

האזורים יהודה והשומרון וחבל עזה

פעולות הביקורת

נערכה ביקורת על היחידה של הממונה על היישובים היהודיים ביהודה והשומרון. נבדקו בעיקר נושאים של אישור חוקי עזר, הפיקוח והבקרה על ניהול תקציבי הרשויות המקומיות, טיפול הממונה בענייני נבחרים ועובדים של הרשויות המקומיות, מתן אישורים להלוואות ולערבויות, אישור תקציבים בלתי רגילים ובדיקת פרויקטים.

במחוז שומרון ויהודה (ש"י) של משטרת ישראל נבדקו אגף המיבצעים, אגף החקירות, אגף התנועה, בתי המעצר בחברון ובשומרון ומתקן המעצר שבתחנת בנימין.

הממונה על היישובים היהודיים ביהודה והשומרון

ההתיישבות הישראלית באזורים יהודה והשומרון (להלן - איו"ש) כוללת אוכלוסייה של כ-196,000 תושבים, המתגוררים ב-124 יישובים, ומנהלים על ידי שתי עיריות, 17 מועצות מקומיות ושש מועצות אזוריות. לשם פיקוח ובקרה על גופים אלה, מינה אלוף פיקוד המרכז את הממונה על היישובים היהודיים ביהודה והשומרון (להלן - הממונה).

הממונה פעל במשך השנים במסגרת יחידת קצין המטה לענייני פנים במינהל האזרחי. עם העברת מירב סמכויות השלטון באיו"ש לרשות הפלסטינית, הוחלט בתחילת 1996, לאחר החתימה על הסכם אוסלו, על צמצום המינהל האזרחי. מאותו מועד הועבר תקן הממונה מהמינהל האזרחי למשרד הפנים כתקן זמני, עד שייקבע מעמדו החדש של הממונה באיו"ש במסגרת הסכם קבע. יחידת הממונה כוללת ארבעה עובדים: הממונה, קצין התקציבים של היחידה ושתי פקידות. היחידה מסתייעת ביחידות המטה של משרד הפנים לצורך מילוי חלק מתפקידיה.

רשויות השלטון המקומי באיו"ש פועלות על פי תחיקת ביטחון, שהתקין מפקד צה"ל באזור. סמכויות הממונה קבועות בתקנון המועצות המקומיות (יהודה והשומרון) תשמ"א-1981, (להלן - תקנון המועצות המקומיות), בתקנון המועצות האזוריות (יהודה והשומרון), תשל"א - 1979 (להלן - תקנון המועצות האזוריות), ובתחיקת הביטחון באזור. סמכויותיו העיקריות של הממונה הן: מינוי חברי מועצה וחברי ועדים, על פי הצורך; כינוס ישיבות מועצה על פי דרישה; אישור חוקי עזר של הרשויות, לרבות קביעת עבירות שהן עבירות מס; ייזום עדכון חקיקת הביטחון; כמו כן בידי הממונה הסמכות ליתן בידי הרשויות המקומיות את האישורים בנושאים הבאים: נטילת הלוואות; מתן ערבויות; מחיקת חובות; פטורים ממכרז; תקציבים שנתיים; תקציבים בלתי רגילים; הקמת תאגידים; מכירה או החכרה של מקרקעין. יצוין, כי על פי תחיקת הביטחון באזור, הוענקו לממונה סמכויות מקבילות לסמכויותיו של שר הפנים בישראל בתחומים מוניציפאליים.

בתקופה ספטמבר 2000 עד ינואר 2001 ערך משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת על פעולות יחידת הממונה. נבדקו בעיקר נושאים של אישור חוקי עזר, הפיקוח והבקרה על ניהול תקציבי הרשויות המקומיות, טיפול הממונה בענייני נבחרים ועובדים של הרשויות המקומיות, מתן אישורים להלוואות ולערבויות, אישור תקציבים בלתי רגילים ובדיקת פרויקטים.

מימון ההפעלה של יחידת הממונה

חלק ניכר מההוצאות הכרוכות בהפעלת יחידת הממונה ממומנות על ידי המועצה המקומית גבעת זאב (להלן - המועצה). זאת בזמן שתפקידו העיקרי של הממונה הוא לקיים פיקוח ובקרה על הרשויות המקומיות באזור, ובכללן המועצה.

המועצה נושאת בהוצאות הכרוכות בהפעלת יחידת הממונה, כמפורט להלן:

1. לשכת הממונה שוכנת במבנה השייך למועצה המקומית, בלי שהמועצה מקבלת תמורה על כך.
 2. המועצה נושאת בעלויות התפעוליות של יחידת הממונה, כמו חשמל, מים, ניקיון, תחזוקה שוטפת, ציוד משרדי וטלפון.
 3. המועצה מעמידה לרשות הממונה שתי פקידות - האחת במשרה מלאה והשנייה במשרה חלקית. יצוין, כי הראשונה נותנת שירותי קבלת קהל של המועצה במשרדו של הממונה. תפקיד זה גוזל מחצית מזמן עבודתה.
- משרד מבקר המדינה מעיר, כי מימון פעילות הממונה על ידי המועצה הינו בלתי תקין, ויש בו כדי לפגוע ביכולתו של הממונה לקיים פיקוח ובקרה על המועצה. על משרד הפנים לפעול, לאלתר, להפסקת מצב זה.

אישור חוקי עזר

תקנון המועצות המקומיות ותקנון המועצות האזוריות הסדירו את סמכויותיו של הממונה בקשר לחקיקת חוקי העזר באזור, כדלקמן:

אישורה המועצה חוק עזר, יודיע על כך ראש המועצה לממונה ויצרף להודעתו העתק מחוק העזר; לא יפורסם חוק עזר ולא ייכנס לתוקפו אלא כעבור 90 ימים מהיום שהממונה אישר בכתב לראש המועצה, כי קיבל את העתק חוק העזר; הודיע הממונה, כי אין לו התנגדות לחוק העזר, יפורסם חוק העזר אף לפני תום המועד האמור; הממונה רשאי בתוך התקופה האמורה להורות על עיכוב פרסום חוק העזר ובלבד שלא יעשה כן, אלא לאחר שפירט את הסתייגותיו ונתן לראש המועצה, או למי שראש המועצה הסמיך לכך, הזדמנות לטעון את טענותיו נגד עיכוב פרסום חוק העזר; עיכב הממונה פרסום חוק עזר, רשאי הוא לעשות אחד מאלה: להורות על ביטול העיכוב, לפסול את חוק העזר מנימוקים שיפרט, להחזיר את חוק העזר מנימוקים שיפרט, להחזיר את חוק העזר בתוספת

הערת למועצה לדיון מחדש; ביטל הממונה את הוראותיו לעכב פרסומו של חוק עזר, יפורסם חוק העזר.

תקנון המועצות המקומיות ותקנון המועצות האזוריות קובעים, כי חוקי עזר של הרשויות המקומיות באזור טעונים פרסום כמפורט להלן:

תקנון המועצות המקומיות קובע, כי "על אף האמור בכל דין ותחיקת ביטחון, חוקי עזר, לרבות חוקי עזר לדוגמה שאומצו כאמור בסעיף 92, יפורסמו - (1) על לוח המודעות שבמשרדי המועצה ובמקומות ציבוריים אחרים שבתחום המועצה המקומית כפי שהחליטה המועצה. (2) בקובץ חוקי העזר של המועצה".

תקנון המועצות האזוריות קובע כדלקמן:

"(1) חוקי עזר לרבות חוקי עזר לדוגמה שאומצו כאמור בסעיף 75א, יפורסמו על לוח המודעות שבמשרדי המועצה והוועדים המקומיים ובמקומות ציבוריים אחרים כפי שתחליט המועצה.

(2) חוקי עזר לרבות חוק עזר לדוגמה שאומצו כאמור בסעיף 75א, יפורסמו בקובץ חוקי עזר של המועצה. עותקים של חוק העזר ישלחו לממונה ויהיו פתוחים במשרדי המועצה והוועדים המקומיים לעיונו של כל מעוניין".

דרך פרסום נוספת של חוקי העזר נקבעה בתקנון המועצות המקומיות (הוראת שעה) (יהודה והשומרון), התשמ"ד-1984, אשר סעיף 1 בו קובע לאמור:

"בכל מקום בתקנון המועצות המקומיות (יהודה והשומרון), תשמ"א-1981, בו נקבעו דרכי פרסום של התקנון, חוקי עזר או כל מסמך אחר המוצא מכוחם, והטעון פרסום (להלן - דבר חקיקה), יהיה הפרסום כדיון גם אם הופקד דבר החקיקה במשרד המועצה והודעה על הפקדת דברי החקיקה וכל זכותו של כל מעוניין לעיין בהם פורסמה על גבי לוח המודעות שבמשרד המועצה".

