

עיריית טייבה

היבטים בטיפול בעירייה במשבר ובניהולה

תקציר

רקע כללי

בטייבה מתגוררים כ-40,000 תושבים, ומבחינה זו היא הרשות המקומית הערבית הגדולה ביותר במחוז מרכז והרביעית בגודלה בארץ. דירוגה החברתי-כלכלי¹ נמוך 3 מ-10.

שנים רבות מאפיינים את עיריית טייבה (להלן - עיריית טייבה או העירייה) דפוסי התנהלות כושלים ותפקוד לקוי במגוון תחומים, כגון בתחום המוניציפאלי ובניהול הכספי של העירייה, בתחום הביטחון האישי, בתחום התשתיות, בתחומי החינוך ובתחומים חברתיים-כלכליים. שילוב הכשלים הוליד מצב חריג ומיוחד, שהשפיע על יכולתה של העירייה להשתקם ולספק לתושביה את השירותים הבסיסיים ביותר, שיאפשרו להם קיום נאות. בעיותיה היסודיות לא נפתרו גם בתום כעשור וחצי של מעורבות המדינה בניהול העירייה, לשם שיפור תפקודה והבראתה, בכלים כגון מינוי חשב מלווה, פיזור מועצת העירייה ומינוי ועדות ממונות², ומינוי כונס נכסים (נאמן) על ידי בית המשפט.

טייבה היא העירייה היחידה בישראל שנקלעה לחדלות פירעון פעמיים בעשור אחד, בשנים 1999 ו-2007, מצב שחייב הקפאת הליכים, מינוי כונסי נכסים וגיבוש הסדר חוב עם הנושים, בפיקוח בית המשפט. מאוקטובר 2007 עד אוקטובר 2013 מינה בית המשפט נאמן לניהול העירייה ולגיבוש תכנית הבראה והסדר עם הנושים. בתום כהונת הנאמן הועברו כל סמכויות הניהול של העירייה, עד נובמבר 2015, לוועדה הממונה (להלן - הוועדה הממונה) בראשות מר אריק ברמי (להלן - מר ברמי). באוקטובר 2015 התקיימו בחירות לעירייה ולתפקיד ראש העירייה נבחר עו"ד שועאע מסארוה מנצור, שנכנס לתפקידו בנובמבר 2015.

טייבה התאפיינה גם באי-יציבות ניהולית ושלטונית יוצאת דופן, שבאה לידי ביטוי בהתפטרות ראש עירייה בשנת 2002, בהדחת ראש עירייה אחר מתפקידו בשנת 2007 ובמינוי שישה יושבי ראש לוועדה הממונה, שניהלו את העירייה על פי מינוי של משרד הפנים בשנים 2007-2015. זאת ועוד, מ-2005 ועד למועד סיום הביקורת (ראשית 2016) מינה משרד הפנים שלושה חשבים מלווים לעירייה³. בפברואר

- 1 היישובים בארץ מדורגים על פי מצבם החברתי-כלכלי בעשרה אשכולות (שבהם 1 הוא הנמוך ביותר).
- 2 על פי פקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות), כאשר הללו אינם ממלאים כראוי את המוטל עליהם על פי דין. הצעד החריף ביותר הוא מימוש סמכות השר לפזר את מועצת הרשות המקומית ולהעביר מכהונה את העומד בראשה - אף שנבחרו בבחירות דמוקרטיות - ולמנות במקומם ועדה של פקידים מטעם השלטון המרכזי לניהול ענייני הרשות המקומית (להלן - ועדה ממונה).
- 3 מ-10.5.05 עד 1.2.07; מ-1.8.07 עד 1.1.08; ומ-5.2.13 עד מועד סיום הביקורת, שתפקידם, בין היתר, לבקר את הוצאות העירייה השרויה במשבר שמקורו ניהול כספי וארגוני בעייתי.

2013 מינה משרד הפנים את רו"ח קובי גינבורג לתפקיד החשב המלווה לעירייה (להלן - החשב המלווה), והוא שימש בתפקידו זה גם במועד עריכת הביקורת.

עקב המשברים הכלכליים שידעה העירייה במשך שנים רבות, צומצמו השירותים שהעניקה לתושבים וכמעט שלא פותחו בה תשתיות; התקציבים שקיבלה במרוצת השנים שימשו לא לפיתוח כי אם לכיסוי גירעונות, וכך נוצר פיגור גדול מאוד בפיתוח תשתיות. מזה שנים רבות מאופיינת טיבה גם בסדר ציבורי מעורער, בהיעדר ביטחון אישי ובתחושת ניכור של תושביה, בגלל פעילויות פליליות כגון איומים ברצח, אירועי ירי, גניבות רכב ופשיעת רחוב, ואף מקרי רצח רבים שהתרחשו בעיר.

פעולות הביקורת

בחודשים אוקטובר 2015 - פברואר 2016 בדק משרד מבקר המדינה היבטים שונים בהתנהלותה של עיריית טייבה⁴ ובתפקודה, בתקופת פעילותה של הוועדה הממונה האחרונה, בראשותו של מר ברמי. נבדקו פעולות הממשלה בפיתוח העירייה ובהעצמתה, הבקרה על פעולותיה, ונושאים שונים בפעילותן של העירייה ושל הוועדה הממונה. בדיקות השלמה נעשו במשרדי הפנים, האוצר, הגנת הסביבה, משרד הכלכלה והתעשייה (להלן - משרד הכלכלה), הבריאות, והתחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה), ברשות לפיתוח כלכלי של המיעוטים⁵ (להלן - הרשות לפיתוח כלכלי), וברשות הממשלתית למים ולביוב⁶ (להלן - רשות המים).

כאמור, בתקופה שבין אוקטובר 2013 לאוקטובר 2015 ניהלה את העירייה ועדה ממונה. על פי פקודת העיריות, לוועדה ממונה יהיו כל הסמכויות והחובות המוקנות למועצה או למועצה ולראש העירייה, לפי העניין, לפי פקודה זו או לפי כל דין אחר⁷. לפיכך הערות הביקורת בנוגע לעירייה בתקופה האמורה מופנות לוועדה הממונה וליו"ר שלה. נוסף על כך, הואיל והוועדה הממונה מונתה בידי משרד הפנים, פעלה מטעמו, והוא היה אמור לפקח עליה, הערות הביקורת המובאות בדוח בנוגע לוועדה הממונה בהקשר זה מופנות גם למשרד הפנים.

4 בדיקות השלמה נעשו גם במרץ 2016.

5 שפעלה בעבר במסגרת משרד ראש הממשלה ובמועד עריכת הביקורת במסגרת המשרד לשוויון חברתי.

6 בהתאם לחוק המים, התשי"ט-1959, רשות המים מופקדת על ניהול משק המים והביוב.

7 סעיף 146(א) לפקודת העיריות.



רבות מהחלטות
הממשלה לא יישמו
בידי המשרדים
הנוגעים בדבר.
בעיקר אמור הדבר
במשרד הפנים,
שלא עשה את
הנדרש ממנו...
הביקורת העלתה
ליקויים רבים
בפעילותן של
הוועדה הממונה ושל
העירייה, מהם
חמורים מאוד,
בייחוד בכל הנוגע
לעניינים הכספיים
והמינהליים

הליקויים העיקריים

פעולות הממשלה לפיתוח העירייה, להעצמתה ולבקרת פעולותיה

משנת 2013 קידמה הממשלה תכניות ייחודיות לפיתוח טייבה, להעצמתה ולהבראתה, בין היתר כדי לשפר את ענייניה הניהוליים והכספיים ולאפשר לה לספק לתושביה רמת שירותים נאותה. במסגרת זו קידם משרד הפנים תכנית הבראה רב-תחומית, מינה ועדה לניהול ענייני העירייה, ומינה חשב מלווה שיפקח על התנהלותה הכספית ועל יישומן של תכניות הבראה, וידווח על כך למשרד הפנים. בפברואר 2014⁸ אישרה הממשלה תכנית ייחודית לפיתוח העיר ולהעצמתה, לביצוע בידי המשרדים הרלוונטיים, שהקיפה גם מנגנון לבקרה ומעקב ארוכי-טווח על התנהלותן של העירייה ושל הוועדה הממונה (להלן - תכנית הפיתוח וההעצמה). למימוש תכניתה ייעדה הממשלה כ-213 מיליון ש"ח, חלקם לכיסוי התחייבויותיה של העירייה לנושיה וחלקם ליישומן של תכנית הבראה בעירייה ותכנית הפיתוח וההעצמה⁹.

רבות מהחלטות הממשלה לא יישמו בידי המשרדים הנוגעים בדבר. בעיקר אמור הדבר במשרד הפנים, שלא עשה את הנדרש ממנו בבקרת תקציבה ודוחותיה הכספיים של העירייה, שלא שיקפו את כלל פעולותיה החשבונאיות, ובגיבושה וביישומה של תכנית הבראה התקציבית לעירייה והפיקוח עליה. כן כשל משרד הפנים בבניית מנגנוני צמיחה כלכלית והבראה ניהולית לעירייה. הפגמים שנמצאו בעניין זה מעוררים ספק בסיכויי הצלחתה של תכנית הבראה, אך בעיקר מעוררים חשש כבד מפני הכורח להפעיל שוב את סמכויות הממשלה בהתערבות נשנית בפעולתם של הגופים הנבחרים, וחשש שירדו לטמיון ההשקעות הכספיות הנכבדות של הממשלה בפעולות לצמצום התחייבויותיה של העירייה ולפיתוחה.

על רקע מצבה המורכב של העיר טייבה בשנים האחרונות ניסתה הוועדה הממונה לפעול במישורים שונים, על מנת לקדם את ענייניה של טייבה ותושביה. ואולם הביקורת העלתה ליקויים רבים בפעילותן של הוועדה הממונה ושל העירייה, מהם חמורים מאוד, בייחוד בכל הנוגע לעניינים הכספיים והמינהליים. בהיעדר מבקר עירייה ופעילות תקינה של ועדת ביקורת בה (ראו להלן), התקשה גם החשב המלווה לפקח על דרך פעולתן של הוועדה ושל העירייה.

8 החלטת ממשלה מספר 1298 (להלן - החלטת ממשלה 1298).

9 נכון למועד סיום הביקורת טרם מומשו כל התקציבים.

תכנית הבראה רב-תחומית

פגמים בתכנית ההבראה התקציבית

בדצמבר 2014 חתמה העירייה על הסכם להסדר הבראה מול משרד הפנים (להלן - תכנית הבראה). תכנית הבראה כללה סעיפים סטנדרטיים גנריים¹⁰, שלא הותאמו לצרכיה ולמאפייניה הייחודיים של טייבה, ומילויים של סעיפים רבים שנקבעו בהסכם לא נתבע מן העירייה על ידי משרד הפנים. יתר על כן, לא הייתה בתכנית התייחסות לצעדים שיש בהם כדי להשפיע על יכולתה של העירייה לתפקד בטווח הארוך באיזון תקציבי וצמיחה.

דיווחיה הכספיים של העירייה בשנים 2013-2015 לא שיקפו במלואה את הפעילות הכספית של העירייה, דבר העלול לסכל את השגת יעדיה של תכנית הבראה.

יישום תכנית הבראה התקציבית

כמה מאבני הדרך שנקבעו בתכנית הבראה לא יושמו בידי העירייה על פי לוחות הזמנים שנקבעו בה: העירייה לא השלימה את עריכת סקר הנכסים בעיר, לא הסדירה את כל החוזים עם נותני השירותים ולא עדכנה את חוקי העזר שלה, שרובם מיושנים. ואילו משרד הפנים לא הכין דוח ביקורת בנושא כוח אדם ושכר בעירייה, הגם שחלפו כשנה וחצי מאז החתימה על הסכם הבראה, והגם שחלף המועד ליישומן של מסקנות הדוח בידי העירייה.

בניגוד למה שנקבע בתכנית הבראה, משרד הפנים לא שריון 15% מהמענקים וההלוואות שקיבלה העירייה לצורך הרחבת התכנית לתחומים אחרים, כגון התחום הארגוני והניהולי והתחום הכלכלי-אסטרטגי¹¹, דבר העלול לפגוע במאמצי המשרד לתמרץ את העירייה ביישום התכנית המורחבת.

היעדר תכנית להבראה ארגונית וניהולית

משרדי הפנים והאוצר לא פעלו להכנתה של תכנית הבראה ארגונית וניהולית לעיריית טייבה, לרבות הכנתם של נהלי עבודה מחייבים, בניגוד למה שנקבע בתכנית הפיתוח וההעצמה ולסיכום ביניהם משנת 2014. היעדר תכנית הבראה פגע בהליכי הבראה של העירייה.

היעדר תכנית לפיתוח אסטרטגי

בניגוד למה שנקבע בתכנית הבראה ובתכנית הפיתוח וההעצמה, משרד הפנים לא ערך בעירייה אבחון מקצועי במישור הכלכלי-אסטרטגי, לרבות תחום התכנון והבנייה.

10 סעיפים דומים שהובאו בהסכמי הבראה שהכין המשרד לרשויות מקומיות שונות. לעתים לא היו סעיפים אלה רלוונטיים לאותן רשויות.

11 תקציבים אלה משמשים ליעדי-על אסטרטגיים (יעדי פיתוח) ומנועי צמיחה המוגדרים לרשות לצורך גיונם והגדלתם של מקורות ההכנסה העצמיים שלה ולצורך ייעול המערך הארגוני ומערך השירותים.

מינהל התכנון במשרד האוצר לא פעל למימוש התקציב שהוקצה בתכנית הפיתוח וההעצמה לתכנון פיתוחם של אזורי מסחר, כדי שיהוו עוגן כלכלי מרכזי לעיר לטווח הארוך.

דיווח ובקרה שוטפים על התנהלות העירייה ועל יישומה של תכנית ההבראה

משרדי הפנים והאוצר לא הנהיגו באופן מלא את מנגנוני הדיווח והבקרה על התנהלות העירייה והוועדה הממונה ועל יישומה של תכנית ההבראה. היעדר הביקורת פגע במאמצי ההבראה ובהשבת העירייה למסלול ההתנהלות התקינה.

ליקויים בניהולה של תכנית הפיתוח וההעצמה

למן אישורה של תכנית הפיתוח וההעצמה לא התכנסה ועדת ההיגוי לתכנית הפיתוח וההעצמה אלא פעמיים, באפריל 2014 ובדצמבר 2015, וממילא לא דנה בזמן באותם עניינים שהייתה אמורה לדון בהם. זאת ועוד, לא הייתה פעילות סדורה ומתועדת של תת-ועדה לוועדת ההיגוי. פעילותן הדלה של הוועדות מעוררת חשש כי תרמה לליקויים שנמצאו בקידומה של תכנית הפיתוח וההעצמה, ובמיוחד לליקויים ביישומם של מנגנוני הדיווח והבקרה על התנהלות העירייה, לרבות תכנית ההבראה הרב-תחומית.


הרשות לפיתוח כלכלי

הרשות לפיתוח כלכלי, האחראית למעקב ולבקרה ביישום החלטת הממשלה 1298, לא קיימה מעקב על יישומם של מנגנוני הדיווח והבקרה שבאחריות משרדי הפנים והאוצר. הליקויים הרבים והחמורים ביישום מנגנונים אלה מעידים שהרשות לפיתוח כלכלי לא עשתה את הנדרש ממנה.

פיקוח ובקרה של משרד הפנים על התנהלות העירייה והוועדה הממונה

תקציב העירייה

תקופה ממושכת בשנים 2014 ו-2015 התנהלה העירייה על פי תקציב לא מאושר, דבר שהוביל לחריגה גדולה בהוצאות, שנרשמו בסעיף "פעולות כלליות", חריגה שמשרד הפנים אישר לבסוף, בליט ברירה, הגם שלמעשה עיקרה מתוכן את סמכות הבקרה שלו. העירייה גם הכניסה שינויים בתקציבה וחרגה מן התקציב המאושר לשנת 2014, ללא אישור משרד הפנים כנדרש בחוק, ומשרד הפנים מצדו לא נקט כל פעולה בעניין זה.



 סכום החובות
 לעירייה ושיעור
 הגבייה הנמוך
 מציגים תמונה
 עגומה ומדאיגה של
 טיפול לקוי של
 העירייה בחובות
 תושביה

היעדר רישום של התחייבויות והוצאות בספרי העירייה

העירייה לא רשמה בספרי הנהלת החשבונות שלה את מלוא התחייבויותיה בגין החשבונות שהוגשו לה מגופים שונים¹² בשנים 2013-2015 ושלא שילמה במלואן. חשבונות עבור שירותים שהתקבלו ברשות המקומית ורישומן עוכב הוגדרו על ידי משרד הפנים כ"חשבונות מגירה"; בדוחותיה הכספיים בשנים אלה רשמה העירייה "הפרשות"¹³ בגין ההוצאות שלא נרשמו. בכמה מקרים נמצא פער גדול ובלתי מנומק בין סכום החשבונות שקיבלה העירייה ובין הסכום שהפרישה, בלי שסיפקה גילוי בדוחותיה הכספיים. לפיכך לא שיקפו דוחותיה הכספיים את פעילותה הכספית המלאה, דבר בעל השפעה על הצגת גירעונותיה ועל עמידתה ביעדיה של תכנית ההבראה.

ביקורת על הדוחות הכספיים של העירייה ועל פעולותיה

הדוח הכספי המבוקר של העירייה לשנת 2013 הוכן בידי רואה חשבון שמשרד הפנים מינה כשנה וחצי לאחר סוף שנת הכספים, והדוח הכספי של העירייה לשנת 2014 פורסם רק ביוני 2016, לאחר מועד סיום הביקורת. בהיעדר דוחות מבוקרים נאלצו משתמשי הדוחות, לרבות משרד הפנים, להסתמך בהחלטותיהם על נתונים שמהימנותם פחותה. משרד הפנים לא הכין דוחות ביקורת מפורטים על התנהלות העירייה בשנים 2009-2014 ולא עקב אחר תיקון ליקויים.

ליקויים בגביית חובותיהם של תושבים והפעלתה של חברת גבייה

בשנים 2009-2014 גדלו ב-71% בקירוב יתרות החייבים בגין ארנונה, אגרות והיטלים אחרים, שבסוף 2014 הסתכמו ב-379 מיליון ש"ח בקירוב. שיעור הגבייה¹⁴ בשנים 2010-2014 (לרבות חובות משנים קודמות) היה 10.9%-14.2% בלבד. סכום החובות לעירייה ושיעור הגבייה הנמוך מציגים תמונה עגומה ומדאיגה של טיפול לקוי של העירייה בחובות תושביה.

הליקויים בפעולות הגבייה והאכיפה בעיריית טיבה

בניגוד לנדרש בהנחיות משרד הפנים, העירייה לא קבעה תבחינים וסדרי עדיפויות לגבייתם של חובות שונים, כללים שהיו מסייעים לה במיצוי הליכי הגבייה.

נכסים שאינם מחויבים בארנונה: חלק לא מבוטל של הנכסים אינם מחויבים בארנונה כלל וחלק מחויבים בארנונה על פי שטח הקטן משטחם בפועל. כבר בדצמבר 2010 התקשרה העירייה עם חברה לשם ביצוע סקר נכסים בתחומה, אך עד תום הביקורת בשנת 2016 טרם הושלם הסקר.

12 שלוש חברות הסעות, חברה למתן שירותי מחשוב, חברת גבייה ורשות המים (בגין "היטל הפקה").

13 התחייבות אשר עיתוי פירעונה או סכומה אינם ודאיים. אחד התנאים להכרה בהפרשה הוא האפשרות לאומדן מהימן של סכום המחויבות.

14 בגין ארנונה, אגרות, היטלים, מים וכדומה.

אכיפה סלקטיבית של תשלום חובות: העירייה לא נקטה הליכי גבייה ואכיפה נגד כל בעלי החובות הגדולים, ואת פעולות האכיפה נגד חלקם עיכבה, לעתים ללא נימוק. בכך הוכבד הנטל על שאר התושבים, נפגע עקרון השוויון והתעורר חשש כבד כי החלטות העירייה נשענות על שיקולים זרים.

היעדר תיעוד של פעולות הגבייה והאכיפה: בידי העירייה אין אסמכתות ומידע מלא על פעולות האכיפה שנקטה בעבר נגד חייבים. היעדר המידע מקשה עליה בבירור טענות של התיישנות מצד חייבים, שמועלות לעתים בבתי משפט.

התקשרות עם חברות גבייה: בשנים 2014-2015 בדקה העירייה ומצאה שחשבונות שקיבלה מחברת הגבייה משנת 2011 כללו לכאורה תשלומי יתר בהיקף של מיליוני שקלים. חברת הגבייה כפרה בממצאי הבדיקה. באוקטובר 2015 חתמו העירייה והחברה על הסכם להארכתו של חוזה ההתקשרות, בלי שהמחלוקת הכספית ביניהן נפתרה ובלי שתוקנו בהסכם הסעיפים השנויים במחלוקת.

בנובמבר 2015 התקשרה העירייה עם חברת גבייה אחרת. בהסכם ההתקשרות אתה אין התייחסות לנושאים רבים הקשורים בביצוע הגבייה והאכיפה המינהלית.

הפעלת סמכות האכיפה המינהלית

העירייה לא קיימה פיקוח ובקרה נאותים על פעולות האכיפה המינהלית שנתנה בידי חברת הגבייה הפרטית, אין ברשותה תיעוד מלא של נכסי תושבים שעוקלו בידי חברת הגבייה ואין בידיה מידע על טיפול החברה בנכסים אלה. פעולות אלו מעלות חשש לפגיעה בזכויות החייבים ולהפעלת אמצעי אכיפה בלתי הולמים.

מחיקת חובות

בפרוטוקולים מישיבות הוועדות שעסקו במחיקת חובות המגיעים לעירייה לא נרשמו נימוקים להחלטותיהן ואין בהם מידע מספיק שיאפשר ביקורת עליהן. הדבר מעלה חשש לשיקולים לא ענייניים, לשיבוש טיפולו של משרד הפנים באישור המחיקות, ולפגיעה באמון הציבור.

בשנים 2014-2015 מחקה העירייה חובות בהיקף של מיליוני ש"ח בלי שביקשה אישור ממשרד הפנים. מחיקת החובות נעשתה בניגוד לחוק, בחוסר סמכות ובחריגה גסה מכללי המינהל התקין. החשב המלווה לא דיווח על כך למשרד הפנים.

היעדרם של מנגנוני בקרה בעירייה

משלהי 2007 מתנהלת עיריית טייבה ללא מבקר, ללא ממונה על תלונות הציבור וללא פעילות של ועדת ביקורת. בכך שותקו למעשה מנגנוני הבקרה הסטטוטוריים של העירייה והופר מנגנון האיזונים והבלמים שביסוד השיטה הדמוקרטית.

מינויים בעיריית טייבה

ליקויים בקליטת עובדים ובאיוש משרות בעירייה

בניגוד לסיכום בין משרדי הפנים והאוצר, בתכנית ההבראה לא נקבעו כללים ייחודיים למינוי בעלי תפקידים סטטוטוריים ובכירים בעירייה. בתקופת ניהולה של העירייה בידי הוועדה הממונה, מונו כמה עובדים בהליכים לא תקינים וללא אישור משרד הפנים, דבר העלול להוביל להכשלת מנגנוני הבקרה.

הרכביהן של כמה מוועדות הבחינה לקבלת עובדים בעירייה בשנת 2015 לא תאמו את התקנות.

תשלום עבור שעות נוספות שלא כדין

בשנים 2013-2015 שילמה העירייה לשני עובדים שכר בגין שעות נוספות שלא כדין: לאחד שילמה בלי שהיה בידיה פירוט מלא של השעות ושל מהות עבודתו בשעות אלה, ולאחר שילמה במשך חמישה חודשים שכר שעות נוספות בהיקף ממוצע של 175 שעות לחודש, כמעט פי שלושה מן המכסה המותרת על פי דין, ומדיווח השעות עולה כי במקרים רבים לא קיבל העובד לכאורה את המכסה המינימלית של שעות הפסקה ומנוחה.

ליקויים בהתקשרויות עם יועצים וספקים

לעירייה אין נוהל התקשרויות עם ספקים ונותני שירותים, לרבות התקשרויות עם יועצים חיצוניים, והיא לא קבעה תבחינים ואמות מידה ברורים המסדירים את הליך ההתקשרויות.

בחינת חשש לניגוד עניינים בהתקשרות עם יועצים: בניגוד להנחיות משרד הפנים, העירייה לא דרשה מהיועצים שהתקשרה עמם למלא שאלון לאיתור ניגוד עניינים, ובכל הסכמיה עם יועצים לא כללה הנחיות בנושא זה.

הליכי הבחירה ביועצים וההתקשרות אתם: בתקופת ניהולה של העירייה בידי הוועדה הממונה היא התקשרה עם יועצים בלי שקיימה הליך תחרותי לבחירתם, דבר הפוגע באמון הציבור ומעורר חשש למשוא פנים ולשיקולים זרים בבחירתם. חלק מההתקשרויות נעשו ללא הסכם בכתב ובלי שהוסדרו הזכויות והחובות של כל צד, חלקם נחתמו בדיעבד, ובחלקם היו חסרים פרטים מהותיים. בחלק מההתקשרויות הפיקה העירייה הזמנות עבודה בדיעבד, לאחר מתן השירות, ובמקרה אחד שילמה ליועץ אף לפני הפקת ההזמנה. בחלק מההתקשרויות נקבע כי היועצים יספקו לעירייה שירותים שמטבעם צריכים להינתן בידי עובדי העירייה, בניגוד להנחיות משרד הפנים ותוך עקיפה של חובת המכרז וכללי העסקת עובדים.

התקשרויות עם יועצים למתן שירותים שבאספקתם בו-זמנית יש חשש לניגוד עניינים: בכ-65% מן הפרויקטים ההנדסיים בחרה העירייה בשני יועצים לביצוע עבודות פיקוח ללא הליך תחרותי לבחירתם. ב-14 פרויקטים נבחר גורם

אחד לעבודות התכנון, הניהול והפיקוח. במצב כזה הגורם שהעירייה התקשרה עמו שרזי בניגוד עניינים, העלול להוביל לפגיעה בפיקוח על ניהול הפרויקט.

התקשרות עם יועץ ארגוני: יו"ר הוועדה הממונה פעל למינוי אדם מסוים ל"יועץ ארגוני" בעירייה שכלל אין לו את הכישורים המתאימים למטרה הרשמית שלשמה התקשרה עימו העירייה. בפועל הועסק "היועץ הארגוני" בתפקיד מנהל אגף בעירייה. משרד הפנים לא נקט פעולות להפסקת העסקתו של "היועץ הארגוני" כמנהל אגף מיד כשנדע לו על כך, הגם שהעסקה זו הייתה בניגוד לדין ולכללי המינהל התקין. העירייה התקשרה עם "היועץ הארגוני" בלי לקיים הליך תחרותי, בלי לעגן את ההתקשרות אתו בהסכם, בלי שיהיו ברשותה אסמכתות לניסיונו בתחום זה, ואף שילמה לו לפני שאישרו כל מורשי החתימה את התשלום.

התקשרויות עם חברות למתן שירותים ואספקת ציוד: בשנים 2014-2015 התקשרה העירייה עם כמה ספקים באמצעות הזמנות עבודה, ללא הליך תחרותי, גם במקרים שסכומי ההתקשרות חייבו עריכת מכרז פומבי, עם חלקם אף בלי הסכמי התקשרות חתומים. במקרה אחד הפיקה העירייה הזמנת עבודה רק לאחר שהגיש לה הספק חשבונית ובמקרה אחר העסיקה העירייה עובדים של הספק בתפקידים שמטבעם אמורים לאישם עובדי העירייה.

היעדר תשתיות ואספקת שירותים לקויה

הליקוים בתשתיות המים

באזורים שונים בעיר יש מחסור במים בעיקר בעונת הקיץ (כמות בלתי מספקת או ניתוקי מים), עקב המגבלות בתשתית הקיימת של אספקת המים, שרובה (65%-70%) אינה תקינה ואינה מוסדרת, וחלקה נעשית בצינורות פלסטיק עיליים.

פחת מים: בשנים 2012-2015 רשמה עיריית טייבה פחת מים חסר תקדים בשיעור 50% בקירוב. פחת זה נרשם בין השאר משום שלא לכל צרכני המים הותקנו מדי מים, בגלל מדי מים לא תקינים ובגלל התשתית שאינה תקינה. בשנים הללו הפסידה העירייה 1.7-1.9 מיליון מ"ק מים בשנה, שעלותם השנתית כשמונה מיליוני ש"ח. העירייה לא הכינה תכנית לטיפול בפחת המים על פי המסקנות של בדיקה שערכה בשנים 2013-2014.

אספקת מים לשתייה מקידוח לא מאושר: בשכונה שכניויה "שכונת הבדואים" אין לרוב התושבים אספקת מים מהתשתית העירונית ורבים מקבלים אספקת מים מקידוח בבעלות פרטית, שאינו מאושר על ידי משרד הבריאות למי שתייה, תוך סיכון בריאותי.

עיקוב פיתוח של תשתיות מים חדשות: כשנתיים לאחר אישורה של תכנית הפיתוח וההעצמה, טרם החלה רשות המים בביצוע עבודות לפיתוחן של תשתיות מים בטייבה.

היעדר תשתיות לסילוק שפכים

בכ-40%-50% מתחום העיר טייבה אין תשתיות ציבוריות לסילוק שפכים. ברות ספיגה¹⁵ ביתיים שהקימו תושבים מופעלים ללא פיקוח או סיוע של העירייה - ברות שנשקפת מהם סכנת זיהום למקורות המים, שעיקרם קידוחי מים.

בשנים 2014 ו-2015 אישרה רשות המים שני פרויקטים לפיתוחן של תשתיות ביוב בטייבה, מכוח תכנית הפיתוח וההעצמה. עד תום הביקורת טרם החלו העבודות לביצוע הפרויקטים.

אי-תאגוד העירייה בתאגיד מים וביוב

רשות המים לא אישרה לעירייה להקים תאגיד מים וביוב עצמאי. בשנים 2012-2015 נערכו כמה ניסיונות לצירוף טייבה לתאגיד קיים, אך הם לא צלחו, דבר שלטענת העירייה פוגע ביכולתה לטפל בליקויים הרבים בתשתיות המים והביוב בעיר.

מחסור בתשתיות באזור התעשייה והמלאכה

באזור התעשייה והמלאכה בטייבה (להלן - אזור התעשייה) יש מחסור חמור בתשתיות בסיסיות כגון מים, ביוב, כבישים, תקשורת ותאורה. מצבו של אזור התעשייה ואי-פיתוחם של אזורי תעשייה חדשים הם אחד החסמים לבניית מנופי צמיחה לעיר.

בשנים 2014-2015 ביצע משרד הכלכלה עבודות חלקיות בלבד לפיתוח הכביש הראשי באזור התעשייה, וגם הן הופסקו במאי 2015, בלי שנוצל רוב התקציב בסך 22 מיליון ש"ח, שהוקצה לפיתוח אזור התעשייה בשתי החלטות ממשלה (מינואר 2012 ומפברואר 2014).

מחסור בתשתיות תחבורה

על פי נתוני העירייה, כ-70% מהדרכים בתחומה, כ-69 ק"מ, הן דרכי עפר נטולות מערכת ניקוז, עניין הפוגע מאד בתנועת התושבים בתוך העיר, במיוחד בעונת החורף.

משרד התחבורה טרם החל בעבודות לפיתוח כביש "הטבעת הדרומית", שנכלל בתכנית הפיתוח וההעצמה, משום שהוא מתחבר לכביש הגישה לאזור התעשייה, שמשרד הכלכלה לא השלים.

השלכת פסולת במקומות ציבוריים

ברחבי העיר, הן בשטחים פתוחים הן ברחובות, קיימים מצבורי פסולת רבים הפוגעים באיכות הסביבה, ושריפת הפסולת הנהוגה היא מקור של מטרדי ריח וזיהום אוויר.

טיפול בפסולת בניין: העירייה לא קבעה אתרים מוסדרים לסילוק פסולת בניין או לטיפול בה, כנדרש בחוק. כמות גדולה מאוד של פסולת בניין נמצאה מושלכת

ברחבי העיר וסביבותיה והיוותה מפגע חמור. חלק ממצבורי הפסולת הללו הם פסולת מעבודות ציבוריות שיזמה העירייה עצמה.

התקשרות עם תחנת מעבר לפסולת מעורבת

בשנים 2014-2015 התקשרה העירייה ללא מכרז וללא הסכם עם תחנת מעבר לפינוי פסולת, ובד בבד ניהלה נגדה הליכים משפטיים להפסקת פעילותה בגין פעילות ללא היתר בנייה וללא רישיון עסק.

ההמלצות העיקריות

בתום תקופת מימושה של תכנית ההבראה התקציבית, ב-2015, ובהמשך להחלטת הממשלה על העצמת העירייה וחזוקה, על משרד הפנים והרשות לפיתוח כלכלי, ועל משרדי ממשלה אחרים הנוגעים בדבר, לבחון את מכלול ההחלטות שלא בוצעו, לנתח את החסמים לאי-ביצוע, ועל סמך הלקחים לבנות תכנית שתקבע סדר עדיפויות חדש ואמצעים להסרת החסמים. על הממשלה לקבוע את האחראי לתכלול פעולות הממשלה ולהקנות לו סמכויות למילוי תפקיד זה מול משרדי הממשלה האחרים. על משרד האוצר והמשרדים הנוגעים בדבר להחליט על הדרכים המיטביות לניצול התקציבים שהוקצו למטרות התכניות אך לא נוצלו, עקב החסמים שעכבו או מנעו את מימוש המטרות.

יודגש כי הפעולות שנעשו עד כה במסגרתה של תכנית ההבראה התקציבית נועדו בעיקר לייצוב מצבה הכספי של העירייה ולכיסוי גירעונותיה, ועיקרן היה הזרמה מסיבית של תקציבים מהמדינה ונטילת הלוואות בידי העירייה. ואולם הבראה אמיתית היא זו המאפשרת לרשות יציבות ניהולית וכלכלית ארוכת טווח, הנסמכת על שיפור יכולותיה הארגוניות של העירייה ועל גידול של ממש בהכנסותיה העצמיות וצמצום הוצאותיה, לצד קיום רמה נאותה של אספקת שירותים לתושבים. על משרד הפנים והגורמים הנוגעים בדבר לפעול בהקדם ליישום התכניות שהיו אמורות לשמש מנופי צמיחה לעירייה, כדי שהממשלה לא תידרש להתערבות נוספת בהליך הדמוקרטי של ניהול ענייני העירייה, ולא ירדו לטמיון ההשקעות הגדולות שהוקצו לייצוב מצבה הכספי.

אף שהמועד שנקבע לביצועה של תכנית ההבראה התקציבית הסתיים ב-2015, על העירייה ונבחריה להמשיך בתכניות ההתייעלות והחיסכון שהותוו בתכנית ההבראה, ולפעול לשיפור התרבות הארגונית והמינהל התקיין, ולפיתוח תשתיות פיזיות וניהוליות שנקבעו בתכנית הפיתוח וההעצמה, שיאפשרו הקמתם של עוגנים כלכליים בעיר, הרחבת השירותים לתושבים, ושיפור איכות החיים.

על העירייה ועל משרדי הממשלה הרלוונטיים והרשות לפיתוח כלכלי להחיש את טיפולם ביישום התכנית לפיתוח ולהעצמה, האמורה לשדרג את רמת התשתיות הקיימות בעיר ולשפר, לפחות חלקית, את רמת השירות שמקבלים התושבים. על העירייה לפעול עם המשרד להגנת הסביבה להסדרת הנושאים שיש בהם פגיעה בסביבה ובבריאות התושבים.



הליקויים הרבים
שנמנו בדוח זה
מציגים תמונה
עגומה ומדאיגה של
תפקוד המשרדים
הממשלתיים...
הוועדה הממונה
הייתה אמורה
לחולל שינוי
בנורמות הנהוגות
בעירייה ואולם
הוועדה לא עשתה
כן

על ההנהלה הנבחרת של העירייה ומשרדי הממשלה ללמוד את הליקויים שתוארו בדוח זה ולהפיק מהם לקחים, כדי למנוע הישנותם וכדי לשפר את תפקוד העירייה ואת איכות החיים של התושבים.

סיכום

הניהול העירוני בטייבה מאופיין זה שנים רבות - גם בתקופות שמשרד הפנים היה מעורב בהן בניהול העירייה - בכשלים ניהוליים, כספיים, ארגוניים ותפקודיים, ובאי-פיתוח תשתיות ושירותים שבכוחם לספק לתושבים איכות חיים נאותה. הכשלים הללו הביאו את העירייה פעמיים לחדלות פירעון, שאילצה את המדינה להתערב בניהולה ולשלם חלק מהתחייבויותיה לנושיה. בד בבד הכינה הממשלה תכניות לחילוץ של טייבה מהמצב האמור, תכניות שהיו אמורות להתבצע בידי משרדי ממשלה, בעיקר משרד הפנים באמצעות ועדה ממונה מטעמו.

הליקויים הרבים שנמנו בדוח זה בנושא יישומן של התכניות להבראת העירייה ולהעצמתה והבקרה והפיקוח על התנהלות העירייה והעיכוב בביצוע פרויקטים רבים וחיוניים לעיר בתחום התשתיות, מציגים תמונה עגומה ומדאיגה של תפקוד המשרדים הממשלתיים, שהיו אמורים לפתח בעיר מנפי צמיחה וייצוב כלכלי שימנעו את התדרדרותה הכלכלית והתפקודית ולשפר את רמת השירות שמקבלים התושבים.


הממצאים שהועלו בדוח מלמדים שהמידע שברשות משרד הפנים היה חסר ולא שיקף בצורה מלאה את מצבה הכספי של העירייה. יתר על כן, הליקויים הרבים ביישומן של תכניות הדיווח והבקרה על התנהלות העירייה ועל יישומה של תכנית ההבראה מעוררים דאגה רבה לסיכויי הצלחת התכניות והעלאת העירייה על מסלול ההתנהלות התקינה. על משרד הפנים לנקוט משנה זהירות בהסתמכו על הנתונים הכספיים הלא-מבוקרים שמעבירה העירייה, שכן התברר שמהימנותם אינה ודאית.

פעילותה של הוועדה הממונה ופעולותיו של יו"ר הוועדה הממונה בתקופה רגישה, שלעיתים נמנעים בה מהתושבים שירותים בסיסיים, צריכה להוות דוגמה ומופת לניהול יעיל, חסכוני וחוקי של העירייה. הוועדה הממונה הייתה אמורה לחולל שינוי בנורמות הנהוגות בעירייה, שקלקולן דרדר אותה בעבר למצב שנקלעה אליו, ולשם כך הייתה חייבת להקפיד הקפדה יתרה על קיום הוראות החוק, התקנות והנחיותיו של משרד הפנים. ואולם הוועדה לא עשתה כן, וממילא לא תרמה לשינוי המצופה בנורמות הנהוגות. משרד הפנים לא פיקח כראוי על התנהלות הוועדה הממונה, ועל כן מוטלת גם עליו אחריות מסיימת לליקויים החמורים שנמצאו בפעולותיה.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הירתמותה של הממשלה למציאת פתרונות שיסייעו בידי העירייה להיחלץ מהמצב שנמצאה בו, בדרך של קבלת החלטות ייעודיות שביצוען הוטל על משרדי הממשלה ועל הוועדה הממונה. חלק

מההחלטות אף יוּשְׁמוּ בהצלחה ותרמו להעלאת רמת השירותים המוניציפאליים. ואולם על משרד הפנים ושאר משרדי הממשלה הנוגעים בדבר להמשיך לפעול בהקדם ליישום מלא של התכניות שקבעה הממשלה לשם הבראת העירייה והעצמתה, ולהתאימן ככל שידרש, עד להשגת יעדיהן.

מבוא



 מזה שנים רבות

 מאפיינים את עיריית

 טיבה דפוסית

 התנהלות כושלים

 ותפקוד לקוי במגוון

 תחומים... שילוב

 הכשלים הוביל למצב

 חריג ומיוחד, שהשפיע

 על יכולתה של

 העירייה להשתקם

 ולספק לתושביה את

 השירותים הבסיסיים

 ביותר, שיאפשרו להם

 קיום נאות

בטיבה כ-1640,000 תושבים והיא הרשות המקומית הערבית הגדולה ביותר במחוז מרכז, והרביעית בגודלה בארץ. שטחה כ-19,200 דונם ודירוגה 3 מ-10 בדירוג החברתי-כלכלי.

התקציב הרגיל של העירייה לשנת 2014 היה כ-159 מיליון ש"ח הכנסות וכ-164 מיליון ש"ח הוצאות. את השנה סיימה העירייה בגירעון מן התקציב הרגיל בסך כ-5 מיליון ש"ח ובגירעון מצטבר בסך כ-4 מיליון ש"ח¹⁷. הגירעונות הסופיים בתקציבים בלתי-רגילים שהסתיימו בשנת הדוח היו כ-2 מיליון ש"ח, והגירעונות הזמניים בתקציבים אלה היו כ-14 מיליון ש"ח. עומס המלוות לסוף השנה היה כ-88 מיליון ש"ח.

מזה שנים רבות מאפיינים את עיריית טיבה דפוסית התנהלות כושלים ותפקוד לקוי במגוון תחומים, לרבות בתחום המוניציפאלי ובניהול הכספי של העירייה, בתחום הביטחון האישי, בתחום התשתיות, בחינוך ובתחומים חברתיים-כלכליים. שילוב הכשלים הוביל למצב חריג ומיוחד, שהשפיע על יכולתה של העירייה להשתקם ולספק לתושביה את השירותים הבסיסיים ביותר, שיאפשרו להם קיום נאות. בעיותיה היסודיות לא נפתרו גם על ידי מעורבות המדינה בניהול העירייה במשך עשור וחצי, לשם שיפור תפקודה של העירייה והבראתה, בכלים כגון מינוי חשב מלווה, פיזור מועצת העירייה ומינוי ועדות ממונות, ומינוי כונס נכסים (נאמן) על ידי המשפט.

טיבה אף הייתה העירייה היחידה בישראל שנקלעה לחדלות פירעון פעמיים בעשור אחד, בשנים 1999 ו-2007. בשנים אלה צברה העירייה חובות וגירעונות גבוהים, שבעטיים הוטלו עיקולים על חשבונותיה והיא חדלה כמעט לחלוטין מתפקוד שוטף, לרבות אי-יכולת לספק שירותים מוניציפליים בסיסיים, חיוניים. המצב חייב הקפאת הליכים¹⁸, מינוי כונסי נכסים (נאמנים מטעם בית המשפט) וגיבוש שני הסדרי חוב עם הנושים, בפיקוח בית המשפט. במסגרת גיבושם של הסדרי הנושים התברר כי התחייבויות העירייה בפועל היו גדולות בהרבה מן הרשום בדוחותיה הכספיים. בהליך ההקפאה השני, שהחל בשנת 2007, מינה בית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו

16 על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2013. במסמך מינואר 2016, שהכינו היחידה הסביבתית טיבה-זמר והמשרד להגנת הסביבה, צוין כי בשנת 2015 היה מספר התושבים 45,000.

17 לאחר קיזוז מענק להקטנת הגירעון המצטבר בסך 7 מיליון ש"ח בקירוב.

18 הקפאת הליכים ביחס לרשות מקומית היא הליך נדיר מאוד, הכפוף למבחנים מחמירים של בית המשפט.

נאמן לניהול העירייה ולגיבוש תכנית הבראה והסדר עם הנושים. במסגרת זו נמסרו לנאמן גם סמכויות המצויות דרך כלל בידי מי שעומד בראש הרשות המקומית¹⁹.

נוסף על המשברים הכספיים והתפעוליים שהעירייה נקלעה אליהם, היא אופיינית גם באי-יציבות ניהולית ושלטונית יוצאת דופן, שבאה לידי ביטוי בהתפטרות ראש עירייה, בהדחת ראש עירייה מתפקידו, במינוי שישה יושבי ראש לוועדה ממונה ובמינוי שלושה חשבים מלווים, כל אלה בשנים 2001-2015. להלן פירוט.

ועדות ממונות: בעקבות דיווחי הנאמנים מטעם בית המשפט בהליך ההקפאה הראשון על אי-סדרים בהתנהלות העירייה, בדצמבר 2001 מינה משרד הפנים ועדת חקירה²⁰ לבחינת תפקודה של מועצת העירייה. עקב כך החליט ראש העירייה הנבחר דאז להתפטר מתפקידו, ומועצת העירייה בחרה ממלא מקום תחתיו. הבחירות לעירייה שנועדו להתקיים באוקטובר 2003 נדחו והן נערכו לבסוף בספטמבר 2005. כשנקלעה העירייה למשבר הכספי והניהולי השני, בשנת 2007, החליט שר הפנים דאז להעביר מתפקידם את ראש העירייה ואת חברי מועצת העירייה שנבחרו בבחירות 2005, ובמקומם מינה משרד הפנים ועדה ממונה לניהול העירייה, שפעלה עד הבחירות לעירייה באוקטובר 2015. בתקופה זו מינה משרד הפנים שישה יושבי ראש לוועדה ממונה. בתחילת מאי 2013 קבע שר הפנים דאז כי הבחירות לעיריית טייבה יתקיימו ב-20.10.15 ולא במועדן המתוכנן באוקטובר 2013, כדי לאפשר לוועדה הממונה להתחיל וליישם הליך הבראה מהותי.

באוקטובר 2013, עם אישורו של הסדר הנושים השני וסיום הקפאת ההליכים, השלים למעשה הנאמן את תפקידו העיקרי בעירייה, וניהול ענייני העירייה ומלוא הסמכויות הכרוכות בכך הושבו לידי הוועדה הממונה ולידי בעלי התפקידים בעירייה. מיוני 2013 עד נובמבר 2015 שימש מר אריק ברמי בתפקיד יו"ר הוועדה הממונה. במועד עריכת הביקורת מנתה הוועדה הממונה עוד חמישה חברים: מר שמעון בינון, מר איציק שלום, גב' אביטל הכט²¹, מר גבעתי בן יוסף, ומר אחמד בלחה.

באוקטובר 2015, כשמונה שנים לאחר שהועברה מתפקידה הנהגת העירייה הנבחרת האחרונה, התקיימו בחירות לראשות עיריית טייבה ולמועצת העירייה. בבחירות אלה נבחר עו"ד שועאע מסארוה מנצור לתפקיד ראש העירייה (להלן - ראש העירייה). הוא נכנס לתפקידו בנובמבר אותה שנה, והוועדה הממונה סיימה את תפקידה.

19 בין השאר מתוך החלטת ממשלה 957 מ-24.11.13 בנושא "הקמת צוות לגיבוש תכנית לפיתוח ולהעצמה של העיר טייבה" (להלן - החלטת ממשלה 957); פש"ר (מחוזי ת"א) 2419/07 **משרד הפנים נ' עיריית טייבה** (לא פורסם 25.10.07, 29.7.08); בג"ץ 8371/09 **דורון נ' שר הפנים** (פורסם במאגר ממוחשב, 7.7.10); מסמכים של משרד הפנים; מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2008** (2009), "פיזור מועצות נבחרות ומינוי ועדות קרואות בשלטון המקומי" (להלן - דוח ועדות קרואות).

20 על פי סעיפים 143 ו-144 לפקודת העיריות. שר הפנים רשאי להורות על בחירת ראש עירייה חדש או מועצה חדשה או שניהם, ולקבוע את תאריך הבחירות, למנות ראש עירייה ומועצה או למנות מועצה בלבד, או למנות ועדה למילוי תפקידי ראש העירייה והמועצה או למילוי תפקידי המועצה בלבד, בין השאר אם מצאה ועדת החקירה כי המועצה או ראש העירייה אינם עשויים למלא את תפקידיהם כראוי והמליצה לפני השר על סיום כהונת ראש העירייה או על פיזור המועצה.

21 שהחלה את תפקידה כחברת ועדה ממונה בטייבה בינואר 2014.

מינוי חשב מלווה: בפקודת העיריות נקבע כי שר הפנים רשאי למנות לעירייה, לתקופה שיקבע בהתקיים אחד מהתנאים המפורטים בפקודת²², חשב מלווה שתפקידו, בין השאר, בקרת הוצאותיה של הרשות המקומית השרויה במשבר שמקורו ניהול כספי וארגוני בעייתי. על החשב המלווה לדאוג לאיזון תקציבי בעירייה, לבדוק את תזרים המזומנים ולעדכן את משרד הפנים על אירועים חריגים שמחייבים את התערבותו. בתקופה שממאי 2005 עד מועד סיום הביקורת מינה משרד הפנים שלושה חשבים מלווים לעיריית טייבה²³. בפברואר 2013 מינה משרד הפנים את רו"ח קובי גינבורג לחשב המלווה של העירייה²⁴, והוא שימש בתפקידו זה גם במועד עריכת הביקורת²⁵.

מצב התשתיות בעיר: עקב המשברים הכלכליים שידעה עיריית טייבה שנים רבות, כמעט שלא פותחה תשתיות וצמצמו השירותים שהעניקה לתושבים. התקציבים שהועברו לעירייה במרוצת השנים שימשו לכיסוי גירעונות ולא לפיתוח, ונוצר פיגור גדול מאוד בפיתוח תשתיות בעיר. מנתונים שקיבל צוות הביקורת מהעירייה ובסיורם שערך בעיר נמצא מחסור כבד בתשתיות פיזיות בסיסיות ונמצאו ליקויים רבים בתשתיות הקיימות (ראו בהרחבה בהמשך).

בביקורת קודמות שערך משרד מבקר המדינה ברשויות מקומיות במגזר המיעוטים נמצאו ליקויים חמורים בכל הקשור לתשתיות הפיזיות בתחומן. בדוחות הביקורת האלה העיר משרד מבקר המדינה לרשויות המקומיות ולמשרדי הממשלה הרלוונטיים כי עליהם לפעול לשדרוג התשתיות הפיזיות בתחום הרשויות ולפעול לאספקת שירותים מוניציפליים לתושבים²⁶.

ביטחון אישי: מצבן העגום של התשתיות בטייבה, כמתואר לעיל, במיוחד בנושא פיתוח כבישים ומדרכות ותאורת רחוב, והיעדרם של שירותים הקשורים ברמה נאותה של ביטחון אישי, הם מן הסיבות לכך שתחושת הביטחון האישי בטייבה נמוכה מאוד ותחושת הניכור גבוהה. לתחושת הביטחון האישי הנמוכה תרמו גם מקרי רצח רבים שאירעו בעיר, לצד פעילויות פליליות אחרות כמו איומים ברצח, אירועי ירי, גניבות רכב ופשעית רחוב, שנוסף על השפעתם על התושבים גם מערערים את הסדר הציבורי בעיר.

בהחלטת ממשלה מנובמבר 2013²⁷ נרשם כי "העיר טייבה מזוהה כמוקד פשיעה בולט במדינת ישראל", וכי על פי נתוני המשטרה, שיעורי עבירות האלימות החמורה²⁸

- 22 סעיף 142ב לפקודת העיריות.
- 23 מ-10.5.05 עד 1.2.07; מ-1.8.07 עד 1.1.08; ומ-5.2.13 עד מועד סיום הביקורת.
- 24 במהלך הביקורת מסר החשב המלווה לצוות הביקורת כי הוא מבעליו של משרד רואי חשבון שמספק שירותים למשרד מבקר המדינה. המשרד לא מצא שקיימת מניעה להמשך הליכי הביקורת.
- 25 לחשב המלווה ניתנו סמכויות בהתאם לאמור בסעיפים 142ג(א)(2) עד 142ג(א)(9) לפקודת העיריות.
- 26 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010** (2011), בפרקים: "המועצה האזורית אבו בסמה - אספקת שירותים ופיתוח תשתיות"; ו"פעולות רשויות מקומיות במגזר הלא-יהודי להגברת הבטיחות בדרכים שבתחומן"; ומבקר המדינה, **דוח שנתי 63ג'** (2013), בפרק "פיתוח אזורי תעשייה ברשויות מקומיות במגזרי המיעוטים".
- 27 החלטת ממשלה 957.
- 28 רצח, ניסיון רצח, הריגה, חבלה גופנית חמורה, תקיפת שוטר בנסיבות חמורות, תקיפת עובדי ציבור.



ההזנחה רבת השנים
של התשתיות
העירוניות, היעדר
תחזוקתן, פיתוחן
ושדרוגן, לצד תחושת
ניכור של התושבים
וחולשתם של גורמי
האכיפה - כל אלה
הם חממה לאלימות
ולפשיעה חמורה, כפי
שהיינו עדים להן
בשנים האחרונות
בטייבה

ל-10,000 נפש בטייבה היו בכל אחת מחמש השנים 2007-2012 גבוהים במידה רבה משיעורן הארצי. בשנים 2011-2012 נרשמו בעיר עשרות מקרים של שימוש באמצעי לחימה, של תפיסת אמצעי לחימה ושל מקרי ירי, וגם מקרי רצח רבים. בעיר פועלים ארגוני פשיעה המעורבים בפעילות פלילית ענפה, לרבות גביית דמי חסות. בשנת 2013 גדל בטייבה מספר התקיפות והפגיעות בבני אדם, ועבירות הרכוש והסמים²⁹. מנתוני משטרת ישראל עולה כי בשנים 2012-2015 גדלו מספר העבירות הפליליות בתחום גניבות רכב והתפרצות ומספר האירועים המדווחים למוקד 100 של המשטרה.

