293	42
1995	15,181	14,054	15,840	1,786
1996	16,022	16,254	16,992	738
1997	18,649	18,377	19,504	1,127

התקנון קובע, כי ראש המועצה יכין בכל שנה הצעת תקציב למועצה ויגיש אותה לאישור המועצה לא יאוחר מחודשיים לפני תחילתה של שנת הכספים שאליה מתייחסת ההצעה. המועצה תחל בדיון בהצעת התקציב לא יאוחר משבועיים מיום הגשתה ותאשר אותה, בשינויים או ללא שינויים, עד יום תחילתה של שנת הכספים שאליה מתייחסת ההצעה.

נמצא, כי בשנים 1995-1997 אישרה המועצה את הצעות התקציב באיחור של 8, 14, ו-5 חודשים, בהתאמה, מהמועד הקבוע בתקנון. במועד סיום ביקורת המעקב, ספטמבר 1998, טרם אישרה המועצה את הצעת התקציב לשנת 1998.

בדצמבר 1998 מסר ראש המועצה למשרד מבקר המדינה, כי לא ניתן יהיה להכין בזמן את התקציב לשנת 1999, "מאחר ולא קיבלנו את כל הנתונים לגבי ההכנסות ממשרד הפנים". ביוני 1999 הודיע הממונה, שבאפריל 1999 קיבל ממשרד הפנים את המידע לגבי גובה המענק לעמנואל, ונמסר לו שהמידע הועבר במקביל ישירות למועצה.

מבקר המדינה העיר כבר בדוחות ביקורת קודמים¹, כי אישור תקציב לרשות מקומית באיחור רב גורע ממשמעות התקציב כמסגרת מחייבת לביצוע תקין של פעילות הרשות המקומית, ופוגע בכושר הבקרה על פעולותיה התקציביות.

הכנסות

התקנון קובע, כי "מס שלא שולם למועצה במועדו, ישולם בתוספת תשלומי פיגורים, באותם תנאים ובאותם שיעורים הקבועים בחוק ריבית והפרשי הצמדה, כפי תוקפם בישראל מעת לעת".

שיעורי גביית מסי הארנונה בשנים 1996 ו-1997 נמצאו עדיין נמוכים, והגיעו לכ- 62% בלבד מתוך פוטנציאל הגבייה.

1 לאחרונה ברוח שנתי 45, עמ' 804; ברוח שנתי 46, עמ' 940; וברוח שנתי 47, עמ' 1022.

במאוס 1998 הסתכמו חובות תושבים למועצה בגין מסי ארנונה, אגרות שמירה, מים וביוב בכ- 3.7 מיליון ש"ח. עוד נמצא, כי המועצה אינה גובה ריבית בגין חובות אלה, אלא רק הפרשי הצמדה למדד המחירים לצרכן.

חובות תושבים למועצה בגין מסים הם אחד הגורמים למצבה הכספי הקשה של המועצה. על המועצה לפעול בנחישות כדי להעמיק את הגבייה, ועליה למצות את ההליכים נגד החייבים.

הוצאות

1. תמיכה בעמותות: במאי 1985 פורסם ב"רשומות" נוהל למתן תמיכות על ידי רשויות מקומיות למוסדות ולעמותות הפועלים בתחומיהן. את הנוהל הכינה ועדה בין-משרדית בראשות היועץ המשפטי לממשלה (להלן - הנוהל).

תמיכות המועצה במוסדות ובעמותות הסתכמו בשנת 1996 ב- 0.819 מיליון ש"ח ובשנת 1997 - ב- 1.015 מיליון ש"ח. על פי הנדרש בנוהל, הוזמן היועץ המשפטי של המועצה לדיוני ועדת התמיכות, אך לא השתתף בהם; כמו כן, מינה ראש המועצה עובד לפקח על ניצול הכספים, אך בפועל לא פיקח אותו עובד על פעילות הגופים הנתמכים, כנדרש בנוהל; עוד נמצא, כי המועצה העניקה תמיכות לעמותות, שניהלו ישיבות ו"כוללים", בלי שדרשה מהן רשימות של תלמידים, כנדרש.

ראש המועצה הודיע למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1998, כי הורה לגזבר ולמזכיר לפעול על פי הנוהל בנושא התמיכות.

הביקורת הקודמת כבר ציינה, כי ראש המועצה דאז טען, כי ראשי עמותות רבים ביישוב נהגו לעתים להציג בפני המועצה רשימות כוזבות של תלמידים לצורך קבלת כספי תמיכות. דברים אלו חייבים היו להציב תמרון אזהרה בפני המועצה, והעובדה שהמועצה המשיכה לתמוך בישיבות ו"כוללים" בלי שקיבלה מהם רשימות תלמידים, חמורה אפוא שבעתיים.

2. תשלומי חשמל: בביקורת המעקב נמצא, כי המועצה חדלה לחבר על חשבונה, ושלא באמצעות חברת החשמל, מפעלים ודירות לרשת החשמל, אך המשיכה לשלם עבור צריכת החשמל של כ- 15 בתי כנסת ביישוב. ב- 1997 שילמה המועצה 89,810 ש"ח, וב- 1998 הקציבה המועצה למטרה זו 90,000 ש"ח. תשלומים לאחזקת בתי כנסת, הם עניינה של המועצה הדתית ביישוב, הנהנית מתקציבים מיוחדים, כולל, בין היתר, תמיכה כספית מהמועצה. משרד מבקר המדינה מעיר, כי המועצה אינה צריכה לשאת בהוצאות האמורות.

ניהול מפעל המים

1. על פי הנחיות משרד הפנים, רשות מקומית תנהל את מפעל המים על בסיס משק סגור.