הוראת שעה דומה קיימת גם לעניין המועצות האזוריות.

פקודת הפרשנות (נוסח חדש) קובעת, כי תקנות בנות-פעל תחיקתי יפורסמו ברשומות, ותחילת תוקפן ביום פרסומן, אם אין הוראה אחרת בעניין זה. לעומת זאת, אין בתקנונים ובתחיקת הביטחון של האזור, הוראה כלשהי, אשר קובעת את מועד כניסתם לתוקף של חוקי עזר של המועצות.

בחזור מנכ"ל משרד הפנים מס' 2/98 מפברואר 1998 פורסם נוהל לאישור ולפרסום חוקי עזר. בהתאם לחזור זה, הפיץ הממונה לראשי המועצות באזור במאסר 1998 נוהל אישור ופרסום חוקי עזר - נספח לרשויות המקומיות באיו"ש. בנוהל נקבע, כי לכל חוק עזר או תיקון לחוק עזר יש לצרף דברי הסבר תמציתיים בדבר מטרת חוק העזר, נחיצות חקיקתו, והסבר לסעיפי חוק העזר שאינם מובנים לקורא הרגיל. דברי ההסבר נועדו לשמש, בין היתר, את הממונה בתהליך בדיקת חוק העזר ואישורו. כן נקבע, כי בתיקונים של חוקי עזר, יש לציין בדברי ההסבר את השינוי שנעשה, ואת סיבת השינוי.

יצוין, כי החל מיוני 2001 יחול גם חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 על הרשויות המקומיות באזור. החוק קובע, כי רשות מקומית תעמיד לעיון הציבור את חוקי העזר שלה. תקנה 4 לתקנות חופש המידע, התשנ"ט-1999, קובעת, כי "רשות מקומית תעמיד לרשות הציבור את חוקי העזר שלה, בנוסחם המעודכן - במשרדי הרשות המקומית; בספרייה ציבורית במשרדי אותה רשות".

בביקורת על אישור חוקי עזר עלו הממצאים הבאים:

1. חלק מהרשויות המקומיות באיו"ש פרסמו חוקי עזר בלי שהעבירו את החוקים לבדיקת הממונה וממילא בלי שאושרו, כנדרש בתקנון. הממונה אישר את חוקי העזר בדיעבד, לעתים רק לאחר מספר שנים מיום פרסומם. להלן דוגמאות:

שם מועצה	נושא חוק העזר	מועד הפעלת החוק על ידי המועצה	מועד האישור על ידי הממונה
בית"ר עילית	פתיחת בתי עסק וסגירתם (תיקון)	מארס 1999	ינואר 2000
קדומים	שירותי שמירה (תיקון)	פברואר 1996	פברואר 1997
אלפי מנשה	מניעת רעש	אפריל 1996	מאי 1996
אריאל	שילוט (תיקון)	יולי 1992	ינואר 1997
קדומים	העמדת כלי רכב וחנייתו	פברואר 1993	דצמבר 1998
קדומים	מודעות ושלטים	אוגוסט 1999	אוקטובר 1999
עמנואל	פיקוח על מכירת בשר ומוצריו	1991	ספטמבר 1996
ערבות הירדן	אגרת ביוב	ינואר 2000	מאי 2000
אלפי מנשה	פתיחת בתי עסק וסגירתם	לפני מאי 1991	יולי 1991
אלפי מנשה	רחצה בבריכות שחייה	לפני מאי 1991	יולי 1991
אלקנה	שירותי שמירה (תיקון)	דצמבר 1997	פברואר 1998
גוש עציון	שמירת הסדר והניקיון	לפני יולי 1996	טרם הובא לאישור

בפברואר 2001 מסר הממונה למשרד מבקר המדינה, כי ברובם המכריע של המקרים הוא לא היה מודע לכך שהמועצות הפעילו את חוקי העזר עובר לקבלת האישור.

2. בביקורת עלה, שחוקי העזר השונים של המועצות האזוריות באזור אינם מופקדים בדרך כלל במשרדי הוועדים המקומיים, והודעה על הפקדתם ועל זכותו של כל מעוניין לעיין בהם אינה מתפרסמת על לוחות המודעות של הוועדים המקומיים, כמתחייב מהוראות תקנון המועצות האזוריות (הוראת שעה) (יהודה ושומרון), התשמ"ד-1984. עוד עלה בביקורת, שחוקי העזר שנחקקו במהלך השנים באזור אינם מפורסמים לציבור באמצעות קובץ של החקיקה באזור, שאותו יכול כל אזרח לרכוש.

3. מהמסמכים עלה, כי מספר חוקי עזר אושרו בלי שצוין מועד תחילת תוקפם. באוגוסט 1989 כתב עוזר היועץ המשפטי באזור לראש ענף דין בינלאומי בפרקליטות הצבאית הראשית, כי "חוקי עזר רבים שאושרו באזור משך שנים אינם מציינים את מועד תחילת תוקפם. דעתנו היא, שדרך פרשנות סבירה מובילה לתוצאה שחוקי עזר אלו נכנסו לתוקף עם פרסומם, אפילו בהיעדר הוראה תחיקתית בנושא. ייתכן ויבוא מי שיטען, כי דווקא מכיוון שלא נקבע בתחיקת הביטחון (לרבות

בתקנונים של המועצות) מועד תחילת תוקף של חוקי עזר, ומאחר שלא צוין מועד כזה בגוף חוקי העזר שהוצאו בשנים האחרונות - כי אז חוקי עזר אלו לעולם לא נכנסו לתוקף, על אף שפרשנות סבירה מובילה לתוצאה שחוקי עזר אלו נכנסו לתוקף עם פרסומם, אפילו בהיעדר הוראה תחקית בנושא".

4. הרשות המקומית מנסחת ועורכת את טיוטת חוק העזר באמצעות היועץ המשפטי שלה, ומעבירה אותה לאישור הממונה. בביקורת עלה, כי לא נקבע נוהל להליך האישור והבחנה של חוקי העזר, המסדיר, בין היתר, מי מן הגורמים המשפטיים הנוגעים לעניין (היועצים המשפטיים במשרד הפנים או היועצים המשפטיים הפועלים באזור מטעם הפרקליטות הצבאית הראשית) אמור לבחון את החוקים המוצעים ולהעיר את הערותיו. בעניין זה העיר כבר באפריל 1998 סגן היועץ המשפטי של משרד הפנים, כי לא נקבע נוהל ברור בנושא חלוקת העבודה המינהלית והביקורת המשפטית בנוגע לטיפול בחוקי עזר של הרשויות המקומיות באזור.

בעניין זה מסר הממונה לעורך הביקורת, כי אופן הבקרה והטיפול בחוקי העזר הנחקקים בישראל שונה בתכלית, שכן החוקים בישראל עוברים בחינה, הן של היועצים המשפטיים במשרד הפנים והן של גורמים במשרד המשפטים.

אגרת מבנה ציבור

במסגרת השירותים המוניציפאליים, שנדרשת רשות מקומית לספק לתושביה, נכללת גם החובה להקים מבני ציבור, כגון: בתי ספר, גני ילדים, מעונות יום, תחנות לבריאות המשפחה ומקוואות. בפועל, ההוצאות הכרוכות בהקמת מבני ציבור בשכונות חדשות מכבידות משמעותית על תקציב הרשות. במהלך השנים גלגלו רשויות מקומיות הוצאות אלה על בעלי הזכויות במקרקעין שעליהם נבנו השכונות החדשות, והם, מצדם, גלגלו אותן על רוכשי הדירות. בשנת 1994 המליצה ועדת מנכ"לים בראשות מנכ"ל משרד האוצר דאז, מר דוד ברודט, שמונתה כדי לבחון מדיניות מימון מבני ציבור ביישובים ובאזורי מגורים חדשים, להמשיך במדיניות הממשלה שהייתה נהוגה במשך השנים, ששללה הטלה של עלות הקמתה של תשתית ציבורית על בעלי הדירות. המלצות הוועדה אושרו על ידי הממשלה, והופצו לכל הרשויות המקומיות בחדר מנכ"ל משרד הפנים מתחילת אפריל 1995. יצוין, שהרשויות המקומיות באזור יהודה והשומרון אינן נהנות מהכנסות של כספי היטל ההשבחה המוטל בתחומי ישראל המשמשים כמקור מימון להקמת מבני ציבור.¹

במהלך השנים אישר הממונה שמונה חוקי עזר מקומיים המסדירים גבייה של אגרת מבני ציבור מבעלי זכויות במקרקעין בשמונה רשויות מקומיות באזור. יצוין, כי אגרה זו לא הוטלה על בעלי הזכויות במקרקעין ברשויות מקומיות אחרות באזור. להלן פירוט של הרשויות המקומיות שהממונה אישר להם חוק עזר בנושא אגרת מבני ציבור:

1 היטל ההשבחה המוטל מכוח חוק התכנון והבנייה החל בישראל הוא מעין מס בשיעור 50% מכל השבחה של קרקע פרטית כתוצאה מאישור תכנית או הקלה. חוק התכנון והבנייה אינו חל באזור, ולכן הרשויות המקומיות באזור אינן נהנות ממקור מימון זה.