על פי "תיאוריית החלונות השבורים" שפרסמו הקרימינולוגים ג'יימס וילסון וג'ורג' קלינג³⁰, פשיעה היא תולדה בלתי נמנעת של אי-סדר. אם חלון נשבר ונשאר שבור, יסיקו מכך העוברים על פניו כי באותו אזור אין דין ואין דיון, ובמהרה יישברו חלונות נוספים ותחושת ההפקרות תתפשט ברחוב. עוד גורסת התיאוריה שבני אדם אינם נולדים פושעים וסיבות הפשיעה בדרך כלל אינן סוציולוגיות או פסיכולוגיות, אלא שהאזור הפיזי שהם נמצאים בו משדר אווירת פורענות. תיאוריה זו יושמה בהצלחה במיגור הפשיעה החמורה בניו יורק ובלונדון בשנות התשעים של המאה העשרים³¹.

ההזנחה רבת השנים של התשתיות העירוניות, היעדר תחזוקתן, פיתוחן ושדרוגן, לצד תחושת ניכור של התושבים וחולשתם של גורמי האכיפה - כל אלה הם חממה לאלימות ולפשיעה חמורה, כפי שהיינו עדים להן בשנים האחרונות בטייבה.



ריבוי הקשיים והמכשלות שהעיר התמודדה עמם פגע ביכולתה להשתקם בכוחות עצמה, וניסיונותיה של המדינה לסייע לרשות במשבר לא פתרו את קשייה, שהיו מסוגיה מקומית לסוגיה לאומית.

29 בהשוואה לנתונים משנת 2012. מתוך נתונים שפורסמו באתר האינטרנט של התנועה לחופש המידע (שכתובתו: www.meida.org.il), המבוססים על נתוני משטרת ישראל.

30 George L. Kelling ו-James Q. Wilson באתר כתב העת The Atlantic, מרץ 1982.

31 מתוך מאמר של ד"ר שלומית גיא, "תיאוריית החלונות השבורים (כך מפחיתים אלימות)", אתר "ויקיפדיה".

החלטות בית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו בעניין הליך ההקפאה השני של העירייה³², שנמתחה בהן ביקורת על התנהלות העירייה, מתחו ביקורת קשה גם על התנהלות המדינה והתנהלותם של משרדי הממשלה, שהיו אמורים לפקח על העירייה וכשלו במשימתם זו. למשל, בהחלטת בית המשפט מנובמבר 2012³³ נקבע כי "העירייה הינה רשות מרשויות המדינה אשר המדינה היא זו שלא הטיבה לפקח עליה ותרמה בדרך זו לקריסתה בפעם השנייה בתוך שנים בודדות ובסכומי עתק מסיום הקפאת הליכים קודמת" (ההדגשה במקור).

במסגרת החלטתו למתן סעד להקפאת ההליכים השנייה של עיריית טייבה, קבע בית המשפט המחוזי³⁴ כי "...תטיב המדינה לעשות, אם לא תפרש החלטתי זו כהיתר לשוב למדיניות של 'שב ואל תעשה', תוך המנעות ממעורבות פעילה בשיקום - ולמעשה בניה מחדש - של הרשות המקומית, בדרך שתבטיח המשך פיקוח והבראה לאורך זמן".

פעולות הביקורת

בחודשים אוקטובר 2015 - פברואר 2016 בדק משרד מבקר המדינה היבטים שונים בהתנהלותה של עיריית טייבה. נבדקו פעולות הממשלה בפיתוחה של העירייה ובהעצמתה ובבקרה על פעילויותיה, ונושאים שונים בפעילותן של העירייה ושל הוועדה הממונה האחרונה, בראשותו של מר ברמי, שמינה משרד הפנים ביוני 2013. בדיקות השלמה נעשו במשרדי הפנים, האוצר, הגנת הסביבה, הכלכלה, התחבורה והבריאות, ברשות לפיתוח כלכלי וברשות המים.

כאמור, בתקופה שבין אוקטובר 2013 לאוקטובר 2015 ניהלה את העירייה ועדה ממונה. על פי פקודת העיריות, לוועדה ממונה יהיו כל הסמכויות והחובות המוקנות למועצה או למועצה ולראש העירייה, לפי העניין, לפי פקודה זו או לפי כל דין אחר. לפיכך הערות הביקורת בנוגע לעירייה בתקופה האמורה מופנות לוועדה הממונה וליו"ר שלה. נוסף על כך, הואיל והוועדה הממונה מונתה בידי משרד הפנים, פעלה מטעמו, והוא היה אמור לפקח עליה, הערות הביקורת בנוגע לוועדה הממונה בהקשר זה מופנות גם למשרד הפנים.

32 פש"ר (מחוזי ת"א) 2419/07 משרד הפנים נ' עיריית טייבה (25.10.07, 29.7.08); פר"ק 23231-06-11 עו"ד אבנר כהן בתפקידו כנאמן נ' מדינת ישראל - משרד הפנים (פורסם במאגר ממוחשב, 8.11.12).

33 פר"ק 23231-06-11 עו"ד אבנר כהן בתפקידו כנאמן נ' מדינת ישראל - משרד הפנים (פורסם במאגר ממוחשב, 8.11.12).

34 פש"ר (מחוזי ת"א) 2419/07 משרד הפנים נ' עיריית טייבה (25.10.07).

פעולות הממשלה לפיתוחה ולהעצמתה של העירייה ולבקרת פעולותיה

במקביל לגיבוש הסדר הנושים השני קידמה הממשלה תכניות ייחודיות לפיתוח העיר טייבה, להבראתה ולהעצמתה, בין השאר כדי לשפר שיפור של ממש את ענייניה הכספיים והניהוליים, למנוע אפשרות שתדרדר שוב למשבר ניהולי וכספי, ולאפשר לה לספק לתושביה רמת שירותים נאותה. להלן פירוט:

תכנית לפיתוח ולהעצמה של העיר טייבה

1. בשנים 2011-2013 קידמה הממשלה, באמצעות הרשות לפיתוח כלכלי, תכנית סיוע ממשלתית ייחודית לעיר טייבה:

בנובמבר 2013 קבעה הממשלה³⁵ שהעיר טייבה היא יישוב בעל עדיפות לאומית³⁶ לתקופה של שלוש שנים וחצי³⁷. בהחלטה צוין כי גורמי המקצוע במשרד הפנים סבורים "שלא ניתן לשקם את העיר בלא התערבות ממשלתית מערכתית". מכוחה של החלטת ממשלה זו פעלו משרדי הפנים והאוצר והרשות לפיתוח כלכלי לגיבוש תכנית לפיתוח טייבה ולהעצמתה, תכנית שאחת ממטרותיה המרכזיות היא יצירת מנופים כלכליים עצמאיים בעיר, שניבו לה הכנסות בטווח הבינוני והארוך, יקדמו את עצמאותה הכלכלית ויסייעו לה להיחלץ מן המשבר שהיא שרויה בו.

2. בתחילת פברואר 2014 אישרה הממשלה את התכנית הממשלתית לפיתוח ולהעצמה של העיר טייבה³⁸ (להלן - תכנית הפיתוח וההעצמה או החלטת ממשלה 1298), שהיקפה הכספי כ-148 מיליון ש"ח לשנים 2014-2017. התכנית כללה פרויקטים לתכנון תשתיות פיזיות, לשיפור ולפיתוח תשתיות קיימות, להקמת מבני ציבור, לפיתוח כלכלי ואסטרטגי, ותכנית לבקרה תקציבית והבראה רב-תחומית של העירייה. בתכנית נקבעו משרדי הממשלה האחראים ליישום של כל פרויקט.

- 35 החלטת ממשלה 957.
- 36 מכוח חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009, לשם צמצום פערים בין היישוב ובין יישובים אחרים או בין קבוצות אוכלוסייה ביישוב ובין קבוצות אוכלוסייה אחרות.
- 37 ביחס להטבות ופעולות שנקבעו בשלב מאוחר יותר בתכנית לפיתוח העיר טייבה מכוח החלטת ממשלה.
- 38 החלטת ממשלה מספר 1298 מיום 9.2.2014.

דיווח ובקרה על פעילות העירייה ועל יישומה של תכנית הפיתוח וההעצמה

לנוכח ניסיון העבר בעיריית טייבה, כדי למנוע ממנה הידרדרות כלכלית ותפקודית חוזרת, וכדי לקדמה להבראה תקציבית וניהולית בת-קיימה, שתהיה חלק מתכניתה הכוללת לפיתוח ולהעצמה, אושרה בהחלטת ממשלה 1298 תכנית ממשלתית ייחודית לבקרה תקציבית ארוכת-טווח על פעילות העירייה ועל יישומה של תכנית הפיתוח וההעצמה (להלן - תכנית הבקרה). בתכנית הבקרה נקבע כי משרדי הפנים והאוצר יפעלו מול העירייה במסגרת תכנית הבראה רב-תחומית בנושאים התקציביים (כספיים), הארגוניים והניהוליים; ונקבע בה מנגנון לדיווח ובקרה שוטפים על התנהלות העירייה, על מצבה הכספי ועל יישומן של תכניות הבראה, כפי שיובא להלן.

ב"סיכום בנושא בקרה תקציבית ארוכת טווח על פעילות עיריית טייבה ויישום תכנית הפיתוח" בין משרדי הפנים והאוצר (להלן - סיכום בין משרדי הפנים והאוצר) נקבעו עוד פעולות ייחודיות לפיקוח ולמעקב אחר פעילות העירייה וחברי הוועדה הממונה.

להלן פירוט פעולותיהם של משרדי הפנים והאוצר ביישומה של תכנית הבקרה.

תכניות הבראה

בפקודת העיריית נקבעו מטרותיה של תכנית הבראה ודרכי השגתן³⁹. בחזר מנכ"ל משרד הפנים מינואר 2006 פורסם "נוהל הגשת תכנית הבראה - עדכון (2005)" (להלן - נהל תכניות הבראה)⁴⁰.

תכנית הבראה תקציבית

תכנונה וגיבושה של תכנית הבראה נעשה בידי שלושה גורמים עיקריים: נציגי הרשות המקומית, החשב המלווה ומשרד הפנים. כל רשות מקומית העוברת הבראה מתחייבת לבצע במלואם את הצעדים הנגזרים מיעדיה של תכנית הבראה שאושרה בידי משרד הפנים, המפורטים בהסכם להסדר הבראה שהיא חותמת מול המשרד⁴¹. הסכם הבראה כולל אבני דרך ולוחות זמנים להשגתם, המהווים מנגנון פיקוח של משרד הפנים על הבראת העירייה.

באמצע נובמבר 2013 אישרה מועצת העיר טייבה את תכנית הבראה שגיבשו העירייה ומשרד הפנים, ובתחילת שנת 2014 החלה העירייה ליישמה ולעבוד על פיה.

39 סעיפים 140ג, 140ד ו-142ד לפקודת העיריית.

40 חזר מנכ"ל משרד הפנים מספר 2/2006 מיום 31.1.2006.

41 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2008** (2009), "תכניות הבראה ברשויות המקומיות - תכנון ויישום" (להלן - דוח בנושא תכניות הבראה).



נמצא כי הסכם
ההבראה שהתחייבה
בו עיריית טייבה כלל
סעיפים שכלל אינם
רלוונטיים לה... את
מילויים של רבים
מסעיפי ההסכם לא
תבע כלל משרד
הפנים מהעירייה...
הסכם ההבראה של
טייבה לא כלל צעדים
שיש בהם כדי
להשפיע על יכולתה
של העירייה לתפקד
בטווח הארוך באיזון
תקציבי ובצמיחה

ואולם על "הסכם להסדר הבראה עיריית טייבה" שגיבשה מול משרד הפנים (להלן - הסכם ההבראה) חתמה העירייה רק בסוף דצמבר 2014. מטרת-העל של הסכם ההבראה היא להביא את העירייה לאיזון התקציב השוטף החל בשנת 2015.

1. נמצא כי הסכם ההבראה שהתחייבה בו עיריית טייבה דומה במידה רבה להסכמי הבראה שנחתמו עם רשויות מקומיות אחרות⁴², והוא כלל סעיפים שכלל אינם רלוונטיים לה.

נמצא כי בהסכם ההבראה עם טייבה, לא כלל הסעיפים הם סעיפי חובה; קצתם סעיפים "אופציונליים" שמופיעים בכלל תכניות ההבראה, וחלקם אינם קשורים לעמידתה של עיריית טייבה ביעדיה של תכנית ההבראה. למעשה, את מילויים של רבים מסעיפי ההסכם לא תבע כלל משרד הפנים מהעירייה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2016 מסר משרד הפנים כי תכנית הבראה תקציבית היא תכנית ייחודית לרשות המקומית, הנבנית בהתאם לנתונה ולצרכיה, אך הסכמי ההבראה כוללים סעיפים אחידים המביעים את הדרישות האחידות של משרד הפנים מכל הרשויות הנתונות בתכנית הבראה.

נמצא כי הסכם ההבראה של טייבה לא כלל צעדים שישי בהם כדי להשפיע על יכולתה של העירייה לתפקד בטווח הארוך באיזון תקציבי ובצמיחה, צעדים כגון הנהגת שינויים מבניים, שיפור תהליכים ניהוליים וארגוניים, התייעלות ברכש, שיפור ניהול מכרזים, מימוש נכסים והשקעה בתשתיות מניבות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מנת שתכנית ההבראה תגשים את יעדיה, על משרד הפנים לכלול בה סעיפים הרלוונטיים למאפייניה הייחודיים של כל רשות ולדרוש מהרשות כי תיישם אותם במלואם. נוסף על כך, שומה על משרד הפנים לוודא שבהסכמי ההבראה הנחתמים בידי הרשויות המקומיות ייכללו כל הצעדים ההכרחיים והרב-תחומיים שיביאו להבראתן לטווח הארוך, תוך שמירה על האיזון התקציבי. הדבר מקבל משנה תוקף לנוכח החשיבות שיוחסה לנושא בהחלטת הממשלה על תכנית הפיתוח וההעצמה לטייבה. לדעת משרד מבקר המדינה, על הסכמי ההבראה לכלול לא רק פעולות שיאפשרו איזון תקציבי כי אם גם התייחסות מפורטת ומעשית לצעדים מבניים, ניהוליים וארגוניים וצעדים שיוכלו להעמיד מנועי צמיחה כלכליים, חברתיים וסביבתיים, שבכוחם להבטיח כי רשויות מקומיות לא יזדקקו בעתיד לתכניות הבראה נוספות.

2. הסכם ההבראה של טייבה כלל הסדר לכיסוי הגירעון המצטבר של העירייה, ששימש אותה למימון ההסדר עם הנושים בהקפאת ההליכים השנייה. בהסדר זה נקבע כי העירייה תקבל מהמדינה כ-32.5 מיליון ש"ח מענק לכיסוי גירעונה, ועוד כ-32.5 מיליון ש"ח מענק מותנה (הלוואה שתומר למענק) בעמידתה של העירייה ביעדיה של תכנית ההבראה (ראו להלן). כן נקבע בהסדר כי העירייה תורשה ללוות עוד כ-60.7 מיליון ש"ח לזמן ארוך.

42 שנבדקו באופן אקראי. נמצאו ביניהם הבדלים מינוריים והבדלים בנספחים שהתייחסו לאבני הדרך.

בהסכם ההבראה נקבע כי כל סיוע שתקבל העירייה ממשד הפנים שלא כחלק מהמענק לאיזון, ובכלל זה המענקים לכיסוי גירעון מצטבר, ההיתרים להלוואות לזמן ארוך וכל סיוע אחר, "מותנה בעמידה של הרשות ביעדים התקציביים השנתיים ובצעדי ההבראה על-פי הסדר הבראה זה על כל שלביו ובהתאם ללוח הזמנים שיפורט להלן [בהסכם ההבראה]".

בנוהל תכניות הבראה נקבע כי "מתן מענק או אישור הלוואות יעשה רק לאחר שמשרד הפנים אישר את התוכנית, הרשות חתמה על תוכנית הבראה ובוצעו צעדים בפועל".

נמצא כי העירייה קיבלה ממשד הפנים כ-32.5 מיליון ש"ח מענק (לא מותנה) לכיסוי גירעונה בנובמבר 2013, שנה ויותר לפני שהתחייבה בהסכם ההבראה לפני משרד הפנים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד הפנים כי העברת הכספים נעשתה בהתאם להתחייבות המדינה, במסגרת הדיונים בבית המשפט, ליישום ההסדר עם הנושים בהליך ההקפאה השני.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים על כך שהסכם ההבראה לעירייה, שעוגנו בו ההסדרים והתחייבויותיה לצורך הבראתה, נחתם רק כשנה לאחר העברת המענק. דרך זו מנוגדת לנוהל תכניות הבראה. משרד הפנים צריך היה לדאוג לחתימה על הסכם ההבראה טרם העביר את הכספים ליישום הסדר הנושים.

3. הסכם הבראה אמור להתבסס על מידע תקציבי שלם ואמין על כל ההכנסות וההוצאות של הרשות המקומית. התבססות על מידע שאינו משקף את מצבה הכספי האמתי של הרשות עלולה להביא לידי קביעתם של יעדי הבראה שאינם ניתנים להשגה.

באוגוסט 2014 אישרה החשבת הכללית של משרד האוצר מחיקת 119 מיליון ש"ח, חוב של העירייה לרשות המים בגין היטלי הפקה⁴³, מתוך 142 מיליון ש"ח חוב כולל שצברה העירייה בשנים 1993-2012. בעקבות המחיקה, במאי ובספטמבר 2014 שילמה העירייה לרשות המים 23 מיליון ש"ח.

בדיון שנערך בספטמבר 2013, טרם אישור המחיקה, בהשתתפות נציגי משרד האוצר, משרד הפנים, רשות המים והחשב המלווה של עיריית טייבה, הוחלט כי "באחריות משרד הפנים לעדכן את תכנית ההבראה שגובשה על ידי העירייה ולהטמיע בה את כלל הוצאות המים בהתאם לנתוני רשות המים".

43 סעיף 116 לחוק המים, התש"ט-1959, קובע כי מפיקי מים ישלמו היטל לאוצר המדינה. בבעלות עיריית טייבה שתי בארות שהיא מפיקה מהן מים ומוכרת לתושבים. על הפקת מים מבארות אלה מחויבת העירייה בהיטלים.

נמצא כי הסכם ההבראה של עיריית טייבה לא עודכן לפי הוצאות המים בהתאם לנתוני רשות המים. בנספח להסכם ההבראה, שכלל "הצעת התקציב הרגיל לשנים 2014-2015", נדרשה העירייה לתקצב ב-12.5 מיליון ש"ח בלבד את סעיף ההוצאות בגין "מפעל המים" לשנים 2014-2015⁴⁴. סעיף ההוצאה "מפעל המים" כולל סכומים נוספים על החיובים של רשות המים בגין היטלי הפקה, שהסתכמו בשנת 2014 ב-3.3 מיליון ש"ח בקירוב. מכאן שסעיף היטלי הפקה תוקצב בתכנית ההבראה ב-9.2 מיליון ש"ח בלבד, במקום כ-17 מיליון ש"ח כהערכתה של רשות המים.

נמצא כי גם לאחר אישור המחיקה לא שילמה עיריית טייבה לרשות המים כ-35.4 מיליון ש"ח, חובה בגין היטלי הפקה לשנים 2013 ו-2014 (כ-16 מיליון ש"ח לשנת 2013 וכ-19.4 מיליון ש"ח לשנת 2014). בשנת 2014 ערערה עיריית טייבה, בבית הדין לענייני מים בחיפה⁴⁵, על הודעות החיוב שקיבלה מרשות המים בגין היטלי ההפקה לשנים 2012 ו-2013. כאמור, באוגוסט 2014 אושר הסדר לחוב העירייה לרשות המים עד שנת 2012 (כולל). במועד עריכת הביקורת ניהלו רשות המים והעירייה משא ומתן על הסדר, גם בנושא תשלום בגין היטלי ההפקה לשנים 2013 ו-2014. בדצמבר 2015 העבירה עיריית טייבה לרשות המים 16 מיליון ש"ח על חשבון חובה בגין היטלי הפקה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד הפנים כי נושא החוב לרשות המים שלא טופל במשך עשרות שנים מטופל כעת בידי כל הגורמים לשם פתרון ראוי וסביר שהעירייה תוכל לעמוד בו. הטיפול אכן טרם הסתיים אך הגורמים כולם פועלים לתכלית זאת.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים על כך שלא פעל בהתאם להחלטה מספטמבר 2013, אף שהיה שותף לה, דבר שעלול לפגוע ביכולת העירייה לעמוד ביעדיה של תכנית ההבראה.

יישום תכנית ההבראה התקציבית

בהסכם ההבראה של עיריית טייבה נקבעו אבני דרך ולוחות זמנים להשלמתן עד סוף שנת 2015. אבני הדרך הן יעדים שהעירייה צריכה לעמוד בהם על מנת שהמענק המותנה שניתן לה ייהפך מהלוואה למענק.

44 יצוין כי בסופו של דבר תוקצב סעיף ההוצאות בגין "מפעל המים" בכ-16.2 מיליון ש"ח בתקציב לשנת 2014 (שאושר ביוני 2014) ובכ-16.5 מיליון ש"ח בתקציב לשנת 2015 (שאושר באוקטובר 2015, ראו להלן).

45 עח"ק 3962-09-14 עיריית טייבה נ' הרשות הממשלתית למים וביוב.

באמצע ספטמבר 2015 העבירה העירייה למשרד הפנים, לראשונה, דוח על פעילויותיה למימוש אבני הדרך שנקבעו בהסכם ההבראה, לתקופה 30.6.15-30.9.14. הדוח כלל גם התייחסות לעמידת העירייה ביעד ההתייעלות הכספית לשנת 2014⁴⁶. העירייה ביקשה ממשרד הפנים לאשר את עמידתה באבני הדרך, לשם קבלת המענק המותנה.

נמצא כי במועד עריכת הביקורת טרם אישר משרד הפנים את עמידת העירייה באבני הדרך לתקופה זו, וההלוואה טרם הומרה למענק.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד הפנים כי מאחר שהמרת ההלוואה במענק היא תהליך מורכב הטעון גם מעורבות של אגפי התקציבים והחשב הכללי במשרד האוצר, תהליך ההמרה יבוצע בשלב אחד לאחר סיום התכנית.

להלן פירוט חלק מאבני הדרך שנקבעו בהסכם ההבראה ופירוט של פעילויות העירייה, שעולה ממנו כי לא עמדה בכל אבני הדרך.

1. אחת מאבני הדרך שנקבעו לעירייה הייתה ביצוע סקר נכסים בארנונה שיושלם עד סוף יוני 2015. נמצא כי מדצמבר 2010 העירייה מבצעת סקר נכסים בתחום העיר, באמצעות חברה פרטית, אך הסקר לא הושלם, ועל נכסים רבים בתחומה עדיין אין לה נתונים (ראו פירוט בפרק "טיפול בגביית חובותיהם של תושבים והפעלתה של חברת גבייה").
 2. אבן דרך אחרת חייבה את העירייה להסדיר עד סוף מרץ 2015 חוזים עם נותני שירותים. נמצא כי בניגוד לכללי מינהל תקין ולמרות הדרישה המפורשת בעניין זה בהסכם ההבראה, העירייה לא הסדירה בהסכמים את כל התקשרויותיה עם נותני שירותים (ראו בפרק "התקשרויות עם יועצים ועם ספקים").
- החשב המלווה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2016 כי בגין מרבית השירותים שניתנים לעירייה נערכו מכרזים ונחתמו הסכמים חדשים.

ואולם צוות הביקורת שערך ביקורת אקראית בסוגיית התקשרויות העירייה עם נותני שירותים מצא מקרים רבים שהעירייה לא פרסמה בהם מכרז כנדרש בדין ומקרים שהעירייה לא חתמה בהם על הסכמים המסדירים את יחסי הגומלין שלה עם יועצים וספקים.

3. אבן דרך אחרת בהסכם ההבראה חייבה את העירייה לעדכן את חוקי העזר שלה עד סוף יוני 2015. נמצא כי העירייה לא פעלה לעדכון חוקי העזר, הגם שרובם מיושנים - 9 מ-13 חוקי העזר התקפים, שנחקקו בידי עיריית טייבה או

בידי המועצה המקומית טייבה, נחקקו לפני 40 שנה ויותר⁴⁷. משמע, שיעורי אגרות או קנסות שנקבעו בחוקי עזר אלה לא עודכנו אף הם כל השנים הללו.

4. אבן דרך אחרת קבעה שהעירייה תיישם "המסקנות ותיקון הליקויים בהתאם לדוח ביקורת בנושא שכר וכ"א", עד סוף יוני 2015.

נמצא כי משרד הפנים, שהיה אמור להכין את דוח הביקורת בנושא שכר וכוח אדם בעיריית טייבה, טרם הכין את הדוח וממילא לא קבע מסקנות שעל העירייה ליישם או ליקויים שעליה לתקן בעניין זה.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה כי משרד הפנים טרם הכין דוח ביקורת בנושא כוח אדם ושכר, שנה ויותר לאחר שהתחייבה כלפיו העירייה בהסכם ההבראה, ואפילו בחלוף המועד ליישום מסקנותיו של הדוח בידי העירייה. היעדר דוח בנושא כוח אדם ושכר, הממפה את התנהלות העירייה בנושא, עלול להקשות את יישום התכנית להבראה ואת עמידת העירייה ביעדי התכנית.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד הפנים כי אגף בכיר לביקורת במשרד הפנים יבחן את קיום הצורך בעריכת ביקורת בנושא.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי אי-עמידה באבני הדרך משמעה עיכוב בהמרת ההלוואה למענק, עיכוב הפוגע בסיכויי הבראתה ובשיקום העיר.

הרחבתה של תכנית ההבראה התקציבית

בהסכם ההבראה נקבע כי "לצורך קיום עתידי של הרחבת תכנית ההבראה... שוריינו במסגרת ההסדר לכיסוי גירעון... מענקים והלוואות בשיעור של 15% מסך המקורות. ככל שתאשר הרחבה של תכנית ההבראה, מקורות אלו ישמשו כנגד יעדי על אסטרטגיים ומנועי צמיחה שיוגדרו לרשות לצורך גיוון והגדלת מקורות ההכנסה העצמיים שלה ולצורך ייעול המערך הארגוני ומערך השירותים. ליעדים אלה יוגדרו צעדי משנה ולוחות זמנים לצורך יישומם אשר ישולבו כאבני דרך בנספח לתוכנית ההבראה".

נמצא כי בניגוד להסכם ההבראה, משרד הפנים לא שריין 15% מהמענקים וההלוואות לצורך הרחבתה של תכנית ההבראה לתחומים נוספים ולשימוש בהם ליעדי-על אסטרטגיים ולמנועי צמיחה.

47 חוקי עזר לטייבה מהשנים 1954-1975 בתחומים הבאים: אספקת מים, הריסת מבנים מסוכנים, שווקים, סימון רחובות ולוחיות מספר בבניינים, מודעות ושלטים, אגרת תעודת אישור, פתיחת בתי עסק וסגירתם, רישיונות לאופניים, אימוץ חוק עזר לדוגמה בדבר תברואה וסילוק מפגעים על ידי המועצה המקומית טייבה.

טרם הוכנה תכנית הבראה ארגונית וניהולית לעירייה וטרם הוכנו נוהלי עבודה מחייבים

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד הפנים כי מאחר שלעיריית טייבה אושרה החלטת ממשלה ייעודית לפיתוח והעצמה, לא היה מקום להעמיד מקורות ייעודיים נוספים לכיסוי הגרעון.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי בהחלטת הממשלה על פיתוח והעצמתה של טייבה לא נקבעו מקורות תקציביים שימשו ליעדי-על אסטרטגיים ולמנועי צמיחה שישומם נקצב בלוחות זמנים ובאבני דרך במסגרת תכנית הבראה. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה התנהלות זו של משרד הפנים, העלולה לפגוע במאמציו לתמרץ את העירייה ביישומה של תכנית הבראה מורחבת בתחומים חשובים אחרים, כפי שנקבע בתכנית הבראה התקציבית ובתכנית הפיתוח וההעצמה שאישרה הממשלה, פגיעה העלולה בתורה לפגוע בהבראת העירייה.

תכנית הבראה ארגונית וניהולית

הצלחתה של תכנית הבראה תיבחן בשנים שלאחר תקופת הפעלתה. יכולתן של הרשויות המקומיות לחולל שינוי בר-קיימה בהתנהלותן התקציבית ובאפשרותן להעניק לתושביהן שירותים נאותים מותנית אפוא בפעולות שתעצבנה מציאות חדשה. השגת תוצאה רצויה זו מחייבת פעולות במישור המבני, במישור הארגוני ובמישור החוקי.

במסמכים שונים של המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים הודגשה חשיבות הבראתה של עיריית טייבה בתחומי הארגון והניהול. ממסמכים אלה עולה כי הבחירות בטייבה נדחו כמה פעמים, בין השאר כדי לאפשר לוועדה הממונה להפעיל בעירייה הליך הבראה מהותי בכל התחומים, לרבות תחומי הכספים והניהול.

בתכנית הפיתוח וההעצמה מפברואר 2014 ובסיכום בין משרדי הפנים והאוצר, נקבע כי המשרדים יפעלו מול עיריית טייבה בעריכת אבחון ארגוני, בהכנת תכנית הבראה ארגונית וניהולית הטעונה אישורם, ובגיבוש נוהלי עבודה לעירייה. גם בהסכם ההבראה נקבע כי משרד הפנים עתיד לבצע אבחון מקצועי בהיבטים שונים של התנהלות העירייה, לרבות ההיבט הארגוני, וכי תכנית ההבראה עתידה להתרחב.

נמצא כי במועד סיום הביקורת, בפברואר 2016, טרם הוכנה תכנית הבראה ארגונית וניהולית לעירייה וטרם הוכנו נוהלי עבודה מחייבים - לבד מטיוטת אבחון אירגוני שלא הבשילה לכלל תכנית ארגונית לא הכין משרד הפנים תכנית כאמור.

בדצמבר 2015 מסר משרד הפנים לצוות הביקורת כי הטיטה הוצגה לפני יו"ר הוועדה הממונה, אך בהמלצת גורמי המקצוע הוחלט לעכב את הכנת התכנית עד



טרם הקים משרד
הפנים צוות לגיבוש
תכנית פיתוח
אסטרטגית לעיר
טייבה, וממילא טרם
החל באבחון מקצועי
בעיריית טייבה
במישור הכלכלי-
אסטרטגי ובגיבוש
תכנית שתתמקד
במציאת עוגנים
כלכליים לחיזוק העיר
ולפיתוחה

שימונה ראש עיר נבחר⁴⁸ שיוביל את התהליך, ולו יוצגו ממצאי האפיון לצורך תיקוף, ורק אז יקודמו השלבים לקראת בניית תכנית וקביעת אבני הדרך שיחייבו את העירייה.

בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה מיולי 2016 מסרו משרד הפנים, ראש העירייה והחשב המלווה כי לאחר הבחירות החלה העירייה בגיבוש תכנית ארגונית בליווי של מערכת מרכזי הדרכה ופיתוח בשלטון המקומי של משרד הפנים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרדי הפנים והאוצר על ההשתהות בהכנתה של תכנית הבראה ארגונית וניהולית לעיריית טייבה ובהכנת נוהלי עבודה. השיהוי בהכנת התכנית האמורה פגע בהליכי ההבראה של העירייה. יודגש כי המדובר בתחומי ליבה חשובים בפעילות העירייה, שבכוחם לשפר את יכולותיה הניהוליות והארגוניות של העירייה ואף לצמצם את עלויות התפעול שלה.

תכנית פיתוח כלכלית-אסטרטגית

1. בתכנית הפיתוח וההעצמה נקבע כי על משרד הפנים "להקים צוות בשיתוף הרשות לפיתוח כלכלי ועיריית טייבה אשר יגבש בתוך שישה חודשים תכנית פיתוח אסטרטגית לעיר. התכנית תתמקד במציאת עוגנים כלכליים לחיזוק ולפיתוח העיר... משרד הפנים יקצה לתכנית זו סכום של 0.5 מיליון ש"ח". גם בהסכם ההבראה של עיריית טייבה נקבע כי משרד הפנים עתיד לערוך אבחון מקצועי של היבטים שונים בהתנהלות העירייה, לרבות היבט הכלכלי-אסטרטגי ותחום התכנון והבנייה, כדי להרחיב את תכנית הבראה לתחומים נוספים.

נמצא כי במועד סיום הביקורת, פברואר 2016, כשנתיים לאחר אישורה של תכנית הפיתוח וההעצמה ויותר משנה לאחר החתימה על הסכם ההבראה, טרם הקים משרד הפנים צוות לגיבוש תכנית פיתוח אסטרטגית לעיר טייבה, וממילא טרם החל באבחון מקצועי בעיריית טייבה במישור הכלכלי-אסטרטגי, לרבות תחום התכנון והבנייה, ובגיבוש תכנית שתתמקד במציאת עוגנים כלכליים לחיזוק העיר ולפיתוחה.

בנובמבר 2015 מסר משרד הפנים לצוות הביקורת כי תכנית פיתוח אסטרטגית לא תידון אלא לאחר השלמת הטיפול בתכנית הפיתוח הארגונית.

48 כאמור, הבחירות לעיריית טייבה נערכו באוקטובר 2015 וראש העיר הנבחר נכנס לתפקידו כעבור חודש.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה התנהלות זו של משרד הפנים ומעיר לו על שלא קידם תכנית פיתוח לעיריית טייבה במישורים הכלכלי והאסטרטגי, תכנית שהיה אמור לגבש כבר בשנת 2014. השיהוי בפעילותו של משרד הפנים פגע במאמצים להעצמתה של העיר ובמציאת עוגנים כלכליים שיגדילו את הכנסותיה העצמאיות ויצמצמו את תלותה בתקציב ממשלה.

2. **אזורי מסחר:** בתכנית הפיתוח וההעצמה נקבע כי מינהל התכנון במשרד הפנים⁴⁹ יפעל לקידום תכנונם של אזורי מסחר בטייבה, ולצורך כך יעביר משרד האוצר למשרד הפנים שני מיליוני ש"ח בשנים 2014-2015.

ממינהל התכנון נמסר בינואר 2016 כי תכנית המתאר לעיר טייבה, שאישורה הושלם במרץ 2015, הוסיפה לעיר כ-56,000 מ"ר שטחי מסחר ונקבעה בה האפשרות להוסיף מתחמי מסחר נרחבים בתחומה, אך לשם מימושם נדרשות תכניות מפורטות מאושרות.

נמצא כי מינהל התכנון לא יזם בטייבה תכניות מפורטות הכוללות אזורי מסחר, ועד ינואר 2016 טרם ביקש המינהל ממשרד האוצר את תקציב קידומן של תכניות כאלה, שנקבע בתכנית הפיתוח וההעצמה. מינהל התכנון אף לא פנה לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה טייבה (להלן - הוועדה המקומית) לבחינת קידומן של תכניות מפורטות המקיפות אזורי מסחר.

משרד מבקר המדינה העיר למינהל התכנון כי עליו לפעול מול עיריית טייבה והוועדה המקומית טייבה לבחינת קידומן של תכניות שיכללו אזורי מסחר, מתוך התקציב שקבעה הממשלה לצורך כך. הדבר חשוב במיוחד לנוכח העובדה כי לעיר טייבה אושרה לפני כשנה תכנית מתאר הכוללת אפשרות של קידום תכניות כאלה באופן נרחב. לקידום התכנון של אזורי מסחר בעיר טייבה יש חשיבות רבה, שכן אזורי אלה אמורים להוות עוגן כלכלי מרכזי לעיר בעתיד.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2016 מסר מינהל התכנון כי משרד הבינוי והשיכון והעירייה מקדמים כמה תכניות מפורטות לשכונות מגורים הכוללות שטחי מסחר. עוד מסר המינהל כי יבחן מול העירייה ומול משרד הבינוי והשיכון את היקפם של שטחי המסחר הכלולים בתכניות אלה ולפי ממצאי הבדיקה יבחן את הצורך בקידומן של תכניות מפורטות נוספות לשטחי מסחר, על סמך מימוש התקציב הייעודי שנקבע בהחלטת הממשלה.

49 בחוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 103 והוראת שעה), התשע"ה-2015, שפורסם ברשומות ב-3.8.15, הועבר "שטח הפעולה" בתחום התכנון והבנייה, לרבות מינהל התכנון, ממשרד הפנים למשרד האוצר.

דיווח ובקרה שוטפים על התנהלות העירייה ועל יישום תכנית ההבראה הרב-תחומית

כאמור, בתכנית הבקרה נקבע מנגנון לדיווח ולבקרה שוטפים על התנהלות העירייה, על מצבה הכספי ועל יישומה של תכנית ההבראה הרב-תחומית. להלן פירוט.

1. **דיווחי החשב המלווה:** בתכנית הבקרה נקבע כי החשב המלווה יעביר למשרדי הפנים והאוצר דוח חודשי על מצבה הכספי של העירייה, על עמידתה ביעדי התכנית ועל צפי עמידתה במסגרת התקציב המאושר וביעדי תכנית ההבראה.

נמצא כי החשב המלווה ומשרד הפנים לא העבירו למשרד האוצר דיווחים חודשיים ורבעוניים שהכין החשב המלווה ובהם התייחסות לעמידת העירייה באבני הדרך שנקבעו בהסכם ההבראה, אלא העבירו לו דיווח חצי-שנתי על ענייני התקציב בלבד.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים ולחשב המלווה שלא העבירו למשרד האוצר את הדוחות הרבעוניים, ובהם התייחסות ליישומה של תכנית ההבראה. על משרד הפנים ועל החשב המלווה להעביר למשרד האוצר דיווחים שוטפים על התנהלותה של עיריית טייבה ועל עמידתה ביעדי תכנית ההבראה, כנדרש בתכנית הפיתוח וההעצמה, כדי שלא לפגוע בהליכי הבקרה של המשרד וכדי להגביר את סיכויי ההבראה.

2. **דוח חצי-שנתי על התנהלות העירייה:** בתכנית הבקרה נקבע כי רואה החשבון שימנה משרד הפנים לבקרת חשבונות בעיריית טייבה⁵⁰ (ראו בהרחבה להלן) יידרש להגיש דוח חצי-שנתי על התנהלות העירייה.

נמצא כי ממועד אישור תכנית הפיתוח וההעצמה של עיריית טייבה בפברואר 2014 עד למועד סיום הביקורת בפברואר 2016 לא הופקו דוחות חצי-שנתיים כאמור.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי היעדר דוחות הביקורת פוגע בהליכי הבקרה של משרד הפנים ובמאמציו ובמאמצי הממשלה להבראת העיר ולהשבתה למסלול של התנהלות תקינה.

3. בסיכום בין משרדי הפנים והאוצר נקבע כי הממונה על מחוז מרכז במשרד הפנים תקיים מערכת מיוחדת של בקרה ומעקב על התנהלות העירייה, ובמסגרת זו יקיימו העירייה והמחוז פגישות עבודה עתיות, ולא פחות מאחת לרבעון.

50 משרד הפנים מבקר מדי שנה את חשבונותיהן של כל הרשויות המקומיות במדינה, באמצעות רואי חשבון שהוא ממנה. הביקורת כוללת דוח כספי מבוקר לרשות דוח ביקורת מפורט על התנהלות הרשות.

נמצא כי מחוז מרכז במשרד הפנים לא קיים מערכת מיוחדת של בקרה ומעקב על התנהלות העירייה, ומשרד הפנים, מעבר לדרישותיו מכל רשות מקומית, לא דרש מהעירייה ומהוועדה הממונה דיווחים תקופתיים מיוחדים על פעולותיה ביישומה של תכנית ההבראה, במתן שירותים לתושבים, בפיתוח תשתיות וכיו"ב.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי עליו לקיים בקרה ומעקב אחר התנהלות העירייה, לרבות יישומה של תכנית ההבראה.

4. **דיווחים של צוות מעקב:** בתכנית הבקרה נקבע כי אחת לרבעון יתכנס צוות מעקב לישיבה בראשות מנהל המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים ובהשתתפות נציגים ממשרדי הפנים והאוצר. הצוות יבחן את עמידת העירייה ביעדיה של תכנית ההבראה, את התנהלות העירייה ואת צפי עמידתה במסגרת התקציב המאושר. עוד נקבע כי מדי רבעון ידווח צוות המעקב ל"ועדת היגוי"⁵¹, שתפקידה ללוות באופן שוטף את תכנית הפיתוח וההעצמה (ראו להלן), על קיומם של מערכי הבקרה והפיקוח, על יישומה של תכנית ההבראה בעירייה ועל התנהלות העירייה. מהחלטת הממשלה 1298 עולה כי דיווח שכזה ניתן להצגה גם לפני תת-וועדה לוועדת ההיגוי, שחברים בה בין היתר נציגי משרדי האוצר והפנים.

מן התייעוד שנמסר לצוות הביקורת עולה כי עד מועד סיום הביקורת, פברואר 2016, כשנתיים לאחר אישורה של תכנית הפיתוח וההעצמה בממשלה, התכנס צוות המעקב פעם אחת בלבד, בתחילת דצמבר 2014, כי גם מדיון יחיד זה נעדרו נציגי משרד האוצר, וכי לא נבחנה בו כלל עמידת העירייה ביעדיה של תכנית ההבראה.

משרדי הפנים והאוצר מסרו לצוות הביקורת, במהלך הביקורת, כי צוות המעקב התכנס יותר מפעם אחת (פעמיים או שלוש) אך לא התכנס מדי רבעון כפי שנקבע בהחלטת הממשלה.

ביקורת לא נמצאו פרוטוקולים של דיונים וסיכומים שילמדו על תוכן פגישותיו של צוות המעקב, אם אכן התקיימו.

משרד מבקר המדינה מדגיש לפני משרדי הפנים והאוצר כי סדרי המינהל התקין מחייבים אותם לתעד את הדיונים שערכו, לרבות הנושאים שנדונו והחלטות שהתקבלו בעניינם.

51 בראשות מנכ"ל משרד הפנים וראש הרשות לפיתוח כלכלי או נציגיהם, ובהשתתפות נציגים ממשרדי ממשלה אחרים.

נמצא כי צוות המעקב
לא הכין דיווח רבעוני
על מערכי הבקרה
והפיקוח, על יישומה
של תכנית ההבראה
בעירייה או על
התנהלותה

משרד מבקר המדינה מעיר למשרדי הפנים והאוצר כי עליהם לכנס את צוות המעקב בתדירות שנקבעה בהחלטת הממשלה, דהיינו מדי רבעון, כדי שלא יפגעו בהליכי הבקרה והמעקב אחר יישום התכנית לפיתוח ולהעצמה.

עוד נמצא כי צוות המעקב לא הכין דיווח רבעוני על מערכי הבקרה והפיקוח, על יישומה של תכנית ההבראה בעירייה או על התנהלותה. לצוות הביקורת נמסרו שני דיווחי בקרה שהכין החשב המלווה של העירייה: דוח על שני הרבעונים הראשונים של שנת 2014 ודוח על שני הרבעונים הראשונים של שנת 2015. כותרת הדוחות הייתה "דוח בקרה עיריית טייבה" והם כללו ממצאי בדיקה שערך החשב המלווה בנושאים אלה: ביצוע תקציב רגיל, ביצוע תקציבי פיתוח, רישום, דיווח כספי והתקשרויות, מערך השכר והעסקת עובדים, ניהול נכסים ובטיחות, מנגנוני בקרה וביקורת פנימית, קידום תכנית הפיתוח וההעצמה.

ממשרד האוצר נמסר לצוות הביקורת כי אינם יודעים אם צוות המעקב העביר דיווחים לוועדת ההיגוי. מהרשות לפיתוח כלכלי, השותפה לוועדת ההיגוי, נמסר כי לא קיבלו מצוות המעקב דיווחים כתובים על קיומם של מערכי הבקרה והפיקוח שנקבעו בהחלטת הממשלה ועל יישומה של תכנית ההבראה בעירייה. הרשות לפיתוח כלכלי מקבלת ממשרדי הפנים והאוצר דיווחים שוטפים על קידום פרויקטים של פיתוח שנקבעו בהחלטת הממשלה. הדיווחים מתקבלים טלפונית או במסגרת ועדת ההיגוי, ואין לרשות לפיתוח כלכלי דיווחים כתובים, סיכומי דיון או פרוטוקולים משיבותיו של צוות המעקב.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2016 מסר משרד האוצר כי פנה כמה פעמים למשרד הפנים בנושא דוחות המעקב, ובשלב מסוים אף התנה תקצוב חלק מהנושאים בקבלת הדוחות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרדי הפנים והאוצר על שלא העבירו לוועדת ההיגוי דיווחים רבעוניים על התנהלות העירייה, על קיומם של מערכי הבקרה והפיקוח ועל יישום תכנית ההבראה. על המשרדים לפעול בהתאם להוראותיה של החלטת הממשלה, לכנס את צוות המעקב מדי רבעון, ולהכין דוחות בקרה כנדרש.

ניהול התכנית לפיתוח ולהעצמה

בסעיף 10 להחלטת הממשלה 1298 נקבע מנגנון לניהולה של תכנית הפיתוח וההעצמה⁵². להלן פירוט.

1. **ועדת היגוי:** נקבע כי תוקם ועדת היגוי בראשותם של מנכ"ל משרד הפנים וראש הרשות לפיתוח כלכלי או נציגיהם, ובהשתתפות נציגים משרדי ממשלה, יו"ר הוועדה הממונה בטייבה ועוד. ועדת ההיגוי תופקד על ליווי שוטף של התכנית, על ניטור ביצועה, על הסרת חסמים ועל אישורו של תקציב הפעילות השנתי הנגזר מתכנית העבודה. נקבע כי הוועדה תתכנס לפחות אחת לשנה ותתכנס בכל עת שיוכנס שינוי בתכניות אלה במהלכה של תקופת התכנית.

נמצא כי למרות חשיבות פעילותה, בשנים 2014-2015 לא התכנסה ועדת ההיגוי אלא פעמיים (באפריל 2014 ובדצמבר 2015), וממילא לא דנה בזמן באותם עניינים שהייתה אמורה לדון בהם.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 2016 מסרה הרשות לפיתוח כלכלי כי ועדת ההיגוי התכנסה בתדירות המחויבת בהתחשב בנסיבות כדלקמן: הקדמת הבחירות לכנסת והצפי לשינויים בהרכב השרים והמנכ"לים של משרדי הממשלה; שנת 2015 התקיימה ללא תקציב מאושר; בסוף אוקטובר 2015 התקיימו בחירות בעיר טייבה והרצון היה לעבוד עם ראש רשות נבחר. עוד מסרה הרשות כי תדירות כינוסה של ועדת ההיגוי לא פגעה בשום שלב בקצב יישומם של הפרויקטים, מאחר שהרשות עבדה באופן שוטף עם משרדי הממשלה והעירייה בביצוע הפרויקטים. משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי יפעל עם הרשות לפיתוח כלכלי לכינוס ועדת ההיגוי כל עוד החלטת הממשלה בתוקף.

52 בהחלטת ממשלה מספר 36 ממאי 2015 הוחלט להעביר ממשרד ראש הממשלה למשרד לאזרחים ותיקים (כיום, המשרד לשוויון חברתי) את נושא הפיתוח הכלכלי של המגזר הערבי ובכלל זה האחריות על הרשות לפיתוח כלכלי. בהתאם לכך הוחלט לתקן בין השאר את החלטת ממשלה 1298, כך שבכל מקום בהחלטה שנאמר "ראש הממשלה" או "משרד ראש הממשלה" יבוא במקומם "השרה לאזרחים ותיקים" או "המשרד לאזרחים ותיקים", לפי אותו סדר.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים ולרשות לפיתוח כלכלי כי תפקידה של ועדת ההיגוי, כפי שהגדירה החלטת הממשלה, היה מכריע למימושה של התכנית להעצמתה של טייבה, שכן היא שנקבעה כמסמכת לאשר את התכניות שהגישו המשרדים לשם ניצול התקציב שהוקצה לפיתוח העיר והעצמתה, לפיקוח על ביצוע התכנית ולהסרת חסמים ככל שיהיו. עולה חשש כי פעילותה הדלה של הוועדה, כמתואר, תרמה לליקויים שנמצאו בקידום הפרויקטים ובעיקר ביישומה של תכנית הבקרה, לרבות תכנית ההבראה המורחבת. על ועדת ההיגוי להתכנס בתדירות גבוהה יותר ולעקוב וללוות באופן שוטף את התקדמותה של תכנית הפיתוח וההעצמה.


2. **תת-ועדת ההיגוי:** בהחלטת הממשלה 1298 נקבע כי תוקם תת-ועדה לוועדת ההיגוי, שתורכב מנציגים ממשרדי ראש הממשלה, האוצר והפנים. לתת-ועדה זו ידווח צוות המעקב על קיומם של מערכי הבקרה והפיקוח, על יישומה של תכנית ההבראה ועל התנהלות העירייה. עוד נקבע כי תת-ועדת ההיגוי תהיה מוסמכת יחידה להחליט על עצירת ביצועם של פרויקטים הנכללים בתכנית ולקבוע תנאים נוספים לביצוע.

נמצא כי לא הייתה פעילות סדורה ומתועדת של תת-הוועדה לוועדת ההיגוי.

ממשרד הפנים נמסר בנובמבר 2015 כי אינם מכירים את תת-ועדת ההיגוי. מהרשות לפיתוח כלכלי נמסר בנובמבר 2015 כי נציגי הרשות לפיתוח כלכלי מקיימים קשר שוטף, גם טלפוני, עם משרדי הפנים והאוצר ודנים אתם בהתקדמות הפרויקטים שנקבעו בהחלטת הממשלה, וכי אין סיכומי דיון או פרוטוקולים משיבוטיה של תת-ועדת ההיגוי.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות לפיתוח כלכלי, למשרד לשוויון חברתי ולמשרדי הפנים והאוצר כי עליהם למנות תת-ועדה לוועדת ההיגוי ולוודא כינוסה התדיר. על תת-הוועדה, לכשתוקם, ללוות באופן שוטף את התקדמות הפרויקטים בהתאם לדיווחים שהיא אמורה לקבל מצוות המעקב, ולתעד פעולותיה כנדרש.

3. **מעקב ובקרה על יישום החלטת הממשלה:** בהחלטת הממשלה נקבע כי הרשות לפיתוח כלכלי תהיה "אחראית על המעקב והבקרה ביישום החלטה זו"⁵³.



 הליקויים הרבים
 והחמורים ביישומה
 של תכנית הבקרה,
 מעידים שהרשות
 לפיתוח כלכלי לא
 עשתה את הנדרש
 ממנה בתפקידה
 כאחראית על המעקב
 והבקרה על יישומה
 של החלטת
 הממשלה

נמצא כי הרשות לפיתוח כלכלי אינה מנטרת ואינה מבקרת את יישומה של תכנית הבקרה שבאחריות משרדי הפנים והאוצר. עוד נמצא כי לרשות לפיתוח כלכלי אין מידע מפורט על מצב יישומה של תכנית הבקרה, על יישומה של תכנית ההבראה, על פעילות החשב המלווה ועל הביקורת של רואה החשבון שמינה משרד הפנים לבקר את פעילות העירייה.

מן הרשות לפיתוח כלכלי נמסר בנובמבר 2015 כי יישום ההוראות לתכנית הבקרה שנקבעו בהחלטת הממשלה 1298 אינו באחריות הרשות לפיתוח כלכלי כי אם באחריותם של משרדי הפנים והאוצר; כי הרשות לפיתוח כלכלי אינה מעורבת ביישום הוראות אלה; וכי משרדי הפנים והאוצר מדווחים על ההתקדמות ביישום ההוראות במסגרת ישיבותיה של ועדת ההיגוי, ודיווחים כלליים נוספים מקבלת מהם הרשות בטלפון. עוד נמסר כי ניהולה של תכנית הפיתוח וההעצמה בידי הרשות לפיתוח כלכלי ומשרדי הפנים והאוצר מעורר בעיות וחוסר אחידות.

משרד הפנים מסר לצוות הביקורת בנובמבר 2015 כי הוא אינו מדווח לרשות לפיתוח כלכלי על התקדמות הפרויקטים שבאחריותו, והרשות לא פנתה למשרד בעניין זה ולא ביקשה כי יעביר אליה דיווחים על פעילותו ליישומה של החלטת הממשלה ועל התחומים שהם באחריות משרד הפנים.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות לפיתוח כלכלי על שלא ניטרה את יישומה של תכנית הבקרה כפי שנקבע בהחלטת הממשלה. הליקויים הרבים והחמורים ביישומה של תכנית הבקרה, כפי שהוצג לעיל, מעידים שהרשות לפיתוח כלכלי לא עשתה את הנדרש ממנה בתפקידה כאחראית על המעקב והבקרה על יישומה של החלטת הממשלה.



תכנית הפיתוח וההעצמה לעיר טייבה היא תכנית מקיפה שיישומה המלא צפוי לאפשר לטייבה להשתקם ולהתקיים כרשות עצמאית מבחינה כלכלית, כדי למנוע את הישנות הידרדרותה הכספית-תפקודית.

