

המועצה האזורית מטה יהודה

מינהל כספי, התקשרויות וסדרי מינהל

תקציר

רקע כללי

המועצה האזורית מטה יהודה (להלן - המועצה האזורית או המועצה) הוקמה ב-1964. המועצה ממוקמת במחוז ירושלים של משרד הפנים ומשתרעת על שטח של כ-460,000 דונם. לפי נתוני משרד הפנים לשנת 2012¹, במועצה 57 יישובים, והיא המועצה הגדולה ביותר בישראל מבחינת מספר היישובים השייכים אליה². בסוף שנת 2012 מנתה אוכלוסיית המועצה כ-48,000 תושבים, ובכך הייתה למועצה האזורית השנייה בישראל מבחינת גודל אוכלוסייתה. הרמה החברתית-כלכלית של תושבי המועצה בשנת 2008 הייתה 6 מתוך 10, אולם קיימים פערים גדולים בין יישובי המועצה בהיבט הזה.

ראש המועצה מר משה דדון (להלן גם - ראש המועצה) מכהן בתפקיד משנת 2009, ונבחר לקדנציה שנייה בדצמבר 2013. לראש המועצה יש שני סגנים בשכר. המועצה מעסיקה 255 עובדים מוניציפליים.

פעולות הביקורת

בחודשים אוקטובר 2013 עד מרץ 2014 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת על פעילות המועצה בשנים 2010-2013. הביקורת התמקדה בנושאים האלה: המינהל הכספי, התקשרויות המועצה עם שתי חברות, וניגוד עניינים בקרב העובדים הבכירים - מבקר הפנים של המועצה וסגני ראש המועצה בשכר. ביקורת משלימה נעשתה במשרד הפנים.

- 1 משרד הפנים, דוח הביקורת המפורט על המועצה האזורית מטה יהודה לשנת 2012.
2 יישובי המועצה כוללים ארבעים מושבים, עשרה קיבוצים, חמישה יישובים קהילתיים ושני כפרים ערביים.

הליקויים העיקריים

המינהל הכספי

1. מהביקורת עלה כי שיעור עומס המלוות של המועצה כבר מגיע ליותר מ-40% מהכנסותיה השנתיות, מצבה הפיננסי הולך ומידרדר והדבר עלול להשית עליה בעתיד נטל כלכלי כבד באופן שיקשה עליה לתת שירותים לתושביה. זאת בפרט נוכח ההוצאות הצפויות למועצה בשנים הקרובות בשל פרויקטים בתשתית הביוב ובתחום החינוך. עוד עלה בביקורת כי לא מבוצעת במועצה עבודת מטה לגבי ההלוואות שהמועצה נוטלת לביצוע פרויקטים או למטרות אחרות, ואין במועצה גורם האחראי לתכנון וחיזוי יכולתה להחזיר את ההלוואות בעתיד.
2. מהביקורת עלה כי הגירעון בתקציב המועצה בשנת 2012 נבע מפיגור בהעברת הדיווחים למשרד החינוך ומניהול התקציב בצורה לא תקינה, שכן המועצה קיבלה מקדמות כל חודש בחודשו על פי אומדן השנה הקודמת.
3. אף שרוב הוועדים המקומיים ביישובי המועצה לא הגישו למועצה תקציב שנתי כלל או לא הגישו אותו במועד שנקבע לכך בצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958 (להלן - צו המועצות האזוריות או הצו), היא לא עשתה שימוש בסמכותה על פי הצו לדרוש מהוועדים להגיש תקציב או להכין תקציב במקומם. עוד עלה מהביקורת כי רוב יישובי המועצה לא הגישו בשנים 2011-2012 דין וחשבון מפורט כאמור בסעיפים 132(ג) ו-239 לצו, ואף יישוב לא הגיש דוח מבוקר כאמור בסעיף 134ד לצו. כתוצאה מכך לא הייתה בידי המועצה יכולת בקרה על פעולותיהם הכספיות של הוועדים המקומיים, המבוססת על המידע שבדוחות האמורים.
4. נמצא כי בשנים 2012 ו-2013, ולמעשה עד מועד סיום הביקורת במרץ 2014, לא מינתה המועצה ועדת השקעות. ביצוע השקעות בסכומים של עשרות מיליוני שקלים ללא מינוי ועדת השקעות וללא כל פיקוח ובקרה הוא מנוגד לדין ועלול לגרום נזקים והפסדים כספיים לקופת המועצה ופגיעה בכספי הציבור שהמועצה אמונה עליהם.

התקשרויות

1. נמצא כי למועצה האזורית לא היה רישום מרוכז של החוזים שעליהם חתמה עם נותני שירותים שונים ולא היה לה מידע מסודר על מועד סיום ההתקשרויות עמם.
2. בנובמבר 2006 התקשרה המועצה בהסכם עם חברה לקבלת שירותי הנהלת חשבונות, הכנת דוחות כספיים עבור המועצה בתום כל שנת כספים וקבלת ייעוץ וסיוע בהכנת התקציב השנתי (להלן - חברה א'). התקשרות המועצה עם חברה א' משנת 2007 ועד מועד סיום הביקורת במרץ 2014 נעשתה בהסכם שנוסח על ידי חברה א', בלי שהמועצה פעלה לשינוי חרף הערות רבות שהיו לה לנוסח ההסכם.

הועלה כי תנאי הסף למכרז שהמועצה התכוונה לפרסם בעקבות הנחיית משרד הפנים הוקשחו על מנת לצמצם את מספר המשתתפים במכרז עוד לפני אפיון השירותים המבוקשים ובדיקת החברות הפועלות בשוק כדי לקבוע קריטריונים. יש חשש שמא הקשחת תנאי הסף נועדה לאפשר למועצה האזורית להעדיף ספק או נותן שירותים מסוים על פני אחר.

מהביקורת עלה כי מזכיר המועצה בירר טענות חמורות ביותר שהעלה הגזבר דאז בעניין תפקוד לקוי של הגזברות, שמנוהלת על ידי חברה א', והציע דרך לטיפול בליקויים שהועלו ומעקב של הגזבר דאז אחרי תפקוד חברה א'. ראש המועצה החליט לא לאמץ המלצת הדרג המקצועי במועצה, דהיינו מזכיר המועצה, בלי לקיים דיון בעניין ותוך התייחסות מקלה לטענות ולליקויים שהועלו. בפעולתו זו אפשר ראש המועצה את המשך תפקודה הלא תקין של הגזברות, שכן מרבית הליקויים שעליהם הצביע הגזבר לשעבר עלו מחדש זמן רב לאחר מכן הן במסמכי המועצה והן בדוח הביקורת של משרד הפנים.

3. באוקטובר 2012 התקשרה המועצה ללא מכרז בהסכם עם חברה לייעוץ וניהול בע"מ (להלן - חברה ב') לקבלת שירותי ייעוץ כלכלי, כספי, ארגוני וניהולי בתחום המוניציפלי באמצעות מר ג', שהיה אחראי גם לניהול הגזברות במועצה מטעם חברה א' בחלק מתקופת ההתקשרות. מהביקורת עלה כי המועצה משלמת תשלום כפול לחברה א' ולחברה ב' עבור אותם שירותים. החלוקה בין השירותים שמעניקות החברות היא מלאכותית ותכליתית אינה ברורה, וקיים חשש כי נועדה לאפשר המשך העסקתו של מר ג' במועצה, גם אם ההתקשרות עם חברה א' תסתיים. עוד עלה כי ההתקשרות עם חברה ב' נעשתה תוך עקיפת דיני המכרזים (כולל דיני המכרזים לאיוש משרות) - שכן למר ג' אין השכלה ומומחיות ייחודיות.

ניגודי עניינים בתפקידי בכירים

1. מהביקורת עלה כי ראש המועצה מינה שני חברי מועצה לסגנים בשכר ומנהלי אגפים בפועל תוך יצירת מצב של ניגוד עניינים.
2. מבקר הפנים של המועצה האזורית מטה יהודה מכהן בתפקיד במשרה מלאה מיוני 2011. בביקורת נמצא כי נוסף על עיסוקיו כמבקר הפנים הוא משתתף השתתפות פעילה בניהול המועצה ועסוק בנושאים שאינם מתיישבים עם תפקידו בתחום הביקורת, שכן הוא עלול לעמוד בעתיד במצב שבו יהיה עליו לבקר פעולות אשר להן היה שותף.

ההמלצות העיקריות

על המועצה האזורית לבצע עבודת מטה לגבי ההלוואות שהיא נוטלת לביצוע פרויקטים או למטרות אחרות ולעשות תכנון וחיזוי לגבי יכולתה להחזיר את ההלוואות בעתיד.

על המועצה להסדיר את עניין הדיווח להעברת התקבולים שמגיעים לה ממשרד החינוך על מנת להימנע מגירעון נוסף.

על המועצה להבטיח כי הוועדים המקומיים יגישו לה את התקציב השנתי במועד הקבוע בצו המועצות האזוריות ולהכין תקציב עבור הוועדים שלא הכינו אותו, כדי שיהיה אפשר להפיק ממנו תועלת לשנת התקציב המיועדת.

על המועצה לפרסם ללא דיחוי מכרז לשירותי הנהלת חשבונות תוך שמירה על עקרון השוויון וההגינות.

לנוכח הממצאים הנוגעים להתקשרות עם חברה ב', על המועצה להימנע מתשלום כפול לחברה א' וחברה ב' עבור אותם שירותים ולשקול לסיים ההתקשרות עם חברה ב' ולהפסיק את העסקתו של מר ג'.

על המועצה להבטיח כי חברה לא יכהנו גם בתפקידים ביצועיים בה, בין בהגדרה זו ובין בהגדרה אחרת.

על הנהלת המועצה להקפיד כי מבקר הפנים של המועצה לא יעסוק בפעילות שאינה מתיישבת עם תפקידו כמבקר, כאמור בפקודת המועצות המקומיות.

סיכום

משרד מבקר המדינה מצא ליקויים חמורים בפעילותה של המועצה האזורית מטה יהודה בנושאים שבדק בתחומי המינהל הכספי, התקשרויות וניגוד עניינים בתפקידי בכירים. על המועצה האזורית לפעול ביתר שאת לתיקון הליקויים בתחומים שנבדקו ולמניעת ליקויים דומים בעתיד.



מבוא

המועצה האזורית מטה יהודה הוקמה ב-1964 וממוקמת במחוז ירושלים של משרד הפנים. לפי נתוני משרד הפנים לשנת 2012³, במועצה 57 יישובים והיא המועצה הגדולה ביותר בישראל מבחינת מספר היישובים השייכים אליה. יישובי המועצה כוללים ארבעים מושבים, עשרה קיבוצים, חמישה יישובים קהילתיים ושני כפרים ערביים. המועצה משתרעת על שטח של כ-460,000 דונם. שטחה הגדול של המועצה והמרחק הרב בין יישוביה מחייבים פריסה רחבה של התשתיות שבאמצעותן מוענקים שירותים לתושבים.