שם הרשות המקומית	תאריך אישור חוק העזר
מעלה-אדומים	6/94
גבעת-זאב	2/98
אפרתה	3/98
הר-אדר	1/99
אורנית	6/99
אלפי-מנשה	10/99
מטה-בנימין	1/00
קרני-שומרון	3/00

משרד מבקר המדינה בדק את תהליך אישור חוקי העזר על ידי הממונה. מהבדיקה עלו הממצאים הבאים:

1. הרשות המקומית אמורה לנסח ולערוך את טיוטת חוק העזר באמצעות היועץ המשפטי שלה, ולהעבירה לאישור הממונה. הממונה אישר את חוקי העזר בנושא אגרת מבני ציבור בלי לקבל חוות דעת משפטית בנושא, ובלי שגורם משפטי מטעם משרד הפנים, משרד המשפטים או הפרקליטות הצבאית הראשית בחן את הנוסח של חוקי העזר.

במאי 1997 פסק בג"ץ בשאלת חוקיותו של חוק עזר שחוקקה עיריית חולון, שקבע היטל מבני ציבור על תושבים שרכשו דירות בשכונות חדשות בעיר.² בפסק הדין נקבע, כי היטל מבני הציבור פוגע בעיקרון השוויון ומביא להפליה אסורה בשני מישורים: ראשית, הוא גורם להפליה בין בעלי הזכויות במקרקעין במתחמים שעליהם הוא חל, הנדרשים לממן בכוחות עצמם את התשתית הציבורית שתשרת אותם, לבין שאר בעלי הזכויות בעיר חולון, ואף ברחבי המדינה כולה, אשר אינם נדרשים לעשות כן. שנית, הוא מפלה בין העיר חולון לבין שאר הרשויות המקומיות בארץ המנועות מלהשיג מימון בדרך זו ונאלצות להסתפק במימון הממשלתי ובתקציב שלהן.

עוד קבע בג"ץ, כי שוויון אין פירושו החלה מכנית של דרכי מימון זהות בכלל הרשויות המקומיות בארץ, וכי על הגורמים המוסמכים מוטלת החובה לקבוע מתי ניתן לאפשר לרשויות מקומיות לסטות מן המדיניות הכללית, ובאלו תנאים, ולאמץ לעצמן פתרונות מימון אחרים, ומהם פתרונות המימון החלופיים הראויים לעניין זה. בפסק הדין ציין בג"ץ, כי מן החומר שהוגש לבית המשפט עולה, כי רק בעיר מעלה אדומים קיים חוק עזר דומה, אלא ששם הסמכות המאשרת הינה הממונה, ועל כן לא ניתן להסיק מסקנות מאישורו של חוק עזר זה לגבי מדיניות משרד הפנים.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי מאז פסיקתו האמורה של בג"ץ, אישר הממונה שבעה חוקי עזר (ראו בטבלה שלעיל), שבהתבסס עליהם הטילו הרשויות אגרות מבני ציבור על בעלי זכויות במקרקעין באזורים מסוימים ביישובם. הממונה נקט מדיניות אישור זו בלי שבחן את החלטתו, לאור החלטת בג"ץ, באמצעות הגורמים המשפטיים הרלוונטיים.

2. הממונה אישר לרשויות המקומיות את חוקי העזר, ובכלל זה את גובה האגרה שנקבעה בהם, בהתבסס על נתונים כלליים, שכללו את רשימת הפרויקטים שהרשות מעוניינת להקים, על הערכה

2 בג"ץ 6249/96, התאחדות הקבלנים והבונים בישראל ואח' נגד ראש עיריית חולון ואח', טרם פורסם.

בדבר העלות הכוללת של כל פרויקט, ועל מספר יחידות הדיור העתידות לקום ביישוב במהלך השנים. החלטות הממונה בנושא התקבלו ללא קבלת ייעוץ ממהנדסי תשתית ופיתוח וללא התבססות על תמחור מפורט, כתבי כמויות ותחשיבים בנוגע לכל פרויקט בנפרד.

להלן ממצאים שעלו מבחינה של מספר בקשות שהגישו רשויות באזור, שעל בסיסן אישר הממונה את חוקי העזר:

(א) נמצא פער של מאות אחוזים בין גובה האגרות שנקבעו בחוקי עזר שונים. בחוק העזר של המועצה האזורית מטה בנימין נקבעה אגרה בגובה של 240 ש"ח למ"ר, לעומת אגרה בגובה של 78.64 ש"ח למ"ר בחוק העזר של המועצה המקומית קרני שומרון.

(ב) הממונה אישר למועצה המקומית אלפי מנשה את חוק העזר, אף על פי שבטבלת פירוט הפרויקטים, שעל בסיסה אושר החוק ואף נקבע גובה ההיטל, לא ניתנה, בנוגע לכל הפרויקטים, התייחסות למימון הצפוי מגורמים ממלכתיים.

(ג) הממונה אישר את דרישתה של המועצה המקומית אורנית, חרף העובדה שכללה בדרישותיה פרויקטים שלא נכללו בדרישותיהן של רשויות אחרות, כמפורט להלן: מועדון נוער, הקמת בניין מועצה, הקמת מחסני מועצה, ספרייה ציבורית, מרכז יום לקשיש, מגרש כדור-סל, מגרש כדור-רגל, מגרש קט-רגל ומגרש כדור-עף.

כמו כן, חלק מהפרויקטים כבר היו בנויים, ולגביהם הציגה המועצה רק את אותו חלק יחסי המבטא את התרחבות היישוב בעתיד. משרד מבקר המדינה מעיר, כי דרך זו מדגישה את חוסר השוויון בין תושבים ותיקים, שלא נדרשו לממן את עלות הקמתם של פרויקטים ציבוריים, כגון מבני מועצה ומחסני מועצה, לבין תושבים חדשים הנדרשים לשאת בהוצאות הכרוכות בהרחבת מבני הציבור כתוצאה מאכלוסן של שכונות חדשות.

(ד) הממונה או כל גורם מטעמו לא בדקו את ההתאמה בין הפרויקטים שפירטו הרשויות והיקפם לבין תכניות המיתאר התקפות.

(ה) חישוב גובה האגרות מתבסס על צפי אכלוס על פי תכניות המיתאר המאושרות של הרשות המקומית. הממונה אישר את גובה האגרות בלי שקבע את גבול הזמן שאותו יש לקחת בחשבון לצורך חישוב גובה האגרה. באופן זה אפשר, כי קביעת גובהן של חלק מהאגרות התבסס על נתונים בדבר בנייה של שכונות שלא יוקמו בעתיד הנראה לעין.

(ו) הממונה לא ביקש הסברים לדרישות חריגות אשר נכללו בתחשיב גובה האגרה. כך, למשל, אישר הממונה למועצה מקומית גבעת זאב אגרה, שחישובה התבסס על דרישה של חמישה בתי כנסת ל-1,800 יחידות דיור, זאת בזמן שבדוח ועדת המנ"כלים בעניין הקמת מוסדות ציבור עבור בנייה חדשה נקבע תקן של שני בתי כנסת בגודל כולל של 400 מ"ר לכל 4,000 יחידות דיור.

3. הממונה לא קיים בקרה בנוגע לשימוש שעשו רשויות מקומיות בכספים שגבו מכוחם של חוקי העזר האמורים. בדרך כלל, נושא זה אף לא נבדק במסגרת הביקורות שיוזם משרד הפנים ברשויות המקומיות באיו"ש. אשר על כן, לא התקיים פיקוח על כך שאין העברה של כספים לפרויקטים אחרים; על הריבית שמקבלת המועצה עבור הכספים המוחזקים בקרן; ועל המטרות שלשמן הוצאו הכספים שנגבו.

4. הממונה לא בדק אם הפרויקטים שעמדו ביסוד ההחלטה לאשר את גביית האגרה ואת גובהה אכן בוצעו בפועל.

אשר לחקיקת חוקי העזר בכלל וחוקי העזר בנושא אגרת מבנה ציבור בפרט, מסר משרד הפנים למשרד מבקר המדינה בפברואר 2001, כלהלן:

הממונה למד מפסק דין חולון שני עקרונות: האחד - אסור לעירייה או לכל רשות מקומית אחרת להטיל את ההיטל על הבונים בשכונה אחת בלבד; השני - אסור שההיטל יחול רק על מי שבונה במעלה אדומים. "לאור זאת הבהיר הממונה לעיריית מעלה אדומים, בניגוד לדעתו המקורית, שיש לגבות את ההיטל גם ממי שבונה בשכונות אחרות בעיר, ולא דווקא בשכונה החדשה. וכן, שיש להיענות מיד לבקשות נוספות שהיו מונחות לפניו מרשויות אחרות, ואשר הושהו עד למתן פסק הדין".