בביקורת נמצא כי חלק מהפרויקטים לפיתוח התשתיות (ראו להלן, בפרק "פיתוח תשתיות פיזיות ואספקת שירותים") מקודמים על פי תכניות העבודה של משרדי הממשלה אך בקידומם של פרויקטים אחרים נמצאו ליקויים ועיכובים. ליקויים רבים נמצאו גם ביישומן של תכניות ההבראה והבקרה על התנהלותה של עיריית טייבה, ליקויים הפוגעים במאמצי הממשלה לפיתוח העיר ולהעצמתה. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את הכשלים בהתנהלותם של משרדי הממשלה בכל הקשור ליישום ההוראות שנקבעו בתכנית הפיתוח וההעצמה, כשלים העלולים להוריד לטמיון את התקציבים הרבים שהוקצו למטרה זו.

על הגורמים הנוגעים בדבר, ובהם משרדי הפנים והאוצר, המשרד לשוויון חברתי והרשות לפיתוח כלכלי, לפעול לאלתר לקידום הפרויקטים שנקבעו בתכנית הפיתוח וההעצמה, וליישומה של תכנית הבקרה ארוכת-הטווח על התנהלות העירייה, ולקיים מעקב ובקרה שוטפים על הליכי יישומה.

פיקוח ובקרה של משרד הפנים על התנהלותן של עיריית טייבה ושל הוועדה הממונה

במסגרת החוקים המסדירים את דרכי עבודתה של הרשות המקומית, נקבעו מנגנוני פיקוח, בקרה וביקורת - פנימית וחיצונית - כדי להבטיח, במידת האפשר, שהרשות המקומית תמלא את תפקידה על פי הוראות החוק ובהתאם לכללי היעילות, החיסכון וטוהר המידות. משרד הפנים נושא באחריות המיניסטריאלית לתפקודו התקין של השלטון המקומי, והמחוקק העניק לו סמכויות פיקוח, בקרה וביקורת על פעילותו של השלטון המקומי.

תקציב העירייה

תקציב הרשות המקומית מבוסס על אומדן של המקורות הכספיים ושל השימושים העתידיים להיעשות בהם, והוא אמצעי לבקרה ולפיקוח. תקציב שנתי של רשות מקומית כולל פירוט של הוצאותיה והכנסותיה בשנה קלנדרית, הוא משמש לה תכנית פעולה תקציבית לביצוע תפקידיה, ואמור לכלול את השירותים שהענקתם אושרה באותה שנה.

תקציב הרשות המקומית הוא בסיס חוקי לכל הוצאות הרשות, כמסגרת מקסימלית שאין לחרוג ממנה. בדיני הרשויות המקומיות נקבע כי נבחרי הציבור ובעלי תפקידים בכירים ברשויות המקומיות נושאים באחריות אישית לניהול תקין של כספי הרשות המקומית, ובנסיבות מסוימות אפשר להטיל עליהם חיוב אישי⁵⁴, בהתאם לעיקרון שעל משרתי הציבור לפעול כנאמני הציבור ולטובתו ולשאת באחריות כלפיו. משמעותה של אחריות זו היא, בין השאר, החובה לתקצב כל הוצאה כספית של הרשות בתקציב השנתי.

אישור תקציב העירייה הרגיל לשנים 2014 ו-2015

בפקודת העיריות נקבע⁵⁵ כי גזבר העירייה יכין הצעת תקציב, על פי הנחיות ראש העירייה, וההצעה תוגש לאישור מועצת העירייה לא יאוחר מחודשיים לפני תחילתה של שנת הכספים שההצעה מתייחסת אליה. מועצת העירייה תאשר את ההצעה,

54 סעיפים 221 ו-223 לפקודת העיריות ו"נוהל לחיוב אישי של נושאי משרה ברשות מקומית" שפורסם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים ב-6.1.09 (חוזר מספר 1/2009).

בשינויים או בלי שינויים, עד יום תחילתה של שנת הכספים. מכאן שהמחוקק ייחס חשיבות לאישור התקציב סמוך ככל האפשר לתחילת שנת הכספים.

עוד נקבע בפקודה כי תקציב העירייה טעון אישורו של שר הפנים. שר הפנים אצל סמכות זו לממונים על המחוזות, והם מאשרים את תקציבי הרשויות שבתחום מחוזם.

אישורו של התקציב בידי שר הפנים הוא כלי פיקוח שניתן לו מכוחו של הדין, על מנת שיוכל לגרום לכך שהרשויות המקומיות תתאמנה את תקציביהן ואת מדיניותן לנדרש ולמתחייב מן המדיניות הכלכלית והחברתית הכוללת⁵⁶. נקבע שסמכות זו של שר הפנים אינה סמכות טכנית או פורמלית גרידא אלא סמכות מהותית, וכל התעלמות מדרישת האישור וכל מעשה שנעשה על-פי פריט או מרכיב בתקציב ללא אישורו של שר הפנים אינם לוקים בפגם טכני בלבד אלא הם בבחינת מעשה פסול או מחדל, היורדים לשורשו של עניין⁵⁷.

משרד הפנים מפרסם מדי שנה "הנחיות להגשת מסגרת תקציב הרשות המקומית". על פי הנחיות משרד הפנים לשנים 2014 ו-2015, הרשויות המקומיות נדרשו להגיש לאישורו את תקציבן לא יאוחר מסוף ינואר 2014 ומסוף פברואר 2015, לפי אותו סדר.

נמצא כי מועצת עיריית טייבה⁵⁸ אישרה את תקציב העירייה לשנת 2014 רק בסוף אפריל 2014 והעירייה הגישה אותו לאישור משרד הפנים כחודש לאחר אישורו במועצה וכארבעה חודשים לאחר המועד שקבע משרד הפנים להעברת התקציב לאישור. את התקציב לשנת 2015 אישרה מועצת העיר בתחילת פברואר 2015, אך העירייה לא הגישה אותו לאישור משרד הפנים אלא בסוף יולי 2015, כחצי שנה לאחר אישורו במועצה וכחמישה חודשים לאחר המועד שקבע משרד הפנים. לפיכך, בשתי השנים התעכב אישור התקציב בידי משרד הפנים.

הממונה על מחוז מרכז במשרד הפנים אישרה את תקציב עיריית טייבה לשנת 2014 בתחילת יוני 2014 ואת תקציבה לשנת 2015 באמצע אוקטובר 2015. כלומר, העירייה פעלה ללא תקציב מאושר כמעט חצי משנת 2014 ובשלושת הרבעים הראשונים של שנת 2015.

56 ראו: בג"ץ 232/16 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש ממשלת ישראל (פורסם במאגר ממוחשב 8.5.16).

57 ראו בג"ץ 609/85 צוקר נ' ראש עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד מ(1) 775 (1986).

58 כאמור, חברי הוועדה הממונה מילאו תפקיד חברי מועצת העירייה.



אישור תקציב העירייה
חודשים ארוכים לאחר
תחילת שנת התקציב
פגע ביכולת הפיקוח
והמעקב של משרד
הפנים על הניהול
הכספי של העירייה...
ואף מרוקן מתוכן
ממשי את סמכויות
הפיקוח של משרד
הפנים על ניהול
הכספים בחלק גדול
של אותה השנה

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה על העיכוב הגדול בהליכי אישור תקציביה לשנים 2014 ו-2015, עיכוב שבתורו גרם לעיכוב ניכר במועד סיום ההליך לאישור תקציביה בשנים האלה. אישור תקציב העירייה חודשים ארוכים לאחר תחילת שנת התקציב פגע ביכולת הפיקוח והמעקב של משרד הפנים על הניהול הכספי של העירייה, על השגת יעדיה, ועל יכולתה לתכנן את פעולותיה מבחינה תקציבית (ראו להלן), ואף מרוקן מתוכן ממשי את סמכויות הפיקוח של משרד הפנים על ניהול הכספים בחלק גדול של אותה השנה. על העירייה לפעול לאישור תקציבה על פי לוחות הזמנים שנקבעו בפקודת העיריות ובהנחיות משרד הפנים.

התנהלות העירייה ללא תקציב מאושר

על פי פקודת העיריות⁵⁹, אם החלה שנת כספים ומועצת העירייה או השר טרם אישרו את הצעת התקציב, "תהא העיריה רשאית להוציא בכל חודש, כל עוד לא אושרה ההצעה כאמור... סכום השווה לחלק השנים-עשר מן התקציב השנתי הקודם, בתוספת סכום שאישר השר... בהתחשב בהתייקרויות ובנסיבות מיוחדות אחרות, וזאת לגבי אותם סעיפים שפורטו בתקציב הקודם".

עוד נקבע בפקודת העיריות⁶⁰ כי ראש העירייה אחראי לכך שהחלטות מועצת העירייה הטעונות הוצאה מכספי העירייה, תבוצענה בין השאר בהתאם לתקציב המאושר. בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, נקבע⁶¹ כי שר הפנים רשאי לנקוט צעדים כגון הפחתת מענקים או להורות על הפסקת עבודה או פעולה של עירייה שביצעה אותה ללא הקצבה מתקציבה המאושר או בחריגה מתקציבה המאושר.

נמצא כי בחודשים שלעיריית טייבה לא היה בהם תקציב מאושר בידי משרד הפנים לשנים 2014 ו-2015, חרגה העירייה ממתכונת ההוצאה החודשית השווה לחלק השנים-עשר של התקציב השנתי האחרון שאושר לה, חריגה גם ברמת התקציב כולו וגם ברמת סעיפי התקציב⁶².

עוד נמצא כי אף על פי שתקציבי העירייה לשנים 2014 ו-2015 הועברו לאישורו באיחור, לא נקט משרד הפנים פעולות כדי להבטיח את יכולתו לקיים פיקוח ובקרה על הביצוע בפועל של תקציב העירייה. משרד הפנים לא נקט פעולות להפסקת

59 סעיף 206(ה).

60 סעיף 140.

61 סעיפים 25 ו-26 לחוק.

62 מהדוחות הכספיים הרבעוניים של העירייה שהתייחסו לרבעון הראשון של שנת 2014 ולשלושת הרבעונים הראשונים של שנת 2015 ושהוכנו לפני אישורו של תקציב העירייה לאותן שנים בידי משרד הפנים. יצוין כי בהצעת התקציב לשנת 2015, שעל פיה התנהלה העירייה, נשמר האזיון התקציבי (כלומר ההכנסות היו שוות להוצאות), ובכל זאת לא הייתה העירייה רשאית להוציא ללא אישור משרד הפנים סכומים מעל התקציב המאושר האחרון.

התנהלותה הממושכת של העירייה שלא על פי תקציב מאושר ובחריגה ממתכונת ההוצאה החדשית השווה לחלק השנים-עשר מן התקציב השנתי הקודם.

על פי הדוח הכספי של העירייה לרבעון השלישי של שנת 2015, הביצוע המצטבר של ההוצאה בסעיף "פעולות כלליות" היה כ-30.7 מיליון ש"ח (לשלושת הרבעונים הראשונים של השנה), הגם שבתקציב העירייה המאושר לשנת 2014 כולה תוקצב סעיף זה ב-29.8 מיליון ש"ח בלבד.

נמצא כי לאחר שקיבל מעיריית טייבה את בקשת אישור תקציבה לשנת 2015, באוגוסט ובספטמבר 2015 ביקש משרד הפנים מהעירייה לקצץ בהוצאות סעיף "פעולות כלליות". העירייה לא קיצצה בסעיף זה, בין השאר משום שהפעולות היו "הכרחיות ביותר", לטענתה, ומשום שממילא כבר הוצאו ההוצאות בפועל.

בסופו של דבר אישר משרד הפנים את הצעת התקציב של העירייה לשנת 2015 ללא הקיצוץ שדרש בסעיף הוצאות "פעולות כלליות", שהסתכם לכל השנה ב-34.6 מיליון ש"ח בקירוב.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לעירייה, על ההתנהלות הממושכת על פי תקציב לא מאושר ובחריגה ממתכונת ההוצאה החדשית השווה לחלק השנים-עשר מן התקציב השנתי הקודם. התנהלותה זו של העירייה הובילה לחריגה גדולה בהוצאות הסעיף "פעולות כלליות", חריגה שבליט ברירה אושרה בדיעבד בידי משרד הפנים, אך למעשה עיקרה מתוכן את סמכות הבקרה של משרד הפנים. עוד העיר משרד מבקר המדינה לגזר העירייה ולחשב המלווה, המשמשים כ"שומרי סף" של התנהלותה הכספית של העירייה, וליו"ר הוועדה הממונה, מתוקף תפקידו כ"נאמן ציבור", על שנתנו יד להתנהלות זו ולא מילאו את תפקידם: לוודא כי כל הוצאה מהקופה תהיה על פי דין וברשות.

מנכ"ל העירייה, שכיהן בתקופת הביקורת בתפקיד גזבר העירייה (להלן - מנכ"ל העירייה), מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2016 כי לאחר אישור תקציב העירייה במועצה התברר כי ישנו קיצוץ במענק האיזון שנקבע בתכנית ההבראה. עקב הגילוי התקיימו שיחות ודיונים, בין השאר עם משרד הפנים, וסוכם כי תבוטל מחצית הקיצוץ, ואז הוגש התקציב לאישור משרד הפנים. עוד מסר כי מאחר שהייתה צפויה הגדלה של ממש בהכנסות העירייה, עקב ביצוע סקר הנכסים והגברת הגבייה, משרד הפנים ביקש שהעירייה תתנהל בהתאם לגבייה בפועל "והתאמת תקציבים תוך כדי תנועה", אף על פי שלא אפשר לעירייה לכלול בתקציב את הצפי לגידול ההכנסות. התנהלות זאת אפשרה, לדבריו, את העלאת רמתם של השירותים לתושבים תוך שמירה על איזון תקציבי.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2016 כי בתכנית ההבראה לא נקבע כי מענק האיזון של הרשות יוותר ללא קיצוץ והוסיף כי העירייה נדרשה להתאימו לנקבע בפועל.

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"ל העירייה כי כ"שומר סף", בתפקידו כגזבר העירייה, היה עליו לוודא שכל שינוי בתקציב העירייה, בעקבות גידול בהכנסותיה, יובא לאישור משרד הפנים, מוקדם ככל האפשר. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי הגדלת ההוצאות בסעיף "פעולות כלליות" ללא אישור המשרד, גם אם נבעה מגידול בהכנסות העירייה, מנוגדת להוראות החוק ופגעה ביכולת הבקרה של משרד הפנים, שנאלץ לבסוף לאשר את ההוצאות ללא הקיצוץ שדרש.

דיווח למשרד הפנים

בפקודת העיריות⁶³ נקבע כי בתוך 60 ימים לאחר תום כל רבעון יגיש הגזבר לגורמים בעירייה ובמשרד הפנים דין וחשבון כספי על אותו רבעון. בדין וחשבון יתייחס הגזבר, בין השאר, לביצוע התקציב ביחס לאותו רבעון ולאומדן ביצוע התקציב ביחס לתקציב השנתי כולו.

נמצא כי עירייה טייבה העבירה למשרד הפנים דוחות כספיים רבעוניים לשנים 2014 ו-2015. בדוחות לרבעון הראשון של שנת 2014 ולשלושת הרבעונים הראשונים של שנת 2015 נכללו בעמודת "תקציב שנתי מאושר" נתונים מהצעות תקציב שהכינה העירייה לאותן שנים ושאושרו בידי מועצת העירייה בלבד ולא נתונים מן התקציבים המאושרים הקודמים שלה. יצוין כי הצעות התקציב היו גבוהות מן התקציבים המאושרים בשנות הכספים הקודמות, הן בצד ההכנסות והן בצד ההוצאות.

הדוחות הרבעוניים כללו גם נתונים על הביצוע המצטבר של התקציב ונתונים על הפער שבין הביצוע ובין הצעות התקציב.

במדריך לחשב המלווה ברשות המקומית מינואר 2007 (להלן - המדריך לחשב המלווה) נדרש החשב המלווה להגיש למשרד הפנים דוח רבעוני ובו, בין השאר, נתונים כספיים על ביצוע תקציבה של הרשות המקומית. על החשב המלווה לכלול בדוח זה פירוט של התקציב השנתי המאושר של הרשות המקומית, את התקציב המאושר היחסי לתקופת הדוח, את הביצוע המצטבר לתקופת הדוח, ואת סטיית הביצוע בפועל מן התקציב המאושר.

נמצא כי גם בדוחות הרבעוניים שהכין החשב המלווה והעביר למשרד הפנים, ברבעונים שהמשרד טרם אישר בהם את התקציב הוא רשם בעמודת "תקציב שנתי מאושר (מעודכן)" נתונים מהצעות התקציב שאושרו במועצת העירייה אך טרם אושרו בידי משרד הפנים, ולא כלל התייחסות להתנהלותה של העירייה שלא על פי התקציב האחרון שאושר לה בידי משרד הפנים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים על שלא אכף את הוראות הדין, שחייבו את העירייה לפעול על פי תקציב שנתי מאושר, ובכך לא מילא כראוי את תפקידו כגוף מפקח על פעילות העירייה, לרבות התנהלותה הכספית. הדבר חמור במיוחד נוכח העובדה שהעירייה נקטה פעולות כספיות בלי פיקוח של המשרד, תוך קביעת עובדות מוגמרות שאינן ניתנות לשינוי. יצוין כי משרד הפנים קיבל הן מהעירייה הן מהחשב המלווה דוחות רבעוניים שהיה אפשר ללמוד מהם על הליקויים בהתנהלות העירייה בנושא זה.

משרד מבקר המדינה מעיר לחשב המלווה על שלא רשם בדוחות הרבעוניים שהכין עבור משרד הפנים, ברבעונים שטרם אושר בהם התקציב בידי המשרד, כי הסטייה המוצגת בהם היא ביחס לתקציב שאושר במועצת העירייה וכי תקציב זה טרם אושר בידי משרד הפנים. הדבר עלול היה לפגוע בהליכי הבקרה והמעקב של המשרד אחר התנהלות העירייה.

הכנסת שינויים בתקציב ללא אישור משרד הפנים

על פי פקודת העיריות⁶⁴, בשנת התקציב העירייה רשאית להכניס שינויים בתקציבה המאושר, על ידי העברת כספים בין סעיפי הוצאות, בתנאי שלא ישתנה סך כל ההוצאות בתקציב המאושר. עוד נקבע בפקודה כי אם מונה לעירייה חשב מלווה, לידי מועברת הסמכות להעביר כספים מסעיף לסעיף בתקציב⁶⁵. העירייה רשאית גם להכין תקציב מילואים⁶⁶ לשינוי התקציב המאושר, ובלבד שגם לאחר השינויים יהיה תקציבה מאוזן. עוד נקבע בפקודת העיריות כי העברות כאמור בין סעיפי התקציב המאושר ושינויים בתקציב העירייה באמצעות תקציב מילואים טעונים אישור שר הפנים.

יודגש כי העירייה אינה רשאית להכניס בסעיפי התקציב שינויים באופן שיגרמו חריגה מסך התקציב המאושר, אלא אם כן אישר לה משרד הפנים תקציב מילואים. בג"ץ⁶⁷ עמד על כך כי "כל עוד לא אושר תקציב המילואים בכללו או לא אושר מרכיב ממרכיביו אין לפעול על פי אותו תקציב או על פי אותו מרכיב שבתקציב, הכל לפי המקרה, בטרם אושר על ידי השר".

נמצא כי תקציב ההוצאות שאושר לעירייה בשנת 2014 היה כ-155.6 מיליון ש"ח, אך על פי נתוני הדוח הכספי המבוקר של העירייה הסתכמו הוצאותיה בפועל ב-163.9 מיליון ש"ח בקירוב. כלומר העירייה חרגה ב-8.3 מיליוני ש"ח בקירוב מן התקציב המאושר לשנת 2014, חריגה שלא באישור משרד הפנים, שכן לא הגישה למשרד הפנים בקשה לאישור תקציב מילואים. יצוין כי כבר בדוח לרבעון השני של שנת

64 סעיף 211 לפקודה.

65 סעיף 142ג(א)(9) לפקודה.

66 על פי סעיף 210 לפקודת העיריות, תקציב מילואים נועד להבטיח שלא ייווצר גירעון שוטף בתקציב העירייה.

67 בג"ץ 609/85 צוקר נ' ראש עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד מ(1) 775 (1986).

העירייה הכניסה
שינויים בתקציבה
וחרגה מתקציבה
המאושר לשנת 2014,
ללא בקשת אישור
לכך ממשד הפנים,
כנדרש בחוק

2014 היה פער של כ-15% בין הביצוע המצטבר של התקציב ובין התקציב המאושר היחסי לאותה תקופה. הגירעון השוטף שאישר משרד הפנים לעירייה לשנת 2014 (הזהה לגירעון שנקבע בתכנית ההבראה) היה כ-4.1 מיליון ש"ח, אך על פי הדוח הכספי המבוקר לשנת 2014 הסתכם הגירעון השוטף ב-5.3 מיליון ש"ח בקירוב.

עוד נמצא כי העירייה הכניסה שינויים בסעיפי התקציב המאושרים לשנת 2014, שינויים שהביאו לידי הגדלת התקציב, אך לא הגישה בקשה להכנסת השינויים בתקציבה המאושר וממילא לא אושרו שינויים אלה בידי משרד הפנים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולחשב המלווה, על כך שהעירייה הכניסה שינויים בתקציבה וחרגה מתקציבה המאושר לשנת 2014, ללא בקשת אישור לכך ממשד הפנים, כנדרש בחוק. התנהלות העירייה מנוגדת לדין והיא פוגעת ביכולתו של משרד הפנים לפקח על התנהלותה הכספית ולגלות משברים כספיים מבעוד מועד.

יו"ר הוועדה הממונה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי לא הובאו לידיעתו החריגות מהתקציב המאושר.

משרד מבקר המדינה מעיר ליו"ר הוועדה הממונה כי מתוקף תפקידו הוא אחראי לביצועם הראוי של התפקידים שהוטלו על העירייה בפקודת העיריות או בכל דין אחר⁶⁸ ועליו מוטלת האחריות להתנהלות העירייה על פי תקציב מאושר, בהתאם להוראות הפקודה.

בדוחות המעקב הרבעוניים של החשב המלווה לשנת 2014 לא ניתן הסבר לחריגה מהתקציב המאושר. עוד נמצא כי משרד הפנים לא התריע לפני העירייה על החריגה בתקציבה המאושר במהלך השנה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים ולחשב המלווה על שלא התריעו לפני הוועדה הממונה והעירייה על החריגות מתקציבה המאושר של העירייה, שהובאו בדוחותיה הרבעוניים. הדבר חמור במיוחד לנוכח המשברים הכספיים שהעירייה נקלעה אליהם בשנים האחרונות. על משרד הפנים לעקוב אחר התנהלותה הכספית של העירייה באופן שוטף ולבדוק את דיווחיה הרבעוניים ואת דיווחי החשב המלווה, על מנת לאתר חריגות וליקויים ולנקוט את הצעדים הנדרשים למניעת הישנותם של הליקויים.

רישום התחייבויות והוצאות בספרי העירייה

בדוח מבקר המדינה בנושא תכניות הבראה נקבע כי יש לראות בחומרה את תופעת "חובות המגירה"⁶⁹ בשלטון המקומי בישראל: "הצגה חלקית של ביצוע ההוצאות בספרי הרשויות המקומיות גורעת ממהימנותם ואינה משקפת את מצבן הכספי של הרשויות, והיא נועדה, בין היתר, להביא לידי "ייפוי דוחות" הרשות, שלא לפי הכללים החשבונאיים המקובלים וכללי מינהל תקין. תופעה זו פוגעת פגיעה ממשית ביכולת של משרד הפנים ושל הרשויות לגבש ולאשר תכנית הבראה שימה שתביא לידי איזון תקציבי של הרשות המקומית במסגרת לוחות הזמנים שנקבעו בה [הדגשה במקור]". בביקורת שערך משרד מבקר המדינה בשנת 2008 נמצא כי בעיריית טייבה לבדה הגיע סכום ההוצאות שלא נרשמו בספריה (חובות המגירה) לסביבות 85 מיליון ש"ח.

כללי הרישום והדיווח הכספיים של הרשויות המקומיות מבוססים בעיקר על תקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות), התשמ"ח-1988 (להלן - תקנות הנהלת החשבונות). על פי התקנות, "כל פעולה כספית של רשות מקומית תירשם עם היווצרותה בקצים ראשיים או ברישומי עזר [אותם תנהל הרשות המקומית]"⁷⁰ (להלן - ספרי הנהלת החשבונות). עוד נקבע בתקנות כי נתוני הנהלת החשבונות של רשויות מקומיות יירשמו ב"שיטת המזומנים המתוקנת", היינו "כל הוצאה שהתמורה בגינה נתקבלה ואושרה על ידי הרשות, אף אם טרם שולמה, או התחייבות שהגיע זמן פירעונה - תירשם בסעיף התקציבי המתאים בקובץ התקבולים והתשלומים", "כל הוצאה תירשם לחובת החשבון התקציבי המתאים ולזכות חשבון המוטב... הרישום בהנהלת החשבונות יעשה באופן שוטף, לפי סדר ביצוע הפעולות הכספיות, בסמוך לעשיית הפעולה"⁷¹.

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מינואר 2008⁷² פורסמו הנחיות לבקרת רישומן במועד של התחייבויות לספקים ולנותני שירותים (להלן - הנחיות לרישום התחייבויות). נקבע בו כי עיכוב ברישום חשבונות עבור שירותים או נכסים שקיבלו רשויות מקומיות עד לרישום פקודת התשלום גורם להצגה לא נכונה של הוצאות הרשות המקומית והתחייבויותיה (בחוזר הוגדרו חשבונות אלה כ"חשבונות מגירה"). כדי להתגבר על התופעה נקבע בחוזר כי על "הרשויות המקומיות לבצע את רישום הוצאה והתחייבות בסמוך ולא יאוחר משבועיים מיום קבלת הנכס או השירות. זאת ללא קשר למועד ביצוע התשלום עבור השירות... היה ותימצא עדות ברשות המקומית לכך שחשבונות ספקים/נותני שירותים - עבור רכישת נכסים, ביצוע עבודות או קבלת שירותים - לא תרשמה בהנהלת החשבונות תוך שבועיים מתאריך קבלת החשבונות ברשות המקומית, תיבחן המשך העסקתו של גזבר הרשות על-ידי הוועדה הבינמשרדית לבחינת פיטורי גזבר ברשויות מקומיות [הדגשה במקור]".

69 חשבונות שלא נרשמו בספרי הנהלת החשבונות בסכומן המלא בסמוך למועד קבלת השירות בגינן.

70 תקנה 5.

71 תקנות 8(ז), 9(ד), 9(ה).

72 חוזר מנכ"ל מספר 1/2008.



מספטמבר 2014 עד
סוף שנת 2015 לא
רשמה העירייה
ב"כרטיסי הספק" את
החשבוניות שקיבלה
מחברות ההסעה בגין
שירותים שנתנו לה...
יוצא אפוא
שב"כרטיסי הספק"
של חברות ההסעה
הייתה ההצגה שגויה
ולא שיקפה לאמתן
את התחייבויותיה של
העירייה

להלן ממצאים מן הביקורת הנוכחית על רישום חשבונות של ספקים ונותני שירותים לעיריית טיבה.

רישום הוצאות בגין הסעת תלמידים ועובדי הוראה

בשנת 2014 פרסמה עיריית טיבה מכרז פומבי להסעת תלמידים ועובדי הוראה למוסדות חינוך. במכרז זכו שלוש חברות, ואת מתן השירות לעירייה מכוח המכרז החלו בספטמבר 2014 (להלן - חברות ההסעה).

נמצא כי מדי חודש הגישו חברות ההסעה לעירייה חשבוניות הכוללות פירוט של ההסעות שביצעו. בהסכמי ההתקשרות שחתמה העירייה עם חברות ההסעה נקבע כי נציג העירייה יבדוק כל חשבונית תוך שמונה ימים מהגשתה ויאשרה, במלואה או בחלקה. נציג העירייה בדק את החשבוניות והעביר את תוצאות בדיקתו לגזבר העירייה. העירייה שילמה לחברות ההסעה תשלומים חלקיים בלבד בגין החשבוניות, בטענה שלא סיימה את בדיקתן, אך לא פנתה לחברות ההסעה בערעור על סכומי החשבוניות שהגישו לה.

נמצא כי מספטמבר 2014 עד סוף שנת 2015 לא רשמה העירייה ב"כרטיסי הספק" שבספרי הנהלת החשבונות שלה את החשבוניות שקיבלה מחברות ההסעה בגין שירותים שנתנו לה, כפי שמחייבות "תקנות הנהלת החשבונות והנחיות לרישום התחייבויות".

בכרטיסי חברות ההסעה לא רשמה העירייה אלא את התשלומים החלקיים ששילמה להן בתקופה זו, על חשבון החשבוניות שקיבלה. יוצא אפוא שב"כרטיסי הספק" של חברות ההסעה הייתה ההצגה שגויה ולא שיקפה לאמתן את התחייבויותיה של העירייה.

מן העירייה נמסר בדצמבר 2015 כי רישום החשבוניות התעכב בגלל הוספה של קווי הסעות חדשים על הקווים שפורטו בהסכמים שחתמה העירייה עם חברות ההסעה, שכן לקווים החדשים לא נקבעו תעריפים מוסכמים.

נמצא כי רק בדצמבר 2015 ובינואר 2016, במהלך הביקורת בעירייה, חתמה העירייה על נספחים להסכמי ההתקשרות עם שתי חברות הסעה מתוך השלוש שהסדירו את נושא הקווים החדשים. רק אז החלה העירייה לבדוק שוב את החשבוניות שהגישו החברות מספטמבר 2014, בין השאר על פי נספחים אלה. עוד נמצא כי עד מועד סיום הביקורת, בפברואר 2016, כשנה וחצי לאחר שהחלו חברות ההסעה לספק שירותים לעירייה, טרם השלימה העירייה את בדיקת החשבוניות שהגישו שלוש חברות ההסעה, וטרם רשמה בספרי הנהלת החשבונות את ההוצאה הנכונה בגין השירותים שקיבלה מהן.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לעירייה ולחשב המלווה, על העיכוב הרב והחריג בעדכון החוזים עם הספקים, בבדיקת החשבונות שקיבלה העירייה מחברות ההסעה וברישומן בספרי הנהלת החשבונות - בניגוד להוראות משרד הפנים ולכללים החשבונאים המחייבים. העירייה לא פעלה להשלמת בדיקתן של החשבונות ולרישומן לפני תום שנת התקציב 2014, משמע דוחותיה הכספיים לשנה זו, שהתבססו על רישומי הנהלת החשבונות שלה, לא שיקפו את מצבה הכספי.

על עיריית טייבה לפעול בהתאם לתקנות ולהנחיות משרד הפנים, ולבצע את רישום הוצאות והתחייבות שלה לא יאוחר משבועיים מיום קבלת השירות, ללא קשר למועד ביצוע התשלום עבור השירות. על משרד הפנים לבדוק את התנהלותן בנושא זה של הוועדה הממונה ושל העירייה, לרבות העיכוב הרב בבדיקת החשבונות וברישומן, שחורג בהרבה מהנחיות המשרד.

הפרשה בגין הוצאות ההסעה בדוחות הכספיים של העירייה

על פי הנחיות משרד הפנים⁷³, הרשויות המקומיות חייבות לרשום כל הוצאה שהתגבשה והוסכמה גם אם טרם שולמה. אם יש תביעות נגד הרשות או התחייבות על תנאי, על הרשות לתת לכך ביטוי כהוצאה מחד גיסא וכתחייבות מאידך גיסא, בגין הסכומים שהרשות סבורה שהיא עלולה להתחייב בהם.

בתקן חשבונאות ממשלתי של המוסד הישראלי לתקינה חשבונאית ממשלתית⁷⁴ (להלן - תקן בחשבונאות בנושא הפרשות) הוגדרה "הפרשה" כהתחייבות אשר עיתוי פירעונה או סכומה אינם ודאיים, ונקבע כי אחד התנאים להכרה בהפרשה הוא האפשרות לאומדן מהימן של סכום המחויבות. עוד נקבע כי הסכום המוכר כהפרשה צריך להיות האומדן הטוב ביותר של ההוצאה הנדרשת לסילוק המחויבות הקיימת במועד הדיווח.

73 מתוך "הנחיות להנהלת חשבונות דיווח כספי ברשויות המקומיות", דצמבר 2004, משרד הפנים.

74 תקן חשבונאות ממשלתי מספר 19 - הפרשות, התחייבויות תלויות ונכסים תלויים, מאי 2007. המוסד הישראלי לתקינה בחשבונאות ממשלתית עוסק בתקינה חשבונאית ממשלתית שוטפת, לשם שיפור הדיווח הכספי בממשלה. מתוקף עבודתו המוסד פועל במסגרת של ועדה מקצועית, העוסקת בכתיבת תקינה חשבונאית למגזר הממשלתי.

נמצא כי בדוחות הכספיים התקופתיים שלה רשמה העירייה "הפרשות" בגין הוצאות ההסעה לשלוש החברות, שכאמור לא נרשמו בספרי הנהלת החשבונות. עוד נמצא כי ה"הפרשות" שיקפו רק חלק מהחשבונות שלא נרשמו לאותן תקופות, אף שברשות העירייה היו כל החשבונות, וכאמור היא לא ערערה עליהן: בגין התקופה שמספטמבר 2014 עד סוף יוני 2015 הגישו חברות ההסעה לעיריית טיבה חשבונות בסכום 6.4 מיליון ש"ח, שלא נרשמו בכרטסות הספים, וההפרשה שרשמה העירייה בדוחותיה הכספיים לתקופה זו בגין השירותים שקיבלה משלוש החברות הייתה כ-2.8 מיליון ש"ח. עוד נמצא כי בספרי העירייה רשומה הפרשה נוספת בסך 517,000 ש"ח בגין ספק אחר, שלטענת העירייה נרשמה בשנת 2013 "בטעות" והעירייה לא מחקה אותה בשנת 2014 מאחר שידעה שההפרשה שרשמה בגין חברות ההסעה לא כיסתה את כל התחייבויותיה לתקופה שמספטמבר 2014 עד סוף יוני 2015. מכאן שסך ההפרשה שרשמה העירייה לתקופה זו היא כ-52% מסכום החשבונות שהוגשו לה על ידי שלוש חברות ההסעה.

יצוין כי ייחוס הפרשות שבוצעו בגין ספק אחד לספק אחר אינו תקין ואף פוגע ביכולת לקיים הליך ראוי של פיקוח ובקרה על ההפרשות שמפרישה העירייה. על פי תקן בחשבונאות בנושא הפרשות, ישות צריכה לתת גילוי בדבר ההפרשות שהפרישה בתקופת הדיווח ועל שינויים שהכניסה בהפרשות קיימות. מכאן ששינויים שמכניסה העירייה בהפרשות, לרבות שינוי בזהות הספק שלגביו מתייחסת ההפרשה צריכים להיות מוסדרים ולקבל ביטוי בצורה בהירה ומפורטת, דבר שעיריית טיבה לא עשתה.

נמצא כי גם העירייה עצמה הכירה בהפרשות החסר שביצעה בשנת 2014 ובמחצית 2015, וביקשה "לתקן" את רישומיה על ידי הגדלת ההפרשה ברבעון השלישי של שנת 2015. יצוין כי אילו נרשמה באותה שנה ההוצאה הנכונה בסעיף הסעות לשנת 2014, היה הדבר מגדיל את הגרעון השוטף לשנה זו, דבר שהיה משפיע בתורו על עמידת העירייה ביעדים שהתחייבה לעמוד בהם בתכנית ההבראה.

בתשובות החשב המלווה, מנכ"ל העירייה ורואה החשבון שמספק לעירייה שירותים חשבונאיים (להלן - רואה החשבון החיצוני של העירייה), נמסר כי ההפרשות בגין חברות ההסעה בשנת 2014 ובמחצית 2015 הסתכמו ב-4.2 מיליון ש"ח, המהווים 66% מסכום החשבונות שהוגשו. לטענתם, ההפרשה כוללת סכום נוסף שהופרש בגין שירותי הסעה של חברת הסעות אחרת, שסיפקה בעבר שירותים לעירייה. עוד נמסר כי הסטייה בין ההפרשות ובין האומדנים שנקבעו בשנת 2014 הייתה כ-1.3 מיליון ש"ח והיא קיבלה ביטוי בדוחות הכספיים של העירייה לשנת 2015.

משרד מבקר המדינה מעיר לחשב המלווה ולמנכ"ל העירייה כי ההפרשה שצוינה בתשובה כוללת סכום של 993,000 ש"ח שנרשם בגין שירותים שקיבלה העירייה מחברה אחרת, שנתנה לעירייה שירותים עד ספטמבר 2014, ועל כן סכום זה אינו כלול ביתרת ההפרשה בגין התקופה ספטמבר 2014 - יוני 2015. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי העירייה הפרישה הפרשה זו בגין הוצאות שלא נרשמו במועד בכרטיס הנהלת החשבונות של החברה, וכי במועד סיום הביקורת הייתה עדיין ההפרשה רשומה בספרי הנהלת החשבונות.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה על הפער הגדול בין ערכן האמתי של החשבונות שלא נרשמו בספרי הנהלת החשבונות שלה ובין ההפרשה שרשמה בדוחותיה הכספיים. על העירייה לסיים את בדיקת החשבונות של חברות ההסעה ולפעול לאלתר לרישום החשבונות המאושרות.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה ולחשב המלווה, על כך שדיווחיה הכספיים של העירייה לסוף שנת 2014 ולמחצית הראשונה של שנת 2015 לא שיקפו את מצבה הכספי באופן מלא. חוץ מחומרתו של הרישום החשבונאי החסר, הדבר פגע גם בפיקוח של משרד הפנים על מצבה הכספי של העירייה, לשם ניטור עמידתה באבני הדרך שנקבעו בהסדר ההבראה. יצוין כי במועד הביקורת טרם הכינה העירייה דוח כספי לשנת 2015, ולכן לא התאפשרה בדיקת רישומה של ההוצאה השנתית בסעיף הסעות לשנה זו.

בתשובת החשב המלווה למשרד מבקר המדינה נמסר כי בעקבות בדיקת החשבונות והתחשבות עם חברות ההסעה, קיבלה מהן העירייה זיכויים בסך מאות אלפי ש"ח, והרישומים בנושא ההסעות הוסדרו במלואם וקיבלו ביטוי בדוחות הכספיים לרבעונים השלישי והרביעי של שנת 2015⁷⁵. דברים דומים מסרו בתשובותיהם גם מנכ"ל העירייה ורואה החשבון החיצוני של העירייה.

הפרשות נוספות שרשמה העירייה בספריה

בביקורת על ספרי הנהלת החשבונות של העירייה נמצאו עוד שלושה מקרים שהעירייה לא רשמה בספריה חשבונות שקיבלה מספקים או מנותני שירותים, אלא הפרישה בגין חשבונות אלה הפרשות שנכללו בדוחותיה הכספיים. להלן פירוט:

75 תיקוני הרישומים בספרי הנהלת החשבונות של העירייה, שצוינו בתשובה, נעשו לאחר תום הביקורת.

הפרשה בגין חוב לרשות המים: עיריית טייבה לא רשמה בספרי הנהלת החשבונות שלה את דרישות התשלום בגין היטלי ההפקה שקיבלה מרשות המים לשנים 2013 ו-2014, בסך 35.4 מיליון ש"ח בקירוב. בספריה רשמה העירייה חלק בלבד מן ההוצאה התקופתית, על ידי עריכת הפרשה בגין תשלום היטלי הפקה בסך 22.5 מיליון ש"ח בלבד. כלומר הפרשה בסך כ-13 מיליון ש"ח בגין הפער האמור לא רשמה העירייה בספריה. יצוין כי העירייה ורשות המים חלוקות בעניין גובה החיוב, ומחלוקת זו נדונה בערכאות משפטיות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר החשב המלווה כי בסוף יוני 2016, כלומר לאחר תום הביקורת, אושר צירופה של עיריית טייבה לתאגיד מים וביוב (ראו בהמשך) ולכן עשויה לקטון היתרה לחובות היטלי ההפקה לשנים 2013 ו-2014, והעירייה סבורה כי ההפרשה שבוצעה בגין השנים 2013-2015 תכסה את החוב בגין השנים האלה.

הפרשה בגין חוב לחברת הגבייה א': עיריית טייבה חשדה כי חברת הגבייה א' גבתה ממנה חיובים ביתר (ראו להלן) ועקב כך לא שילמה לה חלק מהחשבונות שהגישה לה מחדש מרץ 2014. בכרטסת חברת הגבייה א' רשומים תשלומים ששילמה העירייה על חשבון החשבונות שטרם נרשמו, ולפיכך בסוף הרבעון השני של שנת 2015 הסתכם כרטיס הספק ביתרת חובה של כ-2.6 מיליון ש"ח. יצוין כי המחלוקת בין העירייה לבין חברת הגבייה נדונה בהליכים משפטיים. נמצא כי בספרי הנהלת החשבונות שלה לשנת 2014 כללה עיריית טייבה הפרשה בגין חשבונות שלא שולמו לחברת הגבייה א', שסכומן הכולל 939,000 ש"ח בלבד.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר החשב המלווה כי הנושא מטופל במישור המשפטי וכי "לדעת העירייה, על סמך התביעה המשפטית, שההפרשה שבוצעה מול יתרת החוב הקיימת יוחזרו לעירייה במלואם".

הפרשה בגין חוב לחברה לשירותי מחשוב: נמצא כי בספרי הנהלת החשבונות שלה לא רשמה עיריית טייבה רבות מן החשבונות שהגישה חברת מחשוב בגין שירותים שקיבלה. בכרטסת החברה נרשמו תשלומים ששילמה העירייה על חשבון החשבונות שטרם נרשמו ולפיכך, בסוף שנת 2014 הסתכם כרטיס הספק ביתרת חובה של 162 אלף ש"ח בקירוב ובסוף הרבעון השלישי של שנת 2015 הסתכם כרטיס הספק ביתרת חובה של 700,000 ש"ח בקירוב⁷⁶. עוד נמצא כי בספרי הנהלת החשבונות שלה לשנת 2014 כללה העירייה הפרשה על סך 350,000 ש"ח בגין החוב לחברה.

חישוב גובה ההפרשות

העירייה הפרישה בדוחותיה הכספיים, בגין התחייבויות לספקים, סכומים שלא התבססו על אומדן מהימן של סכום ההתחייבות, בניגוד לכללים החשבונאיים המקובלים ולכללי המינהל התקין

נמצא כי לא היה ברשות העירייה תיעוד של תחשיבי האומדן שערכה לצורך קביעת גובה ההפרשה בגין הוצאות ההסעות ובגין החובות לחברת הגבייה א' ולחברה לשירותי מחשוב. במהלך הביקורת, לבקשת צוות הביקורת, הכין רואה החשבון החיצוני של העירייה ניירות עבודה להסבר מרכיבי ההפרשות שרשמה העירייה בגין חברות ההסעה בלבד.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לעירייה על כך שהפרישה בדוחותיה הכספיים, בגין התחייבויות לספקים, סכומים שלא התבססו על אומדן מהימן של סכום ההתחייבות, בניגוד לכללים החשבונאיים המקובלים ולכללי המינהל התקין. הפרשה שאינה מבוססת על אומדן מהימן גורעת ממהימנותם של הדוחות הכספיים של העירייה.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה למשרד הפנים ולחשב המלווה על שלא פיקחו על הרישום החשבונאי של העירייה. הדבר מקבל משנה תוקף נוכח העובדה שהעירייה נקלעה פעמיים בעבר לחדלות פירעון, בין השאר מאחר שלא רשמה בזמן אמת חשבונות מספקים ומנותני שירותים בהיקפים גדולים.

יודגש כי משרד מבקר המדינה העיר בעבר למשרד הפנים⁷⁷ שעליו לפעול למיגור התופעה הקרויה "חובות מגירה", בין השאר לאחר שנמצאו ליקויים בנושא זה גם בעיריית טייבה. על משרד הפנים, כגוף הנושא באחריות המיניסטרילית לתפקודו התקין של השלטון המקומי, לפעול ביתר שאת מול הרשויות המקומיות בכלל ומול עיריית טייבה בפרט, כדי שלא יישנה הליקוי החמור.

מתן גילוי להפרשות בדיווחי החשב המלווה

במדריך לחשב המלווה נקבע כי עליו להגיש למשרד הפנים דוח חודשי ודוח רבעוני ולהציג בהם, בין השאר, מידע על קשיים שנתקל בהם בביצוע עבודתו ברשות והתקדמות בהסדרים תקופתיים עם גופים מוסדיים. בדוח הרבעוני החשב המלווה נדרש להציג גם נתונים כספיים על ביצוע תקציב הרשות המקומית ולהתייחס גם להפרשות ולהוצאות חד-פעמיות שביצעה הרשות.

נמצא כי בדוחות המעקב הרבעוניים של החשב המלווה לתקופה שמספטמבר 2014 עד יוני 2015 הוא לא התייחס לכך שהעירייה לא רשמה בספרי הנהלת החשבונות ולא שילמה את מלוא החשבונות שהועברו לה מספקים שונים, ולא התייחס להפרשות שרשמה העירייה בספריה.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לחשב המלווה, על שלא כלל בדוחותיו התקופתיים למשרד הפנים מידע על הפרשות-החסר שרשמה העירייה בדוחותיה הכספיים, בגין אי-רישומן של מלוא ההוצאות, ועל שלא התריע כי ההפרשות שרשמה העירייה בגין החוב לרשות המים ובגין ההסעות נפלו בהרבה מן הסכומים בדרישות התשלום שקיבלה בפועל.

החשב המלווה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי אינו אחראי למערכת הנהלת החשבונות של העירייה, וכי בדוח המעקב שהכין לגבי נובמבר 2015⁷⁸ צוין כי "יש לבחון את ההפרשות שעורכת הרשות בדוחות הכספיים".

משרד מבקר המדינה מעיר לחשב המלווה כי פעל בניגוד להנחיות שבמדריך לחשב המלווה כשלא התייחס בדיווחיו הרבעוניים למשרד הפנים להפרשות שרשמה העירייה, גם אם לדעתו שיקף סכום ההפרשות את גובה ההוצאה הנדרשת בדוחות. לדעת משרד מבקר המדינה, כיוון שהדוחות שהחשב המלווה מכין למשרד הפנים מבוססים על הרישומים במערכת הנהלת החשבונות של העירייה, עליו לוודא את מהימנות הרישומים ואת רישומם לפי העקרונות שנקבעו בכל דין ולפי כללי החשבונאות המקובלים. יצוין כי בסופו של דבר הגדילה העירייה את ההפרשה וקיבלה זיכויים מחברות ההסעה, ולטענתה משום כך משקף סכום ההוצאה שרשמה את ערך ההתחייבות כלפי החברות.

מתן גילוי להפרשות שעשתה העירייה בדוח הכספי המבוקר

על פי הנחיות משרד הפנים, רואה החשבון, המבקר מטעם משרד הפנים חשבונות ברשויות המקומיות, חייב לכלול בדוח הכספי ביאור ל"הפרשות" שרשמה העירייה בספריה, והביאור צריך לספק מידע מלא בסוגיה ולהיות מנוסח בפירוט, בבהירות ובמקצועיות.

בדוחות הכספיים המבוקרים של העירייה לשנת 2013, בניגוד להנחיות משרד הפנים, לא נכלל ביאור להפרשה שרשמה העירייה בגין החוב לרשות המים, לא מידע על הערר על גובה חיובה בהיטלי ההפקה שהגישה העירייה לבית הדין לענייני מים, ולא על המשא ומתן בעניין זה שמנהלת העירייה עם רשות המים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד הפנים כי בעת עריכת הדוחות הכספיים לשנת 2013 הוסדר החוב עם רשות המים, הסתיים הליך הערעור על החוב ובספרים נרשמה הפרשה בהתאם, ולכן לא נמצא לנכון לכלול ביאור בדוחות הכספיים. עוד מסר משרד הפנים כי במועד החתימה על הדוחות הכספיים לא היו בנושא הליך ערר או מחלוקת.


**הממצאים שהובאו
 לעיל מלמדים
 שהמידע שהיה
 ברשות משרד הפנים
 לא שיקף במלואו את
 מצבה הכספי של
 העירייה, לרבות
 המידע הקשור
 בתחשיב הגירעון
 השוטף והגירעון
 המצטבר שלה**

רואה החשבון שביקר את הדוח הכספי של העירייה לשנת 2013 מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, ביולי 2016, כי בעת הביקורת לא הובא לידיעתו מידע על חיובים בהיטלי ההפקה שקיבלה העירייה מרשות המים לשנת 2013 ולא הובא לידיעתו כי הוגש ערר על החיובים. עוד מסר כי בספרי העירייה נרשמה הפרשה בסך 10 מיליון ש"ח על פי אומדן העירייה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי בניגוד לתשובתו, בעת הכנת הדוחות הכספיים לשנת 2013 לא הוסדר החוב עם רשות המים לשנת 2013 אלא הוסדר עד שנת 2012 בלבד; כי לא הסתיים הערר שהגישה העירייה לבית הדין לענייני מים בעניין דרישת התשלום של היטל ההפקה לשנת 2013; וכי העירייה ורשות המים לא הגיעו להסכמה בעניין תשלום ההיטל.

רואה החשבון שביקר את הדוח הכספי של העירייה לשנת 2014 כלל בדוח שהכין, בביאור על התחייבויותיה התלויות של העירייה, גילוי בדבר הפער בין חובה של העירייה לרשות המים ובין גובה הפרשה שרשמה העירייה בספרי הנהלת החשבונות. רואה החשבון כלל בחוות דעתו הסתייגות מן הדוחות וציין כי השפעת המחלוקת בין העירייה ובין רשות המים על הגרעון הנצבר של העירייה מסתכמת בכ-13 מיליון ש"ח.

עוד נמצא כי בניגוד להנחיות משרד הפנים, בדוחות הכספיים המבוקרים של העירייה לשנת 2014 לא נכלל ביאור ולא ניתן גילוי בדבר הפרשות שרשמה העירייה בגין ההתחייבויות לחברות ההסעה, לחברת הגבייה א' ולחברה לשירותי מחשוב.

לדעת משרד מבקר המדינה, אי מתן הגילוי בדבר הפרשות שרשמה העירייה בדוחותיה הכספיים המבוקרים לשנים 2013 ו-2014 מונע מן הגורמים השונים הנסמכים על דוחות אלה תמונה מלאה של מצבה הכספי של העירייה.



בדיקת עמידתה של העירייה ביעדים ובאבני הדרך שנקבעו בהסכם ההבראה אמורה להתבסס על מידע כספי ותקציבי שלם ואמין. הממצאים שהובאו לעיל מלמדים שהמידע שהיה ברשות משרד הפנים לא שיקף במלואו את מצבה הכספי של העירייה, לרבות המידע הקשור בתחשיב הגירעון השוטף והגירעון המצטבר שלה. על משרד הפנים לנקוט משנה זהירות בעת הסתמכותו על הנתונים הכספיים הלא-מבוקרים שמעבירה העירייה נוכח מהימנותם הפחותה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על העירייה להימנע ככל האפשר מרישום הוצאות בצורת הפרשות ולייחדו למקרים חריגים בלבד. על העירייה לערוך את דיווחיה החשבונאיים כך שישקפו את מלוא התחייבויותיה הכספיות, כדרוש על פי סדרי הרישום החשבונאי.

ביקורת משרד הפנים על חשבונות העירייה

משרד הפנים מקיים ברשויות המקומיות מערכת של ביקורת חשבונות וביקורת מינהלית, שתכליתה איתור ליקויים וחריגות מן הכללים המחייבים, כדי שיתוקנו וכדי שיינקטו הצעדים הנחוצים להבטיח שלא יישנו. הביקורת החשבונאית מעלה את רמת העדכניות של הנתונים הכספיים ברשויות המקומיות, את אמינותם ואת זמינותם. מטרה חשובה אחרת של הביקורת היא העמדת מידע ונתונים לרשות מקבלי ההחלטות בגופים המבוקרים ובמשרדי הממשלה, לרבות משרד הפנים, כאמצעים מסייעים ותומכי החלטה.

בפקודת הערירות נקבע כי שר הפנים רשאי למנות לעירייה רואה חשבון מטעמו, שיבקר את הדוחות הכספיים, כולם או חלקם⁷⁹. לפיכך קבע שר הפנים כי הדוחות הכספיים השנתיים של הרשויות המקומיות יבוקרו, והדוחות הכספיים החצי-שנתיים יסקרו בידי רואי חשבון שימנה לשם כך משרד הפנים.

משרד הפנים עורך ברשויות המקומיות ביקורת חשבונות באמצעות רואי חשבון שהוא ממנה. כל אחד מרואי החשבון מגיש מדי שנה לאגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות שבמשרד הפנים ארבעה דוחות עיקריים על הרשות המקומית שבדק: (א) דוח כספי שנתי מבוקר; (ב) דוח ביקורת מפורט על התנהלות הרשות; (ג) דוח כספי חצי-שנתי מסוקר; (ד) דוח מדדי ביצוע⁸⁰.

לפני מועד ביקורת החשבונות השנתית ברשויות המקומיות, משרד הפנים מפרסם חוברת "הנחיות מקצועיות לרואה חשבון, ביקורת חשבונות ברשויות המקומיות" (להלן - הנחיות משרד הפנים), ובה הנחיות מקצועיות ונהלים שרואי החשבון שהוא ממנה אמורים לערוך על פיהם את הביקורת ברשויות המקומיות.

