

עיריית בית שאן



# תקציר

## רקע כללי

בית שאן נוסדה בשנת 1949 כמועצה מקומית, ובשנת 1999 היא הוכרזה לעיר. תחום השיפוט של עיריית בית שאן (להלן - העירייה) משתרע על כ-7,330 דונם. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנת 2014 מנתה אוכלוסיית בית שאן כ-17,275 תושבים בכ-5,000 בתי אב, והיא מדורגת באשכול הרביעי בדירוג החברתי-כלכלי<sup>1</sup>. עד אוקטובר 2013 כיהן כראש העירייה ח"כ ז'קי לוי (להלן - ראש העירייה הקודם), ובבחירות לרשויות המקומיות שהתקיימו באותו החודש נבחר מר רפאל בן שטרית. מליאת המועצה מונה 13 חברים. העירייה נמצאת זה שנים במשבר כספי ומצויה בהליכי הבראה. תכנית ההבראה האחרונה נחתמה בספטמבר 2015, והיא נועדה לאזן את תקציב העירייה עד סוף שנת 2018. בינואר 2015 מינה משרד הפנים את ר"ח שמואל גודינגר לחשב המלווה של העירייה במקום החשב המלווה הקודם.

## פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2015 עד פברואר 2016 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות העירייה בתחומים האלה: ניהול כוח האדם, ניהול הכספים ועמידה ביעדי תכניות ההבראה, ניהול נכסי העירייה, רכש והתקשרויות. בדיקות השלמה נעשו במתנ"ס בית שאן<sup>2</sup>; במשרד הפנים - באגף תקציב ופיתוח במינהל השלטון המקומי, במחוז הצפון של המשרד ובאגף בכיר (תאגידים עירוניים); במשרד האוצר - במחוז הצפון של היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה, וברשות מקרקעי ישראל.

1 בשנת 2008 דירגה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה את הרשויות המקומיות לפי המצב החברתי-כלכלי של אוכלוסייתיהן בסולם של עשר דרגות (אשכולות); דרגה 1 היא הנמוכה ביותר ו-10 היא הגבוהה ביותר.

2 במרץ 2016 החיל מבקר המדינה ביקורת על המתנ"ס לפי סעיף 9(4) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

## הליקויים העיקריים

### ניהול כוח האדם

העירייה לא הגדירה מבנה ארגוני מחייב ליחידותיה תוך בחינה מעמיקה של צרכיה, לא הגדירה תחומי אחריות לבעלי תפקידים והטילה עליהם סמכויות נוספות שאינן בתחום אחריותם ומומחיותם.

העירייה לא איישה במשך תקופה ארוכה את משרת מנהל משאבי אנוש. בשל אי-מינוי בעל תפקיד זה עניינים מרכזיים בתחום כוח האדם בעירייה לא טופלו כראוי. העירייה העסיקה ממלאי מקום בתפקידי ניהול לתקופות ארוכות בניגוד להנחיות חוזר מנכ"ל משרד הפנים.

מנהל מחלקת החינוך בעירייה קלט עובדות למחלקת החינוך בלי שידע את מנכ"ל העירייה והגזבר וללא קבלת אישור החשב המלווה כמתחייב.

העירייה לא הקפידה על יישום נוהל החתמת הנוכחות שקבעה ולא פיקחה כראוי על החתמת הנוכחות של כל עובדיה.

מנכ"ל העירייה קלט לתפקיד מזכיר הוועדה המקומית ממלאת מקום אשר לא עמדה בתנאי הסף למשרה. כמו כן היא פעלה בניגוד עניינים אישי כאשר טיפלה בתיקי הבניין של בני משפחתה.

ראש העירייה התערב בעבודת היועצת המשפטית של העירייה בתפקידה כתובעת העירונית, זאת בניגוד לעקרון עצמאות התביעה, ואף שהיא התריעה לפניו כי התערבות זו היא בניגוד לחוק.

### תכניות הבראה לעירייה

העירייה לא עמדה ביעדי ארבע תכניות הבראה שעליהן חתמה בשנים 2004-2011. בשנים אלה מצבה הכלכלי של העירייה אף הורע, והגירעונות השוטפים והמצטברים שלה גדלו.

תכניות ההבראה הרבות שגיבש משרד הפנים בעבר לא סיפקו פתרון של ממש לבעיות המרכזיות במבנה התקציבי של העירייה, בייחוד לבעיה של היעדר מקורות הכנסה יציבים. במצב האמור תכניות הבראה הללו לא היו ישימות ונועדו לכישלון.

בספטמבר 2015 חתמה העירייה על תכנית הבראה חדשה (להלן - תכנית ההבראה מ-2015), ולצורך יישום מתווה התכנית קיבלה ממשרד הפנים מענקים בסך 57 מיליון ש"ח עד לסוף אותה שנה. העירייה לא עמדה ביעדים המרכזיים שנקבעו בתכנית, על פי לוחות הזמנים שלהם התחייבה, כבר בתחילת יישומה: לא הכינה תכנית כוח אדם ולא צמצמה את מספר המשרות, לא עמדה ביעד השעות הנוספות, ולא הכינה ספר נכסים.

משרד הפנים עשה מאמץ מורכב וייחודי בגיבוש תכנית ההבראה מ-2015 וניסה לסייע לעירייה להיחלץ ממצבה הכלכלי הקשה. למרות זאת, הוא לא בחן באופן מעמיק את יכולתה של העירייה לעמוד ביעדים מרכזיים שנקבעו בתכנית, והגמיש את יעדי כוח האדם והשעות הנוספות כבר בתחילת יישומה.

## ארנונה

העירייה קיזזה חובות ארנונה לצד שלישי כנגד חובותיה לספקים בניגוד לדין. כמו כן העירייה לא הקפידה על מחיקת חובות ארנונה של חייבים ששילמו את חובם בהתאם להסדר שנחתם בינם לבין העירייה.

גזבר העירייה לא פעל כמתחייב להפסקת כהונתו של סגן ראש העירייה במועצת העירייה בשל חוב ארנונה הפוסל אותו מלכהן כחבר מועצה ולא הודיע לממונה על המחוז על דבר החוב.

## ניהול נכסי העירייה

העירייה לא מינתה רשם נכסים, ואין לה ספר נכסים כמתחייב. אין לעירייה מידע מלא ומהימן על זכויותיה על הנכסים שבחזקתה ובשימושה, והיא אינה מפיקה את מירב ההכנסות מנכסים אלה, על אף מצבה הכלכלי הקשה.

העירייה השכירה נכסים שהיא בעלת זכויות עליהם בלי לחתום על חוזה שכירות; לא פעלה בנחרצות לגביית דמי שכירות וארנונה מהשוכרים; לא ביצעה בדיקות כדאיות כלכלית ושומות לקביעת דמי שכירות ראויים; לא ביצעה מעקב ופיקוח על מצב הנכסים, ולא מנעה פעולות בלתי חוקיות בנכסים.

העירייה איפשרה שימוש בנכסיה לצדדים שלישיים שלא כדין ובלי שהקצתה אותם כנדרש על פי נוהל ההקצאות שקבע משרד הפנים.

## רכש והתקשרויות

ממלא מקום מנהל מחלקת הרכש בעירייה אישר בדיעבד רכישות טובין ושירותים בניגוד לכללי מינהל תקין ובניגוד לנוהל הרכש שקבעה העירייה.

העירייה העסיקה את דובר העירייה כיועץ חיצוני בפטור ממכרז בניגוד לחזר מנכ"ל משרד הפנים ואיפשרה לו לעבוד ממשרדה על אף הנחיית משרד הפנים שלא לעשות כן. דובר העירייה פעל בניגוד עניינים בביצוע התקשרויות עם בת משפחתו לביצוע עבודות עבור העירייה.

העירייה הסדירה את יחסי הגומלין בינה לבין המתנ"ס לאחר שנים שבהן ההתקשרויות ביניהם היו ללא בסיס חוקי ובניגוד לכללים. למרות זאת, היא מאפשרת העסקת עובדי מתנ"ס כממלאי תפקידים בעירייה בכפיפות למנהלי מחלקות בה ומשלמת את שכרם נוסף על המימון הקבוע שהיא מעבירה לפעילות המתנ"ס.

## ההמלצות העיקריות

על העירייה להכין מבנה ארגוני מחייב ליחידותיה, להגדיר בו תחומי אחריות לבעלי תפקידים וליישמו ביחידותיה. עליה להקפיד לקלוט עובדים לפי כללי מינהל תקין ולוודא שהם עומדים בתנאי הסף למשרות שאליהן נבחרו, ולהימנע ככל האפשר מלהעסיק עובדים ומנהלים במילוי מקום, כל זאת בכפוף לכללי תכנית ההבראה.

על העירייה להימנע מלהעסיק עובדים במצב של ניגוד עניינים, ובמידה שהחליטה להעסיקם למרות ניגוד העניינים, עליה לפעול במידת האפשר לנטרולו טרם תחילת ההעסקה בהתאם להנחיות. כמו כן עליה לוודא כי העובדים אינם פועלים בניגוד עניינים בעת מילוי תפקידם.

על העירייה לעמוד ביעדי תכנית ההבראה אשר להם היא התחייבה, להפסיק את התנהלותה הבזבזנית, ולנקוט פעולות לשיפור מצבה הכספי. בין היתר עליה לצמצם את הוצאות השכר על ידי הפחתת מספר המשרות ומספר השעות הנוספות ולגבות חובות עבר בארנונה.

על העירייה להסדיר את ניהול נכסיה מן היסוד: למנות רשם נכסים; לנהל ספר נכסים; לרשום את זכויותיה על הנכסים; לערוך שומות לנכסיה ולבצע בדיקות כדאיות כלכלית על מנת לקבוע את שוויים ואת שווי דמי השכירות הראויים; לחתום על חוזי שכירות המבטיחים את זכויותיה של העירייה ומאפשרים לה לבצע פיקוח ומעקב אחר נכסיה; למנוע שימוש לא חוקי בנכסיה והשכרתם בשכירות משנה; לגבות חובות בגין דמי שכירות וארנונה ולהקצות את נכסיה לצדדים שלישיים בהתאם לנוהל ההקצאות.

על העירייה להקפיד שתפקיד מנהל הרכש יאויש על ידי עובד קבוע שעונה על דרישות התפקיד, לבצע רכישות בהתאם לנוהל הרכש ולכללי מינהל תקין, לא לבחור מראש ספקים ולא להכשיר בדיעבד רכישות מהם. כמו כן עליה לפרסם, בתיאום עם משרד הפנים, מכרז להעסקת דובר שיהיה עובד הרשות המקומית, ועד אז למנוע מדובר העירייה הנוכחי, שהוא יועץ חיצוני, לעבוד ממשרדי העירייה.

על משרד הפנים להפיק את הלקחים מכישלונן של תכניות ההבראה לעירייה, לפעול למתן פתרון אמיתי לבעיות היסוד בתקציב העירייה, שהעיקרית בהן היא היעדר מקורות הכנסה מספקים, ולהציב לעירייה יעדים בני השגה ולאוכפם בנחישות. כל זאת כדי שתכנית ההבראה מ-2015 לא תיכשל ותהיה "אות מתה" כקודמותיה וכדי לייצב ולשפר את מצבה הכספי של העירייה לאורך זמן.



העירייה התנהלה  
במשך שנים רבות  
בניגוד לכללי מינהל  
תקין ולא הקפידה  
על עקרונות היעילות  
והחיסכון. הועלו  
ליקויים רבים, חלקם  
חמורים, בתפקוד  
העירייה ובפעילותה  
בנושאים שנבדקו

לדעת משרד מבקר המדינה, אם לא תפעל העירייה לתיקון יסודי של הליקויים שנמצאו בדוח זה תוך פרק זמן סביר, על משרד הפנים לשקול הקמת ועדת חקירה לבדיקת תפקודם של העירייה והעומד בראשה לפי סעיף 143 לפקודת העיריות [נוסח חדש].

## סיכום

ממצאי הביקורת העלו כי העירייה התנהלה במשך שנים רבות בניגוד לכללי מינהל תקין ולא הקפידה על עקרונות היעילות והחיסכון. הועלו ליקויים רבים, חלקם חמורים, בתפקוד העירייה ובפעילותה בנושאים שנבדקו: ניהול כוח האדם, ניהול הכספים, ניהול נכסי העירייה, ניהול הרכש וההתקשרויות. על אף מאמציהם של שומרי הסף - גזבר העירייה והיועצת המשפטית - הם לא הצליחו למנוע את הליקויים הרבים שהועלו בדוח זה.

משרד הפנים גיבש במשך השנים תכניות הבראה רבות לעירייה על מנת לשפר את מצבה הכספי הקשה, אך התכניות לא נתנו פתרון של ממש לגירעונות הכספיים של העירייה, וזאת, בין היתר, בשל היעדר מקורות הכנסה יציבים מנכסים מניבים בתעשייה ובמסחר. העירייה אף לא עמדה ביעדיה העיקריים של תכנית ההבראה מ-2015 כבר בתחילתה. אי-מתן פתרון לבעיות היסוד של העירייה ותפקודה הכושל הרעו בהתמדה את מצבה והביאו לכך שתכניות ההבראה שגובשו עברה נועדו מראש לכישלון.

משרד הפנים מסר למשרד מבקר המדינה כי נוכח אי-עמידת העירייה ביעדי תכנית ההבראה מ-2015 ונוכח ממצאי טיוטת דוח הביקורת הוא החליט להקים ועדת חקירה להתנהלות העירייה וראש העירייה, והודעה על כך נמסרה לראש העירייה ב-24.5.16.

ב-10.7.16 הודיע משרד הפנים למשרד מבקר המדינה כי לאור "התגייסות ממשית של העירייה והצהרת ראש העיר על פיטורי עובדים כמתחייב מתכנית הבראה ולאור העובדה שחל שיפור מסוים בהתנהלות הכספית עפ"י הדוח הרבעוני הראשון", החליט שר הפנים "להתלות את קיום ועדת החקירה בהמשך מגמת השיפור לאור צעדים שנקטו רק לאחרונה".

על העירייה להפיק לקחים מממצאי דוח זה ולתקן באופן יסודי את הליקויים החמורים שנמצאו בתפקודה.

## מבוא

בית שאן נוסדה בשנת 1949 כמועצה מקומית ובשנת 1999 הוכרזה לעיר. תחום השיפוט של עיריית בית שאן משתרע על כ-7,330 דונם. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנת 2014 מנתה אוכלוסיית בית שאן כ-17,275 תושבים בכ-5,000 בתי אב, והיא מדורגת באשכול הרביעי בדירוג החברתי-כלכלי. עד אוקטובר 2013 כיהן ח"כ ז'קי לוי כראש העירייה, ובבחירות לרשויות המקומיות שהתקיימו באותו החודש נבחר מר רפאל בן שטרית. בשנת 2014 מונה ממלא מקום בשכר לראש העירייה, מר אליעזר כהן זדה, נוסף על תפקיד סגן ראש העירייה ללא שכר, שבו מכהן הרב פנחס בדוש. במאי 2016 התחלפו שני בעלי התפקידים האמורים בתפקידיהם. מנכ"ל העירייה מר שוקי פורטל מונה לתפקידו בינואר 2015; גזבר העירייה מר עטאלה סבאג מכהן משנת 2000; היועצת המשפטית גב' מיכל אפרים מכהנת משנת 2007; מבקרת העירייה גב' רעות הרטמן מכהנת משנת 2012. מליאת המועצה מונה 13 חברים.

העירייה נמצאת זה שנים במשבר כספי ומצויה בהליכי הבראה. תכנית ההבראה האחרונה נחתמה בספטמבר 2015, והיא נועדה לאזן את תקציב העירייה עד סוף שנת 2018. בינואר 2015 מינה משרד הפנים את ר"ח שמואל גודינגר לחשב המלווה של העירייה במקום החשב המלווה הקודם, שכהן בתפקיד במשך כשנה עד סוף שנת 2014.

## פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2015 עד פברואר 2016 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות העירייה בתחומים האלה: ניהול כוח האדם, ניהול הכספים ועמידה ביעדי תכניות ההבראה, ניהול נכסי העירייה, רכש והתקשרויות. בדיקות השלמה נעשו במתנ"ס בית שאן; במשרד הפנים - באגף תקציב ופיתוח במינהל השלטון המקומי, במחוז הצפון של המשרד ובאגף בכיר (תאגידיים עירוניים); במשרד האוצר - במחוז הצפון של היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה, וברשות מקרקעי ישראל.

העירייה פועלת שנים  
רבות ללא מבנה  
ארגוני מחייב, האמור  
לשמש בסיס לתקן  
כוח האדם

## ניהול כוח האדם בעירייה

לניהול מקצועי של כוח האדם ברשויות המקומיות חשיבות רבה להשגת יעדי הרשות ולמתן שירות יעיל ומועיל לתושבים. ניהול כוח האדם ברשויות המקומיות כולל את הטיפול בנושאים רבים, ובהם הגדרת מבנה ארגוני, תחומי אחריות של בעלי תפקידים, תקן כוח אדם<sup>3</sup> ועובדים<sup>4</sup>, קיום מכרזים ואיוש משרות, תנאי עבודה ותנאי שכר. על הרשות המקומית לקבוע כללים והנחיות בעניינים אלה, בהתאם לחוק, לתקנות המחייבות ולהנחיות משרד הפנים.

בסוף שנת 2015 הועסקו בעירייה 259 עובדים בהיקף של 251 משרות. 10 מעובדי העירייה הועסקו באמצעות חוזי בכירים<sup>5</sup> ושכרם נקבע בהתבסס על שכר המנכ"ל, ו-17 מהעובדים הועסקו על בסיס שכר לשעה (עובדים שעתיים).

## המבנה הארגוני ותחומי האחריות של בעלי תפקידים

1. מבנה ארגוני ברשות מקומית משמש בסיס לקביעת תקן כוח האדם ברשות, להגדרת תפקידים, לקשרי הגומלין בין בעלי התפקידים ותחומי האחריות המוטלים עליהם ולמדרג הניהולי ברשות. מבנה ארגוני ברשות מקומית אמור לתת ביטוי לייעודה ולמטרותיה וליצור סביבת עבודה בהירה ובריאה, שבה כל עובד יודע מה תפקידו ומהי האחריות הנלווית לתפקיד. לפיכך ראוי לבחון את המבנה הארגוני של הרשות מפעם לפעם ולעדכנו, לייעלו ולשפרו בהתאם לשינוי בצרכיה<sup>6</sup>.

הבדיקה העלתה כי העירייה שכרה בשנת 2010 את שירותיו של יועץ ארגוני והגדירה מבנה ארגוני, אך מבנה זה לא יושם. כך יוצא שהעירייה פועלת שנים רבות ללא מבנה ארגוני מחייב, האמור לשמש בסיס לתקן כוח האדם.

3 כלל המשרות הדרושות בעירייה לביצוע תפקידה באופן מיטבי. תקן כוח האדם מבטא את מספר המשרות, את הדרגות הצמודות אליהן ואת המדרג הניהולי.

4 ראו מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010**, בפרק "עיריית בית שמש", עמ' 501, וכן בפרק "עיריית חדרה", עמ' 535.

5 חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 1/2011 מפברואר 2011 מאפשר לרשויות המקומיות להעסיק עובדים נושאי משרה ועובדים במשרות אמון בחוזים אישיים בתנאים מטיבים ביחס לנהוג על פי העסקה בדירוג דרגה (להלן - חוזי בכירים).

6 משרד הפנים, מערכת מרכזי הדרכה ופיתוח בשלטון המקומי, **פיתוח משאבי אנוש ברשויות המקומיות בפריפריה**, "מבנה ארגוני ותקינת הרשות המקומית", שבט תשע"ה - ינואר 2015; ומבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011-2012**, בפרק "עיריית נצרת עילית", עמ' 705.

## העירייה לא הגדירה תחומי אחריות לבעלי תפקידים והטילה עליהם לאורך השנים סמכויות נוספות אשר אינן בתחום אחריותם ומומחיותם

עוד נמצא כי בהיעדר מבנה ארגוני מחייב, מצבת כוח האדם<sup>7</sup> נקבעה ללא בחינה מעמיקה של צורכי העירייה, וקליטת עובדים חדשים נעשתה, בחלק מהמקרים, ללא ראייה מערכתית, על פי צרכים שהועלו בעבודה השגרתית, שלא תמיד שיקפו צורך אמיתי.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית בית שאן על שלא קבעה מבנה ארגוני מחייב המגדיר את תקן כוח האדם, בעלי התפקידים ותחומי האחריות בעירייה. היעדר מבנה ארגוני פוגע ביכולתה של העירייה לפעול ביעילות ולספק את צורכי תושביה. על העירייה לפעול בהקדם להכנת מבנה ארגוני ולפעול לפיו.