בביקורת המעקב נמצא, כי גם בשנים 1994-1997 לא ניהלה המועצה את מפעל המים על בסיס משק סגור. ב- 1997 הסתכמו הכנסות המועצה בסעיף "מפעל המים" בכ- 430,000 ש"ח, והוצאות בכ- 513,000 ש"ח.

2. מן המסמכים עולה, כי כבר בחודשים מאי ויוני 1995 קיבלה המועצה ממנהל משק המים שבמשרד החקלאות מימון של כ- 80,000 ש"ח בגין מוני-מים שרכשה ושאותם התקינה, בין היתר, בכניסות לבתים משותפים. ברם, מאז ועד סיום עריכת ביקורת המעקב, ספטמבר 1998, לא פעלה המועצה כדי לחייב את ציבור התושבים עבור צריכת המים המשותפת. עוד נמצא, כי בבתי-הכנסת ביישוב אין מוני-מים, וזה שנים שהמועצה אינה שולחת להם דרישות לתשלום, אלא משלמת מקופתה עבור צריכת המים שלהם.

3. המועצה הכינה בשנת 1997 תכנית תלת-שנתית לשיפוץ צנרת המים ביישוב, ומשרד הפנים התחייב לממן 75% מעלות הפרויקט, המסתכמת בכשני מיליון ש"ח. נמצא, כי על אף שהתכנית התלת-שנתית לשיקום צנרת המים מוכנה, הרי שבמועד סיום ביקורת המעקב טרם ערכה המועצה מכרזים לביצוע העבודות.

ראש המועצה מסר למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1998, כי הנחה את הגזבר לקיים את הנחיות משרד הפנים, ולנהל את מפעל המים על בסיס משק סגור, לבצע קריאות מוני-מים ביישוב, ולחייב בהתאם את התושבים.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי אי חיוב התושבים עבור השימוש במים, שנועדו לצריכה משותפת, נוגדת כללים של מינהל תקין, וגורמת למועצה הפסדים. בנוסף לכך, העובדה שהמועצה אינה קוראת את מוני-המים באותם מקומות, אינה מאפשרת לה להעריך את שיעור אובדן המים ביישוב.

גזברות והנהלת חשבונות

1. ניהול חשבונות: ביקורת המעקב העלתה, כי מאז כניסתו לתפקיד של הגזבר החדש, בדצמבר 1992, מנהלת המועצה את חשבונותיה על פי אמות מידה מקובלות של ניהול חשבונות ברשויות מקומיות.

2. חשבת שכר: ביקורת המעקב העלתה, כי במרוצת 1996 קבע ראש המועצה הקודם, כי בנושא תשלומי משכורות והעלאות שכר לעובדים תקבל חשבת השכר של המועצה הוראות ממזכיר המועצה. נמצא, כי מזכיר המועצה הורה לחשבת השכר לבצע תשלומים חריגים לעובדים.

על פי נוהל תקין, על חשבת השכר להיות כפופה לגזבר גם בנושא תשלומי משכורות והעלאות שכר לעובדים, וכך תבטיח המועצה סדרי בקרה ובידוק נאותים על תשלומים לעובדים.

3. דוחות כספיים: על פי התקנון, על הגזבר להגיש לראש המועצה דוח חודשי ובו יפורטו, בין היתר, כל הסכומים שהתקבלו או ששולמו בחודש שחלף. כמו כן נקבע בתקנון, כי ראש המועצה ימסור למועצה אחת לשלושה חודשים דוח על מצבה הכספי של המועצה ויפרט בו את הוצאותיה והכנסותיה; בנוסף, צריך ראש המועצה להגיש למועצה אחת לשלושה חודשים דוח בכתב על פעולות המועצה, ועל המועצה לקיים דיון בדוחות שנמסרו לה מראש המועצה, במועד שתקבע לכך.

ביקורת המעקב העלתה, כי גזבר המועצה לא מסר לראש המועצה דוחות חודשיים; בתקופה ינואר 1997 עד מאי 1998 לא מסר ראש המועצה למועצה דוחות על פעולות המועצה, כנדרש בתקנון, והמועצה לא קיימה דיונים באותם נושאים.

4. גביית כספים לאירועי תרבות: המועצה מקיימת מפעם לפעם אירועי תרבות, ומנהלת מחלקת התרבות גובה את דמי הכניסה לאירועים. הביקורת העלתה, כי גזברות המועצה אינה מקיימת פיקוח על גביית הכספים לאירועי התרבות.

מינהל ומשק

1. ועדת ביקורת: בהתאם לתקנון, על ועדת הביקורת להתכנס לפחות אחת לשלושה חודשים. ביקורת המעקב העלתה, כי בשנים 1996-1998 התכנסה הוועדה פעם אחת בלבד.

2. ישיבות מועצה: התקנון קובע, כי המועצה תקיים ישיבה מן המניין אחת לחודש לפחות, אך רשאית להחליט שלא לקיימה בשני חודשים של השנה.

ביקורת המעקב העלתה, כי בשנת 1997 קיימה המועצה שתי ישיבות בלבד, ובשנת 1998, עד חודש מאי, התכנסה לישיבה אחת בלבד. בעקבות הביקורת הודיע ראש המועצה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1998, כי מאז תחילת כהונתו, ספטמבר 1998, התקיימו שלוש ישיבות של המועצה.

3. מחסן המועצה: התקנון קובע, כי על מהנדס המועצה לאשר את מקום המחסן ואת תנאי הבטיחות בו, וכי המלאי במחסנים ייבדק לפחות פעמיים בשנה.

בביקורת המעקב נמצא, כי המהנדס לא מילא את חובותיו כאמור, וכי מיום כניסת המחסנאי לעבודתו, בשנת 1994, לא נערכה במחסן ספירת מלאי. עוד נמצא, כי המחסנאי לא ניהל כרטסת נפרדת לכל אחד מפריטי הציוד הנמצאים במחסן. בנסיבות אלו, אין למועצה מידע עדכני בנוגע למלאי של כל פריטי הציוד, ואין ביכולתה לעמוד על חוסר בציוד ולעקוב אחר הוצאת טובין מהמחסן.