ביקורת על הדוחות הכספיים

פיקוחו של משרד הפנים על פעילותן הכספית של הרשויות המקומיות מתבסס בעיקר על הדוחות הכספיים שלהן. על סמך נתוניהם מוחלטים, בין השאר, אישור תקציביהן, מינוי חשב מלווה, פיזור מועצה נבחרת והקצאת מענקים. לכן חשוב מאוד

79 סעיף 219ב(ב) לפקודה.

80 דוח המתבסס על הנתונים הכספיים שבדוח הכספי השנתי ונתונים אחרים הנאספים ממחלקות שונות ברשות המקומית בידי רואי החשבון.

משרד הפנים ביקר
את הדוחות הכספיים
השנתיים של עיריית
טייבה לשנים
2009-2014, אך הם
הוכנו באיחור רב:
קצתם הוכנו יותר
משנתיים וחצי לאחר
סוף שנת הכספים

שהדוחות ישקפו נאמנה את מצבן הכספי של הרשויות המקומיות ויציגו אותו באופן בהיר ושיטתי, סמוך ככל האפשר לביצוע הפעולות.

1. בחוזר מנכ"ל משרד הפנים ממרץ 2008⁸¹ הובא כי "הנהלת משרד הפנים מייחסת חשיבות רבה לסיום עבודת הביקורת [על הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות] במועד כמתחייב מהוראות החוק וההנחיות".

בהנחיות משרד הפנים נקבע כי רואי החשבון שמונו לבקר את הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות לשנים 2009-2014 יגישו למשרד הפנים את הדוח הכספי המבוקר עד 30 ביוני בשנה שאחרי שנת הדוח. עוד נקבע כי "הגשת הדוחות בלוחות הזמנים כפי שנקבעו מהווה את אחד מהתנאים החשובים להשגת מטרות הביקורת".

נמצא כי משרד הפנים ביקר את הדוחות הכספיים השנתיים של עיריית טייבה לשנים 2009-2014, אך הם הוכנו באיחור רב: קצתם הוכנו יותר משנתיים וחצי לאחר סוף שנת הכספים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד הפנים כי האיחור בהגשת הדוחות הכספיים המבוקרים לשנים 2009-2013 הוא מקרה יוצא דופן, שנבע מהקפאת ההליכים נגד העירייה עד אוקטובר 2013 ומאי-שיתוף פעולה של העירייה עם הביקורת בשלבים ההתחלתיים שלה.

2. **דוח כספי מבוקר לשנת 2014:** על פי הנחיות משרד הפנים לשנת 2014, את הדוח הכספי השנתי המבוקר של הרשות המקומית לאותה שנה "יש להגיש למעייין⁸² עד ליום 15.5.2015 ולמשרד הפנים, לאחר אישור המעייין, עד ליום 30.6.2015".

בתכנית הפיתוח וההעצמה מפברואר 2014 נקבע כי "רואה החשבון שימונה על ידי משרד הפנים לבקר יבדוק את הדוחות הכספיים של העירייה אחת לשנה".

נמצא כי את רואה החשבון שביקר את הדוח הכספי של עיריית טייבה לשנת 2014 לא מינה משרד הפנים אלא בסוף מאי 2015, כלומר במועד מאוחר מן המועד שקבע להעברת הדוח למעייין. עוד נמצא כי בתום הביקורת, בפברואר 2016, הועבר הדוח המבוקר למעייין וטרם אושר. ממשרד הפנים נמסר בנובמבר 2015 כי העיכוב בביקורת הדוחות הכספיים של העירייה לשנת 2014 נגרם עקב העיכוב בהשלמת הביקורת על הדוחות הכספיים לשנת 2013.

הדוח הכספי המבוקר של העירייה לשנת 2014 פורסם ביוני 2016, לאחר תום הביקורת.

81 חוזר מנכ"ל מספר 2/2008.

82 המעיינים מועסקים על ידי אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות שבמשרד הפנים ומשמשים חוליית קשר מקצועית בין האגף ובין רואי החשבון העורכים את הביקורת ברשויות המקומיות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי הכנת דוחות כספיים במועדם חשובה במיוחד בעירייה כמו עיריית טייבה, הנמצאת בעיצומה של תכנית הבראה. היעדר נתונים מבוקרים ואמינים על ההתנהלות הכספית של העירייה עלול לפגוע ביכולת לבדוק את מצבה הכספי האמתי של הרשות ואת עמידתה באבני הדרך שנקבעו בתכנית הבראה.

3. **דוחות כספיים חצי-שנתיים:** מטרתיהם העיקריות של דוחות כספיים חצי-שנתיים (הנכונים ל-30 ביוני של שנת התקציב) הן: שיקוף מימושם של התקציבים בתקופה המדווחת ושיקוף מצבה הכספי של הרשות ליום הדיווח; חיזוי התוצאות הצפויות בדוח השנתי; איתור מוקדם של נקודות מפנה בתוצאות הכספיות ובנזילות של הגוף המדווח.

לפי הנחיות משרד הפנים, רואי החשבון שמונו בידיו לערוך את ביקורת החשבונות ברשויות המקומיות לשנים 2011-2014 נדרשו לסקור את הדוחות הכספיים החצי-שנתיים ולהגישם למשרד הפנים עד 31 באוגוסט של אותה השנה.

נמצא כי רואי החשבון שמינה משרד הפנים לבקר את הדוחות הכספיים של עיריית טייבה לשנים 2009-2014 לא סקרו את הדוחות הכספיים החצי-שנתיים של העירייה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי היעדר דוחות כספיים חצי-שנתיים סקורים עלול לפגוע ביכולתו של משרד הפנים לנטר את התנהלותה הכספית של העירייה סמוך למועד ביצעו הפעולות, לפקח עליה ולאחר מוקדם ככל האפשר חריגות וליקויים בניהול הכספי שלה.



משברים כספיים, כפי שהתחוללו בעיריית טייבה, מסכנים את יכולתה של רשות מקומית למלא את תפקידיה, ועלולים לפגוע בכושרה לספק שירותים מהותיים לתושבים ובזכויות עובדיה. מכאן חשיבותם הרבה של פיקוח ובקרה הדוקים ובזמן אמת על ענייני הכספים של הרשויות המקומיות, שיאפשרו איתור מוקדם ככל האפשר של משברים כספיים. העיכובים בהשלמת הדוחות הכספיים המבוקרים של עיריית טייבה ופרסומם באיחור רב מעוררים חשש שבידי הגורמים המקצועיים במשרד הפנים והגורמים הממשלתיים האחרים לא היה מידע מבוקר, עדכני ומהימן על מצבה של העירייה. בהיעדר דוחות כספיים מבוקרים, המשתמשים בדוחות נאלצים להסתמך על נתונים שמפרסמת העירייה, נתונים שלא בוקרו ועל כן מהימנותם פחותה. מכאן מתעורר החשש שבהיעדרו של מידע כזה, הגורמים המופקדים על ניהול העירייה ועל בקרת התנהלותה הכספית יקבלו החלטות שאינן מיטביות. הדבר מקבל משנה תוקף בהקשר של עיריית טייבה.

ביקורת משרד הפנים על פעילות העירייה

על פי הנחיות משרד הפנים, רואה החשבון שהוא ממנה לבקרת הדוחות הכספיים של רשות מקומית נדרש לערוך גם דוח ביקורת מפורט, הכולל נושאים קבועים שנבדקים מדי שנה ומהווים ביקורת תומכת לדוח הכספי המבוקר, ומשרד הפנים קובע מדי שנה גם נושאים נוספים שנבדקים באופן מורחב. דוח ביקורת מפורט כולל בין השאר: נתונים כלליים על הרשות המקומית, הממצאים העיקריים שהועלו בביקורת, מעקב אחר תיקון ליקויים שהועלו בביקורת קודמות, וממצאים שהועלו בביקורת על נושאים מיוחדים שנבדקו באותה שנה, כמו התקציב הרגיל, שכר עובדים בכירים ועובדים סטטוטוריים, יתרות חוב נבחרים ועובדים, מערך הגבייה, התקציב הבלתי רגיל, ועוד.

דוח הביקורת המפורט הוא חלק בלתי נפרד ממכלול הדוחות שאמור להגיש רואה החשבון המבקר, ועליו להגישו למשרד הפנים עם הדוח הכספי המבוקר ובאותם מועדים.

בהנחיות משרד הפנים לשנת 2014 נקבע כי "אחד מנושאי הביקורת החשובים ביותר הינו המעקב אחר תיקון הליקויים שהועלו בביקורות קודמות. התייחסות הרשות המקומית להערות הביקורת וההיענות לתיקון הליקויים הינם מהסממנים הבולטים לאפקטיביות הביקורת ולדרך התנהלותה של הרשות המקומית מבחינת המינהל התקיין". עוד נקבע כי רואה החשבון שמונה לבקר את הרשות המקומית יבדוק אם תוקנו בפעילותה של הרשות הליקויים שצוינו בדוחות ביקורת קודמים, יציין בדוח הביקורת המפורט את רשימת הליקויים, וירשום מעקב אחר תיקונם בידי הרשות המקומית (ליקויים שתוקנו, שלא תוקנו או שתוקנו חלקית).

בשנים 2009-2013 לא הוכנו דוחות ביקורת מפורטים על התנהלותה של עיריית טייבה ולא נערך מעקב אחר תיקון ליקויים בה, כנהוג ברשויות מקומיות אחרות. עוד נמצא כי בשנים האחרונות לא ערך משרד הפנים ביקורת יזומה אחרת בנושאים מיוחדים הרלוונטיים לעיריית טייבה, ולא קיים כל מעקב אחר תיקון ליקויים שצוינו בדוחות הכספיים המבוקרים. לדעת משרד מבקר המדינה, בהיעדר דוחות ביקורת מפורטים על התנהלות העירייה היה על משרד הפנים לקבוע הליך מסודר אחר למעקב אחר תיקון ליקויים שצוינו בביקורת הדוחות הכספיים שלה.

משרד הפנים מסר לצוות הביקורת בנובמבר 2015 כי רואה החשבון שמינה משרד הפנים לבקר את הדוחות הכספיים לשנת 2014 מכין במקביל דוח ביקורת מפורט לאותה שנה.

במועד סיום הביקורת, פברואר 2016, טרם הוכן דוח ביקורת מפורט לעיריית טייבה לשנת 2014. משרד הפנים מסר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2016 כי רואה החשבון הכין את הדוח, וכי משרד הפנים אישר אותו.

משרד מבקר המדינה העיר בחומרה למשרד הפנים כי במשך שנים רבות לא הוכנו דוחות ביקורת מפורטים על התנהלות העירייה ועל היעדר ביקורת מנהלית שוטפת אחרת בעירייה, לרבות מעקב אחר תיקון ליקויים. הדברים מעוררים חשש לפגיעה במאמצי הממשלה להבראת העיר ולהעלתה למסלול של התנהלות תקינה. לאור מצבה הייחודי של עיריית טייבה והבעיות הכספיות והניהוליות הקשות שהתמודדה עמן בשנים האחרונות, על משרד הפנים להפעיל בהקדם ביקורת תקופתית וסדירה על התנהלותה של העירייה ולקיים הליך מוסדר של מעקב אחר תיקון ליקויים, הליכים שבכוחם לשמש בידי משרד הפנים ובידי משרדי ממשלה אחרים ככלי ניהולי יעיל בהליך ההעצמה וההבראה של העירייה.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי חרף כל מאמציו לא נערכו דוחות ביקורת מפורטים ולא נסקרו הדוחות הכספיים החצי-שנתיים, וזאת בשל הקפאת ההליכים נגד העירייה עד אוקטובר 2013, משום שברשות לא כיהנו בעלי תפקידים מרכזיים ובשל אי-שיתוף פעולה של העירייה עם הביקורת בשלביה ההתחלתיים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי במועד עריכת הביקורת כבר עברו כשנתיים מסיומה של הקפאת ההליכים וממינוי ועדה ממונה לניהול ענייני העירייה. בתקופה זו הכין המשרד דוחות כספיים מבוקרים לעירייה, גם אם באיחור, אך לא דאג לסקירת הדוחות הכספיים החצי-שנתיים של העירייה ולהכנת דוחות ביקורת מפורטים על התנהלותה.



בשנים 2009-2014
גדלו ב-71% חובות
המגיעים לעירייה בגין
ארנונה, אגרות
והיטלים אחרים. בסוף
שנת 2014 הסתכמו
יתרות החייבים ב-379
מיליון ש"ח בקירוב,
סכום הגדול פי שניים
ביותר מתקציב
העירייה

טיפול בגביית חובותיהם של תושבים והפעלתה של חברת גבייה

המקורות הראשיים להכנסותיהן העצמיות של הרשויות המקומיות הם תשלומי חובה המגיעים להן על פי כל דין. הרשויות מוסמכות להטיל מס ארנונה⁸³ בגין נכסים בתחומן ולחייב את תושביהן, באמצעות התקנת חוקי עזר, בתשלום אגרות, היטלים ודמי השתתפות⁸⁴ או תשלומי חובה אחרים, תמורת השירותים שהן מספקות, בין שנועדו לציבור כולו ובין שנועדו לחלקו.

רשות מקומית שאינה עושה די לגבייתם של תשלומי חובה המגיעים לה פוגעת למעשה בהכנסותיה ובשירותים שבכוחה לספק לתושביה - בהיקפם ובאיכותם.

חשבון החייבים בעיריית טייבה

מנתוני הדוחות הכספיים המבוקרים של עיריית טייבה עולה כי בשנים 2009-2014 גדלו ב-71% חובות המגיעים לה בגין ארנונה, אגרות והיטלים אחרים. בסוף שנת 2014 הסתכמו יתרות החייבים ב-379 מיליון ש"ח בקירוב⁸⁵, סכום הגדול פי שניים ויותר מתקציב העירייה כולו לאותה שנה. יתרת החובות שגילם עלה על שלוש שנים הייתה כ-250 מיליון ש"ח בסוף 2012, כ-280 מיליון ש"ח בסוף 2013 וכ-281 מיליון ש"ח בסוף 2014. יתרת החובות בגין ארנונה בלבד שגילם יותר משבע שנים עמדה בסוף שנת 2014 על 151 מיליון ש"ח בקירוב.

על פי נתוני מחלקת הגבייה בעירייה, חובם של 18 חייבים עולה על מיליון ש"ח כל אחד; יתרת החוב הכוללת של חייבים אלה מסתכמת ב-43 מיליון ש"ח בקירוב. סכום חובם של 74 חייבים עולה על 500,000 ש"ח כל אחד, ויתרת חובם יחד

83 מס שמטילות הרשויות המקומיות על המחזיקים בנכסים בתחומן, שנקבע לפי ייעוד השימוש בנכסים, שטחם ומיקומם. על פי ההגדרה בפסיקה, מס הוא תשלום כפוי שמטילה רשות ציבורית, שאין כל זיקה בינו ובין שירות כלשהו הניתן למשלם המס. מתוך, ע"א 154/83 שופרסל בע"מ נ' איגוד ערים רמת גן, פ"ד לז(4) 403 (1983). ע"א 620/82 מועצת עיריית הרצליה נ' רשף, פ"ד לז(4) 57 (1983).

84 סעיף 251 לפקודת העיריות. "הלכה מקובלת היא כי המושגים 'אגרה', 'היטל', 'דמי השתתפות' בהוראת סעיף 251(1) לפקודת העיריות... כוונתם אינה למס, אלא לתשלומי חובה המשתלמים מתוך זיקה לשירות שהרשות מגישה לאזרח". שיטת ההיטל ברשויות המקומיות מבוססת על חישוב כלל העלויות הצפויות לגבי סוג התשתית הרלוונטי בתחומי הרשות המקומית, ואין היא מקיימת זיקה של מימון בין שיעור ההיטל ובין העלות המדיית של התשתית הספציפית. מתוך ע"א 889/01 עיריית ירושלים נ' אל עמי יזום השקעות ובניה בע"מ, נז(1) 340 (2002) וע"א 1711/02 עיריית חולון נ' ארגון הקבלנים והבונים חולון, נח(5) 933 (2004).

85 בסוף שנת 2009 הסתכמו יתרות החייבים ב-221 מיליון ש"ח בקירוב; בשנת 2010 ב-264 מיליון ש"ח בקירוב; בשנת 2011 ב-249 מיליון ש"ח בקירוב; בשנת 2012 ב-347 מיליון ש"ח בקירוב; ובשנת 2013 ב-381 מיליון ש"ח בקירוב.

מסתכמת ב-80 מיליון ש"ח; ויש 288 חייבים שסכום חובם עולה על 250,000 ש"ח כל אחד, יתרת החוב הכוללת שלהם כ-153 מיליון ש"ח.

שיעורי גבייה

מנתוני הדוחות הכספיים המבוקרים של עיריית טייבה לשנים 2010-2013 עולה כי שיעור הגבייה מחייבים⁸⁶ (לרבות יתרות משנים קודמות) היה בשנים אלה 10.9%-12.1% בלבד. על פי הדוח הכספי המבוקר לשנת 2014, שיעור הגבייה מחייבים בשנה זו היה 14.2%.

משנת 2010 עד שנת 2014 חל גידול בשיעור הגבייה השוטפת של החובות השנתיים בארנונה ובמים (להלן – שיעור הגבייה השנתי). שיעור הגבייה מחובות ארנונה ומים שהיו בפיגור (משנים קודמות) עלה באחוזים ספורים בלבד והיה נמוך יחסית לגבייה השוטפת. ראו להלן בלוח 1.

בשנת 2013 גבתה העירייה בגין ארנונה (משוטף ופיגורים) חובות בסך 26.2 מיליון ש"ח בקירוב, שהיוו כ-9.6% מסך כל חיובי הארנונה נטו⁸⁷ באותה שנה (להלן - שיעור הגבייה המשוקלל). בדוח של משרד מבקר המדינה משנת 2014⁸⁸ נמצא כי בשנת 2012 נמנו 20 רשויות מקומיות, מתוך 252 רשויות מקומיות שנבדקו (כ-8%), ששיעור הגבייה המשוקלל שלהן בגין ארנונה לא עלה על 10%. יצוין כי בשנת 2014 עלה שיעור הגבייה המשוקלל של עיריית טייבה ל-11.5%⁸⁹.

לוח 1: התפלגות החיובים השנתיים בארנונה ומים, שיעורי הגבייה השוטפת ושיעורי הגבייה של חובות בפיגור, בשנים 2010-2014


2014	2013	2012	2011	2010	
כ-39	כ-33	כ-30	כ-29	כ-29	חיוב שנתי בגין ארנונה* (במיליוני ש"ח)
כ-46%	כ-41%	כ-36.5%	כ-33.2%	כ-29.6%	שיעור הגבייה השנתי בגין ארנונה
כ-10.2%	כ-9.2%	כ-8.9%	כ-6.3%	כ-6.5%	שיעור הגבייה מחובות ארנונה בפיגור**

86 בגין ארנונה, אגרות, היטלים וכדומה.

87 יתרת החוב לתחילת השנה בתוספת החיוב בשנה השוטפת ובניכוי פטורים, שחרורים והנחות.

88 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2014), בפרק "ארנונה ברשויות המקומיות - הטלה, הנחות והסדרת הגבייה".

89 מתוך הדוח הכספי המבוקר של העירייה לשנת 2014 שפורסם לאחר תום הביקורת.



 ההיקף הגדול של החובות לעירייה ואחזי הגבייה הנמוכים, במיוחד חובות שבפיגור, משקפים תמונה עגומה ומדאיגה של טיפול העירייה בחובות שאינם משולמים לה, ומעוררים חשש שהטיפול בחובות אלה לוקה בחסר

2014	2013	2012	2011	2010	
כ-15%	כ-14%	כ-14%	כ-13%	כ-12%	חיוב שנתי בגין מים (במיליוני ש"ח)
כ-52.5%	כ-47%	כ-44.6%	כ-36.9%	כ-39%	שיעור גבייה שנתי בגין מים
כ-22.2%	כ-21.3%	כ-20%	כ-14%	כ-12.8%	שיעור הגבייה מחובות מים בפיגור

* אחרי הפחתת הנחות, פטורים זיכויים ומחיקת חובות.
 ** יתרות שאינן מהשנה השוטפת, בניכוי חובות מסופקים, הנחות, מחיקות, זיכויים ופטורים.



משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את ההיקף הגדול של החובות לעירייה ואת אחזי הגבייה הנמוכים, במיוחד חובות שבפיגור, המשקפים תמונה עגומה ומדאיגה של טיפול העירייה בחובות שאינם משולמים לה, ומעוררים חשש שהטיפול בחובות אלה לוקה בחסר. משרד מבקר המדינה מדגיש לפני העירייה את החשיבות שבהרחבת הגבייה לשם שיפור יכולתה לספק לתושביה שירותים ברמה ובאיכות גבוהים מאלה הניתנים כיום. הזרמת משאבים ממלכתיים אינה יכולה לשמש לאורך זמן כפתרון למצוקתה הכספית של העירייה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי עליה לפעול למיזון החובות ולקבוע סדרי עדיפויות בנקיטת הליכי גבייה, כדי להגביר את הגבייה ולצמצם את יתרות החייבים, המסתכמות במאות מיליוני ש"ח. במקביל עליה לאתר את החובות שאינם ניתנים לגבייה ולפעול למחיקתם על פי הקבוע בפקודה.

פעולות הגבייה והאכיפה בעיריית טיבה

מחלקת הגבייה בעיריית טיבה מופקדת על ניהול המידע בנושא המסים העירוניים (לרבות ארנונה, אגרות והיטלים בגין מים וביוב) ועוסקת בקשת של פעילויות לשם גביית מיסים אלה, כגון: הפקת חיובים לתושבים, מדידת צריכת המים, קבלת קהל וטיפול בפניות תושבים בנושאי הגבייה, קבלת תשלומי חייבים, והפעלת חברה לאכיפת תשלום מסים על סרבני תשלום. המחלקה עוסקת גם בהכנת המסמכים הנדרשים לשם דיון בבקשותיהם של חייבים להנחות בארנונה ולמחיקת חובות. המידע במחלקת הגבייה מנוהל באמצעות מערכת מידע ממוחשבת (להלן - מערכת הגבייה).

פקודת העיריות מעניקה לעירייה סמכויות לאכיפה מינהלית של חובות בארנונה ובמים, נוסף על זכותה של העירייה לתבוע בבית המשפט תשלום חובות המגיעים לה, בתביעה אזרחית רגילה⁹⁰. במרץ 2000 החיל שר האוצר את הוראותיה של פקודת המסים (גבייה) גם על תשלומי חובה עירוניים המגיעים לרשות המקומית על פי דין, פקודה המקנה לעירייה סמכויות רחבות ממה שמקנה פקודת העיריות⁹¹.

בית המשפט העליון, בפסק דין מיום 20.6.10⁹², קבע כי "מאפיין מרכזי של הסדרי הגבייה המינהליים... הוא העובדה שמדובר בהסדר הנותן לרשות את הכוח לפעול לגביית חוב, וזאת מבלי שהחוב יאושר קודם לכן בפסק דין של בית משפט... הסדר הגבייה המינהלי מעניק לרשות סמכויות שונות המסייעות לה לפעול לגביית חובה".

בדצמבר 2012 פרסם משרד הפנים "נוהל מחיקת חובות לרשות המקומית" (להלן - נהל מחיקת חובות)⁹³. על פי הנהל, על מועצת הרשות המקומית לקבוע בהחלטת מועצה כללים להליכי גבייה שיש לנקוט ביחס לחובות שונים (לפי סוג החוב, היקפו וכיו"ב). בטרם קבלת החלטה כאמור, תונח לפני המועצה חוות דעתם בנושא של הגזבר ושל היועץ המשפטי.

נמצא כי עד למועד סיום הביקורת לא פעלה העירייה לקביעת כללים להליכי גבייה שיש לנקוט ביחס לחובות שונים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי עליה לקבוע בהחלטת מועצה כללים להליכי גבייה שיש לנקוט ביחס לחובות שונים, כנדרש בנוהל מחיקת חובות. קביעת הכללים תסייע בפעילות תקינה ויעילה למיצוי גבייתם של החובות לסוגיהם.

התקשרות עם חברות גבייה

רשויות מקומיות רבות מעסיקות חברות גבייה פרטיות שיבצעו עבורן פעולות הקשורות בגבייה של מסי העירייה ותשלומי חובה אחרים. העסקת חברות גבייה נועדה, בין השאר, ליעול מערך הגבייה, להגדלת שיעורי הגבייה ולמניעת הפעלה של לחצים על עובדי הרשות המקומית ונבחריה.

במרץ 2008 ובאוקטובר 2011 התקשרה עיריית טייבה עם חברת גבייה פרטית לאספקת שירותי אכיפה וגבייה לעירייה (להלן - חברת הגבייה א'). הסכם ההתקשרות עמה משנת 2011 נערך לשנתיים, עד סוף אוגוסט 2013, ולעירייה ניתנה

90 סעיפים 305-323 לפקודת העיריות.

91 מתוך מבקר המדינה, **דוח על הביקורת ברשויות מקומיות** (2009), בפרק "פעולות הגבייה של רשויות מקומיות באמצעות חברות פרטיות" (להלן - דוח ביקורת בנושא חברות גבייה); וע"מ 8832/12 **עיריית חיפה נ' יצחק סלומון בע"מ** (פורסם במאגר ממוחשב, 15.4.15).

92 רע"א 187/05 **נסייר נ' עיריית נצרת עלית**, סד(1) 215 (2010).

93 הנהל פורסם בחוזר מנכ"ל 5/2012 והחליף נוהל קודם שפורסם ביולי 2001 ותוקן בדצמבר 2002.

הזכות להאריך את תוקפו שלוש פעמים, שנה אחת בכל פעם. התמורה לחברת הגבייה עבור שירותיה כללה שני מרכיבים: 1. עמלה בשיעור קבוע מסכום החובות שבפיגור שגבתה בפועל (להלן - מרכיב העמלה). 2. החזר הוצאות עבור ביצוע פעולות אכיפה, כגון משלוח התראות או ביצוע עיקולים.

נמצא כי בראשית שנת 2014 בדקה עיריית טייבה חשבונות שקיבלה מחברת הגבייה א' בשנים 2011-2014 ומצאה כי החברה גבתה ממנה כ-350,000 ש"ח חיובי יתר, לכאורה. חברת הגבייה כפרה בממצאי הבדיקה הללו. בחודש מרץ 2014 חדלה העירייה לשלם לחברת הגבייה את מרכיב העמלה. באפריל 2015, כשנה לאחר הבדיקה, התקשרה העירייה עם חברה על מנת שזו תבדוק את דוחות הגבייה ואת ההתחשבנויות של העירייה עם חברת הגבייה א' (להלן - חברת הבדיקה). במאי 2015 מצאה חברת הבדיקה כי חברת הגבייה א' חייבה לכאורה את העירייה ביתר בהיקף נרחב. חברת הגבייה א' כפרה גם בממצאי הבדיקה של חברת הבדיקה.

העובדה שרק בשנת 2014 גילתה העירייה את קיומו של סכום השנוי במחלוקת בינה ובין חברת הגבייה מזה יותר משנתיים, מלמדת שהעירייה לא קיימה בזמן אמת הליכי פיקוח ובקרה נאותים על החשבונות שקיבלה מחברת הגבייה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה על השיהוי בטיפול במחלוקת הכספית עם חברת הגבייה א'. העירייה מצאה כבר בראשית שנת 2014 כי בינה ובין חברת הגבייה יש מחלוקת על סכומי הכסף שנגבו ממנה, אך יותר משנה לא נקטה צעדים לפתרון המחלוקת ואדרבה, האריכה את החוזה עם החברה, וכל אותה תקופה גדל והלך הסכום השנוי במחלוקת.

על מנת להמשיך את ההתקשרות ביניהן ולהסדיר את המחלוקת הכספית, במאי 2015 הסכימו העירייה וחברת הגבייה א' להעביר את המחלוקת לבודק מומחה המקובל על שני הצדדים (להלן - הבודק). נמצא כי באוקטובר 2015 חתמו העירייה וחברת הגבייה א' על מסמך להארכת חוזה ההתקשרות ביניהן בשנה, מתחילת ספטמבר 2015. במסמך זה נקבע כי הבודק אמור לסיים את בדיקתו עד סוף נובמבר 2015. עוד נקבע כי שני הצדדים מחזיקים בכל טענותיהם בעניין ההתחשבנות הכספית בהתאם להסכם משנת 2011, וכל צד יוכל להביא לסיום ההתקשרות במסירת הודעה בכתב, שלאחריה תגיע ההתקשרות לקצה כעבור 60 יום.

יו"ר הוועדה הממונה מסר בתשובתו כי נוכח שביעות רצונו מתפקודה של החברה והסכמתה למינוי מומחה מוסכם לבדיקת החשבונות, סבר כי אין מניעה להאריך עמה את ההתקשרות על אף המחלוקת הנוגעת לחשבונות.

החשב המלווה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי ההתקשרות עם חברת הגבייה א' הוארכה, בין השאר, מאחר שהחלו לפעול הנהלה חדשה וראש עיר נבחר ולא רצו לחייב אותו בהתקשרות מהותית סמוך למועד כניסתו לתפקיד, ומאחר שהעירייה לא רצתה להישאר ללא חברת גבייה ואכיפה. עוד מסר החשב המלווה כי ההתקשרות הייתה לחודשים ספורים בלבד וכי היה אפשר להפסיקה בכל עת.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה על הארכת החוזה הישן, חוזה אשר אפשר את היווצרותם של חילוקי דעות על הסכומים המגיעים לחברת הגבייה א'. אם ביקשה העירייה להמשיך ולהתקשר עם אותה חברה, על אף שלטענתה חויבה ביתר, מן הראוי היה שתפעל לעריכת חוזה חדש, אשר יסדיר את כל הסעיפים השנויים במחלוקת, כך שלפחות משנת 2015 והלאה לא תתאפשר מחלוקת כזאת.

בתחילת נובמבר 2015 הודיעה חברת הגבייה א' כי היא מפסיקה את פעילות האכיפה עבור עיריית טייבה כל עוד לא תעביר לה העירייה תשלומים שמגיעים לה לטענתה עבור פעולות אכיפה שכבר עשתה. באותו מועד טרם הגיש הבדוק את תוצאות בדיקתו.

בדצמבר 2015 הגישה העירייה תביעה נגד חברת הגבייה א' ובמרץ 2016 הגישה חברת הגבייה כתב תביעה שכנגד.

בסוף נובמבר 2015 התקשרה העירייה עם חברת גבייה פרטית אחרת⁹⁴ לקבלת שירותי גבייה ואכיפה ולתגבור מחלקת הגבייה למשך שישה חודשים או עד להשלמת הליך מכרז חדש בתחום הגבייה, המוקדם מביניהם (להלן - חברת הגבייה ב').

נמצא כי בהסכם ההתקשרות עם חברת הגבייה ב' אין התייחסות לנושאים רבים וחשובים הקשורים בפעילות החברה בביצוע הגבייה והאכיפה, כמו הוראות לטיפול בנכסים שתעקל החברה, הוראות לתיעוד המידע הקשור בפעילות הגבייה והאכיפה ושמירתן, הוראות בנושא הדוחות התקופתיים שעל החברה להעביר לעירייה, והוראות בנושא עובדי חברת הגבייה והחובות המוטלות עליהם. יודגש כי בנוהל חברת גבייה נקבע כי על העירייה לכלול בהסכם ההתקשרות עם חברת הגבייה הוראות בנושא עובדי החברה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה על כך שההתקשרות בהסכם עם חברת הגבייה ב' ללא עיגון הוראות רבות המסדירות את פעילות החברה בגבייה ובאכיפה היא פגם משמעותי, במיוחד לנוכח ניסיונה עם חברת הגבייה א', ניסיון שלא הפיקה ממנו את הלקחים הדרושים. התקשרות באמצעות הסכמים שחסרים בהם פרטים מהותיים נוגדת את כללי המינהל התקין ועלולה לערב את העירייה בסכסוכים ובהתדיינות משפטיות מיותרות ובבזבז כספי ציבור, מה גם שמדובר בהסכם האמור להסדיר את מימוש סמכותה של העירייה לאכיפה מינהלית, סמכות שהפעלתה טעונה זהירות ורגישות, והיא מופקדת בידי חברה פרטית, שמניעה כלכלי בעיקרו.

ראש העירייה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2016 כי העירייה עתידה לפרסם מכרז למתן שירותי גבייה ואכיפה שבו יינתן ביטוי לכל ההערות שצוינו בדוח ביקורת זה.

94 אותה חברה שבדקה עבור העירייה את חשבונותיה של חברת הגבייה א' בחודש מאי 2015.

בטייבה יש נכסים שאינם מחויבים בארנונה כלל ונכסים שמחויבים בארנונה על פי שטח הקטן משטחם בפועל

נכסים שאינם מחויבים בארנונה

סקר נכסים הנערך מדי שנים אחדות הוא כלי יעיל להשגת התאמה בין הנכסים בתחום הרשות המקומית (מספרם ושטחם) והשימוש הנעשה בהם בפועל, ובין רישומי מערך הארנונה של הרשות. ככל שהתאמה זו גבוהה יותר, הארנונה המוטלת על הנכסים השונים מדויקת ושוויונית יותר.

נמצא כי בטייבה יש נכסים שאינם מחויבים בארנונה כלל ונכסים שמחויבים בארנונה על פי שטח הקטן משטחם בפועל. לדוגמה, במרכז העיר (העיר העתיקה) יש אזור ששטחו כ-80 דונם, הרשום כגוש אחד, ולעירייה אין נתונים על בעליהם של חלק מהנכסים, אף על פי שאלה נכסים שקיימים בטייבה שנים רבות.

עוד נמצא כי כבר בדצמבר 2010 התקשרה העירייה עם חברה לביצוע סקר נכסים בתחומה (להלן - חברת סקר הנכסים) אך עד מועד סיום הביקורת, פברואר 2016, טרם הסתיים הסקר ועל כמה שכונות בטייבה, לרבות העיר העתיקה, עדיין אין לעירייה נתונים עדכניים.

בנובמבר 2015 מסרה העירייה כי סיום הסקר מתעכב, בין השאר מאחר שאין בעירייה גורם שיבדוק ויאמת נתונים שכבר נאספו בידי חברת סקר הנכסים, ולפיכך הם טרם הוזנו למערכת הגבייה. בפברואר 2016 מסרה העירייה כי ברשותה נתונים עדכניים על 55%-60% מהנכסים. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2016 מסר מנכ"ל העירייה כי החברה שביצעה את סקר הנכסים התקשתה בזיהוי נכסים רבים, כי בנובמבר 2015 גייסה העירייה עובד להטמעת סקר הנכסים, וכי הצפי לסיום הסקר והטמעתו הוא ספטמבר 2016.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 2016 מסרה החברה שביצעה את סקר הנכסים כי העבירה לעירייה את רוב תוצאות הסקר, וכי סיכמה עם העירייה תכנית לזיהוי הנכסים שטרם נרשמו.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לעירייה על התמשכות סקר הנכסים יותר מחמש שנים ועל כך שבמועד סיום הביקורת אין לה נתונים עדכניים על נכסים רבים בתחומה. משום כך, תקופה ממושכת תושבים רבים אינם מחויבים בארנונה כלל או מחויבים בסכום שאינו עדכני. יתר על כן, הזמן הרב שנמשך סקר הנכסים מעורר חשש כי נתונים שהתבססו על מדידות שנערכו לפני שנים אינם עדכניים עוד.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי סקר הנכסים הוא כלי חשוב להגדלת בסיס מסי הארנונה והכנסות העירייה והבראתה, ולכן עליה לפעול לסימום במרץ וללא דיחוי.

חייבים שלא ננקטו נגדם פעולות אכיפה

מחובתן של הרשויות המקומיות לפעול לגביית חובות מכל החייבים שבתחומן ולמיצוי פוטנציאל הגבייה שלהן. אי-שימוש בכלי האכיפה והגבייה העומדים ברשותן או שימוש בררני בהם עלולים להתפרש כפגיעה בטוהר המידות, כאכיפה בררנית וכפגיעה בעקרון השוויון.

נמצא כי יש חייבים אשר לא הסדירו את חובם לעירייה, ואף על פי כן העירייה לא נקטה נגדם הליכי גבייה ואכיפה⁹⁵ או שערכה את פעולות האכיפה נגדם, מסיבות שונות⁹⁶.

עוד נמצא כי אין לעירייה דוח עדכני ומפורט על חייבים שאין ננקטות נגדם פעולות גבייה ואכיפה ועל סיבות העיכוב בנקיטת הפעולות. מהעירייה נמסר בפברואר 2016 שאין ביכולתה להפיק דוח כזה, בגלל מגבלות התיעוד במערכת הגבייה.

בבדיקה אקראית שערך צוות הביקורת במערכת הגבייה נמצאו שלושה חייבים בעלי יתרות חוב גדולות שהעירייה לא נקטה נגדם פעולות אכיפה במשך שנים, ובמערכת הגבייה לא צוינה כלל הסיבה לכך. בבדיקה נמצאו חייבים נוספים שהעירייה לא נקטה נגדם הליכי אכיפה, מאחר שלא היו ברשותה מידע ונתונים עדכניים.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לעירייה, כי אי-חיוב חלק מתושביה במסי עירייה והימנעות מביצוע הליכי גבייה נגד חייבים מגדילה את הנטל על שאר התושבים ופוגעת בעיקרון השוויון וההוגנות. היעדר נימוקים מספקים והיעדר תיעוד של עיכובים בטיפול בחלק מהחייבים מעוררים חשש כי ההחלטות נשענות גם על שיקולים זרים. גם הרישום הלקוי במערכת הגבייה פוגע ביכולתה של העירייה להפיק נתונים רלוונטיים לצורך הטיפול בסרבני תשלום. על העירייה לפעול בדחיפות לזיהוי חייבים שאין ננקטות נגדם פעולות אכיפה, למיונם, ולקביעת הליכי עבודה שיאפשרו הסרה מהירה של המגבלות, שלטענתה אינן מאפשרות לה לנקוט נגדם פעולות אכיפה.

95 למשל חייבים שנפטרו והעירייה לא חיבה את המשתמשים בנכסים בפועל, חייבים שלא אותרו, חייבים שחסרים לגביהם פרטים או שהפרטים הקיימים שגויים, חייבים בטיפול משפטי או בטיפול ועדת הנחות, חייבים שאין בבעלותם נכסים הניתנים לעיקול, ונכסים נטושים או נכסים בבנייה.

96 כגון חוב מעוכב עד מתן החלטה של החשב המלווה, חוב מעוכב חודש ימים בהוראת גזר העירייה. במקרה אחד אף נכתב שהחוב מעוכב וכי אין להמשיך באכיפה, בלי שצוינו הסיבה לכך או הגורם שאישר את העיכוב.

תיעוד פעולות הגבייה והאכיפה

חוק ההתיישנות, התשי"ח-1958, קובע שתביעה מתיישנת אם שבע שנים לא הוגשה עליה תובענה בהליך אזרחי לפני בית משפט⁹⁷. לפי פסיקת בית המשפט העליון, דיני ההתיישנות חלים גם על הליכי גבייה מינהליים⁹⁸, כלומר ההתיישנות חלה גם על חוב לרשות מקומית ששבע שנים לא נקטה הרשות פעולות מינהליות לגבייתו.

בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה משנת 2012, בנושא "הפעלת הליכי גבייה מנהליים לפי פקודת המסים (גבייה)"⁹⁹ (להלן - הנחיית היועץ המשפטי) נקבעו כללים בעניין זה.

נמצא כי ברשות העירייה אין אסמכתות ומידע מלא על פעולות האכיפה שנקטה לפני שנת 2010 נגד חייבים, שחובותיהם הסתכמו ב-219 מיליון ש"ח בקירוב, שכן ארכיון העירייה נשרף באותה שנה.

עוד נמצא כי ברשות העירייה אין מידע ותיעוד מלא של פעולות האכיפה שנקטה נגד חייבים, לרבות עיקולים שביצעה חברת הגבייה א', גם מלאחר שנת 2010, שנת השריפה במשרדי העירייה. היעדר המידע על פעולות האכיפה מקשה על העירייה לברר טענות של חייבים על התיישנות חובות, טענות שמועלות לעתים בבית משפט.

י"ר הוועדה הממונה מסר בתשובתו כי למיטב ידיעתו כל מסמכי הגבייה אמורים להיות בידי העירייה, שכן מברור שערך עם חברת הגבייה נמסר לו כי החברה מוסרת את המסמכים למחלקת הגבייה באופן שוטף. דברים דומים מסרה גם חברת הגבייה, בתשובתה מיולי 2016.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי מחובתה לשמור ברשותה תיעוד של פעולות הגבייה והאכיפה הננקטות נגד חייבים, גם כאשר הן ננקטות בידי חברה פרטית, כדי שתוכל להתמודד עם טענות של חייבים על שהיו והתיישנות, ולצורך ניהול ותכנון פעולות הגבייה והאכיפה נגד חייבים גם לאחר הפסקת ההתקשרות עם חברת הגבייה. יצוין כי לטענתו של י"ר הוועדה לא נמצאו סימוכין בבקורת.

97 סעיף 5 לחוק.

98 ברע"א 187/05 נסייר נ' עיריית נצרת עילית, פ"ד סד(1) 215 (2010) נפסק כי דיני ההתיישנות גוברים על זכותה של הרשות לנקוט "הליכי גבייה אקטיביים", כלומר הליכים לגביית חובות שרשויות יוזמות מכוח פקודת המסים (גבייה). בעע"מ 8832/12 עיריית חיפה נ' יצחק סלומון בע"מ (פורסם במאגר ממוחשב, 15.4.15) נפסק כי יש להחיל את דיני ההתיישנות גם על "הליכי גבייה פסיביים".

99 הנחיה מספר 7.1002.

הפעלת סמכות האכיפה המינהלית

סמכות האכיפה המינהלית היא סמכות שהפעלתה עלולה לפגוע בזכויות הפרט, משום שהיא מאפשרת לנקוט אמצעי גבייה והוצאה לפועל בלי התדיינות משפטית ובלי פסק דין. לפיכך, השימוש בסמכות זו מחייב קביעת הוראות שיבטיחו הסדרה ופיקוח נאותים, שבכוחם למנוע פגיעה בזכויותיהם של החייבים שהרשות נוקטת נגדם אמצעי אכיפה.

ככלל, גביית חובות באמצעות חברות גבייה פרטיות מגלמת אינטרסים שעלולים להיות מנוגדים: חברת הגבייה אמורה למקסם את שיעורי הגבייה עבור העירייה, ובכך למקסם גם את הכנסותיה היא, בדרך שכרוכה לעתים בנקיטת פעולות אשר יש בהן כדי לפגוע בזכויותיהם של החייבים. מנגד עומדת חובת הרשות לנהוג בחייבים בהגינות. סכנה בולטת היא, שהאינטרס הפרטי בניהולו של שירות שהופרט, ובמיוחד הרצון להגדיל רווחים, יבוא על חשבון האינטרס הציבורי¹⁰⁰.

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2003 ממרץ 2003 פורסם נוהל להעסקת חברות גבייה בידי רשויות מקומיות (להלן - נוהל חברות גבייה). נקבע בו כי הפעלת אמצעי גבייה נגד חייבים, לבד ממשלוח התראה ראשונית על קיומו של חוב שלא שולם, תהיה טעונה החלטה פרטנית של גזבר הרשות. על גזבר הרשות או נציגו להורות לחברה, בכתב, לגבי כל חייב וחייב, אם לנקוט אמצעי גבייה ואת האמצעים שיש לנקוט. בהנחיית היועץ המשפטי נקבע כי "לפני הפעלת אמצעי אכיפה יש לבחון, אם האמצעי נדרש באופן סביר לשם גביית המס".

לא כל העקרונות אשר נקבעו בנוהל חברות גבייה עוגנו בהסכם ההתקשרות של העירייה עם חברת הגבייה א'.

נמצא כי בחשבון שהגישה חברת הגבייה א' לעירייה בגין החזר הוצאות אכיפה לחודש מאי 2015, יותר מ-20% מסכום החשבון, כ-60,000 ש"ח, היו חיוב בגין "התחייבויות הרשות לשאת בהוצאות אכיפה". מן התייעוד שצורף לחשבון עולה כי במקרים רבים ביקשה העירייה מהחברה להפסיק פעולת אכיפה נגד חייב לאחר תחילת הפעולה (כגון הוצאת מעוקלים מביתו) והתחייבה כלפי החברה לשאת בהוצאות הפעולה. בתייעוד מפורטות סיבות שונות להפסקת פעילויות אכיפה, ובהן: "טעות בחיוב", הוראת יו"ר הוועדה הממונה, וארכה שקיבל החייב כדי להסדיר את חובו לעירייה. במקרה אחד הופסקה פעולת אכיפה של חברת הגבייה משום שביצעה עיקול בבית חייב אף על פי שלא אושרה "פעילות מורחבת"¹⁰¹. היו גם מקרים שהעירייה הורתה לחברה להחזיר נכסים שעיקלה מחייבים (כמו מיטלטלין וכלי רכב) לאחר השלמת הליך העיקול אצל החייב.

האחראי מטעם העירייה לקשר עם חברת הגבייה מסר בינואר 2016 כי הפסקת פעולות האכיפה אצל החייבים נבעה או מטעויות של העירייה, שאישרה לחברת

100 יצחק זמיר, "הסמכות המנהלית", כרך א-המינהל הציבורי (2010), עמוד 51.

101 פעולת אכיפה מורחבת היא פעולת אכיפה נגד חייב שחובו עולה על 10,000 ש"ח. בפעולת אכיפה מורחבת המעקלים מגיעים לבית החייב בליווי ארבעה שוטרים ורשאים לעקל מבית החייב נכסים ללא הגבלה.



הממצאים מעוררים
חשש כבד למחדל
של העירייה במילוי
חובתה להבטיח את
זכויותיהם של
התושבים מפני פגיעה
עקב הליכים של
אכיפה מינהלית
שננקטו נגדם

הגבייה לבצע עיקולים שלא היה צריך לבצעם, או מאישור ארכה להסדרת חובו של החייב, שניתן במהלך פעולת העיקול.

במכתבים שהעבירה העירייה לחברת הגבייה ביוני ובאוגוסט 2015 נטען כי היו מקרים שחברת הגבייה א' נקטה פעולות אכיפה נגד חייבים בלי שקיבלה את אישור העירייה לעשות כן, ומקרים שהחברה ביצעה פעולות בניגוד להוראות העירייה. במכתבים אלה העירה העירייה לחברה על שפעלה בניגוד לסיכום ביניהן. בבדיקה לא נמצא תיעוד על פעולות שנקטה העירייה נגד החברה בעניין זה.

נמצא כי בהסכם ההתקשרות עם חברת הגבייה ב' יש התייחסות כללית בלבד לנושא סמכות האכיפה, אך לא הוראות מפורטת באשר לאישורן של פעולות הגבייה והאכיפה ולסדרי העבודה בין העירייה לבין החברה בנושא זה, לרבות קביעת זהותו של הגורם בעירייה המוסמך לאשר את הפעילות, מועד אישורה וכיו"ב.

עוד נמצא כי בהסכמי ההתקשרות עם חברות הגבייה א' ו-ב' לא נקבעו הוראות המאפשרות לעירייה לנקוט צעדים נגד החברות אם יפעלו בניגוד להוראות ההסכם או בניגוד להנחיות אחרות שקיבלו מהעירייה, למעט הוראה כללית בעניין חילוט הערבות.

יו"ר הוועדה הממונה והחשב המלווה מסרו בתשובותיהם כי למיטב ידיעתם, גורמי העירייה המוסמכים אישרו כל פעולת אכיפה טרם ביצועה וכי חברת הגבייה לא הוסמכה להחליט החלטות של מדיניות, שכן המדיניות נקבעת בידי העירייה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 2016 מסרה חברת הגבייה כי לא פעלה אלא נגד חייבים שהעירייה אישרה לפעול נגדם, וכי היו מקרים שהעירייה, מטעמיה היא, הורתה על עצירת פעולה או על מתן ארכה לחייב לשם הסדרת חובו, הגם שאישרה את הפעולה מראש.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה שהממצאים שפורטו לעיל מעוררים חשש כבד למחדל שלה במילוי חובתה להבטיח את זכויותיהם של התושבים מפני פגיעה עקב הליכים של אכיפה מינהלית שננקטו נגדם.

על העירייה לפעול מול חברת הגבייה שהיא מתקשרת אתה על פי הוראותיו של נוהל חברות הגבייה, ולוודא קיום ההוראות בעניין זה. כמו כן מן הראוי שהעירייה תעגן בהסכם ההתקשרות עם חברת הגבייה סנקציות שתוכל לנקוט נגדה אם תפעל חברת הגבייה בניגוד להוראות ההסכם או בניגוד להנחיות אחרות של העירייה.

פיקוח ובקרה של העירייה על עבודתה של חברת הגבייה

הפרטת פעילות ציבורית אינה מייצרת פיקוח ציבורי ואדרבה, מחייבת פיקוח ציבורי על פעילות פרטית שבאה במקומה¹⁰².

העסקת מפקח מטעם העירייה

בנוהל חברות גבייה נקבע כי הרשות המקומית תמנה עובד, שיהיה כפוף לגזבר הרשות, אשר יפקד על הקשר עם חברת הגבייה ועל הפיקוח והבקרה עליה (להלן - המפקח). עובד זה יערוך בדיקות מדגמיות של תיקי חייבים אשר טופלו בידי חברת הגבייה, כדי לוודא שבוצעו כנדרש הוראות הדין, הוראות הנוהל והנחיותיה של הרשות המקומית.

נמצא כי העירייה לא מינתה עובד שלה לפיקוח על חברת הגבייה אלא התקשרה בתחילת אוקטובר 2014 עם קבלן חיצוני שיספק לה, בין השאר, שירותי פיקוח על חברת הגבייה (להלן - הקבלן). בהסכם נקבע כי במתן השירותים יהא הקבלן כפוף לגזבר העירייה ולראש העירייה. נמצא כי הקבלן עבד בעבר בחברת הגבייה א'.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה חברת הגבייה א' כי הקבלן מונה לתפקידו בעיריית טיבה "הרבה" לאחר שעבד עבורה, וללא ידיעתה.

בהסכם ההתקשרות עם הקבלן לא פורטו הפעולות שעליו לבצע, סמכויותיו ותחומי אחריותו בנושא האכיפה, לרבות פעילויותיו מול חברת הגבייה, ולא הוגדרו התוצרים שהוא צריך לספק לעירייה. העירייה לא הגדירה נושאים אלה בנוהל או במסמך אחר.

העירייה הטילה על הקבלן, בין השאר, את האחריות לניהול האכיפה בעירייה, לקשר עם חברת הגבייה ולפיקוח ולבקרה על החברה, לרבות בדיקה ואישור יומיים של רשימות החייבים שנגדם מתוכננים עיקולים. הקבלן גם בדק ואישר חלק מהחשבונות שהגישה חברת הגבייה א' לעירייה. מהאמור עולה כי הקבלן מילא בעצם את תפקידי המפקח כפי שהובאו בנוהל חברות גבייה.

ניגוד עניינים

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2011 מאפריל 2011 נקבע נוהל "לבדיקת ולמניעת חשש לניגוד עניינים בהעסקת יועצים"¹⁰³ חיצוניים ברשויות המקומיות" (להלן - נוהל

102 יצחק זמיר, "הסמכות המנהלית", כרך א-המינהל הציבורי (2010), עמוד 52.

103 בנוהל הוגדר יועץ כך: כל מי שההתקשרות בינו לבין הרשות המקומית היא על פי חוזה קבלני והוא אינו במעמד של עובד הרשות המקומית.

למניעת חשש לניגוד עניינים). על פי הנוהל, תנאי לחתימה על חוזה העסקה עם יועץ חיצוני הוא שהיועץ ימלא שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים ויעבירו ליועץ המשפטי של הרשות המקומית, שמתפקידו לבדוק סוגיית ניגוד העניינים.

היועץ המשפטי של העירייה מסר לצוות הביקורת בינואר 2016 כי לא היה מעורב כלל בהתקשרותה של העירייה עם הקבלן וממילא לא התבקש לבדוק בעניינו חשש לניגוד עניינים. נמצא כי בהסכם העסקתו של הקבלן אין התייחסות לנושא ניגוד העניינים, כנדרש בהוראות משרד הפנים, אף שהדבר היה רלוונטי במיוחד משום שהקבלן עבד בעבר בחברת הגבייה א'.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לעירייה על שפעלה שלא בהתאם להוראות משרד הפנים וללא בדיקת החשש לניגוד עניינים בפעילות הקבלן. הדבר חמור עוד יותר משום שהקבלן עבד בעבר בחברת הגבייה א', שכעת הוטל עליו לפקח על פעילותה. התנהלותה של העירייה בעניין זה מעוררת חשש כבד לפגיעה ביכולתה לפקח בצורה נאותה על פעולותיה של חברת הגבייה.

דוחות המפקח

בנוהל חברות גבייה נקבע כי אחת לתקופה שתיקבע יגיש המפקח לגזבר הרשות דין וחשבון ובו יסכם את פעולות הפיקוח והבקרה שעשה, יפרט את החריגות מן ההנחיות שנתקל בהן, אם היו כאלה, וירשום את חוות דעתו על מידת עמידתה של החברה בכללים.

נמצא כי העירייה לא עמדה על קבלת דוח תקופתי על פעולות הביקורת והפיקוח של הקבלן על חברת הגבייה.