"לממונה אין השכלה משפטית ויש לו ידע מוגבל בנושאים כלכליים ופיננסיים. למרות זאת, העדיף בדרך כלל לסמוך על הידע המצטבר בנושאים אלה כעובד משרד הפנים זה קרוב לשמונה עשרה שנה ולתת תשובות מהירות לפניות המופנות אליו. רק במקרים שסבר שהוא זקוק לייעוץ מקצועי פנה לגורמי המשרד הראשי (ולעתים לפרקליטות הצבאית) לקבלת ייעוץ. לאור ממצאי הדוח ניכר שעל הממונה לדרוש ולקבל יותר ייעוץ משפטי וכלכלי במיוחד בנושאים הקשורים לחוקי עזר פיסקאליים".



הסמכות לאשר לרשות מקומית לפרסם חוק עזר עירוני בכלל וחוק עזר עירוני המטיל נטל כספי על התושבים בפרט, הינה סמכות אשר יש למלאה באופן זהיר ומבוקר. אישור חוקי העזר העירוניים בנושא אגרות מבני ציבור מחייב התמודדות עם שאלות מורכבות, כגון: הטלת אגרה שאינה מוטלת על תושבי מדינת ישראל בתוך הקו הירוק, שהצורך בהטלתה נבע, בין היתר, מהעובדה שכאמור, לא גובים באזור היטל השבחה; הטלת אגרה על תושבי אזורים מסוימים בשטחה של רשות מקומית; הטלת אגרה שגובהה נקבע על סמך הוצאה עתידית; והצורך להתבסס על הערכות תכנוניות ודמוגרפיות עתידיות לשם קביעת גובה האגרה. חלק משאלות אלה אף נידונו במהלך כתיבת הדוח בבתי המשפט.³ משרד מבקר המדינה מעיר, כי לא היה די בבדיקות שערך הממונה בטרם אישר את חוקי העזר. על הממונה לשלב בתהליך הבדיקה גורמים מקצועיים - משפטיים, הנדסיים וכלכליים - שחוות דעתם תעמוד לנגד עיניו בעת גיבוש התייחסותו לטיטות החוק ובבואו לאשר את החוק. כמו כן, גם לאחר אישור החוק חייב הממונה לקיים מעקב אחר אופן השימוש בכספים שנגבו ואחר הקמת מבני הציבור.

פיקוח ובקרה על ניהול תקציבי הרשויות המקומיות

תקנון המועצות המקומיות קובע כלהלן: שנת כספים לכל המועצות תתחיל באחד בינואר של כל שנה; המועצה תחל בדיון בהצעת התקציב לא יאוחר משבועיים מיום הגשתה ותאשר אותה, בשינויים או בלא שינויים, עד יום תחילתה של שנת הכספים שאליה מתייחסת ההצעה; תקציב מועצה טעון אישור הממונה; תקציב המועצה צריך להיות מאושר עד ליום תחילת שנת הכספים

3 ת"א 1068/98 שיכון עובדים בע"מ נגד עיריית מעלה אדומים, שנידון בבית המשפט לעניינים מקומיים במעלה אדומים. כמו כן, בג"ץ 438/01 מיכאל תמים ואח' נגד המועצה האזורית מטה בנימין ואח'.

שאליה מתייחסת ההצעה; מועצה רשאית, באישור הממונה, להעביר בכל שנה כספים מסעיף הוצאה אחד שבתקציב למשנהו, ובלבד שלא תעבור על סך כל ההוצאות שבתקציב ובתקציב המילואים; ראש המועצה יגיש לממונה בתוך 45 ימים של כל רבע שנה דוח המפרט את סכום ההכנסה וההוצאה בתקופת רבע השנה שחלפה בכל סעיף של התקציב ובציון היתרה שלא הוצאה בכל סעיף; החשבונות לכל מחצית שנה, המסתיימת ב-30 ביוני וב-31 בדצמבר, יאושרו בכתב על ידי רואה החשבון ויישלחו יחד עם דוח שלו עליהם לממונה; בכללי המועצות המקומיות (הנהלת חשבונות) (יהודה והשומרון), התשנ"א-1991, נקבע, כי לא יאוחר מהיום האחרון לחודש פברואר של כל שנת הכספים, יכין הגזבר דין וחשבון שנתי בעד שנת הכספים הקודמת, וראש המועצה המקומית ימציא חמישה עותקים מהדין וחשבון לממונה. הוראות התקנון האמורות קיימות גם לגבי המועצות האזוריות, ומפורטות בתקנון המועצות האזוריות ובכללי המועצות האזוריות (הנהלת חשבונות) (יהודה והשומרון), התשנ"א-1991.

1. חלקו של הממונה באישור התקציב - לאחר העברת הצעת התקציב המאושרת על ידי המועצה לממונה, מעביר הממונה ללא דיחוי את ההצעה לאחד מעובדי המינהל לתקצוב ולפיתוח שבמשרד הפנים לצורך בדיקת התקציב ואישורו. עם קבלת אישור המינהל לתקצוב ולפיתוח, מאשר הממונה את התקציב ומודיע על כך למועצה. בפועל, הממונה אינו נוטל כל חלק ממשי באישור התקציב.

2. מועד אישור התקציב - בביקורת עלה, כי התקציבים של מרבית הרשויות המקומיות באיו"ש, שכאמור היו צריכים להיות מאושרים עד לראשון בינואר כל שנה, אושרו באיחור של 6-12 חודשים.

3. טיפול משרד הפנים - העיכובים באישור התקציבים של הרשויות נבעו ממספר סיבות כדלקמן: א. עיכוב משמעותי באישור גובה המענק לרשויות המקומיות על ידי משרד הפנים (בהעדר אישור על גובה המענק מתקשה הרשות המקומית לגבש הצעת תקציב); ב. עיכובים בהגשת הצעות התקציב למועצות של הרשויות לצורך דיון בהצעות; ג. עיכובים באישור התקציבים על ידי המועצות; ד. ליקויים בהצעות התקציב שהגישו הרשויות למשרד הפנים; ה. טיפול איטי ומתמשך של משרד הפנים בתקציבים המוגשים לאישורו (במספר מקרים חלפו מספר חודשים ממועד העברת הצעת התקציב למשרד הפנים ועד למועד אישורו).

4. קיום מעקב ושליחת תזכורות - הממונה לא קיים מעקב שיטתי ושוטף אחר הטיפול באישור התקציב של הרשויות, ולא הקפיד על שליחת תזכורות שוטפות ותדירות על פי לוחות זמנים קבועים, הן לרשויות והן למינהל לתקצוב ולפיתוח שבמשרד הפנים, האחראי לבדיקת התקציבים.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי החובה לאשר את תקציבי הרשויות לפני תחילת שנת התקציב חשובה הן מתוקף הוראות הדין והן מתוקף היותם של התקציבים כלי ניהול ובקרה בסיסיים. העיכובים הממושכים של משרד הפנים בבדיקה ובאישור התקציבים פוגעים בתוקפן של הדרישות המופנות לרשויות המקומיות להגיש את הצעות התקציב במועדים הקבועים בחוק.

5. העברת כספים מסעיף לסעיף - בביקורת עלה, כי בשנים 1998-2000 הממונה לא דרש ולא קיבל מהרשויות המקומיות נתונים על העברות של כספים שביצעו בתקציביהן במהלך כל שנת תקציב מסעיף הוצאה אחד של התקציב למשנהו.

6. הגשת דוחות תקופתיים - מינואר 1998 עד יוני 2000 לא הגישו הרשויות המקומיות את הדוחות הרבעוניים לממונה כנדרש בתקנון המועצות המקומיות ובתקנון המועצות האזוריות. כמו כן, בחלק ניכר של המקרים, לא קיבל הממונה את הדוחות החצי-שנתיים של הרשויות המקומיות, כנדרש בתקנונים. עקב כך הוא לא ביצע בקרה על דוחות אלה. הוא גם לא פנה לרשויות המקומיות על מנת שיקפידו לקיים את הוראות התקנון בעניין זה.

7. הגשת חשבונות לרואה חשבון - הממונה לא טיפל בבקשות של רשויות מקומיות לדחייה במועד מסירת חשבונותיהן לביקורת רואה החשבון, וזאת בניגוד לקבוע בתקנון המועצות המקומיות ובתקנון המועצות האזוריות. בפועל הגורם שטיפל ואישר בקשות אלה היה הממונה על הביקורת ברשויות המקומיות שבמשרד הפנים. לממונה כלל לא היה מידע על דחיות שניתנו לרשויות מקומיות בנוגע למועד הגשת חשבונותיהן לביקורת רואה חשבון.