4. כלי רכב של המועצה: ביקורת המעקב העלתה, כי המועצה החלה לפקח על השימוש בדלק של כלי הרכב שלה.

ענייני עובדים

1. הליכים בענייניו של חבר מועצה: בעת הביקורת הקודמת נמצא, כי ראש המועצה דאז ביקש בשנת 1990 מהיועץ המשפטי של המועצה לבדוק היבטים משפטיים הקשורים בהודעה שמסר חבר מועצה, שהיה גם חבר בוועדת המכרזים. לפי ההודעה, הגיע אותו חבר מועצה להסכמה עם אחד המציעים במכרז, כי הוא יפעל בוועדת המכרזים לזכייתו של אותו מציע, בתמורה לעמלה בשיעור של 7.5%.

היועץ המשפטי של המועצה חיווה דעתו, כי חבר מועצה שכך פועל עובר עבירה פלילית, וכי ראש מועצה שהובא לידיעתו מידע כאמור, ואינו נוקט הליכים מתאימים, הינו שותף לעבירה. בביקורת הקודמת לא נמצא שראש המועצה דאז נקט צעדים נגד אותו חבר מועצה.

גם בביקורת המעקב עלה, כי המועצה לא ערכה בדיקה כלשהי בעניין זה, וראש המועצה לשעבר לא נקט צעדים נגד חבר המועצה.

2. בדיקות רפואיות: בביקורת הקודמת נמצא, כי המועצה לא ערכה בדיקות רפואיות לעובדיה ולא הוציאה להם כתבי מינוי כנדרש בתקנון. בביקורת המעקב נמצא, כי הליקוי לא תוקן.

3. חריגות שכר: ביקורת המעקב העלתה, כי ארבעה מתוך עשרה עובדים בכירים במועצה, שעליהם הצביעה הביקורת הקודמת, ממשיכים לקבל תשלום עבור שעות נוספות גלובאליות, בהיקף של 20-90 שעות.

4. תשלומים לעובדים: ביקורת המעקב העלתה, כי המועצה החלה לנהוג כשורה בעניין תשלומים עבור ביגוד לראש המועצה, לסגן ראש המועצה ולעובדים אחרים.

עניינים מוניציפאליים

1. רישוי עסקים: על פי התקנון, לא יעסוק אדם בעסק טעון רישוי בתחום מועצה מקומית, אלא אם יש בידו רישיון, בהתאם לכללי התקנון ותנאיו. בביקורת המעקב נמצא, כי כל בתי העסק ביישוב פעלו עדיין ללא רישיון.

2. פרויקט בנייה: בביקורת הקודמת העלה משרד מבקר המדינה, כי התקשרות המועצה עם קבלן לבניית מבנה ציבור גרמה למועצה נזק כספי ניכר. בעקבות הביקורת, הודיע ראש המועצה דאז למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1993, כי תוגש תלונה למשטרה נגד הקבלן, וכי המועצה נערכת להגשת תביעה משפטית בהליך אזרחי נגדו. ביקורת המעקב העלתה, כי המועצה לא פעלה על פי הודעת ראש המועצה.

3. מפגעי בטיחות: במספר מקומות ביישוב, שבהם הופסקה בנייתם של מבנים שונים, לא נקטה המועצה אמצעי בטיחות כלשהם, והמצב נותר כמעט כפי שהיה.

4. פטי האטה: המועצה לא טיפלה בפסי האטה בדרכים שביישוב, אשר אינם עומדים בתקן המאושר על ידי משרד התחבורה, והם מהווים עדיין מפגע בטיחותי.

5. אגרת שמירה: ביקורת המעקב העלתה, כי המועצה כבר מחייבת את התושבים בתשלום אגרת שמירה על פי חוק עזר.

להלן מפורטים ממצאים הנוגעים לנושאים שלא נבדקו בביקורת הקודמת:

תכנית הבראה

1. העסקת יועצים: בספטמבר 1995 החליטו מנכ"ל משרד הפנים וראש המועצה הקודם, כי עקב מצבה הכספי הקשה, תבצע המועצה תכנית הבראה. לצורך זה התקשרה המועצה ב- 6.12.95 עם חברה פרטית לייעוץ וארגון (להלן - חברת הייעוץ). בסיכום דיון שהתקיים באותו יום בין ראש המועצה, חברת הייעוץ ונציג משרד הפנים נקבע, כי מרכז הפיתוח האזורי של משרד הפנים יבדוק את הדוח המסכם של חברת הייעוץ, ילווה את המועצה בביצוע התכנית ויסייע לה במימון כספי בשיעור של 62% מעלות חברת הייעוץ לתכנית הבראה.

בחווה מדצמבר 1995 שבין המועצה לבין חברת הייעוץ נקבע, כי המחיר עבור שלב האבחון, שהוא השלב הראשון בתכנית ההבראה, יהיה 27,000 ש"ח. בחווה נוסף שנחתם בין המועצה לבין

חברת הייעוץ ביוני 1996 נקבע, כי המחיר של יישום תכנית ההבראה יהיה 76,000 ש"ח. כמו כן נקבע, כי יישום תכנית ההבראה יכלול את הנושאים הבאים: כוח אדם, מבנה השכר, הסדרי תפעול חדשים, טיפול בתחום התקציב, שינוי במבנה ותכנית לפריסת שירותים, תכנית עבודה מול משרדי הממשלה. לפי שני החוזים, התשלום לחברת הייעוץ יתבצע על פי דיווח. בשני החוזים גם נקבע, כי התשלומים שעליהם הוסכם הם סופיים וכוללים את כל ההוצאות של חברת הייעוץ.