לנוכח הכשלים שגילתה העירייה עצמה בפעולות חברת הגבייה, היעדר דוחות פיקוח כאמור מלמד שהעירייה לא קיימה למעשה פיקוח ובקרה נאותים על פעולות האכיפה המינהלית שהפקידה בידי חברת הגבייה הפרטית, כנדרש בהוראות משרד הפנים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה על החומרה שבהעברת סמכויותיה וחובותיה לידי גורמים פרטיים ללא בקרה, מעשה שהסירה בו מעצמה את אחריותה להם. העירייה אינה רשאית להסתמך לחלוטין על הגופים הפרטיים ולשמוט מידיה את התפקידים והסמכויות המוטלים עליה על-פי דין, והאחריות לביצוע אותם תפקידים היא לעולם שלה.

דיווחים מחברת הגבייה

בנוהל חברות גבייה נקבע כי אחת לתקופה שתקבע הרשות, ולא פחות מאחת לרבעון, תערוך חברת הגבייה דוח מפורט על הפעולות שביצעה עבור הרשות בתקופת הדוח, על החייבים שטיפלה בהם ועל תוצאות הטיפול. הדוח יועבר למפקח.

נמצא כי הוראות הנוהל לא עוגנו כלשונן ובמלואן בהסכמי ההתקשרות עם חברות הגבייה. עוד נמצא כי בניגוד לנדרש בנוהל חברות גבייה, העירייה לא ביקשה מחברת הגבייה א' לקבל דוחות תקופתיים מפורטים על הפעולות שנקטה עבור העירייה, על החייבים שטיפלה בהם ועל תוצאות הטיפול, למעט חומרים שקיבלה מהחברה עם החשבונות החודשיים.

בהסכם ההתקשרות עם חברת הגבייה א' נקבע גם כי נכסים מעוקלים יהיו באחריות חברת הגבייה מרגע העיקול עד החזרתם לידי בעליהם או עד מכירתם. בהסכם ההתקשרות של העירייה עם חברת הגבייה ב' אין כל התייחסות לטיפול הנדרש בנכסים מעוקלים.

נמצא כי אין ברשות העירייה תיעוד של נכסי תושבים שעוקלו בידי חברת הגבייה א', נכסים שנמכרו ונכסים המאוחסנים לצורך מכירתם.

י"ר הוועדה הממונה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי למיטב ידיעתו, חברת הגבייה העבירה מסמכים הנוגעים לפעולות הגבייה והאכיפה שעשתה, ובידי העירייה אמור להימצא מידע על כל החייבים שחברת הגבייה פעלה נגדם, וכי צר לו אם אין כך הדבר. דברים דומים מסרה גם חברת הגבייה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי עליה לעגן בהסכמי ההתקשרות עם חברת הגבייה את הוראותיו של נוהל חברות הגבייה, גם בכל הקשור לדיווחים שהחברה חייבת להעביר לעירייה, כדי להבטיח הסדרה ופיקוח נאותים על פעילות החברה ולמנוע פגיעה אפשרית בזכויות החייבים. עוד על העירייה לוודא כי חברת הגבייה פועלת על פי הנוהל, ועליה לרכז את המידע על נכסי תושביה שעוקלו בידי החברה ולנהל מעקב שוטף אחר פעילויותיה בעניין הנכסים האלה.

אישור עובדיה של חברת הגבייה

בנוהל חברות גבייה נקבע כי רשות מקומית לא תעסיק חברת גבייה אלא אם כן אישרה את זהותם של עובדי החברה. אישור זה יינתן בידי ועדה שתמנה הרשות המקומית. בנוהל נקבעו תפקידי הוועדה באישור המועמדים.

בהסכם ההתקשרות של עיריית טייבה עם חברת הגבייה נקבע שכל העובדים שתעסיק החברה בפעילות גבייה יעמדו בתנאי הנוהל ויאשרו מראש בידי העירייה.

נמצא כי עיריית טייבה לא מינתה ועדה לאישור העסקתם של עובדי חברת הגבייה וממילא לא אושרו עובדי החברה בידי ועדה.

מהעירייה נמסר כי אחת לשנה הגישה חברת הגבייה רשימת עובדים לאישורם של יו"ר הוועדה הממונה ושל גזבר העירייה.

בביקורת לא נמצא תיעוד התומך בתשובת העירייה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה על אי-מילוי חובתה באישורם של עובדי חברת הגבייה על פי הוראות משרד הפנים וכדורש בנסיבות העברתם של כמה מתפקידי הרשות המקומית לביצוע בידי גורמים פרטיים.

נוהלי עבודה לפעולות הגבייה והאכיפה בעירייה

נוהלי עבודה הם מסמכים פנים-ארגוניים המגדירים בפרוטרוט את אופן ביצוען של המשימות בארגון ומשמשים גם תקן משלים לבקרה ניהולית ומשפטית על פעילות הארגון. תפקידם של הנהלים וההנחיות בארגון הוא גיבוש מדיניות אחידה לטיפול בנושא מסוים, שמירת הסדר בהליכי העבודה המקובלים, וייעול ההליכים להשגת יעדי הארגון.

על פי נוהל חברות גבייה, לא תינתן לחברת הגבייה סמכות החלטה בסוגיות של מדיניות ובסוגיות הכרוכות בשיקול דעת, אלא סמכויות ביצוע בלבד, ולפיכך לעניין גביית החובות היא תפעל לפי נוהל עבודה מפורט בכתב, שהתקין גזבר הרשות ואשר יתייחס לכל הפעולות שתבצע החברה והאישורים שיידרשו לכל פעולה.

נמצא כי למחלקת הגבייה אין נהלים או הוראות עבודה פנימיים המסדירים את הליכי עבודתה, לרבות הליכי הגבייה והאכיפה. עוד נמצא כי גזבר עיריית טייבה לא התקין, כנדרש, נוהל עבודה כתוב ומפורט לפעילותה של חברת הגבייה¹⁰⁴.

לדעת משרד מבקר המדינה, ניהול פעילויות רבות ומורכבות כפעילויותיה של מחלקת הגבייה מחייב זהירות, רגישות והקפדה על זכויות הפרט. שימוש העירייה בשירותן של חברות פרטיות לביצוע הגבייה מחייב בניית מערך של נהלים והוראות, שיבטיחו כי אותם גורמים פרטיים המפעילים את השירות עבור העירייה ינהגו אף הם על פי אותן נורמות המצופות מעובדי ציבור ואשר יסייעו במניעת פגיעה בזכויותיהם של החייבים שהרשות נוקטת נגדם אמצעי אכיפה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2016 מסר מנכ"ל העירייה כי נוהלי העבודה היו ברורים ומוסדרים מול חברת הגבייה, אם במסגרת הסכם ההתקשרות אם במכתבים ובעל פה. עוד מסר המנכ"ל כי העירייה נערכת לפרסום מכרז לשירותי

104 מלבד הוראות אחדות שקבעה העירייה בדיונים שערכה עם חברת הגבייה א' בשנת 2015.



הממצאים שצוינו
בפרק זה מעוררים
חשש שחלק
מהסמכויות
השלטוניות אשר ניתנו
לעירייה בתחום
הגבייה המינהלית
עברו הלכה למעשה
לחברת הגבייה
הפרטית, וחלק
מההחלטות
המנהליות התקבלו
בפועל בידי חברת
הגבייה

אכיפה ובמסגרתו יוכן נוהל מפורט שיסדיר את העבודה מול חברת הגבייה, לשם שמירת האינטרסים של העירייה ועל זכויות החייבים.

יו"ר הוועדה הממונה מסר בתשובתו כי העירייה פיקחה על פעילותה של החברה וקבעה מדי פעם נהלים, אשר הבהירו את שיטת העבודה ועל פיהם פעלו הצדדים. עוד מסר כי בישיבות רבות שקיימו עם החברה הוא, החשב המלווה והגזבר, שונו או היתוספו נהלי עבודה על פי הצורך.

לדעת משרד מבקר המדינה, היעדר נוהל כתוב ומפורט לפעילותה של חברת הגבייה הוא מגורמי הכשל בהפעלתה של החברה, שבכמה מקרים פעלה בניגוד להוראות העירייה או הפעילה אמצעי אכיפה בלי שקיבלה לכך אישור מוקדם מן הגורמים המוסמכים בעירייה, כנדרש. על העירייה להכין בהקדם נוהל עבודה ובו פירוט של כל הפעולות שבאחריות חברת הגבייה, של יחסי הגומלין בין העירייה ובין החברה בפעולות הגבייה והאכיפה, ואת האישורים שיידרשו לכל אחת מהפעולות. על העירייה לפעול גם להכללתו של נוהל זה בחוזה ההתקשרות שלה עם חברת הגבייה.



משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לוועדה הממונה ולעירייה כי הממצאים שצוינו בפרק זה מעוררים חשש שחלק מהסמכויות השלטוניות אשר ניתנו לעירייה בתחום הגבייה המינהלית עברו הלכה למעשה לחברת הגבייה הפרטית, וחלק מההחלטות המנהליות התקבלו בפועל בידי חברת הגבייה. על העירייה לעגן בהסכם ההתקשרות עם החברה את העקרונות שהתווה משרד הפנים ולוודא כי החברה מקיימת במלואן את התחייבויותיה על פי ההסכם.

מחיקת חובות

התנאים למחיקת חובות המגיעים לעירייה נקבעו בפקודת העריות בסעיפים 338 ו-339. בסעיף 338 לפקודה נקבע כי "כל סכום המגיע לעיריה בשל ארנונות או מסיבה אחרת, והוא בפיגור לא פחות משלוש שנים, ונראה שאינו ניתן לגבייה, מותר, באישורו של הממונה [על המחוז במשרד הפנים]... למחוק אותו מפנקסי העיריה". בסעיף 339 לפקודה נקבע כי "כל סכום המגיע לעיריה בשל ארנונות או מסיבה אחרת, מותר למחוק אותו מפנקסי העירייה, באישורו של השר^[105]... אם ראה לעשות

כן לטובת הציבור; בסכום המגיע לעיריה שאינו ארנונה, יחליט השר... לאחר שעיינו בהמלצות ועדת ההנחות".

נוהל מחיקת חובות שפרסם משרד הפנים נועד להסדיר את ההליכים למחיקת חובות גם על פי הנקבע בעניין זה בפקודת העיריות.

כללי העירייה לטיפול במחיקת חובות

בשנים 2013-2015 פעלו בעיריית טייבה שתי ועדות שעסקו במחיקת חובות: ועדת מחיקות ועדת חריגים (להלן - ועדות המחיקה). ועדות המחיקה בחנו בקשות חייבים למחיקת חובותיהם ולמתן הנחות רטרואקטיביות בגין ארנונה (ראו להלן). בתקופת ניהול העירייה בידי הוועדה הממונה, היה הרכבן של ועדות המחיקה חמשת חברי הוועדה הממונה (ללא יו"ר הוועדה), נציג החשב המלווה, הגזבר, היועץ המשפטי ונציגים של מחלקת הגבייה¹⁰⁶.

החלטותיהן של ועדות המחיקה הן בגדר המלצה בלבד ותפקידן לבחון ולדון בבקשות למחיקת חובות שמקבלת העירייה מחייבים, טרם העברתן לאישור משרד הפנים. על העירייה להעביר למחוז הרלוונטי במשרד הפנים בקשה מפורטת לכל חוב שנתבקשה מחיקתו, בלוויית הצהרה כי קוימו תנאי ניהול מחיקת חובות, חתומה בידי ראש הרשות, הגזבר, היועץ המשפטי והחשב המלווה. משרד הפנים בוחן את הבקשות ומאשרן או דוחה אותן, והעירייה אינה רשאית למחוק אלא את החובות שאישר.

נמצא כי העירייה לא קבעה את גדר סמכויותיהן של כל אחת משתי ועדות המחיקה ואת תחומי אחריותן, ולא קבעה בנוהל כתוב הנחיות וסדרי עבודה לפעילותן.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2016 מסר היועץ המשפטי של העירייה כי בעירייה פעלה ועדה אחת, שלעתים דנה בענייני הנחה ולעתים בענייני מחיקה, אך חברי הוועדה ידעו את מגבלותיהם.

על פי ניהול מחיקת חובות, מועצת הרשות המקומית רשאית לקבוע כללים למחיקה רטרואקטיבית של חובות ארנונה שאינם אבודים, אם בעת בקשת המחיקה עומד החייב בתנאים להנחה בארנונה.

נמצא כי העירייה לא קבעה כללים למחיקת חובות ארנונה משנים קודמות, כמתחייב מהנחיותיו של משרד הפנים ומנוהל מחיקת חובות.

106 לצד ועדות אלה פעלה בעירייה גם ועדת הנחות, שבחנה ואישרה זכאות של תושבים להנחות בארנונה בשנה השוטפת, ולא טיפלה בבקשות למחיקת חובות. ועדה זו חובה למנותה על פי סעיף 149ד(א)(1) לפקודת העיריות ועל פי תקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי חסרונם של כללים ברורים ואחידים למחיקת חובות עלול להעלות חשש לעירוב שיקולים זרים בקבלת החלטות בנושא. על העירייה לקבוע בהקדם כללים כאמור.

הנמקה בהחלטות הוועדות על מחיקות חובות

כשעירייה מאשרת מחיקת חובות, עליה להקפיד שהחלטתה תתיישב עם אמות המידה שנקבעו על פי כל דין, תפרט את עילת המחיקה הרלוונטית, ותנומק. בפסק דין משנת 2013¹⁰⁷ קבע בית המשפט העליון כי "החלטה של רשות מינהלית חייבת להיות מוכוונת להגשמת תכלית ספציפית ומנומקת כדבעי. הרשות המינהלית אינה רשאית לקבל החלטה ללא תשתית עובדתית-ראייתית סבירה המלמדת על המצב העובדתי מושא ההחלטה. החלטה המתקבלת ללא תשתית ראייתית, ללא נימוקים סבירים וללא תכלית, כלל לא באה לגדרי המונח 'החלטה'".

ההנמקה מסייעת לרשות לקבל החלטה שקולה ולא שרירותית; מאפשרת הסתמכות נכונה עליה; מספקת תשתית עובדתית לביקורת שיפוטית וציבורית; מבטאת יחס אנושי ומכבד לאדם שהחלטה המינהלית עוסקת בו; ויש בה כדי לבסס את אמון הציבור בשלטון.

נמצא כי בפרוטוקולי ישיבותיהן של ועדות המחיקה לא נרשמו נימוקים מספקים להחלטותיהן על מחיקת חובות ואין מידע הנדרש לשם פיקוח על החלטותיהן, כגון גיל החוב, אופן קביעתו של שיעור המחיקה, האמצעים שנקטה העירייה לשם גביית החוב, מידע על יכולתם הכלכלית של החייבים, ועוד. מידע זה דרוש כדי לוודא שמוצו הליכי הגבייה של החוב או כדי לבדוק אם אפשר למחוק את החוב על פי תנאיו של נוהל מחיקת חובות.

עוד נמצא כי מן המידע הרשום בפרוטוקולים של הוועדות אין לדעת כלל אם המחיקה היא של חוב אבוד (על פי סעיף 338 לפקודת העיריות) או מחיקה מטעמים אחרים (על פי סעיף 339 לפקודת העיריות), דבר המקשה את בדיקת התאמתם של התנאים למחיקת החוב להוראותיו של נוהל מחיקת חובות, שכן לכל סוג מחיקה נקבעו הוראות שונות.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה על שלא נימקה בכתב את החלטותיה בנושא מחיקת חובות ולא פירטה את הליכי הגבייה שנקטה לגבייתם, ובכך לא הבטיחה את שקיפות פעולותיה. על העירייה להקפיד לפעול על פי הנחיותיו של משרד הפנים במחיקתם של חובות, ולנמק את החלטותיה בנושא, כנדרש.

בתשובתם למשרד מבקר המדינה מיוני 2016 מסרו שניים מחברי הוועדה הממונה כי הם יכולים להעיד כי לא היו שיקולים זרים והפליה בהחלטות על מחיקת חובות.

107 ע"מ 6704/13 ועד מקומי תנובות נ' תוסף קומפאונדס בע"מ (פורסם במאגר ממוחשב, 8.7.15).



בשנים 2015-2014
מחקה עיריית טייבה
חובות תושבים בגובה
מיליוני ש"ח, שלא
בהתאם לפקודת
העיריות ובלי שקיבלה
לכך את אישור משרד
הפנים... מחיקת
החובות נעשתה
בניגוד לחוק, בחוסר
סמכות ובחריגה גסה
מכללי המינהל התקין

אישור מחיקת חובות

1. על פי פקודת העיריות ונוהל מחיקת חובות, הסמכות לאשר מחיקת חוב היא בידי משרד הפנים. הדרישה לאישורו של משרד הפנים נועדה להבטיח שוויון, הוגנות ותקינות של הליך המחיקה, למנוע שימוש לרעה בסמכות שהוקנתה לעירייה, ולמנוע מחיקת חובות שלא כדין וללא הצדקה כלכלית.

נמצא כי בשנים 2015-2014 מחקה עיריית טייבה חובות תושבים בגובה מיליוני ש"ח, שלא בהתאם לפקודת העיריות ובלי שקיבלה לכך את אישור משרד הפנים. בדוח הכספי המבוקר של עיריית טייבה לשנת 2014 נרשם כי בשנת הדוח מחקה העירייה כ-22.5 מיליון ש"ח חובות בגין מסי ארנונה, ומחקה עוד כ-7.2 מיליון ש"ח חובות בגין חיובים אחרים ללא אישור משרד הפנים.

את החובות הללו מחקה העירייה על סמך החלטותיהן של ועדות המחיקה בלבד, ולאחר החלטות המחיקה שלחה לחייבים הודעות על תוצאות בחינתן של בקשותיהם למחיקת חובות ועדכנה את סכומי המחיקה במערכת הגבייה. מחיקת החובות נעשתה בניגוד לחוק, בחוסר סמכות ובחריגה גסה מכללי המינהל התקין.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה רבה לעירייה, על כך שבמשך כשנתיים מחקה חובות במיליוני ש"ח בלי שמשרד הפנים בחן את המחיקות ובלי שאישר אותן.

יו"ר הוועדה הממונה מסר בתשובתו כי בתקופת כהונתו לא נמחקו חובות שלא על פי חוק, ואם נמחקו באופן זה, הרי שהדברים נעשו לאחר כהונתו. עוד מסר כי הוועדה הממונה לא אישרה מחיקת חובות וכי לא הובא לידיעתו בזמן אמת כל מידע על מחיקת חובות.

משרד מבקר המדינה מעיר ליו"ר הוועדה כי בניגוד לתשובתו, מחיקת החובות אכן נעשתה בתקופת הוועדה הממונה, כפי שעולה גם מן הדוח הכספי המבוקר של העירייה לשנת 2014.

2. בפקודת העיריות¹⁰⁸ נקבע כי "על אף הוראות כל דין, לא תינתן הנחה ממסי העיריה, אלא אם כן אישר החשב המלווה, בכתב, את החלטת המועצה או ועדת הנחות בדבר מתן הנחה כאמור; החלטת מועצה או ועדת הנחות שלא אושרה כאמור - בטלה".

נמצא כי בישיבותיהן של ועדות המחיקה שאושרו בהן מחיקות חובות והנחות רטרואקטיביות של ארנונה, השתתפו, בין השאר, חברי הוועדה הממונה, הגזבר, היועץ המשפטי או נציגו ונציג מטעם החשב המלווה¹⁰⁹.

נמצא כי בדוחות הבקרה שהכין לרבעון הראשון והשני של שנת 2014 ולרבעון הראשון והשני של שנת 2015 ציין החשב המלווה כי העירייה לא מחקה חובות בגין ארנונה "ללא אישור מועצת עיר/משרד הפנים", הגם שנציג מטעמו השתתף בדיוני הוועדות שהחליטו על המחיקות.

משרד מבקר המדינה העיר לחשב המלווה כי בדיווחים הרבעוניים שהכין והעביר למשרד הפנים, הביא מידע לא נכון על מחיקת החובות. לדעת משרד מבקר המדינה, על החשב המלווה לפקח באופן צמוד על הטיפול בבקשות למחיקת חובות, ולוודא כי ההליך והחלטות העירייה בעניין זה יעלו בקנה אחד עם הנחיותיו של נוהל מחיקת חובות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2016 מסר החשב המלווה כי הוועדה שדנה במחיקת החובות "המליצה" על חובות כלא-ניתנים לגבייה, ואישור המחיקות הותנה באישור מן הממונה על המחוז במשרד הפנים. עוד מסר כי רק בשלהי 2015 הובהר לו כי מחיקות חוב שנדונו בוועדות נרשמו ב"תנועות זמניות", במקום לרשמן כחובות מסופקים¹¹⁰. החשב המלווה מסר כי התנועות הזמניות נרשמו כדי שלא יבוצעו פעולת אכיפה נגד אותם חייבים והן ניתנות לביטול. דברים דומים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה גם מנכ"ל העירייה, והוסיף כי אם לא יאשר משרד הפנים חלק מהבקשות למחיקת חובות, יוחזרו התנועות בגין אותם חייבים למצבת החובות. ראש העירייה, מנכ"ל העירייה והחשב המלווה מסרו בתשובותיהם כי העירייה נערכת להעברת החובות למחיקה לאישור משרד הפנים.

109 לפחות בישיבה אחת של ועדת מחיקות, ב-2.9.14, השתתף החשב המלווה עצמו.

110 חובות מסופקים הם חובות שאין ודאות באשר לאפשרות גבייתם.

משרד מבקר המדינה מעיר לחשב המלווה ולמנכ"ל כי תשובותיהם אינן עולות בקנה אחד עם הפעולות שנקטה העירייה בטיפול בחובות אלה, במשך כשנתיים, ועם הממצאים שהועלו גם בדוח הכספי המבוקר של העירייה לשנת 2014. בפרוטוקולים של הוועדות שהוחלט בהן על המחיקות צוין כי המחיקות אושרו ולא צוין כי המחיקות מותנות באישור משרד הפנים. גם במערכת הגבייה של העירייה עודכנו מחיקות החובות ולא צוין בה כי המחיקות זמניות או מותנות באישור משרד הפנים. יתרה מזו, נמצא כי העירייה הודיעה לחייבים בכתב שאישרה את מחיקת החובות, דבר המטיל בספק את יכולתה לבטל את התנועות, כפי שנטען. השתהותה של העירייה בהעברתן של בקשות המחיקה לאישור משרד הפנים מעידה על כך שהחשב המלווה ומנכ"ל העירייה לא מילאו את תפקידם ולא דאגו להעברת החלטותיהן של הוועדות לאישור המשרד במועד, סמוך להחלטותיהן, כאשר עברו יותר משנתיים מאז החלה העירייה לטפל בחובות אלה.

מנגנוני בקרה בעירייה¹¹¹

מינוי מבקר עירייה

הביקורת הפנימית בעיריות מושתתת על החובה שנקבעה בפקודת העיריות, להעסיק בכל עירייה מבקר עירייה. לביקורת הפנימית ברשויות המקומיות חשיבות רבה משום שהיא מיועדת לבחון באופן אובייקטיבי את פעולותיהן של הרשויות, להבטיח שהן פועלות על פי חוק ולפי סדרי מינהל תקין, ולסייע להן לבצע את תפקידיהן ביעילות ובחסכונות. מבקר העירייה נחשב לאחד משומרי הסף של הרשות המקומית. על פי פקודת העיריות¹¹², תפקידיו של מבקר העירייה הם, בין השאר, בחינת פעולותיה של העירייה, לרבות פעולותיה לפי חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, אם נעשו כדין, בידי המוסמך לעשותן, בטוהר המידות, ביעילות ובחיסכון, בדיקת פעולותיהם של עובדי העירייה, בדיקת יישומם של הוראות ונהלים, וביקורת על הנהלת החשבונות של העירייה. אם לא מינתה מועצת העיר מבקר, הממונה על המחוז במשרד הפנים רשאי לדרוש מהמועצה, בצו, כי תמנה מבקר תוך הזמן הנקוב בצו. אם לא קיימה המועצה את הצו בזמן שנקבע בו, רשאי הממונה למנות מבקר לעירייה ולקבוע את שכרו¹¹³.

בחוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור), התשס"ח-2008, נקבע כי מועצה של רשות מקומית תמנה את מבקר הרשות לממונה על תלונות הציבור, אך בנסיבות מיוחדות היא רשאית למנות לתפקיד זה עובד בכיר אחר של הרשות המקומית.

במסגרת הקפאת ההליכים השנייה של עיריית טייבה, הוציא הנאמן מטעם בית המשפט חלק מעובדי העירייה לחופשה ללא תשלום (להלן - חל"ת), בהם גם מבקר העירייה. עם סיום תפקידו של הנאמן פנה המבקר לעירייה, בבקשה כי יוחזר לעבודתו. בספטמבר 2014 העבירה העירייה למבקר מכתב פיטורים. המבקר עתר לבית הדין לעבודה נגד פיטוריו. ביום 13.11.14 הוציא בית הדין האזורי צו נגד החלטת העירייה על סיום עבודתו של העותר כמבקר העירייה, עד למתן פסק דין בתיק, והבהיר כי הצו אינו מחזיר את המבקר לעבודה אלא למעמד של עובד בחל"ת. עד תום הביקורת טרם הסתיים ההליך המשפטי בעניינו.

באוקטובר 2014 פרסמה העירייה מכרז פומבי למשרת מבקר העירייה וממונה על תלונות הציבור. למכרז ניגשו שלושה מועמדים, בהם גם עובד עירייה. ביוני 2015

111 ראו דוח מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010** (2011), בפרק "הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות" (להלן - דוח ביקורת בנושא מבקרים ברשויות מקומיות).

112 סעיף 170א(א) לפקודת העיריות. בסעיף 167(ב) לפקודת העיריות נקבע כי מועצת העיר, בהחלטת רוב חבריה, תמנה לעירייה מבקר במשרה מלאה.

113 סעיפים 167א(א) ו-167ב לפקודת העיריות.

התכנסה ועדת המכרזים לבחירת עובדים בכירים ובחרה בעובד העירייה למבקר העירייה.

משרד מבקר המדינה כבר ציין בעבר כי מועמד לתפקיד מבקר שעבד קודם מינוי בתפקיד ביצועי מרכזי והייתה לו נגיעה בחלק נכבד מן ההחלטות המתקבלות ברשות המקומית, יש מקום לשקול כי תיקבע לו תקופת צינון הולמת טרם יועסק כמבקר, כדי למנוע חשש לניגוד עניינים¹¹⁴. יצוין כי העירייה לא נתנה לעובד שנבחר כתב מינוי לתפקיד המבקר וכי לא נערך לו הסדר לניגוד עניינים.

עתירה נגד בחירת עובד העירייה לתפקיד מבקר העירייה¹¹⁵ הוגשה לבית הדין לענייני עבודה. משרד הפנים, שנמנה עם המשיבים בעתירה, ציין בתשובתו לבית המשפט כי המועמד אינו רשאי לשמש כמבקר ואינו רשאי להתמנות למבקר העירייה, וכי יש במקרה זה ניגוד עניינים מהותי בין תפקידו של המשיב ובין תפקיד המבקר, ניגוד עניינים שאינו ניתן לריפוי באמצעות הסדר ניגוד עניינים. לסיכום הדברים כתב משרד הפנים כי לדעתו אין לאפשר את המינוי לפני תקופת צינון של שלוש שנים, ואם יתמנה לאחר תקופת הצינון, עליו להימנע מלבקר את פעולותיו.

נמצא כי משרד הפנים לא קבע לרשויות המקומיות אמות מידה או תבחינים שעליהן לקיים במקרים שהן מבקשות למנות עובד רשות לתפקיד מבקר הרשות.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בגלל החשש הרב לניגוד עניינים, מינוי עובד רשות מקומיות לתפקיד מבקר הרשות הוא סוגיה מורכבת שאין לקבוע בה אמות מידה חקוקות שיתאימו לכל הרשויות ולכל התפקידים, אלא יש לבחון בחינה פרטית את התפקיד שמילא העובד, את היקף סמכויותיו באותו תפקיד, את המבנה הארגוני של הרשות המקומית ועוד מכלול רחב של נתונים החייבים בדיקה בטרם יוכרע העניין.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד הפנים יקבע לרשויות המקומיות תבחינים כלליים שהרשויות יפעלו על פיהם אם תבקשנה למנות עובד רשות לתפקיד מבקר הרשות.

בינואר 2016 פרסמה עיריית טייבה מכרז חדש למינוי מבקר וממונה על תלונות הציבור. עד תום הביקורת טרם התכנסה ועדת המכרזים, ומזה שמונה שנים ויותר העירייה פועלת ללא מבקר עירייה.

נמצא כי מאז הוצא מבקר העירייה הקודם לחל"ת, בשנת 2007, לא מינתה העירייה עובד בכיר אחר בעירייה לממונה על תלונות הציבור.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד הפנים כי במאי 2016, לאחר תום הביקורת, פרסמה העירייה מכרז חדש לתפקיד מבקר העירייה, ובחר מבקר

114 דוח ביקורת בנושא מבקרים ברשויות מקומיות.

115 פה (אזורי ת"א) 23208-06-15 "עורכי דין לקידום מנהל תקין" נ' עיריית טייבה (פורסם במאגר ממוחשב, 4.2.16)



היעדר מבקר לעירייה
מזה יותר משמונה
שנים ואי-פעילות של
ועדה לענייני ביקורת,
שיתקו למעשה את
מנגנוני הבקרה
הסטטוטוריים
העומדים לרשות
העירייה, והפרו את
מנגנון האיזונים
והבלמים שביסוד
שיטתנו הדמוקרטית

לעירייה. ראש העירייה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי המבקר הנבחר החל את עבודתו בתחילת יולי 2016.

ועדה לענייני ביקורת

הפרק השמיני בפקודת העיריות עוסק בוועדות המועצה ומפרט את הוועדות שמועצת הרשות מחויבת למנות, בהן הוועדה לענייני ביקורת.

סעיף 149g לפקודת העיריות קובע כי מועצת העיר "תבחר מבין חבריה ועדה לענייני ביקורת שתפקידה לדון בכל דו"ח של מבקר המדינה ושל נציב תלונות הציבור על הביקורת בעיריה, בכל דו"ח של משרד הפנים על העיריה ובכל דו"ח של מבקר העיריה, ולעקוב אחרי תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת, והיא רשאית לדון בכל דו"ח ביקורת אחר על העיריה שהוגש לפי דין; הוועדה תגיש למועצה את סיכומיה והצעותיה".

בתחילת מרץ 2014 בחרה הוועדה הממונה את הרכב הוועדה לענייני ביקורת, ובה ארבעה מחברי הוועדה הממונה, הגזבר, והיועץ המשפטי. לראשות הוועדה מונה י"ר הוועדה הממונה. נמצא כי הוועדה לענייני ביקורת שנבחרה לא התכנסה כלל בשנים 2015-2014.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה הממונה, לעירייה ולמשרד הפנים על החומרה שבאי-כינוסה של ועדת הביקורת במשך כל התקופה שהעירייה נוהלה בידי הוועדה הממונה, מחדל שבעטיו לא מולאו התפקידים והסמכויות שהטיל עליה החוק. יודגש כי בהחלטת הממשלה על התכנית לפיתוח העיר טייבה ולהעצמתה הודגש במיוחד הצורך בפיקוח ובבקרה על התנהלות העירייה. העניין חמור במיוחד לנוכח היעדר מבקר לעירייה מזה יותר משמונה שנים ואי-פעילות של ועדה לענייני ביקורת, ששיתקו למעשה את מנגנוני הבקרה הסטטוטוריים העומדים לרשות העירייה, והפרו את מנגנון האיזונים והבלמים שביסוד שיטתנו הדמוקרטית.

משרד מבקר המדינה העיר בעבר למשרד הפנים כי אי-הפעלתו של מנגנון ביקורת, וגם הקמת ועדה לענייני ביקורת שחבריה נדרשים לבקר את פעולותיהם הם, מונעים מהרשות המקומית מלקיים את אחד ממנגנוני הבקרה הסטטוטוריים העומדים לרשותה¹¹⁶.

קוטנה של הוועדה הממונה והרכבה הייחודי מקשים את הקמתה של ועדה עצמאית ואפקטיבית לענייני ביקורת. משרד מבקר המדינה הסב בעבר את תשומת לבו של

116 דוח ועדות קראות; מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2014** (2015), "המועצה המקומית מעלה עירון" (להלן - דוח ביקורת בנושא מועצה מקומית מעלה עירון).

משרד הפנים לאי-בהירות הקיים בעניין תפקודה של ועדת הביקורת ברשויות מקומיות שמונתה בהן ועדה ממונה, ולצורך שמשד הפנים יסדיר את הדבר¹¹⁷.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי עליו לבחון דרכים להפעלתו של מנגנון ביקורת אפקטיבי בעת כהונת ועדות ממונות. על משרד הפנים להסדיר בנוהל את הליך מינויה של הוועדה לענייני ביקורת שתבקר את פעילותן של הוועדות הממונות ואת דרכי פעילותן, ובמידת הצורך ליזום תיקון חקיקה שיסדיר את פעילויותיה.

כהונתם של חברי הוועדה הממונה

בסיכום בין משרדי הפנים והאוצר נקבע כי יפעלו להבטיח שחברי הוועדה הממונה בטייבה יתכנסו תדיר ויהיו פעילים בישיבות המועצה ובישיבותיהן של ועדות ההנחות, המכרזים, התכנון ובנייה והביקורת. עוד נקבע כי משרד הפנים יפעל "למימוש של סעיף 123 בפקודת העיריות כך שכהונתו של חבר ועדה ממונה תיפסק אם נעדר מישיבות המועצה 3 חודשים רצופים, או שנעדר מ-3 ישיבות".

נמצא כי אחד מחברי הוועדה הממונה, מר אחמד בלחה, נעדר מרובן המוחלט של ישיבות מועצת העירייה בשנים 2013-2015. כבר באפריל 2013, בדוח אבחון ראשוני שהכין עבור משרד הפנים, כתב החשב המלווה כי "עו"ד אחמד בלחה, לא משתתף כלל מזה שנה בישיבות הוועדה". בספטמבר 2014 פנה היועץ המשפטי של העירייה למנכ"ל משרד הפנים אז וביקש כי משרד הפנים יפעל לסיום כהונתו של מר בלחה כחבר הוועדה הממונה, שכן היעדרותו הקבועה מונעת מן הוועדה הממונה לקבל החלטות ב"רוב מיוחס".

אף על פי כן לא פעל משרד הפנים על פי הוראות סעיף 123 לפקודת העיריות ולא הפסיק את כהונתו של חבר הוועדה הממונה שנעדר מישיבות רבות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי השתתפותם של חברי ועדה בישיבותיה של הוועדה חשוב לניהולה של הרשות ולקבלת החלטות במסודותיה. היעדרם של חברי ועדה מישיבותיה פוגם בהליכים אלה.

החזר הוצאות לחברי הוועדה הממונה

מנהל המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים פנה באמצע יוני 2008 בכתב ליושבי הראש של הוועדות הממונות, וציין כי "בהתאם להנחיית המנכ"ל, נקבע כי חבר ועדה ממונה יהיה זכאי להחזר הוצאות בעד השתתפות בישיבות הוועדה, שישולמו על ידי הרשות לפי מספר ישיבות הוועדה שבהן ישתתף". עוד ציין כי סכום החזר לחבר ועדה ממונה עבור השתתפותו בישיבות הוועדה שמונתה ברשות מקומית המונה 20,000-50,000 תושבים יהיה 761 ש"ח לישיבה. עוד ציין במכתב כי "ברשויות בהן מכהנים 6 חברים (כולל יו"ר) ויותר, תשלום החזר הוצאות יינתן עבור 15 ישיבות בשנה בלבד... לא ישולם כל תשלום בגין החזר הוצאות לחבר הוועדה, מעבר לתשלום האמור". במכתבו האמור לא התייחס מנהל המינהל להחזר הוצאות עבור השתתפות בישיבות של ועדות אחרות הפועלות ברשות מקומית.

מנהל המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים מסר למשרד מבקר המדינה, בביקורת שערך משרד מבקר המדינה בשנת 2014¹¹⁸, כי רשות מקומית אינה רשאית לשלם

מקופתה החזר הוצאות לחבר ועדה ממונה עבור השתתפותו בישיבות של ועדה כלשהי, מלבד ישיבות הוועדה הממונה.

נמצא כי בשנים 2014-2015 שילמה העירייה לכמה מחברי הוועדה הממונה עבור השתתפות במספר ישיבות גבוה בהרבה מ-15 ישיבות מועצת העיר בשנה. עוד נמצא כי העירייה אישרה תשלום בגין השתתפותם של חברי הוועדה הממונה בישיבות של ועדות שונות, בהן הוועדה לתכנון ולבנייה, ועדת חינוך, ועדת מחיקות, ועדת מכרזים, ועדת הנחות וועדת ספורט.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2016 מסר יו"ר הוועדה הממונה כי חברי הוועדה השתתפו בישיבות רבות בגלל עומס רב שחייב את התכנסות הוועדות לעתים תכופות יותר.

בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה מיוני 2016 מסרו ארבעה מחברי הוועדה הממונה כי השתתפותם בישיבות הוועדות הייתה חלק אינטגרלי מתפקידם בוועדה הממונה. עוד מסרו כי מצבה של טייבה חייב את כינוס הוועדות בתדירות גבוהה וכי התשלומים לחברי הוועדה נעשו באישור החשב המלווה, יו"ר הוועדה הממונה והגזבר. אחד מחברי הוועדה הממונה אף מסר כי על רבות מן הישיבות שהשתתף בהן לא שולם לו שכר, הגם שדיווח על השתתפותו, ועל חלק מהישיבות ויתר על השכר מרצונו.

משרד מבקר המדינה מעיר ליו"ר הוועדה הממונה, לגזבר העירייה לשעבר ולחשב המלווה כי תשלומי החזר הוצאות לחברי הוועדה הממונה האמורים ששולמו על ידי העירייה עבור השתתפותם בישיבות, שמספרן עולה בהרבה על מספר הישיבות המירבי שאפשר לקבל עליהן החזר, שולמו בניגוד להנחיות משרד הפנים.

לדעת משרד מבקר המדינה, לאור החשיבות שבהשתתפותם של חברי הוועדה הממונה בכל ישיבות המועצה, כפי שגם עולה מן הסיכום בין משרדי הפנים והאוצר, על משרד הפנים לבחון את הכללים שקבע בכל הקשור לתשלומים שחברי הוועדה הממונה זכאים להם. כללי משרד הפנים המגבילים את מספר הישיבות שישתתפו בהן חברי הוועדה הממונה והמגבילים את סוג הוועדות שבגין השתתפות בהן יקבלו שכר, אינם מתיישבים עם דרישתו כי חברי הוועדה יהיו פעילים בישיבות המועצה ובישיבותיהן של ועדות הנחות, המכרזים, התכנון ובנייה והביקורת.

מינויים בעיריית טייבה

פגמים בהליכים למינוי עובדים ובהעסקתם

על פי פקודת העיריות, "לא יתמנה אדם לעובד עיריה... אלא לאחר שראש העיריה או מי שהוא הסמיך לכך הכריז על המשרה בפומבי", וזאת בכפוף לסמכותו של שר הפנים לקבוע בתקנות כללים בדבר המכרז ופרטיו ומשרות שלא תחול עליהן חובת מכרז¹¹⁹. בתוקף סמכותו האמורה התקין שר הפנים את תקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), התש"ם-1979 (להלן - תקנות קבלת עובדים). בתקנות נקבעו הוראות בעניינין של משרות שאיושן טעון קיומו של מכרז פומבי, בהתאם למתח הדרגות של משרות אלה, ומשרות שלא תחול חובת קיום מכרז פומבי לאיושן (להלן - משרות אמון)¹²⁰.

עוד נקבע בפקודת העיריות כי בעיריות שמונה להן חשב מלווה, "לא יתמנה אדם לעובד העיריה אלא אם כן אישר החשב המלווה, מראש ובכתב, את העסקתו ואת תנאי העסקתו. לא יסרב החשב המלווה לאשר העסקה ותנאי העסקה כאמור אלא משיקולים תקציביים או אם נוכח שהעסקת העובד אינה כדין". אם מונה אדם ללא אישור החשב המלווה, המינוי בטל, ואולם אותו אדם יהא זכאי לגמול ראוי על תקופת העסקתו, אלא אם כן הוכח כי ידע שהעסקתו טעונה אישור החשב המלווה והחשב לא אישרה¹²¹.

הוראות הפקודה והתקנות בדבר קבלת עובדים נקבעו, בין השאר, על מנת שעיריות תאיישנה משרות פנויות במועמדים מתאימים, על סמך כישוריהם המקצועיים בלבד, וכדי להבטיח שוויון הזדמנויות למתמודדים על המשרות. מכלול הנורמות מהווה ביטוי של כללי המשפט המינהלי; הקפדה עליהם הכרחית למניעת מינויים הנגועים בשיקולים זרים.

בסיכום בין משרדי הפנים והאוצר (ראו לעיל) נקבע כי "מעבר להליך הפרוצדוראלי הרגיל הקבוע בחוק, יידרשו המועמדים [לתפקידים סטטוטוריים ותפקידים בכירים בעיריית טייבה] לעבור גם אבחון במכון הערכה חיצוני ובלתי תלוי, לפי כללים שייקבעו בידי משרדי הפנים והאוצר ועל פי כל דין, כפי שיצויין בתכנית ההבראה שתחתם עם עיריית טייבה".

בהסכם ההבראה נקבע כי "הרשות מתחייבת לא לקלוט עובדים חדשים למשרות מוניציפאליות... שהתפנו במהלך תכנית ההבראה ושנתיים אחריה בכל דרך שהיא (כולל חברות כ"א, עובדים זמניים וכו'), אלא באישור אגף שגר וכו"א... [במשרד הפנים]". על פי תכנית ההבראה, כללים אלה לא יחולו על קליטת עובדים למשרות סטטוטוריות שהתפנו.

119 סעיפים 170(ב) ו-170(ג) לפקודת העיריות.

120 תקנה 2 לתקנות קבלת עובדים.

121 סעיף 142ג(א)(6) לפקודת העיריות.



 מיולי 2013 עד

 אוקטובר 2015,

 תקופה שהעירייה

 נוהלה בידי הוועדה

 הממונה, מינתה

 העירייה כמה מינויים

 בהליכים לא תקינים

 ובלי שקיבלה את

 אישור משרד הפנים

נמצא כי בניגוד לסיכום בין משרדי הפנים והאוצר, הסכם ההבראה לא כלל כללים ייחודיים למינוים של בעלי תפקידים סטטוטוריים או בכירים בעיריית טייבה, דוגמת אבחון במכון הערכה חיצוני ובלתי תלוי.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי אמנם לא היו בהסכם ההבראה סעיפים ייחודיים למינוים של בעלי תפקידים סטטוטוריים, אך במסגרת ההליך המרכזי נדרשה העירייה להפנות למכוני הערכה חיצוניים.

נמצא כי מיולי 2013 עד אוקטובר 2015, תקופה שהעירייה נוהלה בידי הוועדה הממונה, מינתה העירייה כמה מינויים בהליכים לא תקינים ובלי שקיבלה את אישור משרד הפנים, כנקבע בהסכם ההבראה, דבר שהיה עלול להוביל לעומס התחייבות של העירייה ולהכשלת מנגנוני הבקרה, שהוקמו כדי להבטיח שהעירייה תעמוד ביעדיה של תכנית ההבראה. להלן פירוט:

ועדת בחינה לקבלת עובדים

בתקנות קבלת עובדים נקבע כי במשרות שאיושן טעון מכרז פומבי, ועדת הבחינה היא הגוף היחיד בעירייה המוסמך לראיין מועמדים, לדון במועמדותם ולהחליט על מינוים. התקנות קובעות כי ראש העירייה יקבע רשימה של שמות הנציגים לוועדת הבחינה, ומבין הנציגים ימנה ועדת בחינה לכל מכרז¹²².

בתקנות קבלת עובדים נקבע, בין השאר, כי מספר החברים בוועדת הבחינה יהיה אי-זוגי, ולא פחות משלושה, ובהם לפחות נציג ציבור אחד¹²³. מבקר המדינה כבר קבע בעבר¹²⁴ שחובת מינויו של נציג ציבור נובעת מן הצורך בנוכחותו של גורם שאינו קשור בנבחרי העירייה ובעובדיה.

מבדיקה מדגמית שערך צוות הביקורת בפרוטוקולים של ועדות הבחינה שפעלו בעיריית טייבה בשנת 2015, נמצאו ליקויים בהרכב הוועדות, כגון מספר זוגי של חברי ועדה, מספר קטן מדי של חברים (וגם זוגי - שניים בלבד), והיעדר נציג ציבור בוועדה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה על שפעלה שלא בהתאם לתקנות קבלת עובדים ולא הקפידה על עמידת הרכבן של ועדות הבחינה בדרישות הדין. היעדרו מוועדת הבחינה של חבר ועדה שהוא נציג הציבור עלול לפגוע במועמדים, שכן במצב כזה אין בוועדה גורם בלתי תלוי בנבחרי העירייה ובעובדיה, גורם שיאזן את בחירותיה.

122 תקנה 22 לתקנות קבלת עובדים.

123 תקנה 23 לתקנות קבלת עובדים.

124 מבקר המדינה, **דוח שנתי 52א** (2001), "קבלת עובדים ומינויים פוליטיים ברשויות מקומיות".

אי-פרסום דרגת המשרה וליקויים בעניין קביעת הכישורים הנדרשים למילויה

תקנות קבלת עובדים קובעות כי במכרז פומבי יצינו הפרטים האלה: תואר המשרה, דרגתה, שיעורה, עיקרי הכישורים הדרושים למילויה, המען להגשת הבקשה להשתתפות במכרז, והמועד האחרון להגשתה¹²⁵.

בשנים 2013-2015 פרסמה עיריית טייבה שלושה מכרזים פומביים¹²⁶ למשרת מנהל מחלקה. נמצא כי בפרסומים לא כללה העירייה תיאור של מתח הדרגות של המשרה, בניגוד להוראות תקנות קבלת עובדים.

קובץ ניתוח העיסוקים שפרסם משרד הפנים בשנת 1992 (להלן - הקובץ הישן) נועד לשמש כלי עזר ניהולי לרשויות המקומיות ולהנחותן בפרסום מכרזים לאיוש משרות ברשות המקומית, בהגדרות התפקידים ובתנאי הסף הנדרשים. באוגוסט 2012 פרסם מנכ"ל משרד הפנים חוזר מנכ"ל מיוחד, "קובץ הגדרות תפקיד בשלטון המקומי". במבוא לחוזר הסביר המנכ"ל כי מאז פורסם קובץ ניתוח העיסוקים עשרים שנה קודם לכן נוספו תפקידים חדשים וחלו שינויים ברוב התפקידים וצורות ההעסקה ברשויות המקומיות, ואלה הולידו את הצורך לפרסם קובץ חדש ומעודכן של הגדרות תפקידים (להלן - קובץ ניתוח העיסוקים). קובץ ניתוח העיסוקים הוא המחייב למן פרסומו הרשמי, בתחילת פברואר 2014.

באותו חוזר קבע משרד הפנים כי תנאי הסף למכרזים, כפי שהם מפורטים בקובץ ניתוח העיסוקים, הם תנאים מחייבים, ו"על כן, החל ממועד פרסומו הרשמי של הקובץ, לא יהיה ניתן לקלוט אדם לתפקיד, אם אינו עונה על תנאי הסף המוגדרים בנוסח המכרז של אותו תפקיד". עוד נקבע כי רשות מקומית אינה רשאית להוסיף על תנאי הסף המפורטים בהגדרות התפקידים, אלא רשאית, על פי שיקול דעתה, להוסיף תנאים אשר יעניקו יתרון למועמד מסוים במכרז מסוים, תוך שמירה על עקרונות המינהל הציבורי התקין, השוויון והתחרותיות. רשות מקומית המבקשת להקל בתנאי הסף של הדרישות המפורטות בתיאור התפקיד, רשאית לבקש זאת ממשרד הפנים, בכתב, ולנמק את הבקשה.

נמצא כי במכרז האחרון שפרסמה למשרת מנהל המחלקה, קבעה העירייה תנאי סף וכישורים שלא תאמו את דרישותיו של משרד הפנים, ובשלושת המכרזים שפרסמה לתפקיד זה כללה דרישות סף שונות: היא החמירה בתנאי סף אחד והקלה בתנאי סף אחר. הדבר מעורר חשד שהשינויים נועדו להעניק יתרון לזוכה במכרז, בדרך של התאמת הכישורים המקצועיים וההשכלה הנדרשים לכישוריו והשכלתו.

125 תקנה 3 לתקנות קבלת עובדים.

126 במכרזים הראשון והשני לא נבחר זוכה בתפקיד.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה על שפעלה בניגוד לתקנות כשלא ציינה את הדרגות למכרזים שפרסמה, וקבעה תנאי סף וכישורים שונים מקובץ ניתוח העיסוקים.

מינוי עובדים למילוי מקום ללא מכרז

בתקנות קבלת עובדים נקבע¹²⁷ כי חובת מכרז פומבי לא תחול על "משרה שהתפנתה באורח קבע, לשם אישה במילוי מקום לתקופה זמנית שלא תעלה על שלושה חודשים; המנהל הכללי רשאי להאריך לתקופה נוספת של שלושה חודשים ובלבד שנוכח לדעת כי ננקטו כל הפעולות הדרושות לאיוש המשרה כדין, וכי ההארכה דרושה לשם השלמת הליך המכרז". בחוזרי מנכ"ל משרד הפנים 3/2008 מאפריל 2008 ו-3/2011 ממאי 2011, נקבע כי במקרים חריגים במיוחד, כשנסיבות מוצדקות אינן מאפשרות לרשות המקומית לפרסם מכרז כדין ומדובר במשרה נחוצה שאישה הדחוף חיוני למניעת פגיעה קשה בפעילותה של הרשות המקומית, אפשר להעסיק עובד במילוי מקום, שלושה חודשים בלבד, או חצי שנה במקרה של עובדים נושאי משרה (עובדים סטטוטוריים), בהתאם לאמור בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2011 מפברואר 2011.

יודגש כי על פי חוזר מנכ"ל 3/2008, בתקופת מילוי המקום יש להעסיק את העובדים על פי חוזה עבודה, לפי הסכמים קיבוציים מאושרים. העסקת עובד ממלא מקום בתנאים החורגים מן התנאים לעיל היא "הוצאה בלתי חוקית", כהגדרתה בנוהל חיוב אישי.

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/2011 נקבע כי עם מילוי התנאים לאישור העסקתו של עובד כממלא מקום, יישלח לו כתב מינוי, חתום בידי ראש הרשות, ויובהר בו לעובד כי הינו מועסק זמנית לתקופה קצובה, לצורך מילוי מקום, העסקה חוקית בהתאם להנחיות שנקבעו בחוזר.

נמצא כי בניגוד לקבוע בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/2008, עיריית טייבה מעסיקה ממלאי מקום שלא על פי חוזה עבודה. רוב ממלאי המקום שהעסיקה העירייה הועסקו על סמך כתבי מינוי בלבד.

עוד נמצא כי בתקופת כהונתה של הוועדה הממונה העסיקה העירייה כמה עובדות ללא הליך מכרז¹²⁸, קצתן בלי שקיבלו כתבי מינוי המגדירים את תקופת העסקתן. עובדות אלה עבדו בעירייה בתקן של ממלאי מקום, אך בפועל העסיקה אותן העירייה תקופות ממושכות, מעבר לתקופה שנקבעה בתקנות קבלת עובדים ובחוזרי מנכ"ל משרד הפנים, ובניגוד להנחיות החשב המלווה, שדרש להסדיר את העסקתן או לחלופין להפסיקה.

127 תקנה 2(ב)(8).

128 יועצת לאגף החינוך, עו"ד במחלקה המשפטית ורכזת חינוך חברתי.

סעיף 174א לפקודת העיריות קובע סייגים להעסקת קרוב משפחה של נבחר ציבור או של עובד עירייה. בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/2011 ממאי 2011, שנשאו העסקת קרובי משפחה ברשויות המקומיות, נקבעו סייגים נוספים על הפקודה ובהם איסור העסקתו של עובד קרוב משפחה ברשות המקומית ללא אישור ועדת השירות¹²⁹, במקרה של העסקה העלולה להעמיד את העובד ואת קרוב המשפחה ביחסי כפיפות או בקשרי עבודה¹³⁰ ברשות המקומית. בכל מקרה שמדובר בו בהעסקת קרוב משפחה, יש לקבל מהיועץ המשפטי של הרשות המקומית אישור בכתב כי אין מדובר באחד המצבים המוזכרים בחוזר, ואפשר להעסיק את העובד ללא אישורה של ועדת השירות. בכל מקרה הטעון פנייה לוועדת השירות, אין להעסיק עובד קרוב משפחה עד קבלת אישור הוועדה.

נמצא כי העירייה מינתה והעסיקה שמונה חודשים רכזת חינוך חברתי, ללא מכרז וללא אישור של ועדת שירות, אף שלפי חוזר מנכ"ל 3/2011 היה צורך באישור כזה, בגלל קרבה משפחתית מדרגה ראשונה של העובדת לעובד סטטוטורי בכיר בעירייה. יודגש כי במהלך עבודתה בעירייה לא קיבלה העובדת שכר מלבד מקדמה על סך 1,500 ש"ח.