בתשובה שמסרה העירייה למשרד מבקר המדינה במאי 2016 (להלן - תשובת העירייה) צוין כי ההנהלה הנוכחית של העירייה נכנסה לתפקידה רק בדצמבר 2013, וכי בשנת 2015 החלה לפעול להתקשרות עם חברה המתמחה בהכנת מבנים ארגוניים לרשויות מקומיות לצורך מיפוי צרכיה והכנת מבנה ארגוני. עוד ציינה העירייה כי המבנה הארגוני צפוי להיות מוגש לאישור משרד הפנים עד סוף שנת 2016 לאחר אישורו במליאת המועצה.

2. להגדרת תחומי סמכות ואחריות ברורים ושקופים לבעלי תפקידים ברשות המקומית חשיבות רבה לניהולה התקין והיעיל, למניעת ניגוד עניינים ולמניעת ריכוז סמכויות רבות מדי בתחומי עיסוק שונים בידי בעל תפקיד. קיימת חשיבות כי העובדים יוכלו למלא כנדרש את תפקידיהם במסגרת תחומי האחריות והסמכות שהוטלו עליהם ולבצעם במומחיות.

בשנת 1992 פרסם משרד הפנים קובץ ניתוח עיסוקים ותיאורי תפקידים בשלטון המקומי (להלן - קובץ ניתוח העיסוקים הישן)<sup>8</sup>. בקובץ מתוארים, בין היתר, תחומי האחריות של בעלי התפקידים והתנאים המקדימים למינוים (להלן - תנאי הסף). בפברואר 2014 פרסם משרד הפנים באמצעות חוזר מנכ"ל קובץ ניתוח עיסוקים מעודכן שהחליף את הקובץ הישן בכל מקום שבו קיימת התייחסות לאותה משרה בקובץ החדש<sup>9</sup> (להלן - קובץ ניתוח העיסוקים החדש).

הבדיקה העלתה כי העירייה לא הגדירה תחומי אחריות לבעלי תפקידים והטילה עליהם לאורך השנים סמכויות נוספות אשר אינן בתחום אחריותם ומומחיותם. מצב זה הוביל להיעדר טיפול ראוי בתחומים מרכזיים בפעילות העירייה ולפגיעה בהתנהלותה. להלן דוגמאות:

7 מספר העובדים בפועל בעירייה.

8 משרד הפנים, המינהל לשלטון מקומי, היחידה לכוח אדם ברשויות המקומיות, **קובץ ניתוח עיסוקים ותיאורי תפקידים בשלטון המקומי**, תשנ"ג-1992. קובץ ניתוח עיסוקים אמור לשמש כלי עזר מחייב בידי כל רשות מקומית להרכיב תיאורי תפקידים מוגדרים לעובדיה, שיהלמו את מאפייניה הייחודיים.

9 קובצי ניתוח העיסוקים אינם כוללים את כל בעלי התפקידים ברשויות המקומיות.

- א. בהיעדר ממונה על משאבי אנוש בעירייה, חשבת השכר מטפלת בנושאים הנוגעים לניהול כוח האדם, נוסף על מנכ"ל העירייה. נמצא כי עקב אי-מינוי בעל תפקיד ייעודי לתחום זה נפגע ניהול כוח האדם בעירייה (ראו להלן).
- ב. מנהל הפרויקטים במחלקת הנדסה אחראי גם לפיקוח העירוני במחלקת רישוי עסקים ואף מנהל את נכסי העירייה. נמצא כי תחום הנכסים בעירייה אינו מנוהל כראוי ובשל כך נגרם לעירייה הפסד הכנסות (ראו להלן).
- ג. דובר העירייה עוסק במשך שנים גם בנושא השילוט. נמצא כי תחום זה לא טופל כראוי, וכי לעירייה נגרם הפסד הכנסות. כך למשל, העירייה לא גבתה מחברת השילוט שעמה התקשרה משנת 2001 ועד יוני 2015 דמי זיכיון ואגרות שילוט עבור השנים 2008-2015, לא קיימה מעקב אחר פעילותה של החברה ולא תיעדה את חובה לעירייה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית בית שאן כי עליה להגדיר על פי קובץ ניתוח העיסוקים החדש את תחומי האחריות והסמכויות של בעלי תפקידים בעירייה כך שיוכלו לבצע את תפקידיהם באופן מקצועי ויעיל. עוד העיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי אם החליטה להטיל על עובדים מסוימים תחומי אחריות נוספים, עליה לוודא כי תחומים אלה הם בתחום מומחיותם וכי הטיפול בהם נעשה כראוי.

העירייה מסרה בתשובתה כי נושא הגדרת המשרות ותחומי העיסוק של בעלי התפקידים בעירייה נמצא בהליך ארגון מחדש, אך נוכח ההגבלות בקבלת עובדים חדשים יש מקרים שבהם בעלי תפקיד מטפלים גם בנושאים אחרים.

## איוש משרות בעירייה

### מנהל משאבי אנוש

הממונה על משאבי אנוש ברשות מקומית (להלן - מנהל משאבי אנוש) הוא אחד התפקידים החשובים בבניית יכולתה של הרשות להתמודד עם אתגרים מקצועיים וניהוליים ככלי עזר לשיפור תפקודה של הרשות המקומית והשירותים שהיא מספקת לתושב. מנהל משאבי אנוש ברשות מקומית אחראי לניהול כוח האדם ברשות; לגיוס, מיון וקליטת עובדים; להסדרת יחסי העבודה ברשות - קביעת נהלי עבודה, טיפול בזכויות העובדים, אכיפת נהלים, קיום שימועים וביצוע פיטורים; לפיתוח והדרכה של כוח האדם ברשות ולרווחת העובדים. בין היתר, מנהל משאבי אנוש מוסמך להשתתף במרכזי כוח אדם ובוועדות פיטורים<sup>10</sup>. בהיעדר ממונה על התחום, לעתים האחריות הפורמלית לתחום זה היא של מנכ"ל העירייה.

10 ראו מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2010**, בפרק "עיריית בית שמש", עמ' 501. ראו גם בפרק "עיריית חדרה", עמ' 535.

## אי-מינוי מנהל משאבי אנוש הביא לליקויים שנמצאו בהליכי מינוי ואיוש משרות ולפגיעה בזכויות של עובדים בעירייה

הועלה כי בעירייה לא מכהן מנהל משאבי אנוש במשך שנים. בשל כך היבטים מסוימים בתחום ניהול כוח האדם הם באחריות מנכ"ל העירייה, כגון קבלת עובדים, משמעת והדרכה, ובהיבטים אחרים הנוגעים לתחום מטפלת חשבת השכר.

נמצא כי אי-מינוי מנהל משאבי אנוש הביא לליקויים שנמצאו בהליכי מינוי ואיוש משרות ולפגיעה בזכויות של עובדים בעירייה. כך למשל, לא התקיים כלל הליך של כתיבת חוות דעת על העובדים, לא נערך להם מיצוי זכויות<sup>11</sup>, ולא נקבעו נהלים בעניין קידום עובדים, נידום, פתיחת משרה או המרת משרה ושמירת מסמכים.

העירייה מסרה בתשובתה כי היא פעלה ללא לאות לאיוש משרת מנהל משאבי אנוש, ובין היתר הגישה בקשה להקלה בתנאי הסף לצורך מינוי עובד עירייה לתפקיד, אולם משרד הפנים לא אישר את ההקלה. עוד ציינה העירייה כי היעדר מנהל משאבי אנוש פגע בהגדרת תחומי האחריות של בעלי תפקידים אחרים בעירייה.

בתשובה שמסר משרד הפנים למשרד מבקר המדינה במאי 2016 (להלן - תשובת משרד הפנים) צוין כי הוא תומך במינוי מנהל משאבי אנוש לעירייה אך ורק על בסיס מקורותיה התקציביים. עוד ציין משרד הפנים כי בעבר פנתה העירייה בבקשה להקלה בתנאי הסף לתפקיד אך כמדיניות הוא אינו מאשר זאת.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח החשיבות במינוי מנהל משאבי אנוש על משרד הפנים לפעול בשיתוף עם העירייה למציאת מקור תקציבי לאיוש משרה זו במסגרת מגבלות תכנית ההבראה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית בית שאן כי עליה לפעול ללא דיחוי על מנת להבטיח כי תחום משאבי אנוש יטופל באופן יעיל ולרווחת העובדים, על ידי עובד שיהיו לו הכישורים הנדרשים למלא אותו בצורה מיטבית.

## יועצת לקידום מעמד האישה

בחקק הרשויות המקומיות (יועצת לקידום מעמד האישה), התש"ס-2000, נקבע כי רשות מקומית תמנה יועצת לקידום מעמד האישה ברשות. כן נקבע כי כאשר רשות מקומית אינה ממנה יועצת כאמור, יורה שר הפנים לרשות למנותה - ולא, על השר עצמו למנות יועצת כאמור. נמצא כי עיריית בית שאן לא מינתה יועצת לקידום מעמד האישה כמתחייב.

העירייה מסרה בתשובתה כי בשל מגבלות תכנית ההבראה שעליה חתמה בספטמבר 2015 סירב משרד הפנים לבקשותיה לאייש את המשרה ולמנות יועצת לקידום מעמד האישה, לרבות בהתנדבות.

11 מיצוי זכויות - ניצול מרבי של הזכויות המגיעות לעובדים מכוח דיני העבודה, דיני הרשויות המקומיות, הסכמים קיבוציים וכלים נוספים להסדרת יחסי העבודה.

בתשובה נוספת של משרד הפנים מיוני 2016 נכתב כי המשרד סירב לבקשת העירייה למנות יועצת לקידום מעמד האישה כיוון שהעירייה ביקשה להעלות בדרגה את העובדת שתבחר, ולהעלאה זו יהיו השלכות תקציביות על קופת העירייה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי נוכח העובדה שהעירייה טרם מינתה יועצת לקידום מעמד האישה, עליו להורות לה למנות יועצת כאמור בהקדם או למנותה בעצמו כאמור בחוק, ועליו למצוא בשיתוף העירייה מקור תקציבי לאיוש משרה זו במסגרת מגבלות תכנית ההבראה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית בית שאן על שלא מינתה יועצת לקידום מעמד האישה, אף שהייתה חייבת לעשות זאת על פי החוק עוד בטרם חתמה על תכנית ההבראה מ-2015 ומבהיר כי אין לאיוש את המשרה "בהתנדבות". על העירייה למנות בהקדם יועצת לקידום מעמד האישה בהתאם לתכנית ההבראה.

## קליטת עובדות על ידי מנהל מחלקת החינוך

בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות) נקבע כי גזבר העירייה לא יחתום על התחייבות כספית, ובכלל זה התחייבות בשל מינוי אדם לעובד העירייה, אלא אם ההתחייבות מתקצבת בתקציב העירייה לאותה שנת כספים ואם אין בה כדי להביא ליצירת גירעון שוטף בתקציב.

נמצא כי באוגוסט 2015 קלט מנהל מחלקת החינוך בעירייה שמונה סיעות ומזכירה במוסד חינוך בעיר (להלן בפרק זה - העובדות) לקראת פתיחת שנת הלימודים התשע"ו, בלי שידע מראש את מנכ"ל העירייה, האחראי לתחום כוח האדם בעירייה, ואת גזבר העירייה; בלי לקבל את אישורו של החשב המלווה כמתחייב מתכנית ההבראה, וללא אישור משרד הפנים.

משרד מבקר המדינה העיר למנהל מחלקת החינוך בעירייה על כי קלט את העובדות האמורות ללא קבלת אישורים מתאימים מהמנכ"ל, הגזבר והחשב המלווה ובאופן שלפי משרד הפנים מנוגד לדין.

מנהל מחלקת החינוך ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2016 כי ביוני 2015 הוא עדכן את מנכ"ל העירייה והגזבר בצורך בקליטת העובדות, אך לא קיבל מהם הנחיה מסודרת לגבי הליך קליטתן. עוד ציין מנהל מחלקת החינוך כי כיוון שהיה חדש בתפקידו הוא פעל לקליטת העובדות שלא בידעין בניגוד להליך התקין, וכי מעתה יפעל על פי ההנחיות בנושא.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי במאי 2016 הנחה מחוז הצפון של המשרד בכתב את העירייה ואת החשב המלווה להפסיק באופן מדי את העסקתם של כל העובדים שמועסקים בניגוד להוראות משרד הפנים ולתכנית ההבראה שנחתמה עם העירייה.

העירייה מעסיקה  
ממלאי מקום, חלקם  
אף בתפקידי ניהול  
חשובים, בניגוד  
להנחיות החוזר  
מ-2011

העירייה מסרה בתשובתה כי החליטה להפסיק את העסקתם של חלק מהעובדים שנקלטו במחלקת החינוך מיד עם תום שנת הלימודים תשע"ו וכי היא תקפיד על הליך קליטה תקין לקראת שנת הלימודים הבאה.

## מינוי ממלאי מקום

על פי חוזר מנכ"ל משרד הפנים 2011<sup>12</sup> (להלן - החוזר מ-2011), העסקת עובד במילוי מקום (להלן - ממלא מקום) על ידי רשות מקומית תהיה רק "במקרים חריגים במיוחד, בהם בשל נסיבות מוצדקות לא מתאפשר לרשות המקומית לפרסם מכרז כדין ומדובר במשרה נחוצה לאיוש בדחיפות כדי למנוע פגיעה קשה בפעולות הרשות המקומית". על פי החוזר מ-2011, העסקת ממלא מקום תהיה לתקופה מוגבלת של שלושה חודשים בלבד<sup>13</sup>.

עוד נקבע בחוזר מ-2011 כי העסקת ממלאי מקום מותנית בקיום התנאים הללו: אישור מנכ"ל הרשות המקומית במסמך מלווה כי לא היה אפשר לקלוט עובד למשרה זו במכרז כדין, הסיבות לכך והבהרתו כי המשרה נחוצה, כי הרשות לא תתפקד בלעדיה ולו לתקופה קצרה, וכי היא החלה בהליכי איוש משרה זו כדין, וכן אישור לכך שהמנכ"ל בדק את קורות החיים של ממלא המקום, והוא עומד בתנאי הסף למשרה הרלוונטית; אישור גזבר הרשות לכך שהמשרה מתוקצבת בתקציבה המאושר של הרשות; ברשות מקומית שבה מכהן חשב מלווה תיירש חתימתו על המסמך המלווה. כמו כן בכתב המינוי יובהר כי המינוי הוא לתקופה זמנית לצורך מילוי מקום. כתב המינוי יהיה חתום בידי ראש העירייה, והוא יימסר לעובד רק לאחר קבלת כל האישורים הנדרשים.

הבדיקה העלתה כי העירייה מעסיקה ממלאי מקום, חלקם אף בתפקידי ניהול חשובים, בניגוד להנחיות החוזר מ-2011. להלן דוגמאות:

**ממלא מקום מנהל מחלקת איכות הסביבה:** מחלקת איכות הסביבה בעירייה אחראית לתחומי החשמל, המים, הביוב והתברואה. במועד סיום הביקורת מנתה המחלקה 44 עובדים.

הבדיקה העלתה כי עד אוקטובר 2014 ניהל את מחלקת איכות הסביבה במשך כשנתיים ממלא מקום (להלן - מ"מ א'). בנובמבר אותה שנה החליפו בתפקיד מנהל מחלקת נכסים בעירייה, ומ"מ א' מונה לקצין רכב של העירייה. באוקטובר 2015 חזר מ"מ א' לתפקידו כמנהל בפועל של מחלקת איכות הסביבה, ובמועד סיום הביקורת עדיין כיהן בתפקידו.

הועלה כי בקובץ ניתוח העיסוקים החדש, התפקיד הדומה ביותר למנהל מחלקת איכות הסביבה הוא מנהל מחלקת שיפור פני העיר (שפ"ע)<sup>14</sup>. בקובץ נקבע כי מנהל

12 חוזר 3/2011, ממאי 2011.

13 אם תיירש הרשות המקומית לאיוש את המשרה במילוי מקום מעבר לשלושה חודשים עליה לפנות לאגף ההון האנושי במשרד הפנים לקבלת אישור מיוחד למקרים חריגים.

14 בקובץ ניתוח העיסוקים החדש מנהל מחלקת שפ"ע, מוגדר כ"ניהול תחום שיפור פני העיר (שפ"ע) ברשות, לטיפול ושמירת חזות העיר ורווחת התושב".

מחלקת שפ"ע יהיה בעל תואר אקדמי. נוסף על כך עליו לסיים בהצלחה קורס להכשרת מנהל שפ"ע ברשויות המקומיות בתוך שלוש שנים מתחילת מינויו.

הבדיקה העלתה כי ראש העירייה הקודם לא מינה את מ"מ א' באמצעות כתב מינוי כמתחייב עבור התקופה הראשונה של כהונתו, וראש העירייה לא עשה זאת גם לאחר שהוחזר לתפקיד באוקטובר 2015. עוד העלתה הבדיקה כי מנכ"ל העירייה לא אישר את התאמתו של מ"מ א' לתפקיד כפי שנקבע בחוזר מ-2011. כמו כן, לא נמצאה תעודה המעידה על כך שמ"מ א' מחזיק בתואר אקדמי ולא נמצא אישור לכך שהשתתף בקורס להכשרת מנהלי שפ"ע ברשויות המקומיות כנדרש.

העירייה מסרה בתשובתה כי מדובר בעובד ותיק שמונה לתפקידו לפני תקופתה של ההנהלה הנוכחית של העירייה, וב-2015 הוחלט להחזירו לתפקיד מנהל מחלקת איכות הסביבה עקב צרכים מקצועיים. בשל שנות הניסיון שלו לא נדרש על פי הוראות חוזר מנכ"ל שיהיה למ"מ א' תואר אקדמי, והליקוי היחידי בעניין הוא שהעירייה לא קיבלה על כך אישור בכתב ממשד הפנים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית בית שאן על כי מינתה את מ"מ א' למנהל מחלקת איכות הסביבה והוא מכהן תקופה ארוכה משמעותית מזו שנקבעה עבור העסקה במילוי מקום בחוזר מ-2011. זאת בלי שקיבל כתב מינוי, בלי שעמד בתנאי הסף שנקבעו למשרת מנהל מחלקת שפ"ע ובלי שהתקיימו יתר התנאים שנקבעו בחוזר. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי אם רצתה להמיר את הדרישה לתואר בשנות ניסיון של מ"מ א', היה עליה לפעול כנדרש בחוזר אחר של מנכ"ל משרד הפנים מ-2012<sup>15</sup> ולקבל על כך אישור בכתב ממשד הפנים, אך היא לא פעלה כאמור.

**ממלא מקום מנהל מחלקת רכש:** ביוני 2015 מונה עובד העירייה כממלא מקום למנהל מחלקת רכש (להלן בפרק זה - מ"מ ב') באמצעות כתב מינוי חתום על ידי ראש העירייה. באותו החודש אישר מנכ"ל העירייה כי העובד עומד בתנאי הסף למשרת מנהל מחלקת הרכש. הועלה כי במועד הביקורת ניהל מ"מ ב' גם את המוקד העירוני, וכי בעבר כיהן כדובר העירייה כארבע שנים.

הבדיקה העלתה כי מ"מ ב' לא עמד בתנאי הסף לתפקיד מנהל מחלקת הרכש על פי הגדרת התפקיד בקובץ ניתוח העיסוקים החדש. עוד עלה כי במועד סיום הביקורת, פברואר 2016, כשבעה חודשים לאחר מינויו, מ"מ ב' עדיין כיהן כמנהל מחלקת הרכש, וכי טרם פורסם מכרז לתפקיד זה (ראו להלן בפרק "רכש והתקשרויות").

בתשובה שמסר מנכ"ל העירייה למשרד מבקר המדינה במאי 2016 (להלן - תשובת המנכ"ל) צוין כי היעדר מנהל רכש פגע בהתנהלות העירייה מאחר שבמצב זה היא מחויבת לכנס את ועדת הרכש עבור כל רכישה. לפיכך, ונוכח מגבלות העירייה בגיוס עובדים חדשים, החליטה העירייה על מינוי מ"מ ב' על פי חוות דעת משפטית ולפיה ניתן למנות למשרה עובד הקרוב ככל הניתן לעמידה בתנאי הסף.