8. הגשת דין וחשבון שנתי - הרשויות המקומיות באזור לא הגישו לממונה את הדין וחשבון השנתי בסיום כל שנת תקציב, כנדרש בכללי המועצות המקומיות ובכללי המועצות האזוריות העוסקים בנושא הנהלת חשבונות. הממונה לא נקט פעולות שיביאו את הרשויות המקומיות למלא חובתן בנושא זה.

בעניין העיכובים הממושכים באישור התקציבים של הרשויות המקומיות מסר משרד הפנים למשרד מבקר המדינה במארס 2001, כי מטרתו של משרד הפנים לאשר את התקציב בתחילת השנה. עם זאת, קיימות מספר מגבלות, אשר אינן מאפשרות באופן כולל לאשר את התקציב, כמו מגבלת אישור גובה מענק האיוון. מענק זה נגזר מאישור התקציב על ידי הממשלה והכנסת, ורק לאחר מכן ניתן להקצות את התשלומים לרשויות; על אף האמור, אישר לעתים המשרד תקציבים שהוגשו בזמן, אף לפני העברת מענקי האיוון לרשויות. עוד מסר משרד הפנים, כי עיקר העיכובים באישור התקציבים נובע מאי-הגשה, או מהגשה לא נאותה, מצד הרשויות המקומיות.



הוראות התקנונים הנוגעות לממונה בנושא התקציב נועדו להבטיח קיום בקרה במהלך אישורו וביצועו של התקציב. משרד מבקר המדינה מעיר, כי הרשויות המקומיות באזור לא מילאו, בשורה של נושאים, את החובות שהוטלו עליהן על פי תקנון המועצות המקומיות והאזוריות בתחום התקציב. הממונה מצדו לא פעל בהחלטיות ובעקביות כדי שהוראות התקנונים בנושא זה ימולאו. בפועל, מרבית החובות שמטיל החוק, כגון: הגשת דוחות תקופתיים, הגשת דוחות שנתיים, אישור העברת כספים מסעיף לסעיף - אינן ממולאות. כמו כן, על משרד הפנים לתת דעתו למצב שבו רוב הרשויות באזור פועלות במשך מרבית שנת הכספים ללא תקציב מאושר. אישורים אלה התעכבו גם לאחר שאושר מענק משרד הפנים לרשויות המקומיות. מצב זה פוגע משמעותית ביכולתו של התקציב לשמש ככלי לתכנון, לניהול ולבקרה.

טיפול בענייני נבחרים ועובדים ברשויות המקומיות

1. תקנון המועצות המקומיות קובע, כי בתוך חודשיים מהיום שבו החל לכהן כראש המועצה, ייבחר לו סגן מבין חברי המועצה; נוסף לסגן האמור, רשאית המועצה לבחור סגן אחד או שני סגנים, אולם הממונה רשאי לקבוע בכללים, כי במועצות מקומיות שמספר תושביהן אינו עולה על המספר שקבע לכך, לא ייבחר סגן נוסף או שייבחר סגן אחד בלבד. לעניין מספר הסגנים בשכר, שרשויות רשויות מקומיות למנות, החיל הממונה את הוראות המינהל לשלטון מקומי שבמשרד הפנים בנוגע ל"תנאי שכר ותנאים נלווים לראשי הרשויות המקומיות וסגניהם בשכר".

בביקורת עלה, כי לממונה אין מידע על מספר הסגנים הפועלים ברשויות המקומיות באזור. הממונה מסר לעורך הביקורת, כי יש להניח, שנושא זה נבדק במסגרת הביקורת שערך הממונה על הביקורת ברשויות המקומיות שבמשרד הפנים; עוד מסר, כי חריגות בעניין זה, אם הן קיימות, צפויות להתגלות בעת תביעת פנסיה של הסגן לפני פרישתו.

2. התקנון קובע, כי המועצה, באישור הממונה, רשאית לקבוע לראש מועצה ממונה וכן לסגנו הממלא את מקומו, או לחבר מועצה ממלא מקום ראש מועצה, שכר מקופת המועצה בשיעור שתקבע המועצה באישור כאמור. עוד קובע התקנון, כי על אף ההוראה האמורה בעניין זה, רשאים ראש מועצה נבחרת וסגנו לקבל שכר מקופת המועצה באישור הממונה ובשיעור שיקבע.

בביקורת עלה, כי הרשויות המקומיות קובעות את שכר ראשיהן וסגניהן בלי לקבל אישור מהממונה כקבוע בתקנון. לממונה אין מידע על שיעור השכר של ראשי הרשויות המקומיות וסגניהם. יצוין, כי בנושא זה מתקיים פיקוח של משרד הפנים באמצעות הממונה על כוח אדם ברשויות מקומיות.

3. תקנון המועצות המקומיות ותקנון המועצות האזוריות קובע, כי מועצה רשאית - ולפי דרישת הממונה חייבת - להעסיק מהנדס; מהנדס המועצה יהיה עובד המועצה המקומית או האזורית. סעיף 118 לתקנון המועצות המקומיות קובע, כי נראה לממונה שהמועצה נמנעת ממילוי חובה או מביצוע עבודה שהוטלו עליה בתקנון או בתחיקת הביטחון, רשאי הוא לדרוש ממנה בכתב למלא את החובה או לבצע את העבודה בתוך הזמן שינקוב בדרישה. במקרה שבו לא מילאה המועצה את דרישת הממונה, כאמור, רשאי הממונה למנות אדם הנראה לו מתאים למילוי החובה או לביצוע העבודה כאמור.

מהמסמכים עלה, כי הרשויות המקומיות אורנית, עמנואל, קדומים, מודיעין עילית ומטה בנימין לא העסיקו מיום הקמתן מהנדס, שהינו עובד מועצה, חרף העובדה שהממונה דרש מהן מספר פעמים לעשות כן. הממונה לא הפעיל את סמכותו בעניין זה על פי סעיף 118 לתקנון המועצות המקומיות.⁵



משרד מבקר המדינה מעיר, כי על הממונה להקפיד ולמלא את חובותיו כמתחייב בתקנונים בכל הקשור להעסקת עובדים ונבחרים ברשויות המקומיות באזור. מילוי הוראות תקנון המועצות המקומיות והאזוריות בנושא זה מחייב את הממונה להיות מעודכן באופן שוטף בכל הקשור למינויים שמבצעות הרשויות המקומיות באזור. טיפול מקביל של יחידות המטה של משרד הפנים בחלק מהנושאים, במנותק מהממונה, אין בו כדי לפטור את הממונה מהתפקידים שהטיל עליו התקנון.

5 בעניין זה ראו דוח שנתי 51א, עמ' 213, דוח שנתי 47, עמ' 1022.

אישור ללוות כספים

תקנון המועצות המקומיות ותקנון המועצות האזוריות קובעים, כי מועצה לא תהא רשאית, אלא באישורו של הממונה, ובכפוף להוראות ולתנאים שהוטלו על ידי הממונה:

(1) ללוות כסף מכל אדם למטרה שתאושר על ידי הממונה ולמשכן או לשעבד למלווה נכס או הכנסה של המועצה כדי להבטיח תשלום הקרן והריבית של הלוואה;

(2) ללוות זמנית כל סכום שהוא מהבנק שבו מקיימת המועצה את חשבונה.

ביוני 1998 כתב מנכ"ל משרד הפנים אל הממונים על המחוזות במשרדו, כי הלוואות לזמן ארוך, שמבקשות ליטול רשויות מקומיות, יאושרו בחתימתו בלבד, וכי הלוואות לזמן קצר, בשיעור של עד 5% מתקציב השנה השוטפת של רשות מקומית, יאושרו על ידי הממונה על המחוז, ומעל שיעור זה על ידי אישור מיוחד שלו או של סמנכ"ל כספים ותקציבים במשרד הפנים.

1. הממונה העניק לרשויות המקומיות באיו"ש אישורים לנטילת הלוואות שעה (לחשבונות חובה דביטוריים), בלי שבדק את המטרה שלשמה ניטלה הלוואה, כנדרש בתקנון.

2. במאמר 1991 הוציא מנכ"ל משרד הפנים נוהל אשראי המפרט אילו בדיקות יקיים הממונה על המחוז בטרם ייתן לרשות היתר לנטילת הלוואה. על פי הנוהל, יש לבדוק אם הרשות אינה חורגת באופן משמעותי מתקציבה; אם הרשות עומדת בהגשת דוחות כספיים במועד, או בכל דרישה מינהלית אחרת של המשרד; אם הרשות הצביעה על מקורות מימון שיפרעו את האשראי המבוקש ועוד. הממונה מסר לביקורת, כי אינו פועל על פי נוהל האשראי. עוד מסר, כי לא קיים כל מבחן שעל בסיסו ניתן למנוע מהרשות ליטול הלוואה, וכי הבדיקה היחידה שהוא מקיים בוחנת את היקף ההלוואה מהתקציב השוטף על מנת לקבוע מי הגורם המאשר - מנכ"ל משרד הפנים או הוא עצמו.