על אף שבהסכם מיוני 1996 נקבע, כאמור, כי התשלומים עבור יישום תכנית ההבראה הם סופיים, ערכה המועצה בנובמבר 1996 הסכם נוסף עם חברת הייעוץ לסיים את יישום תכנית ההבראה; המועצה התחייבה לשלם לחברה 41,000 ש"ח נוספים. גם לאחר תשלום זה המשיכה המועצה להעסיק את חברת הייעוץ באותו עניין, ובאוגוסט 1998 הסתכמו תשלומי המועצה לחברה, מאז תחילת ההתקשרות איתה, ב- 222,183 ש"ח.

על פי המלצת חברת הייעוץ, התקשרה המועצה ביוני 1996 באופן נפרד עם יועץ כוח אדם והסכמי שכר (להלן - היועץ) לקבלת ייעוץ ביחסי עבודה, במסגרת יישום תכנית ההבראה ופיטורי עובדים מהמועצה. בהסכם נקבע, כי עבודת היועץ תכלול את הנושאים הבאים: דיונים עם נציגי המועצה ונציגי העובדים; דיונים עם נציגי העובדים ברמה הארצית ובבוררות; דיונים עם גורמי השלטון המקומי ו/או משרד הפנים ותיאום הליכי ההבראה עם חברת הייעוץ. על פי ההסכם עם היועץ, שילמה לו המועצה 23,400 ש"ח. במהלך יולי ונובמבר 1996 חתמה עמו המועצה על שני הסכמים נוספים לייעוץ באותו נושא, ולפיהם שילמה לו 55,500 ש"ח. המועצה המשיכה בהתקשרות עם היועץ גם בשנים 1997 ו-1998. מתחילת עבודתו ועד ספטמבר 1998 שילמה המועצה ליועץ סך של 139,867 ש"ח.

בדיון שהתקיים בדצמבר 1995 בין המועצה וחברת הייעוץ לבין משרד הפנים נקבע, כי חברת הייעוץ תדווח למועצה בפירוט על שעות העבודה שלה בטופס שישמש גם את משרד הפנים לאישור המימון שעבורו התחייב. רכז הפרויקט מטעם המועצה אמור היה לדווח באותו טופס על כל ביקור של חברת הייעוץ במועצה. גם הדיווח של היועץ למועצה על שעות עבודתו, לצורך קבלת שכרו, אמור היה להיעשות בטופס, שיכלול, בין היתר, פרטים על תאריכי העבודה, מספר השעות ומהות העבודה.

הביקורת העלתה, כי המועצה שילמה לחברת הייעוץ וליועץ לפי דיווח כללי, ולא על סמך דיווחים מפורטים, כפי שסוכם. משרד מבקר המדינה העיר, כי הפיקוח של רכז הפרויקט מטעם המועצה על עבודת היועצים ועל התשלומים להם נמצא לוקה בחסר. בנסיבות אלה לא ניתן לדעת אם הסכומים ששילמה להם המועצה היו כדין.

2. הפיקוח על תכנית ההבראה: הביקורת העלתה, כי משרד הפנים מימן כ- 62% מעלות חברת הייעוץ לתכנית ההבראה (כ- 140,000 ש"ח), בלי שפיקח על הפרויקט. היחידה לביקורת פנים במשרד הפנים מסרה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1998, כי הגורמים הנוגעים בדבר במשרד הפנים והממונה כבר הפיקו את הלקחים בעניין זה.

יישום תכנית ההבראה

1. קיצוץ בתקציב: בפברואר 1997 הגישה חברת הייעוץ דוח מסכם על תכנית ההבראה במועצה, ובו ציינה, בין היתר, כי סייעה בהכנת תקציב המועצה לשנת 1997, וכי באותה שנה על המועצה לקצץ בסעיפים שונים מתקציבה כ- 910,000 ש"ח. עוד נאמר שם, כי המועצה קיבלה

על עצמה להקטין את הוצאותיה ב- 140,000 ש"ח, על ידי קיצוץ בשכרם של ראש המועצה, סגנו ומספר עובדים בכירים, וזאת לתקופה של שישה חודשים בשנת 1997. עוד נקבע, כי המועצה תפחית כ- 50% מהשעות הנוספות, שהיא משלמת לעובדיה, ובכך תקטין את הוצאותיה בכ- 20,000 ש"ח.

הביקורת העלתה, כי לא זו בלבד שהמועצה לא קיצצה ב- 1997 בסעיפי הוצאה שונים, כפי שהתחייב מתכנית ההבראה, אלא שבחלק מהם היה הביצוע גבוה בשיעור ניכר הן לעומת הביצוע בשנת 1996 והן לעומת התקציב של שנת 1997. כמו כן, לא מימשה המועצה את תכניתה בעניין קיצוץ השכר ולא הקטינה את הוצאותיה.

2. הסכמי פרישה: אוגדן תנאי שירות, חובות וזכויות של העובדים בשלטון המקומי (להלן - הוראות האוגדן) קובע, כי שיעור אחוזי הגמלה מטעם רשות מקומית יהיה 2% מהמשכורת הקובעת לגמלה של העובד, עבור כל שנת עבודה. לפי הוראות האוגדן, מי שעבד ברשות מקומית עשר שנים לפחות, רשאי ראש הרשות המקומית להחליט על יציאתו לגמלאות אם הגיע העובד לגיל 60 שנה, והוא חייב לעשות כן אם הגיע העובד לגיל 65.