היועץ המשפטי לעירייה התייחס למינוי ביוני 2015, ועל גבי כתב המינוי שנתיך לעובדת כתב כי על פי סעיף 174א לפקודת העיריות, אין מניעה להעסקתה, אף על פי שלפי סעיף 1 לחוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/2011 קיימת בעיה בהעסקתה. עוד כתב כי לדעתו מחמיר חוזר המנכ"ל מעבר לכוונתו של המחוקק, ואין צורך בפנייה לוועדת השירות.

נמצא כי בחודשים יוני-ספטמבר 2015 הודיע החשב המלווה לעירייה, פעמים אחדות, כי יש להסדיר את העסקת העובדת ולקבל את אישורה של ועדת השירות או לחלופין להפסיק את עבודתה. ואולם העירייה לא פנתה לוועדת השירות והמשיכה להעסיק את העובדת. עבודתה הופסקה לאחר שנכנסה לתפקידה הנהגת העירייה הנבחרת.

העסקת עובדים ללא מכרז, בניגוד לתקנות קבלת עובדים, פוגעת באמון הציבור, על אחת כמה וכמה כשמדובר בעובדת הקרובה לבכיר בעירייה בקרבת משפחה מדרגה ראשונה. על העירייה לפעול בהקדם לאיש המשורה על פי הוראות כל דין.

משרד מבקר המדינה מעיר ליועץ המשפטי לעירייה כי תפקידו חייבו להבטיח כי כל פעולות העירייה ייעשו כדין ובכלל זה כל הקשור למינויים. חוות הדעת שנתן, שהכשירה למעשה את המינוי, לא התיישבה עם חוזר המנכ"ל בעניין, ואם סבר שחוזר המנכ"ל אינו מתיישב עם הוראות הפקודה, מן הראוי היה שיביא את העניין לפני משרד הפנים.

129 כמשמעותה בסעיף 174א(ז) לפקודת העיריות (להלן - ועדת השירות).

130 בין קשרי העבודה על פי חוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/2011: קרוב המשפחה ממלא תפקיד סטטוטורי ברשות המקומית; עבודה משותפת לצורך קבלת החלטות, מתן המלצות וקביעת נהלים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי אחרי שהחשב המלווה דרש ממנה להסדיר את העסקת העובדת ולקבל את אישורה של ועדת השירות או לחלופין להפסיק את עבודתה, היה עליה להעביר את העניין להתייחסותו הנוספת של היועץ המשפטי.

מינויים שלא כדין בתקופת בחירות

חוזר מנכ"ל מיוחד 1/2013 שהפיץ משרד הפנים בפברואר 2013 עוסק בניהולו של מערך משאבי אנוש ברשויות מקומיות בשנת בחירות. בחוזר נקבעו מגבלות למינוי עובדים בעירייה בתקופה שלפני בחירות.

נמצא כי ביוני וביוולי 2015, חודשים אחדים לפני הבחירות שנערכו באוקטובר 2015, מינתה העירייה שתי עובדות, בניגוד להנחיות משרד הפנים בדבר מינויים בתקופת בחירות.

לאחר מינוי העובדות הודיעה לעירייה מנהלת תחום שלטון מקומי במחוז מרכז של משרד הפנים כי המינויים האמורים אינם מתיישבים עם ההנחיות שבחוזר מנכ"ל משרד הפנים מפברואר 2013, ויש לבטלם.

עבודתן של השתיים הופסקה כשבועיים לאחר הודעת משרד הפנים, ובמועד סיום הביקורת נמצא שאחת מהן עובדת בתפקיד אחר בעירייה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה על שביצעה מינויים בתקופת בחירות, בניגוד להוראות שבחוזר המיוחד של משרד הפנים. האיסור על מינויים בתקופת בחירות וההוראה בדבר הצורך באישורו של משרד הפנים למינויים "חריגים" בתקופת בחירות נועדו לסכל מינויים הנגועים באינטרסים פוליטיים.

מינויו של עוזר יו"ר הוועדה הממונה לתפקיד מנהל אגף שפ"ע¹³¹, פיקוח וביטחון

בתחילת פברואר 2014 מינתה העירייה עובד לתפקיד ממלא מקום עוזרו של יו"ר הוועדה הממונה, במשרת אמון (להלן - עובד א'). נמצא כי רק במחצית הראשונה של יוני 2014 אישר משרד הפנים את נחיצותה של משרת עוזר לראש עיריית טייבה, לאחר שהעובד כבר עבר לתפקיד אחר (ראו להלן).

בתחילת מאי 2014 מינתה העירייה את עובד א' לממלא מקומו של מנהל אגף פיקוח וביטחון, לשלושה חודשים. בסוף יוני 2014 אישר משרד הפנים את נחיצותה של

131 ראשי התבות שיפור פני העיר (להלן - שפ"ע).

משרת מנהל אגף שפ"ע, פיקוח וביטחון בעיריית טייבה, בהיקף של 100% משרה, ונתן את אישורו לפרסום מכרז.

בחוזר מיוחד של מנכ"ל משרד הפנים מפברואר 2011¹³² נקבע כי עובד במשרת אמון המועסק בחוזה אישי אינו רשאי להתמודד במכרזים פנימיים ברשות מקומית, וגם אינו רשאי עד שנה מתום כהונתו במשרת האמון להתמודד במכרזים פומביים. אמנם משרד הפנים לא התייחס להעסקת עובדים במשרת אמון שאינם מועסקים בחוזה אישי, אך לדעת משרד מבקר המדינה, הטעם שבגללו עובד במשרת אמון המועסק בחוזה אישי מנוע מלהתמודד במכרז פנימי, וההגבלות על התמודדותו במכרזים פומביים, רלוונטיים גם למקרה של עובד במשרת אמון המועסק שלא באמצעות חוזה אישי: החשש כי היחסים הקרובים שיש לאותו עובד עם הדרג הבכיר עלולים להשפיע על זהותו של הזוכה במכרז.

באוגוסט 2014 פרסמה עיריית טייבה מכרז פומבי לתפקיד מנהלו של אגף שפ"ע, פיקוח וביטחון. הזוכה במכרז היה עובד א'.

בכתב המינוי, שלא צוין בו תאריך, נכתב כי עובד א' יתחיל למלא את תפקיד מנהלו של אגף שפ"ע, פיקוח וביטחון, בהיקף של 100% משרה, בחודש אוגוסט 2014.

לדעת משרד מבקר המדינה מינויו של עובד א' למנהל אגף שפ"ע, פיקוח וביטחון בעקבות זכייתו במכרז, כשלושה חודשים בלבד לאחר שהסתיימה העסקתו במשרת אמון כעוזרו של יו"ר הוועדה הממונה, וכאשר במשך חודשים אלה הוא שימש בתפקיד ממלא מקום מנהל האגף, מעורר חשש למשוא פנים במינוים של עובדים בעירייה.

אי-התאמתו של עובד א' לדרישות התפקיד

במכרז לתפקיד מנהלו של אגף שפ"ע, פיקוח וביטחון כללו דרישות התפקיד השכלה אקדמית, ניסיון מקצועי מוכח ומוצלח של חמש שנים לפחות בתחום עיסוק המשרה או בתחומים בעלי זיקה למטלות הכרוכות בה¹³³, ניסיון של שנתיים לפחות בניהולם של 20 עובדים, או כהונה במגזר הציבורי במתח דרגות 40-42 ומעלה, במשך 3 שנים לפחות.

נמצא כי בניגוד לדרישות התפקיד שקבעה העירייה במכרז, ניסיונו של עובד א' אינו כולל עיסוק בתחומי פעילותו של אגף שפ"ע, פיקוח וביטחון, ואין לו רקע ניהולי. הגם שכישוריו של עובד א' לא התאימו לדרישות התפקיד, הוא זכה במכרז והמשיך לכהן בתפקיד זה עד תום כהונתה של הוועדה הממונה.

132 חוזר מס' 1/2011.

133 בין השאר, ייעוץ לראש הרשות בנושאים הקשורים בתכנון אסטרטגי, ניהול, ארגון ופיקוח על עבודת המוקד העירוני ברשות והנחיית מנהליהן של יחידות התברואה, איכות הסביבה, שפ"ע, וטרינריה ופיקוח.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי מכלול פעולותיה בעניינו של עובד א' ומינויו למנהל אגף שפ"ע, פיקוח וביטחון, למרות חוסר ניסיונו המקצועי בתחומי שפ"ע ופיקוח, כפי שעולה מקורות חייו, ולמרות חוסר ניסיונו הניהולי הנדרש, נוגד את כללי המינהל התקין ומעורר חשד למשוא פנים.

תשלום שעות נוספות

חוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951 (להלן - חוק שעות עבודה ומנוחה) קובע כי שבוע עבודה לא יעלה על 45 שעות עבודה¹³⁴, ועבודה בשעות נוספות אינה מותרת אלא במקרים מיוחדים שנקבעו בחוק או בהיתר משר הכלכלה והתעשייה¹³⁵. בשנת 1989 ניתן היתר כללי לשעות עבודה נוספות במפעלים ששבוע העבודה בהם הוא חמישה ימים. היתר זה מאפשר את העסקתם של כלל העובדים במשק עוד 3.4 שעות ביום בימים א'-ה', ללא צורך בהיתר מיוחד, אך בשום אופן לא יותר מ-15 שעות נוספות בשבוע (להלן - ההיתר הכללי).

סעיף 25(א) לחוק שעות עבודה ומנוחה קובע כי מעסיק חייב לנהל פנקס שעות עבודה, לרבות שעות נוספות, ולרשום בו רישום שוטף של שעות העבודה בפועל. אם הרישום בפנקס אינו נעשה באמצעים מכניים, דיגיטליים או אלקטרוניים, ייחתם הרישום מדי יום בידי העובד ויאושר בחתימת אחראי שמינה המעסיק לשם כך.

עוד נקבע בחוק שעות עבודה ומנוחה כי המנוחה השבועית של העובד היא לפחות 36 שעות רצופות לשבוע¹³⁶. לעבודות מסוימות רשאי שר הכלכלה והתעשייה לקבוע בתקנות מנוחה שבועית שאורכה פחות מ-36 שעות, אך לא פחות מ-25 שעות רצופות¹³⁷. עוד נקבע בחוק כי בין יום עבודה למשנהו תחול הפסקה של שמונה שעות לפחות¹³⁸.

נמצא כי לפחות בשמונה חודשים בשנים 2014-2015 מסר אחד העובדים לאגף משאבי אנוש דיווח ידני חודשי על עבודה בשעות נוספות, ללא פירוט שעת ההתחלה והסיום של העבודה בשעות אלה, ואף על פי כן בחלק מן החודשים שילמה לו העירייה תמורת השעות הנוספות האלה.

יו"ר הוועדה הממונה מסר בתשובתו כי עובד זה עבד בשעות שבית העירייה היה בהן ריק או סגור ולא התאפשרה כניסתו לבית העירייה לצורך החתמת שעון הנוכחות. עוד מסר כי לאור המצב הביטחוני בעיר טייבה לא יכל העובד להגיע לבית העירייה להחתמת הכרטיס. בנסיבות אלה אישר יו"ר הוועדה הממונה לעובד 60 שעות נוספות "גלובליות".

134 סעיף 3 לחוק שעות עבודה ומנוחה.

135 בחוק נכתב "שר העבודה", כהגדרתו הקודמת.

136 סעיפים 7(א) ו-7(ב) לחוק שעות עבודה ומנוחה.

137 סעיף 8 לחוק שעות עבודה ומנוחה.

138 סעיף 21 לחוק שעות עבודה ומנוחה.

במקרה אחר שילמה העירייה לעובד¹³⁹ שכר שעות נוספות במשך חמישה חודשים, בהיקף ממוצע של 175 שעות נוספות לחודש, כמעט פי שלושה יותר ממספר השעות הנוספות המותר על פי דין. בדיווח השעות מיום 25.1.2014 החלה העירייה לתגמל את העובד על עבודה נוספת בהיקף שאינו עולה על 60 שעות לחודש¹⁴⁰, אף על פי שמדי חודש דיווח על שעות נוספות שמספרן עולה בהרבה על המספר האמור. מדיווח השעות אפשר ללמוד כי בחלק מימות השבוע עבד אותו עובד, לכאורה, 16 שעות ביום, ובמקרים רבים לא קיבל הפסקה של 8 שעות בין יום עבודה למשנהו, אף לא את מכסת שעות המנוחה השבועית המינימלית. בהתחשב בעבודתו כנהג המצוי שעות רבות על הכביש, הרי שפגיעה בשעות המנוחה היומית והשבועית עלולה לסכן אותו, את הנוסעים עמו ואת משתמשי הדרך האחרים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי תשלום בעבור שעות נוספות ללא פירוט השעות עלול, בנסיבות מסוימות, להוות הוצאה שלא כדין מהקופה הציבורית. עוד העיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי על פי דיווחי אחד העובדים, בכמה הזדמנויות הוא הועסק בהיקף שעות נוספות שחרג מן המותר בדין.

מינוי עובדים לאחר כניסתו של ראש העירייה החדש לתפקידו

מיד עם כניסתו של ראש העירייה הנבחר לתפקידו, הוא מינה כמה עובדים כממלאי מקום, ובהם ממלא מקומו של עוזר ראש הרשות, שמינויו החל ב-9.11.15 ועדיין הועסק בתפקיד זה בעת סיום הביקורת.

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2009 ממרץ 2009 נקבע כי אין להעסיק עוזר או יועץ לראש הרשות בחשבונית, אלא בחוזה מיוחד שיאושר בידי משרד הפנים, ועד לפרסום נוסח החוזה המיוחד יועסק בחוזה העסקה מיוחד לשלושה חודשים בלבד, שנוסחו דומה לחוזה המקובל בשירות המדינה.

נמצא כי עוזר ראש הרשות מועסק ללא חוזה העסקה כלשהו, ובניגוד להנחיות בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/2011, בכתב מינויו לא נכתב כי תקופת העסקתו זמנית.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי היא מעסיקה את עוזרו של ראש העירייה בלי שחתמה עמו על חוזה העסקה ובלי שקבעה את תקופת העסקתו בכתב המינוי.

139 נהג י"ר הוועדה הממונה.

140 מלבד חודש מאי 2015, שהעובד קיבל בו תגמול בעבור 70 שעות נוספות.



לעיריית טיבה אין
נוהל התקשרויות עם
ספקים ועם נותני
שירותים, לרבות
יועצים חיצוניים, ולא
נקבעו לא מנגנון
המסדיר את הליך
ההתקשרויות ולא
תבחינים ואמות מידה
ברורים

התקשרויות עם יועצים ועם ספקים

בפסיקה נקבע כי משאבי הרשות יחולקו בהליך מוסדר ושקוף, כדי למנוע הקצאה לא שוויונית של משאבים¹⁴¹. המחוקק קבע לחלוקתם של משאבי הרשות הסדרים, שמטרתם קיום מינהל תקין, תחרות הוגנת ושוויון הזדמנויות לכול¹⁴².

סעיף 197 לפקודת העיריות קובע כי לא תתקשר עירייה בחוזה להעברת טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה "אלא על פי מכרז פומבי". סעיף 198 לפקודה מסמיך את שר הפנים לקבוע בתקנות סוגי חוזים שהעירייה רשאית להתקשר בהם ללא מכרז פומבי או ללא מכרז כלל. לפיכך התקין שר הפנים את תקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987 (להלן - תקנות המכרזים), ובהן נקבעו התנאים שרשות מקומית רשאית להתקשר בהם בפטור ממכרז או על פי מכרז שאינו פומבי (להלן - מכרז זוטא). ועדת המכרזים¹⁴³ של הרשות המקומית תנהל רשימת ספקים וקבלנים הרשאים להשתתף במכרזי זוטא ותקבע את אמות המידה לפנייה לספקים ולקבלנים.

בהסכם להסדר ההבראה שהעירייה חתמה בדצמבר 2014, היא התחייבה לפעול לשם "הסדרת חוזים עם נותני שירותים" עד סוף מרץ 2015. יצוין כי הסדרת התקשרויותיה של רשות מקומית, ובמיוחד רשות הנתונה בתכנית הבראה, חיונית לקיומו של מינהל תקין ולניהול מבוקר של הקופה הציבורית. זאת ועוד, הסדרת ההתקשרויות והבטחת ניהולן באופן תקין, שוויוני והוגן, משתיתה נורמה של התנהלות תקינה בקרב עובדי הרשות המקומית והיא סמן דרך לאופן התנהלות העתידית של הרשות המקומית, בתום יישומה של תכנית הבראה.

נהלים להסדרת התקשרויותיה של העירייה

כללי מינהל תקין מחייבים שיהא מנגנון אשר יבטיח התנהלות שקופה של רשות ציבורית, ניהול תקין והוגן של התקשרויות עם נותני שירותים, וחלוקת משאבים שוויונית והוגנת. חשיבותם של הנהלים היא בהיותם השלמה להוראות התקנות ופירוט ההתנהלות הרצויה בתוך הארגון.

נמצא כי לעיריית טיבה אין נוהל התקשרויות עם ספקים ועם נותני שירותים, לרבות יועצים חיצוניים, ולא נקבעו לא מנגנון המסדיר את הליך ההתקשרויות ולא תבחינים ואמות מידה ברורים.

141 ע"מ 6145/12 עיריית נצרת עילית נ' הרטמן (פורסם במאגר ממוחשב, 13.1.13).

142 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015 (2015), "העסקת יועצים חיצוניים על ידי רשויות מקומיות", עמ' 13 (להלן - דוח בנושא העסקת יועצים).

143 בסעיף 148 לפקודת העיריות נקבע כי "המועצה תבחר מבין חבריה ועדת מכרזים קבועה שתפקידה לבדוק הצעות מחירים המוגשות לעירייה בעקבות פרסום מכרז ולהמליץ לפני ראש העירייה על ההצעה שלדעת הועדה ראויה לאישור; ראש העירייה לא יהיה חבר בוועדת המכרזים".

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי עליה להסדיר בנהלים את הליכי ההתקשרות שלה, באופן שיבטיח ניהול תקין, שוויוני והוגן של התקשרויותיה עם גופים חיצוניים.

התקשרות עם יועצים חיצוניים

רשויות מקומיות מתקשרות לעתים עם יועצים המסייעים להן בביצוע תפקידיהן בשירותי ייעוץ בקשת רחבה של תחומים: אדריכלות, הנדסה, ייעוץ ארגוני, יחסי ציבור, חשבונאות וכלכלה, ועוד (להלן - היועצים או היועצים החיצוניים).

בתקנה 3(8) לתקנות המכרזים נקבע כי עירייה רשאית להתקשר ללא מכרז בחוזה "לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים, או יחסי אמון מיוחדים, כגון: עבודות תכנון, פיקוח, מדידה, שמאות, ייעוץ ועבודות כיוצא באלה". עם זאת, פסיקתו של בית המשפט העליון קבעה כי פטור ממכרז הוא חריג לכלל הקובע כי ההתקשרות צריכה להיעשות בעקבות פרסום מכרז פומבי, וכי ככל חריג יש לפרשו על דרך הצמצום. והוסיף בית המשפט העליון וקבע כי גם בהליך הפטור ממכרז יש להבטיח הזדמנות שווה וטוהר מידות¹⁴⁴.

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 10/2004 מאוקטובר 2004 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 טבעם צריכים לאיישם עובדי הרשות, או בד בבד עם עובד רשות הממלא תפקיד דומה.

הכנתו וניהולו של מאגר יועצים

הכנתו וניהולו של מאגר יועצים פומבי זמין, ובו רשימת יועצים שהעירייה תוכל להתקשר עמם, תסייע בייעולם של הליכי ההתקשרות של העירייה ובחלוקת משאביה בהליך מוסדר ושקוף. לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות המקומית לפרסם פומבית את האפשרות הנתונה בידי יועצים פוטנציאליים לפנות אליה בבקשה להיכלל במאגר, לקבוע אמות מידה ברורות לצירופם של יועצים למאגר, ולעדכן את המאגר מדי שנה בשנה. כך יוכלו מציעים נוספים להציע את מועמדותם, ימומש עקרון ההזדמנות השווה וימנע חשש למשוא פנים בהליך הבחירה¹⁴⁵.

144 ראו בג"ץ 4672/90 אריאל הנדסת חשמל רמזורים ובקרה בע"מ נ' עיריית חיפה, פ"ד מו (3) 267 (1992); ר"מ 2349/10 שעשועים וספורט בע"מ נ' עיריית בני ברק (פורסם במאגר ממוחשב, 20.5.10); עע"מ 7027/07 מימון נ' המועצה המקומית בנימינה (פורסם במאגר ממוחשב, 26.12.10); ועע"מ 6145/12 עיריית נצרת עילית נ' הרטמן (פורסם במאגר ממוחשב, 13.1.13).

145 דוח בנושא העסקת יועצים.



העירייה אינה דורשת מהיועצים למלא שאלון לאיתור ניגוד עניינים, ובחלק מההסכמים שנחתמו עם יועצים אין הנחיות בנושא זה

נמצא כי לעירייה יש רשימת יועצים מתחום ההנדסה שעבדה עמם בעבר, והיא לא פרסמה בפומבי קריאה ליועצים מתחומי עיסוק אחרים להיכלל במאגר היועצים שלה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה שעליה לפעול בשקיפות ולפרסם את האפשרות לפנות אליה בבקשה להתקשר עמה. יודגש כי רשימת יועצים שהעירייה עבדה עמם בעבר היא רשימה "סגורה" ואינה תחליף להכנת מאגר יועצים ופרסום דבר הקמתו ברבים.

הליכי ההתקשרויות עם יועצים

בחירת חשש לניגוד עניינים


האיסור על ניגוד עניינים הוא מעקרונות היסוד של השיטה המשפטית בישראל, והוא חל הן בתחום המשפט הציבורי הן בתחום המשפט הפרטי. על פי עיקרון זה, אסור על בעל תפקיד להעמיד את עצמו במצב שעלול להיות בו ניגוד בין חובת הנאמנות שלו לתפקיד ובין אינטרס אחר שלו או של גורם הקשור בו.

בהתקשרות הרשות המקומית עם יועצים חיצוניים עלול להיווצר חשש לניגוד עניינים בין עבודת היועץ למען הרשות המקומית ובין עניין אחר שלו או תפקיד אחר שהוא ממלא.

כאמור, בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2011 נקבע נוהל למניעת חשש לניגוד עניינים, על ידי בחינת היתכנותו של ניגוד עניינים של מועמד לתפקיד יועץ ברשות מקומית, טרם העסקתו: בתום הליכי הבחירה לתפקיד יועץ ברשות המקומית, וכתנאי לחתימה על חוזה ההעסקה שלו, ימלא המועמד שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים ויגישו ליועץ המשפטי של הרשות המקומית. היועץ המשפטי יבחן אם יש בנסיבות המקרה חשש לניגוד עניינים בין עניינו של המועמד ובין מילוי התפקיד שהוא מועמד למלא, ובמידת הצורך יחתיים את המועמד על הסדר למניעת ניגוד עניינים.

עוד נקבע בנוהל כי יש לעגן את הוראותיו בחוזי ההעסקה של היועצים ולקבוע כי הנוהל הוא תנאי מהותי להעסקתו של יועץ, והפרתו תהיה הפרה מהותית של החוזה.

נמצא כי העירייה אינה דורשת מהיועצים למלא שאלון לאיתור ניגוד עניינים, ובחלק מההסכמים שנחתמו עם יועצים אין הנחיות בנושא זה.


 בתקופה שהעירייה
 נוהלה בה בידי
 הוועדה הממונה, היא
 התקשרה עם
 מתכננים ויועצים
 הנדסיים בלי שקיימה
 הליך תחרותי
 לבחירתם, והבחירה
 נעשתה בעיקר בידי
 הנהלת העירייה... עוד
 נמצא כי בשנים
 2015-2013 התקשרה
 העירייה עם יועצים
 שלא כדין ובניגוד
 לכללי המינהל התקין

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה על שלא פעלה ליישומן של נוהל משרד הפנים לאיתור ומניעה של ניגוד עניינים בהתקשרות עם יועצים, אף שחלפו כחמש שנים ממועד פרסום הנחיותיו של משרד הפנים בנושא. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה התנהלות זו של העירייה, שכן העסקת יועצים ומתכננים בלי שהעירייה תפעל למניעת ניגודי עניינים בהעסקתם עלולה לפגוע במתן השירות שביקשה הרשות לקבל, וגם באמון הציבור ברשות.

הליכי הבחירה ביועצים

בית המשפט העליון קבע כי פטור מחובת מכרז אינו פוטר את העירייה מחובת הנאמנות כלפי הציבור שהיא משרתת ושאת זכויותיו, שהופקדו בידיה בנאמנות, היא מחלקת¹⁴⁶. גם המדינה, בעתירה שנדונה בבית המשפט העליון¹⁴⁷, גורסת כי במקום שסוגי התקשרויות של רשות מקומית פטורים בו ממכרז, כללי המינהל התקין מחייבים לקיים טרם ההתקשרות הליך מינהלי סדור שייבחן במסגרתו כמה הצעות לאותה התקשרות, על פי אמות מידה אחדות.

בתיקון לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים), הוספה בשנת 2009 תקנה 1ב(א), ולפיה "גוף ציבורי יעדיף לבצע התקשרות בדרך של מכרז פומבי רגיל גם מקום שהותר לו לפי תקנות אלה לבצע התקשרויות שלא בדרך של מכרז פומבי רגיל". בית המשפט העליון קבע כי "אף שאין התקנות הללו חלות על עיריות, רוח הדברים והרציונלים שביסוד התיקון יפים גם לענייננו שלנו"¹⁴⁸.

לדעת משרד מבקר המדינה, מעמדה של הרשות המקומית כנאמן הציבור וחובתה לנהוג בהגינות ובשקיפות ולקיים את עקרון ההזדמנות השווה, מחייבים אותה לפרסם את בקשתה להצעות התקשרות עם יועצים פוטנציאליים, ולקבוע אמות מידה ברורות להליך הבחירה של היועצים, שיאפשרו את בחירת ההצעה הטובה ביותר במחירה ובאיכותה. הדבר יצמצם את הסיכון למשוא פנים ויגביר את אמונו של הציבור ברשות המקומית.

בנובמבר 2013 כתב החשב המלווה ליו"ר הוועדה הממונה כי יהיה אפשר לאשר התקשרויות עם מתכננים ועם מפקחים, כמו עם יועצים אחרים לעירייה, בהתקיים מקור תקציבי לביצוע ההתקשרות ולאחר עריכתו של הליך מכרזי.

נמצא כי בתקופה שהעירייה נוהלה בה בידי הוועדה הממונה, היא התקשרה עם מתכננים ויועצים הנדסיים בלי שקיימה הליך תחרותי לבחירתם, והבחירה נעשתה

146 ע"מ 9660/03 עיריית רחובות נ' שבדרון, פ"ד נ"ט (6), 241 (2005); בג"ץ 368/76 גוזלן נ' המועצה המקומית בית שמש, פ"ד לא(1) 505, 511 (1976).

147 עמדת המדינה כפי שהובאה בפסק דין בעתירה ע"מ 6145/12 עיריית נצרת עילית נ' הרטמן (פורסם במאגר ממוחשב, 13.1.13).

148 ע"מ 6145/12 עיריית נצרת עילית נ' הרטמן (פורסם במאגר ממוחשב, 13.1.13).

בעיקר בידי הנהלת העירייה. למשל, שנים מספר העסיקה העירייה, באופן קבוע, שלושה יועצים הנדסיים, בשלושה תחומים: מהנדס חשמל, מהנדס מים וביוב ומהנדס אזרחי. העירייה התקשרה עם היועצים הללו, ללא מכרז וללא פנייה ליועצים אחרים, כדי שיספקו שירות לאגף ההנדסה, שעובדיו מעטים.

עוד נמצא כי בשנים 2013-2015 התקשרה העירייה עם יועצים¹⁴⁹ שלא כדין ובניגוד לכללי המינהל התקין: חלק מההתקשרויות נעשה ללא הסכם בכתב ובלי להסדיר את הזכויות ואת החובות של כל צד; בחלק מההתקשרויות הפיקה העירייה הזמנות עבודה בדיעבד, לאחר שכבר סיפקו היועצים את השירות - ובמקרה אחד שילמה ליועץ אף לפני הפקת ההזמנה; חלק מההסכמים עם היועצים נחתמו בדיעבד ובחלקם היו חסרים פרטים מהותיים, כגון תאריך חתימת ההסכם¹⁵⁰ והתייחסות לנושאי ביטוח¹⁵¹; ובחלק מההתקשרויות נקבע כי היועצים יספקו לעירייה שירותים שמטבעם צריכים להינתן בידי עובדי העירייה, דבר המנוגד להנחיות משרד הפנים¹⁵² ויש בו משום עקיפת של חובת המכרז ושל כללי העסקת עובדים בעירייה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי בחירת יועצים בהליך שאינו שקוף ואינו שוויוני פוגעת באמון הציבור, ועלולה לעורר חשד למשוא פנים ולשיקולים זרים בבחירתם. בחלק מהמקרים התקשרה העירייה עם היועצים ללא הסכם או בהסכמים החסרים פרטים מהותיים, מעשים שאינם מתיישבים עם כללי המינהל התקין ועלולים לפגוע בזכויותיה. התנהלות על פי כללי המינהל התקין ובשקיפות חיונית ליכולתם של גורמי ביקורת פנימיים וחיצוניים לבדוק את ההתקשרות ואת מתן השירות. התקשרות עם יועצים למילוי תפקידים האמורים להתמלא בידי עובדי העירייה מנוגדת להנחיות משרד הפנים, והלכה למעשה יש בה משום עקיפתם של כללי העסקת עובדים ברשות המקומית. על העירייה להקפיד לקיים הליך תחרותי בבחירת יועצים, לקבוע אמות מידה ברורות להליך בחירתם, ולקיים מכרז בכל מקרה שהדיון מחייב זאת בו.

להלן דוגמות מספר להתקשרויות עם יועצים שנמצאו בהן ליקויים:

1. **התקשרות עם יועץ ארגוני:** מאמצע ספטמבר 2013 עד סוף ינואר 2014 הועסק בעירייה כ"יועץ ארגוני" אדם שהעירייה התקשרה אתו ללא הסכם ובלי שקיימה הליך תחרותי, ובפועל עסק בניהול אגף הפיקוח והאבטחה (להלן

149 התקשרויות עם: יועץ ארגוני; יועץ לניהול וליווי למחלקת פיקוח ואבטחה; התקשרות עם מהנדס מים וביוב; התקשרות עם מהנדס חשמל; התקשרות עם מהנדס למתן שירותי תכנון ופיקוח בפרויקטים הנדסיים; התקשרות עם חברה למתן שירותי ייעוץ הנדסי כללי לעירייה ומתן שירותי מהנדס רישוי למהנדס העיר ולהנהלת העירייה; התקשרות עם מהנדס למתן שירותי ייעוץ בתחום התכנון והבנייה.

150 שנדרש מטעמי מינהל תקין, והוא חשוב להבטחת התנהלותה השקופה של העירייה ולהבטחת זכויותיה, תוך כדי צמצום חשיפתה למחלוקות ולהתדיינות מיותרות.

151 שנדרשים כדי להבטיח שאם יוגשו נגד הרשות המקומית תביעות בגין עבודת היועץ, תעמוד לרשות המקומית האפשרות לתבוע את נזקה מהביטוח, ויחסכו לה התדיינות מיותרות והוצאות כספיות.

152 חזר מנכ"ל משרד הפנים 10/2004.

- "היועץ הארגוני"). נמצא כי אין ברשות העירייה אסמכתות המעידות על ניסיונו בייעוץ ארגוני.

נמצא כי יו"ר הוועדה הממונה ביקש להעסיק את "היועץ הארגוני" בעיריית טייבה, וכי בעבר עבד עמו בשתי רשויות מקומיות אחרות שניהן בהן כיו"ר ועדה ממונה. עוד נמצא קשר משפחתי בין "היועץ הארגוני" ובין עובדת בכירה בעירייה, שהועסקה בתקופת הוועדה הממונה בכמה תפקידים, ושימשה כממלאת מקומו של מנכ"ל העירייה בתקופה שהעירייה העסיקה בה את "היועץ הארגוני".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2016 מסרה העובדת הבכירה כי ההתקשרות עם "היועץ החיצוני" לא הייתה לרוחה וכי פעלה לסיום ההתקשרות עמו.

העסקתו של "היועץ הארגוני" נדונה בכמה ישיבות של מועצת העירייה. מפרוטוקולים של ישיבות אלה ומהחומר שהועבר לידי צוות הביקורת עולה כי תוצרי עבודתו של "היועץ הארגוני" בתחום הארגוני הסתכמו בתרשים של מבנה ארגוני, על פני עמוד יחיד, ללא כל פירוט. כמה מחברי הוועדה הממונה העלו לפני יו"ר הוועדה הממונה טענות על עלות העסקתו ועל תפוקתו כיועץ ארגוני, והיו"ר ציין בישיבות כי הוא זה שקבע את סכום ההתקשרות החודשית עם "היועץ הארגוני" וכי באגף הפיקוח היועץ "מפעיל" בין השאר את מחלקות שפ"ע, תברואה ועוד, והוא המועמד שלו לנהל את האגף הזה בעתיד.

נמצא כי בשלושת החודשים מאמצע ספטמבר ועד אמצע דצמבר 2013 שילמה העירייה ל"יועץ הארגוני" 40,120 ש"ח כולל מע"מ מדי חודש, ושילמה לו עוד 35,400 ש"ח תמורת התקופה אמצע דצמבר 2013 עד אמצע ינואר 2014. בסך הכול שילמה העירייה ל"יועץ הארגוני" בתקופת העסקתו 155,760 ש"ח.

יצוין כי מחליפו של "היועץ הארגוני" עד אפריל 2014, שהוגדר כיועץ לניהול וליווי למחלקת פיקוח ואבטחה, קיבל מהעירייה כ-15,000 ש"ח בחודש בלבד, כ-38% בלבד משכרו של "היועץ הארגוני".

הסתייגויות החשב המלווה מן ההתקשרות עם "היועץ הארגוני": החשב המלווה היה מודע להעסקתו של "היועץ הארגוני" ולעובדה כי בפועל עסק לא בייעוץ ארגוני אלא בניהול אגף הפיקוח והאבטחה, תפקיד הטעון מכרז. זאת ועוד, בשנת 2013 פנה החשב המלווה לגורמים שונים במשרד הפנים, ביקש את התייחסותם להעסקת "היועץ הארגוני", ומסר להם כי בכוונתו של יו"ר הוועדה הממונה למנותו למנהל אגף. בפניותיו למשרד הפנים מסר החשב המלווה כי עד לאישור נחיצותו של תפקיד מנהל האגף ופרסום המכרז לתפקיד, יעסק אותו אדם בייעוץ ארגוני, וכי לצורך כך ביקשה העירייה ממפע"ם¹⁵³ את אישורו להכרה ב"יועץ הארגוני" ולקבלת תקציב לייעוץ ארגוני ממפע"ם.

153 משרד הפנים הקים מערכת "מרכזי הדרכה ופיתוח בשלטון המקומי" - מפע"מים, שבאמצעותה מנהלות ומאורגנות פעולות ההדרכה לעובדי הרשויות המקומיות.



חודשים מספר הועסק
 "היועץ הארגוני"
 בעירייה בתפקיד
 מנהל אגף בפועל,
 הגם שהעסקה זו
 הייתה מנוגדת לדין
 ולכללי המינהל
 התקין.... משרד
 מבקר המדינה מעיר
 ליו"ר הוועדה הממונה,
 שפעל למינוי אדם
 בעירייה שכלל אין לו
 את הכישורים
 המתאימים למטרה
 הרשמית שלשמה
 התקשרה עמו
 העירייה

בדצמבר 2013 פנה החשב המלווה ליו"ר הוועדה הממונה וציין כי לפני תשלום
 נוסף ל"יועץ הארגוני" יש לקבל אישור ותקצוב ממפע"ם. בסופו של דבר לא
 קיבלה העירייה את התקצוב ממפע"ם ו"היועץ הארגוני" הועסק בעירייה עד סוף
 ינואר 2014 ולא מונה למנהל אגף.

בפנייתו של החשב המלווה למשרד הפנים מספטמבר 2014, לאחר סיום עבודתו
 של "היועץ הארגוני" בעירייה, ציין כי באוקטובר 2013 מונה "היועץ הארגוני"
 לשמש גם כמנהל בפועל של תחום הביטחון והפיקוח. המינוי נעשה ללא מכרז,
 עם מינוי הוכפפו לו למעשה כל מחלקות העירייה והוא נתמנה גם לאחראי
 לוועדת המכרזים והרכש בעירייה, וכל אלה "בלי הכרות עם עבודות המחלקות
 השונות שכפופות אליו". עוד ציין כי רק לאחר פניותיו הרבות ליו"ר הוועדה
 הממונה ולמשרד הפנים הופסקה עבודתו של "היועץ הארגוני" בעירייה, לאחר
 שקיבל מהעירייה, בתיאום עם המשרד, שכר יועץ במשך שלושה חודשים.

מן האמור לעיל עולה כי חודשים מספר הועסק "היועץ הארגוני" בעירייה
 בתפקיד מנהל אגף בפועל, בידיעת משרד הפנים, ומשרד הפנים לא נקט
 כל פעולה מול יו"ר הוועדה הממונה לשם הפסקת העסקתו של "היועץ
 הארגוני" כמנהל אגף מיד כשנודע לו על כך, הגם שהעסקה זו הייתה
 מנוגדת לדין ולכללי המינהל התקין.

משרד מבקר המדינה מעיר ליו"ר הוועדה הממונה, שפעל למינוי אדם
 בעירייה שכלל אין לו את הכישורים המתאימים למטרה הרשמית שלשמה
 התקשרה עמו העירייה.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה הממונה ולעירייה על כך שהעירייה
 התקשרה עם "היועץ הארגוני" בלי לקיים הליך תחרותי ובלי לעגן בהסכם
 את ההתקשרות אתו. מינוי אדם בעל קשר אישי לעובדת בכירה, בלי
 אסמכתאות המעידות על כישוריו, וקביעת שכרו בידי יו"ר הוועדה הממונה
 - כל אלה מעוררים חשד לפגיעה בטוהר המידות.

בתשובתם למשרד מבקר המדינה מיוני 2016 מסרו שניים מחברי הוועדה
 הממונה כי כל ההתכתבות והפגישות בנושא זה נעשו ללא ידיעתם, והם התוודעו
 לבעייתיות הנושא רק כאשר ביקשו למלא את תפקידם במסגרת ישיבות
 המועצה. בישיבות אלה נודע להם כי השכר מומן מתקציב שיועד ליועץ ארגוני,
 דבר שלא נאמר להם בעבר. עוד מסרו כי הנושא שהובא לדיון בישיבות
 המועצה היה העסקה של אדם להקמת אגף פיקוח וכי "המעבר ליועץ ארגוני
 היה 'הפתרון היצירתי לתשלום'".

יו"ר הוועדה הממונה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי מהיכרותו עם
 "היועץ הארגוני" סבר כי בכוחו לתרום לייעול פעולותיה של העירייה ולפיתוחה,
 ובנסיבות אלה פנה לחברי הוועדה הממונה בבקשה למנותו כיועץ ארגוני,
 ובמסגרת זו רצה שיקים את יחידת הפיקוח, ביטחון ובטיחות של העירייה. לאחר
 שנתקבלה הסכמתם התקשרה עמו העירייה לתקופה מוגבלת של שלושה
 חודשים בלבד. עוד מסר כי האיש שימש כיועץ ארגוני ולא כעובד עירייה
 שמפעיל את אגפי פיקוח, בטחון ושפ"ע.

משרד מבקר המדינה מעיר ליו"ר הוועדה הממונה כי תשובתו מנוגדת לממצאים שעלו מפרוטוקולי הדיונים של מועצת העירייה, מן המסמכים שהעביר החשב המלווה למשרד הפנים ומתשובותיהם של כמה מחברי הוועדה הממונה. עוד מעיר משרד מבקר המדינה ליו"ר הוועדה הממונה כי גם אם הועסק אותו אדם בעירייה בייעוץ ארגוני, כטענתו, הרי שהיה על העירייה להתקשר אתו כדין.

סעיף 203(א) לפקודת העיריות קובע: "חזוה, כתב התחייבות... ושיש בהם התחייבות כספית מטעם העירייה, לא יחייבוה אלא אם חתמו עליהם בשם העירייה, בצד חותמת העירייה, ראש העירייה והגזבר"; כאמור על פי פקודת העיריות, "התחייבות כספית מטעם העירייה לא תחייב את העירייה אלא אם כן חתם עליה, נוסף על החתימות הנדרשות לפי פקודה זו, גם החשב המלווה".

נמצא כי העירייה שילמה ל"יועץ הארגוני" טרם אישרו שלושת מורשי החתימה¹⁵⁴ את החשבוניות שהגיש. החשבוניות שולמו מאוקטובר 2013 עד פברואר 2014, ואילו אישורן בידי הגזבר, החשב המלווה ויו"ר הוועדה הממונה לא הושלם אלא בתחילת מרץ 2014. יודגש כי חלק מהזמנות העבודה והתשלום ל"יועץ הארגוני" נעשו לאחר הנחיתו של החשב המלווה ליו"ר הוועדה הממונה שלא לשלם לו עד שיתקבלו אישור ותקצוב מהמפע"ם.

עוד נמצא כי העירייה הפיקה ל"יועץ הארגוני" ארבע הזמנות עבודה בדיעבד, לאחר ביצוע העבודה, ובמקרה אחד אף שילמה לו העירייה לפני שהוציאה את ההזמנה, בניגוד לכללי מינהל תקין.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי התשלום ל"יועץ הארגוני" מנוגד לקבוע בפקודת העיריות ולכללי מינהל תקין. על העירייה להקפיד ולהתנהל בהתאם לדין, וההקפדה על כללי ההתנהלות הכספית חשובה במיוחד במסגרת תכנית ההבראה והוראותיה.

משרד מבקר המדינה מעיר לחשב המלווה כי אישר את התשלום ל"יועץ הארגוני" בניגוד להנחיות שמסר הוא עצמו ליו"ר הוועדה הממונה.

2. **התקשרות עם מהנדס מים וביוב:** בשנת 2008 התקשרה העירייה עם מהנדס מים וביוב (להלן - מהנדס מים וביוב א') ובתחילת נובמבר 2013 התקשרה עמו בהסכם, שתוקפו עד סוף שנת 2015. בהסכם נקבע כי מהנדס מים וביוב א' יספק לעירייה שירותים כיועץ חיצוני, שיתכנן עבודות בתחום מערכות המים והביוב בתחומי השיפוט של העירייה ויפקח עליהן. בהסכם נקבע כי המהנדס יעמיד את שירותיו לעירייה בהיקף של 135 שעות חודשיות לפחות, ותמורת שירותיו אלה ישולם לו שכר חודשי בסך 7,650 ש"ח בתוספת מע"מ. באמצע ינואר 2014, חודשיים וחצי בלבד לאחר שנחתם ההסכם עם מהנדס המים והביוב א', חתמה עמו העירייה על הסכם חדש, הדומה

154 יו"ר הוועדה הממונה, גזבר העירייה והחשב המלווה.

במהותו להסכם מתחילת נובמבר 2013, אך בהסכם החדש צומצמו שעות העבודה החודשיות ל-90 שעות לפחות ואילו התגמול החודשי עלה ל-9,000 ש"ח בתוספת מע"מ, כלומר גידול של 76% בשכר השעתי הריאלי. בהסכם החדש גם הוצרכה תקופת ההתקשרות בשנה, עד סוף שנת 2016¹⁵⁵.

לדעת משרד מבקר המדינה, שינוי בתנאי ההתקשרות עם מהנדס המים והביוב א', המיטיב עמו באופן כה חריג, חודשיים וחצי בלבד לאחר ההתקשרות הראשונה עמו, מעורר חשד למושוא פנים ולרצון להיטיב עמו שלא על פי דין.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2016 מסר מהנדס מים וביוב א' כי הסיבה לשינוי בתמחור שעת עבודה נבע מכך שנדרש לבצע עבודה בשעות "לא רגילות", בשעות הבוקר המוקדמות ובשעות לילה מאוחרות, בימי שישי ושבת, והייתה טעונה הוצאות נסיעה רבות, כגון, בין השאר, לפגישות במשרדי ממשלה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה על כך שבהסכם מינואר 2014 לא פירטה את הדרישות החדשות ממהנדס מים וביוב א', שבגינן העלתה את שכר שעת עבודתו. משרד מבקר המדינה מדגיש כי חשוב לכלול בהסכם התקשרות את כל תנאי ההתקשרות ואת כל דרישות הצדדים.

באמצע ספטמבר 2014 התקשרה העירייה בהסכם, ללא הליך תחרותי, עם מהנדס מים וביוב אחר (להלן - מהנדס מים וביוב ב'), במקום מהנדס מים וביוב א', שעבודתו הופסקה "בעקבות ריבוי מקרים של תקלות"¹⁵⁶. שכרו של מהנדס מים וביוב ב' עמד על 7,650 ש"ח לחודש בתוספת מע"מ, ונקבע כי עליו להעמיד לרשות העירייה 80 שעות חודשיות לפחות. ההתקשרות עם מהנדס מים וביוב ב' הופסקה בינואר 2015, ועוד באותו החודש, קרי כארבעה חודשים לאחר שבחירה לסיים את ההתקשרות עמו, חזרה העירייה והתקשרה עם מהנדס מים וביוב א', ללא הסכם חדש.

מהנדס מים וביוב א' מסר בתשובתו כי עבודתו הופסקה בשל חילוקי דעות מקצועיים בלבד.

155 העירייה חתמה עם המהנדס על הסכם נוסף, לעבודות תכנון לפרויקטים שונים בעיר, תמורת כאחוז מעלותו של כל פרויקט.

156 מתוך הדעת יו"ר הוועדה הממונה למהנדס מתחילת ספטמבר 2014.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי ההתקשרות המחודשת עם מהנדס מים וביוב א', כארבעה חודשים בלבד לאחר שסיימה את ההתקשרות עמו בשל אי שביעות רצון מעבודתו ובלי שחתמה עמו על הסכם בכתב, מנוגדת לכללי המינהל התקין ומעלה תהיות על הליכי קבלת ההחלטות בהתקשרות אלו. התקשרות שלא באמצעות הסכם המסדיר את הזכויות והחובות של כל צד להסכם עלולה להקשות על העירייה להבטיח את קיום ההתחייבויות והזכויות של הצדדים להסכם בטרם יחל היועץ בעבודתו.

נמצא כי באמצע נובמבר 2015, לאחר שסיימה הוועדה הממונה את תפקידה, הודיע ראש העירייה הנבחר למהנדס מים וביוב א' על סיום ההתקשרות עמו. בתחילת דצמבר 2015 התקשרה עיריית טייבה שנית בהסכם עם מהנדס מים וביוב ב', למתן שירותים כיועץ חיצוני לתכנון עבודות בתחום מערכות המים והביוב בעיר ולפיקוח עליהן. ההתקשרות נעשתה ללא הליך תחרותי ולמהנדס נקבע שכר בגובה 7,650 ש"ח לחודש בתוספת מע"מ. תקופת ההסכם הייתה עד סוף נובמבר 2016, וההסכם אפשר חידוש אוטומטי של ההתקשרות לשנה, בהודעה מראש של 60 יום.

לשאלת צוות הביקורת השיב החשב המלווה במרץ 2016 כי "לא היה מקום לבצע תהליך מכריזי שכן מדובר ביועץ בעל מומחיות במשק המים".

יודגש כי "מומחיות מיוחדת" היא ייחוד מובהק של יועצים ושל מתכננים על פני מציעים אחרים, או ידע מיוחד המצוי בידם ומייחד אותם מנותני שירותים אחרים. תנאי אחר שקיומו מאפשר לפטור התקשרות מחובת מכרז הוא ביצוע עבודה המחייבת מידה מיוחדת של אמון אישי, החורגת מחובת הנאמנות שחב כל עובד למעסיקו¹⁵⁷.

לדעת משרד מבקר המדינה יש לפרש את הפטור ממכרז בצמצום, ובהתקשרות עם יועצים יש לקיים לכל הפחות הליך תחרותי. במקרה שלפנינו, שבו העסיקה העירייה בעבר את מהנדסי מים ביוב א' וב', שניהם בעלי ניסיון והיכרות עם עבודת העירייה, ראוי היה כי לכל הפחות תקיים מולם הליך תחרותי, שאולי היה מיטיב עמה ומשפר את תנאי ההתקשרות מבחינתה. אי-קיומו של הליך תחרותי עלול לפגוע בעיקרון השוויון ובאפשרותה של העירייה לקבל את ההצעה הטובה ביותר.

3. **התקשרות עם מתכנן ומפקח:** בשנים 2014-2015 התקשרה העירייה בכמה הסכמים עם מהנדס, למתן שירותי תכנון ופיקוח בפרויקטים הנדסיים בעיר (להלן - מהנדס התכנון והפיקוח); בחלק מההסכמים התקשרה עמו העירייה לשם קבלת שירותי תכנון ובחלקם לקבלת שירותי פיקוח (ראו

157 מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2013** (2013), בפרק "עיריית ראשון לציון - העסקת יועצים" (להלן - דוח העסקת יועצים בעיריית ראשון לציון).

להלן). בשנת 2014 שילמה העירייה למהנדס התכנון והפיקוח 106,000 ש"ח ובשנת 2015 שילמה לו 336,080 ש"ח.

מבדיקתם של שני הסכמים של העירייה לביצוע עבודות פיקוח נמצא כי בשניהם נקבע שהתמורה בגין עבודות הפיקוח תהיה 2.75% מערך החשבון המאושר, כלומר 2.75% מסך עלות העבודות שמהנדס התכנון והפיקוח היה אמור לפקח עליהן. בהסכמי ההתקשרות נקבע כי שירותי המהנדס כוללים, בין השאר, בדיקות של תחשיבי קבלן לביצוע עבודות נוספות ובדיקת חשבונות חלקיים וחשבונות סופיים.

קביעת תגמול של מפקח כאחוז מסך העלות הכוללת המאושרת של הפרויקט עלולה להציב את המפקח במצב של ניגוד עניינים, שכן תפקידו לפקח ולוודא כי הפרויקט יתבצע על הצד הטוב ביותר גם מבחינה תקציבית, על ידי בדיקת חשבונות הקבלנים, ומנגד שכרו נגזר מעלות הפרויקט, ובכך עשוי להיות לו אינטרס להגדיל את עלות הפרויקט לשם הגדלת שכרו.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי כי עיריית טייבה תבחן דרכים לתגמול יועצים, שעבודתם כוללת פיקוח על עבודת הקבלנים, לרבות פיקוח על חשבונותיהם, בדרך שאינה תלויה בעלות הפרויקט.

4. התקשרות עם חברת הנדסה לשם ייעוץ: בחודש ספטמבר 2013 התקשרה עיריית טייבה עם חברה לשם קבלת שירותי ייעוץ הנדסי כללי לעירייה ושירותי מהנדס רישוי למהנדס העיר ולהנהלת העירייה, התקשרות שלא קדם לה הליך תחרותי. יצוין כי שירותי מהנדס רישוי הם שירות שמטבעו צריך לספק עובד העירייה.

נמצא כי רק במחצית השנייה של חודש אוקטובר 2013 חתמה העירייה על הסכם ההתקשרות עם החברה. תקופת ההתקשרות על פי ההסכם הייתה חודשיים והתגמול שנקבע בו היה 47,200 ש"ח לחודש כולל מע"מ. נמצא כי בפועל שילמה העירייה לחברה 188,800 ש"ח, כלומר בעבור ארבעה חודשים של שירותי ייעוץ (ספטמבר - דצמבר 2013), פי שניים מתקופת ההתקשרות שנקבעה בהסכם.

בשל סכסוך כספי שהתעורר בין העירייה ובין החברה בפרויקטים אחרים שהעירייה התקשרה בהם עמה, תבעה החברה את העירייה וטענה ביחס להתקשרות זו כי העניקה את שירותי הייעוץ האמורים במשך שישה חודשים¹⁵⁸, בניגוד לטענת העירייה כי ההתקשרות ביניהן נמשכה ארבעה חודשים בלבד.

התקשרות עם יועץ
 חיצוני לביצוע מטלות
 המהוות חלק מתחומי
 האחריות של מהנדס
 העיר ושל מהנדס
 הוועדה המקומית יש
 בה לכאורה משום
 בזבז כספי ציבור

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה על שהחלה לקבל שירותים מהחברה קודם שנחתם עמה הסכם התקשרות, בניגוד לסדרי המינהל התקין. התנהלות זו חושפת את העירייה לתביעות בתקופה שבין תחילת ההתקשרות בפועל ובין חתימת הסכם ההתקשרות. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי משך ההתקשרות בפועל עלה על משך ההתקשרות שנקבע בהסכם, וכי התקשרותה עם החברה על בסיס תמורה חודשית קבועה, בלי קשר לשעות העבודה בפועל או לתפוקה, אינה מתיישבת עם עקרונות היעילות והחיסכון.