3. בספטמבר 2000 כתב הממונה לשר הפנים דאז, חיים רמון, בעניין תפקידו לתת לרשויות מקומיות היתרים לנטילת הלוואות, כי מעולם לא סירב לתת לרשות מקומית היתר לנטילת הלוואה, וכי "כל העניין הוא ביורוקרטיה לשמה". לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הפנים לתת את דעתו בנושא, בין היתר, בהתחשב בהערותיו של הממונה, ובתוך כך לבחון את התועלת העולה מהבדיקות כפי שנעשות על ידי הממונה, תוך בחינת תרומתן לעריכת בקרה יעילה על הרשויות המקומיות באזור.

אישור לערבויות כספיות

תקנון המועצות המקומיות ותקנון המועצות האזוריות קובעים, כי מועצה רשאית, באישור הממונה, לערוב לחיובו של אחר, למטרה שהיא בגדר סמכויות המועצה ותפקידיה, ובלבד שסך כל הערבויות לא יעלה בכל עת על 10% מתקציבה באותה שנת כספים. בביקורת עלו הממצאים הבאים:

1. הממונה אישר לרשויות מקומיות לערוב לגורמים אחרים בלי שהוצגה בפניו מטרת הערבות.
2. הממונה לא קבע מבחנים ובדיקות לצורך מתן האישורים לביצוע הערבויות, לבד מהמבחן בדבר ההיקף הכולל של הערבויות מסך תקציב המועצה. בפועל, עד למועד סיום הביקורת, דצמבר 2000, אישר הממונה את כל הבקשות שהגישו לו בעניין זה.

אישור תקציבים בלתי רגילים

תקנון המועצות המקומיות קובע, כי תקציב בלתי רגיל (להלן - תב"ר) הוא תקציב של מועצה המיועד לפעולה חד-פעמית או לתחום פעילות מסוים, הכולל אומדן תקבולים ותשלומים לאותה פעולה או לאותו תחום פעילות, וכספים שיועדו על פי דין למטרות שאינן תקציב רגיל; כספים של תב"ר ינוהלו בנאמנות בידי ראש המועצה והגזבר, בנפרד מכספי חשבון התקציב שאינו בלתי רגיל; לא ייעשה כל שימוש בכספים של תב"ר שלא למטרה שלשמה נועד, ובכלל זה לא יעשו כל פעולות קיזוז בין כספים של תב"ר לכספים של תקציב שאינו בלתי רגיל, זולת בתום כל פעולה שלה יועד התב"ר.⁶

משרד הפנים לא קבע נוהל פנימי לאישור תב"רים, אשר יקבע את הבדיקות שיש לקיים ואת אמות המידה הדרושות לאישור. בשנת 1997 העביר המינהל לתקצוב ופיתוח שבמשרד הפנים הצעת נוהל אישור תב"רים לגורמי מטה ולממונים על המחוזות במשרד הפנים על מנת שיעירו את הערותיהם.

עד מועד סיום הביקורת, דצמבר 2000, לא ניתן אישור להצעה.

להלן מפורטות חלק מהבדיקות הדרושות לצורך אישור תב"ר על ידי הממונה, כעולה מהצעת הנוהל שהוציא משרד הפנים בנושא, וממסמך בנושא זה שהוציא הממונה בנובמבר 1997: בדיקת האסמכתות המעידות על קיומם של מקורות בטוחים להכנסות; סמכותה של הרשות המקומית להוציא כספים למטרה שלשמה נפתח התב"ר; התאמת הבנייה המתוכננת לתכניות הבנייה המאושרות; שוויון בין סך מקורות ההכנסות לבין ההוצאות; אם אחד ממקורות ההכנסה הוא מהתקציב הרגיל, יש לבדוק אם קיים סעיף הוצאה מקביל בתקציב הרגיל ואם קיימת יתרה בתקציב הרגיל; אם אחד ממקורות התקציב הוא קרנות המועצה, יש לבדוק את היתרה התקציבית בקרן כפי שהיא רשומה בחשבון הבנק; אם אחד ממקורות ההכנסה הוא תרומות או השתתפות של מוסדות, יש לוודא, כי מצוינים שמות הגופים התורמים והיקף ההשתתפות התקציבית של כל אחד מהם; הגדרה ברורה ומדויקת של הפרויקט. נבדקה דרך הטיפול של הממונה באישור תקציב התב"רים, ונמצא כדלקמן:

1. בשנים האחרונות אישר הממונה כ-900 תב"רים מדי שנה בשנה. באוקטובר 1999 כתב הממונה למנכ"ל משרד הפנים, כי המשאבים שמשיקעה יחידתו באישור התב"רים רבים, וכי קיים ספק אם השקעה זו מוצדקת לאור מידת הבקרה או ההרתעה המושגת כתוצאה מאישור התב"רים. במסמך נוסף שכתב הממונה למנכ"ל משרד הפנים הוא כתב, כי החתימה על התב"רים הינה דוגמה לעבודה שאינה עומדת במבחני "עלות-תועלת". לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הערותיו אלה של הממונה, יש מקום שמשרד הפנים יקיים בחינה עניינית כדי לקבוע מהם דרכי הבקרה העדיפים בנושא תקציבי הפיתוח של הרשויות המקומיות באזור.

2. במקרים רבים החלו רשויות מקומיות בביצוע עבודות פיתוח בטרם העבירו את התב"ר לאישור של הממונה. בעניין זה אף העיר מספר פעמים מנהל האגף לביקורת ברשויות מקומיות שבמשרד הפנים.

6 מתוך תקנון המועצות המקומיות (אזור יהודה והשומרון) (תיקון מס' 133), התשס"א-2000, שנכנס לתוקפו ב-25.1.00.

3. במספר מקרים אישר הממונה תב"רים לרשויות מקומיות בלי שנמצאו בתיקים האסמכתות המעידות על קיומם של המקורות הדרושים לכיסוי הוצאות התב"ר.

4. הממונה אישר תב"רים שמומנו מכספי קרנות של רשויות מקומיות בלי שבדק את היתרה התקציבית של הקרנות במועד מתן האישורים. במקרה מסוים אישר הממונה למועצה מקומית תב"ר בסכום של מאות אלפי ש"ח, וזאת על סמך דף חשבון בנקאי שלא נרשם בו שם הקרן.

5. באישורי ההשתתפות במימון הפרויקטים מגבילים המשרדים הממשלתיים את משך תוקפו של האישור. בכל מקרה תוקף האישורים אינו עולה על שנה. בשנת 1999 אישר הממונה למועצה מקומית תב"ר בסכום כולל של 450,000 ש"ח, ששני שלישים ממנו מימן משרד התחבורה. הממונה אישר את התב"ר באוגוסט 1999, על אף שאישור משרד התחבורה להשתתפותו האמורה בפרויקט ניתנה כשנה וחצי קודם לכן, בפברואר 1998.

6. הממונה אישר תב"רים שהעבודה שלשמה אושר התב"ר הוגדרה באופן כללי ורחב, שאין בו כדי לספק מידע ברור על מה יוצאו כספי התב"ר. להלן דוגמאות לאופן שבו נוסחו עבודות שעבורן אישר הממונה תב"רים: פרויקטים ביישובים, חברה וקליטה, בינוי מוסדות ציבור, פריצת דרכים, תפיסת קרקעות, צורכי ביטחון וקרקעות. הביקורת העלתה, כי היו גם מקרים בודדים בהם אישר הממונה תב"רים בהיקף של מאות אלפי ש"ח למטרה שהוגדרה "עבודות גאולת קרקע".

7. חלק ניכר מהתב"רים שאישר הממונה לרשויות מקומיות יועדו לביצוע פרויקטים של בנייה ופיתוח של שכונות וכבישים ביישובים. הממונה אישר את התב"רים בלי שבדק אם הפרויקטים, שלמענם אישר את התקציב, קיבלו את האישור התכנון והבנייה שהיו דרושים לביצועם⁷. כך, לדוגמה, אישר הממונה תב"ר להקמת שכונה חדשה באזור, בזמן שלאותו אתר הוציא המינהל האזרחי באזור יהודה והשומרון צו הפסקת עבודה וצו הריסה.

בפברואר 2001 מסר הממונה למשרד מבקר המדינה כלהלן:

(א) לעניין הגדרת העבודה שלשמה אושר התב"ר מסר הממונה, כי אם הגוף שמאשר את המימון, לרבות מועצת הרשות, לא הגדיר במדויק את הפרויקט, זכותו של ראש המועצה להשתמש במקור על פי שיקול דעתו. הממונה לא יכפה את דעתו על הגורם המממן או על מועצת הרשות בעניין זה.