בסוף שנת 2012 מנתה אוכלוסיית המועצה כ-48,000 תושבים - ובכך הייתה למועצה האזורית השנייה בישראל מבחינת גודל אוכלוסייתה. לפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה⁴, בשנת 2008 הייתה הרמה החברתית-כלכלית של תושבי המועצה 6 מתוך 10, אולם קיימים פערים גדולים בין יישובי המועצה בהיבט הזה.

ראש המועצה מר משה דדון מכהן בתפקיד משנת 2009, ונבחר לקדנציה שנייה בדצמבר 2013. לראש המועצה יש שני סגנים בשכר. המועצה מעסיקה 255 עובדים מוניציפליים.

פעולות הביקורת

בחודשים אוקטובר 2013 עד מרץ 2014 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת על פעילות המועצה בשנים 2010-2013. הביקורת התמקדה בנושאים האלה: המינהל הכספי, התקשורות המועצה עם שתי חברות וניגוד עניינים בקרב העובדים הבכירים - מבקר הפנים של המועצה וסגני ראש המועצה בשכר. ביקורת משלימה נעשתה במשרד הפנים.

המינהל הכספי

תקציב המועצה

התקציב משמש מסגרת לכל הפעולות של המועצה. המועצה חייבת לתכנן את פעילותה הכלכלית לפיו, וכל התחייבויותיה צריכות להיות במסגרתו. הכנת התקציב עוזרת למועצה להגדיר את מטרותיה, לתת ביטוי למדיניותה ולתכניות הפעולה שלה, ולהקצות את המשאבים הדרושים למימוש התכניות. התקציב הוא גם כלי ניהול ומעקב המאפשר את ביצוע העבודות על פי התכניות, אגב עמידה במגבלות התקציב. לפי הנחיות משרד הפנים, סך כל ההוצאות לא יעלה על סך ההכנסות⁵.

- 3 משרד הפנים, דוח הביקורת המפורט על המועצה אזורית מטה יהודה לשנת 2012.
- 4 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2013 - מס' 64, לוח 2.22; וכן אפיון יחידות גאוגרפיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה בשנת 2008.
- 5 המדריך השימושי לנבחר ברשויות המקומיות, נובמבר 2008, וכן מהדורת אינטרנט מעודכנת, דצמבר 2010.

על פי הדוחות המבוקרים של המועצה לשנת 2012,⁶ כל הכנסות המועצה הסתכמו ב-284.9 מיליון ש"ח.⁷ הגירעון המצטבר שלה הסתכם ב-29.3 מיליון ש"ח, ועומס המלוות הסתכם ב-121.5 מיליון ש"ח, שהם כ-43% מהתקציב הרגיל שלה. נוסף על כך המועצה סיימה את שנת 2012 עם גירעון שוטף של כ-2.3 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה בדק היבטים כספיים בניהול תקציב המועצה. להלן הממצאים:

בניית תקציב המועצה וניהולו מוטלים על אגף הכספים במועצה, ובו מחלקת הגזברות ומחלקת הנהלת החשבונות. בגזברות שני עובדי מועצה: הגזבר, המכהן בתפקיד זה מיולי 2013, ועוזרת הגזבר. את כל שאר שירותי הנהלת החשבונות המועצה מקבלת באמצעות חברה חיצונית לנהלת חשבונות.

בלוח שלהלן מובאים נתונים על ביצוע התקציב הרגיל של המועצה לשנים 2010-2012, על פי הדוחות הכספיים המבוקרים שלה:⁸

לוח 1

דוח ביצוע התקציב הרגיל בשנים 2010-2012 (באלפי ש"ח)

השנה	פירוט ההכנסות			עודף / (גירעון)	
	הכנסות עצמיות	השתתפות משרדי הממשלה	מענקים	סה"כ הכנסות	הוצאות
2010	135,410	84,094	34,202	253,706	253,587
2011	145,652	86,887	32,984	265,523	265,395
2012	161,990	94,027	28,965	284,982	287,249 (2,267)

מהלוח עולה כי בשנים 2010-2012 חל גידול בהכנסות המועצה. עוד עולה כי המועצה סיימה את שנת 2012 בגירעון של כ-2.3 מיליון ש"ח. בתשובתה למשרד מבקר המדינה במאי 2014 הסבירה המועצה כי על פי חישוניה, אומדן ההכנסות בתקציב 2012 כלל הכנסה נוספת ממשרד החינוך בגין פעילות שהתבצעה בשנת 2012. אולם בפועל התקבל ממשרד החינוך בגין הפעילות האמורה התקבל לאחר סגירת הדוחות הכספיים של שנת 2012. עוד מסרה המועצה כי התקבולים הגיעו לה כדין, והיא הסתמכה עליהם כדת וכדין בבניית התקציב.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ביוני 2014 מסר משרד החינוך כי המועצה סיימה להגיש את כל הדיווחים להעברת התשלומים של שנת הלימודים התשע"ג רק באמצע יוני 2013, וזאת לאחר שמחוז ירושלים במשרד החינוך האיץ במועצה חמש פעמים לעשות כן. רק לאחר שהמועצה הגישה את כל הדיווחים להעברת התשלומים נעשתה בדיקה לדיווחים, והמועצה קיבלה את התשלום. משרד החינוך הדגיש בתשובתו כי עד לקבלת כל הדיווחים בגין שנת הכספים 2012, המועצה קיבלה מקדמות כל חודש בחודשו לפי אומדן השנה הקודמת. עוד מסר משרד החינוך בתשובתו כי

6 השנה האחרונה שלגביה יש דוחות מבוקרים.

7 בדוחות הכספיים המבוקרים של המועצה הסתכמו ההכנסות בכ-321 מיליון ש"ח וכללו מחזור הלוואות בסך כ-36 מיליון ש"ח, שעל פי הכללים הוצגו בצד ההכנסות ובצד ההוצאות. בניתוח משרד מבקר המדינה נוכח סכום מחזור הלוואות שעשתה המועצה.

8 ההכנסות ממענקים של שנת 2012 נרשמו בדוחות המועצה בסכום של כ-65 מיליון ש"ח, והן כללו כאמור מחזור הלוואות בסכום של כ-36 מיליון ש"ח, שנרשם כתקבולים; בניתוח משרד מבקר המדינה נוכח כאמור סכום מחזור הלוואות שעשתה המועצה - לכן היה לכאורה גידול בהכנסות ממענקים.

עד אמצע יוני 2014 טרם סיימה המועצה להעביר את הדיווח של כל החומר הרלוונטי לשנת הלימודים התשע"ד, ועל כן עלולה להיווצר שוב אותה הבעיה גם בשנה הבאה.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי הגירעון בתקציב שלה נבע מפיגור בהעברת הדיווחים למשרד החינוך ומניהול התקציב בצורה לא תקינה, שכן המועצה קיבלה מקדמות כל חודש בחודשו על פי אומדן השנה הקודמת. על המועצה להסדיר את עניין הדיווח להעברת התקבולים שמגיעים לה ממשרד החינוך על מנת להימנע מגירעון נוסף.

עומס מלוות

1. סכומי ההלוואות שנוטלות הרשויות המקומיות אינם מוצגים כהתחייבויות במאזן הכספי, ולכן, כדי לעמוד על היקף חובותיה של הרשות, ראוי לבחון מלבד הגירעונות גם את עומס המלוות שבחשבונותיה. רשויות מקומיות נוטלות הלוואות למטרות שונות - לפעולות פיתוח, לאיזון תקציבן השוטף ולכיסוי גירעונותיהן. עומס רב של מלוות והצורך לפרוע אותם משפיעים על יכולתן של הרשויות להקצות משאבים לביצוע פעולותיהן השוטפות, ועלולים להשפיע לרעה על רמת השירותים שהן נותנות לתושביהן. הלוואות כרוכות גם בעלויות מימון (תשלומי ריבית), שאף הן נטל על קופת הרשות. לכן קבע משרד הפנים ששיעור החוב המצרפי של רשות מקומית העולה על 50% מהכנסותיה יהיה אחד התבחינים העיקריים לאישור תכנית הבראה¹⁰.

משרד הפנים, בבואו לבחון את איתנותה הפיננסית של המועצה, קבע במדדים הפיננסיים שפיתח כי עומס מלוות בשיעור גבוה מ-34% מהכנסות הרשות הוא אבן בוחן למצב כלכלי מידרדר, ושיעור גבוה מ-50% מצביע על מצב חמור¹¹.

בלוח שלהלן מפורטים הכנסות המועצה, עומס המלוות והגירעון המצטבר שלה לשנים 2010-2012:

- | | |
|----|--|
| 9 | חוב מצרפי של רשות מקומית הוא סכום של גירעונותיה המצטברים והלוואותיה יחדיו; שיעור החוב המצרפי משמעו החוב המצרפי ביחס להכנסות הרשות. |
| 10 | להסבר על שימוש משרד הפנים במדדים הפיננסיים לשם פיקוח ובקרה על ענייני הכספים של הרשויות המקומיות ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 363 (2012), "היבטים בתפקוד משרד הפנים כמאסדר של השלטון המקומי", עמ' 1211-1298. לעניין נטילת מלוות ברשויות המקומיות ראו גם דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2013, בפרק "נטילת הלוואות לזמן ארוך על ידי הרשויות המקומיות", עמ' 191-243. |
| 11 | במסגרת מדדים פיננסיים שפיתח משרד הפנים ויישם בתכנת מחשב ("רמזור") לבחינת איתנותן הפיננסית של הרשויות המקומיות. |

לוח 2

הכנסות המועצה, עומס המלוות והגירעון המצטבר באלפי ש"ח

השנה	הכנסות	מלוות	שיעור עומס מלוות	גירעון מצטבר	חוב מצרפי	שיעור החוב המצרפי
2010	253,706	93,465	37%	27,983	121,448	48%
2011	265,523	102,563	39%	27,855	130,418	49%
2012	284,982	121,563	43%	29,322	150,885	53%

מהלוח עולה כי אמנם ההכנסות של המועצה גדלו בשנים 2010-2012, אך במקביל חלו גידול של ממש בעומס המלוות של המועצה וגידול בגירעון המצטבר שלה. כתוצאה מכך, חל גידול משמעותי בחוב המצרפי של המועצה. עומס המלוות של המועצה נכון לסוף 2012 מתחלק לכ-58 מיליון ש"ח (כ-47%) הלוואות ביוב וכ-64 מיליון ש"ח (כ-53%) הלוואות אחרות¹². על פי התבחינים של משרד הפנים מצבה הפיננסי של המועצה הולך ומידרדר; שיעור עומס המלוות של המועצה מאז 2010 הולך וגדל, ובשנת 2012 הוא הגיע לכ-43% מסך הכנסותיה.