על פי תכנית ההבראה לצמצום כוח אדם, עזבו בשנת 1996 את עבודתם במועצה 18 עובדים. ארבעה מהם חתמו על הסכם פרישה לגמלאות ו- 14 עובדים חתמו על הסכם פיטורין. בבדיקת הסכמי הפרישה נמצא, כי שני עובדים החלו לקבל גמלה מיד עם סיום עבודתם בגיל 44; ארבעת העובדים קיבלו אחוזי גמלה הגבוהים ב- 6%-11% מן הקבוע בהוראות האוגדן. בחישוב הגמלה של שלושה עובדים נכללו גם רכיבי שכר שאין לכלול במשכורת הקובעת לגמלה. כמו כן, שילמה המועצה לעובדת עבור פדיון ימי מחלה, שלא הייתה זכאית להם על פי הוראות האוגדן. עוד העלה משרד מבקר המדינה, כי עד ספטמבר 1998 איישה המועצה את מרבית המשרות שהתפנו לאחר ביצוע הסכמי הפרישה והסכמי הפיטורין.

לדעת משרד מבקר המדינה, אף שרשות מקומית רשאית לאמץ אמות מידה ייחודיות להטבות פרישה על מנת לעודד פרישה של עובדים, ההטבות שניתנו, כאמור לעיל, חורגות מהמקובל.

*

הממצאים בעניין תכנית ההבראה מצביעים על כך, שהמועצה לא עמדה במרבית היעדים שהציבה לעצמה, וכי משרד הפנים לא פיקח על ביצוע התכנית. הסכמי הפרישה עם העובדים כללו תשלומים חריגים, שגרמו למועצה הוצאות כספיות גדולות ופגעו בתכנית ההבראה. עובדה זו מקבלת משנה חומרה, בהתחשב בכך שעד ספטמבר 1998 איישה המועצה את מרבית המשרות שהתפנו. מדוח של רואה חשבון שהוגש באוגוסט 1998 לאגף לפיקוח וביקורת במשרד הפנים נקבע בעניין זה, כי "למרות המצב הכספי הקשה והגירעון הצבור, הרשות ויתרה על השתתפות בהסדר לכיסוי גירעונות. ההסדר חייב את הרשות להתייעל, לפטר עובדים ולהעמיק את הגבייה בתמורה למענק שעשוי היה להגיע ל- 950,000 ש"ח. נראה לנו, שהרשות העריכה שאין ביכולתה לבצע את צעדי ההתייעלות הנדרשים".

מינוי בעלי תפקידים

התקנון קובע, בין היתר, כי לא יתמנה אדם עובד מועצה אלא למשרה פנויה בתקן, וכי לא יתמנה אדם לעובד מועצה אלא לאחר שראש המועצה או מי שהוסמך לכך הכריז על המשרה בפומבי. עוד קובע התקנון, כי משנתקבל אדם לשירות המועצה שלא על פי התקנון, חייב מי שקיבלו לעבודה, או מי שהורה לשלם לו משכורת, להחזיר לקופת המועצה כל סכום ששולם.

1. עוזר לראש המועצה: בתחילת נובמבר 1994 החליט ראש המועצה הקודם לקבל עובד במשרה מלאה לתפקיד עוזר ראש המועצה לענייני תפוצות וגיוס כספים (להלן - העוזר). המועצה הפסיקה את עבודת העוזר ביולי 1996. משרד מבקר המדינה העלה, כי העוזר התקבל לעבודה למשרה שלא הייתה פנויה בתקן, בניגוד להוראות התקנון, וכי בפועל העסיקה אותו המועצה כמנהל עמותה בשם "הקן לפיתוח כלכלי וחברתי בעמנואל".

עוד נמצא, כי המועצה שילמה לעובד פיצויי פיטורין בשיעור 150%. עלות העסקתו של העוזר והתשלום עבור הפיצויים הסתכמו בכ- 127,000 ש"ח.

2. מנהלי מחלקת התרבות: ראש המועצה הקודם חתם בינואר 1995 על כתב מינוי לשני עובדים חדשים, במשרה מלאה, לתפקיד זה של "מנהל מחלקת תרבות תורנית" במועצה, אף כי בתפקיד זה כיהנה באותו זמן עובדת קבועה. באפריל 1995 מינה ראש המועצה הקודם אחד משני העובדים, אותם מינה קודם לכן ל"מנהל מחלקת תרבות", לתפקיד אחר, שהוגדר בכתב המינוי החדש שלו "מנהל ארגון ויושב ראש מחלקת אכלוס וסיום בנייה". משרד מבקר המדינה העיר, כי לתפקיד זה לא היה תקן, והוא לא היה קיים במועצה לפני מינוי העובד. בנוסף נמצא, כי ראש המועצה הקודם הורה לשלם לאותו עובד מדי חודש עבור 50 שעות נוספות גלובאליות.

3. מדריך נוער: ביולי 1997 החליט ראש המועצה הקודם לקבל ללא מכרז אדם לעבודה במשרה מלאה בתפקיד רכז נוער ובשכר חודשי של 5,000 ש"ח נטו. הביקורת העלתה, כי למשרה זו לא היה תקן, וממילא לא הייתה לה הקצבה מתאימה בתקציב המועצה.

פעולות המועצה וראש המועצה הקודם בעניין מינוי עובדים מנוגדות לתקנון, ועל הממונה לבדוק נושא זה ולפעול בהתאם.

4. גנת: בספטמבר 1994 פיטרה המועצה גנת לאחר שלוש שנות עבודה, במסגרת הליך של צמצום כוח אדם בגני הילדים ביישוב. במהלך אותו חודש, שבועות אחדים לפני הבחירות למועצת היישוב, החליטה המועצה להחזיר את הגנת לעבודה בהיקף משרה של כ- 54%, בתפקיד שהוגדר "גנת כונית". החל מינואר 1995 עלה היקף משרתה ל- 71.4%. ממסמכי המועצה עולה, כי במרבית תקופת העסקתה, ספטמבר 1994 עד יולי 1996, לא עבדה הגנת בפועל. יש לציין, כי הגנת היא רעייתו של מי שנבחר באוקטובר 1994 לחבר המועצה, ואחר כך התמנה לתפקיד סגן ראש המועצה ואחראי לתיק החינוך.