5. התקשרות עם מהנדס לקבלת שירותי ייעוץ בתכנון

ובבנייה: בסוף נובמבר 2015 התקשרה עיריית טייבה עם מהנדס, בהסכם, ללא הליך תחרותי, לקבלת שירותי ייעוץ בתחום התכנון והבנייה (להלן - יועץ תכנון ובנייה). היקף ההתקשרות עמד על 15,000 ש"ח לחודש בתוספת מע"מ ותקופת ההתקשרות שנקבעה בהסכם הייתה מאמצע נובמבר 2015 עד אמצע אוקטובר 2016. כלומר, ההסכם נחתם לאחר שהחל היועץ במתן השירותים לעירייה. בהסכם ההתקשרות נקבע כי היועץ יספק לעירייה חוות דעת בתחום התכנון והבנייה, ילווה ויקדם תכניות מפורטות ותכניות בניין עיר שהעירייה מקדמת, ישיג את האישורים הנדרשים במוסדות התכנון השונים, יבדוק תכניות מפורטות, ייצג את העירייה בהליכים לפני הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, ועוד. יצוין כי עיסוקים אלה הם כולם בתחום אחריותו של מהנדס העיר, כפי שנקבע ב"תיאור תפקיד - מהנדס הרשות המקומית" שהתקין משרד הפנים, ובחוק הרשויות המקומיות (מהנדס רשות מקומית), התשנ"ב-1991. עוד יצוין כי במועד ההתקשרות, ובמועד סיום הביקורת, העסיקה העירייה מהנדס עיר ואדם נוסף בתפקיד מהנדס הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה על הפסול שבהתקשרות עם יועץ תכנון ובנייה ללא מכרז או למצער הליך תחרותי, לתפקיד שמטבעו אמור עובד עירייה למלאו. התקשרות מעין זו עלולה לרוקן מתוכן את תפקיד מהנדס העיר, שהוא הסמכות המקצועית בתחום תפקידיו. משרד מבקר המדינה מדגיש כי תפקיד מהנדס העיר הוא תפקיד סטטוטורי המעוגן בחוק, והוא האחראי לייצוגה של העירייה לפני רשויות שלטון אחרות, לרבות הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה. זאת ועוד, התקשרות עם יועץ חיצוני לביצוע מטלות המהוות חלק מתחומי האחריות של מהנדס העיר ושל מהנדס הוועדה המקומית יש בה לכאורה משום בזבז כספי ציבור.

6. התקשרות עם חברה לשירותי דוברות: בחזר מנכ"ל משרד

הפנים מאוקטובר 2002 נקבע כי "בהתאם לחוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה, משרת דובר רשות מקומית אינה משרת אמן, ולכן יש לפרסם מכרז טרם קבלת דובר לרשות". ובחזר מנכ"ל משרד הפנים 10/2004 מאוקטובר 2004 נקבע: "אשר ליועצים שאינם עובדי הרשות אין להעסיק יועצים בתפקידים שמעצם טיבם צריכים להיות מאוישים על ידי עובדי הרשות או במקביל לעובד הרשות הממלא תפקיד דומה... יש להימנע מהעסקת יועצים חיצוניים

ליחסי ציבור ודוברות, תפקיד שיש למלאו, במידת הצורך באמצעות עובד [ההדגשה אינה במקור]. יש להעסיק יועצים חיצוניים רק בתחומים בהם יש הצדקה להיעזר בשירותים מסוג זה, ובהתאם לכל הדין".

ביוני 2013 הודיע משרד הפנים למשרד מבקר המדינה כי חוזרי המנכ"ל שהפיץ בעבר מסדירים באופן מפורט ובהיר את נושא העסקתם של דוברים ברשויות המקומיות¹⁵⁹.

משרד מבקר המדינה הביע את דעתו בעבר¹⁶⁰ כי מעקרונות המכרזים הכלליים ומהכללים שנקבעו בפסיקה עולה כי פטורים ממכרז לקבלת שירותי דוברות ראוי שיינתנו בצמצום.

באמצע נובמבר 2013 התקשרה עיריית טייבה עם חברה לשם קבלת ליווי אסטרטגי בנושא דוברות, תקשורת ויחסי ציבור ליו"ר הוועדה הממונה ולעירייה, באופן שאינו מתיישב עם הוראותיו של חוזר מנכ"ל משרד הפנים בדבר הימנעות מהעסקתם של יועצים ליחסי ציבור ולדוברות. על ההסכם חתם יו"ר הוועדה הממונה. התקשרות העירייה עם החברה נמשכה עד סמוך למועד הסיום של כהונת הוועדה הממונה.

העירייה התקשרה עם החברה בהסכם ללא הליך תחרותי. הסכם ההתקשרות התבסס על הצעה מאמצע נובמבר 2013 שהגישה החברה ליו"ר הוועדה הממונה, בהמשך לפגישה שערכו. היקף ההתקשרות עם החברה עמד על 11,328 ש"ח כולל מע"מ לחודש. בשנים 2014-2015 שילמה העירייה לחברה 243,552 ש"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי היה עליה לנהוג לפי הוראות משרד הפנים ולהימנע מלהתקשר עם חברה לשם קבלת שירותי דוברות, על אחת כמה וכמה שלא באמצעות מכרז או הליך תחרותי אחר.


התקשרויות עם חברות לאספקת שירותים וציוד

בשנים 2013-2015 התקשרה עיריית טייבה עם כמה חברות לאספקת שירותים וציוד. להלן ליקויים שנמצאו בהתקשרויותיה עם כמה מהחברות שנבדקו¹⁶¹: העירייה התקשרה עם ספקים אחדים באמצעות הזמנות עבודה, ללא הליך תחרותי, ועם

159 דוח העסקת יועצים בעיריית ראשון לציון.

160 דוח העסקת יועצים בעיריית ראשון לציון.

161 התקשרות עם חברה לקבלת שירותי גבייה ואכיפה ותגבור מחלקת הגבייה של העירייה; התקשרות עם ספק למתן שירותי תקשורת ומחשוב; התקשרות עם חברה למתן שירותי אבטחה; התקשרות עם ספק לביצוע עבודות עפר.


משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה על הליקויים החמורים בהתקשרויותיה עם ספקים, ובמיוחד לאור העובדה שהיא התקשרה עם ספקים ללא מכרז, בעסקות שסכומיהן טעונות מכרז פומבי

חלקם אף בלי הסכמי התקשרות; בכמה מקרים הגיעו סכומי ההתקשרות למיליוני ש"ח, סכומים הטעונים עריכת מכרז פומבי, אך העירייה לא עשתה כן, בניגוד להוראותיהן של תקנות המכרזים ולהנחיות משרד הפנים; במקרה אחד הפיקה העירייה הזמנת עבודה רק לאחר שהגיש לה הספק חשבונית, דבר המנוגד לכללי מינהל תקין; העירייה העסיקה עובדים של אחד הספקים, שהתקשרה עמו בנובמבר 2015, בתפקידים שמטבעם אמורים למלא עובדי העירייה, בניגוד להנחיות משרד הפנים¹⁶², ובכך עקפה העירייה הלכה למעשה את חובת קיומו של מכרז ואת כללי העסקתם של עובדים ברשויות המקומיות.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה על הליקויים החמורים בהתקשרויותיה עם ספקים, ובמיוחד לאור העובדה שהיא התקשרה עם ספקים ללא מכרז, בעסקות שסכומיהן טעונות מכרז פומבי. על העירייה לפעול בהקדם להסדרת התקשרויותיה עם הספקים ולפרסם מכרזים כדין כאשר סכומי ההתקשרות מחייבים זאת.

התקשרויות עם יועצים למתן שירותים שבביצועם בו-זמנית יש חשש לניגוד עניינים

ברשימת פרויקטים מאמצע יולי 2015, שנערכה בלשכת מהנדס העיר והופנתה ליו"ר הוועדה הממונה, נמנו 66 פרויקטים הנדסיים בעיר, המצויים בשלבים שונים¹⁶³. נמצא כי ב-19 מתוך 54 פרויקטים שצוין בהם שם המפקח נבחרה חברת מהנדסים מסוימת לחברה המפקחת (להלן - מפקח א') וב-16 פרויקטים אחרים נבחר מפקח אחר (להלן - מפקח ב'). כלומר ב-65% מהפרויקטים בקירוב הופקד הפיקוח בידי שני גורמים בלבד. עוד נמצאו 16 פרויקטים מתוך 66 שמפקח ב' נבחר למתכנן. כזכור, בחירת המתכננים והיועצים הנדסיים שהעירייה התקשרה עמם נעשתה ללא הליך תחרותי.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי התקשרותה עם גורם יחיד בריבוי פרויקטים פוגעת בתחרות ובמתן הזדמנות שווה ליועצים אפשריים אחרים.

נמצא כי בשלושה מקרים נבחר מפקח שהוא גם מנהל הפרויקט וב-14 פרויקטים נבחר אותו גורם לעבודות התכנון, הניהול והפיקוח גם יחד. בחלק מההסכמים שחתמה העירייה עם היועצים נקבע כי אותו יועץ יפקח הן על ביצוע הפרויקט הן על ניהולו, ניהול שהוא עצמו היה אחראי לו.

162 ראו חוזר מנכ"ל משרד הפנים 10/2004.

163 מפרויקטים בשלב התכנון ועד פרויקטים שבנייתם הושלמה והם נמסרו לעירייה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה על שהתקשרה עם אותו גורם לשמש בתפקידי ניהול ופיקוח באותם פרויקטים. במצב זה יש חשש ממשי לניגוד עניינים של הגורם שהעירייה התקשרה עמו, העלול לפגוע ביעילות הפיקוח על ניהול הפרויקט. על העירייה להקפיד על הפרדה בין הגורם האחראי לניהול ובין הגורם המפקח.



משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את הליקויים הרבים שנמצאו בהליכי ההתקשרות של העירייה ואת החריגות מהוראות החוק ומכללי המינהל התקין. הדבר חמור במיוחד בעירייה שנוהלה בידי ועדה ממונה מטעם משרד הפנים ונמצאת בהליך הבראה, שבמסגרתו נדרשה, בין השאר, להסדיר את התקשרויותיה על פי דין.

התקשרות ללא הליך תחרותי אינה מתיישבת עם כללי המינהל התקין ופוגעת בעקרון השוויון. על העירייה להקפיד לקיים מכרז או הליך תחרותי אחר בהתאם להיקף הכספי של ההתקשרות, ועליה לעגן את התקשרויותיה בהסכמים מפורטים. על העירייה לפעול בהתאם לכללי מינהל תקין, המחייבים הפקתן של הזמנות מאושרות בידי מורשי החתימה לפני ביצוע העבודה או קבלת הטובין, ובטרם תשלם העירייה לנותן השירות או הספק.



מנתונים שנאספו
במהלך הביקורת
ומסוירים שערך צוות
הביקורת, עולה
מחסור של ממש
בתשתיות פיזיות
בסיסיות ומתגלים
ליקויים רבים
בתשתיות הקיימות,
התומכות במתן
שירותים לתושבים

פיתוח תשתיות פיזיות ואספקת שירותים

מחובתה של הרשות המקומית לדאוג לפיתוח היישוב ולהעניק לתושבים שירותים שונים כדי להבטיח תנאי חיים נאותים. לשירותים שמספקות הרשויות המקומיות יש השפעה ישירה על איכות חייהם של תושביהן ועל רווחתם. מומחים סבורים כי ההבדלים בין רמות השירותים ביישובים שונים נובעים לא רק מהבדלים בהיקף המשאבים של הרשות המקומית או בטעמי התושבים, אלא גם מכשלי הרשות המקומית, בעיקר בתחום הניהול¹⁶⁴.

מצב התשתיות בעיר טייבה

מנתונים שנאספו במהלך הביקורת ומסוירים שערך צוות הביקורת, עולה מחסור של ממש בתשתיות פיזיות בסיסיות ומתגלים ליקויים רבים בתשתיות הקיימות, התומכות במתן שירותים לתושבים. כ-70% מהדרכים בתחום העיר הן דרכי עפר לא תקינות; כ-40%-50% משטח העיר אין תשתיות מוסדרות לסילוק שפכים (ביוב)¹⁶⁵; כ-65%-70% מתשתיות המים בעיר אינה תקינה; באזורים שונים בעיר יש הצפות מים בחורף; וכ-60% מכלי האצירה לאשפה הפזורים ברחבי העיר "אינם שמישים"¹⁶⁶. להלן פירוט של פעולות העירייה והממשלה בפיתוח תשתיות פיזיות בתחום העיר ובשדרוג תשתיות קיימות.

תאגוד העירייה בתאגיד מים וביוב

על פי חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001 (להלן - חוק התאגידים), רשויות מקומיות שהחוק חל עליהן חייבות מאוגוסט 2007 להפעיל את שירותי המים והביוב שבתחומן באמצעות תאגידים (להלן - תאגידי מים וביוב). שתיים ממטרות החוק הן הבטחת ייעודן של ההכנסות ממשק המים והביוב לתפעול משק זה ולהשקעה בו, וייעול הניהול העסקי של מערכות המים והביוב ברשויות המקומיות¹⁶⁷.

164 מתוך מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2011** (2012), בפרק "סל שירותים מוניציפליים ברשויות המקומיות"; נ' בן-אליא, **מסל שירותים לשירותי ליבה - הרחבת האחריות המיניסטריאלית של משרד הפנים** (2006), עמ' 10-11, 28. הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי (בראשות מר משה זנבר), השלטון המקומי בישראל (יוני 1981).

165 לפני שנים ספורות לא היו תשתיות לסילוק שפכים בכ-60% משטח העיר.

166 כלי אצירה במצב שחוק שאינו ניתן לתיקון.

167 מתוך מבקר המדינה, **דוח שנתי 64א**, בפרק "יחסי גומלין בין תאגידי המים והביוב לרשויות המקומיות".

בחוק התאגידים נקבע כי אם לא תפעיל רשות מקומית את שירותי המים והביוב באמצעות חברה עד סוף יולי 2013, תורה לה מועצת רשות המים להקים חברה או להצטרף לחברה קיימת, ולהעביר לאותה חברה את הפעלתו של משק המים וביוב שלה עד סוף דצמבר 2017¹⁶⁸.

נמצא כי עיריית טייבה אינה מאוגדת בתאגיד מים וביוב, ורשות המים אינה מאשרת לה להקים תאגיד מים וביוב עצמאי. בשנים 2012-2015 נערכו כמה ניסיונות לצירוף העיר טייבה לתאגיד קיים, אך הם לא צלחו, בעיקר בגלל מצבה הלקוי של תשתית המים והביוב בעיר.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה כי זה שנים רבות אין עיריית טייבה מצליחה להתאגד, כנדרש בחוק, על מנת לייעל את הטיפול בתשתיות המים והביוב בתחומה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2016 מסרה רשות המים כי לאחר מועד סיום הביקורת נמצא תאגיד מים וביוב שהסכים לצרף אליו את טייבה. ראש העירייה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הסכם ההצטרפות אושר במועצת העירייה ביוני 2016, והרשות לפיתוח כלכלי מסרה כי טייבה צפויה להצטרף לתאגיד באוגוסט 2016.

תשתיות לאספקת מים

חוק המים, התשי"ט-1959 (להלן - חוק המים) קובע כי "כל אדם זכאי לקבל מים ולהשתמש בהם בכפוף להוראות חוק זה". בפסק דין של בית המשפט העליון מיוני 2011 נקבע כי "נגישות למקורות מים לצורך שימוש אנושי בסיסי נופלת בגדרי הזכות לקיום מינימלי בכבוד"¹⁶⁹.


על פי פקודת העיריות, מחובותיה של עירייה לפעול בעניין מפעלי המים שהקימה בעצמה או שהקימו גוף ציבורי אחר או אדם פרטי לשם אספקת מים בתחומה. בפקודת העיריות (אספקת מים), 1936 (להלן - פקודת העיריות אספקת מים), הוקנתה למועצת העירייה הסמכות הכללית "להתקין לתחומה או לכל חלק הימנו הספקת מים מאיכות הגונה ובכמות מספקת לצרכי הציבור והיחיד".

פקודת בריאות העם, 1940, ותקנות בריאות העם שנקבעו על פיה¹⁷⁰, קובעות את התנאים לאספקת מים לשתייה ואת התנאים לקבלת אישור להשתמש במקור מים

168 סעיף 6א(ב) לחוק.

169 ע"א 9535/06 אבו מסאעד נ' נציב המים (פורסם במאגר ממוחשב, 5.6.11).

170 כגון תקנות בריאות העם (תנאים תברואיים לקידוח מי שתייה), התשנ"ה-1995 (להלן - תקנות תנאים תברואיים של קידוח מי שתייה), ותקנות בריאות העם (איכותם התברואית של מי-שתייה ומתקני מי שתייה), התשע"ג-2013 (להלן - תקנות איכותם התברואית של מי שתייה).



 כ-65%-70%

 מתשתיות אספקת

 המים בטייבה אינן

 תקינות ואינן

 מוסדרות, ואספקת

 המים נעשית בצינורות

 פלסטיק, רובם

 עיליים, חשופים

 ופגיעים

כמקור למי שתייה. לשם אספקת מים לשתייה מקידוחי מים¹⁷¹ נדרש אישור מרשות המים וממשרד הבריאות¹⁷².

נמצא כי מערכת אספקת המים בעיר טייבה מבוססת בעיקר על שני קידוחי מים שבבעלות העירייה, ולעירייה רישיונות מרשות המים וממשרד הבריאות להפקה ולאספקת מים לשתייה משני הקידוחים. ואולם מאחר שקידוחים אלה אינם מספקים את צורכי המים של העיר, חוברת העיר טייבה בשנת 2014 לקו מים של חברת מקורות¹⁷³. חיבור זה מקל מעט את קשיי אספקת המים של העיר, אך באזורים אחדים בה עדיין יש מחסור במים, בעיקר בגלל מגבלות בתשתית הקיימת של אספקת המים.

מנתונים שנאספו במהלך הביקורת עולה כי כ-65%-70%¹⁷⁴ מתשתיות אספקת המים בטייבה אינן תקינות ואינן מוסדרות, ואספקת המים נעשית בצינורות פלסטיק, רובם עיליים, חשופים ופגיעים. זאת ועוד, קוטרם של צינורות הפלסטיק קטן ועל כן קטנה כמות המים המסופקת ליחידת זמן. לתשתית זו התחברו תושבים בחיבורים פיראטיים.

תמונות 1 ו-2: תשתית לא מוסדרת לאספקת מים בשכונה במזרח טייבה




צולם בידי צוות הביקורת במסגרת סיור שערך עם מהנדס העיר בדצמבר 2015

171 מי תהום הנשאבים מבאר.

172 תקנה 9 לתקנות איכותם התברואית של מי שתייה ותקנה 2 לתקנות תנאים תברואיים של קידוח מי שתייה. מתוך מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2009), בפרק "פעולות הרשויות המקומיות להבטחת איכות מי השתייה המסופקים בתחומן".

173 "מקורות" הינה חברה בבעלות ממשלתית מלאה, הנתונה לאחריותו של משרד התשתיות, האנרגיה והמים. מתוקף חוק המים מוגדרת "מקורות" כחברת המים הלאומית ופעילותה כפופה לרשות המים - הרגולטור המפקח מטעם המדינה על פעילותה של חברת "מקורות".

174 אין ברשות העירייה נתונים מדויקים על היקף התשתית הלא-מוסדרת לאספקת מים.



מנתוני עיריית טייבה
עולה כי בשנים
2012-2015 היה פחת
המים 48%-50%
והעירייה הפסידה
1.7-1.9 מיליוני מ"ק
מים בשנה, שעלותם
כ-8 מיליוני ש"ח
בשנה

נמצא כי בהיעדר תשתיות מוסדרות ומתקנים מתאימים לאספקת המים, יש בעיר אזורים, בעיקר בשכונות המזרחיות ובשכונות ברום גבוה, הסובלים ממחסור במים, בעיקר בעונת הקיץ - כמות מים בלתי מספקת או ניתוקים של אספקת המים. יצוין כי לאספקת מים לאזורים גבוהים יש צורך בהזרמת מים בלחץ גבוה, ובלחץ זה מרבים צינורות הפלסטיק להתפקע, ומים רבים אובדים. אי-סדירותה של אספקת המים בטייבה פוגע בזכותם של התושבים לקיום אנושי בכבוד.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי מחובתה לדאוג לאספקת מים סדירה ומספקת לכל תושביה. על העירייה ועל הגורמים העוסקים בנושא, בעיקר רשות המים (ראו להלן), לפעול לאלתר לשיפורו של שירות אספקת המים בעיר, כך שימלא את צרכיהם של התושבים. עליהם לנקוט צעדים משמעותיים ומידיים להנחת תשתיות מים תקינות שיבטיחו אספקת מים סדירה לתושבים. עד להסדרת התשתית לאספקת מים בעיר, על גורמים אלה לפעול למציאת פתרונות לשיפור מערך אספקת המים הקיים ולדאוג כי לכל התושבים תהיה אספקה סדירה של מים, בכמות ובאיכות ראויים, כל ימות השנה.

פחת מים¹⁷⁵

בחוק מדידת מים, התשט"ו-1955, נקבע כי "לא יספק אדם מים, אלא במדידה"¹⁷⁶. בכללי מדידת מים (מדי מים), התשמ"ח-1988, נקבעו כללים ומועדים לבדיקה ולכיול של מדי מים המותקנים ברשת המים, בתדירות של שנתיים עד שש שנים, בהתאם לסוג המד¹⁷⁷.

על פי פקודת העיריות, מחובתיה של עירייה להסדיר "את הספקת המים על ידי מדידה ואת החמרים, המונים, האבזורים והמתאמים המשמשים למטרה זו או בקשר אתה"¹⁷⁸.

מנתוני עיריית טייבה עולה כי בשנים 2012-2015 היה פחת המים 48%-50% והעירייה הפסידה 1.7-1.9 מיליוני מ"ק מים בשנה, שעלותם כ-8 מיליוני ש"ח בשנה.

175 פחת המים הוא ההפרש שבין כמות המים שהרשות המקומית מפיקה או קונה ובין הכמות הנצרכת הכוללת כפי שהיא רשומה במערכת ניהול הקריאות (המדידה) של הרשות.

176 סעיף 2(א) לחוק.

177 סעיף 44.

178 סעיף 238 לפקודה.

על פי נתוני העירייה, בתחומה יש 8,002 צרכני מים¹⁷⁹ ואצל 7,738 בלבד הותקנו מדי מים, מתוכם 438 צרכנים שמדי המים שהותקנו אצלם לא היו תקינים במועד עריכת הביקורת. 702 צרכני המים שלא הותקנו אצלם מדי מים או שמדי המים אצלם לא היו תקינים, מחויבים על פי אומדן. רוב הצרכנים שלא הותקנו אצלם מדי מים מחוברים לתשתית הלא-מוסדרת של צינורות הפלסטיק. עוד נמצא כי לעירייה אין רישום מוסדר על מועדי התקנתם של המדים ואין לה מידע מפורט ועדכני לגבי הצורך בתיקונם או בהחלפתם¹⁸⁰.

בשנים 2013-2014 בחנה העירייה את נושא פחת המים ומערך צרכנות המים בעיר, באמצעות חברת ייעוץ. בבדיקה נמצאו ליקויים רבים בניהולו של מערך המים, שהטיפול בהם עשוי לצמצם במידה רבה את פחת המים הגבוה. בין השאר נמצא כי בנכסים רבים בעיר אין מערכת למדידה מוסדרת של צריכת המים¹⁸¹ ואומדני הצריכה של העירייה אצל חלק מהצרכנים אינם מתיישבים עם הצריכה הפוטנציאלית שלהם. בביקורת נמצא כי תושבים רבים¹⁸², גם כאלה המחויבים בארנונה, אינם מחויבים בצריכת מים. עוד נמצא כי רבים ממדי המים הם ישנים, תקולים¹⁸³ או שאין גישה אליהם, ונמצאו גם ליקויים ברישום מדי המים, לרבות מועד התקנתם. המסקנות וההמלצות שעלו בבדיקה חולקו לפעילויות לטווח הקצר והמידי ולפעילויות לטווח הארוך.

בעקבות הבדיקה ערכה העירייה בשנת 2014 פיילוט לאיתור מקורות פחת המים באזורים ובשכונות שהיה בהם חשד לפחת מים גבוה. הפיילוט הופסק, מאחר שהבדיקה לא סיפקה אינדיקציה נכונה למקורותיו של פחת המים.

נמצא כי העירייה לא הכינה תכנית מסודרת לטיפול בפחת המים על פי המסקנות וההמלצות של הבדיקה שערכה בשנים 2013-2014. העירייה לא ערכה רישום מוסדר של כל הנכסים ושל מדי המים ולא עקבה אחר צריכת המים שלהם. העירייה אף לא ערכה סקר לזיהוי ולרישום של הנכסים שאין נעשית בהם מדידה, ולא פעלה באופן מוסדר לטיפול במדים התקולים או במדים שלא הייתה גישה אליהם. במועד סיום הביקורת אין לעירייה תכנית לבדיקת המדים הישנים שבתחומה ולכילום.

179 מהם 7,230 צרכנים לצורכי מגורים והיתר למסחר, תעשייה, חקלאות, מוסדות ועוד.

180 נתונים נכונים ליום 31.12.15.

181 במספר גדול של נכסי העירייה ובנכסים אחרים בבעלות פרטית, שעשויים להיות צרכני מים גדולים (המשמשים לחקלאות, למלאכה ולתעשייה), אין מותקנות מערכות מדידה מוסדרות.

182 בסוגי נכסים שונים כמו חקלאות, מגורים, שירותים ומסחר, מוסדות ותעשייה ומלאכה.

183 מדים שאינם מודדים בצורה מדויקת את צריכת המים או שאינם מודדים אותה כלל.

באחת השכונות
בתחום העיר טייבה
אין תשתית מוסדרת
לאספקת מים. חלק
מתושבי השכונה
מקבלים אספקת מים
מהתשתית העירונית
הלא-מוסדרת אך
רובם מקבלים
אספקת מים מקידוח
מים בבעלות פרטית
שמשרד הבריאות לא
אישרו לאספקת מי
שתייה

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה על כך שעד למועד סיום הביקורת לא פעלה לגיבוש תכנית לטיפול כולל במערך המים שלה. צמצום פחת המים הגבוה יאפשר לעירייה לעמוד בתשלומי רכישת המים והפקתם (ראו לעיל בנושא חוב העירייה לרשות המים) ולהתחיל לטפל בצנרת המים. ללא תכנית מקיפה לטיפול בפחת המים תוסיף העירייה להפסיד כסף רב מדי שנה, הפסד שעלול להחמיר את מצבה עוד יותר ואף להביאה בשלישית לחדלות פירעון. על העירייה לפעול מיד לצמצום פחת המים, בהתאם למסקנות ולהמלצות של בדיקתה מן השנים 2013-2014.

אספקת מים בידי גורמים פרטיים

לפי פקודת העיריות אספקת מים¹⁸⁴, נאסר על אדם למכור מים בתחום שיפוטה של העירייה בלי הסכם בכתב ממועצת העירייה. למועצת העירייה הסמכות "להתקשר בחוזה עם כל אדם לשם הספקת מים".

בתחום העיר טייבה יש כתשעה קידוחי מים בבעלות פרטית המספקים מים לתושבים, בעיקר לצורכי חקלאות. לקידוחים אלה יש רישיונות הפקה מרשות המים.

נמצא כי העירייה אינה מעורבת באספקת המים בידי הגורמים הפרטיים, וכי בינה ובין אותם גורמים אין הסכמים המסדירים את אופן אספקת המים, והעירייה אינה מפקחת על פעולותיהם הקשורות באספקת מים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה על שלא הייתה מעורבת באספקת המים בידי הגורמים הפרטיים ולא פיקחה על פעולותיהם כדי להבטיח את זכויות התושבים לעניין זה. על העירייה להסדיר לאלתר את האחריות לאספקת המים לצורכי חקלאות בידי גורמים פרטיים.

מים לשתייה מקידוח לא-מאושר

על פי תקנה 2 לתקנות תנאים תברואיים של קידוח מי שתייה, תנאי להפעלת קידוח למי שתייה הוא אישור משרד הבריאות. בתקנות נקבעו גם הוראות לאזורי המגן סביב הקידוח (רדיוסי מגן), שאסורות בהם בנייה ופעילות העלולה לפגוע במי הקידוח ולזהמם.

נמצא כי באחת השכונות בתחום העיר טייבה, המכונה "שכונת הבדואים", אין תשתית מוסדרת לאספקת מים. חלק מתושבי השכונה מקבלים אספקת מים מהתשתית העירונית הלא-מוסדרת אך רובם מקבלים אספקת מים מקידוח מים בבעלות פרטית שמשרד הבריאות לא אישרו לאספקת מי שתייה. העירייה אינה

מעורבת באספקת המים מן הבאר הלא-מאושרת, אך הבאר פועלת ומספקת מי שתייה בידיעתה.

בשנים 2010-2014 הייתה התכתבות ענפה בין משרד הבריאות, עיריית טייבה ורשות המים, למען קידום פתרון שיאפשר אספקת מי שתייה לכל תושבי השכונה, אך עד למועד סיום הביקורת לא מומש פתרון שכזה ותושבים רבים עדיין צורכים מים מהקידוח הלא מאושר.

מהנדסת מחוזית לבריאות הסביבה במחוז מרכז במשרד הבריאות פנתה כבר ביולי 2010 לעיריית טייבה ומסרה כי "הבאר פסולה לשמש כמקור מי שתייה... קיימים בורות ספיגה ומוקדי זיהום במרחק קטן מאוד מהקידוח".

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולרשות המים, על כך ששנים רבות לא פעלו למציאת פתרון הולם לאספקת מים באיכות ראוייה לתושבי השכונה. עד לפיתוחן של תשתיות מוסדרות לאספקת מים בשכונה, על העירייה בשיתוף רשות המים ומשרד הבריאות לפעול בהקדם למציאת פתרון לאספקת מים לתושבים, בכמות ובאיכות ראויות.

פיתוחן של תשתיות מים בעיר טייבה

עלות פיתוחן של תשתיות מוסדרות לאספקת מים בעיר טייבה נאמדת בעשרות מיליוני ש"ח¹⁸⁵. להלן פירוט של פעילויות העירייה ורשות המים בפיתוח תשתיות המים בעיר בשנים האחרונות.

הכנת תכנית-אב למים

תכנית-אב היא מסמך אסטרטגי לא-סטטוטורי, המיועד לשקף מגמות וחזון לצמיחת היישוב והאזור, ולהתוות עקרונות פוטנציאליים לפיתוח. תכנית-אב למים מקיפה תכנון עקרוני של מערך המים בשטח התכנון ובסביבתו¹⁸⁶.

נמצא כי לעיר טייבה אין תכנית-אב עדכנית לאספקת מים, ומזה כמה שנים העירייה מקדמת הכנת תכנית כזו. הגם שהעירייה התחייבה לפני רשות המים להכין את התכנית במהלך השנים 2014-2015, עד למועד סיום הביקורת טרם סיימה את הכנתה. רשות המים אף התנתה ביצוע פרויקטים בתחום המים באישורה של תכנית-אב למים.

185 בנובמבר 2013 קבע ראש הוועדה הממונה דאז כי אומדן ההשקעה לביצוע תשתיות מים בעיר טייבה הוא 120 מיליון ש"ח. מנתונים שהעביר מינהל מים ברשות המים, הנכונים לפברואר 2014, האומדן הוא 88 מיליון ש"ח.

186 מתוך "הכנת תכנית אב ומתאר תהליכים, שירותים, תעריפים ונהלים", מנהל תכנון והנדסה, אגף תכנון ובינוי ערים, משרד הבינוי והשיכון, 2005.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה על כך שלא פעלה להשלמת תכנית-אב למים לעיר טייבה, בהתאם ללוחות הזמנים שקבעה רשות המים. על העירייה לפעול בהקדם להכנת תכנית-אב למים, הדרושה לקידום הפתרונות למערך אספקת המים בעיר.

עיכוב פיתוח של תשתיות מים חדשות

כאמור, בפברואר 2014 אישרה הממשלה תכנית ייעודית לפיתוח העיר טייבה - תכנית הפיתוח וההעצמה (החלטת ממשלה 1298). בתכנית נקבע כי משרד האוצר יעביר לרשות המים 22 מיליון ש"ח לטובת שיפור תשתיות המים בעיר טייבה, והתקציב ישמש לצורך תכנון והקמה של קווי אספקה וחלוקת מים בעיר ולצורך השקעה במערכות מדידה, לשם שיפור אמינותה של אספקת המים ולשם צמצום הפחת.

בתכנית הפיתוח וההעצמה נקבע כי הפרויקטים יבוצעו בידי גוף שתסמיך רשות המים, מאחר שעיריית טייבה לא הייתה מאוגדת בתאגיד מים וביוב¹⁸⁷, ו-13 מיליון ש"ח מהתקציב אמורים היו להיות מועברים לשם כך בשנים 2014-2015. נמצא כי התכנון המפורט של מערכות אספקת המים נעשה בידי מתכנן מטעם העירייה והוא אמור להיות מאושר על ידי רשות המים.

התקציב שנקבע בתכנית הפיתוח וההעצמה אמור למלא חלקית את המחסור בתשתיות מוסדרות למים בעיר טייבה, שנאמדו כאמור בעשרות מיליוני ש"ח. במימוש תקציב זה יש גם כדי לשדרג את המערכת הקיימת ולשפר, ולו מעט, את רמת השירות שמקבלים התושבים בנושא זה.

נמצא כי בעקבות אישורה של תכנית הפיתוח וההעצמה קידמה רשות המים בעיר טייבה, כשלב ראשון, פרויקטים לפיתוח מערכות מים בהיקף של ארבעה מיליוני ש"ח. בשנים 2014-2015 קידמה רשות המים מול עיריית טייבה את תכנונם של הפרויקטים שנכללו בשלב זה.

עוד נמצא כי בתקופה זו החליפה העירייה פעמים אחדות את מתכנניהן של מערכות המים (ראו בפרק "התקשרויות עם יועצים ועם ספקים"). רשות המים טענה כי החלפות אלה עיכבו את ביצוע הפרויקטים.

נכון למועד סיום הביקורת, כשנתיים לאחר אישור תכנית הפיתוח וההעצמה, טרם הוחל בביצוע עבודות לפיתוח תשתיות מים בעיר טייבה.

187 רשות המים מסמיכה תאגידי מים וביוב לביצוע פרויקטים בתחומיהן של רשויות מקומיות שאינן חברות בתאגיד. סעיף 29 לחוק תאגידי מים וביוב קובע כי תאגיד מים וביוב ורשות מקומית שאינה בתחומו רשאים להסכים ביניהם כי יבצעו פעילויות זה בתחומו של זה וכי הסכם כזה טעון אישור של מועצת רשות המים. תאגיד מים וביוב שיוסמך על ידי רשות המים אמור לתת שירותי ניהול, פיקוח וליווי של העבודות להחלפתן של מערכות ותשתיות המים בעיר טייבה ולשדרוגן.

על פי נתוני העירייה
בכ-40%-50% מתחום
העיר טיבה אין
מערכות ותשתיות
ציבוריות לאיסוף
שפכים ולסילוקם
מבתי מגורים,
ובמקומות אלה
התקינו התושבים
בעצמם בורות ספיגה
ביתיים

רשות המים מסרה בתשובתה כי תחילת ביצוע העבודות מתעכבת עקב קשיים משפטיים לגבי הליך המכרז לביצוע פרויקט מערכות המים. עוד מסרה רשות המים באוגוסט 2016 כי נוכח הצורך בביצוע העבודות הוחלט לאשר את ביצוע החלק הראשון והדחוף שלהן, אך התברר כי בשל צורך בתיאום תשתיות נדרש לבצע עדכון לתכנון.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות המים ולעירייה כי עליהן לפעול בהקדם האפשרי לקידום העבודות בשטח, שכן נוצר עיכוב רב בפיתוח תשתיות המים בעיר ובשדרוג התשתיות הלא-תקינות הקיימות בחלקים רבים בעיר.

תשתיות פיזיות לסילוק שפכים בתחום העיר

בהיעדר מערכות ביוב ציבוריות לסילוק שפכים ולטיפול בהם¹⁸⁸ עלולים להיווצר מפגעים תברואתיים וסביבתיים. מחובתה של הרשות המקומית לטפל בסילוק השפכים שבתחומה. בחוק הרשויות המקומיות (ביוב), התשכ"ב-1962 (להלן - חוק הביוב), הוקנו לרשויות מקומיות סמכויות לעניין התקנת תשתיות לטיפול בביוב ולסילוקו.

תקנות המים (מניעת זיהום מים) (בורות ספיגה ובורות רקב), התשנ"ב-1992, מתירות הקמת בור ספיגה¹⁸⁹ ביתי ביישובים שאין בהם או בחלק מהם מערכות ביוב, ובלבד שהתקיימו תנאים שנקבעו בתקנות.

כאמור, על פי נתוני העירייה בכ-40%-50% מתחום העיר טיבה אין מערכות ותשתיות ציבוריות לאיסוף שפכים ולסילוקם מבתי מגורים, ובמקומות אלה התקינו התושבים בעצמם בורות ספיגה ביתיים.

סילוק ביוב באמצעות בורות ספיגה עלול ליצור מפגעים סביבתיים כגון חלחול שפכים גולמיים לקרקע ולמי התהום, וריקון ושפיכה של תכולת הבורות לרחובות, לשדות, לנחלים ולאפיקי נחלים. יתר על כן, צורת סילוק זו אינה מאפשרת השבת מים לשימוש מחדש¹⁹⁰. כושר הספיגה של בורות כאלה פוחת עם הזמן, ובסופו של דבר הם חדלים לספוג. אם תכולתו של בור ספיגה אינה נשאבת בעוד מועד, הביוב גולש ממנו לרשות הרבים, והדבר עלול לגרום מפגע תברואתי לתושבי הסביבה - להדיף ריחות רעים, לשמש מוקד למזיקים וליתושים, ועוד.

188 מערכות עירוניות (פנימיות) לאיסוף שפכים ביישובים, קווי הולכה וסניקה של השפכים אל מחוץ ליישובים ומתקנים לטיפול בשפכים.

189 בתקנות הוגדר בור ספיגה כבור המשמש או המיועד לשמש לקליטת שפכים לשם סילוקם בדרך של חלחול לקרקע.

190 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה** (2003).

על פי פקודת העיריות, "בענין ביוב תפקח העיריה על תכניתם, בנייתם, שינוים של ביבים, נקזים... בורות שופכין" וכן "בענין תברואה, בריאות הציבור ונוחותו... תנקוט אמצעים להסרת כל מטרד או למניעתו ותדאג לבדיקות שמטרתן לברר מה הם המטרדים הקיימים". הפקודה גם הקנתה לעירייה סמכות "לדרוש מבעלי מקרקעין כי יבנו ביבים..., בורות שופכין..., ולדרוש מבעליהם או מן המחזיקים בהם לקיים ולשמור במצב נקי את המיתקנים כאמור לאחר שנבנו"¹⁹¹.

בחוק עזר לטייבה (ביוב), התש"ס-2000, נקבע כי בעל בור שפכים יחזיקו במצב תקין, ימנע גרימת מפגעים וימנע הזרמת שפכים או חומרים רעילים לתוכו, העלולים לגרום לסתימתו, לזיהום סביבתי או לתקלות בו. המפקח מטעם העירייה רשאי להיכנס למקום בתחום השיפוט של העירייה שנמצא בו בור שפכים כדי לערוך ביקורת או לבצע את העבודות שהוא מוסמך לעשותן לפי הוראות חוק העזר. החלטת מפקח שבור שפכים טעון ניקוי תהא סופית¹⁹².

מהאמור לעיל עולה כי יש צורך במעקב סדיר אחר מצבם של בורות הספיגה, בהבטחת תקינותם ובמניעת הביוב מגלישה החוצה מהם, כדי שלא ייווצר מפגע או מטרד תברואתי.

נמצא כי בשנים 2014-2015 לא ביצעה העירייה פיקוח או בדיקות (סקרים) לבחינת מערך סילוקו של הביוב הביתי מתחום שיפוטה והאמצעים שנוקטים התושבים לשם כך, ולאיתור מפגעים או ליקויים במערך זה. ליקויים במערך בורות הספיגה בעיר עלולים לגרום לזיהום מקורות מים, לא כל שכן בטייבה, שעיקר אספקת המים בה היא מקידוחי מים מקומיים.

נמצא כי התקנת בורות הספיגה, תחזוקתם ושאיבת הביוב מהם נעשות בידי התושבים ללא מעורבות העירייה. העירייה לא הנחתה את התושבים לגבי תחזוקת הבורות ואינה מציעה שירות לפינוי תכולתם. העירייה אף לא יזמה בדיקה או מיפוי לבחינת מצבם של בורות הספיגה בעיר, וכשהתקבלו אצלה פניות ותלונות¹⁹³ על מצבם של בורות הספיגה בעיר, לא פעלה לטיפול בהן, שכן לטענתה אין בידיה כלים (תקציביים בעיקר) לטיפול בנושא.

191 סעיפים 237, 242 ו-249(15).

192 סעיף 9 לחוק העזר.

193 חלק מפניות התושבים התקבלו במוקד העירוני.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה על שלא קיימה פיקוח שיטתי על מערך סילוקו של הביוב הביתי בתחום שיפוטה. מאחר שהעירייה אחראית לשמירת בריאותם של תושביה, עליה להבטיח כי התושבים התקינו פתרונות ביוב פרטיים, ולחייב את התושבים בשמירת תקינותם של פתרונות הביוב עד שיוקמו מערכות ציבוריות ותשתיות עירוניות לאיסוף השפכים ולסילוקם. נוסף על כך על העירייה להפעיל מנגנוני פיקוח ואכיפה שיאפשרו לה לחייב את התושבים ויסייעו לה לשמור על תקינות הבורות ולסלק את המפגעים, אם נוצרו כאלה עקב הפעלתם של בורות הספיגה.

פיתוחן של תשתיות ביוב

עלות פיתוחן של תשתיות מוסדרות לסילוק ביוב בעיר טיבה נאמדת בעשרות מיליוני ש"ח. להלן פירוט של פעילויות העירייה ורשות המים בפיתוחן של תשתיות ביוב בעיר בשנים האחרונות.

עד שנת 2012 הייתה תשתית ביוב מוסדרת ב-40% בלבד משטח העיר. בשנת 2012 החל המינהל לפיתוח תשתיות ביוב, הפועל במסגרת רשות המים (להלן - המילת"ב)¹⁹⁴, לקדם פרויקטים אחדים לפיתוחן של תשתיות ביוב בעיר, כמפורט להלן.

1. מנהל רשות המים, בתוקף סמכותו על פי סעיף 20 לחוק המים¹⁹⁵, העביר לטייבה באמצע פברואר 2012 צו "לתיקון מעוות" וציין בו כי העיר "נמצאת מעל למחשופי אקוויפר ההר ובתחומה קידוחי מים המפיקים מי שתייה... בחלקים נרחבים של העיר אין מערכת איסוף שפכים מוסדרת... לפיכך, השפכים חודרים ישירות לתת הקרקע ודרכו לאקוויפר או זורמים לנחל אלכסנדר". מנהל רשות המים קבע כי הזרמת השפכים מזהמת מקורות מים ודרש שהעירייה תפעל להפסקת זיהום הנגרם למקורות מים משפכים הנוצרים בתחום העיר, ולמניעת הישנותו. בצו דרש מנהל רשות המים מהעירייה להשלים את כל תשתיות הביוב החסרות בעיר ולהבטיח את הטיפול בשפכים, ובכלל זה לבצע כמה פרויקטים שפירט בצו. עוד קבע כי אם לא תפעל העירייה על פי האמור בצו ועל פי לוחות הזמנים שנקבעו בו, תפעל רשות המים על פי חוק המים ותקים את מערכת הביוב בעצמה, ותחייב את העירייה בכפל ההוצאות הכרוכות בכך.

194 המילת"ב צורף לרשות המים באוקטובר 2009. עד אז שימש כיחידה במשרד התשתיות הלאומיות. המילת"ב הוא זרוע הביצוע הממשלתית לקידום תשתיות ביוב ולסיוע בהקמתן.

195 בסעיף זה נקבע כי "א) נוכח מנהל הרשות הממשלתית [למים ולביוב] כי נגרם זיהום מים, רשאי הוא לצוות על מי שגרם לאותו זיהום, לעשות את כל הדרוש להפסקת זיהום המים, להחזרת המצב לקדמותו לפני שנגרם הזיהום ולמניעת הישנותו של זיהום המים, הכל כפי שיפורט בצו. (ב) לא נתמלאו הוראות צו לפי סעיף קטן (א) תוך זמן סביר שנקבע בצו, רשאי מנהל הרשות הממשלתית לעשות את כל שפורט בצו, ומשעשה כן יהיה מי שנצטווה ולא מילא אחר הוראות הצו חייב בתשלום כפל ההוצאות הכרוכות בכך".

מאחר שהעירייה לא פעלה להקמת מערכות הביוב על פי דרישת רשות המים, תקצבה הרשות בשנים 2012 ו-2013 כמה פרויקטים להנחת מערכות ביוב בתחום העיר טייבה, שעלותן כ-16.3 מיליון ש"ח. נמצא כי במועד סיום הביקורת הסתיימו העבודות להנחת מערכות הביוב, והפרויקטים נמסרו לעירייה.

רשות המים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי המילת"ב מימן מתקציבו את ביצוע תשתיות הביוב ללא השתת עלויות על העירייה.

2. בתכנית הפיתוח וההעצמה (החלטת ממשלה 1298) נקבע כי רשות המים תקצה 30 מיליון ש"ח לקידום פרויקטים בתחום הביוב בעיר טייבה, אשר יבוצעו באמצעות גוף שתסמיך רשות המים לעניין זה. 20 מיליון ש"ח מהתקציב האמור יוקצו בשנים 2014-2015.

נמצא כי בשנים 2014 ו-2015 אישרה רשות המים שני פרויקטים לפיתוח תשתיות ביוב בעיר טייבה, בתקציב של 13.3 מיליון ש"ח בקירוב.

במרץ 2015 חתמה עיריית טייבה על הסכם עם תאגיד מים וביוב, שהוסמך על ידי רשות המים לביצוע עבודות לשיקום תשתיות המים והביוב בתחומי העיר טייבה, במימון המדינה. התאגיד אמור להעניק שירותי ניהול, פיקוח וליווי בעבודות להחלפה ושדרוג של מערכות ותשתיות מים וביוב בעיר טייבה¹⁹⁶, על בסיס תכנון בידי מתכנן שתבחר העירייה בתיאום עם התאגיד. רשות המים אמורה לאשר את התכנון. בדצמבר 2015 העביר התאגיד לאישורה של רשות המים את החוזה שחתם עם הקבלן שנבחר במכרז לביצוע העבודות בטייבה.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת טרם החלו העבודות בשני הפרויקטים שאושרו. רשות המים טרם אישרה את ההתקשרות של תאגיד המים והביוב עם הקבלן לביצוע העבודות, ולטענת המילת"ב הוא טרם קיבל מהעירייה תכנון מפורט לפרויקטים אלה.

עוד נמצא כי המילת"ב טרם קיבל מהעירייה תכניות לביצוע פרויקטים נוספים בתחום מערכות הביוב, וממילא טרם אושרו פרויקטים נוספים לביצוע במסגרתה של יתרת התקציב מכוח החלטת הממשלה.

המתכנן שקידם את התכנון המפורט עבור העירייה עד נובמבר 2015, מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2016 כי התכנון המפורט לשני הפרויקטים הראשונים הוכן במלואו וכי מסירת תכניות לביצוע פרויקטים נוספים אמורה הייתה להיעשות בשלבים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולרשות המים, על העיכוב בקידום הפרויקטים בתחום מערכות הביוב. על העירייה ורשות המים לפעול להחשת הטיפול בהקמת המערכות שיש בהן ליתן פתרונות הולמים לסילוק הביוב מבתי התושבים.

196 לרבות גיבוש מסמכי המכרז לביצוע העבודות ופרסומו, בחירת מפקח לביצוע העבודות, אישור חשבונות הקבלן המבצע וקביעת לוח זמנים לביצוע העבודות בשיתוף העירייה.



בתחום העיר טיבה
קיים אזור תעשייה
ומלאכה אחד. האזור
סובל ממחסור חמור
בתשתיות חיוניות
ובסיסיות, כגון
תשתיות מים, ביוב,
כבישים, תקשורת
ותאורה. המחסור
בתשתיות מקשה
מאוד על בעלי
העסקים הקיימים
ובולם משקיעים וזמים
חדשים מאכלוס
האזור ומהשקעה בו

רשות המים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בעקבות החלטת הממשלה תוקצבו ארבעה פרויקטים, שניים מהם כבר נמסרו לעירייה, בעלות של 9.6 מיליון ש"ח. מכאן שבעקבות ההחלטה תקצבה רשות המים פרויקטים בסך 22.9 מיליון ש"ח מתוך 30 המיליון שהוקצבו בהחלטת הממשלה. עוד מסרה כי קידום פיתוחן של תשתיות הביוב בעיר טיבה אפשר הגדלת שיעור ה"התבייבות" מ-40% בקירוב בשנת 2012 ל-70% בערך בשנת 2016, ועם השלמתם של הפרויקטים שתוקצבו אמור השיעור לעלות ל-85%-90%.

משרד מבקר המדינה העיר לרשות המים כי בניגוד לתשובתה, שני הפרויקטים שנמסרו לעירייה (שעלותם הייתה 9.6 מיליון ש"ח) תוקצבו לפני אישור החלטת הממשלה, ולפחות אחד מהם היה מכוח "צו לתיקון מעוות". מהדיווחים שהעביר המילת"ב לרשות לפיתוח כלכלי בשנים 2014 ו-2015 ולמשרד מבקר המדינה בפברואר 2016, עולה כי שני הפרויקטים תוקצבו בידי המילת"ב בשנת 2013 ולא היו חלק מהתקציב שנקבע בהחלטת הממשלה 1298, שאושרה כאמור בפברואר 2014. על רשות המים לפעול בהקדם לתקצוב פרויקטים נוספים בתחום פיתוחן של תשתיות הביוב בעיר טיבה, ולניצול יתרת התקציב שנקבע בהחלטת הממשלה, העומדת על 16.7 מיליון ש"ח.

רשות המים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2016 כי "ככל שפרויקט יהיה זמין לביצוע, זה יתוקצב בהתאם לנהלי רשות המים".

פיתוח אזור התעשייה והמלאכה בעיר טיבה

היתרונות בהקמת אזורי תעסוקה ברשויות מקומיות הם: 1. פינוי מרכז היישוב מעסקים שאינם תואמים מרכז עירוני והסדרת האזורים המפונים לשימושים מתאימים, ולפיכך שיפור רמתם של המסחר והתיירות ביישוב והעלאת רמת החיים בו; 2. הכשרה של עסקים שפעילותם בלתי חוקית; 3. מתן אפשרות להגדלת היקף העסקים (שעד כה נמנע מהם להתרחב) והרחבת גביית הארנונה בעקבות זאת; 4. הקמת עסקים חדשים ומודרניים יותר, אשר יגדילו את פוטנציאל התעסוקה ויתרמו להעלאתה של רמת החיים¹⁹⁷.

בתחום העיר טיבה קיים אזור תעשייה ומלאכה אחד, ששטחו כ-464 דונם ברוטו וכ-292 דונם נטו¹⁹⁸, שטח שכולו בבעלות פרטית. אזור זה פועל מכוח תכנית מפורטת מאושרת משנת 1983¹⁹⁹ ומשמש בעיקר לעסקים זעירים כגון מוסכים ובתי מלאכה. האזור סובל ממחסור חמור בתשתיות חיוניות ובסיסיות, כגון תשתיות מים, ביוב,

197 מבקר המדינה, **דוח שנתי 63** (2013), "פיתוח אזורי תעשייה ברשויות מקומיות במגורי המיעוטים".

198 מתוך תכנית מפורטת טב/2/1111/א/ב שפורסמה למתן תוקף ב-25.5.1993.

199 תכנית שינוי מתאר טב/2/1111/א/ב שפורסמה למתן תוקף ב-16.6.1983. ב-25.5.1993 פורסמה למתן תוקף תכנית חדשה טב/2/1111/א/ב, שמתקנת את התכנית משנת 1983.

כבישים, תקשורת ותאורה. המחסור בתשתיות מקשה מאוד על בעלי העסקים הקיימים ובולם משקיעים ויזמים חדשים מאכלוס האזור ומהשקעה בו.

גם היעדר מערכות ציבוריות לסילוק שפכים וטיפול בהם עלול לפגוע בפעילות השוטפת והתקינה של העסקים הפועלים באזור התעשייה, ועלול למנוע מבעלי העסקים לקבל רישיון עסק על פי חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968, שכן תקנות המים (מניעת זיהום מים) (בורות ספיגה ובורות רקב), התשנ"ב-1992, אוסרות התקנת בור ספיגה תעשייתית²⁰⁰.

תמונה 3: כביש עפר באזור התעשייה



צולם בידי צוות הביקורת בדצמבר 2015

בסוף פברואר 2011 דנה ועדת הכלכלה של הכנסת במצבו של אזור התעשייה בטייבה. בדיון השתתפו נציגים ממשרדי התעשייה, המסחר והתעסוקה (שנקרא כיום משרד הכלכלה והתעשייה), משרד הפנים, נציגים מעיריית טייבה ונציגים של בעלי העסקים באזור. הוועדה החליטה, בין השאר: 1. להמליץ לממשלה להוסיף את העיר טייבה לרשימת היישובים שאזור התעשייה שלהם מיועד לשדרוג; 2. לדרוש ממשרד התחבורה לשדרג את כביש הגישה לאזור התעשייה; 3. לדרוש ממשרד הכלכלה להסדיר את התשתיות הלקויות בתחום האזור; 4. לדרוש מהעירייה לקיים התחייבויותיה, ובהן איסוף אשפה, טיפול בתשתיות ותכנון באזור התעשייה.