15 חוזר מנכ"ל 5/2012 מדצמבר 2012 עוסק בין היתר בתנאים להמרת הדרישה לתואר אקדמי של מועמדים לתפקידים ברשויות מקומיות בדרישה לשנות ניסיון.



משרד מבקר המדינה  
מעיר לעיריית בית  
שאן על כי מינתה את  
מ"מ ב' למנהל  
מחלקת הרכש בלי  
שעמד בתנאי הסף  
שנקבעו למשרה

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"ל העירייה כי חוות הדעת המשפטית שצירף לתשובתו ניתנה חודשים רבים לאחר המינוי של מ"מ ב'. לא זו אף זו, לצורך קבלת אחת מחוות הדעת שצורפו בדצמבר 2015 כתב מנכ"ל העירייה, כי מ"מ ב' "עומד בתנאי הסף", דבר שכאמור התברר שאינו נכון.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית בית שאן על כי מינתה את מ"מ ב' למנהל מחלקת הרכש בלי שעמד בתנאי הסף שנקבעו למשרה, וכי הוא מכהן בתפקידו תקופה ארוכה מהתקופה שנקבעה בחוזר מ-2011. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי אם לדעתה היא נדרשת למנות מנהל רכש מבין עובדיה ש"קרוב ככל הניתן לעמידה בתנאי הסף", עליה לסכם את הנושא מול משרד הפנים.

בתשובה שמסר מ"מ ב' למשרד מבקר המדינה במאי 2016 הוא ציין כי החל לכהן כמ"מ מנהל הרכש ללא חפיפה מסודרת, וכחודשיים לאחר שמונה ביקש ממנכ"ל העירייה לסיים את תפקידו בטענה שאינו יכול לבצע שני תפקידים במקביל ועבודתו נפגעת.

בתשובה נוספת של העירייה מיולי 2016 (להלן - תשובת העירייה מיולי 2016) נמסר כי בעקבות קבלת טיוטת דוח הביקורת הודיע מ"מ ב' כי אינו מוכן להמשיך בתפקידו כמנהל מחלקת הרכש, ולכן נאלצה העירייה למנות ממלא מקום אחר למנהל הרכש, ובמאי 2016 פרסמה מכרז לאיוש המשרה באופן קבוע.

הועלה כי ביוני 2016 מינתה העירייה מנהלת רכש אשר נבחרה במכרז שנערך במאי אותה שנה.

**ממלא מקום אדמיניסטרטיבי במחלקת הנדסה:** נמצא כי באוגוסט 2015 מינה ראש העירייה ממלא מקום לתפקיד אדמיניסטרטיבי במחלקת הנדסה בעירייה (להלן - מ"מ ג'), ללא אישור ממנהל תחום הטמעה בוועדות מקומיות במינהל התכנון שבמשרד האוצר, האחראי להטמעת הרפורמה בחוק התכנון והבנייה, על כך שמשרה זו קיימת בתקן<sup>16</sup>.

העירייה ומנכ"ל העירייה מסרו בתשובתם כי העירייה זכאית למשרה אדמיניסטרטיבית בתקן על פי מסמך שהכינו נציגי מינהל התכנון ומהנדס העירייה הקודם. הועלה כי המסמך שעליו הסתמכה העירייה ואשר צורף לתשובתה הוא טיוטה שאינה חתומה ולפיכך הוא אינו רשמי.

מנהל תחום הטמעה בוועדות מקומיות במינהל התכנון מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו ממאי 2016 כי התקן שאושר לעירייה לא כלל תפקיד אדמיניסטרטיבי.

16 מינהל התכנון במשרד האוצר אחראי על הקצאת תקן ומימון משרות בוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה כחלק מיישום הרפורמה בחוק התכנון והבנייה.

עליה למנות ממלאי  
מקום במקרים חריגים  
בלבד ולחדול  
משימוש בדרך פעולה  
זו, שכן היא עלולה  
להתפרש כעקיפת  
דיני המכרזים ועקיפת  
דרישות התפקיד  
שנקבעו בקובץ ניתוח  
העיסוקים

משרד מבקר המדינה מעיר לראש העירייה על כי מינה את מ"מ ג' לתפקיד אדמיניסטרטיבי שלא אושר לעירייה במסגרת התקן שנקבע לה בעקבות הרפורמה לחוק התכנון והבנייה. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי אינה יכולה להסתמך על מסמכים שאינם רשמיים לצורך קביעת תקן ואיוש משרות.

עוד העלתה הבדיקה כי במועד סיום הביקורת עסק מ"מ ג' גם בפיקוח על התכנון והבנייה במחלקת ההנדסה, בלי שעמד בתנאי הסף לתפקיד.

העירייה מסרה בתשובה מיולי 2016 כי ניסתה שלוש פעמים למנות מפקח בנייה באמצעות מכרז, אך המועמדים לא עמדו בתנאי הסף או הסירו את מועמדותם נוכח תנאי ההעסקה שהוצעו להם. עקב כך היא הטילה על מ"מ ג' גם עבודות פיקוח, ולדעתה מדובר בדרך פעולה חוקית ומקובלת.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית בית שאן כי עליה לפרסם מכרז לתפקיד מפקח בנייה כמתחייב ולאייש את המשרה במועמד שעומד בתנאי הסף.

**ממלאת מקום מזכירת הוועדה המקומית** - על עניין זה ראו בהמשך.



העירייה ציינה בתשובתה כי בהתאם לתכנית ההבראה היא מנועה מלקלוט עובדים חדשים, גם אם יש צורך אמיתי בכוח אדם. במצב האמור, היא לא יכלה לאייש משרות חיוניות לפעילותה ונאלצה לאייש משרות אחרות במילוי מקום, בעובדים שלא עמדו בתנאי הסף.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית בית שאן כי עליה למנות ממלאי מקום במקרים חריגים בלבד ולחדול משימוש בדרך פעולה זו, שכן היא עלולה להתפרש כעקיפת דיני המכרזים ועקיפת דרישות התפקיד שנקבעו בקובץ ניתוח העיסוקים, ובניגוד לתנאים שנקבעו בחוזר מ-2011. תחת זאת, על העירייה להסדיר עם משרד הפנים את איוש המשרות החיוניות כחלק מתכנית ההבראה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי לא פעל להסדרת הנושא מול העירייה באופן שימנע מינוי עובדים ובעלי תפקידים בעירייה לממלאי מקום בניגוד לקבוע בחוזר מ-2011 וכן לא פעל לקיצור משך זמן כהונתם בתפקיד ככל הניתן.

## הליך הכנת השכר של עובדיה מתבצע בידי חשבת השכר בלבד, באופן ידני, ללא פיקוח ובקרה נאותים

בתשובתו של משרד הפנים צוין כי העירייה קלטה בשיטות מלאי מקום ללא קיום הליך הגון שוויוני ושקוף וללא אישור החשב המלווה, וכי נושא זה יועבר לבדיקת היחידה לחיוב אישי במשרד. עוד מסר משרד הפנים בתשובתו כי הוא לא אישר לעירייה לקלוט כוח אדם, בין אם באמצעות מכרז פומבי ובין אם באמצעות מכרז פנימי. זאת, נוכח הגירעון התקציבי של העירייה ואי-עמידתה ביעדי תכנית ההבראה, בדגש על היבטי כוח האדם והעלויות התקציביות שיושגו על העירייה כתוצאה מכך. לפיכך לא ניתן היה להסדיר, בין היתר, את סוגיית ממלאי המקום.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי עליו לפעול בשיתוף העירייה לאיש משרות של בעלי תפקידים חיוניים בעירייה במסגרת תכנית ההבראה. איש המשרות בעובדים מקצועיים, ובראשן מנהל משאבי אנוש, יתרום משמעותית לשיפור תפקודה של העירייה ולסיכויי הצלחת תכנית ההבראה.

## שכר ונוכחות עובדים

### חוסר בקרה על הליך הכנת השכר

הליך הכנת השכר של עובדי הרשות המקומית הוא הליך רגיש ובעל משמעות כספית, ולפיכך יש לבצעו בזהירות ובדיוק, תוך הפעלת פיקוח ובקרה נאותים.

נמצא כי חשבת השכר בעירייה אחראית לבדה להליך הכנת שכר עובדי העירייה בשלמותו - החל בבדיקת דיווחי שעון הנוכחות וכלה בהנפקת תלושי השכר. עוד נמצא כי קריאת השעונים, בדיקת דוחות הנוכחות וחישוב שעות התקן והשעות הנוספות מבוצעים על ידי חשבת השכר באופן ידני ובלי שקיימת בקרה ראויה על עבודתה. כך למשל, בחודשים דצמבר 2013 עד מאי 2015 אושרו לתשלום דוחות נוכחות של עובדת אגף התיירות ללא חתימה של ממונה כמתחייב (ראו להלן).

עוד נמצא כי מערכת הדיווח על נוכחות העובדים (להלן - מערכת דוחות הנוכחות) אינה מקושרת למערכת האוטומציה שבה מתבצע חישוב השכר (להלן - מערכת השכר), כך שחשבת השכר מזינה את מערכת השכר בנתוני השעות ומרכיבי השכר האחרים באופן ידני. היעדר ממשק ממוחשב בין מערכת דוחות הנוכחות למערכת השכר עשוי להביא לידי טעויות ולשבש את הבקורות החיוניות לנושא רגיש זה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית בית שאן על כי הליך הכנת השכר של עובדיה מתבצע בידי חשבת השכר בלבד, באופן ידני, ללא פיקוח ובקרה נאותים. כדי להבטיח את נאותות חישובי השכר, על העירייה לפעול בהקדם להפרדה בין האחראים להזנת נתוני העובדים לבין האחראים להכנת תלושי המשכורת על סמך אותם הנתונים.

על העירייה ליצור ממשק ממוחשב בין מערכת דוחות הנוכחות ובין מערכת השכר. ממשק זה חיוני כבקרה למניעת טעויות אנוש בהזנת הנתונים.

העירייה מסרה בתשובתה כי היא החליטה, עוד לפני קיום הביקורת, לבצע "שינוי מהותי" במערכות השכר ונוכחות העובדים והתקשרה עם חברה חיצונית להטמעת מערכת חדשה שתטפל בנושא ביתר יעילות.

## אי-החתמת כרטיס נוכחות

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מ-2008<sup>17</sup> נקבע כי עובדי הרשות המקומית, כולל עובדים המועסקים בחוזה משכורת כוללת או בשכר בכירים, חייבים להחתים כרטיס נוכחות פעמיים ביום, בתחילת יום העבודה ובסיומו. עוד נקבע כי "על הרשות לנקוט סנקציות כנגד עובדים הנעדרים מהעבודה בלא אישור ו/או שאינם ממלאים אחר ההנחיות בנוגע לדיווחי הנוכחות".

הועלה כי בעיריית בית שאן יש כמה דרכים אפשריות לדיווח על נוכחות בעבודה: החתמת כרטיס בשעון הנוכחות, החתמה באפליקציה בטלפון הנייד, החתמה בטלפון קווי ודיווח ידני בטופס נוכחות. הדיווח על הנוכחות נעשה בדרך כלל לפי מיקומם של העובדים והחלטת הממונים עליהם. כך למשל, עובדי בניין העירייה ומחלקת איכות הסביבה מחתימים כרטיס בשעון הנוכחות, ואילו עובדי מחלקת החינוך מדווחים באופן ידני.

הועלה כי במרץ 2015 ריעננה העירייה נוהל להחתמת כרטיס נוכחות (להלן - נוהל ההחתמה), ומנכ"ל העירייה הנחה בכתב את מנהלי המחלקות ליידע את העובדים בדבר הנוהל. בהנחיה צוין כי על כל עובד, ללא יוצא מן הכלל, לדווח על תחילת יום עבודה וסיומו באמצעות החתמת כרטיס.

נמצא כי גם לאחר הנחיית המנכ"ל, אחדים מעובדי העירייה לא הקפידו על החתמת כרטיס כמתחייב, ובהם עוזר ראש העירייה, נהג ראש העירייה לשעבר ועובד מחלקת איכות הסביבה. עוד נמצא כי עוזר ראש העירייה ונהג ראש העירייה לשעבר השלימו את דוח הנוכחות באופן ידני והנהג אף דרש שעות נוספות.

העירייה מסרה בתשובתה כי לאחר שריעננה את נוהל ההחתמה במרץ 2015 היא החלה לאכוף, והוסיפה כי כל העובדים ללא יוצא מן הכלל מחתימים כרטיס נוכחות. עוד מסרה העירייה בתשובתה כי המשרות של עוזר ראש העירייה ונהג ראש העירייה הן משרות אמון ובעלי תפקידים אלה מלווים את ראש העירייה באופן הדוק, ולכן טבעי שהם יהיו פטורים מהחתמת כרטיס נוכחות.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעולות מנכ"ל העירייה להסדרת נושא החתמת כרטיסי הנוכחות של עובדי העירייה ואת יוזמתו לרענן את נוהל ההחתמה וליידע את כל העובדים בדבר הנוהל.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית בית שאן כי לאחר שניתנה הנחיית המנכ"ל היא לא פיקחה כראוי על החתמת כרטיסי הנוכחות בידי עובדיה ולא הקפידה על קיום הוראות חוזר מנכ"ל משרד הפנים מ-2008. על מנכ"ל העירייה, כממונה על ענייני כוח האדם, לוודא כי כל העובדים יקיימו את ההנחיה שפרסם ולנקוט הליכים משמעתיים כנגד אלה שאינם מחתימים כרטיס נוכחות.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי בחוזר המנכ"ל מ-2008 הובהר כי החובה להחתים נוכחות חלה על כל סוגי העובדים, לרבות אלו המועסקים על פי שכר כולל או שכר בכירים. לפיכך כל עוד לא נקבע פטור מפורש עבור "תפקידי אמן" בנושא, על העירייה לחייב גם את עוזר ראש העירייה ונהגו בדיווח נוכחות באמצעות כרטיס נוכחות או באפליקציה בטלפון הנייד.

עוזר ראש העירייה מסר בתשובתו ממאי 2016 כי בעקבות הביקורת הוא החל להשתמש באפליקציה בטלפון הנייד להשלמת דיווחי הנוכחות.

## תשלום שכר ללא פיקוח לעובדת העירייה

דוח נוכחות בעבודה שעובד ממלא באופן ידני (להלן - דוח נוכחות ידני) מחייב הקפדה יתרה של הממונים על העובד, מאחר שהליך זה עשוי להביא לידי טעויות ולשבש את הבקורות החיוניות על העובד. עובד המגיש דוח נוכחות ידני צריך להגישו מלא ותקין לממונה עליו, ולפרט בו את שעות עבודתו ואת הסיבות להיעדרותו (אם נעדר), ועל הממונה הישיר לאשר בחתימתו את הדוח.

הועלה כי עובדת העירייה נהגה לדווח על נוכחותה בעבודה באמצעות דוחות ידניים. נמצא כי בחודשים דצמבר 2013 עד מאי 2015 היא הגישה לחשבת השכר את דוח הנוכחות הידני ללא חתימה של ממונה ישיר ולמרות זאת העירייה שילמה את שכרה בחודשים אלה.

הועלה כי במאי 2015 כתב מנהל האגף לניהול ההון האנושי ברשויות המקומיות לראש העירייה כי דוחות הנוכחות של העובדת אינם תקינים מאחר שלא נחתמו על ידי הממונה הישיר עליה, ולפיכך אי-אפשר לשלם לה את שכרה בגין דוחות כאמור.

נמצא כי למרות הנחיית מנהל האגף לניהול ההון האנושי ברשויות המקומיות, הוסיפה העירייה לשלם שכר לעובדת בחודשים מאי-אוגוסט 2015, אף שגם בהם הגישה את דוחות הנוכחות ללא חתימת ממונה ישיר כלשהו<sup>18</sup>. נמצא כי בחודשים יוני עד אוגוסט 2015 אישר ראש העירייה בחתימתו את דוחות הנוכחות בלי שנמצא נימוק לכך.

בתשובתו של גזבר העירייה למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 הוא ציין כי היעדר חתימת ממונה ישיר על דוחות העובדת הובא לידיעתו רק בחודש מאי 2015, ולכן קיזז לעובדת באותו החודש 22 ימי חופשה. עוד הוסיף הגזבר בתשובתו כי בנוגע

אין זה תקין שאישרה  
תשלום שכר לעובדת  
העירייה במשך יותר  
משנה וחצי על פי  
דוחות נוכחות ידניים  
וללא חתימת ממונה  
ישיר על הדוחות

לחודשים יוני-אוגוסט 2015 סבר שאין באפשרותו שלא לשלם לעובדת את שכרה כיוון שדוחותיה נחתמו על ידי ראש העירייה.

בתשובה שמסר ראש העירייה למשרד מבקר המדינה במאי 2016 (להלן - תשובת ראש העירייה) הוא ציין כי החליט לאשר את שכרה של העובדת "באופן חריג ביותר" עקב מצבה הכלכלי הקשה והנזק שעלול היה להיגרם לעירייה מהלנת שכרה. עם זאת הוסיף כי הוא מקבל את הערת המבקר וינקוט להבא משנה זהירות בחתימה על דוחות נוכחות של העובדים.

משרד מבקר המדינה מעיר לראש העירייה על כי אישר בחתימתו את דוחות הנוכחות הידניים של העובדת, חרף העובדה שמנהל האגף לניהול ההון האנושי ברשויות המקומיות הבהיר לו כי תנאי לתשלום שכרה הוא אישור הדוח על ידי ממונה ישיר של העובדת.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית בית שאן כי אין זה תקין שאישרה תשלום שכר לעובדת העירייה במשך יותר משנה וחצי על פי דוחות נוכחות ידניים וללא חתימת ממונה ישיר על הדוחות. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הפנים לבחון את תפקודם של האחראים לכך.

## ניגוד עניינים של ממלאת מקום מזכיר הוועדה המקומית

הדין הישראלי אוסר על עובד ציבור להימצא במצב שבו קיימת אפשרות שיהיה נתון בניגוד עניינים. עובד ציבור המפעיל את סמכותו לגבי נושא מסוים אסור שיהיה לו עניין אחר לגבי נושא זה, אישי או מוסדי, מחשש שישפיע על דרך פעולתו או שיקול דעתו. כאשר מדובר בעניין אישי החשש הוא שעובד הציבור לא יוכל להתעלם מעניינו האישי (או מעניינו של אדם אחר הקרוב אליו), והוא עלול להעדיף את עניינו האישי על פני חובתו לדאוג אך ורק לעניינו של הציבור, שאותו הוא אמור לשרת במסגרת תפקידו (להלן - ניגוד עניינים אישי)<sup>19</sup>. בית המשפט העליון קבע בעבר כי כלל יסוד בשיטתנו המשפטית הוא שאסור לעובד הציבור להימצא במצב בו קיימת אפשרות ממשית של ניגוד עניינים<sup>20</sup>.

בנוהל לבדיקה ומניעת ניגוד עניינים - עובדי הרשויות המקומיות שפורסם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2011 מאפריל 2011 (להלן - החוזר בנושא ניגוד עניינים) נקבע הליך לבחינה ומניעה של ניגוד העניינים בקרב מועמדים שנבחרו למשרות מסוימות ברשות המקומית. בין היתר נקבע כי מנכ"ל העירייה יפנה למועמד שנבחר בכתב וינחה אותו למלא שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים (להלן - השאלון לניגוד

19 מתוך חוות דעת של הוועדה למניעת ניגוד עניינים של נבחרי ציבור ברשויות המקומיות, **עקרונות כלליים בדיני ניגוד עניינים**, אפריל 2007.

20 בג"ץ 531/79 **סיעת הליכוד בעיריית פתח תקווה נ' ראש עיריית פתח תקווה**, פ"ד לד(2) 566 (1980).

עניינים), וכי המועמד לא יחל בעבודתו לפני שימלא את השאלון. עוד נקבע בנוהל כי השאלון הממלא יישלח במלואו ליועץ המשפטי של הרשות, וחלק א' שלו יישלח גם למנהל היחידה שאליה המועמד מיועד להגיע. היועץ המשפטי, בהתייעצות עם מנהל היחידה, יבחן אם קיים חשש לניגוד עניינים. אם הבחינה תעלה כי אכן קיים חשש כאמור, על היועץ המשפטי לבדוק אם ניתן לנטרל חשש זה באמצעות הסדר למניעת ניגוד עניינים, ואם יתברר כי לא ניתן לנטרלו - עליו לפסול את המועמד מלכהן במשרה.

בחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבנייה), נקבע כי לכל מרחב תכנון מקומי תהיה ועדה מקומית לתכנון ולבנייה. על פי סעיף 18 לחוק התכנון והבנייה, במרחב תכנון מקומי הכולל תחום של רשות מקומית אחת בלבד, מועצת הרשות המקומית משמשת בתור הוועדה המקומית. תפקיד הוועדה המקומית להבטיח את קיום הוראות חוק התכנון והבנייה והתקנות על פיו. הוועדה מופקדת על הסדרת פעילויות התכנון, הרישוי, הבנייה והשימוש במבנים ובקרקעות במרחב התכנון של הרשות המקומית. בחוק נקבע כי ראש הרשות המקומית יכהן כיו"ר הוועדה המקומית, מהנדס הרשות יכהן כמהנדס הוועדה, והיועץ המשפטי של הרשות - כיועץ המשפטי של הוועדה. עוד קובע החוק כי "מהנדס הוועדה המקומית יעשה גם כמזכיר הוועדה, ואולם הוועדה המקומית רשאית למנות מזכיר לוועדה והוא יהיה עובד הרשות המקומית".

הועלה כי באוגוסט 2015 מנכ"ל העירייה קלט ממלאת מקום לתפקיד מזכיר הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה (להלן - מ"מ מזכיר הוועדה).

**קליטת מ"מ מזכיר הוועדה שלא כדין:** בקובצי ניתוח העיסוקים, הישן והחדש, לא מוזכר התפקיד של מזכיר ועדה מקומית. התפקיד הדומה ביותר לתפקיד זה במאפייניו ובתחומי הסמכות והאחריות שלו הוא תפקיד "פקיד רישוי בנייה". בקובץ הישן נקבע כי מועמד לתפקיד פקיד רישוי בנייה יהיה בעל תעודת הנדסאי או טכנאי אדריכלות ועליו להציג תעודת גמר מאושרת על ידי מוסד לימודים מוכר.

הועלה כי מנכ"ל העירייה קלט את מ"מ מזכיר הוועדה לאחר שאישר בכתב כי היא עומדת בתנאי הסף לתפקיד פקיד רישוי בנייה. זאת, בלי שקיבל אסמכתה המעידה על השכלתה. רק לאחר כחמישה חודשים, בינואר 2016, שלח המנכ"ל למ"מ מזכיר הוועדה מכתב בדבר המשך העסקתה בעירייה ובו ציין כי לאחר שנודע לו שטרם השלימה את לימודיה ואינה עומדת בתנאי הסף הדרושים לתפקיד, על העירייה לשקול את המשך העסקתה. הועלה כי במרץ 2016 העביר ראש העירייה את מ"מ מזכיר הוועדה לתפקיד במחלקת נכסים בעירייה.

משרד מבקר המדינה העיר למנכ"ל העירייה על כי קלט את מ"מ מזכיר הוועדה ואישר כי היא עומדת בתנאי הסף שנקבעו למשרה, כאשר הדבר לא היה נכון עובדתית. עוד מעיר משרד מבקר המדינה למנכ"ל כי לא מילא את חובתו לוודא כי מ"מ מזכיר הוועדה המציאה את כל האסמכתאות הדרושות להוכיח שהיא עומדת בתנאי הסף, לרבות אלו המעידות על השכלתה.

מנכ"ל העירייה מסר בתשובתו ובתשובה נוספת מיולי 2016 כי טעה בתום לב כאשר אישר, בהסתמך על מסמכים חסרים, שמ"מ מזכיר הוועדה עומדת בתנאי הסף



בביקורת עלה כי מ"מ  
מזכיר הוועדה טיפלה  
בתיקי הבניין של  
אביה ושל בני  
משפחה אחרים  
וביצעה בתיקים אלה  
פעולות בנושאים  
שבתחום אחריותה

למשרה. עוד מסר כי משנודע לו שמ"מ מזכיר הוועדה אינה עומדת בתנאי הסף, הוא זימן אותה לשימוע לפני פיטורין, וכי עבודתה בעירייה הופסקה בסוף מאי 2016.

**ניגוד עניינים של מ"מ מזכיר הוועדה:** הועלה כי מ"מ מזכיר הוועדה היא תושבת בית שאן, בתו של יום מוכר בעיר ואחייניתו של חבר מועצת העירייה. לאור הדברים האלה, החשש לניגוד עניינים של מ"מ מזכיר הוועדה היה צריך להיבדק באופן קפדני.

מנכ"ל העירייה קבע כי בעת קבלה לעבודה על כל עובד למלא שאלון לניגוד עניינים, אולם הבדיקה העלתה כי מ"מ מזכיר הוועדה מילאה את שאלון ניגוד העניינים באופן חלקי, בלי שדיווחה על קשריה המשפחתיים האמורים לעיל. עוד נמצא כי השאלון של העובדת לא הועבר לבדיקתה של היועצת המשפטית, כנדרש בחוזר בנושא ניגוד עניינים.

במאי 2016 מסרה מ"מ מזכיר הוועדה לצוות הביקורת כי בעת קבלתה לעבודה שום גורם בעירייה, לרבות מנכ"ל העירייה והמהנדס, לא הסבירו לה על החשש לניגוד עניינים שבו היא עלולה להימצא במהלך עבודתה ולא הנחו אותה להימנע מהתערבות ומטיפול בתיקי הבניין של בני משפחתה.

מנכ"ל העירייה מסר בתשובתו כי בשל טעות טכנית, השאלון למניעת ניגוד עניינים של מ"מ מזכיר הוועדה לא הועבר ליועצת המשפטית לקבלת הנחיות כמתחייב. עוד הוסיף המנכ"ל בתשובתו כי קיים עם העובדת שלוש שיחות במועדים שונים, שבאחת מהן נכחו מהנדס העירייה ומנהלת לשכת המנכ"ל, ובהן הסביר לה את החשיבות של מניעת מצב של ניגוד עניינים בעבודתה והבהיר כי היא נדרשת שלא לטפל בכל עניין הנוגע לבני משפחתה. עוד מסר המנכ"ל בתשובתו כי לא נקבע שהסדר למניעת ניגוד עניינים חייב להיעשות בכתב וכי ניתן לערוך אותו בעל פה.

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"ל העירייה על כי לא וידא שמ"מ מזכיר הוועדה מילאה את השאלון לניגוד עניינים במלואו ולא העבירו ליועצת המשפטית כמתחייב כדי לנטרל את ניגוד העניינים, ולחלופין לפסול את מועמדותה למשרה. עוד מעיר משרד מבקר המדינה למנכ"ל כי על פי החוזר בנושא ניגוד עניינים, על מועמד לחתום על הסדר למניעת ניגוד עניינים ולפיכך יש לערוך את ההסדר בכתב.

**פעילותה של מ"מ מזכיר הוועדה תוך ניגוד עניינים:** בביקורת עלה כי מ"מ מזכיר הוועדה טיפלה בתיקי הבניין של אביה ושל בני משפחה אחרים וביצעה בתיקים אלה פעולות בנושאים שבתחום אחריותה. להלן הפרטים:

בבדיקת שלושה תיקי בניין של בני משפחתה של מ"מ מזכיר הוועדה עלה כי אביה, דודה ואחותה הגישו לוועדה המקומית באוקטובר 2015 בקשות להיתרים לבניית שלושה בתי מגורים חדשים דו-משפחתיים, ששטח כל אחד מהם 146 מ"ר. עוד עלה כי הוועדה המקומית הנפיקה היתרי בנייה לכל אחד מבני המשפחה בדצמבר אותה השנה.

נמצא כי בתנאים שנכתבו על גבי ההיתרים הושמטו תנאים והוראות מחייבות המופיעים בהיתרי בנייה דרך קבע, למשל הוראות הרשות הארצית לכבאות והצלה

בדבר הרכבת גלאי עשן, מטף וגלגלת; תנאי הג"א (הגנה אזרחית) בדבר חובת הרכבת מסנן אוויר בממ"ד. עוד נמצא כי מ"מ מזכיר הוועדה חישבה את חיובי האגרות וההיטלים בתיקי הבניין האמורים וחתמה עליהם. עוד העלתה הבדיקה כי בתיקים היו חסרים נסח טאבו ותכנית הגשה<sup>21</sup> חתומה בידי ראש העירייה בתפקידו כיו"ר הוועדה המקומית ובידי מהנדס הוועדה כמתחייב.

מהנדס העירייה מסר בתשובתו ממאי 2016 כי משנודע לו על ניגוד העניינים כחודש וחצי לאחר קבלתה של מ"מ מזכיר הוועדה לעבודה, הוא הודיע לה כי היא מצויה במצב של ניגוד עניינים והנחה אותה שלא לטפל בתיקים הנוגעים לבני משפחתה. עוד ציין בתשובתו כי אם היה נודע לו מבעוד מועד שמ"מ מזכיר הוועדה מצויה בניגוד עניינים, הוא היה מונע את קליטתה במחלקת ההנדסה. עוד הוסיף כי עקב אירוע שהתרחש במחלקה בינואר 2016, הוא פנה לראש העירייה ולממלא מקומו וביקש להפסיק את עבודתה של מ"מ מזכיר הוועדה באופן מיידי, "ואכן כך היה".

משרד מבקר המדינה מעיר למהנדס העירייה כי הממצאים מצביעים על כך שלא אכף את הנחיות ואיפשר למ"מ מזכיר הוועדה לפעול בניגוד עניינים אישי בתיקי הבניין של בני משפחתה כמתואר לעיל.

משרד מבקר המדינה העיר לראש העירייה על כי איפשר את המשך העסקתה של מ"מ מזכיר הוועדה במחלקת הנכסים גם לאחר שנודע לו על פעילותה בוועדה המקומית תוך ניגוד עניינים.

ראש העירייה מסר בתשובתו כי עליו להיות מעורב יותר בכל העניינים הנוגעים לקליטת עובדים שעלולים להיות במצב של ניגוד עניינים, וכי בעקבות הביקורת מ"מ מזכיר הוועדה סיימה את עבודתה בעירייה.

## מעמדם של שומרי הסף בעירייה - היועצת המשפטית והמבקר הפנימית

נהוג להגדיר כ"שומרי סף" בעלי תפקידים ברשות המקומית שלצד תפקידם בקידום מטרות הרשות ומימושן, הם נדרשים גם לוודא ולשמור כי פעילותה של הרשות תיעשה בכפוף לכל דין. עם בעלי תפקידים אלה נמנים גם היועץ המשפטי של הרשות המקומית ומבקר הרשות המקומית.

שומרי הסף הם מרכיב חיוני להבטחת פעילותה החוקית והתקינה של הרשות ולמניעת פגיעה בטוהר המידות ותופעות של שחיתות. מכאן החשיבות בשמירה על מעמדם וכן על יכולתם לבצע את עבודתם כנדרש מהם ולהביע את עמדתם ללא חשש וללא משוא פנים ותוך הגנה על שלטון החוק. זאת על אף הקושי הנובע מעצם

21 תכנית הגשה - גרמושקה - תכנית המוגשת לוועדה המקומית לצורך קבלת היתר בנייה על פי תקנה 2 לתקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), התש"ל-1970. היתר הבנייה יונפק רק בצירוף תכנית הגשה חתומה על ידי יו"ר הוועדה המקומית, מהנדס הוועדה וחותרת הוועדה.



ראש העירייה, כיו"ר  
הוועדה המקומית,  
התערב במקרים  
שונים בעבודתה של  
היועצת המשפטית  
כתובעת העירונית,  
ובכך פגע בעצמאותה  
ובאי-תלותה במילוי  
תפקידה כשומרת סף

היותם כפופים מינהלית להנהלת הרשות ולראש הרשות, אשר לו יכולת להשפיע על בחירתם ועל תנאי העסקתם.<sup>22</sup>

משרד מבקר המדינה בחן היבטים בתפקודן של היועצת המשפטית של העירייה ומבקרת העירייה במסגרת עבודתן מול ראש העירייה ובעלי תפקידים בה. להלן הפרטים:

## התערבות ראש העירייה בעבודת היועצת המשפטית

היועץ המשפטי ברשות מקומית הוא גורם חשוב המפקח על תפקודה החוקי של הרשות ועל ניהולה התקין, והוא מייצג את החוק ואת אינטרס הציבור. בחוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי), התשל"ו-1975, נקבע כי רשות מקומית תמנה עורך דין שיהיה יועצה המשפטי. היועץ המשפטי יעניק ייעוץ משפטי למועצת הרשות ולוועדותיה, לראש הרשות ולעובדי הרשות בכל עניין הדרוש למילוי תפקידם.

מערך התביעה ברשות המקומית הוא גורם מרכזי במערך האכיפה של הרשות וחלק מהייעוץ המשפטי שלה.<sup>23</sup> התובעים משמשים נציגי היועץ המשפטי לממשלה, ועליהם לנהל את ההליכים המשפטיים בכפוף להנחיותיו תוך שמירה על עצמאות התביעה. בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה מ-2003 בנוגע לעצמאות התביעה הפלילית (להלן – הנחיית היועם"ש לממשלה)<sup>24</sup> נקבע כי על התביעה הפלילית לפעול באופן עצמאי ללא מעורבות של דרגים פוליטיים. מנכ"ל משרד הפנים ציין בחוזר מ-2007<sup>25</sup> כי התערבות בהליכים פליליים שמנהלים התובעים המקומיים, הפועלים כבאי-כוח היועץ המשפטי לממשלה, היא מעשה חמור והתערבות זו עלולה אף לעלות כדי עבירה פלילית של המתערב.<sup>26</sup>

היועצת המשפטית של העירייה (להלן - היועצת המשפטית) מכהנת בתפקידה משנת 2007, והיא משמשת גם תובעת הרשות המקומית וגם תובעת הוועדה המקומית (להלן - התובעת העירונית).

הביקורת העלתה כי ראש העירייה, כיו"ר הוועדה המקומית, התערב במקרים שונים בעבודתה של היועצת המשפטית כתובעת העירונית, ובכך פגע בעצמאותה ובאי-תלותה במילוי תפקידה כשומרת סף, כמתחייב מהנחיית היועם"ש לממשלה. עוד עלה כי ראש העירייה המשיך בהתערבותו גם לאחר שהיועצת המשפטית הזהירה אותו שאסור לו להתערב בעבודתה. כך למשל התערב ראש העירייה בעבודת היועצת המשפטית באוגוסט 2014, בהליך משפטי בנוגע לבנייה ללא היתר נגד

22 דין וחשבון, הצוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר-המידות בשלטון המקומי, משרד המשפטים, ינואר 2016.

23 בעיריות התובעים העירוניים הם בדרך כלל גם תובעי הוועדות המקומיות.

24 הנחייה מס' 4.1001, מנובמבר 2003.

25 חוזר מס' 1/2007, מפברואר 2007.

26 לעניין זה, ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2011-2012, "מערך התביעה ברשויות המקומיות ובוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה", עמ' 111.

תושב א'; ביולי 2015, בנוגע לבנייה לא חוקית למגורים שביצע תושב ב'; ובדצמבר 2015, בעניין כתב אישום שהגיש כנגד תושב ג' בגין בנייה לא חוקית.

בתשובה שמסרה היועצת המשפטית למשרד מבקר המדינה באפריל 2016 צוין כי המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה התריעה בכתב לפני ראש העיר על התערבותו בהליכים פליליים במסגרת עבודתה של היועצת המשפטית כתובעת עירונית.

משרד מבקר המדינה העיר לראש העירייה על התערבותו בעבודתה של היועצת המשפטית בתפקידה כתובעת העירונית ועל הפגיעה באי-תלותה ובעצמאותה של התביעה העירונית, זאת אף שהיועצת המשפטית התריעה לפניו שהתערבות זו היא בניגוד לחוק.

ראש העירייה מסר בתשובתו כי מיד כשהבהירה לו היועצת המשפטית שהתערבותו מעלה חשש לפגיעה בעצמאותה בענייני אכיפה הבין כי שגה בתום לב. ראש העירייה ציין כי הוא מקבל את עמדת משרד מבקר המדינה, וכי כיום הוא "נמנע לחלוטין מלהתערב או לפנות אליה בעניינים הכרוכים באכיפת חוקי התכנון והבנייה".

לדעת משרד מבקר המדינה, קיימת חובה שעקרונות היסוד לגבי עצמאות התביעה והשוויון לפני החוק יהיו נר לרגלי ראש העירייה, נבחריה ובעלי התפקידים הבכירים בה.

## מבקרת העירייה

בפקודת העיריות נקבע כי כל רשות מקומית תמנה מבקר, נקבעו הוראות להבטחת עצמאותו ואי-תלותו. הבקרה והפיקוח של המבקר על פעולות הרשות הן כלי חשוב לשמירה על תפקודה התקין של הרשות, למניעת בזבז משאבים ולתיקון ליקויים בהליכי העבודה. לפיכך קיימת חשיבות לחיזוק מעמדו של המבקר ברשות, בין היתר בקביעת תקנים ותקציב ללשכת המבקר, בהתערבות מזערית של הנהלת הרשות בעבודתו ובטיפול ראוי בממצאיו ותיקון הליקויים שהתגלו. בפקודת העיריות נקבעו הוראות בכל הנוגע להיקף הביקורת, לגישת מבקר הרשות למסמכים ולמאגרי מידע ולזימונו לשיבות המועצה ולישיבות ועדות העירייה<sup>27</sup>.

מבקרת העירייה מכהנת בתפקידה מיוני 2012. הועלה כי המבקרת פרסמה שלושה דוחות ביקורת לשנים 2012-2014 בנושאים האלה: רווחה ושירותים חברתיים; המרכז הקהילתי בבית שאן ומתקני משחקים בגנים ציבוריים. כמו כן, בטיטות דוח הביקורת

27 ראו מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010**, בפרק "הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות", עמ' 156.

מהאמור לעיל עולה  
תמונה עגומה של  
מערכת יחסים לא  
תקינה בין בעלי  
תפקידים בכירים  
בעירייה לבין  
המבקר הפנימית,  
הפוגעת בעבודת  
הביקורת הפנימית  
בעירייה ובמעמד  
המבקר

לשנת 2015, (שטרם פורסם) היא עסקה בנושאי השוויון המגדרי בעירייה; הדוברות, ההסברה ופרסומי העירייה וכן התחשבות כספית באגף החינוך בעירייה.

המבקר מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2016 ובתשובות נוספות מיוני ומאוגוסט 2016 כי לא זכתה לשיתוף פעולה של בעלי התפקידים בעירייה, וכי הם פגעו ביעילות עבודתה ובהשפעתה: לטענתה היא לא זומנה לשיבות של ועדות חובה של העירייה וכן לשיבות שבהן התקבלו החלטות חשובות ומהותיות, וגם כאשר זומנה לחלק מהן היא נדרשה שלא להביע את עמדתה ונאמר לה כי דבריה לא יירשמו בפרוטוקול. כך למשל לא זומנה למרבית ישיבות ועדת הרכש, לשיבות של ועדת הביטחון ולישיבות הנהלה. המבקר הוסיפה כי במצב הדברים האמור יכולתה להשפיע בזמן אמת על מקבלי ההחלטות ברשות הייתה מוגבלת. המבקר הדגישה כי היא "פעלה ופועלת ללא לאות" להתריע על ליקויים ועל החלטות לא תקינות, אך ציינה כי אין ביכולתה למנוע אותם אלא רק להביע את עמדתה ולהתריע עליהם וכי היא "לא מקבלת החלטות אופרטיביות".

בתשובתה מיוני 2016 מסרה העירייה כי המבקר זוכה לשיתוף פעולה מלא מכל הבחינות ומוזמנת לכל ישיבות ועדות החובה בעירייה. העירייה הוסיפה כי המבקר משתתפת בישיבות אלה כמשקיפה בלבד, אין זה מתפקידה להעיר בזמן אמת על ליקויים, ולפיכך דבריה אינם אמורים להיכתב בפרוטוקול הישיבות. לטענת העירייה, למרות עמדתה זו דבריה של המבקר מקבלים ביטוי בפרוטוקול. עוד ציינה העירייה כי המבקר לא זומנה לישיבת מנהלי מחלקות בעירייה, מכיוון שאין חובה לזמנה לישיבה זו.