בסיכום דיון מפורואר 2012 בהשתתפות ראש המועצה והממונה על מחוז ירושלים במשרד הפנים סוכם כי "על המועצה לתת דגש על נושא ההלוואות". למרות זאת סיימה המועצה את שנת 2012 בגירעון שוטף, חל גידול בגירעון המצטבר שלה, והיא הגדילה באופן משמעותי את עומס המלוות שלה.

בביקורת עלה כי לא מבוצעת במועצה עבודת מטה לגבי ההלוואות שהיא נוטלת לביצוע פרויקטים או למטרות אחרות, ואין במועצה גורם האחראי לתכנון וחזיון יכולתה להחזיר את ההלוואות בעתיד.

בלוח שלהלן מובא פירוט של ההלוואות שהמועצה נטלה לעומת פירעון ההלוואות בשנים 2010-2012:

לוח 3

ההלוואות שהמועצה נטלה והפירעון בשנים 2010-2012

השנה	סכום ההלוואות שהמועצה נטלה	פירעון הלוואות	הפרש
2010	7,608	13,318	5,710
2011	16,107	14,223	-1,884
2012	27,442	15,084	-12,358
סה"כ	51,157	42,625	-8,532

12 הלוואות אחרות לפעילות השוטפת של המועצה, כגון הלוואות לכיסוי גירעון, רכישת ציוד, מדידות ארנונה וכו'.

מהטבלה עולה כי המועצה נטלה בשנים 2011-2012 במצטבר הלוואות בסכום גדול משמעותית מהפירעון השנתי. הדבר מגדיל את התחייבויותיה של המועצה ויכביד עליה בעתיד באופן שעלול לפגוע ביכולתה לספק שירותים לתושביה, בפרט שכל הכנסותיה של המועצה, מכל מין וסוג, משועבדות לטובת הבנקים עד סכום בלתי מוגבל, לתקופה של עד 99 שנים להבטחת פירעון הלוואות.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית מטה יהודה על כך שנטילת הלוואות בלי תכנון מראש - בין אם לתקציב השוטף ובין אם לתשתיות - עלולה להטיל נטל כבד על תקציבה בעתיד ואף לפגוע ביכולתה לספק שירותים חיוניים לתושביה.

2. משרד הפנים מקצה כמה סוגי מענקים לרשויות המקומיות. המענק העיקרי המועבר לרשויות הוא "מענק האיזון", שמטרתו להשלים את הפער בין ההכנסות להוצאות של הרשות המקומית, כדי לאפשר לכל רשות מקומית להעניק לתושביה שירותים בסיסיים, שאת חלקם היא מחויבת לספק על פי חוק. הרשות מקבלת במסגרת מענק האיזון תוספת שיפוי בגין הוצאותיה על תשלומי פנסיה ופירעון הלוואות¹³.

במהלך הביקורת טען גזבר המועצה לפני עובדי משרד מבקר המדינה כי היקף הלוואות של כ-121 מיליון ש"ח (שמשמעו כאמור שיעור עומס מלוות של כ-43% מהכנסות המועצה נכון לסוף 2012) עדיין לא נחשב גרוע מבחינת מצבה הפיננסי של המועצה. עוד מסר הגזבר כי המועצה מתכוונת לבקש אישור הלוואות נוספות על מנת לבצע פרויקטים ברחבי המועצה. לדבריו, נוסחת המענק מעודדת למעשה נטילת הלוואות על יד הרשויות, שהרי על פיה הוצאות בגין פירעון המלוות מגדילות את מענק האיזון.

בתשובתה ממאי 2014 למשרד מבקר המדינה הדגישה המועצה כי נטלה את הלוואות לצורך פיתוח ותחזוקה של תשתיות משק המים והביוב הפרוסות לאורך קילומטרים רבים בין יישוביה. המועצה הוסיפה כי הקמתן ותחזוקתן של תשתיות הביוב כרוכות בהוצאות כספיות ניכרות, וכי מימון הפיתוח של תשתיות הביוב נעשה באמצעות לקיחת הלוואות לזמן ארוך. מכיוון שמשק הביוב מנוהל כמשק סגור, הרי שגובה עומס המלוות זהה לגובה ההכנסות הצפויות להתקבל מהתושבים או מהעסקים בעתיד; קיים הפרש עיתוי בין ביצוע הפרויקט ולקיחת הלוואה למימונו ובין קבלת ההכנסות מההיטלים, הנפרסת על פני שנים מספר לנוחות המשלמים. לדעת המועצה האזורית, יש להתחשב בדברים אלה בביצוע ניתוח איתנותה הפיננסית. נוסף על כך המועצה טענה כי יש לנטרל את מלוות הביוב מסך כל המלוות, כפי שנעשה בתבחינים להגדרתה של רשות מקומית כ"רשות איתנה"¹⁴.

13 משרד הפנים מחלק את מענק האיזון לרשויות המקומיות לפי נוסחה כללית שקבעה ועדה ציבורית (ועדת גדיש). לפי הנוסחה, חישוב מענק מודל נעשה באמצעות חישוב ההפרש בין ההוצאה ובין ההכנסה הנורמטיבית לנפש של הרשות המקומית כפול מספר תושביה בתוספת שיפוי בגין הוצאות הרשות על תשלומי פנסיה ופירעון הלוואות. ראו משרד הפנים, דברי הסבר להקצאת מענק האיזון לשנת 2013.

14 רשות מקומית שאינה מקבלת מענק איזון, אין לה גירעון שוטף, והיא עומדת בכמה קריטריונים הנוגעים להתנהלותה.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה על כך ששיעורו של עומס המלוות כבר מגיע ליותר מ-40% מהכנסותיה השנתיות, והדבר עלול להשית עליה בעתיד נטל כלכלי כבד. זאת בפרט נוכח ההוצאות הצפויות למועצה בשנים הקרובות בשל פרויקטים בתשתיות הביוב ובתחום החינוך. אין לקבל את התפיסה שלפיה היקף הלוואות כאמור אינו נחשב גרוע. משרד הפנים קבע כאמור כי עומס מלוות, כולל מלוות למים וביוב, בשיעור הגבוה מ-34% מהכנסות הרשות הוא אכן בוחן למצב כלכלי מידרדר, ושיעור הגבוה מ-50% מצביע על מצב חמור.

משרד מבקר המדינה הסב את תשומת לב משרד הפנים לכך שמרכיב השיפוי של פירעון המלוות בנוסחת מענק האיזון לרשויות המקומיות, מהווה תמריץ עבור המועצה האזורית לנטילת מלוות נוספות תוך הגדלת החוב¹⁵.

תקציב הוועדים המקומיים

לפי סעיף 133 לצו המועצות המקומיות, כדי לממן חלק מפעולותיו רשאי ועד מקומי להטיל כל מס או ארנונה כללית שהמועצה רשאית להטילם, ובלבד שהוועד יקבל לכל פעולה כזו את אישור המועצה.

תקציב הוועד המקומי מגדיר את הכנסות הוועד ואת הוצאותיו. מקורות ההכנסה של הוועדים המקומיים שבתחום המועצה כוללים, בין היתר: (א) מס ועד מקומי שמטיל הוועד על הנכסים אשר בתחום היישוב; (ב) 15% מכספי הארנונה שנגבו מתושבי היישוב במישרין שהמועצה מחזירה לוועד, וזאת על מנת לעודד נטילת אחריות של הוועד המקומי; (ג) 5% נוספים מהארנונה הם דמי עמלה ביישובים שבהם הארנונה נגבית בידי הוועד המקומי; (ד) כספים שהמועצה האזורית מקצה מתקציבה לכל יישוב כהשתתפותה בהפעלת שירותים שהוועד המקומי נותן, הידועים בשם "סל השירותים המקומיים".

בדצמבר 2011 החליטה המועצה בישיבתה לאישור התקציב להקצות תקציב מזערי בסך 220,000 ש"ח לכל ועד מקומי. עוד הוחלט באותה ישיבה כי יישוב שתקציב זה לא יספיק לו יקבל סיוע נוסף מהמועצה.

בשנים 2011-2013 היה תקציב הוועדים המקומיים של היישובים בתחום המועצה 41 מיליון ש"ח, 42 מיליון ש"ח, ו-47 מיליון ש"ח, בהתאמה.

אישור תקציב הוועדים

סעיף 134 לצו המועצות האזוריות קובע כי בהתאם להוראות שר הפנים, על הוועד המקומי להכין תקציב של הכנסה והוצאה לכל שנת כספים ולהגישו לאישור המועצה לא יאוחר מתחילת אוקטובר בכל שנה, לשנת הכספים הבאה. אם הוועד המקומי לא הגיש תקציב במועד, ואם למרות דרישת המועצה לא הגיש הוועד תקציב עד סוף נובמבר, המועצה תכין במקומו תקציב כדי להבטיח לתושבי היישוב את קיום השירותים ההכרחיים ביותר. המועצה תמסור בכתב לוועד את החלטותיה בדבר התקציב שהכינה עד סוף דצמבר של השנה שקודמת לשנת הכספים שלה נועד התקציב.

15 לעניין זה ראו גם מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2013, בפרק "נטילת הלוואות לזמן ארוך על ידי הרשויות המקומיות", עמ' 191-243.

מבקר המדינה כבר העיר למועצה האזורית בדוח מ-2004¹⁶ כי אף שרוב הוועדים המקומיים ביישבו המועצה לא הגישו למועצה תקציב כלל או לא הגישו אותו במועד שנקבע לכך בצו המועצות האזוריות, היא לא עשתה שימוש בסמכותה על פי הצו לדרוש מהוועדים להגיש תקציב או להכין תקציב במקומם.

נמצא כי המועצה אישרה את התקציבים לשנת הכספים 2013 של כל הוועדים המקומיים רק לאחר המועד הקבוע בחוק. ל-16 ועדים אישרה המועצה תקציבים בדצמבר 2012; ל-26 אישרה מינואר עד יולי 2013; ול-15 היא אישרה בין אוקטובר לנובמבר 2013. יצוין כי אף שאותם 15 ועדים העבירו את התקציב לאישור המועצה רק בסוף שנת 2013, המועצה העבירה להם כספים במהלך שנה זו.

הנה כי כן, אף שהוועדים המקומיים הגישו למועצה תקציב באיחור, וחלק מהם הגישו את התקציב לקראת סוף השנה - לאחר ביצוע מרבית ההוצאה השנתית בפועל - לא דרשה מהם המועצה הגשת תקציב ולא השתמשה בסמכותה על פי הצו להכין תקציב במקומם. כפי שנכתב גם בדוח האמור מ-2004, היעדר תקציב מאושר בתחילת שנת כספים פוגע ביעודו ככלי לתכנון ההוצאות ולבקרה עליהן על פי מסגרות ייעודיות מאושרות מראש.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי עליה לדרוש מהוועדים להגיש לה את התקציב במועד הקבוע בצו ולהכין תקציב עבור הוועדים שלא הכינו תקציב, כדי שיהיה אפשר להפיק ממנו תועלת לשנת התקציב המיועדת. אישור התקציב באיחור ניכר פוגע ביעילותו ככלי תכנון שנועד להבטיח עבור תושבי היישובים את השירותים החיוניים ביותר.