ביולי 2014 אמד משרד הכלכלה את עלויות הפיתוח של אזור התעשייה ב-78 מיליון ש"ח.

החלטת ממשלה מספר 4193: בהתאם להמלצות הוועדה לשינוי חברתי-כלכלי ("ועדת טרכטנברג") החליטה הממשלה בסוף ינואר 2012 כי יש לפעול להסרת החסמים להשתלבות האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית במעגל התעסוקה. להשגת מטרה זו קבעה הממשלה, בין השאר, כי על מנכ"ל משרד הכלכלה, מנהל הרשות לפיתוח כלכלי והממונה על התקציבים במשרד האוצר, לגבש תכנית לעידוד הביקוש לעובדים מקרב מגזרי המיעוטים ולשיפור

200 בור ספיגה המשמש לקליטת שפכים תעשייתיים, למעט קידוח שאושר על פי דין והמיועד לסילוק מבוקר של שפכים תעשייתיים לשכבות תת-קרקעיות.

תשתיות התעסוקה במגזרים אלה. נמצא כי במסגרתה של תכנית זו הוקצו 12 מיליון ש"ח לשדרוג אזור התעשייה בטייבה, לרבות פיתוח כבישים ותשתיות מים וביוב, תאורה, ניקוז ומדרכות.

החלטת ממשלה 1298: בתכנית הפיתוח וההעצמה נקבע כי משרד הכלכלה יפעל גם לשדרוג התשתיות באזור התעשייה והמלאכה הקיים, בהתאם לקריטריונים המקצועיים של המשרד, בהשקעה כוללת של 10 מיליון ש"ח בשנים 2014-2015, שיועברו ממשרד האוצר. עוד נקבע כי תקציב זה נוסף על התקציב המאושר במסגרת החלטת ממשלה 4193.

בעקבות אישורן של שתי החלטות הממשלה הכין משרד הכלכלה תכנית לפיתוח ולשדרוגן של התשתיות הפיזיות באזור התעשייה והמלאכה בעיר טייבה.

בשנים 2013 ו-2014 קידם משרד הכלכלה, באמצעות חברת ניהול מטעמו²⁰¹, תכנון מפורט של תשתיות באזור התעשייה, ובאותה שנה פרסם מכרז לעבודות פיתוח ושדרוג של הכביש הראשי באזור, בהיקף של 10 מיליון ש"ח. פיתוח הכביש הראשי, שאורכו כ-1,200 מ', היה השלב הראשון בעבודות הפיתוח באזור התעשייה.

בשנים 2014-2015 ביצע משרד הכלכלה, באמצעות החברה המנהלת, עבודות חלקיות לפיתוח הכביש הראשי באזור התעשייה, ובמסגרת זו נעשו עבודות במקטע אחד בלבד של הכביש, שאורכו כ-600 מ'. גם העבודות במקטע זה טרם הסתיימו (לא הושלמו עבודות החשמל והתקשורת) כשהופסקו במאי 2015.

העבודות החלקיות שביצע משרד הכלכלה באזור התעשייה מומנו מן התקציב שאושר בהחלטת ממשלה 4193, ובמועד סיום הביקורת הייתה היתרה הלא מנוצלת מתקציב זה כ-3.5 מיליון ש"ח, נוסף על התקציב שנקבע בהחלטת ממשלה 1298 וטרם נוצל.

בדיון של ועדת ההיגוי לתכנית הפיתוח וההעצמה מדצמבר 2015, הוחלט כי התקציב שנקבע בהחלטת ממשלה 1298 ינוצל לאחר השלמת השימוש בתקציב של החלטת ממשלה 4193. בדיון קבלו נציגי העירייה על כך שעלויות הפיתוח גבוהות וקצב העבודות אטי, ולפיכך סוכם כי יתרת התקציבים לפיתוחו של אזור התעשייה תועבר לעירייה על פי "נוהל רשויות", המאפשר לעירייה לקבל לידיה את האחריות לביצוע עבודות הפיתוח בשטח²⁰². בדיון נקבע גם היעד לסיום העבודות בכביש הראשי של אזור התעשייה: עד יוני 2016.

במועד סיום הביקורת, פברואר 2016, טרם חודשו העבודות באזור התעשייה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2016 מסר משרד הכלכלה כי במהלך ביצוע העבודות באזור התעשייה היו חריגות וחסמים שבעטיים הופסקו העבודות בשטח. עוד מסר המשרד כי נכון למועד מתן תשובתו הוא שוקד על העברת הרשאות תקציביות לעירייה בסך 14.5 מיליון ש"ח, להמשך העבודות.

201 החברה המנהלת משמשת זרוע ביצועית והיא מפעילה את הקבלנים בשטח על פי תכנית העבודה.

202 על פי הנוהל העירייה תהיה אחראית לתכנון, לפרסום המכרזים, לבחירת הקבלנים ולעבודות בשטח, ומשרד הכלכלה יפעיל פיקוח צמוד ויהיה אחראי לאישור החשבונות ולשחרור הכספים.



כ-70% מהדרכים בתחום העיר טייבה, כ-69 ק"מ, הן דרכי עפר ללא מערכות ניקוז. מצב זה מקשה מאוד את תנועת התושבים בתוך העיר, קושי המחרף במיוחד בחורף, אז נהפכות דרכי העפר לשלוליות מים גדולות

ראש העירייה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי העירייה טרם קיבלה ממשרד הכלכלה התחייבות תקציבית, דבר שמעכב את המשך פיתוחו של אזור התעשייה.

משרד הכלכלה מסר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2016 כי הליך העברת תקציב מהחברה המנהלת לעירייה הוא תהליך מורכב, וכי ב-17.8.16 בא העניין על פתרונו. עוד מסר משרד הכלכלה כי בעקבות הפקת לקחים מהמקרה הוא מבקש מכל רשות מקומית להחליט באיזה אופן היא מעדיפה שיבוצעו עבודות התשתית באזורי התעשייה שבתחום שיפטה, ואינו קובע זאת עבור הרשויות באופן שרירותי.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הכלכלה על העיכוב הרב בפיתוח התשתיות באזור התעשייה בטייבה, שאמור להוות מנוף כלכלי עיקרי לחיזוק העיר. משרד מבקר המדינה רואה חשיבות רבה בפיתוח אזור התעשייה והמלאכה היחיד בעיר טייבה על פי לוחות הזמנים שנקבעו בהחלטות הממשלה, משום שבכוחו לתרום לרווחת התושבים ולקידום חוסן הכלכלי של העיר והעירייה. על מנת להבטיח את השגת המטרות שנקבעו בהחלטות הממשלה, על משרד הכלכלה להחיש את פעילותו בפיתוחו של אזור התעשייה.

תשתיות תחבורה

בפקודת העיריית נקבעו חובותיה וסמכויותיה של עירייה, ובכלל זה נקבע כי העירייה "תדאג לתיקונו, ניקויו, הזלפתו, תאורתו וניקויו של רחוב שאינו רכוש הפרט"²⁰³.

על פי נתוני העירייה, כ-70% מהדרכים בתחום העיר טייבה, כ-69 ק"מ, הן דרכי עפר ללא מערכות ניקוז. מצב זה מקשה מאוד את תנועת התושבים בתוך העיר, קושי המחרף במיוחד בחורף, אז נהפכות דרכי העפר לשלוליות מים גדולות. נמצא כי אין לעירייה אומדן לעלות סלילתם של הכבישים הלא-מוסדרים.

תמונות 4 ו-5: דרכי עפר בתחום העיר טייבה



צולם בידי צוות הביקורת בדצמבר 2015

בתכנית הפיתוח וההעצמה נקבע כי משרד התחבורה יבצע פרויקטים תחבורתיים עירוניים בתחום העיר טייבה בהיקף כולל של 25 מיליון ש"ח, ומשרד האוצר יעביר 10 מיליון ש"ח למשרד התחבורה לטובת הסדרת הניקוז ב"כביש הוואדי"²⁰⁴ העובר במרכז העיר טייבה. עוד נקבע כי בשנים 2014-2015 יועברו 23 מיליון ש"ח לביצוע פרויקטים בתחום זה.

עד מועד סיום הביקורת תקצב משרד התחבורה שלושה פרויקטים בסך 28.7 מיליון ש"ח: פיתוח "כביש הוואדי", פיתוח כביש "הטבעת הדרומית"²⁰⁵ המחבר את העיר טייבה עם אזור התעשייה והמלאכה, ופיתוח כביש "הטבעת הצפונית".

משרד התחבורה החל בעבודות להסדרת "כביש הוואדי" וכביש "הטבעת הצפונית", וצפי סיום העבודות הוא ספטמבר 2016 ומרץ 2017 בהתאמה. העבודות ב"כביש הוואדי" אמורות לפתור את בעיית ההצפות הקשה בעיר.

נמצא כי משרד התחבורה הקפיא את העבודות לפיתוח כביש "הטבעת הדרומית" מאחר שמשרד הכלכלה לא השלים את הכביש הראשי באזור התעשייה.

בישיבת ועדת ההיגוי לתכנית הפיתוח וההעצמה מדצמבר 2015 סוכם כי על משרד התחבורה לקדם את העבודה בכביש "הטבעת הדרומית" ללא תלות בביצוע העבודות באזור התעשייה בידי משרד הכלכלה.

נמצא כי במועד סיום הביקורת, בפברואר 2016, טרם הוחל בביצוע העבודות בכביש "הטבעת הדרומית".

204 עורק ניקוז שגורם להצפות קשות בעונת החורף בתחום העיר טייבה ולנוק ברכוש.

205 בעיר טייבה קיימת דרך היקפית - כביש טבעת - המקיפה את מרכז היישוב.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את פעילותו של משרד התחבורה בקידומו של פרויקט "כביש הוואדי", שאמור לפתור בעיה קשה של הצפות בטייבה. ואולם על משרד התחבורה לפעול בהקדם לביצוע העבודות בכביש "הטבעת הדרומית", כדי לשפר את התחבורה בין העיר ובין אזור התעשייה שלה.

יו"ר הוועדה הממונה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "בפרק זמן של כשנתיים וחצי - לא ניתן לסיים את כל עבודות הפיתוח השונות שהזנחו במשך עשרות שנים".

הרשות לפיתוח כלכלי מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי נעשו שינויים רבים ומשמעותיים בתחומים שונים, כגון שדרוג והרחבה של מכון לטיהור שפכים המשרת את העיר טייבה (דבר המאפשר קידום ברמה תכנונית של אלפי יחידות דיור), הקמת תשתיות לתחבורה ציבורית, קידום תכניות מפורטות על קרקע פרטית, הקמת "מיני" מרכז להכוון תעסוקתי, קידום פרויקטים שונים בתחום איכות הסביבה, הקמת בית אבות, ועוד. פרויקטים אלה קודמו לאחר הסרת חסמים אשר טופלו באופן שוטף בידי הרשות לפיתוח כלכלי.



משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את פעילותיהם של משרדי הממשלה, הרשות לפיתוח כלכלי, רשות המים, הוועדה הממונה והעירייה, בקידום פרויקטים חשובים לפיתוח העיר ולהעצמתה.

עם זאת, משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה הממונה, לעירייה ולמשרדי הממשלה והגורמים השונים האחראים ליישום תכנית הפיתוח וההעצמה, ובהם משרד הכלכלה, משרד התחבורה, רשות המים והרשות לפיתוח כלכלי, על העיכוב בביצוע פרויקטים רבים וחיוניים לעיר בתחום התשתיות, עיכוב הפוגע במאמצי הממשלה להעצמתה של העיר ולהבראת העירייה, ופוגע גם במאמצים לשפר את איכות השירותים שמקבלים התושבים. על העירייה וגורמים אלה להחיש את טיפולם ביישומה של תכנית הפיתוח וההעצמה, האמורה לשדרג את רמת התשתיות בעיר ולשפר את רמת השירות שמקבלים תושביה.

פינוי פסולת וטיפול בה

בתחומי הרשויות המקומיות נוצרת פסולת מוצקה מסוגים שונים: אשפה ממשקי בית, מבתי עסק ומפעלי תעשייה; פסולת בנייה; גרוטאות רכב וגרוטאות אחרות; גזם -

אשפה אורגנית שמקורה בצמחייה; פסולת חקלאית; ופסדים²⁰⁶. הרשויות המקומיות מפנות את הפסולת לסוגיה²⁰⁷.

הטיפול בפסולת מוצקה נחלק לשלושה שלבים עיקריים: (1) אצירה - אחסון הפסולת במכלים סמוך למקום ייצורה; (2) איסוף והובלה - איסוף הפסולת בכלי אצירה והובלתם במישרין או דרך תחנת מעבר לאתר טיפול או סילוק; (3) טיפול בפסולת או סילוקה הסופי. טיפול לא נכון בפסולת עלול לגרום מפגעים רבים, כגון התרבות מזיקים והתפשטות מחלות, זיהום קרקע ומים, זיהום אוויר ומפגעי ריח, פגיעה בערכי טבע, בבתי גידול ובנוף, ומטרד חזותי ותדמיתי.

פקודת העיריות קובעת את חובותיה של העירייה לנקוט אמצעים להסרת מפגעים ומטרדים ולמניעתם במרחב הציבורי, לשם שמירה על בריאות הציבור ונוחותו. על פי הפקודה, העירייה תפעל לפינוי אשפה מתחומה ותמנע הצטברות של אשפה במקום ציבורי או פרטי במידה המהווה סכנה לבריאות הציבור²⁰⁸. בפקודת בריאות העם, 1940, ובחוק שמירת הנקיון, התשמ"ד-1984 (להלן - חוק שמירת הנקיון), הוקנו לרשות המקומית סמכויות לסילוק מפגעים ולמניעת היווצרות מפגעים שמקורם בהצטברות אשפה.

יחידה סביבתית: בשנת 2007 הקימו הרשויות המקומיות טייבה זמר, בשיתוף המשרד להגנת הסביבה, יחידה סביבתית משותפת (להלן - היחידה הסביבתית), המנוהלת בידי עיריית טייבה וממומנת במשותף בידי הרשויות המקומיות והמשרד להגנת הסביבה. היחידה מהווה גורם מקצועי המסייע לעיריית טייבה בטיפול בנושאים סביבתיים ובאכיפה סביבתית. במסגרת היחידה פועלים שני פקחים העוסקים באכיפה סביבתית בתחום העיר טייבה.

תכנית "בסביבה שווה": במרץ 2014 אישרה הממשלה²⁰⁹ לכמה רשויות מקומיות במגזר המיעוטים, ובהן טייבה, תכנית סיוע רב-שנתית (לשנים 2014-2017) להקמה ולהפעלה של מערך סביבתי לטיפול בפסולת בתחומיהן (תכנית שכונתה "סביבה שווה"). עלותה הכוללת של התכנית בטייבה היא 1.99 מיליון ש"ח. נוסף על התכנית, המשרד להגנת הסביבה פועל מול עיריית טייבה להגברת הפיקוח והאכיפה הסביבתיים, על ידי גיוס כוח אדם ורכישת ציוד, בעלות של 1.2 מיליון ש"ח. נמצא כי במועד סיום הביקורת כלל יישום התכנית מינוי יועץ לליווי תפעולי לעיריית טייבה; שיקום מפגעי פסולת במהלך שנת 2015 בעלות של 150,000 ש"ח; גיוס פקח ורכישת ציוד לעבודתו; והכנת תכנית עבודה תפעולית מפורטת לטיפול בפסולת, בעלות של 50,000 ש"ח.

206 גופה או נבלה וכן חלקי גופה שלא נועדו למאכל אדם, ביצי דגירה וחלקיהן המיועדים להשמדה ואפרוחים בני יום המיועדים להשמדה. על פי תקנות מחלות בעלי-חיים (פסדים), התשמ"א-1981.

207 ראו מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון מקומי** (1998) (להלן - דוח מבקר המדינה בנושא פינוי אשפה ברשויות מקומיות); ומבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2014** (2014), בפרק "התקשרויות של רשויות מקומיות עם קבלנים לפינוי פסולת".

208 סעיף 242 לפקודת העיריות. ראו גם ד"ר אליהו וינוגרד, **דיני רשויות מקומיות** (2010), עמ' 423.

209 החלטת ממשלה מספר 1496 מ-23.3.14.

העיר טייבה סובלת
ממפגעים קשים של
השלכת פסולת,
בעיקר בשטחים
פתוחים, ושל שריפת
פסולת, הגורמת
למטרדי ריח ולזיהום
אוויר

מפגעי פסולת בתחום העיר טייבה: העיר טייבה סובלת ממפגעים קשים של השלכת פסולת, בעיקר בשטחים פתוחים, ושל שריפת פסולת, הגורמת למטרדי ריח ולזיהום אוויר. ברחבי העיר, בשטחים פתוחים וברחובות, יש מצבורי פסולת גדולים, המצויים גם באפיקי נחלים ומגבירים את החשש מהצפות בחורף. מצבורי הפסולת הללו, נוסף על היותם מפגעים סביבתיים ותברואיים הפוגעים באיכות החיים של התושבים, פוגעים גם באפשרויות ההתפתחות הכלכלית בתחום העסקי. על פי נתוני המשרד להגנת הסביבה מדצמבר 2013, בתחום העיר טייבה יש מצבורי פסולת בהיקף של 120,000 טון בקירוב.

חלק חשוב במניעתם של מפגעי פסולת מוטל על מייצר הפסולת - התושב או בעל העסק. ואולם על הרשויות המקומיות לפעול לטיפול בפסולת על פי הסמכויות שניתנו להן בדין: הן חייבות לפקח על קיום ההוראות הנוגעות לאגירת האשפה במכלי האשפה שהועמדו לרשותם של מייצריה, למנוע סילוק אשפה אל מחוץ לכלי הקיבול שיועדו לכך, ולמנוע סילוק אשפה לאתרים שלא יועדו לכך.

נמצא כי בשנים 2007-2015 פעל המשרד להגנת הסביבה מול עיריית טייבה לטיפול בחלק ממצבורי הפסולת בתחומה, ובמסגרת זו תקצב כמה פרויקטים לפינוי הפסולת. ואולם במועד עריכת הביקורת עדיין קיימים מצבורי פסולת רבים שלא פונו לאתרים מוסדרים.

צוות הביקורת שביקר בטייבה בדצמבר 2015 ובינואר 2016 הבחין בערמות רבות של אשפה ופסולת, בעיקר בשטחים הפתוחים, פסולת שכללה ניילונים וקרטונים ומצבורי אשפה מוצקה, לרבות פסולת בניין.

החשב המלווה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "לעניות דעת העירייה", השלכת פסולת ברבים הצטמצמה במרוצת השנים ובעת מסירת תגובתו, ביולי 2016, העירייה מגבירה את תהליכי האכיפה שיצמצמו את התופעה עוד יותר. ראש העירייה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי העירייה מיפתה את מצבורי הפסולת בתחומי העיר והחלה לפנות חלק מהם, במימון משותף שלה ושל המשרד להגנת הסביבה.

יו"ר הוועדה הממונה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בתקופת ניהולה של העיר בידי הוועדה הממונה פונו אלפי טון פסולת בניין לאתרים מאושרים, אך עדיין ישנה פסולת שיש לפנותה.

תמונות 6 ו-7: פסולת בשטחים פתוחים



צולם בידי צוות הביקורת בדצמבר 2015

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי חובתה לשמור על בריאות תושביה ועל כן עליה לפעול ביתר שאת כדי למנוע ככל האפשר השלכת פסולת לאתרים לא-מוסדרים או שריפת פסולת, ולהסיר מפגעים מתחום שיפוטה, במיוחד לאחר שקיבלה תקציב ייעודי לכך.

מערך איסוף הפסולת בעיר טייבה

מצבם של כלי האצירה

אחד הגורמים החשובים במערך האיסוף והטיפול בפסולת עירונית הוא מצבם של כלי האצירה. מצבם של כלי האצירה וסביבתם משפיעים על שיעור איסופה של הפסולת, על איכות האיסוף ועל התגייסות הציבור לשמירה על המרחב העירוני הציבורי, לרבות השתתפותו בהפרדת פסולת לסוגים שונים.

על פי סעיף 242(4) לפקודת העיריות, מחובתה של עירייה להתקין ולקיים "במצב טוב ומותקן פחי אשפה ציבוריים ושאר כלי קיבול שמניחים ומאספים בהם אשפה ותדאג שיוחזקו באופן שלא יהוו מטרד או מפגע לבריאות".

ממצאי סקר שיזמו בשנת 2015 היחידה הסביבתית ומחוז מרכז של המשרד להגנת הסביבה מלמדים כי בעיר טייבה יש 7,278 כלי אצירה (בנפחים שונים), וכי 4,851 מכלי האצירה (67%) אינם תקינים ומצבם אינו מאפשר שימוש ראוי בהם ככלי אצירה ועל כן יש להחליפם²¹⁰.

210 שברים, סדקים, חורים, עיוותים וכיו"ב.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי מספרם הגדול של כלי האצירה הלא-תקינים מעיד שלא מילאה כראוי את תפקידה בתחזוקתם הנאותה של כלי האצירה ובכך נפגעה יכולתם של התושבים לעשות בהם שימוש ראוי. על העירייה לפעול בהקדם לטיפול בכלי האצירה הפגומים הרבים שבתחומה, לשם ייעול הליך פינויה של הפסולת והטיפול בה.

החשב המלווה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי באפריל 2016, לאחר מועד סיום הביקורת, לאחר שקיבלה מן המשרד להגנת הסביבה הרשאה תקציבית להחלפת כלי אצירה ברחבי העיר טייבה, פרסמה העירייה מכרז לרכישת כלי אצירה חדשים. דברים דומים מסרו בתשובותיהם המשרד להגנת הסביבה וראש העירייה.

חוק עזר לטיפול בפסולת בניין

המשרד להגנת הסביבה והיחידה הסביבתית הכינו בינואר 2011 "תכנית-אב לפסולת בניין - אזור משולש דרומי - טייבה, זמר" (להלן - תכנית אב לפסולת בניין). בתכנית נכללה סקירה על פסולת בניין המצויה, בין השאר, בטייבה, נכלל בה מיפוי של מפגעי פסולת הבניין בתחום שיפוטה של העיר, ונכללו בה המלצות לטיפול בפסולת הבניין בתחום העיר טייבה. בתכנית נקבע כי לעיריית טייבה אין חוקים הדנים בפסולת בניין במישורין, למעט חוק עזר לטייבה (תברואה וסילוק מפגעים), התשל"ב-1972, המגדיר פסולת בניין כמפגע. על פי חוק העזר, לתברואן העירייה יש סמכות להורות על פינוי המפגע ועל טיפול בו.

בתכנית נקבע עוד שהעירייה תחוקק חוק עזר לטיפול בפסולת יבשה, לרבות פסולת בניין. חוק עזר זה אמור לכלול סמכויות שתאפשרנה יצירת תשתית למיחזור הפסולת והוראות על חובת סילוקן של פסולת יבשה ופסולת בניין והפרדה בין סוגי הפסולת. נמצא כי העירייה לא חוקקה חוק עזר כאמור.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית טייבה כי עליה לפעול לחקיקת חוק עזר שיייע לה בטיפול בפסולת הבניין בתחומה ובאכיפת אי-השלכתה למקומות לא מוסדרים, כפי שנקבע בתכנית האב לפסולת בניין.

החשב המלווה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי במרץ 2016, לאחר מועד סיום הביקורת, אישרה מועצת עיריית טייבה חוקי עזר חדשים בתחום השמירה על הסביבה. אחד החוקים נמצא בהליכי אישור במשרד הפנים. דברים דומים מסר בתשובתו גם המשרד להגנת הסביבה, שהוסיף וציין כי ההליך יסייע בידי העירייה באכיפה הסביבתית.

טיפול בפסולת בניין²¹¹

עיריית טייבה לא
קבעה אתרים לסילוק
פסולת בניין או
לטיפול בה, כנדרש
בחוק שמירת הניקיון,
וממילא לא פרסמה
ברבים הודעה על
מיקומם של אתרים
כאלה

פסולת בניין מוגדרת בחוק שמירת הניקיון כ"חמרים ושיירי חמרים המשמשים לבנייה, או שמשמשים בהם בקשר לעבודות בנייה, לרבות ערימות אדמה וחלקי הריסות של מבנים". פסולת זו כוללת בלוקים, בטון, אספלט, זפת ומוצריה, לבנים, מרצפות, קרמיקה, גבס, זכוכית, לוחות בידוד, מתכות, חומרי פלסטיק, עודפי עפר, עץ וכיו"ב.

להשלכת פסולת בניין באופן לא חוקי בשטחים פתוחים, בצדי דרכים, בערוצי נחלים ובשטחים מחוץ לעיר, יש השפעות סביבתיות ובריאותיות חמורות. עם התפתחות ענף הבנייה והמעבר לחומרי בנייה מתקדמים יותר, נוספו לפסולת זו חומרים מסוכנים, המגבירים את הסיכונים הנובעים מהשלכה לא מבוקרת של פסולת. ערמות הפסולת המושלכות בשטחים הפתוחים מושכות אליהן עברייני פסולת אחרים, והבעיות מחריפות. לפיכך קיימת דחיפות בטיפול בפסולת הבניין בתחום הרשויות המקומיות, כדי למזער את הפגיעה הסביבתית.

חוק שמירת הניקיון עוסק, בין השאר, באיסור השלכתה של פסולת בניין ברשות הרבים ובצורך באתרים מוסדרים לסילוק הפסולת. על פי החוק "רשות מקומית תקבע, בכפוף לכל דין, אתרים לסילוק או לריכוז וטיפול בפסולת בניין... בין בתחומה ובין מחוצה לו בתאום עם הרשות המקומית הנוגעת בדבר". על הרשות המקומית לפרסם ברבים הודעה על מקומם של האתרים שקבעה²¹². עוד נקבע כי לא יפנה אדם פסולת כאמור "אלא לאתר שנקבע לכך, למפעל טיפול באשפה, למפעל מיחזור או למישרפה, או בהתאם להוראות שנקבעו בחוק עזר של הרשות המקומית הנוגעת בדבר".

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2010 מאוגוסט 2010, שנשאו "הסדרת הטיפול בפסולת בניין", נקבע כי על הרשויות המקומיות לפעול להקצאת קרקעות מתאימות עבור תשתיות לטיפול בפסולת בניין ולקידום תכניות להקמתן של תחנות מעבר ומיחזור פסולת בניין בתחומן.

נמצא כי עיריית טייבה לא קבעה אתרים לסילוק פסולת בניין או לטיפול בה, כנדרש בחוק שמירת הניקיון, וממילא לא פרסמה ברבים הודעה על מיקומם של אתרים כאלה. עוד נמצא כי אין בתחום העיר טייבה תחנת מעבר מוסדרת ומאושרת לטיפול בפסולת כזו.

על פי נתוני היחידה הסביבתית והמשרד להגנת הסביבה, ישנה "כמות משמעותית [של פסולת בניין] המושלכת פיראטית ברחבי היישוב [משיפוצים ובנייה חדשה]... יש להקפיד על טיפול בזרם זה ע"י התושבים תוך העברת הפסולת לאתר מורשה".

211 ראו, מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2013 (2013), בפרק "טיפול הרשויות המקומיות בפסולת בניין" (להלן - דוח ביקורת בנושא פסולת בניין).

212 סעיף 7 לחוק.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה על כך שעד למועד סיום הביקורת לא קבעה אתרים לסילוק פסולת בניין או לטיפול בה, כנדרש בחוק שמירת הניקיון. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את הימנעותה של העירייה מקביעת אתר לטיפול בפסולת בניין, במיוחד מאחר שהיא מתמודדת עם תופעה נרחבת של השלכה פיראטית של פסולת זו במקומות לא מוסדרים. משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי מידע מטעמה על אתרים מוסדרים לסילוק פסולת בניין אמור להיות נגיש וזמין לתושבים בכל עת, כדי להקל עליהם למלא את הוראות החוק, להפחית את היקפה של השלכת פסולת בניין בשטחים פתוחים ולמנוע פגיעה אפשרית בסביבה ובבריאות התושבים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על העירייה בשיתוף המשרד להגנת הסביבה לפעול לקידום הקמתה של תחנת מעבר לפסולת בניין מוסדרת, שתשמש לריכוז ולסילוק של פסולת זו מתחומה.

מתשובת החשב המלווה למשרד מבקר המדינה והחומר שצורף לה עולה כי ביוני 2016, היינו לאחר מועד סיום הביקורת, נתנה העירייה רישיון עסק לתחנת מעבר הקיימת באזור התעשייה של טייבה, והתחנה אמורה לקלוט את פסולת הבניין המיוצרת בעיר.

פינוי פסולת בפרויקטים שיוזמת העירייה

בעקבות ביצוע פרויקטים ציבוריים בתחום הבינוי והתשתיות עשויה להיוותר פסולת בניין רבה. רשות מקומית יכולה להבטיח כי פסולת בניין הנוותרת עקב פרויקטים שהיא יוזמת תפונה לאתר מאושר, באמצעות קביעת התניות החיות בהתקשרות עם הקבלן המבצע ופיקוח על יישומו.

בדוח ביקורת בנושא פסולת בניין העיר משרד מבקר המדינה לעיריית טייבה כי אין די בקביעה בחוזה כי על הקבלן לפנות את פסולת הבניין כדן, אלא על העירייה לדרוש אסמכתות המעידות על פינוי הפסולת כדן בכל הפרויקטים שהיא יוזמת.

נמצא כי במאי 2014 פנה יו"ר הוועדה הממונה למהנדס העירייה, ליועץ המשפטי, לגזבר העירייה ולחשב המלווה, וציין כי בבדיקות ובסיוורים שנערכו בתחום העיר נמצאו כמויות פסולת גדולות שנותרו מעבודות ציבוריות של העירייה - בניית בתי ספר, גנים, כבישים, תשתיות ועוד. עוד ציין יו"ר הוועדה הממונה כי הקבלן המבצע את העבודות מטעם העירייה אינו מפנה את הפסולת לאתרים מוסדרים, כדן. יו"ר הוועדה קבע במכתבו כמה פעולות לשם טיפול בסוגיה, ובהן הוספת סעיף או נספח במכרזים ובהסכמים עם הקבלנים, ובהם נוהל מפורט לטיפול בפסולת; והתניית התשלום ושחרור הערבות של הקבלנים באישור מהיחידה הסביבתית על פינוי הפסולת לאתר מוסדר.

נמצא כי העירייה לא הכינה נוהל מפורט של הוראות לטיפול בפסולת מעבודות ציבוריות שהיא יוזמת. מעין בהסכמים שחתמה העירייה עם קבלנים בשנת 2014 עולה כי הם כללו הוראות בנושא פינוי הפסולת לאתר מוסדר, אך לא היה בהם נוהל מפורט והוראות לטיפול בפסולת ולפינויה, כפי שקבע יו"ר הוועדה הממונה.

עוד נמצא כי למעט במקרה אחד, היחידה הסביבתית לא נדרשה לתת אישור שהקבלנים פינו את הפסולת לאתר מוסדר. בסיוורים שערכו בשנים 2014-2016 מצאו פקחי היחידה הסביבתית כי בכמה פרויקטים של העירייה יש ערמות פסולת שהשאירו הקבלנים בשטח.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי כרשות מקומית, המופקדת על שמירת הניקיון במרחב הציבורי, עליה לשמש מופת לתושביה בעניין זה ולהבטיח כי פסולת מעבודות ציבוריות לא תושלך בשטחים פתוחים ובצדי הדרכים. על העירייה לפעול ליישום החלטותיה בענייני הטיפול בפסולת מעבודות ציבוריות שהיא יוזמת. מן הראוי שהעירייה תקבע נוהל מפורט לטיפול בפסולת זו ותשלבו בחוזי ההתקשרות שלה עם הקבלנים. על העירייה לפעול גם להגברת הפיקוח והאכיפה על הקבלנים בנושא זה, ולוודא כי הם מפנים את הפסולת לאתרים מוסדרים.

תחנת מעבר לפסולת מעורבת

מינואר 2003 פועלת בתחום העיר טייבה תחנת מעבר לפסולת²¹³ שמספקת שירותי קליטה ומיון של פסולת מעורבת²¹⁴ (להלן - תחנת המעבר). שטח התחנה כ-10 דונם קרקע ששיעורה חקלאי והיא שוכנת סמוך לגדת נחל אלכסנדר²¹⁵, אזור המוגדר נחל וסביבתו על פי תכנית מתאר מחוזית 21/3²¹⁶. בשטח תחנת המעבר בנייים סככה ומשטחי בטון לקליטת פסולת ומיונה וכן מתקנים שונים, לרבות מתקנים להפרדת פסולת.

נמצא כי בשנים 2003-2008 פעלה תחנת המעבר מכוח היתר לשימוש חורג מהוועדה המקומית²¹⁷ ובהתאם לכך קיבלה בשנים אלה מעיריית טייבה רישיון לניהול עסק לתקופות קצובות²¹⁸. במסגרת האישורים להענקת רישיון עסק לתחנה, המשרד להגנת הסביבה קובע תנאים להפעלתה²¹⁹, שמטרתם להבטיח כי התחנה תפעל

213 תחנה המשמשת לריכוז ולמיון של פסולת מתחום שיפוץ של רשויות מקומיות לשם העברתה לאתר מוסדר, לסילוקה. מתוך דוח מבקר המדינה בנושא פינוי אשפה ברשויות מקומיות.

214 מהיחידה הסביבתית נמסר כי ככל הנראה עבדה התחנה באופן פיראטי משנת 2000.

215 בתחום העיר טייבה עובר נחל אלכסנדר שאחד מיובליו, נחל אברך, זורם מדרום לעיר ונפגש עם נחל אלכסנדר באזור תחנת המעבר, אזור רגיש במיוחד מבחינה סביבתית.

216 תכנית מתאר מחוזית, מחוז המרכז, תמ"מ/3 שינוי מספר 21 (להלן - תמ"מ/3/21). אזור נחל וסביבתו הוגדר כשטח המיועד למערכות הטבעיות הקשורות לנחל, לניקוז ולזרימה של מים, לנופש בחיק הטבע ולפעילויות הקשורות בנחל לרווחת הציבור, לעיבוד חקלאי ולהקמת הבניינים והמתקנים הדרושים לשם כך. על פי תמ"מ/3/21 באזור נחל וסביבתו תיאסר בנייה למגורים, למוסד, לתעשייה, מלאכה ותעסוקה ולמסחר, אלא אם כן נקבע אחרת בתכנית מתאר מחוזית.

217 לפי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965.

218 לפי חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968.

219 בין היתר מכוח תקנות רישוי עסקים (תחנת מעבר לפסולת), התשנ"ח-1998.



אף על פי שבסיווריו
בשנים 2011-2015
מצא המשרד להגנת
הסביבה ליקויים רבים
בהפעלת התחנה,
חלקם ליקויים שנשנו,
הוא לא נקט נגד
התחנה הליכי אכיפה
כדי למנוע את
המפגעים ולהסירם

ללא גרימת מפגעים לסביבתה. מאוגוסט 2008 סירבה עיריית טייבה להעניק לתחנה רישיון עסק והתנתה אותו באישור תכנית מפורטת שתאפשר שימוש במקרקעין לתחנת מעבר.

כדי להסדיר את פעילותה של תחנת המעבר, פעלו בעלי התחנה לאישור תכנית בניין עיר (תכנית מפורטת) ל"שינוי ייעוד קרקע חקלאית לאזור מתקנים הנדסיים ושטח למיון פסולת ביתית וגזים"²²⁰. נמצא כי התכנית נדונה כמה פעמים במסגרת הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז מרכז (להלן - הוועדה המחוזית) ובמסגרת דיונים אלה הוגבל תוקף פעולתה עד לסוף שנת 2012.

בנובמבר 2015 החליטה הוועדה המחוזית לבטל את התכנית. הוועדה ציינה בהחלטתה כי "כיום בחלוף כ-3 שנים ממועד הפקיעה שנקבע בתכנית, הועדה לא מוצאת לנכון להאריך עוד את המועדים. שטח התכנית הינו בתחום נחל וסביבתו בתמ"מ 21/3".

ליקויים בהפעלת התחנה

בסיוורים רבים שערכו עובדי המשרד להגנת הסביבה בתחנת המעבר בשנים 2011-2015 נתגלו ליקויים בהפעלת התחנה, לרבות ליקויים הקשורים בפעילותה ללא רישיון עסק כדון וחריגה מהוראות חוק המים, התשי"ט-1959, מתקנות רישוי עסקים (תחנות מעבר לפסולת), התשנ"ח-1998²²¹, מחוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984, ומתקנות למניעת מפגעים (מניעת זיהום אוויר וריח בלתי סבירים מאתרים לסילוק פסולת), התש"ן-1990. בדוחות סיוור שהפיקו עובדי המשרד להגנת הסביבה והעבירו לבעלי תחנת המעבר בשנים 2012-2015 נכתב: "**לאור הממצאים כפי שעולים בדו"ח הסיוור, משרדנו ישקול את המשך הליכי האכיפה באמצעים העומדים לרשותו**".

בינואר 2013 ערך המשרד להגנת הסביבה שימוע²²² לנציגיה של תחנת המעבר ונקבע בו כי "המשרד להגנת הסביבה אמון על מניעת מפגעים מפעילות האתר, ובעניין זה יערכו ביקורים לבדיקת פעילות העסק ועמידתו בחוקי איכות הסביבה. בנוסף ישקול המשרד הוצאת צווים, דרישות והוראות בהתאם לסמכויותיו, על מנת לוודא כי... פעילות האתר תבצע כך שימנעו מטרדים ומפגעים לסביבה... המשרד דורש מבעלי האתר להסדיר את פעילותו על פי כל דין לאלתר".

נמצא כי אף על פי שבסיווריו בשנים 2011-2015 מצא המשרד להגנת הסביבה ליקויים רבים בהפעלת התחנה, חלקם ליקויים שנשנו, הוא לא נקט נגד התחנה הליכי אכיפה כדי למנוע את המפגעים ולהסירם.

220 תכנית מספר טב/2935.

221 התקנות קובעות תנאים ודרישות לבניית תחנת מעבר ולהפעלת התחנה, לרבות טיפול בפסולת.

222 השימוע הינו הליך המאפשר לנציגי העסק להשמיע את טענותיהם בטרם ישקול המשרד להגנת הסביבה את המשך צעדיו, לרבות האפשרות להעברת הנושא לחקירת המשטרה הירוקה ולהוצאת צו סגירה.

הליכים משפטיים נגד פעילות התחנה

הוועדה המקומית טייבה ועיריית טייבה הגישו בדצמבר 2011 לבית משפט השלום בנתניה כתב אישום נגד תחנת המעבר בגין עבירות בנייה והפעלת התחנה ללא רישיון עסק. במסגרת ההליך הפלילי האמור הגיעו הצדדים להסדר טיעון וסיכמו מתווה להפעלה זמנית של תחנת המעבר, בתיאום עם המשרד להגנת הסביבה.

בית המשפט הרשיע חלק מהנאשמים בעבירות לפי חוק התכנון והבנייה ובעבירות לפי חוק רישוי עסקים, בשל הפעלת תחנת מעבר לסילוק פסולת ללא רישיון עסק ובניית מבנים וגדר לצורך כך, ללא היתר בנייה. בגזר הדין מאוקטובר 2015 קבע בית המשפט כי "הפעלת תחנת מעבר שלא על פי הוראות הדין עלולה להביא לפגיעה באיכות החיים, לזיהום הקרקע ומי התהום ולפגיעה בסביבה... במקרה שבפני יש להתחשב בעובדה כי ראשית פעילותה של התחנה הינה כדין ועל פי הסכמת כל הגורמים הסביבתיים הרלוונטיים", וכי "יעוד הקרקע לא ישונה ועל כן אין היתכנות לקבלת רישיון עסק ומאידך יש לאפשר לרשויות המקומיות המשתמשות בתחנה זו זמן התארגנות להעברת הפסולת לאתר אחר". בית המשפט קבע כי צו הריסה לבנייה בלתי חוקית וצו סגירה ואיסור עיסוק בתחנה יכנסו לתוקף בסוף שנת 2017, אלא אם כן יהיו בידי הנאשמים היתר בנייה ורישיון עסק כדין. לפי הסדר הטיעון, על תחנת המעבר לעבוד על פי מתווה אבני דרך שסוכם בין הצדדים וכולל תנאים שקבע המשרד להגנת הסביבה.

נמצא כי המשרד להגנת הסביבה תמך במתווה להפעלת האתר לשנתיים, אך בתנאי שפעילות זו תהיה מוסדרת ולא תגרום מפגעים סביבתיים. בין היתר קבע המשרד כי בעלי האתר יפעלו לחיסול מלא של המפגעים הסביבתיים הנגרמים משטחו ומפעילותו, ובכלל זה התקנת מערכות למניעת מפגעי ריח מהאתר ולטיפול בתשטיפים.

נמצא כי ממתן גזר הדין האמור באוקטובר 2015 עד מועד סיום הביקורת בפברואר 2016 לא סייר המשרד להגנת הסביבה באתר לשם בדיקת פעילותה של תחנת המעבר, לבדיקת הטיפול במפגעים הסביבתיים שמצא באתר ולהתקנת המערכות שדרש. וכל אותה תקופה הוסיף האתר לפעול ולקלוט פסולת.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הגנת הסביבה כי במשך שנים לא נקט פעולות אכיפה יעילות לטיפול בתחנת המעבר ולסילוק המפגעים הסביבתיים שמצא בה. על המשרד להגנת הסביבה לפעול לאלתר לבדיקת הטיפול במפגעים בתחנת המעבר ולהסדיר את פעילותה הזמנית על פי התנאים שקבע.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2016 מסר המשרד להגנת הסביבה כי לא פעל על פי סמכותו לסגירת האתר משום שמדיניותו היא לא לסגור את התחנה, אפילו היא פועלת ללא היתרים ורישיונות כדין, אם הערייה נוקטת נגדה הליכי אכיפה. עוד מסר המשרד כי בסיוורים שערך בתחנה באפריל וביוני 2016, היינו לאחר



משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לעירייה על שהתקשרה עם תחנת המעבר ללא מכרז וללא הסכם, בניגוד לקבוע בתקנות המכרזים ובניגוד לכללי מינהל תקין... ושילמה לה כחמישה מיליוני ש"ח בשנה, בעודה מנהלת נגדה הליך פלילי להפסקת פעילותה הלא-חוקית

מועד סיום הביקורת, לא נמצאו ממצאים משמעותיים ותשתיות התחנה עומדות במתווה אבני הדרך בהתאם להחלטת בית המשפט.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד להגנת הסביבה כי היה מקום להפעיל על התחנה הליכי אכיפה כדי למנוע את המפגעים הסביבתיים שמצאו אנשי בסיוורים שערכו בה בשנים 2011-2015 וכדי להבטיח שהיא פועלת בהתאם להנחיותיו, כל עוד מתקיימת בה פעילות, ללא קשר להליכים להפסקת פעילותה או לסגירתה.

בתשובתם למשרד מבקר המדינה מיוני 2016 מסרו בעלי תחנת המעבר כי כל שנות פעילותו עומד האתר בכל הסטנדרטים הסביבתיים, וכל דרישותיהם של העירייה ושל המשרד להגנת הסביבה טופלו בצורה הטובה והמקצועית ביותר, תוך קשיים רבים הנובעים מבעיות תכנוניות.

נמצא כי לאחר שהגישה עיריית טייבה את התביעה נגד התחנה, על פעילותה בניגוד לחוק, התקשרה אתה לשם סילוק הפסולת מתחומה. בית המשפט קבע בהחלטתו ממאי 2015 כי העובדה שהעירייה מקבלת שירותים מתחנת המעבר "מקוממת וצורמת".

עוד נמצא כי בשנים 2014-2015 התקשרה העירייה עם תחנת המעבר ללא מכרז וללא הסכם. מדי חודש הוציאה העירייה הזמנת עבודה לתחנת המעבר, בחתימת יו"ר הוועדה הממונה, גזבר העירייה והחשב המלווה. הזמנות העבודה הסתכמו מדי חודש ב-436,000-518,000 ש"ח, ובסך הכול שילמה העירייה לתחנת המעבר בשנים אלה יותר מחמישה מיליוני ש"ח בשנה.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לעירייה על שהתקשרה עם תחנת המעבר ללא מכרז וללא הסכם, בניגוד לקבוע בתקנות המכרזים ובניגוד לכללי מינהל תקין. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה משום שהתקשרה עם תחנת המעבר ושילמה לה כחמישה מיליוני ש"ח בשנה, בעודה מנהלת נגדה הליך פלילי להפסקת פעילותה הלא-חוקית. על העירייה לפעול בהקדם לפרסום מכרז לשירותי סילוק הפסולת מתחומה בהתאם להוראות הדין, ולעגן את התקשרויותיה בנושא זה בהסכם.

החשב המלווה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי התחנה נמצאת בתחום השיפוט של העירייה ולכן עלויות השינוע הינן מינימליות, ובכך נחסך כסף רב לעירייה הנמצאת בתהליך הבראה. ראש העירייה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי העירייה נערכת לחתימת הסכם עם אתר חלופי.

משרד מבקר המדינה מעיר לחשב המלווה כי טענת החיסכון הכספי אינה מייתרת את הצורך בהתקשרות תקינה עם תחנה המעבר על פי הוראות הדין.



בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2016 מסר משרד הפנים כי הוועדה הממונה מונתה אמנם על ידו, אך מבחינת הסמכויות הנתונות בידיה היא אינה כפופה לו באופן שונה מיתר המועצות ברשויות המקומיות. עוד מסר כי רשויות מקומיות הן ישויות עצמאיות בעלות סמכויות שניתנו להן בדין, ומשרד הפנים הינו בעל סמכויות פיקוח עליהן. משמעות הדבר היא שיש להבדיל בין פעולה של הרשות המקומית כישות שלטונית עצמאית האחראית בראש ובראשונה להתנהלותה התקינה, ובין אחריותו של הגורם המפקח לפעולות הרשות המקומית.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי תשובתו אינה עולה בקנה אחד עם ה"מדריך ליו"ר ועדה ממונה ברשות מקומית" שהכין המשרד הפנים עצמו בפברואר 2009 הנוגע לתפקידיו וסמכויותיו של המשרד על מחוזותיו מול ועדות ממונות.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה למשרד הפנים כי בהקשר של פעילות הוועדה הממונה העניק המחוקק לשר הפנים סמכויות שאינן נתונות לו במקרה של מועצה נבחרת, כמו הסמכות לקבוע מועד אחר לסיום כהונתה של הוועדה או הסמכות למנות את היו"ר מתוך חבריה²²³. לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שהוועדה הממונה והחשב המלווה פעלו מטעם משרד הפנים למימוש מטרותיו בכל הקשור בהבראת העירייה ושיקומה, מוטלת גם עליו אחריות מסוימת לליקויים שבפעילותם, לא כל שכן לנוכח תפקידה החשוב של הוועדה הממונה בהבראתה של העירייה, והפגיעה האפשרית באמון הציבור בתפקודן של העירייה ושל הוועדה הממונה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2016 מסר יו"ר הוועדה הממונה כי עם כניסתו לתפקיד הציב לעצמו כמטרות עיקריות את הטיפול בנושא תשתיות הביוב הלקויות בעיר, את הביטחון האישי של תושבי העיר, את שיפור רמת התחזוקה של מבני הציבור וכיתות הלימוד, את הטיפול בפסולת הבניין הרבה שהושלכה ברחבי העיר, וטיפול במערכת הכספים של העירייה ואיונה. עוד מסר יו"ר הוועדה הממונה כי לוועדה אין אחריות כללית לפעילות העירייה וחלק מהליקויים שהובאו בדוח, בנושאים כמו ניהול התקציב, הדיווח הכספי והרישום החשבונאי, מינוי העובדים וההתקשרויות, אינם במסגרת אחריותה. כן מסר כי כל הפעולות שביצע קיבלו את אישורם של מליאת העירייה, החשב המלווה, גזבר העירייה והיועץ המשפטי של העירייה.

באוגוסט 2016 מסר החשב המלווה למשרד מבקר המדינה כי היו מקרים שיו"ר הוועדה הממונה פעל בהם בניגוד לדעתו.

משרד מבקר המדינה מעיר ליו"ר הוועדה הממונה כי לוועדה הממונה ולעומד בראשה נתונות מלוא הסמכויות של ראש עירייה ומועצת העירייה, והם האחראים לניהול השוטף של העירייה ולתקינות פעילויותיה, לרבות בתחום הכספי. כגורם המנהל את הרשות חלות על יו"ר הוועדה הממונה כל הזכויות והחובות החלות על ראש הרשות. בראש ובראשונה מוטלת עליו האחריות להוציא אל הפועל את מדיניות המועצה, והוא אחראי לכך שהחלטותיה יבוצעו כהלכה ושיבוצעו כראוי התפקידים שהוטלו על העירייה בפקודת העיריות או בכל דין אחר²²⁴.

סיכום

הניהול העירוני בטייבה מאופיין זה שנים רבות בכשלים ניהוליים, כספיים, ארגוניים ותפקודיים, ובאי-פיתוח תשתיות ושירותים שבהם תלויה איכות חייהם של תושביה - גם בתקופות שמשד הפנים היה מעורב בניהול העירייה, בדרכים שונות. הכשלים הללו הביאו את העירייה פעמיים לחדלות פירעון, שאילצה את המדינה להתערב בניהול העיר ולשלם חלק מהתחייבויותיה של העירייה לנושיה. בד בבד הכינה הממשלה תכניות לחילוץ של טייבה מן המצב האמור, תכניות שהיו אמורות להתממש בידי משרדי ממשלה, בעיקר בידי משרד הפנים באמצעות ועדה ממונה מטעמו.

הליקויים הרבים שצוינו בדוח זה, בתחומי יישומן של התכניות להבראת העירייה ולהעצמתה, הבקרה והפיקוח על התנהלותה והעיכוב בביצוע פרויקטים רבים וחיוניים לעיר בתחום התשתיות, מציגים תמונה עגומה ומדאיגה של תפקודם של משרדי הממשלה, שאמורים היו לפתח בעיר מנופי צמיחה וייצוב כלכלי שימנעו את התדרדרותה הכלכלית והתפקודית, ולשפר את רמת השירות שמקבלים התושבים. על משרד הפנים ושאר משרדי הממשלה הנוגעים בדבר לפעול בהקדם ליישום מלא של התכניות שקבעה הממשלה להבראת העירייה והעצמתה, ולהתאימן ככל שידרש עד להשגת יעדיהן.

הממצאים שהובאו בדוח מלמדים שהמידע שברשות משרד הפנים היה חסר ולא שיקף בצורה מלאה את מצבה הכספי של העירייה. הליקויים הרבים ביישומן של תכניות הדיווח והבקרה על התנהלות העירייה ועל יישומה של תכנית ההבראה מעוררים חשש כבד לסיכויי הצלחתן של התכניות ולסיכוי העלאתה של העירייה למסלול ההתנהלות התקינה. על משרד הפנים לנקוט משנה זהירות בהסתמכו על הנתונים הכספיים הלא-מבוקרים שמעבירה העירייה, שכן התברר שמהימנותם אינה ודאית.

התנהלותה של הוועדה הממונה ובמיוחד התנהלותו של יו"ר הוועדה, בתקופה רגישה שלעתים נמנעים בה מתושבים שירותים בסיסיים, צריכה לשמש דוגמה ומופת לניהול יעיל, חסכוני וחוקי של העירייה. בפעילותה בעירייה הייתה הוועדה הממונה אמורה לחולל שינוי בנורמות, שקלולן דדר את העירייה למצב שנקלעה אליו. לשם כך הייתה חייבת להקפיד הקפדה יתרה על קיומן של הוראות החוק, התקנות, והנחיות משרד הפנים. ואולם הוועדה לא עשתה כן, וממילא לא תרמה לשינוי המצופה בנורמות הנהוגות. משרד הפנים לא פיקח כראוי על התנהלותה של הוועדה הממונה, ועל כן מוטלת גם עליו אחריות מסוימת לליקויים החמורים שנתגלו בפעולותיה.

חשיבות רבה מאוד יש לפיתוח התשתיות הפיזיות בתחום העיר טייבה, בהתאם לתכנית הפיתוח וההעצמה ולתכניות העבודה של משרדי הממשלה, שכן העיר סובלת ממחסור חמור בתשתיות, הפוגע באיכות השירותים שמקבלים התושבים מהעירייה. על העירייה בשיתוף משרדי הממשלה הרלוונטיים והרשות לפיתוח כלכלי להחיש את טיפולם ביישומה של תכנית הפיתוח וההעצמה, האמורה לשדרג את רמת התשתיות הקיימות בעיר ולשפר, גם אם לא באופן מלא, את רמת השירות שמקבלים התושבים. על העירייה לפעול בשיתוף המשרד להגנת הסביבה להסדרת הנושאים שיש בהם פגיעה בסביבה ובבריאות התושבים.

על ההנהלה הנבחרת של העירייה ומשרדי הממשלה ללמוד את הליקויים שהובאו בדוח זה ולהפיק מהם לקחים, על מנת למנוע הישנותם בעתיד ועל מנת לשפר את תפקודה של העירייה ובד בבד לשפר את איכות חייהם של תושבי טייבה.