באוגוסט 1996 החליטה המועצה להפסיק את עבודת הגנת, ועקב כך שילמה לה פיצויים בסך של 30,344 ש"ח. גובה הפיצויים התבסס על עשר משכורות במשרה מלאה, למרות שהגנת הועסקה בשירות המועצה חמש שנים בלבד, חלקן במשרה חלקית, כאמור.

היחידה לביקורת פנים במשרד הפנים מסרה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1998, כי ראש המועצה הנוכחי יוזהר, שאם ימשיך, כקודמו, להעסיק עובדים ולשלם שכרם שלא כדין, יישא באחריות אישית. כן מסרה היחידה, כי בעקבות ביקורת משרד מבקר המדינה, יעשה משרד הפנים "כל מאמץ להשליט סדר במועצה המקומית עמנואל, במיוחד בכל הקשור להעסקת עובדים ולתשלום שכרם".

5. נהגי אמבולנסים: תחנת מד"א ביישוב קרני שומרון, הסמוך לעמנואל, מעניקה בדרך כלל, שירותי עזרה ראשונה לתושבי היישוב. אף שכך, מפעילה המועצה זה מספר שנים שני אמבולנסים עם שני נהגים - אמבולנס אחד שכרה המועצה ממד"א והשני בבעלות המועצה. כבר ביוני 1997 הודיע מנכ"ל מד"א בישראל למועצה, כי תחנת מד"א בקרני שומרון עונה על הצרכים של תושבי עמנואל, וכי הפעלת אמבולנס ושני נהגים על ידי המועצה הינה מיותרת. המנכ"ל המליץ למועצה להחזיר מיד את האמבולנס ששכרה ממד"א, או להשאירו אצלה ולהשתמש בו רק במקרים מיוחדים, ולשלם לנהגים לפי נסיעות בפועל או עבור כוננות בלבד. גם על פי תכנית ההבראה, צריכה הייתה המועצה לבטל משרה אחת של נהג אמבולנס.

בסוף אוקטובר 1997 פיטרה המועצה את שני הנהגים, ושילמה להם פיצויי פיטורין בסך 95,852 ש"ח, אך מיד לאחר מכן, בתחילת נובמבר 1997, שבה להעסיקם. יש לציין, כי הוצאות המועצה ב- 1997 עבור תפעול שני האמבולנסים ותשלום פיצויי הפיטורין והמשכורות לשני הנהגים הסתכמו ב- 337,176 ש"ח.

ראש המועצה הודיע למשרד מבקר המדינה, כי החל מדצמבר 1998 מעסיקה המועצה נהג אמבולנס אחד בלבד.

6. מהנדס המועצה: התקנון קובע, כי לכל מועצה מקומית יהיה מהנדס - עובד המועצה המקומית; במועצה שמספר תושביה קטן מ- 5,000, ניתן להעסיק את המהנדס במשרה חלקית או מלאה, לפי החלטת המועצה המקומית. בביקורת עלה, כי המועצה לא העסיקה מהנדס במשרה מלאה או חלקית, ולא קיבלה שירותי ייעוץ הנדסי מאז שנת 1995. כבר באוקטובר 1995 התריע הממונה בפני המועצה על חובתה להעסיק מהנדס, וכי קשייה התקציביים של המועצה אינם יכולים לפטור אותה מחובה זו.

תשלומים לעובדים

1. חריגות בשכר: (א) במאי 1995 דיווח הגזבר ליועץ המשפטי לשעבר של המועצה על קבלת עובדים חדשים והעלאות שכר לעובדים, שהתבצעו על פי הוראת המזכיר לשעבר, ללא ידיעת הגזבר ואישורו. הגזבר צירף למכתבו רשימה של 15 עובדים, ותוספות השכר שקיבלו במשכורותיהם, כגון: העלאה בדרגות, תשלום עבור שעות נוספות גלובאליות ושינוי בהיקף משרות.

בעקבות מכתבו של הגזבר, פנה היועץ המשפטי לשעבר של המועצה לראש המועצה הקודם והודיעו, בין היתר, כי "בכל מקרה של חקירה או ביקורת יהיה אך על כבודו ליתן כמפקד על קופת הציבור עם הגזבר הסברים נאותים, ורק עליך תחול בעיקר האחריות לנ"ל". הביקורת לא מצאה שראש המועצה הקודם טיפל בעניין זה.

(ב) משרד מבקר המדינה בדק את משכורות עובדי המועצה בשנת 1997 ובתקופה ינואר-אפריל 1998 ומצא, כי המועצה שילמה למספר עובדים תוספות שכר חריגות שנעו בין 216 ש"ח לכ- 3,600 ש"ח לחודש.

(ג) הביקורת העלתה, כי המועצה שילמה לקרן השתלמות של מספר עובדים גם בגין רכיבי שכר, שעל פי הוראות האוגדן אין לשלם עבורם.

(ד) מאפריל 1997 ועד אפריל 1998, בשלושה מועדים שונים, שילמה המועצה לעובדיה, על פי החלטת ראש המועצה הקודם, סכום כולל של 121,210 ש"ח כשי לחג (כ- 1,760 ש"ח לכל עובד). תשלום זה כלל פיצוי על עיכובים בתשלום משכורות בתקופות קודמות. בתחילת יולי 1998 שילמה שוב המועצה לכל עובדיה, על פי החלטת ראש המועצה הקודם, סך של 65,750 ש"ח, כפיצוי על איחור בתשלום משכורות העובדים בחודשים קודמים. נמצא, כי המועצה והממונה לא אישרו תשלומים אלה.