מהאמור לעיל עולה תמונה עגומה של מערכת יחסים לא תקינה בין בעלי תפקידים בכירים בעירייה לבין המבקר הפנימית, הפוגעת בעבודת הביקורת הפנימית בעירייה ובמעמד המבקר.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על עיריית בית שאן לשמור על מעמדה של המבקר הפנימית כשומרת סף - האחראית לביקורת הפנימית בעירייה. כמו כן יש לאפשר לה לבצע את תפקידה כראוי ולא לפגוע בעצמאותה ובאי-תלותה המקצועית.

משרד מבקר המדינה מעיר למבקר העירייה על כי לא הצליחה למנוע את הליקויים הרבים שהועלו בדוח זה. על המבקר, מתוקף תפקידה, לגלות מעורבות בהתנהלות העירייה, ובין היתר, לפעול להשתתפותה בכל פעילויות העירייה שתמצא לנכון ולוודא כי היא מוזמנת לישיבות המועצה ולישיבות ועדות העירייה. זאת, בלי שמידת מעורבותה תושפע מהתנהלות בעלי תפקידים בעירייה.

## הניהול הכספי של העירייה

העירייה מספקת לתושביה שירותים כגון שירותי תברואה, שיפור פני העיר, שירותי חינוך ורווחה ופעילויות תרבות ופנאי. תקציב העירייה הוא המסגרת הכלכלית לפעילותה, והוא מבוסס על אומדן של הכנסות והוצאות שצריכות להיות מאוזנות. לעמידה ביעדי התקציב ולניהול כספי תקין ויעיל יש חשיבות רבה להשגת מטרותיה של העירייה והשפעה של ממש על איכות השירות שמקבלים התושבים.

## הכנסות מאזורי תעסוקה

אזור תעסוקה בתחום הרשות המקומית מיועד לפעילותם של מפעלי תעשייה, בתי מלאכה, מוסכים, מסחר ומשרדים ולעסקים המשרתים אותם (להלן ביחד - עסקים או נכסים מניבים לתעשייה ולמסחר). אזור תעסוקה נבנה כחלק מהתכנון המקומי של הרשות המקומית; יש לו חשיבות רבה לצמיחתה ולחזוקה, והוא מקור פרנסה לתושבים וכן מקור הכנסה עצמית (ארנונה) לרשות.

במאמר שפרסם משרד הפנים<sup>28</sup>, שכותרתו "חוסן כלכלי ברשויות המקומיות", נכתב כי היחס בין הארנונה שמשלם תושב בגין שטחים לעסקים ובין הארנונה שמשלם תושב בגין שטחים למגורים הוא "המדד השכיח ביותר ובעל ההסכמה הרחבה ביותר בקרב המרואיינים כמודד יחסי את חוזק הכנסות הרשות. ככל שיחס זה גבוה יותר, הרשות הנמדדת חזקה יותר". ככלל, סך ההוצאות של רשות מקומית לשירותים למ"ר של עסקים נמוך בהרבה מההוצאות למ"ר של מגורים, ואילו תעריפי הארנונה של העסקים גבוהים יותר. לפיכך, ככל שבתחום הרשות המקומית שיעור השטחים שבהם פועלים עסקים גבוה יותר משיעור שטחי המגורים, ההכנסה העצמית לנפש גדלה, ועמה גם יכולתה של הרשות לפעול תוך איוון תקציבי ולספק לתושביה שירותים טובים יותר.

מעיון בדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות לשנת 2014 שפרסם משרד הפנים עולה כי שיעור חיוב הארנונה שלא למגורים מתוך כלל חיובי הארנונה בבית שאן באותה שנה היה 51%, וכי הוא היה נמוך בהשוואה לרשויות מקומיות איתנות ואף בהשוואה לרשויות מקומיות אחרות בתחומי הפריפריה אשר דירוגן הכלכלי-חברתי דומה לבית שאן.

משרד הפנים ציין בתשובתו כי בד בבד עם גיבוש תכניות ההבראה לעירייה, בשנים האחרונות נעשה מאמץ להגדלת הכנסותיה באמצעות ניסיון להקים מפעל של חברת "אינטל" באזור התעשייה המשותף לעירייה עם המועצה האזורית עמק המעיינות - "פארק צבאים", אולם ניסיון זה לא צלח. עוד הוסיף משרד הפנים כי מקורות

28 משרד הפנים - המינהל לשלטון מקומי, אגף בכיר למינהל מוניציפלי, אגף חקר ומידע "חוסן כלכלי ברשויות המקומיות"

(דצמבר) <http://www.moin.gov.il/Subjects/MunicipalResearch/Documents/chosan-calcali.pdf> (2013).



היעדר מקורות  
הכנסה מספקים  
ויציבים מנכסים  
מניבים לתעשייה  
ולמסחר פוגע זה  
שנים במצבה הכספי  
של העירייה  
ובניסיונותיה להגיע  
לאיזון תקציבי

ההכנסה באזור עמק בית שאן מוגבלים ולא ניתן להגדילם באופן משמעותי בשנים הקרובות.

לדעת משרד מבקר המדינה, היעדר מקורות הכנסה מספקים ויציבים מנכסים מניבים לתעשייה ולמסחר פוגע זה שנים במצבה הכספי של העירייה ובניסיונותיה להגיע לאיזון תקציבי. על משרד הפנים לפעול בשיתוף פעולה עם משרדי הממשלה האחרים כדי למצוא פתרון מערכתי לבעיה זו, המגבילה את התפתחותה ושגשוגה של העיר.

## עמידה ביעדי תכניות ההבראה<sup>29</sup>

בפקודת העיריות נקבע כי העירייה תכין תכנית הבראה שנועדה לאזן את תקציבה הרגיל בכל שנה וכן להסדיר את חובות העבר שלה. פקודת העיריות מפרטת את תוכנה של תכנית ההבראה, את יעדיה ואת אבני הדרך להשגתם, הכוללות, בין היתר את צמצום הוצאותיה, הגדלת הכנסותיה על ידי הגדלת שיעורי הגבייה, ניהול יעיל של נכסיה ואף מכירתם, פיטורי עובדים ועריכת שינויים מבניים וארגוניים. תכנית ההבראה טעונה אישור מאת שר הפנים.

עוד נקבע בפקודת העיריות כי שר הפנים רשאי למנות לעירייה חשב מלווה לתקופה שיקבע, לאחר שנתן לראש העירייה הזדמנות להשמיע את טיעוניו ובהתקיים אחד מהתנאים המפורטים בפקודה. למשל, אם לדעת השר תקציב העירייה או ענייניה הכספיים אינם מנוהלים באורח תקין. בפקודה מפורטות סמכויותיו של החשב המלווה והפעולות הדורשות את אישורו, לדוגמה, "התחייבות כספית מטעם העירייה לא תחייב את העירייה אלא אם כן חתם עליה".

על פי הוראות הפקודה, במצב שבו העירייה אינה עומדת ביעדים שנקבעו בתכנית ההבראה שנקבעה לה או אינה פועלת לביצועה של התכנית, רשאי שר הפנים למנות ועדת חקירה, אשר לה הסמכויות והחובות המוקנות למועצה ולראש העירייה.

הועלה כי העירייה אינה מצליחה לאזן את תקציבה - היא נמצאת בגירעון כספי שוטף<sup>30</sup> לאורך שנים, וגירעונה המצטבר<sup>31</sup> גדל משנה לשנה. מצב זה מקשה על התנהלותה הכספית השוטפת של העירייה ועל מתן שירות יעיל לתושביה; העירייה מתקשה לשלם את שכר העובדים במועד ואינה עומדת בתשלום התחייבויותיה לספקים ובפירעון ההלוואות שנטלה.

29 לעניין זה, ראו מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2008**, "תכניות ההבראה ברשויות המקומיות - תכנון ויישום", עמ' 3.

30 גירעון שוטף הוגדר בסעיף 44 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, כ"עודף הוצאות על הכנסות בתקציב השוטף, כפי שהופיע בדוח השנתי המבוקר האחרון של הרשות המקומית".

31 גירעון מצטבר הוגדר בסעיף 44 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, כ"עודף התחייבויות על נכסים כפי שמופיע בדוח השנתי המבוקר האחרון של הרשות המקומית".



העירייה חתמה משנת  
2004 ועד לשנת 2011  
על ארבע תכניות  
הבראה, שלא שיפרו  
את מצבה הכספי  
בתקופה האמורה, וכי  
גירעונה השוטף  
וגירעונה המצטבר אף  
גדלו

בדצמבר 2015 הסתכם הגירעון השוטף של העירייה בכ-10.7 מיליון ש"ח, הגירעון המצטבר הגיע לכ-60.8 מיליון ש"ח לאחר קבלת מענקים להקטנת הגירעון בסך 33 מיליון ש"ח ברבעון האחרון של אותה השנה, ועומס המלוות<sup>32</sup> המשוערך הגיע לכ-45.3 מיליון ש"ח<sup>33</sup>.

עוד עלה כי העירייה חתמה משנת 2004 ועד לשנת 2011 על ארבע תכניות הבראה, שלא שיפרו את מצבה הכספי בתקופה האמורה, וכי גירעונה השוטף וגירעונה המצטבר אף גדלו. עוד עלה כי ארבע תכניות ההבראה ניסו להסדיר בעיקר את ניהול ההוצאות השוטף של העירייה, אך לא הצליחו להסדיר את נושא מרכיבי ההוצאות הקבועים בתקציב, שהם נטל כבד על תזרים המזומנים של העירייה, ואף לא פתרו את בעיית ההכנסות העצמיות שלה.

נוכח כישלונות תכניות ההבראה בעירייה בחן צוות הביקורת את שתי התכניות האחרונות, ועיקרי הממצאים מפורטים להלן.

## אי-עמידה בתכנית ההבראה משנת 2011

בדצמבר 2011 חתמה העירייה על תכנית הבראה (להלן - תכנית ההבראה מ-2011) לאחר שלא עמדה ביעדי התכנית שקדמה לה (משנת 2009), והיה צורך בקביעת יעדים חדשים התואמים את המציאות הכספית שנוצרה. מטרתה של תכנית ההבראה מ-2011 הייתה להביא לאיזון התקציב השוטף החל בשנת 2014.

1. הבדיקה העלתה כי העירייה לא עמדה ביעדי הגירעון השוטף שנקבעו בתכנית ההבראה מ-2011. הגירעון המצטבר ושיעור הגירעון המצטבר מהתקציב המאושר עלו בכל אחת משנות תכנית ההבראה. כך למשל, בשנת 2012 חרגה העירייה מיעד הגירעון השוטף בכ-2.22 מיליון ש"ח והוא הגיע לכ-17.45 מיליון ש"ח; בשנת 2013 הייתה החריגה בכ-13.35 מיליון ש"ח והגירעון הגיע לכ-25.50 מיליון ש"ח; ובשנת 2014 הגיע הגירעון השוטף לכ-27.10 מיליון ש"ח במקום יעד איזון התקציב שנקבע בשנה זו. עוד עלה כי שיעור הגירעון המצטבר מהתקציב המאושר גדל מ-43% בשנת 2012 ל-75% בשנת 2014.

עוד העלתה הבדיקה כי העירייה חרגה בסעיפים תקציביים מהותיים שנקבעו בתכנית ההבראה מ-2011. כך למשל, העירייה חרגה בכ-6.57 מיליון ש"ח בסעיף ההוצאות הכלליות - חריגה של כ-31% מהתקציב המתוכנן לסעיף זה; העירייה חרגה בכ-4.94 מיליון ש"ח בסעיף הוצאות המימון - חריגה של כ-165% מהתקציב המתוכנן לסעיף זה; העירייה לא עמדה ביעד גביית ההכנסות שנקבע בתכנית ההבראה מ-2011 וגבתה כ-1.3 מיליון ש"ח פחות מהיעד שנקבע לה.

העירייה מסרה בתשובתה כי רוב הסעיפים בתכנית ההבראה מ-2011 שבהם חרגה לא היו בשליטתה, למשל הוצאות מימון גבוהות בגין חובות לבנקים, היטל הטמנה ואי-כניסת העירייה לתאגיד מים.

32 יתרת ההלוואות לזמן ארוך שעל כל רשות מקומית להחזיר בשנים הבאות.

33 על פי תמצית מאזן לא מבוקר של העירייה לסוף שנת 2015.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית בית שאן ולגזבר העירייה על כי לא עמדו ביעדי תכנית ההבראה מ-2011 - חרגו משמעותית בסכומי ההוצאות ולא עמדו ביעדי הגבייה אשר להם התחייבו בתכנית. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי אם להערכתה לא הייתה יכולה לעמוד ביעדי התכנית, היה עליה להתריע על כך לפני משרד הפנים בטרם חתמה על התכנית.

**2. נמצא כי משרד הפנים העניק לעירייה חלק מהמענקים שנקבעו בתכנית ההבראה מ-2011 בהתאם לעמידתה בכל יעד מיעדי התכנית. כך קיבלה העירייה בשנת 2013 מענקים בסך כ-9.39 מיליון ש"ח בגין עמידתה בכמה יעדים של תכנית ההבראה, אף שמטרתה העיקרית של התכנית לא הושלמה - איזון התקציב ועמידה ביעד הגירעון שנקבע לעירייה.**

משרד הפנים מסר בתשובתו כי נוכח מצבה הכספי "הקשה מאוד" של העירייה, אי-העברת הכספים במהלך שנות ההבראה והתנייתם בעמידה ביעדים השנתיים שנקבעו היו מביאות את העירייה למצב של חדלות פירעון, עיקול נכסים והפסקת השירות לתושבים.

**3.** עוד העלתה הבדיקה כי בתכנית ההבראה מ-2011 לא ניתן פתרון לבעיות מרכזיות במבנה התקציבי של העירייה. נמצא כי עומס המלוות של העירייה הלך וגדל עם השנים, ועקב כך גדל פירעון המלוות השנתי והוצאות המימון בגין. עוד נמצא כי העירייה נותרה ללא די מקורות הכנסה עקב מיעוט נכסים מניבים לתעשייה ולמסחר.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים על כי בעת הכנת תכנית ההבראה מ-2011 הוא לא הפיק את הלקחים מכישלון של תכניות ההבראה הקודמות. עוד מעיר משרד מבקר המדינה למשרד הפנים כי לא ניסה לפתור את הבעיות במבנה התקציבי של העירייה ואת המציאות של היעדר די מקורות הכנסה לפעילותה. בכך, למעשה, נידונו תכניות ההבראה לכישלון כבר בראשיתן.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי העיסוק הרב בתכניות ההבראה הקודמות אפשר לו ללמוד מאי-הצלחתן ולהפיק לקחים לקראת גיבוש תכנית ההבראה מ-2015.

## תכנית ההבראה החדשה משנת 2015

בספטמבר 2015 חתמה העירייה על תכנית הבראה חדשה (להלן - תכנית ההבראה מ-2015) שגובשה על ידי מנהל המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים ומנהל תחום תקצוב במינהל. תכנית ההבראה מ-2015 נועדה להביא את הרשות לאיזון תקציבי החל משנת 2018 ואילך. לשם כך נקבעו בתכנית 33 אבני דרך שעל העירייה לעמוד

בהן, למשל הסדרת חוזים עם נותני שירותים, מחזור המלוות והעלאת תעריפי הארנונה לכל הנכסים בשיעור של 7% בשנת 2016.

עוד נקבע בתכנית ההבראה מ-2015 כי אם העירייה לא תעמוד באחד או יותר מיעדי התכנית, יזומנו ראש העירייה וחברי המועצה לשימוע לבחינת הפעלת סמכות שר הפנים למנות ועדה למילוי תפקידי המועצה וראש המועצה, בהתאם לתקנות העיריות (כללים למינוי ועדה למילוי תפקידי ראש הרשות המקומית והמועצה), התשס"ד-2004.

הועלה כי בארבעת החודשים הראשונים לתכנית העביר משרד הפנים לעירייה מענקים בסך כ-57.3 מיליון ש"ח, סכום משמעותי ביחס לתקציבה השנתי, לפירעון חובות העירייה לבנקים ולנזשים אחרים ולהקטנת עומס המלוות והוצאות המימון שלה.

## אי-עמידת העירייה ביעדי תכנית ההבראה מ-2015

נמצא כי העירייה לא עמדה ביעדי תכנית ההבראה שנקבעו לה כבר בתחילתה. בעניין זה ציין מנהל המינהל לשלטון מקומי בינואר 2016 כי רק 3 מתוך 17 יעדי התכנית שמועד ביצועם חלף בוצעו כמתחייב, 5 יעדים בוצעו באופן חלקי, 8 לא בוצעו ויעד אחד טרם נבחן. להלן כמה דוגמאות:

**היעדר ספר נכסים:** העירייה התחייבה בתכנית ההבראה להסדיר את ספר הנכסים של הרשות, רישום חנויות בבעלות הרשות וחוזי שכירות. נמצא כי היעד לא בוצע. במועד סיום הביקורת לא היה לעירייה ספר נכסים מעודכן וניהול נכסיה היה לקוי (ראו להלן בפרק על ניהול נכסי העירייה).

**אי-עמידה ביעד השעות הנוספות:** העירייה התחייבה בתכנית ההבראה לצמצם את מספר השעות הנוספות של עובדיה לממוצע של 1,800 שעות נוספות בחודש (לרבות כוננויות, דחס, ימי שישי וכו' ולרבות חינוך ורווחה) (להלן - יעד השעות הנוספות).

נמצא כי העירייה לא עמדה ביעד השעות הנוספות אף לא בחודש אחד מהחודשים שלאחר החתימה על תכנית ההבראה. כך למשל, בספטמבר 2015 היה מספר השעות הנוספות שעבדו העובדים כ-2,600 שעות, ובאוקטובר אותה שנה - כ-2,900 שעות. בחמשת החודשים שלאחר חתימת התכנית - ספטמבר 2015 עד ינואר 2016 - חרגה העירייה מיעד השעות הנוספות ב-4,467 שעות בסך הכול.

העירייה מסרה בתשובתה מיולי 2016 כי הפרשנות ליעד השעות הנוספות הייתה נתונה במחלוקת בינה ובין משרד הפנים - העירייה טענה כי שעות שמשולם עבורן שכר עידוד לא נכללו במכסת השעות הנוספות המותרת.

## אי-עמידה ביעד כבר בתחילת התכנית מעלה ספק לגבי מידת מחויבותה של העירייה לעמוד בהתחייבותיה כלפי משרד הפנים ומעידה על התייחסות לא רצינית לתכנית

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית בית שאן על שחרגה חריגה ניכרת מיעד השעות הנוספות שהתחייבה לעמוד בו בתכנית ההבראה מ-2015. אי-עמידה ביעד כבר בתחילת התכנית מעלה ספק לגבי מידת מחויבותה של העירייה לעמוד בהתחייבותיה כלפי משרד הפנים ומעידה על התייחסות לא רצינית לתכנית. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי על אף המחלוקת בפרשנות יעד השעות הנוספות, עליה לבצע את הנחיות משרד הפנים כמאסדר.

מנהל תחום תקצוב במינהל לשלטון מקומי מסר לצוות הביקורת בינואר 2016 כי קביעת יעד של 1,800 שעות לחודש נעשתה על ידי שקלול השעות הנוספות שבוצעו בפועל בעיריית הדומות לבית שאן במספר התושבים. משרד הפנים מסר בתשובתו כי הוא התחשב גם בהיקף השעות הנוספות בחודשים שקדמו לגיבוש תכנית ההבראה.

יצוין כי למרות האמור לעיל, לא נמצאו אסמכתאות שמשרד הפנים ביצע אומדן מקצועי ליעד השעות הנוספות הנדרש בלי לפגוע בפעילותה של העירייה ובצרכיה. זאת בהסתמך, בין היתר, על מספר השעות הנוספות שבוצעו בעירייה בתקופה שקדמה לתכנית ההבראה מ-2015.

בתשובה נוספת של משרד הפנים מיולי 2016 (להלן - תשובת משרד הפנים מיולי 2016) הוא מסר כי על אף שלא המציא אסמכתאות לחישוב היקף יעד השעות הנוספות המבוקש הוא בחן מול העירייה בחודשים שקדמו לחתימה על תכנית ההבראה מ-2015 את אפשרותה לעמוד בצמצום השעות הנוספות ובהתאם לכך נקבע יעד זה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי היה על משרד הפנים לקבוע את יעד השעות הנוספות בתכנית ההבראה מ-2015 לאחר שעשה בחינה מעמיקה של צורכי העירייה, בשיתוף עמה.