בתשובה למשרד מבקר המדינה במאי 2014 מסרה המועצה כי היא מסכימה עם עמדת הביקורת, אולם ביקשה להוסיף כי עשתה לאורך שנים מאמצים רבים לשיפור התנהלות הוועדים בהיבט זה, ולשם כך נקטה כמה פעולות: כבר בסוף 2009 נוסח והופץ נוהל לוועדים המקומיים שנקבע בו כי העברת תקציב סל השירותים תבוצע בשתי פעימות: הראשונה מותנית באישור תקציב הוועד והשנייה בהגשת דוח כספי. לדברי המועצה, בשנת 2011 היא הכינה תקציב עבור 17 ועדים מקומיים, ובשנים 2012-2013 - עבור 16 ועדים בכל שנה. מעבר לכל זה בתחילת שנת 2014 הקימה המועצה מחלקת ועדים, שתפקידה לעקוב מקרוב אחר התנהלות הוועדים ולהבטיח עמידה בלוחות הזמנים הנדרשים להכנת התקציב והגשת דוחות כספיים על פי החוק. לדברי המועצה תהליך זה כבר נשא פירות, ובשנת 2014 הגישו עד חודש אפריל 53 מתוך 57 הוועדים את הצעת התקציב שלהם.

הגשת דין וחשבון על ידי הוועדים

על פי סעיפים 132(ג) ו-239 לצו, על יושב ראש הוועד המקומי (להלן - יו"ר הוועד) להכין בהקדם האפשרי לאחר האחד באפריל של כל שנה דוח מפורט על ענייני הוועד במשך השנה שחלפה (להלן - דוח מפורט). הדוח יוגש לוועד המקומי, ולאחר שהוועד ידון בו ויאשרו ידאג יו"ר הוועד לכך שהעתיקים ממנו יישלחו למועצה לא יאוחר מתחילת יוני בכל שנה.

סעיפים 134ג ו-134ד לצו קובעים כי חשבונות ועד מקומי שהחליט לא לפעול באמצעות המועצה¹⁷ יבוקרו בידי רואה חשבון שמינתה לכך המועצה, ורואה החשבון יגיש למועצה דוח על פעולותיו של

16 דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2004, "סוגיות בניהול מועצות אזוריות", עמ' 363-381.
 17 סעיף 132א לצו המועצות האזוריות קובע כי ועד מקומי רשאי לפעול לביצוע הסמכויות שהואצלו לו בעצמו או באמצעות המועצה.

הוועד המקומי. נקבע כי הוועד המקומי יישא בעלות שכרו של רואה החשבון. נוסף על כך על הוועד להגיש למועצה בכל שנה דוח כספי שנתי מבוקר בידי רואה חשבון מטעמו, לגבי שנת הכספים שחלפה (להלן - דוח כספי שנתי). הדוח הכספי יוגש לא יאוחר מארבעה חודשים מתום שנת הכספים. תמצית הדוח הכספי תופץ לכל תושבי היישוב בתוך 14 ימים מהגשת הדוח למועצה.

מהביקורת עולה כי רוב היישובים במטה יהודה לא הגישו בשנים 2011-2012 דוח מפורט כאמור בסעיפים 132(ג) ו-239 לצו, ואף יישוב לא הגיש דוח כספי שנתי מבוקר כאמור בסעיף 134 לצו. כתוצאה מכך לא הייתה בידי המועצה יכולת בקרה על פעולותיהם הכספיות של הוועדים המקומיים, המבוססת על המידע שבדוחות האמורים.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי הדרישה שהוועדים המקומיים יכינו דוחות שנתיים והפיקוח והבקרה על דוחות אלה הם כלי ניהולי ראשון במעלה, הנדרש למילוי תפקידה של המועצה לפקח על השימוש של הוועדים בכספים שהיא מעבירה להם.

הקצאת רכב צמוד

כדאיות כלכלית

חוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2011¹⁸ (להלן - חוזר המנכ"ל) עוסק, בין היתר, באמות המידה לתשלום הוצאות החזקת רכב וכן להקצאת רכב צמוד לרשות נושאי משרה לצורך מילוי תפקידם, אם הדבר נדרש לפי דרישות התפקיד, ואם ניתן אישור לכך מגזבר הרשות בצירוף תחשיב לבדיקת כדאיות כלכלית¹⁹.

על פי נתוני המועצה האזורית היא מחזיקה בעבור 60 מעובדיה - שרק מקצתם הם בעלי התפקידים שניתן להקצות להם רכב צמוד כמוגדר בחוזר המנכ"ל - רכבים צמודים בחכירה (ליסינג). עלות החזקתם הכוללת של רכבים אלה לרבות עלויות הדלק²⁰ בכל אחת מהשנים 2012-2013 הייתה כ-3.4 מיליון ש"ח, ולקראת הכנת תקציב 2014 הקצתה המועצה סכום של כ-3.51 מיליון ש"ח לרכבי ליסינג (כולל דלק והחזקה).

בתשובתה למשרד מבקר המדינה במאי 2014 מסרה המועצה כי בעניין העמדת רכב צמוד לרשותם של עובדים במועצה, יש להבחין בין עובדים רבים שלרשותם הועמד רכב צמוד לצורכי עבודתם ובין העובדים המועטים שלרשותם הועמד רכב צמוד כחלק מתנאי העסקתם, באישור משרד הפנים ולנוכח בכירות תפקידם.

18 חוזר מנכ"ל מ-15.2.11 - חוזים אישיים להעסקת נושאי משרה ותפקידי אופן ברשויות מקומיות שנחתמו לאחר ה-1.1.2010.

19 נושאי משרה אלה הם מנכ"ל או מזכיר המועצה, גזבר, יועמ"ש, מהנדס הרשות, מבקר הרשות, וכן מנהל מחלקת חינוך. נוסף כי גם בסעיף 4.4.7 בפרק 4 לאוגדן תנאי השירות לעובדי הרשויות המקומיות, שפרסם מרכז השלטון המקומי, הוגדרו בעלי התפקידים שניתן להקצות להם רכב צמוד, ואלו הם: המנכ"ל, הגזבר, מבקר הרשות, היועץ המשפטי של הרשות, מהנדס הרשות, מנהלי האגפים, ראשי מינהל, סמנכ"לים ומנהלי מחלקות; כל זאת בכפוף לבדיקת כדאיות כלכלית.

20 הדלק חושב לפי עלות ממוצעת של 7.34 ש"ח לליטר ובתחשיב של תצרוכת ממוצעת של 1:10 (עשרה ק"מ לליטר דלק אחד). עלות רכבי הליסינג למועצה הם כ-2.1 מיליון ש"ח בשנה. והוצאות דלק ושונות (שטיפה, אגרת כביש אגרה, והשתתפות בתיקונים) הן כ-1.3 מיליון ש"ח.

לא נמצאו במועצה תחשיבים שנעשו טרם הביקורת לבריכת הכדאיות הכלכלית של הקצאת רכבים צמודים לרשות בעלי התפקידים ועובדים אחרים הזכאים לכך, וזאת בניגוד לנדרש בחוזר המנכ"ל.

גזבר המועצה מסר למשרד מבקר המדינה תחשיב שהכין מבקר הפנים של המועצה במהלך הביקורת לגבי הכדאיות הכלכלית לשימוש בסוגי רכבי ליסינג ספציפיים. התחשיב שנעשה בודק אך ורק את עלות החכירה של שלושה סוגי רכב בהשוואה לעלות החזקת רכב לעובד ממוצע, ואין בו התייחסות לעובדים ספציפיים על פי רמת ניידותם וסוג הרכב שהוקצה להם; בשל כך אי אפשר להסיק מהתחשיב כי הקצאת רכבי ליסינג אכן זולה יותר מהחזקת רכב מלאה.

הגזבר מסר כי הוקצו רכבי ליסינג למספר גדול של עובדי מועצה בשל המרחקים בין יישובי המועצה וכדי שהעובדים יבצעו את המשימות המוטלות עליהם ביעילות ובהוצאות מזעריות. לדבריו, "אף עובד לא יבצע את המשימות (אלפי ק"מ) כל חודש ברכב הפרטי שלו".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2014 אמרה המועצה כי התחשיב אינו מטרה אלא כלי, ובשום מקום לא נאמר כיצד יש לעשותו. לדבריה, "אין טעם לעשות תחשיב אלא במצב שבו ישנו ספק כלשהו בשאלה לאן יוביל התחשיב". המועצה פעלה אפוא לפי מיטב הבנתה וביצעה תחשיב כולל, שכן לדבריה אין זה נהוג לבצע תחשיב אישי לכל עובד וודאי שאין חובה לעשות זאת.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה על שלא פעלה בהתאם להנחיות שבחוזר המנכ"ל, באשרה הקצאת רכבים צמודים לרשות עובדי מועצה בלי שנעשה תחשיב של כדאיות כלכלית כנדרש. הקצאת רכבים צמודים שאינה מתבססת על תחשיב כלכלי ואמות מידה עלולה לגרום לבזבוז כספי ציבור. משרד מבקר המדינה שב ומעיר למועצה כי התחשיב שנעשה - אף הוא רק בעקבות הביקורת - אינו מלמד דבר על אודות כדאיות ההצמדה ביחס להחזקת רכב.

מכסות שנתיות וצריכת דלק

המועצה התחילה לעקוב אחרי צריכת הדלק של רכבי הליסינג במועצה רק מאמצע 2012. לפני כן היא לא עקבה אחר צריכת הדלק ולא היה לה שום מידע בעניין.

המועצה הקצתה ל-23 נושאי משרה ועובדים בדרגים שונים רכבים צמודים ללא הגבלת מספר הקילומטרים שהם רשאים לנסוע על חשבון המועצה. יתר ההקצאות נעו בין 17,000 לבין 48,000 ק"מ לשנה, בהתאם לתפקיד. במחצית השנייה של שנת 2012 הגדילה המועצה את מכסת הקילומטרים לחלק ממחזיקי הרכבים ואת מכסת הליטרים לצריכת דלק בלי אמות מידה שנקבעו מראש ובלי נימוק, רק בשל העובדה שהעובדים חרגו מהמכסה שנקבעה להם. ההגדלה הייתה גם רטרואקטיבית.

בנובמבר 2013 שוב הגדילה המועצה את צריכת הדלק לחלק מהעובדים, וזאת על פי החלטתה של ועדת חריגים שתפקידה לבחון את בקשות העובדים לגבי חריגה מהקצאת צריכת הדלק החודשית.