(ב) לעניין תקצוב בנייה בלתי חוקית מסר הממונה, כי הוא מניח, שרשות מקומית לא תחל בעבודות בנייה טרם אושרו תכניות הבינוי. עוד מסר, כי לממונה אין גישה ישירה לתכניות המאושרות באזור המצויות בארכיון המינהל האזרחי בבית-אל. עוד ציין בנושא זה הממונה בתשובתו, כי אין קשרי עבודה ממוסדים בינו לבין משרד הביטחון והמינהל האזרחי.

במאוס 2001 מסר משרד הפנים למשרד מבקר המדינה, כי במסגרת הרפורמה ברשויות המקומיות הוחל בניסיון שנועד לאפשר אישור תקציבי פיתוח כוללים בתחילת השנה האמורים להחליף את אישור שר הפנים לתקציב באמצעות תב"רים.



7 ראו בנושא זה דוח שנתי מס' 48, עמ' 1038.

תהליך האישור של תקציבי הפיתוח (התב"רים) של הרשויות המקומיות הינו נדבך מרכזי במערכת היחסים בין הרשויות המקומיות לבין משרד הפנים. נושא זה מתנהל זה שנים בלי שאושר נוהל המגדיר את מכלול הבדיקות שיש לקיים בטרם מאשרים את בקשת הרשויות לתקציבים. עקב כך, חלק מהבדיקות נשאו אופי של בדיקות טכניות בלי שנבדקו המטרות המושגות מבדיקות אלו. בתוך כך דעתו של הממונה בנושא כפי שנמסרה לשר הפנים מחייבת את משרד הפנים לבחון מחדש את תהליך אישור התקציבים ביחידה ולהעריך את יעילותו. לדעת משרד מבקר המדינה, יש מקום להעמיק את הבדיקות, כאשר הדבר דרוש, במטרה להבטיח תקצוב אחראי ומבוקר של עבודות הפיתוח שמקיימת הרשות. ללא קשר לצורך לבחון את הנושא בכללותו, על הממונה להקפיד בביצוע בדיקותיו נוכח הממצאים שפורטו בפרק זה.

יש לראות בחומרה מצב שבו הממונה מאשר תקציבים למימון פרויקטים שלא קיבלו את אישורן של הרשויות המוסמכות באזור, ושננקטו לגביהם פעולות משפטיות להפסקת ביצועם. מצב זה משקף חוסר תיאום בסיסי בין פעולותיהם של רשויות השלטון. משרד מבקר המדינה מעיר, כי תפישתו של הממונה, שמצאה את ביטוייה בתשובה האמורה מפברואר 2001, ולפיה אין זה מתפקידו לפעול למניעת תקצוב של בנייה שלא קיבלה את האישורים התכנוניים הדרושים, וכי יש לאשר תב"רים גם אם לא ניתן להצביע במפורש על המטרות שלשמן מיועדים הכספים, מעוררת תמיהה. בתשובה זו יש כדי לעורר שאלות ביחס לעצם מעורבותו של הממונה בנושאים אלה.

בדיקת הפרויקטים כתנאי לאישור התקציבי

משרד הפנים מממן מתקציבו חלק ניכר מהפרויקטים שמבצעות רשויות מקומיות בתחומי התשתית והפיתוח. לשם כך הוא עורך בדיקות לגבי כל פרויקט פיתוח שהוא נדרש להשתתף במימונו, זאת בטרם הוא מאשר את הביצוע. במסגרת הבדיקה נבחן עצם הצורך בביצוע הפרויקט, והערכת עלותו. לצורך ביצוע הבדיקות האמורות ברשויות המקומיות באיו"ש, התקשר משרד הפנים עם חברה לייעוץ וניהול פרויקטים (להלן - החברה). תהליך העבודה בנושא זה מתנהל כדלקמן: קצין התקציבים של יחידת הממונה מקבל מהרשות המקומית את תכנית הפיתוח השנתית שלה ומעביר לחברה את רשימת הפרויקטים שעליה לבחון; בסיום הבדיקה מעבירה החברה לקצין התקציבים במשרד הממונה המלצה על היקף המימון המומלץ; קצין התקציבים מעביר את המלצת החברה למשרד הפנים אשר מקבל את ההחלטה בדבר אישור הפרויקט ומימונו.

1. מבדיקה שערך משרד מבקר המדינה עלה, כי במספר רב של מקרים ביצע משרד הפנים את הבדיקות האמורות באמצעות החברה, לאחר שהרשות כבר ביצעה מכרז לבחירת הקבלן המבצע, או לאחר שביצעו של הפרויקט כבר החל.

2. במשרדי הממונה היו מרוכזים דוחות החברה לשנים 1997 ו-2000. דוחות החברה לשנת 1998 כלל לא נמצאו, ורק חלק מהדוחות לשנת 1999 נמצאו בתיקי הממונה.

3. הממונה מפנה את החברה לבדיקה של פרויקטים שביצעם הסתיים, כדי שתבחן חריגות מהתקציב שאושר לפרויקט ותמליץ על כיסוי הגירעונות. בחלק מהמקרים מדובר בהמלצה לכיסוי גירעונות בהיקף של מאות אלפי ש"ח המהווים לעתים עשרות אחוזים מהתקציב שאושר לפרויקט.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי הממונה לא קיים כל מעקב אחר ביצוע פרויקטים ואופן ניצול התקציב שלהם, ומשום כך לא היה באפשרותו להתריע על חריגות תקציביות כבר במהלך ביצועם.



תכלית השימוש במנגנון הבדיקה שמפעיל משרד הפנים באמצעות החברה הוא לבחון ולאשר את עצם הצורך בפרויקט הפיתוח ואת היקף ביצועו. משרד מבקר המדינה מעיר, כי השגת מטרה זו מחייבת את המשרד והממונה להקפיד, כי בדיקות החברה ייעשו כבר בשלבים הרעיוניים של הפרויקט בטרם נעשו פעולות, שהן בבחינת עובדות גמורות בשטח. קיום הבדיקות בשלבים מאוחרים מייתרות חלק מעבודת החברה, ואפשר שאף עלולות להשפיע על חוות דעתה. על המשרד להתעדכן במועד על חריגות תקציביות צפויות ולקבל את המלצות החברה בנושא כבר במהלך הביצוע של הפרויקט.

מינוי רואה חשבון למחוז

בינואר 1997 החליט שר הפנים, כי לכל מחוז במשרד הפנים ימונה רואה חשבון אשר יסייע למחוז בביצוע תפקידיו בתחום הפיקוח והביקורת על פעילותן של הרשויות המקומיות. באפריל 1997 הוציא משרד הפנים "נוהל מינוי והעסקת רואה חשבון על ידי המחוז". להלן חלק מההוראות אשר נקבעו בנוהל האמור:

רואה החשבון יעסק בהתאם לצרכים שיקבע הממונה על המחוז ובמסגרת שעות העבודה שאושרו בהסכם ההעסקה; ככלל, ההנחיות לביצוע עבודתו של רואה החשבון יינתנו בכתב ויהיו בסיס לעבודתו ולתשלום שכרו; רואה החשבון יגיש אחת לחודש דרישת תשלום עבור עבודות שביצע, לממונה על המחוז, על גבי הטופס המצורף בנספח לנוהל; סך כל התשלומים שישולמו לרואה החשבון לא יעלו על סך התשלום עבור שעות העבודה שנקבעו בהסכם; התשלום שנקבע בהסכם כולל את הוצאות של רואה החשבון, לרבות אש"ל, נסיעות, שיחות טלפון וכל הוצאה אחרת, לרבות הוצאות של הדפסות, שכפולים וכד'; הממונה על המחוז ינחה בכתב את רואה החשבון, בין היתר לגבי היקף השעות שהוקצה לו, לוחות הזמנים, ומתכונת להגשת דוח ביצוע; המחוז ינהל מנגנוני פיקוח ובקרה ראויים כדי להבטיח שרואה החשבון יעסק בהתאם לנהלים ולתנאי ההסכם; המחוז ינהל מעקב אחר ביצוע המשימות שהוטלו על רואה החשבון ואחר התשלום שניתן לו, כדי למנוע חריגה ממסגרת התקציב שאושרה למשימה הבודדת ולתקציב הכולל של המחוז.