**אי-עמידה בתכנית כוח האדם:** העירייה התחייבה בתכנית ההבראה על "הצגת תכנית מפורטת הכוללת לוחות זמנים לביצוע ולהגעה לתקן של 210 משרות בעירייה (כולל חינוך ורווחה ולא כולל נבחרים ופנסיונרים)" עד לסוף ספטמבר 2015 (להלן - תכנית כוח האדם). עוד התחייבה העירייה לקצץ בכ-25 משרות וליישם את תכנית כוח האדם עד לסוף אותה שנה.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת לא הכינה העירייה תכנית כוח אדם המותאמת לתקן של 210 משרות, כפי שדרש משרד הפנים. עוד נמצא כי לא זו בלבד שהעירייה לא הפחיתה את מספר המשרות, היא אף קלטה עובדים חדשים מאז חתמה על תכנית ההבראה מ-2015 (ראו להלן). הועלה כי בדצמבר 2015 ציין המנכ"ל כי העירייה לא תוכל לעמוד בהתחייבותה ליישם את תכנית כוח האדם, וכי אין בכוונתה להציג תכנית כוח אדם שאינה ישימה.

מנהל המינהל לשלטון מקומי התייחס לנושא אי-העמידה ביעד כוח האדם בינואר 2016 וציין שבחודש דצמבר 2015 שילמה העירייה שכר עבור 246 משרות, וכי תוספת

זו של 36 משרות על המספר שנקבע בתכנית ההבראה עלולה ליצור גירעון משמעותי לעומת יעד תקציב השכר שנקבע לשנת 2016 בהיקף של 2 מיליון ש"ח.

בתשובתה מיולי 2016 מסרה העירייה כי הגישה כמה תכניות כוח אדם במסגרת תכנית ההבראה, אולם רק התכנית האחרונה שהגישה (במאי 2016) אושרה על ידי משרד הפנים.

מתשובת משרד הפנים עולה כי על אף הגמשת יעדי כוח האדם והשעות הנוספות והפיתם ליעד כולל של עמידה בהוצאות שכר וכוח אדם, עד סוף מאי 2016 לא עמדה העירייה גם ביעד זה.

מבירור נוסף שערך משרד מבקר המדינה באוגוסט 2016 עם משרד הפנים הועלה כי המשרד אישר את תכנית כוח האדם של העירייה אך יישומה טרם נבחן.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית בית שאן על שלא הכינה תכנית כוח אדם כפי שהתחייבה בתכנית ההבראה, ולא הפחיתה את מספר המשרות בעירייה. זאת, על אף ניסיונות משרד הפנים לאפשר לה גמישות ביישום היעדים על ידי קביעת יעד כולל של הוצאות שכר. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה על כך שהתחייבה מלכתחילה על יעד שהוא אבן יסוד בתכנית ההבראה של העיר, אף שהודיעה שלא תוכל לעמוד בו.

הועלה כי משרד הפנים קבע את יעד כוח האדם בתכנית ההבראה בלי שבחן באופן יסודי ומעמיק את התאמתו לצורכי העירייה ותוך שמירה על רמת השירותים לתושבים.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים על כי דרש בתכנית ההבראה את צמצום כוח האדם בלי שבחן באופן יסודי את יכולתה של העירייה להפסיק את העסקתם של עובדים ולעמוד ביעד כוח האדם בלי לפגוע במתן השירותים לתושבים, בדומה לרשויות מקומיות אחרות.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי קבע את יעד כוח האדם בתכנית ההבראה בהסתמך על השוואת נתוני כוח האדם של העירייה לנתוני כוח האדם של רשויות מקומיות אחרות שמספר תושביהן הוא 15,000-25,000. בתשובת משרד הפנים מיולי 2016 צוין כי היקף הצמצום בכוח האדם שנדרש מהעירייה אינו חריג, הוא יושם בעבר ברשויות מקומיות נוספות והיה ידוע לה "זמן רב טרם כניסתה לתכנית ההבראה". לפיכך למשרד לא הייתה סיבה להניח כי היעד אינו ריאלי.

## קליטת עובדים ללא אישור החשב המלווה

בפקודת העיריות נקבע כי לא יתמנה אדם לעובד העירייה אלא אם כן אישר החשב המלווה, מראש ובכתב, את העסקתו ואת תנאי העסקתו ואם מונה אדם בלא אישור החשב כאמור - בטל המינוי. בתכנית ההבראה מ-2015 נקבע כי בקשה לקליטת



אי-מתן פתרון לבעיות  
היסוד של העירייה  
ותפקודה הכושל  
לאורך שנים הרעו  
בהתמדה את מצבה  
ואילצו את משרד  
הפנים לגבש, בשיתוף  
עם העירייה, כל פרק  
זמן תכניות הבראה  
חדשות

משרה חדשה תיעשה בכפוף להמצאת מקור תקציבי קבוע באישור החשב המלווה ואישור הממונה על המחוז.

נמצא כי העירייה קלטה עובדים חדשים ללא אישור החשב המלווה והמשיכה לעשות זאת גם לאחר החתימה על תכנית ההבראה מ-2015. כך למשל, בפברואר 2016 קלטה העירייה עובד חדש כנהג ראש העירייה. הועלה כי באותו החודש כתב החשב המלווה לראש העירייה ולמנכ"ל כי חל איסור לקלוט את העובד החדש ללא אישור של החשב מראש ובכתב. בתשובתו הודיע ראש העירייה לחשב כי הנהג החדש החליף את הנהג הקודם, וכי מאחר שמדובר במשרת אמן הרי אין בכונתו לבקש את אישור החשב המלווה למינוי זה. במרץ 2016 נקלטה סייעת באגף החינוך של העירייה באישור המנכ"ל. בתגובה כתב החשב המלווה למנכ"ל כי קליטת העובדת היא בניגוד לדין, אינה מתקצבת ואינה מאושרת.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית בית שאן כי עליה לקלוט עובדים חדשים רק לאחר קבלת אישור החשב המלווה כמתחייב. האישור חל גם על עובדים במשרות אמן שלא הוחרגו לפי הפקודה ולפי תכנית ההבראה מהחובה לקבל את אישור החשב המלווה.

העירייה מסרה בתשובתה כי משרד הפנים אישר את קליטת העובדים בדיעבד, וכי "הליקוי תוקן במלואו".

ראש העירייה מסר בתשובתו כי החליט לבטל את משרת נהג ראש העירייה, ועבודתו הופסקה באפריל 2016. עוד הוסיף כי החל משנת הלימודים התשע"ז (ספטמבר 2016) ייקלטו סייעות רק לאחר אישור החשב המלווה.

משרד הפנים ציין בתשובתו כי חזר ודרש מהעירייה שלא להעסיק עובדים ללא אישור החשב המלווה, מעשה שנחשב "הוצאה שלא כדין", וכי הוא מתכוון לבחון את התנהלות בעלי התפקידים בנושא בהתאם לאמור בפקודה ולנוהל חיוב אישי.



מן האמור לעיל עולה כי תכניות ההבראה שנקבעו בעבר לעיריית בית שאן לא השיגו את יעדיהן, לא היו ישימות ונועדו לכישלון. בין היתר מאחר שלא התמודדו באמת עם הבעיות המרכזיות במבנה תקציבי של העירייה, שהעיקרית בהן - היעדר מקורות הכנסה לטווח הקצר ולטווח הארוך. אי-מתן פתרון לבעיות היסוד של העירייה ותפקודה הכושל לאורך שנים הרעו בהתמדה את מצבה ואילצו את משרד הפנים לגבש, בשיתוף עם העירייה, כל פרק זמן תכניות הבראה חדשות.

יצוין כי משרד הפנים עשה מאמץ מורכב וייחודי בגיבוש תכנית ההבראה מ-2015 על פי מתווה יוצא דופן שבו ניסה לשפר את המצב התקציבי הקשה שבו מצויה העירייה, והעביר לה סכום חריג על מנת לפתור בעיות תזרימיות שליוו אותה לאורך שנים. אולם, על אף האמור לעיל, גם תכנית זו לא צלחה והעירייה לא עמדה ביעדיה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי הגיעה העת לטפל באופן יסודי בהבראת עיריית בית שאן. הבראה אמיתית מחייבת טיפול בגורמי הליבה שבכוחם לשפר את מערך ההכנסות של העירייה וכן מחייבת שיפור באופן תפקודה של העירייה בכל הקשור לניהול כוח האדם שלה ולשימוש בכספים.

## גביית ארנונה

המקור העיקרי להכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות הוא מס הארנונה שהן מטילות על המחזיקים בנכסים בתחומן, לפי ייעוד השימוש בנכסים ומקומם. נוכח המצוקה התקציבית של העירייה, נדרשת ממנה הקפדה יתרה בכל הנוגע לפעולותיה לגביית הארנונה.

הועלה כי גביית הארנונה בעיריית בית שאן מתבצעת באמצעות חברת גבייה על פי הסכם משנת 2009. בשנת 2016, לאחר שהחברה זכתה במכרז למתן שירותי גבייה, חתמה עמה העירייה על הסכם חדש. בלוח שלהלן מוצגים נתונים מהדוחות המבוקרים של הרשות המקומית על היקף חובות הארנונה לעירייה ועל שיעורי הגבייה.

### לוח 1: היקף חובות הארנונה לעירייה ושיעורי הגבייה

| הסעיף                               | 2013  | 2014  |
|-------------------------------------|-------|-------|
| היקף חובות הארנונה (במיליון ש"ח)    | 53.6  | 53.6  |
| שיעור חובות הארנונה מהגירעון המצטבר | 78.7% | 64.2% |
| שיעור הגבייה השוטף                  | 82.7% | 86.6% |
| שיעור הגבייה המשוקלל*               | 36.9% | 38.2% |
| שיעור גביית חובות העבר**            | 17.9% | 16.0% |

\* שיעור הגבייה המשוקלל - סך גביית ארנונה בשנה מסוימת מתוך סך כל חיובי הארנונה (כולל חובות העבר).

\*\* שיעור גביית חובות העבר - סך גביית ארנונה בשנה מסוימת מתוך סך כל חיובי הארנונה שנצברו עד לתחילת אותה השנה.

מהאמור לעיל עולה כי בכל הנוגע לחובות העבר, העירייה אינה פועלת די לגבייתם; שיעור הגבייה מחובות אלה נמוך מאוד, ובשנת 2014 הגיע לכ-16%. עוד עלה כי שיעור הגבייה המשוקלל נמוך במידה ניכרת משיעור הגבייה השוטף, והדבר נובע בעיקר מהיעדר גבייה מספקת של חובות העבר.

העירייה מסרה בתשובתה כי על אף הקושי הרב היא מנסה לגבות את חובות העבר בדרכים שונות, למשל באמצעות בדיקת יכולת ההחזר של החייבים ורישום הערות אזהרה על נכסיהם.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית בית שאן כי עליה לגבות את חובות העבר בארנונה ביתר נמרצות ויעילות, להעלות את אחוזי הגבייה ולהימנע מיצירת חובות חדשים בכל שנה. שיעורי גבייה גבוהים יותר ישפרו את מצבה הכספי של העירייה ואת יכולתה לשפר את השירותים שהיא מספקת לתושביה ויביאו לשוויון בהשתתפות נטל המס על כל התושבים והעסקים.

## חובות מסופקים

מהבחינה החשבונאית חובות מסופקים הם חובות שיש אי-ודאות לגבי אפשרות גבייתם. מאזני הרשויות המקומיות אינם כוללים את השפעת החובות המסופקים עליהם, והנחיות משרד הפנים קובעות כי סכומי החובות המסופקים ייכללו רק בנספח לדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות.

בדוח על הביקורת בשלטון המקומי שפרסם מבקר המדינה בשנת 2014 כבר צוין כי "העובדה שאין ביטוי מלא ומפורט של החובות המסופקים במאזנים המבוקרים של הרשויות המקומיות מובילה להצגה שגויה של מצבן הכספיים<sup>34</sup>".

בהנחיות האגף לביקורת ברשויות המקומיות במשרד הפנים נקבע כי הרשות המקומית תכין אומדן של החובות המסופקים. האומדן ייעשה בחלקו לגבי יתרות חוב פרטניות ובחלקו על פי שיעורים מסוימים מיתרות החוב משנים קודמות.

נמצא כי לאורך שנים העירייה קבעה והציגה בדוחותיה הכספיים סכום קבוע של 25 מיליון ש"ח כ"חובות מסופקים וחובות למחיקה ארנונה", תוך הסבר כי החובות המסופקים והחובות למחיקה נקבעו בהתאם לאומדן שערכה הנהלת הרשות. הבדיקה העלתה כי העירייה קבעה סכום זה באופן שרירותי – היא לא ביצעה אומדן לחובות המסופקים ואף לא נמצאו אמות מידה שלפיהן נקבע הסכום האמור.

העירייה מסרה בתשובתה כי אומדן החובות המסופקים נעשה על ידי מחלקת הגבייה של העירייה, הוטמע בדוחות הכספיים ואושר על ידי רואה החשבון המבקר מטעם משרד הפנים.

34 ראו מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2014**, בפרק "ארנונה ברשויות המקומיות - הטלה, הנחות והסדרת הגבייה", עמ' 3.



נמצא כי העירייה  
נהגה לבצע קיזוזי צד  
ג' בניגוד לקבוע בחזר  
המנכ"ל מ-2007

משרד הפנים מסר בתשובתו כי אי-ביצוע אומדן לחובות מסופקים הוא מהותי אם הצגתו באופן מטעה בדוחות הכספיים עלולה להשפיע על החלטות כלכליות המתקבלות על ידי המשתמשים בדוחות אלה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית בית שאן כי קבעה את סכום החובות המסופקים באופן שרירותי שלא בהתאם להנחיות משרד הפנים, ולא עדכנה אותו לאורך השנים. הצגת סכום שאינו משקף נכונה את החובות המסופקים מעוותת את שיעורי הגבייה, ויש בה משום הטעיה בנוגע למצבה הכספי הכולל של העירייה.

## קיזוזי צד ג' בארנונה בניגוד לדין

רשות מקומית המבצעת קיזוז של חובותיה לספקים ולנותני שירותים מול חובות ארנונה של צדדים שלישיים (להלן - קיזוזי צד ג') מגבירה את החשיפה לטעויות ולא-סדרים בפעילותה הכספית ובהתקשרויותיה עם ספקים.

בחזר מנכ"ל משרד הפנים מ-2007 (להלן - חזר המנכ"ל מ-2007)<sup>35</sup> נקבע כי הרשויות המקומיות רשאיות לבצע קיזוז חובות ארנונה בכפוף לכללים שנקבעו בחזר. כך למשל, קיזוז חובות ספקים ונותני שירותים יתבצע רק כאשר מספר החברה או מספר העוסק המורשה בחובות הארנונה זהה למספר של הספק או נותן השירותים שהעירייה חייבת לו כספים. עוד נקבע בחזר המנכ"ל כי "אין לבצע קיזוזים לטובת צד ג' בשום מקרה, ללא יוצא מן הכלל", וכי ראש רשות וגזבר אשר יבצעו קיזוזים בניגוד לכללים ולהנחיות שפורטו לעיל מסתכנים בהטלת חיוב אישי בגין פעולתם זו.

נמצא כי העירייה נהגה לבצע קיזוזי צד ג' בניגוד לקבוע בחזר המנכ"ל מ-2007. כך למשל ביולי 2014 ביצעה העירייה קיזוז חוב ארנונה של חברה א' בסך 20,150 ש"ח כנגד חלק מהחוב של העירייה לספק א'; בספטמבר 2014 ביצעה העירייה קיזוז חוב ארנונה של חברה ב' בסך 100,000 ש"ח כנגד חלק מהחוב של העירייה לספק ב'; באוקטובר 2014 ביצעה העירייה קיזוז חוב ארנונה של חברה ב' בסך 80,000 ש"ח כנגד חלק מהחוב של העירייה לספק ג'.

לטענת העירייה היא הפסיקה לבצע קיזוזי צד ג' בתחילת שנת 2015. למרות טענה זו נמצא כי העירייה המשיכה לקזז חובות לספקים כנגד חוב ארנונה של בעלי הנכס שבו גרו הספקים. כך למשל, בינואר 2015 ביצעה העירייה קיזוז חוב ארנונה של תושב ד' בסך 1,067 ש"ח כנגד חלק מהחוב של העירייה לספק ד'; בפברואר 2015 ביצעה העירייה קיזוז חוב ארנונה של תושב ה' בסך 8,605 ש"ח כנגד חלק מהחוב של העירייה לספק ה'. בספטמבר 2015 ביצעה העירייה קיזוז חוב ארנונה של תושב ו' בסך 1,897 ש"ח כנגד חלק מהחוב של העירייה לספק ו'.

גזבר העירייה מסר בתשובתו ממאי 2016 כי ביצע קיזוי צד ג' כדי למנוע נזקים לעירייה ולאיוכות החיים של תושביה נוכח מצבה הכלכלי הקשה. מנהלת הגבייה מסרה בתשובתה ממאי 2016 כי החל משנת 2015 כל קיזוי צד ג' שאושרו הם בין הורה לילדו.

משרד מבקר המדינה מעיר לגזבר העירייה ולמנהלת הגבייה על כי אישרו ביצוע קיזוי צד ג' בארנונה, בניגוד להוראות חוזר מנכ"ל משרד הפנים.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי מחוז הצפון של המשרד הנחה את העירייה והחשב המלווה לבטל את כל קיזוי צד ג' שנעשו שלא כדין.

## אי-מחיקת חובות ארנונה ששולמו בהתאם להסדר פשרה

מחיקת חובות ארנונה מתבצעת מתוקף סעיפים 338 ו-339 לפקודת העיריות ובהתאם לנוהל מחיקת חובות לרשות המקומית (להלן - נוהל מחיקת חובות)<sup>36</sup>. בנוהל נקבע כי במקרה של הסדרי פשרה, רשאית הרשות המקומית למחוק כל חוב - הן של יחיד והן של תאגיד - בהתאם לכללים המפורטים בנוהל. בקשה לאישור הסדר הפשרה תועבר לממונה על המחוז, ורק לאחר אישורו יימחק החוב.

נמצא כי במשך שנים ערכה העירייה הסדרי פשרה עם חייבים, גבתה מהם את התשלום שעליו הוסכם בהסדר, אולם לא פעלה למחיקת יתרת חובם בהתאם לנוהל מחיקת חובות. מנגד, העירייה לא נקטה פעולות גבייה כנגד יתרות החוב, על מנת למנוע טענות מצד החייבים על אי-קיום הסדר הפשרה. להלן דוגמאות:

1. חייב א' - הועלה כי ביולי 2004, במסגרת הסדר פשרה עם חייב א', הסכימה העירייה לקבל תשלום בסך 27,792 ש"ח ולמחוק את יתרת החוב, אך היא לא העבירה את הסדר הפשרה לממונה על המחוז לשם מחיקת יתרת החוב כפי שהתחייבה. הועלה כי בספטמבר 2014, כעשר שנים לאחר החתימה על הסדר הפשרה, מחקה העירייה את יתרת החוב של חייב א' לאחר שקיבלה את אישור משרד הפנים כמתחייב.
2. חייב ב' - הועלה כי באוגוסט 2013 נחתם הסדר פשרה בין חייב ב' לבין העירייה, ובו נקבע כי החייב ישלם 10,000 ש"ח בגין חובות ארנונה, מים, ביוב ושילוט משנת 1999 ועד 2003 (להלן - סכום החוב). עוד נקבע בהסדר הפשרה כי לאחר תשלום סכום החוב, תגיש העירייה בקשה לביטול ההליכים כנגד חייב ב' ולסגירת תיקו בהוצאה לפועל. נמצא כי עד מועד סיום הביקורת שילם חייב ב' את סכום החוב בהתאם להסדר הפשרה, אך העירייה לא פעלה למחוק את יתרת החוב כפי שהתחייבה ולא העבירה בקשה למחיקה לממונה על המחוז.


**משרד מבקר המדינה  
מעיר לעיריית בית  
שאן על היעדר  
הטיפול במשך שנים  
במחיקת יתרות חוב  
לחייבים אשר שילמו  
את מלוא סכום החוב  
שנקבע להם בהסדרי  
הפשרה**

העירייה מסרה בתשובתה כי היא העבירה למשרד הפנים כמתחייב את כל הסדרי הפשרה והבקשות לאישורם אך המחוז לא טיפל בבקשות במועד, וזו הסיבה לעיכוב במחיקת יתרות החוב. יצוין כי העירייה לא צירפה אסמכתאות המאמתות את טענותיה, לרבות במקרים שתוארו לעיל.