על פי נוהל רכב צמוד שפרסמה המועצה ביולי 2012²¹, חברי ועדת חריגים צריכים להיות מזכיר המועצה, היועץ המשפטי, הגזבר ומבקר הפנים של המועצה. ואולם היועץ המשפטי והגזבר של המועצה לא נמנו עם חברי ועדת החריגים האמורה לעיל, ולעומת זאת צורפה לוועדה מזכירת אגף משאבי אנוש.

מעיון בפרוטוקולים של הוועדה נמצא כי במקרה אחד החליטה הוועדה "לחייב את העובדת בגובה של 50% לאור פניית העובדת". בהחלטה אחרת קבעה הוועדה לגבי מזכיר המועצה, כי "הוחלט לא לחייב [בגין חריגה מהמכסה של] לאור העובדה שהינו חבר מועצה ממונה [של רשות אחרת]", ותפקידו זה כולל נסיעות אליה. בהחלטה נוספת החליטה הוועדה להחזיר לעובדת אחרת את החיוב בגין החריגה בסכום של 2,090 ש"ח משום שהיא לא קיבלה הודעה בדבר הגבלת דלק.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי עליה לקבוע את מכסת הקילומטרים לכל עובד בהתאם לצורכי העבודה ועל פי תחשיב כלכלי ואומדן שנתי שיוכנו בתחילת כל שנה. עוד מעיר משרד מבקר המדינה למועצה כי עליה להקפיד ולקיים מעקב על צריכת הדלק ולהנחות את העובדים להגיש בקשות מראש. כמו כן, על ההחלטות של הוועדה להתבסס על תחשיב כלכלי ואמות מידה שייקבעו מראש וינחו אותה בדיונים על אודות חריגות.

בתשובותיה ממאי ומיוני 2014 למשרד מבקר המדינה מסרה המועצה כי היא משתרעת על פני שטח נרחב ומטבע הדברים נצרכים עובדי המועצה לנסיעות רבות וארוכות במסגרת תפקידם. עוד מסרה המועצה כי כבר בנובמבר 2009 הנחה ראש המועצה להסדיר את נושא הרכבים הצמודים כולל הוצאות דלק ומספר הקילומטרים לכל עובד באופן אישי במטרה להביא לריסון בהוצאות ולחיסכון. כמו כן, עובדי המועצה מוגבלים כולם ללא יוצא מן הכלל במכסת הקילומטרים שהם רשאים לנסוע.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי ממצאי הביקורת לעיל מלמדים שהנחיית ראש המועצה האמורה לעיל לא יושמה. אשר להגבלת מכסת הקילומטרים, הרי שבעת הביקורת עלה כי לגבי חלק מהעובדים לא הייתה הגבלה כלשהי.

ועדת השקעות

לרשויות המקומיות מקורות מימון שונים שחלקם מיועדים לשמש את הרשות לפרקי זמן ארוכים (בדרך כלל מעל שנה), כגון היטלי השבחה, השתתפות צדדים שלישיים בעבודות פיתוח, תמורה ממכירת מקרקעין, השתתפות עובדים בפנסיה תקציבית וכד'. מקורות מימון אלה מיועדים בעיקרם לביצוע עבודות פיתוח או לתשלומים עתידיים אחרים. גם כספים שוטפים, כגון תשלומי ארנונה, נצברים פעמים רבות עד לשימוש בהם בפועל. המטרה בהשקעת העודפים הזמניים הללו היא שמירה על ערכם הריאלי.

21 הנוהל מסדיר את סוג הרכב לעובדים, הקצאת הקילומטרים, ההשתתפות העצמית, הוצאות החניה ועוד. על פי הנוהל זכאים לרכב צמוד מנהלי אגפים, מנהלי מחלקות ומפקחים. פרט לאלה, יהיו זכאים לרכב צמוד גם עובדים אחרים בהתאם לתפקידם ולצורכי העבודה, וזאת על פי החלטת הנהלת המועצה.

חוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2008, קובע כי בכל רשות מקומית תמונה ועדת השקעות שבראשה יעמוד גזבר הרשות. תפקידי הוועדה וסמכויותיה הם, בין היתר, קבלת החלטות על השקעת עודפי מזומנים ועריכת דוחות תקופתיים אשר יכללו את מדיניות ההשקעה. הדוחות התקופתיים יוגשו לראש הרשות המקומית וליו"ר ועדת הכספים (או התקציב) של הרשות.

נמצא כי לאחר שנת 2011, ולמעשה עד מועד סיום הביקורת במרץ 2014, לא מונתה במועצה ועדת השקעות, ומכאן שהמועצה ניהלה השקעות בסכומים של עשרות מיליוני שקלים ללא קיום ועדת השקעות וללא כל פיקוח ובקרה. גם בפרוטוקולי ועדת התקציב לשנים אלה לא נמצאה התייחסות כלשהי לנושא ההשקעות. יצוין כי השקעות המועצה הסתכמו בשנת 2012 בכ-33 מיליון ש"ח²².

בתשובתה למשרד מבקר המדינה במאי 2014 מסרה המועצה כי אינה חולקת על עמדת משרד מבקר המדינה על כך שוועדת ההשקעות שמינתה בינואר 2010 לא פעלה באופן שוטף כראוי. עם זאת ציינה המועצה כי בסוף מרץ 2014 היא מינתה ועדת השקעות וכי הוועדה התכנסה לראשונה בתחילת מאי 2014. המועצה הוסיפה כי מכאן ואילך הוועדה תפעל כנדרש.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית מטה יהודה כי ביצוע השקעות בסכומים של עשרות מיליוני שקלים ללא קיום ועדת השקעות וללא כל פיקוח ובקרה מנוגד לדין ועלול לגרום לנזקים והפסדים כספיים לקופת המועצה וכספי הציבור שהמועצה אמונה עליהם. על המועצה להבטיח שהוועדה האמורה תפעל כנדרש על פי הכללים.

התקשרויות

רישום ועדכון של חוזים

לפי תקנה 4(7) לתקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות), התשמ"ח-1988, תנהל רשות מקומית רישומי עזר הכוללים, בין היתר, פנקס חוזים.

נמצא כי למועצה האזורית לא היה רישום מרוכז של החוזים שעליהם חתמה עם נותני שירותים שונים ולא היה לה מידע מסודר על מועד סיום ההתקשרויות עמם. רק במהלך הביקורת, בעקבות בקשת משרד מבקר המדינה, הכינה המועצה רשימה של החוזים שהמועצה חתמה עליהם. אולם הרישום היה חלקי ולא עדכני: חלק מהחוזים מופיעים ברשימה בלי תאריך התקשרות, בלי תאריך סיום חוזה, בלי ציון סוג השירות המסופק, ובלי סוג ההתקשרות (מכרז, מכרז זוטא וכו').

משרד מבקר המדינה העיר למועצה על שלא ניהלה פנקס חוזים, רצוי באמצעות מערכת ממוחשבת, של כל ההתקשרויות שהיא מבצעת עם נותני שירותים, כדי שתוכל לעקוב אחריהן ולהתריע בעוד מועד על סיום תוקפם של חוזים ועל שינויים אחרים המחייבים בדיקה מחודשת של ההתקשרויות.

22 משרד הפנים, דוח שנתי כספי מבוקר של המועצה האזורית מטה יהודה לשנת 2012.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה במאי 2014 מסרה המועצה כי המצב - נכון למועד תשובתה - שונה לחלוטין, וכי בידי המועצה יש רישום מלא ומעודכן של כל החוזים, כולל הפרטים שאותם נחיצותם העלתה הביקורת.

התקשרויות המועצה עם נתוני שירותים

על הרשות המקומית חלה חובה לנהל את התקשרויותיה בדרך שתבטיח קיום תחרות הוגנת המאפשרת לכל מועמד מתאים להתמודד באופן שוויוני ואת מרב התועלת הכלכלית לרשות. הדרך המרכזית לשמירה על עקרון השוויון היא עריכת מכרז פומבי. "על עיקרון זה להיות נר לרגלי הרשות גם מקום שבו המחוקק אינו מחייבה במכרז פורמאלי. פטור מחובת מכרז... אינו פוטר את [הרשות המקומית] מחובת הנאמנות כלפי הציבור שאותו היא משרתת, ושאת זכויותיו שהופקדו בנאמנות בידיה היא מחלקת"²³.

להלן הליקויים שנמצאו בהתקשרויות המועצה עם ספקי שירותים:

התקשרות עם חברה להנהלת חשבונות

1. המועצה התקשרה בנובמבר 2006 עם חברה על מנת לקבל שירותי הנהלת חשבונות, הכנת דוחות כספיים וכן ייעוץ וסיוע בהכנת התקציב השנתי (להלן - חברה א'). ממסמכי המועצה עולה כי היא התקשרה עם החברה גם לפני שנת 2006. עוד עולה כי הסכם ההתקשרות בינה ובין חברה א' נוסח על ידי החברה בשנת 2006, ומאז לא שונה אף שלמועצה היו השגות לגביה; כך למשל, בסוף פברואר 2011 פנתה היועצת המשפטית הנוכחית לגזבר המועצה דאז וציינה כי "יש להכניס שינויים בהסכם העיקרי כפי שנחתם בשנת 2006 ומאז לא שונה. זה הסכם ש[חברה א'] ניסחה... מאחר ומועד התפוגה הנו בחודש נובמבר 2011 הרי שיש להיערך להטמעת השינויים בהסכם החדש". אמנם באוקטובר 2011 הוסף נספח להסכם, אך עניינו שירותים נוספים ולא עדכון של ההסכם הקיים.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי התקשרותה עם חברה א' משנת 2007 ועד מועד סיום הביקורת בהסכם שנוסח על ידי החברה, בלי שהמועצה פעלה לשינוי חרף השגות שהיו לה לגביה, היא בבחינת ליקוי חמור.

2. תוקפו של ההסכם המקורי פג בסוף דצמבר 2007, ולפי האמור בו הוא מוארך אוטומטית בכל שנה לתקופה נוספת של שנה. משרד הפנים אף העיר למועצה בדוח הביקורת המפורט לשנת 2012 על שלא הסדירה את ההתקשרות עם חברה א' בכל שנה. המועצה מסרה למשרד הפנים בתגובה כי "ההסכם הנחתם הינו הסכם מתחדש בכל שנה אלא אם מפסיקים את ההתקשרות, על כן אין כלל צורך במסמך הארכה". רק משנת 2012 המועצה חותמת בכל שנה על הסכם הארכה עם חברה א' אשר מאריך את ההסכם המקורי מ-2006.