(ה) תנאי העסקתם של עובדים בכירים ברשויות מקומיות נקבעו בחוזר של הממונה על השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר ומנכ"ל משרד הפנים (להלן - החוזר). כעובדים בכירים לעניין זה נחשבים, בין היתר, מזכיר וגזבר.

על פי החוזר, על ראש מועצה להביא לאישור מועצת הרשות הצעת החלטה, לפיה מאשרת המועצה את בעלי התפקידים הבכירים, שיועסקו על פי חוזים מיוחדים, ואת תנאי העסקתם. על ראש המועצה להעביר לסגן בכיר של הממונה על השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר את רשימת העובדים הבכירים שחתמו על חוזה כזה, את המשכורת הכוללת של כל אחד מהם ואת האחוז שהיא מהווה מהמשכורת הכוללת המירבית שהוא זכאי לה על פי מספר התושבים ברשות; כן נקבע, כי מנכ"ל משרד הפנים והממונה על השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר או מי שהוסמכו מטעמם יכהנו כוועדת חריגים, שתטפל, בין היתר, במקרים ששולמו תשלומים עודפים לעובדים הבכירים עד המועד בו החלו לעבוד על פי החוזים המיוחדים; המשכורת הכוללת המירבית לעובד בכיר במועצה מקומית דוגמת עמנואל הייתה 16,499 ש"ח (מעודכן לינואר 1998).

על פי החוזר, תשלום מועצה לעובד בכיר, שאין היא מעמידה לרשותו רכב צמוד, הוצאות רכב שירות על פי דיווח, כמקובל בשירות המדינה, לפי רמת הניידות שאישרה לו.

בביקורת עלה, כי ביוני 1996 החליט ראש המועצה הקודם לקבוע למזכיר דרגה בכירה לפי שכר בכירים ברשויות המקומיות בדירוג המינהלי (13+). עוד עלה, כי המועצה שילמה לו מדי חודש עבור 71 שעות נוספות גלובאליות. המועצה הגדילה בהדרגה את תשלומיה למזכיר עבור שעות נוספות גלובאליות, שהגיעו לכדי 90 שעות במאוס 1998, ושהסתכמו ב- 6,668 ש"ח. במרוצת הזמן שילמה המועצה למזכיר שכר גבוה מזה שנקבע בחוזר, בשיעור של עד 129%.

במועד סיום הביקורת טרם הצטרף מזכיר המועצה לחוזה הבכירים, כאמור; תנאי עבודתו בפועל לא אושרו על ידי המועצה ואף לא זכו לאישור משרד האוצר או לטיפול ועדת החריגים. לגבי הגזבר נמצא, כי באפריל 1994 אישרה המועצה את שכרו על פי שכר עובדים בכירים ברשויות מקומיות, אך ראש המועצה לא העביר את הדבר לאישור משרד האוצר ולוועדת החריגים כמתחייב מהחוזר.

הביקורת העלתה, כי המועצה קבעה את הבסיס לחישוב תשלום הוצאות הרכב הקבועות לגזבר המועצה שלא על פי טבלת רכב שירות הנהוגה בשירות המדינה, והתשלומים ששילמה לו עבור הוצאות רכב חרגו משמעותית מהמקובל בשירות המדינה.

ראש המועצה הודיע למשרד מבקר המדינה, כי בדצמבר 1998 התקיים דיון עם ראש מינהל השירות במשרד הפנים, ובו סוכם להפחית משכרם של הגזבר והמזכיר; ומתחילת דצמבר 1998

משלמת להם המועצה שכר ותנאים נלווים, שאינם חורגים מהמתחייב מ"הסכם בכירים" ברשות מקומית בדרגה 2.

2. הוצאות עבור מתנות: בהנחיות משרד הפנים, "תנאי שכר ותנאים נלווים לראשי הרשויות המקומיות וסגניהם בשכר" (מעודכן לאפריל 1997), נקבעו נהלים להשתתפות המועצה במתנות שמעניקים ראש רשות מקומית וסגניו בשכר.

בביקורת נמצא, כי סגן ראש המועצה לשעבר (ראש המועצה הנוכחי) קיבל מהמועצה בשנים 1997 ו-1998 חזר עבור הוצאותיו לרכישת מתנות, וזאת בסכומים גדולים מן הקבוע בהנחיות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 1998 הודיע סגן ראש המועצה לשעבר, כי פעל בתום לב, וכי בנובמבר 1998, בעקבות הביקורת, החזיר למועצה את כספי החרیגה בסך 2,573 ש"ח.

3. שימוש בכלי רכב של המועצה: המועצה מאפשרת לעובדיה לבצע, תמורת תשלום, נסיעות פרטיות בכלי רכב שלה. הביקורת העלתה מקרים, שהמועצה לא חייבה בתשלום עובדים אחדים, שבהתאם לדיווחים ביצעו נסיעות פרטיות. נמצאו גם מקרים של אי התאמה בין דיווחים על נסיעות פרטיות לבין ניכויים כספיים שביצעה המועצה ממשכורות עובדים בגין אותן נסיעות.

עניינים מוניציפאליים

מכרז לניקיון מוסדות חינוך

באוגוסט 1998 דנה ועדת מכרזים של המועצה בהצעותיהם של שישה ספקים למכרז, שעניינו ניקיון חמישה מוסדות חינוך ביישוב.

נמצא, כי לביצוע העבודה בארבעה מוסדות חינוך בחרה ועדת המכרזים בספקים שהצעותיהם לא היו הזולות ביותר, בלי שנימקה את הסיבות לכך. הפערים בין ההצעה הזוכה לבין ההצעה הזולה ביותר נעו בין 11% ל-53%.