בתשובתו הנוספת מסר משרד הפנים כי טענת העירייה על היעדר טיפול המשרד במחיקת חובות "נמצאת בבדיקה מול המחוז".

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית בית שאן על היעדר הטיפול במשך שנים במחיקת יתרות חוב לחייבים אשר שילמו את מלוא סכום החוב שנקבע להם בהסדרי הפשרה. על העירייה היה לכבד את הסדרי הפשרה ולפעול למחיקת יתרות החוב באמצעות קבלת אישור הממונה על המחוז בהתאם לנוהל מחיקת חובות; זאת על מנת למנוע עוגמת נפש מהחייבים, לא לסבך את העירייה בתביעות ובהוצאות כספיות מיותרות ולמנוע מצג לא נכון בנתוני הכספיים של העירייה.

## אי-תשלום חוב ארנונה של סגן ראש העירייה

בפקודת העיריות נקבע כי "מי שחייב חוב סופי<sup>37</sup> בשל ארנונה או אספקת מים בעד שישה חודשים, ולא שילם אותו ממועד התשלום של חלקו האחרון של החוב ובמשך תקופה העולה על שנה", פסול מלכהן כחבר מועצה. עוד נקבע בפקודה כי גזבר העירייה ישלח הודעה בכתב לחבר מועצה שלא שילם את חוב הארנונה כאמור לעיל, ובה יצוין כי עליו לשלם את חובו או להסדיר אותו. אם לא הסדיר חבר המועצה את חובו, תיפסק כהונתו בתום 60 יום מהיום שנשלחה אליו ההודעה. על הגזבר להודיע לממונה על המחוז על תחילת ההשעיה ועל הפסקת הכהונה של חבר המועצה. על הממונה לוודא את קיומן של הוראות סעיף זה.

נמצא כי במועד סיום הביקורת נותר לסגן ראש העירייה, המכהן כחבר מועצה משנת 2008, חוב סופי בסך כ-42,000 ש"ח בגין ארנונה, מים וביוב שנוצר בחלק מהשנים, החל בשנת 2004 (להלן בפרק זה - החוב)<sup>38</sup>.

מהאמור לעיל עולה כי נוכח מועדי היווצרות החוב הסופי ועל פי הוראות פקודת העיריות, סגן ראש העירייה היה פסול לכאורה מלכהן כחבר מועצת עיריית בית שאן משנת 2008.

37 "חוב סופי" - חוב שחלף לגביו המועד להגשת השגה, ערר או ערעור, לפי העניין, ואם הוגשו ערעור או תובענה אחרת - לאחר מתן פסק דין חלוט או החלטה סופית שאינה ניתנת לערעור עוד.

38 החוב נוצר בשנים: 2004-2006, 2008 ו-2011-2014.

נמצא כי גזבר העירייה לא שלח לסגן ראש העירייה הודעה כי עליו להסדיר את החוב ולא הודיע לממונה על המחוז על הפסקת כהונתו של סגן ראש העירייה כחבר המועצה.

הועלה כי בפרוטוקול ועדת הנחות מיולי 2014 הומלץ להעביר למחיקה את חובו של סגן ראש העירייה. באותו החודש אישר החשב המלווה בחתימתו את הפרוטוקול, אולם טרם חתם על הטפסים לצורך אישור משרד הפנים.

גזבר העירייה מסר בתשובתו כי לא פעל להפסיק את כהונתו של סגן ראש העירייה כחבר מועצה כי סבר שהחוב לא היה סופי נוכח המשא ומתן המתמשך מול סגן ראש העירייה לתשלום החוב ובשל הבקשה למחיקתו.

משרד מבקר המדינה מעיר לגזבר העירייה על כי לא פעל כבר משנת 2008 כמתחייב מהוראות הפקודה להפסקת כהונתו של סגן ראש העירייה כחבר מועצה. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לגזבר העירייה כי עליו לעקוב אחר הליך מחיקת החוב של סגן ראש העירייה על ידי משרד הפנים, ולחלופין לפעול לגביית החוב בהקדם.

בדוחות המבוקרים שהכין משרד הפנים על העירייה לשנים 2013-2014 צוין כי לסגן ראש העירייה קיים חוב סופי הפוסל אותו מלכהן כחבר מועצה. למרות האמור לעיל, נמצא כי המשרד לא פעל לקיום הוראות הפקודה בנוגע להליך הפסקת כהונתו של סגן ראש העירייה.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הוא רואה חשיבות רבה בהסדרת תשלום של חובות עובדים ונבחרים ברשות המקומית. עוד הוסיף משרד הפנים כי לא ניתן היה לגבות את החוב של סגן ראש העירייה במשך שנים רבות, אך למרות זאת הוחלט שלא לאשר את בקשתו למחיקת החוב משום שקיימת סבירות כי ניתן יהיה לגבותו לאחר מינויו למ"מ ראש העירייה בשכר.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי משנודע לו שסגן ראש המועצה פסול מלכהן כחבר מועצה בשל החוב, היה עליו לוודא את קיום הליך הפסקת כהונתו, על פי הוראות הפקודה בעניין זה.

## ניהול נכסי העירייה

לעירייה אין מידע  
מלא בדבר זכויותיה  
על נכסיה, וכי היא  
אינה מבצעת פיקוח  
ומעקב אחר מצבם,  
אינה דואגת  
לתחזוקתם ואינה  
פועלת למקסום  
התועלת הכלכלית  
מהם

בתחומה של העירייה נכסי מקרקעין שיש לה זכויות עליהם - מבנים מסחריים, מוסדות חינוך, מבנים ציבוריים, גנים ציבוריים, קרקעות ודרכים (להלן - נכסי העירייה). ניהול נכסי העירייה כולל, בין היתר, רישום זכויותיה על המקרקעין, השכרת נכסיה, פיקוח על הנכסים, טיפול בחוזי שכירות והתנהלות מול השוכרים, והקצאת נכסים<sup>39</sup>. ניהול הנכסים בצורה מיטבית עשוי להביא למקסום ההכנסות המופקות מהם, בין אם מהשכרתם ובין אם ממכירתם. על הרשות המקומית לנהל את נכסיה על פי הוראות הדין, לרבות פקודת העיריות, הנחיות משרד הפנים ונהלים פנימיים שהיא קובעת. משרד מבקר המדינה בחן היבטים בניהול נכסי העירייה. להלן הפרטים:

### רשם נכסים וספר נכסים

בפקודת העיריות נקבע כי כל מקרקעין שהם קניינה של עירייה יירשמו בספרים על שם העירייה. בתקנות הרשויות המקומיות (ניהול פנקסי זכויות במקרקעין), התשכ"ז-1967 (להלן - תקנות ניהול זכויות במקרקעין), נקבע כי מועצת הרשות המקומית תסמיק אחד מעובדיה להיות רשם נכסים, ותפקידו יהיה לנהל את פנקס המקרקעין של הרשות המקומית לפי תקנות אלה. עוד נקבע בתקנות כי רשם הנכסים ירשום בפנקס המקרקעין של הרשות (להלן - ספר הנכסים) את זכויותיה על המקרקעין תוך חודש ימים. כאמור, בתכנית ההבראה מ-2015 נקבע כי על העירייה להסדיר את ספר הנכסים שלה ולבצע רישום של החנויות שבבעלותה והסדרה של חוזי השכירות שלהן.

הועלה כי מחלקת ניהול נכסים בעירייה (להלן - מחלקת נכסים) כוללת את מנהל המחלקה בלבד, המכהן בתפקידו מסוף שנת 2011 (להלן - מנהל מחלקת נכסים), וכי הוא כפוף למנכ"ל העירייה. נמצא כי העירייה לא הסמיכה אחד מעובדיה להיות רשם נכסים, כנדרש בתקנות ניהול זכויות במקרקעין.

עוד נמצא כי על אף האמור בפקודת העיריות והתחייבות העירייה על פי תכנית ההבראה מ-2015, לעירייה אין ספר נכסים שבו מפורטות זכויותיה על נכסי המקרקעין שהיא בעלת זכויות עליהם. עוד נמצא כי בשל היעדר הסמכת רשם נכסים ובשל אי-ניהול ספר נכסים, לעירייה אין מידע מלא בדבר זכויותיה על נכסיה, וכי היא אינה מבצעת פיקוח ומעקב אחר מצבם, אינה דואגת לתחזוקתם ואינה פועלת למקסום התועלת הכלכלית מהם.

הועלה כי בשנת 2010 התקשרה העירייה עם חברה לאספקת שירותי מידע גאוגרפיים (להלן - חברה ג') להכנת ספר נכסים, אולם בין העירייה לחברה ג'

39 ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2005, בפרק "עיריית בת ים", עמ' 435; דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015, בפרק "עיריית בת ים" - ממצאי מעקב, עמ' 401.

נתגלעו חילוקי דעות בכל הנוגע לביצוע הפרויקט ולהשלמתו, ובמועד סיום הביקורת העניין נדון בבית המשפט. נמצא כי חברה ג' העבירה לעירייה רשימה של כ-650 נכסים (להלן - רשימת הנכסים) שהיו אמורים להיות בסיס להכנת ספר הנכסים. לטענת העירייה, רשימת הנכסים לא הייתה נכונה, מאחר שרבים מהנכסים ברשימה לא היו בבעלותה או בחזקתה, כך למשל קניון, אכסניה, בנק ומבנה של חברת תקשורת. נוכח חילוקי הדעות, עד מועד סיום הביקורת לא בוצעו התאמות או תיקונים לרשימת הנכסים, ספר הנכסים לא הושלם, והעירייה אינה יודעת כמה נכסים יש בבעלותה ובחזקתה.

בתשובתה ממאי 2016 מסרה חברה ג' כי בנובמבר 2011 הסתיים פרויקט ספר הנכסים והוגש לידי העירייה. עוד מסרה החברה כי חילוקי הדעות בינה לבין העירייה כספיים בלבד וכי העירייה לא טענה כי רשימת הנכסים אינה נכונה.

מנהל מחלקת נכסים מסר בתשובתו ממאי 2016 כי הוא פועל ללא לאות להכנת ספר נכסים, אך הנהלת העיר, לרבות הגזבר והמנכ"ל, לא הקצו משאבים ותקציב מתאים למטרה זו.

העירייה מסרה בתשובתה כי נוכח העובדה שמתקיים הליך משפטי בינה לבין חברה ג' אין באפשרותה להמשיך בהכנת ספר הנכסים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית בית שאן כי במצב האמור, שבו לעירייה אין מידע מלא ומהימן על הנכסים שבבעלותה ובחזקתה, אינו תקין ופוגע בהכנסות העירייה, ועל כן יש לפעול לתקנו לאלתר. קיומו של הליך משפטי בין העירייה לבין חברה ג' אינו צריך למנוע מהעירייה להסדיר את הטיפול בנכסיה.

## הסדרת הבעלות על נכסי העירייה

בחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969 (להלן - חוק המקרקעין), נקבע כי "הבעלות במקרקעין היא הזכות להחזיק במקרקעין, להשתמש בהם ולעשות בהם כל דבר וכל עסקה בכפוף להגבלות לפי דין או לפי הסכם". רשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י)<sup>40</sup> מחכירה<sup>41</sup> קרקעות לרשויות מקומיות המיועדות לשימוש ציבורי. במקרים חריגים הצורך הציבורי מתייתר, ועל העירייה לשנות את ייעוד הקרקע מציבורי למסחרי ולשלם לרמ"י את ההפרש בין שווי המקרקעין בייעוד ציבורי ובין שווי המקרקעין בייעוד מסחרי.

40 לשעבר מינהל מקרקעי ישראל. הרשות החלה את פעילותה ב-1.3.13 מכוח חוק רשות מקרקעי ישראל, תש"ך-1960, שעבר בכנסת באוגוסט 2009.

41 חכירה - מתן זכויות שכירות לתקופה ארוכה במקרקעין המנוהלת על ידי רמ"י. זכויות החכירה מעוגנות בחוזה חכירה בר תוקף בין החוכרים לרמ"י.

עיריית בית שאן לא  
הסדירה את רישום  
הזכויות על נכסיה  
והשכירה חלק  
מנכסים אלה בלי  
שהחזיקה בזכויות  
רשומות על שמה.  
מצב זה יצר קשיים  
בהתנהלות מול  
שוכרים

נמצא כי עיריית בית שאן לא הסדירה את רישום הזכויות על נכסיה והשכירה חלק מנכסים אלה בלי שהחזיקה בזכויות רשומות על שמה (ראו להלן). מצב זה יצר קשיים בהתנהלות מול שוכרים וקשיים בגביית דמי השכירות מהם.

מנהל מחלקת נכסים מסר בתשובתו כי במהלך כהונתו בתפקיד הוא פעל להסדיר את רישום הזכויות על נכסי העירייה, וכי הוא ממשיך לפעול מול רמ"י לעריכת הסכמי שכירה עם העירייה בנוגע לנכסים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולמנהל מחלקת נכסים על כי בפועל רישום הזכויות על נכסי העירייה לא הוסדר, דבר המעמיד בספק את אפשרותה החוקית של העירייה לעשות שימוש בנכסים. על העירייה לפעול בנחרצות להסדיר את רישום הזכויות על נכסיה.

## השכרת נכסים

בפקודת העיריות נקבע כי עירייה רשאית להשכיר מקרקעין, אולם השכרתם לתקופה העולה על חמש שנים טעונה החלטה ואישור של המועצה ברוב חבריה וכן אישור של שר הפנים או מי שהוא הסמיך לכך. עוד נקבע בפקודה כי עירייה לא תתקשר בחוזה להעברת מקרקעין או טובין או לביצוע עבודה אלא על פי מכרז פומבי. בית המשפט העליון קבע כי "הדין מסמיך את העירייה לעשות פעולות שונות בקרקע שבבעלותה. בין היתר, מוסמכת העירייה למכור קרקע, להשכירה ולהרשות שימוש בה... אלא שלפני התקשרות בחוזה להעברת מקרקעין, מחובתה של העירייה לערוך מכרז"<sup>42</sup>.

מכאן שעל רשות מקומית לקבוע מדיניות לניהול נכסיה, ובמסגרתה עליה לבצע בדיקות כלכליות ביחס לכדאיות ההשכרה של נכסים, לקבוע אמות מידה ותנאים להשכרה, ולקיים הליך תחרותי בהתאם לתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987 (להלן - תקנות המכרזים). כמו כן, עליה לקבוע נוהל עבודה שיעסוק בנכסים המושכרים ויכלול תכנית לביקורים בהם בתדירות ראויה, שתאפשר פיקוח ואכיפה יעילים. כן ראוי שנוהל כאמור יכלול הנחיות בדבר ביקורת בנכס בתום תקופת השכירות, בדיקת מצב הנכס והגשת דוח על מצבו.

בחוק המקרקעין נקבע כי התחייבות לעשות עסקה במקרקעין טעונה מסמך בכתב. על מנת להבטיח שהשוכרים יקיימו את תנאי השכירות בנכסים, על התנאים להיכלל בחוזה כתוב בינם לבין העירייה (להלן - חוזה שכירות). קיומו של חוזה שכירות מאפשר לעירייה לשמור על זכויותיה על הנכס ולהפיק ממנו הכנסות וכן מחייב את השוכרים לספק ביטחונות מתאימים לתשלום דמי השכירות, לדאוג לתחזוקת הנכס, לבטח את הנכס ולהגביל את השימוש בו בהתאם לייעודו ולחוזה השכירות, לרבות הגבלת שכירות משנה.

42 בג"ץ 3638/99 בלומנטל נ' עיריית רחובות, פ"ד נד (4) 220 (2000).

מנתוני מחלקת הגבייה בעירייה עלה כי עד מועד סיום הביקורת היא החזיקה ב-24 נכסים המיועדים להשכרה, ובהם 16 חנויות במרכז מסחרי הסמוך לבניין העירייה (ראו להלן), חנויות ביתר חלקי העיר ואולם אירועים. דמי השכירות השנתיים שקיבלה העירייה עבור הנכסים האלה בשנת 2015 היו כ-451,000 ש"ח.

הביקורת העלתה כי לעירייה אין קריטריונים להשכרת נכסים שבבעלותה או בחזקתה, והיא לא קבעה נהלים לפיקוח ובקרה על השימוש בהם. עוד עלה כי העירייה לא ערכה שומות לקביעת שווי הנכסים ולא בחנה את החלופות הכלכליות העומדות לרשותה כדי להשיא את רווחיה מנכסים אלה. במועד סיום הביקורת היה סך חובות השוכרים של נכסי העירייה בגין ארנונה ודמי שכירות 5.55 מיליון ש"ח.

בבדיקה של חמישה נכסים שהשכירה העירייה נמצא כי היא לא חתמה על חוזה שכירות עם שוכרים של כמה מנכסים אלה, ועם יתר השוכרים היא חתמה על חוזה שכירות לפני זמן רב ותוקפם פג; לא קיימה פיקוח ומעקב סדורים אחר מצבם של הנכסים, לא תחזקה אותם באופן שוטף, ולא דאגה לכך שהנכסים שהושכרו על ידה יבטחו; ולא פעלה נגד שוכרים שלא שילמו דמי שכירות וארנונה כמתחייב ונגד שוכרים שביצעו פעולות לא חוקיות בנכס. להלן דוגמאות:

**מרכז מסחרי:** בעיר מרכז מסחרי שנבנה על ידי חברה משכנת<sup>43</sup>. המרכז המסחרי נמצא בבעלות רשות הפיתוח<sup>44</sup> ויש בו כ-90 חנויות, 16 מהן הושכרו על ידי העירייה. נמצא כי לעירייה אין הסכם עם רשות הפיתוח או עם החברה המשכנת, ולפיכך זכויותיה על החנויות במרכז המסחרי לא הוסדרו. עוד נמצא כי לא קיימים חוזה שכירות מעודכנים בין העירייה לשוכרים וכי היא מתקשה בגביית החובות. לפי נתוני מחלקת הגבייה בעירייה, בסוף שנת 2015 חלק מהשוכרים היו חייבים לעירייה סכום כולל של כ-2.73 מיליון ש"ח עבור דמי שכירות וארנונה.

יוצא אפוא כי העירייה נוהגת מנהג בעלים בחנויות במרכז המסחרי, משכירה אותן וגובה דמי שכירות עבורם בלי שזכויותיה עליהן מוסדרות כנדרש על פי דין.

העירייה מסרה בתשובתה כי הבעייתיות בהסדרת רישום הבעלות על המרכז המסחרי קיימת עשרות שנים ואין בידיה מסמכים המאפשרים את רישום הזכויות על שמה ברמ"י או בלשכת רישום המקרקעין. עוד הוסיפה כי היא "מתכננת להתחיל בקרוב בטיפול בנושא".

43 חברת בנייה שקיבלה זכות ממשד הבינוי והשיכון לנהל את הרישום במקרקעין במסגרת פרויקט בנייה חדש.

44 תאגיד ציבורי שהוקם מכוח חוק רשות הפיתוח (העברת נכסים), התש"י-1950.


**משרד מבקר המדינה**  
**רואה בחומרה את**  
**טענתה של העירייה**  
**ולפיה היא מנהלת**  
**חיובי ארנונה ודמי**  
**שכירות שאינם**  
**משקפים את**  
**המציאות; העירייה**  
**נקטה הליכי גבייה**  
**כנגד שוכר א' על**  
**סמך החיובים**  
**האמורים**

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לעיריית בית שאן על שלא פעלה במשך השנים להסדרת רישום הבעלות על החנויות במרכז המסחרי. על העירייה לפעול בדחיפות להסדרת הרישום, וזאת בין היתר כדי שתוכל למצות את פעולות הגבייה כנגד השוכרים שאינם משלמים דמי שכירות וארנונה לעירייה.

**מסעדה במגדל המים בבית שאן:** העירייה השכירה לשוכר א' מבנה של מגדל מים שבבעלותה (להלן - המבנה) לצורך הפעלת מסעדה. הועלה כי המסעדה אינה פעילה כבר שנים רבות, ובמועד סיום הביקורת היה המבנה נטוש.

לא נמצא חוזה שכירות על המבנה בין העירייה לשוכר א'. על פי נתוני מחלקת הגבייה, בסוף שנת 2015 היה השוכר חייב לעירייה 2.52 מיליון ש"ח בגין דמי שכירות וארנונה על המבנה. נמצא כי העירייה לא הצליחה לגבות את החוב של שוכר א' אף שהטילה עיקולים על חשבונות הבנק שלו, לא פעלה להחזרת הנכס לחזקתה ולא פעלה לתחזוקתו של המבנה על מנת שלא יהפוך למסוכן.