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

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי הארכה אוטומטית של ההסכם לאורך שנים עומדת בניגוד לכללי מינהל תקין, שכן היא אינה נותנת ביטוי לשינויים בתנאי השוק ובמערכת היחסים בין הצדדים - ובכלל זה הפקת לקחים מבעיות שהתעוררו - ועלולה להנציח הסדרים פסולים. כמו כן, היא עלולה לפגוע בהזדמנות חברות נוספות להתחרות על מתן השירות ולהזויל מחירו. הדברים מתחזקים נוכח העובדה שלמועצה היו השגות על ההסכם המקורי, ומכאן שלא היה זה הסכם מיטבי מבחינת המועצה.

3. טרם חתימת ההסכם ההתקשרות בין המועצה לחברה א' צירפה החברה חוות דעת משפטית מ-2001, שבה מתואר הרקע העובדתי והמשפטי שהמועצה יכולה להסתמך עליו על מנת לפטור אותה ממכרו. היועצת המשפטית של המועצה דאו ציינה כי "אינני משוכנעת כי יש לקבל את חוות הדעת המשפטית מטעם [חברה א'] לפיו שירותי הנה"ח פטורים ממכרו. עם זאת, בשים לב לכך שאנו מצויים בסמוך לסוף השנה, נראה לי כי ניתן להאריך ההסכם בשנה נוספת אחת בלבד ואז להיערך לבחינת חברות נוספות והערכות ליציאה למכרו".

לפי דברי היועצת המשפטית דאו, באמצע שנת 2007 צריך היה להיערך למכרו. ואולם רק בדצמבר 2008, פנה גזבר המועצה דאו ליועצת המשפטית דאו, בבקשה שתחווה דעתה בשאלה האם חל פטור ממכרו לגבי השירותים שמספקת החברה. בחוות הדעת של היועצת המשפטית דאו נאמר כי מכיוון ששירותי הייעוץ וראיית החשבון מושתתים על יחסי אמון, הם פטורים ממכרו. לפי חוות הדעת, גם שירותי הנהלת החשבונות שנותנת החברה למועצה פטורים ממכרו, זאת מאחר ופירוק מכלול השירותים שמעניקה החברה נראה מלאכותי.

בינואר 2013 ניתן פסק דין בבית המשפט העליון, בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מנהליים, בשאלת הדרך המשפטית שבה ראוי לרשויות המקומיות להתקשר עם רואי חשבון חיצוניים (להלן - פס"ד הרטמן²⁴). בית המשפט העליון קבע כי יש להעדיף התקשרות בדרך של מכרז פומבי על פני דרך אחרת. פטור לרואה חשבון אינו כלול בתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987, וברוח זו יש לפרש את תקנת הפטור בצמצום. עוד נקבע בפסק הדין כי גם בסוגי ההתקשרויות של רשות מקומית הפטורים ממכרו מתחייב קיומו של הליך מינהלי סדור, שבמסגרתו ייבחנו כמה הצעות לאותן התקשרויות. התקשרות ללא מכרז, ובלי שקדם לה הליך מסודר, אינה עולה בקנה אחד עם חובתה של הרשות המקומית לפעול לפי כללי מינהל התקין. לא ייתכן מצב שבו לא יהיה כל מנגנון שיבטיח ניהול תקין והוגן של התקשרות עם נותן שירותים, חלוקת משאבים וכספי ציבור באופן שוויוני והוגן ושקיפות בפעילותה של הרשות הציבורית.

בהנחה שהוציא אגף הביקורת במשרד הפנים לרואי החשבון המבקרים לעניין שירותי הנהלת חשבונות במאי 2013, בהתבסס על קביעת פס"ד הרטמן נאמר כי "במקרים בהם יש הסכם (ללא מכרז) עם נותן השירותים הכולל גם שירותי הנהלת חשבונות וגם שירותי יעוץ וכדומה... על הרשות המקומית לפרסם מכרז" (ההדגשה אינה במקור).

בעקבות ההנחיה של משרד הפנים לעיל קיים ראש המועצה האזורית מר משה דדון ביולי 2013 דיון בנושא, ובו נאמר כי "ישנה שביעות רצון מהעבודה של [חברה א'], אך נדרשת יציאה למכרז ע"פ ההנחיות האחרונות של משרד הפנים". עוד סוכם בדיון כי יש להכין את המכרז עד נובמבר 2013, ויש לכלול בו "תנאי סף נוקשים אשר יצמצמו את מספר המשתתפים".

כאמור, במועד סיום הביקורת המשיכה המועצה להתקשר עם חברה א' בפטור ממכרו ולא פרסמה מכרז לקבלת השירותים האמורים.

24 ע"מ 6145/12 עיריית נצרת עילית נ' הרטמן (13.1.13).

משרד מבקר המדינה העיר למועצה ולעומד בראשה מר משה דרון כי הקשחת תנאי הסף למכרז, שלא לצורך, על מנת לצמצם את מספר המשתתפים במכרז פוגעת בעקרונות היסוד שעליהם מבוססים דיני המכרזים - השוויון והתחרות ההוגנת בצד הפקת מלוא התועלת הכלכלית לעורך המכרז. מתעורר אף חשש שמא הקשחת תנאי הסף נועדה לאפשר למועצה להעדיף ספק או נותן שירותים מסוים על פני אחר. חשש זה גובר לאור האמור לעיל לגבי ההתקשרות עם חברה א' מאז 2006 ולאור ממצאים נוספים הנוגעים ליחסו של ראש המועצה למר ג', נציג חברה א', כאשר נתגלעו עמו מחלוקות, כמתואר בהמשך.

בתשובתה ממאי 2014 מסרה המועצה בשם ראש המועצה כי הכוונה להקשיח תנאי סף - במשמעותו הניהולית, המעשית, של מונח זה ולא דווקא במשמעות המשפטית-פורמלית - היא כדי לצמצם את מספר המתחרים ולהגיע למבחר קטן של מועמדים שיכולים להתאים מקצועית לצרכיה של הרשות.

משרד מבקר המדינה הסב את תשומת לב המועצה והעומד בראשה לכך שבדיון שהתקיים ביולי 2013 העלה ראש המועצה לפני הדרגים המקצועיים את הדרישה להקשיח את תנאי הסף עוד לפני שהורה לבצע אפיון של השירותים אשר להם זקוקה המועצה ולבדוק את החברות הפועלות בשוק על מנת לקבוע קריטריונים.

בהקשר זה ראוי להוסיף שעלות השירותים שמספקת חברה א' הסתכמה בשנת 2013 בכ-2.8 מיליון ש"ח. יוצא אפוא כי המועצה מתקשרת עם ספק שירותים בסכומים המגיעים למיליוני ש"ח ללא מכרז, וזאת בניגוד להנחיית משרד הפנים ולפסיקה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2014 ביקשה חברה א' להדגיש את ההיקף הרחב מאוד של השירותים שהיא מספקת למועצה באמצעות 15 עובדים מומחים ומקצועיים.

לדברי המועצה, בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2014, מאחר שהיא התנהלה ללא גזבר במינוי קבוע, לא ניתן היה להחליף את החברה בחברה אחרת, שהרי הדבר היה מותר את כל נושא הנהלת החשבונות והכספים ללא טיפול.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה על ההתקשרות בפטור ממכרז - או למצער ללא הליך תחרותי - בניגוד להנחיית משרד הפנים ולפסיקה²⁵. לפיכך על המועצה לפרסם ללא דיחוי מכרז, תוך שמירה על עקרון השוויון, ההגינות והפקת מלוא התועלת הכלכלית.

4. בחוזר מנכ"ל משרד הפנים משנת 2004²⁶ נקבע כי "יש להעסיק יועצים חיצוניים רק בתחומים בהם יש הצדקה להיעזר בשירותים מסוג זה ובהתאם לכל דין". עוד נקבע כי אין להעסיק יועצים שאינם עובדי הרשות המקומית בתפקידים שמעצם טיבם צריכים להיות מאוישים בעובדי הרשות או להעסיק יועץ חיצוני בד בבד עם עובד רשות הממלא תפקיד דומה.

באוקטובר 2011 הרחיבה המועצה את רכישת השירותים מחברה א', לאחר שסוכם כי היא תספק תקציבנים למחלקת המועצה השונות: מזכירות, אגף הפיתוח, הרווחה, התחבורה,

25 בעניין זה ראו גם מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2013, עמ' 455-473.

26 חוזר מנכ"ל 10/2004.

התרבות ועוד. כך למשל, על פי חוזה ההתקשרות להרחבת השירותים, "החברה תעמיד לרשות המועצה רפרנט לאגף הפיתוח אשר יעסוק בעבודות מנהלה, הכל לפי החלטת מנהל האגף", בהיקף של משרה מלאה, למשך חמישה ימי עבודה בשבוע. דוגמה נוספת: על פי ההסכם תועסק עוזרת למזכיר המועצה בעלות של 9,475 ש"ח בחודש.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה במאי 2014 מסרה המועצה כי הרחבת ההתקשרות לקבלת שירותים עבור המועצה היא בהתאם לצרכיה המשתנים מפעם לפעם, ואין מקום לדרוש לשם ביצוע פרויקט מסוים היא תחויב לקלוט לשירותיה עובדים מן המניין.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי לתפקידי התקציבונים אין מאפיינים של עבודת ייעוץ ואין הם דורשים מומחיות או ידע מיוחדים מעבר למקובל בכל אגף גזברות בכל רשות מקומית. לפיכך, עולה חשש כי ההעסקה המתוארת לעיל מנוגדת לאמור בחוזר המנכ"ל מ-2004, ועל כל פנים לא היה מקום להרחיב את ההתקשרות עם חברה א' בתחום זה בפטור ממכרז. גם העסקת עובדים בתפקידי מינהלה באמצעות החברה נוגדת את הוראות חוזר המנכ"ל מ-2004.

יתר על כן, משרד מבקר המדינה הסב את תשומת לב המועצה לעולה מהביקורת ולפיו כל המידע והזיכרון הארגוני של המועצה בתחום הכספים והניהול הכספי שלה נשלטים בידי חברה א'. על המועצה לפעול באופן שיבטיח את שימור המידע והזיכרון הארגוני שלה בידיה.

בתשובת חברה א' למשרד מבקר המדינה מיוני 2014 נאמר כי כל הנתונים, החומרים, המסמכים והמידע אשר חברה א' מחזיקה או מפעילה עבור לקוחותיה, לרבות המועצה האזורית מטה יהודה, הם חומרים הנמסרים באופן שוטף ללקוח. המועצה דורשת ומקבלת באופן שוטף דיווחים ונתונים של כל תוצרי הפעילות שהחברה מבצעת עבור המועצה.