באפריל 1997 חתם משרד הפנים עם רואה חשבון (להלן - רואה החשבון) על הסכם העסקה לתפקיד יועץ למחוז יהודה והשומרון. מבדיקת הליכי המינוי וההעסקה של רואה החשבון עלו הממצאים הבאים:

1. בהסכם שחתם המשרד עם רואה החשבון נקבע, כי היקף העסקתו יסתכם ב-150 שעות. בפועל הסתכמה עבודתו של רואה החשבון ב-750 שעות, פי חמישה ממספר השעות שאושר. באוקטובר 1997 סירבה ועדת המכרזים של משרד הפנים לאשר את כיסוי החריגה במכסת השעות, אך בפברואר 1998 לאחר שדנה שנית בנושא זה, אישרה ועדת המכרזים תשלום לרואה החשבון עבור 375 שעות. בינואר 1998 כתב הממונה למנכ"ל משרד הפנים, כי עם מסירת ההודעה על האישור

שניתן לרואה החשבון לתת שירותים למחוז יהודה והשומרון בשנת הכספים 1997, לא נמסרה לו מהי מכסת השעות שאושרה לו לצורך העבודה.

2. הממונה לא דרש ולא קיבל מרואה החשבון דרישות תשלום חודשיות עבור עבודתו, אלא רק דרישת תשלום כוללת לאחר סיום עבודתו.

3. הממונה לא קיים מעקב ופיקוח במהלך עבודת רואה החשבון, כדי להבטיח שהיקף העבודה שמבצע רואה החשבון יהיה בהתאם לתנאי ההסכם שנחתם איתו.

4. הממונה הטיל על רואה החשבון לפתח כלי ידידותי למשתמש, שיוכל להיות לעזר לקצין התקציבים של המחוז למלא את המשימות שהגדיר המנכ"ל לבדיקת הצעת התקציב המוגשת למחוז לאישור - לא רק מהבחינה הטכנית. הממונה מסר לביקורת, כי היחידה לא עשתה כל שימוש בעבודת רואה החשבון. בדצמבר 2000 כתב הממונה למשרד מבקר המדינה, כי הוא מאשר, שלא הפיק תועלת מהעבודה שהזמין מרואה החשבון. יצוין, כי מנהל האגף לביקורת ברשויות המקומיות במשרד הפנים ציין בחיוב ובהערכה את עבודתו של רואה החשבון.

5. אף שהממונה שכר את שירותיו של רואה החשבון גם בשנת 1998, לא היה בידי כל מסמך אודות העבודה שנדרשה ממנו, תנאי העסקתו והיקף העסקתו. משרד מבקר המדינה מעיר, כי מצב זה משקף חריגה משמעותית מנוהלי הפיקוח והבקרה שנקבעו, כאמור, ב"נוהל מינוי והעסקת רואה חשבון על ידי המחוז".

בינואר 2001 מסר רואה החשבון למשרד מבקר המדינה, כי העבודה שנמסרה לו התפתחה וקיבלה היקף "ככל שהעבודה קרמה עור וגידים", וברור היה לכולם שהיקפה יהיה מעבר להיקף השעות שהוקצבו לנושא. עוד מסר, כי הגורמים האחראים במשרד הפנים עודכנו במהלך העבודה על היקפה.

בפברואר 2001 מסר משרד הפנים למשרד מבקר המדינה, כי הממונה סבר שיוכל להיעזר בידע המקצועי של רואה החשבון לבניית כלים, כגון איתנות פיננסית וסבירות השימוש במשאבים, לבדיקת תקציבי הרשויות. רואה החשבון הציע לאסוף נתונים מהדוחות הכספיים שהיו מונחים במשרד הממונה כאבן שאין לה הופכין, ולהציגם בצורה קריאה יותר, לרבות הצגה גרפית של הנתונים החשובים, דבר שלדעתו יאפשר ההשוואה; הממונה, מחוסר ניסיון בנושאים אלה, אישר את הרעיון; בדיעבד נראה שהרעיון היה נכון, אלא שהחומר שנאסף לא נוצל להכנת מדדים שהם אותם "כלים" שהממונה חיפש. נוכח זאת מסר הממונה, שלא הפיק מעבודתו של רואה החשבון את התועלת המקווה.

בביקורת עלו ליקויים בסדרי ההעסקה, הפיקוח והבקרה של משרד הפנים והממונה בכל הנוגע למינוי והעסקתו של רואה החשבון. בפועל לא קוימו מרבית הוראות הנוהל שהוציא המשרד. יש לראות בחומרה את העובדה, שחלק מהליקויים בנושא זה חזרו על עצמם בשנת 1998. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הפנים ועל הממונה להקפיד על מילוי הוראות הנוהל בכל הנוגע להעסקת יועצים חיצוניים, ולקיים בקרה במהלך עבודתם הן בנוגע לתוכן עבודתם והן בנוגע להיקפה של העבודה.



תקנון המועצות המקומיות, תקנון המועצות האזוריות ותחיקת הביטחון באזור הקנו לממונה על היישובים היהודיים ביהודה והשומרון סמכויות נרחבות לצורך קיום בקרה על פעולותיהן של הרשויות המקומיות. במספר רב של תחומים מוניציפאליים נדרשות הרשויות המקומיות לדווח לממונה או לקבל את אישורו לביצוע פעולות.

ממצאי הדוח מצביעים על כך, שחלק מהוראות תקנון המועצות המקומיות ותקנון המועצות האזוריות בתחום התקציב, עובדי הרשויות ונבחריהן, הלוואות וערבויות, לא קוימו. לעתים נמשך מצב זה מספר שנים, בלי שהממונה נקט פעולות ממשיות על מנת לשנותו.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הממונה להקפיד, כי כל הוראות התקנונים - אלו המתנות את ביצוע פעולותיהן של הרשויות המקומיות באישורו, ואלו המחייבות דיווח של הרשויות - יקוימו במלואן. אין להימנע ממילוי הוראות אלו גם במקרים שבהם מתעורר צורך שלא לעכב ביצוע של פעולות על ידי הרשויות, או מטעמים של מחסור בכוח אדם ביחידת הממונה. יודגש, כי חובתן של הרשויות המקומיות לקיים את הוראות התקנונים אינה גורעת מחובתו של הממונה.

מרבית תפקידיו של הממונה, כפי שנקבעו בתקנונים, נועדו להבטיח קיום של פיקוח ובקרה על פעילותן של הרשויות המקומיות באזור. לדעת משרד מבקר המדינה, על הגורמים המוסמכים לבחון את הוראות התקנונים בנושא זה, כדי להבטיח שיש בתפקידים שהוטלו על הממונה כדי לתרום ממשית לקיום בקרה המבטיחה תפקוד יעיל של הרשויות המקומיות באזור. בתוך כך על משרד הפנים לתת דעתו על הערותיו של הממונה בנוגע לחלק מהסמכויות שניתנו לו מכוח התקנונים, ולוודא, כי אין המדובר בהכבדה ביורוקרטית על הרשויות.

ממצאי הדוח בנוגע לחקיקת חוקי העזר מלמדים על הצורך להגביר את מעורבותו של הממונה בנושא זה, תוך הסתייעות בגורמים המקצועיים במשרד הפנים. מעורבות זו נדרשת הן על מנת להבטיח את תקינותו של הליך האישור והפרסום של החוקים, והן על מנת להבטיח, כי החוקים אושרו רק לאחר שקוימו הבדיקות המקצועיות הנחוצות. צורך זה מקבל משנה תוקף כאשר מדובר בחוקי עזר, אשר יש בהם כדי להטיל נטל כספי על הציבור.

משטרת ישראל - מחוז שומרון ויהודה

בספטמבר 1994 הקימה משטרת ישראל את מחוז שומרון ויהודה (להלן - מחוז ש"י). מחוז ש"י מנוהל על ידי מפקדת המחוז שבירושלים; במחוז פועלות ארבע תחנות משטרה - מעלה אדומים, חברון, שומרון ובנימין - וארבע נקודות משטרה ביישובים: ורד יריחו, גבעת זאב, דותן וגריזים. בתשעה יישובים באזור מספקת משטרת מחוז ש"י שירותי משטרה באמצעות שוטרים קהילתיים. בנוסף על כך, פועלים במפקדת המחוז כוחות משטרה מיבצעיים ואחרים. בפברואר 2001 שירתו במחוז ש"י 1,107 שוטרים.

משטרת מחוז ש"י כפופה מקצועית למשטרת ישראל ומתוקצבת על ידיה; בתחום המיבצעי הפיקודי כפופה משטרת מחוז ש"י למפקד כוחות צה"ל באזור. ביולי 1967 הוציא מפקד כוחות צה"ל באזור צו בדבר כוחות משטרה הפועלים בשיתוף עם צה"ל (אזור יהודה ושומרון) (מס' 52), התשכ"ז-1967. על פי הצו, הוענקו לכל שוטר באזור, הנמנה עם כוחות משטרת ישראל, הסמכויות הנתונות לכל חייל על פי הצו בדבר הוראות ביטחון, ועל פי צו או מנשר, שניתנו או שיינתנו על ידי מפקד כוחות צה"ל באזור. כמו כן, ניתנו לשוטרים הסמכויות שהיו לכל שוטר באזור ביום כ"ח באייר תשכ"ז (7.6.67), על פי כל דין שחל באזור באותו יום.