רכישת טובין

על פי התקנון, אחראית ועדת הקניות להכין תכנית קניות למועצה, בהתחשב עם הצריכה השנתית, ובלבד שסכום הקניות לא יעלה על סכום ההקצבה בתקציב המועצה, שאושר לשימוש על ידי הגזבר. כל קנייה של המועצה צריכה להתבצע באישור ועדת הקניות בלבד.

בשנים 1997 ו-1998 נמצאו מקרים, שקניין המועצה והמזכיר ביצעו, בנפרד, רכישות של טובין ללא אישור מוקדם של ועדת הקניות, כפי שמחייב התקנון. מן המסמכים עולה, כי ועדת הקניות אישרה רכישות אלו רק בדיעבד, לאחר ביצוע ההזמנה וקבלת הצידוד. כמו כן, נמצאו מקרים, שמנהלי מחלקות במועצה רכשו פריטי ציוד ללא אישור ועדת הקניות.

הפיקוח על הבנייה

1. המועצה אינה מעסיקה פקח בנייה משנת 1994, ואינה מפקחת על חריגות בנייה ביישוב. לדברי מנהל מחלקת פיתוח ובינוי במועצה, קיימות ביישוב חריגות בנייה בהיקף נרחב, והיעדר פיקוח על חריגות בנייה מקורו בהוראה בעל פה מראש המועצה הקודם.

משרד מבקר המדינה מצביע על החשיבות שבקיום פיקוח על הבנייה, ומעיר, כי על המועצה לטפל כנדרש בחריגות בנייה ביישוב.

2. בתחילת 1998 הגיש קבלן פרטי למועצה בקשה להיתרי בנייה ל-120 יחידות דיור במסגרת תכנית לבניית שכונה חדשה ביישוב. בביקורת נמצא, כי הקבלן לא שילם למועצה אגרות בנייה, כפי שנדרש, ועקב כך לא קיבל מהמועצה היתרי בנייה. למרות זאת, החל הקבלן להקים 20 דירות באותה שכונה, ובמועד סיום הביקורת, ספטמבר 1998, עמד לפני השלמתן. לא נמצא שהמועצה נקטה צעדים נגדו להפסקת הבנייה.

ראש המועצה מסר למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1998, כי בעקבות הביקורת התערב בנושא זה, והקבלן שילם למועצה בנובמבר 1998 אגרות בנייה עבור 20 הדירות שבנה במקום.

ביטחון

בעקבות הסכם אוסלו והיערכות מחדש של כוחות צה"ל באזור יהודה והשומרון (איו"ש), החליט צה"ל על הקמת מרכיבי ביטחון ביישובים הישראליים באיו"ש. משרד האוצר, באמצעות משרד הביטחון, הקציב למועצה כספים, כהשתתפות בהוצאות המועצה לצורך תכנון מרכיבי הביטחון והקמתם. המועצה התחייבה לתכנן ולבצע את מרכיבי הביטחון, ולפקח עליהם בהתבסס על האפיונים וההנחיות של פיקוד העורף. המועצה התחייבה גם להחזיק בכל עת את מרכיבי הביטחון במצב ראוי לשימוש.

1. דרך היקפית: מפקדת פיקוד העורף אישרה למועצה בדצמבר 1996 תקציב של 44,800 ש"ח לסלילת קטעים נדרשים בדרך ההיקפית. עד מועד סיום הביקורת, ספטמבר 1998, טרם החלה המועצה לבצע את העבודות.

2. משק לשעת חירום (מל"ח): התקנון קובע, כי המועצה צריכה לבחור ועדה להכנת המשק לשעת חירום ולהפעלתו בשעת חירום. על פי הוראות מטה מל"ח ארצי וגם על פי התקנון, צריכה ועדת מל"ח להתכנס לפחות אחת לשלושה חודשים. בביקורת עלה, כי בתקופה שבין תחילת 1997 עד ספטמבר 1998 התכנסה ועדת מל"ח במועצה פעם אחת בלבד.

3. מקלטים: בחוק עזר למועצה המקומית עמנואל (החזקת מקלטים), התשמ"ה-1985, נקבע, בין היתר, כי בעל נכס יחזיק את המקלט המצוי ברשותו במצב תקין ונקי, המאפשר שימוש בו בכל עת שיהיה צורך בכך.

בביקורת עלה, כי המועצה לא ביצעה ביקורות שוטפות במקלטים בבתים משותפים כדי לעמוד על כשירותם.

*

הביקורת הקודמת במועצה המקומית עמנואל העלתה ליקויים חמורים, בין היתר, בניהול התקציב, בהעסקת עובדים, בהענקת תמיכות לעמותות ובהוצאת כספים ללא פיקוח ובקרה. בביקורת נקבע אז, כי "בממצאים שהועלו בדוח יש משום רמיסת החוק והוראות המינהל התקין ברגל גסה", וכי "על המועצה לגשת ללא דיחוי 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".

ביקורת המעקב העלתה, שהמועצה לא תיקנה את מרבית הליקויים, ופעולותיה בתחומים שונים, ובעיקר בנושאי מינוי בעלי תפקידים, תשלום שכר והענקת תמיכות למוסדות, נגדו סדרי מינהל תקינים.

בולטת העובדה שהמועצה לא עמדה ביעד העיקרי של תכנית ההבראה שקיבלה על עצמה - צמצום הוצאותיה. המועצה שילמה סכומים ניכרים עבור ייעוץ לתכנית ההבראה, שאותה לא יישמה.

מבקר המדינה רואה צורך, שהממונה ומשרד הפנים, בתחומי סמכותם, יפעלו במהירות ובעקביות כדי שהליקויים שהועלו יתוקנו, והמועצה המקומית עמנואל תנוהל באופן יעיל יותר.