טיפול ראש המועצה בטענות על תפקוד הגזברות

באמצע יוני 2011 העלה גזבר המועצה דאז טענות לליקויים חמורים בתפקוד גזברות המועצה - אשר מנוהלת על ידי חברה א' באמצעות נציגיה ובהם מר ג'²⁷. הגזבר הצביע על ירידה משמעותית באיכות עבודתה של הגזברות בתחומים רבים, בין היתר ניהול שוטף לקוי; חשבונות אינם נבדקים בהתאם לדרישות ולהנחיות; בדיקת החשבונות מתעכבת ללא סיבה מוצדקת; תקלות חוזרות ונשנות ברישומי החשבונות, לרבות רישום ללא אישור גזבר.

בעקבות טענות אלה נערך בסוף יוני 2011 בירור בין מר ג' לבין הגזבר ומזכיר המועצה. בסיכום הבירור אמר מזכיר המועצה כי המצב כפי שהועלה על ידי הגזבר אינו יכול להימשך. עוד צוין כי חלק מההערות מהוות פגיעה באמון שבין חברה א' למועצה. סוכם על "השהיית ההסכם המתגבש... עד חודש נובמבר, מועד החתימה על ההסכם החדש... [תוך] בחינת השיפור על ידי הגזבר", וכן כי ההחלטה בדבר המשך שיתוף הפעולה תהיה בהתאם לתוצאות. עוד צוין בסוף הסיכום כי "כלל המהלכים [טעונים אישור] של ראש המועצה".

כמה ימים לאחר מכן, בתחילת יולי 2011, ביטל ראש המועצה את הסיכום האמור בלי לברר את העובדות עם הנוגעים בדבר. במכתבו לנציג חברה א', מר ג', נאמר כי "בימים אלה קבלתי עותק מסיכום פגישה של הגזברות מול הנח"ש, ראשית מכתב זה מבטל את הסיכום הנ"ל, באופן מוחלט. ידוע לכולנו שמי שעושה טועה, ואין ספק שבעשייתך המרובה חלו אי אלו טעויות קלות".

27 כעולה מסיכום דיון שנערך בהשתתפות מזכיר המועצה ב-15.6.11.

בתשובותיה ממאי ומיוני 2014 למשרד מבקר המדינה הדגישה המועצה כי ראש המועצה הנחה באוגוסט 2011 את מזכיר המועצה לערוך בירור לגבי הטענות שהעלה הגזבר דאז, ובסיכום הבירור, שהוגש לראש המועצה בדצמבר 2011, נמצא כי חלה "תפנית חדה בכיוון החיובי בהתנהלות החברה".

ואולם בביקורת נמצא כי בסיכום ישיבת עדכון ממאי 2012 בהשתתפות ראש המועצה ומנהלי האגפים והמחלקות במועצה הביעו מנהלי האגפים והמחלקות את מורת רוחם מתפקוד מחלקת הגזברות. בין היתר הוצגו ליקויים רבים וחמורים בתפקוד הגזברות. מזכיר המועצה אמר כי "הגזברות נסוגה דור לאחור בתפקוד הכללי... דומה כי במקום מנהל כספים אנו מקבלים אפסנאות".

יתר על כן, דוח הביקורת המפורט של משרד הפנים לשנת 2012 הצביע על ליקויים בתפקודה של המועצה בתחום הנהלת החשבונות והתשלומים לספקי שירותים. בדוח, שהוכן ב-2013 לגבי שנת הכספים 2012, הופיעו ליקויים רבים דומים לאלה שעליהם הצביע הגזבר דאז בהתייחסו לחברה, וזאת לגבי תקופה שתחילתה למעלה מחצי שנה אחרי שראש המועצה ביטל את הסיכום בעניין תיקון הליקויים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2014 מסרה חברה א' כי אין להתעלם מתקופה ארוכה מאוד שבה היא מעניקה שירות לעילא ולעילא למועצה. עוד נאמר כי בתקופה הנסקרת בדוח גדלו לאין שיעור המטלות אשר הוטלו על החברה והללו בוצעו באופן מצוין על בסיס הנחיות המועצה.

בתשובות המועצה ממאי ומיוני 2014 למשרד מבקר המדינה נמסר בשם ראש המועצה כי הוא פעל מראשית הדרך ועד סופה בדיוק כמצופה ממנו. החלטותיו היו "מדויקות, ענייניות, ראויות ותקינות מכל בחינה".

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את אופן התערבותו של ראש המועצה מר משה דדון בהליך שהוחל לתיקון תפקודה הלקוי של הגזברות, בניגוד להמלצת הדרג המקצועי ובעקבות טענות חמורות ביותר שהועלו, בלי לקיים דיון בעניין ותוך התייחסות מקלה לטענות ולליקויים שהועלו. בפעולתו זו אפשר ראש המועצה את המשך התפקוד הלא תקין של הגזברות, שכן מרבית התקלות שעליהן הצביע הגזבר עלו מחדש זמן רב לאחר מכן הן במסמכי המועצה והן בדוח הביקורת של משרד הפנים.

העסקת יועץ חיצוני

1. בסעיף 3(3) לתוספת השנייה לצו המועצות האזוריות נקבע כי במועצה אזורית שבשטח שיפוט מתגוררים יותר מ-20,000 תושבים תקרת הפטור ממכרז היא 142,500 ש"ח²⁸. סעיף 3(8) לתוספת קובע פטור ממכרז להתקשרות ב"חוזה לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים, או יחסי אומן מיוחדים, כגון: עבודות תכנון, פיקוח, מדידה, שמאות, יעוץ ועבודות כיוצא באלה".

מאחר שהוראה זו היא חריג לכלל בדבר חובת מכרז, קבעה הפסיקה כי יש לפרש את ההוראה בצמצום ולהשתמש בפטור שימוש זהיר - רק במקרים מובהקים שבהם הרשות משוכנעת כי שיטת המכרז אינה מתאימה: "גם אילו חל פטור פורמאלי מחובת מכרז, אין העירייה רשאית לחלק את נכסיה באופן בלתי סביר... בבסיס חובת המכרז עומדת, בין היתר, החובה לנהל את ענייני הרשות באופן שיש בו 'מתן סיכוי שווה ויחס זהה והוגן לכל איש מתוך הציבור'... על עקרון זה להיות נר לרגלי הרשות גם במקום שבו המחוקק אינו מחייבה במכרז פורמאלי. בענין

28 לפי אתר משרד הפנים באינטרנט, מעודכן לדצמבר 2013.

זה נאמר בעבר כי 'לא הרי דין רשות ציבורית כדין אזור פרטי. אזור פרטי שולט בכיפה שלו והוא בן חורין לקבוע, עם מי יתקשר ועם מי ימאן. לא כן רשות ציבורית... בהשתמשה בנכסיה או בעשותה את פעולותיה נטלה הרשות על עצמה תפקיד של נאמן כלפי הציבור'²⁹.

באוקטובר 2012 התקשרה המועצה ללא מכרז עם חברה ב' לקבלת שירותים. על פי הסכם ההתקשרות, חברה ב' מספקת למועצה שירותי ייעוץ כלכלי, כספי, ארגוני וניהולי בתחום המוניציפלי - בדומה לשירותים שמספקת חברה א' כמתואר לעיל. חברה ב' מספקת את שירותיה באמצעות מר ג', אשר היה אחראי עד סוף ספטמבר 2012 גם לניהול הגזברות במועצה מטעם חברה א', כאמור לעיל. כמו כן, מר ג' משמש "אחראי גזברות" מטעם חברה ב'. ההסכם הוא לתקופה של 12 חודשים, אך הוא מתחדש בכל שנה בחתימה על הסכם הארכה.

המועצה מסרה לנציגי משרד מבקר המדינה כי הסכמי ההתקשרות שלה עם חברה א' ועם חברה ב' הם בתחומים שונים, והמשימות אשר מוטלות על כל חברה מכוח אותם הסכמים הן שונות. לדברי המועצה, חברה א' עוסקת בעיקר במתן שירותי הנהלת חשבונות שוטפים וייעוץ למחלקות המועצה, וחברה ב' עוסקת במתן ייעוץ וסיוע למחלקות בפרויקטים ומכרזים.

בתשובותיה ממאי ומיוני 2014 שבה המועצה על טענתה כי יש להבחין בין שירותי הנהלת החשבונות שמעניקה חברה א' ובין שירותי הייעוץ והליווי הכלכלי, הכספי, הארגוני והניהולי שנותנת למועצה חברה ב'.

ואולם הביקורת העלתה כי קיימת חפיפה בין השירותים שמעניקות החברות: העיון בהסכמים שהמועצה חתמה עליהם עם שתי החברות מלמד כי אין שוני בין השירותים שהן מספקות. כך לדוגמה, בשני ההסכמים נקבע כי החברות ימלאו את כל תפקידי הגזברות, תוך טיפול בכל מערכות הגזברות וניהולן. נוסף על כך בהסכם הרחבת ההתקשרות הנוכח לעיל נאמר כי חברה א' תספק שירותי ייעוץ בנושא ניהול פרויקטים באמצעות תב"רים (תקציב בלתי רגיל), וזאת בדומה לתפקידי חברה ב' כפי שהציגה אותם המועצה למשרד מבקר המדינה. לא זו אף זו, בפועל נמצא כי מר ג' המשיך לעסוק בניהול חשבונות שוטף מטעם חברה ב', ואילו חברה א' הייתה מעורבת בפרויקטים. לא בכדי הודיעה היועצת המשפטית למוזכר המועצה במאי 2013, בהתייחס להסכם הרחבת ההתקשרות עם חברה א', כי היא איננה מאשרת "שום דבר בעניין [חברה א'] עד שיעשה סדר בעניין".

משרד מבקר המדינה מעיר כי מן הממצאים עולה שקיימת לכאורה כפילות בשירותים שמספקות החברות. מהביקורת עולים ספקות לגבי נחיצותה של ההתקשרות עם חברה ב'.

2. בביקורת נמצא כי חברה ב' היא בבעלות מלאה של בת זוגו של מר ג'. בהסכם נאמר כי "השירותים יינתנו על ידי... [מר ג'], אשר לצורך מתן השירותים יהיה נוכח במועצה שלושה ימים בשבוע בהתאם לקביעת המועצה". נקבע כי שכר הטרחה יהיה 20,000 ש"ח בחודש (בתוספת מע"ם).

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2014 מסרה חברה ב' כי לא היה כל ניסיון להסוות את העובדה שהעובד היחיד שיספק את השירות למועצה הוא מר ג'.

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

בנובמבר 2012 הרחיבה המועצה את ההסכם עם חברה ב' לקבלת שירותים נוספים שתמורתם תשלם סכום חודשי נוסף של 24,300 ש"ח (בתוספת מע"מ). בהסכם ההרחבה לא נאמר כלל אילו שירותים נוספים תספק החברה למועצה.

נמצא אפוא כי המועצה משלמת לחברה ב' סכום חודשי של כ-44,000 ש"ח (בתוספת מע"מ).

בביקורת עלה כי למר ג' אין השכלה ומומחיות המתאימות ליועץ בעל מומחיות מיוחדת, ובפרט לא יועץ כלכלי, שעמו המועצה יכולה להתקשר בתנאים מסוימים ללא מכרז.

בתשובתה מיוני 2014 למשרד מבקר המדינה מסרה חברה ב', בשם מר ג', כי יש לו ניסיון עשיר הנובע בין היתר מפעילות אינטנסיבית ויוזימית בתקופה של למעלה משני עשורים בעבודה עבור רשויות מקומיות שונות בכל התחומים הפיננסיים הנוגעים לניהול רשות מקומית. עוד מסרה חברה ב' כי העסקת מר ג' מטעמה הביאה לתועלת וחיסכון כספיים ניכרים למועצה בשורה של נושאים, ובהם הגדלת מענקי איזון, הגדלת ההכנסות וחיסכון בהוצאות.

בתשובת המועצה מיוני 2014 למשרד מבקר המדינה נאמר בשם ראש המועצה כי אין לו קשר אישי עם חברה ב' ומר ג', וכי אין לו אינטרס אישי או שיקול זר מכל סוג שהוא בעניין. המועצה אף הדגישה כי למר דדון לא היה קשר לתהליכים המתוארים לעיל - שהתנהלו בדרך המקצועי של המועצה.

מהביקורת עלה כי ההתקשרות עם חברה ב' נעשתה תוך עקיפת דיני המכרזים (כולל דיני המכרזים לאיש משרות), שכן למר ג' אין השכלה ומומחיות ייחודיות.

עוד עלה כי המועצה משלמת תשלום כפול לחברה א' וחברה ב' עבור אותם שירותים, וכי החלוקה אשר לה טוענת המועצה בין השירותים שמעניקות החברות מלאכותית וקיים חשש כי נועדה להבטיח העסקתו של מר ג' במועצה, גם אם ההתקשרות עם חברה א' תסתיים.

לנוכח הממצאים הנוגעים להתקשרות עם חברה ב', על המועצה להימנע מתשלום כפול לחברה א' וחברה ב' עבור אותם שירותים ולשקול לסיים ההתקשרות עם חברה ב' והפסקת העסקתו של מר ג'.

3. בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מאפריל 2011³⁰ נקבע "נוהל לבדיקה ולמניעת חשש לניגוד עניינים בהעסקת יועצים חיצוניים ברשויות המקומיות". לפי ההגדרה בחוזר המנכ"ל, יועץ הוא "כל מי שהתקשרות בינו לבין הרשות המקומית היא על פי חוזה קבלני והוא אינו במעמד של עובד הרשות המקומית". בחוזר נקבע כי לאחר סיום הליכי הבחירה לתפקיד יועץ ברשות המקומית ימלא היועץ "שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים" ויגישו ליועץ המשפטי של הרשות. בשאלון ישיב היועץ על כמה שאלות, ובין היתר יציין אם היו לו זיקה או קשר כלשהם, שלא כאזרח המקבל שירות, לפעילות הרשות המקומית שהוא אמור לעבוד בה או לגופים הקשורים אליו או למי שאמורים להיות ממונים עליו או כפופים לו בתפקיד שהוא מועמד אליו. על פי חוזר המנכ"ל, יבדוק היועץ המשפטי אם בנסיבות המקרה קיים חשש לניגוד עניינים בין העסקתו של המועמד ובין ענייניו האחרים.

בביקורת נמצא כי המועצה לא מילאה את דרישות חוזר המנכ"ל לעניין בדיקת חשש לניגוד עניינים ומניעתו בכל הקשור להעסקת יועצים חיצוניים בכלל ולהעסקת מר ג' בפרט.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית כי עליה להקפיד למלא את הנחיות חוזר המנכ"ל בנוגע לבדיקת חשש לניגוד עניינים בכלל הקשור להעסקת יועצים חיצוניים בכלל והעסקת מר ג' בפרט.

ניגודי עניינים בתפקידי בכירים

העסקת סגני ראש המועצה כמנהלי אגפים במועצה

בית המשפט העליון קבע כי "חבר המועצה נמצא בעמדה של ביקורת על עובדי המועצה, ומעמדה זאת יש בידו להשפיע, במישרין או בעקיפין, בכוונה ואף ללא כוונה, על גורלם של עובדי המועצה. מכאן, שאם חבר המועצה הוא גם עובד המועצה, יש בידו להשפיע על תנאי העבודה של עצמו, על המעמד של הממונים עליו, ובאופן כללי על המצב ביחידה שבה הוא עובד. זהו מצב מובהק של ניגוד עניינים: המבוקר הוא גם המבקר, והוא מבקר לא רק את עצמו כעובד, אלא גם של הממונים עליו בעבודה". עוד קבע בית המשפט כי "אכן, חבר המועצה שהוא גם עובד המועצה נמצא במצב של כפילות שיש בה סתירה פנימית: ברגל אחת הוא עובד וברגל השנייה הוא מעביד, הוא כפוף וממונה גם יחד, והכול באותו גוף עצמו. זהו מצב מובהק ואף קיצוני של ניגוד עניינים תדיר ומתמשך"³¹.

ראש המועצה מר משה דדון מינה עם בחירתו לתפקיד ב-2009 שני חברי מועצה לסגניו בשכר: מר יוסי משה ומר נמרוד יפה. נוסף על מינויים לתפקיד זה הוא מינה אותם למנהלי אגפים: מר נמרוד יפה משמש מנהל אגף פיתוח; מר יוסי משה משמש מנהל אגף שיפור פני הכפר. עם היבחרו לקדנציה נוספת בינואר 2014, שוב מינה ראש המועצה את שני חברי המועצה לסגניו בשכר, והם שימשו בתפקידיהם הניהוליים בפועל גם במועד סיום הביקורת.

משרד מבקר המדינה העיר לראש המועצה האזורית מר משה דדון על מינוי חברי המועצה (שהם סגנים בשכר) למנהלי אגפים בפועל תוך יצירת מצב של ניגוד עניינים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2014 ציינה המועצה בשם ראש המועצה כי חלה טעות מצערת בהגדרת תפקידם של סגני ראש המועצה כמנהלי אגפים במועצה, שכן תפקיד של מנהל אגף אכן אמור להיות ממולא על ידי עובדי המועצה. המועצה הוסיפה כי מיד עם קבלת טיוטת הדוח של משרד מבקר המדינה היא פעלה לתיקון הטעות וקיבלה החלטה לבטל את הגדרתם כמנהלי אגפים ולהגדירם כראוי ובאופן המתאר את מהותו האמתית של תפקידם.

31 ע"א 7131/96 מרעי נ' סלימאן, נא (1) 214 (1997); וראו גם הוועדה למניעת ניגוד עניינים של נבחרים ציבור ברשויות מקומיות, חוות דעת מס' 3.000 (2007; עודכנה ב-2012).

משרד מבקר המדינה התריע לפני המועצה האזורית מטה יהודה שעליה להבטיח כי הללו לא יכהנו בתפקידים ביצועיים, בין בהגדרה זו ובין בהגדרה אחרת, כל זמן שהם חברי מועצה. ממילא ברי שעל המועצה למנות מנהלים לאגפים האמורים על פי הדין.

פעילות מבקר הפנים של המועצה

הביקורת הפנימית במועצות האזוריות מושתתת על החובה שנקבעה בפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] להעסיק בכל מועצה מקומית³² מבקר פנימי לביצוע עבודת הביקורת. המבקר הפנימי נדרש לערוך ביקורת על פעילות הרשות ולהגיש את ממצאיו לעומד בראשה ולוועדה לענייני ביקורת של הרשות. סעיף 13 לפקודת המועצות המקומיות קובע כי מבקר הפנים של המועצה לא ימלא תפקיד נוסף במועצה שבה הוא מכהן כמבקר, זולת תפקיד הממונה על תלונות הציבור או הממונה על תלונות העובדים, לפי המלצת הוועדה לענייני ביקורת ובאישור המועצה, לאחר שמצאה כי אין בתפקיד נוסף זה כדי לפגוע במילוי תפקידו כמבקר³³.

מבקר הפנים של המועצה האזורית מטה יהודה מכהן בתפקיד במשרה מלאה מיוני 2011. בביקורת נמצא כי נוסף על עיסוקו כמבקר הפנים הוא משתתף השתתפות פעילה בוועדות שימוע לעובדים ובשיחות שבינם לבין המועצה על אודות תנאי שכרם ועבודתם. בין השאר, מטיל עליו מזכיר המועצה בירור סוגיות חוקיות של פעולות שונות, הכנת נהלים וכן חישוב זכויותיהם של עובדים. עוד נמצא כי מבקר הפנים חבר בוועדת חריגים לבחינת בקשות של עובדים שחרגו ממכסת הדלק השנתית שהוקצתה להם. מבקר הפנים של המועצה אינו ממלא את תפקיד הממונה על תלונות הציבור או העובדים.

משרד מבקר המדינה העיר למבקר הפנים של המועצה כי עליו להימנע מלעסוק בנושאים שאינם מתיישבים עם תפקידו בתחום הביקורת, שכן הוא עלול לעמוד בעתיד במצב שבו יהיה עליו לבקר פעולות אשר להן היה שותף.

על הנהלת המועצה לחדול מלהעסיק את מבקר הפנים בפעילות שאינה מתיישבת עם תפקידו כמבקר, כאמור בפקודת המועצות המקומיות.

בתשובה ממאי 2014 מסרה המועצה כי היא מסכימה עם העמדה העקרונית של משרד מבקר המדינה בעניין פעילותו של המבקר הפנימי, וכי היא תקפיד מעתה הקפדה יתרה שלא להעסיקו במטלות שאינן בתחום תפקידו.

32 מועצה אזורית היא סוג של מועצה מקומית.

33 על הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות ראו מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010, עמ' 147-226.

סיכום

ייעודה העיקרי של הרשות המקומית הוא לתת שירות לתושב, שאיכות חייו מושפעת במישורין מאיכות ניהולה של הרשות. בהשתמשה בכספים או בעשותה את פעולותיה הרשות המקומית משמשת בתפקיד של נאמן כלפי הציבור. כמועצה הגדולה בישראל מבחינת מספר היישובים השייכים אליה, להתנהלותה של המועצה האזורית מטה יהודה יש אפוא השפעה נרחבת על איכות חייהם תושביה.

משרד מבקר המדינה מצא ליקויים חמורים בפעילותה של המועצה האזורית מטה יהודה בנושאים שבדק בתחומי המינהל הכספי, התקשוריות וניגוד עניינים בתפקידי בכירים.

חובתה של המועצה האזורית מטה יהודה לפעול בדרך מהירה ויעילה לתיקון הליקויים בתחומים שנבדקו ולמניעת ליקויים דומים בעתיד, זאת כדי לספק שירותים ברמה נאותה לתושביה.