משרד מבקר המדינה העיר בחומרה לעיריית בית שאן על כי לא חתמה על חוזה שכירות עם שוכר א' להשכרת המבנה. עוד העיר משרד מבקר המדינה לעירייה ולמנהל הנכסים כי עליהם לפעול באמצעים משפטיים להחזרת המבנה לחזקת העירייה על מנת שיוכל לשמש נכס מניב ולא יהווה מפגע ומקור סכנה. על העירייה לפעול בנחרצות לגביית החוב של שוכר א' לאלתר.

העירייה מסרה בתשובתה כי המבנה נטוש זה שנים רבות, וכי "רוב החיובים ברישומי מחלקת הארנונה הינם מלאכותיים בלבד ואינם קשורים למציאות". עוד ציינה העירייה כי מדובר במבנה מסוכן המיועד להריסה או לשיקום לאחר ביצוע חלוקה מחדש של השטח (פרצלציה).

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את טענתה של העירייה ולפיה היא מנהלת חיובי ארנונה ודמי שכירות שאינם משקפים את המציאות; לא זו אף זו - העירייה נקטה הליכי גבייה כנגד שוכר א' על סמך החיובים האמורים.

תמונה 1: מבנה מגדל המים הנטוש



צולם על ידי צוות הביקורת בינואר 2016

**חנות למכירת בעלי חיים:** הועלה כי בתוך שטח מתחם חינוך בעיר מפעיל שוכר ב' חנות למכירת בעלי חיים (להלן - החנות) בהתאם לחוזה שכירות עם העירייה משנת 2012, שתוקפו עד יולי 2017.

בביקורת עלה כי לעירייה אין חוזה לחכירת מתחם החינוך מרמ"י; החנות פועלת בשטחו של מתחם החינוך ללא רישיון עסק; ולפי נתוני מחלקת הגבייה, בסוף שנת 2015 היה השוכר חייב לעירייה דמי שכירות על החנות בסך 62,000 ש"ח.



משרד מבקר המדינה  
מעיר בחומרה  
לעיריית בית שאן על  
שאיפשרה להפעיל  
נכס מסחרי בשטח  
מתחם חינוך בניגוד  
לייעודו הציבורי  
והכשירה שלא כדין  
את פעילות שוכר ב'  
בחנות במקום לפעול  
לפנותו

העירייה מסרה בתשובתה ממאי 2016 כי השוכר "משלם שכירות וארנונה כדין", וכי היא תפרסם בתקופה הקרובה מכרז להפעלת החנות מחדש. למשרד מבקר המדינה התברר כי בניגוד לאמור בתשובת העירייה השוכר שילם את חובו באותו החודש, רק לאחר הוצאת טיטת דוח הביקורת.

היועצת המשפטית של העירייה מסרה בתשובה נוספת ממאי 2016 כי יחידת הייעוץ המשפטי של העירייה התבקשה להסדיר משפטית מצב שבו החנות כבר פעלה, ועל כן חתמה העירייה על חוזה שכירות עם שוכר ב', וכי הסדרה זו הייתה עדיפה על פינוי של שוכר ב' "דבר שהיה לוקח זמן ומשאבים רבים". היא הוסיפה כי עם תום תקופת החוזה היא תמליץ שלא לחדשו ולפנות את שוכר ב'.

בתשובה שמסרה רמ"י למשרד מבקר המדינה ביוני 2016 (להלן - תשובת רמ"י) היא ציינה כי תפעל בהתאם לנהליה - תבצע בדיקה בשטח, ובהתאם לממצאים תחליט על נקיטת הליכים משפטיים ככל שיידרש.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לעיריית בית שאן על שאיפשרה להפעיל נכס מסחרי בשטח מתחם חינוך בניגוד לייעודו הציבורי והכשירה שלא כדין את פעילות שוכר ב' בחנות במקום לפעול לפנותו. זאת אף שאין לה זכויות רשומות על המתחם, ואף שאין לחנות רישיון עסק כחוק.

על העירייה לדאוג לאלתר כי כל פעילות שתבוצע בנכס תהיה חוקית, ואל לה לפרסם מכרז להפעלת החנות עד להסדרת זכויותיה על מתחם החינוך ושינוי ייעוד הקרקע שעליה נמצאת החנות למסחר.

**אולם אירועים:** האולם פעיל משנת 1986 (להלן - הנכס) ומושכר לשוכר ג'. נמצא כי העירייה לא הסדירה את זכויותיה על הנכס מול רמ"י.

בחקק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968, נקבע כי שר הפנים רשאי לקבוע עסקים טעוני רישוי ולהגדירם ככאלה, בין היתר כדי להבטיח את קיום הדינים הנוגעים לתכנון ולבנייה.

נמצא כי חוזה השכירות בין שוכר ג' לעירייה קיים רק משנת 1994, ובו נכתב, בין היתר, כי לא ייעשו כל שינוי או בנייה בנכס ללא הסכמתה של העירייה. עוד נמצא כי בוצעו בנכס עבירות בנייה רבות, כגון בניית משרדים ומחסנים ללא היתר ותוך פלישה למגרש סמוך. עוד נמצא כי למרות עבירות הבנייה האמורות, ב-2016 המליץ מהנדס העירייה מתוקף תפקידו להנפיק לשוכר ג' רישיון עסק זמני לשנה, וציין כי במקום יש עבירות בנייה רבות ובשל כך מתנהל תיק חקירה.

שוכר ג' מסר בתשובתו ממאי 2016 כי מעולם לא ביצע עבירות בנייה בנכס, וכי קיבל אותו במצב התכנוני הקיים.

רמ"י ציינה בתשובתה כי האולם נבנה על קרקע המיועדת למבנה ציבור, וכי "ניסיונות להסדרה כולל הנחיות לעירייה כיצד עליה לפעול בעניין טרם נענו".

מהנדס העירייה מסר בתשובתו כי מאז הונפק רישיון עסק לשנה לשוכר על פי המלצתו, החל השוכר להסדיר את הבנייה הבלתי חוקית שביצע.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית בית שאן על שלא פעלה להסדרת רישום זכויות העירייה על הנכס ועל כי לא מנעה בנייה בלתי חוקית בו.

משרד מבקר המדינה מעיר למהנדס העירייה על שהמליץ להנפיק רישיון עסק לשוכר ג', שכן רישיון זה איפשר לשוכר להמשיך ולהפעיל את אולם האירועים למרות עבירות הבנייה הרבות שביצע בנכס.

**מתחם חנויות על כביש 90:** המתחם כולל מסעדה, קיוסק ובית עסק לשטיפת מכוניות (להלן - מתחם החנויות או המתחם). העירייה השכירה את המתחם לשוכר ד'. הועלה כי לעירייה אין הסכם חכירה עם רמ"י המסדיר את זכויותיה על המתחם. עוד עלה כי לעירייה אין חוזה שכירות עם שוכר ד'.

נמצא כי דמי השכירות החודשיים ששילם שוכר ד' לעירייה עבור מתחם החנויות היו בסך 1,545 ש"ח, ואילו הוא השכיר אותו בשכירות משנה לשלושה שוכרים בדמי שכירות חודשיים של 9,690 ש"ח בסך הכול. יוצא אפוא שהעירייה גבתה דמי שכירות נמוכים מאוד בעד המתחם, שלא שיקפו דמי שכירות ראויים, ובלי שעשתה שמאות מעודכנת למתחם, וכך יצאה קופתה נפסדת.

רמ"י מסרה בתשובתה כי היא פועלת לביצוע סקר על כל השימושים במתחם, והיא תפעל בהתאם לממצאיו.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית בית שאן כי זכות השכירות על מתחם החנויות הועברה לשוכר ד' ללא אישורה ובלי שנחתם עמו חוזה שכירות כנדרש, ולא מנעה ממנו להשכיר את המתחם בשכירות משנה. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי לא ביצעה בדיקת כדאיות כלכלית לנכסים במתחם ולא דאגה לקביעת שומות עדכניות על מנת למקסם את הכנסות העירייה מהמתחם. כתוצאה מהתנהלות העירייה במקרה האמור נגרם לה אובדן הכנסות.



מנהל מחלקת נכסים ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 כי העירייה לא קבעה מדיניות ולא הכינה נהלים בנוגע להשכרת נכסיה, ואין לה משאבים לביצוע שיפורים ושיפוצים בהם. עוד הוסיף כי העירייה לא חידשה משנות ה-90 של המאה העשרים חוזה שכירות שחתמה עם שוכרים של נכסים מסחריים.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לעיריית בית שאן כי עליה להסדיר לאלתר את זכויותיה על הנכסים שבחזקתה ובשימושה. כמו כן עליה לקבוע מדיניות לניהול נכסיה המושכרים, ובין היתר לבצע בדיקה כלכלית ולקבוע אמות מידה להשכרתם. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה ולמנהל מחלקת נכסים כי עליהם לקבוע נוהל לפיקוח ובקרה על הנכסים. נוסף על כך עליהם לפעול לאלתר לגביית דמי השכירות ותשלומי החובה מהשוכרים, ולחלופין להגיש תביעות כנגדם לגביית התשלומים המגיעים לעירייה בהקדם במטרה להעשיר את קופתה הגירעונית. על העירייה אף לפעול להשבתם לחזקתה של נכסים שנעשה בהם שימוש בניגוד לחוק או בניגוד להסכם השכירות.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי נוכח טיזוט דוח הביקורת הוא הנחה את העירייה במאי 2016 להפסיק את ההתקשרויות עם שוכרים שאין להם חוזים ולקיים את כללי ההתקשרות הנוגעים להשכרת נכסים ולעשייה במקרקעין כמתחייב.

## הקצאת נכסי העירייה

בתקנות המכרזים נקבע כי העירייה רשאית להתקשר בחוזה ללא מכרז אם המקרקעין מועברים ל"מוסד ציבורי למטרות חינוך, תרבות, מדע, דת, צדקה, סעד, בריאות או ספורט והם מיועדים לאחת מהמטרות האמורות" (להלן - מטרות ההקצאה).

נוהל הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית (להלן - נוהל ההקצאות)<sup>45</sup> נועד להסדיר הקצאת קרקע או מבנה בפטור ממכרז ללא תמורה (או בתמורה סמלית) מאת רשויות מקומיות לגופים הפועלים בתחומן למטרות ההקצאה. תכליתו של הנוהל היא לשמור על טוהר המידות, מינהל תקין, שוויון ושקיפות.

נוהל ההקצאות קובע בין השאר כי הרשות המקומית נדרשת להכין פרוגרמה (תכנית אב) לשטחי ציבור; לאשר תבחינים להקצאת קרקעות בתחום שיפוט (להלן - תבחינים); לנהל ספר הקצאות שיהיה פתוח לציבור ובו ירוכז המידע להקצאות הקרקע באותה הרשות; ולמנות ועדה מיוחדת שתדון בבקשות להקצאת קרקע (להלן - ועדת ההקצאות). עוד נקבע בנוהל ההקצאות כי ועדת ההקצאות תגבש תבחינים שוויוניים וענייניים להקצאת הקרקעות, ובהם ייקבע, בין היתר, כי הקרקע לא תוקצה לשימוש שאינו עולה בקנה אחד עם ייעוד הקרקע שנקבע בתכניות המפורטות החלות על אותה קרקע (תב"ע); לא תיעשה בקרקע פעילות שונה מהפעילות שעבורה היא הוקצתה; ולא תיעשה בקרקע פעילות עסקית או מסחרית למטרות רווח.

45 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2001, ספטמבר 2001. לנוהל פורסמו ארבעה תיקונים והבהרות: 4/2007 - 7/2005, 7/2004, 06/2002.



העירייה העניקה זכות  
שימוש בנכסיה  
לצדדים שלישיים ללא  
הליך הקצאה כנדרש  
בנוהל. העירייה אינה  
מבצעת פיקוח ובקרה  
על נכסי העירייה  
האלה, על מנת לוודא  
כי הם משמשים  
למטרה שלה הוקצו

עוד נקבע כי על מועצת הרשות המקומית לדון בהמלצת ועדת ההקצאות בנוגע לכל בקשה להקצאת קרקע, ולהחליט אם לאשר את הבקשה. לאחר האישור, הרשות תערך הסכם עם הגוף אשר לו יוקצה הנכס, וההסכם יהיה טעון אישור שר הפנים.

מדוח הביקורת המפורט של משרד הפנים לשנת 2013 עלה כי העירייה הקצתה 12 מבני ציבור, 13 גני ילדים וכמה בתי כנסת לצדדים שלישיים לטובת פעילות ציבורית ללא הליך הקצאה מסודר. הבדיקה העלתה כי רק בשנת 2014 הכינה העירייה פרוגרמה לשטחי ציבור ואישרה תבחינים להקצאת קרקעות ומבנים. עוד העלתה הבדיקה כי ועדת ההקצאות של העירייה התכנסה לראשונה רק בפברואר 2015, ועד מועד סיום הביקורת לא הושלם שום הליך הקצאה שבו החלה הוועדה.

נמצא כי העירייה העניקה זכות שימוש בנכסיה לצדדים שלישיים ללא הליך הקצאה כנדרש בנוהל. עוד נמצא כי העירייה אינה מבצעת פיקוח ובקרה על נכסי העירייה האלה, על מנת לוודא כי הם משמשים למטרה שלה הוקצו, וכי בחלק מהם השימוש לא היה לטובת הציבור כמתחייב. להלן שתי דוגמאות:

**מתחם בית הספר:** בשנת 1988 חתמה העירייה על הסכם חכירה עם רמ"י להחכרת מתחם שבו שכן בית ספר (להלן - מתחם ביה"ס) למשך 49 שנה החל משנת 1986. בהסכם נקבע כי המטרה להחכרת המתחם היא לשמש בית ספר.

הועלה כי בדצמבר 2013, לאחר הבחירות לעירייה, נחתם הסכם קואליציוני בין סיעתו של ראש העירייה לבין סיעת "חנוך לנער" בראשות סגן ראש העירייה (להלן - ההסכם הקואליציוני). בהסכם הוחלט כי סגן ראש העירייה יהיה אחראי לתיק התרבות התורנית והרווחה, וכי העירייה תפעל להקצאת מתחם ביה"ס לטובת הפעילות החינוכית-חברתית של תחום התרבות התורנית (להלן - פעילות התרבות התורנית). עוד נקבע כי תהליך הקצאת מתחם ביה"ס יחל מיד עם המעבר של בית הספר למשכנו החדש בקריית רבין.

נמצא כי בתחילת שנת 2015 נתנה העירייה זכות שימוש במתחם ביה"ס למתנ"ס בית שאן (להלן - המתנ"ס) לצורך קיום פעילות תרבות תורנית. עוד נמצא כי מתן זכות השימוש היה בניגוד למטרת החכירה ובלי שהמתחם עבר הליך הקצאה כמתחייב - לא הוגשה בקשה להקצאה, לא נבדקה עמידה בתבחינים, והנושא לא נידון בוועדת ההקצאות.

משרד מבקר המדינה מעיר לראש העירייה כי בכל הקשור להענקת זכות השימוש במתחם ביה"ס, היה על העירייה לפעול על פי נוהל ההקצאות. על העירייה להסדיר מול רמ"י את מטרת חכירת מתחם ביה"ס לפעילות התרבות התורנית ולבצע הליך הקצאה של המתחם כנדרש על פי נוהל ההקצאות.

רמ"י מסרה בתשובתה כי "לאחרונה" הגישה העירייה בקשה להוספת שימוש במתחם ביה"ס מעבר למותר בחוזה החכירה, והבקשה נמצאת בבדיקה.

**מרכז למען הילד:** העירייה משתמשת במבנה בבעלות המדינה שהוחכר לסוכנות היהודית לצורך הפעלת "המרכז למען הילד". מרכז זה נותן שירותים ציבוריים לילדים, להוריהם ולצוותים החינוכיים בבית שאן.

הועלה כי לעירייה אין הסכם עם הסוכנות היהודית לצורך הסדרת הפעילות במבנה. עוד הועלה כי באחת הכיתות במבנה (להלן - הכיתה) מתבצעת פעילות פרטית בתשלום של גורם אחר למטרת רווח (להלן - המפעילה). במסגרת הפעילות מתקיימים חוגים, הרצאות, סדנאות והשתלמויות. נמצא כי המפעילה מחזיקה בכיתה ומשתמשת בה לפעילות האמורה, בלי שהעירייה הקצתה לה אותה כנדרש על פי נוהל הקצאות.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית בית שאן כי העניקה למפעילה את זכות השימוש בנכס שבחזקתה שלא כדין, ולא מנעה את הפעילות הפרטית בנכס תמורת תשלום. על העירייה לדאוג לאינטרס הציבורי, להפסיק לאלתר את הפעילות הפרטית, לפנות את המפעילה מהנכס, ולמנוע מקרים דומים בעתיד.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית בית שאן ולמנהל מחלקת נכסים כי עליהם להסדיר את זכות השימוש בנכסי העירייה, להקצותם בהתאם לנוהל ההקצאות, ולערוך רישום מדויק ועדכני של כל הנכסים שבבעלות העירייה או בחזקתה המופעלים על ידי צדדים שלישיים. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי הרשאה לשימוש בנכסיה לאורך שנים ללא הסכם או אסמכתאות כלשהן ואי-פינוי פולשים העושים שימוש בנכסים אלה עלולים להביא להשתלטות על נכסיה ואף לאובדן זכויותיה על הנכס.



העירייה ומנהל מחלקת נכסים מסרו בתשובותיהם כי הסדרת הזכויות על נכסי העירייה וניהולם הונחו שנים רבות, ולצורך התמודדות עם הבעיות שנוצרו עקב ההזנחה נדרש טיפול ארוך, ממושך ויקר. העירייה הוסיפה בתשובתה כי היא נמצאת במצוקה כלכלית קשה, ובשל כך היא תטפל בנושא זה בהתאם לתקציבים שיעמדו לרשותה.

ממצאי הביקורת מצביעים על התנהלות חמורה מאוד במשך שנים רבות בכל הנוגע לניהול נכסי עיריית בית שאן. לא נקבעו מדיניות ואמות מידה לניהול הנכסים; רישום הבעלות על הנכסים לא הוסדר; עם חלק משוכרי הנכסים אין חוזי שכירות ועם חלק אחר - החוזים הקיימים ישנים מאוד ותוקפם פג; לא נערכו שומות לנכסים על מנת לקבוע דמי שכירות ראויים; העירייה אינה מפקחת על מצב הנכסים ועל תחזוקתם, ובחלק מהם נמצא כי נעשתה בנייה לא חוקית; העירייה איפשרה זכות שימוש בנכסיה בלי שהוקצו כנדרש, וחלקם שימשו לפעילות פרטית למטרת רווח, בניגוד לחוק.

הביקורת העלתה  
ליקויים חמורים  
בהליך הרכש של  
העירייה; במקרים  
רבים בוצעו רכישות  
בניגוד לנהלים

## רכש והתקשרויות

### מחלקת רכש

בפקודת העיריות נקבע כי חוזה או כתב התחייבות שיש בהם התחייבות כספית מטעם העירייה לא יחייבו אותה אלא אם חתמו עליהם בשם העירייה, ראש העירייה והגזבר. תקנות העיריות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין), התשנ"ח-1998 (להלן - תקנות הסדר רכישות), קובעות כי מועצת העירייה תמנה מנהל רכש ואספקה וכן ועדת רכש ובלאי (להלן - ועדת רכש), אשר תהיה מופקדת על פעילויות הרכש של הרשות ורישומן. עוד נקבע בתקנות כי לא יבוצעו רכישות אלא באישור מראש מאת ועדת רכש שניתן באמצעות מנהל רכש ואספקה.

הועלה כי חברי ועדת הרכש של העירייה הם מנכ"ל העירייה - יו"ר הוועדה, הגזבר ומנהל מחלקת הרכש, וכי היועצת המשפטית משמשת משקיפה בוועדה. עוד הועלה כי באפריל 2015 אישרה מועצת העירייה "נוהל הזמנת שירותים ורכישת טובין בעירייה שאינם מחייבים מכרז" (להלן - נוהל הרכש), שמטרתו להסדיר את הליך רכישת הטובין והזמנת שירותים לעירייה. בנוהל הרכש נקבע כי מנהל הרכש בעירייה רשאי לאשר רכישות שוטפות, ללא אישור ועדת הרכש, עד לסכום של 15,000 ש"ח (לא כולל מע"ם); עד 1,500 ש"ח מנהל הרכש פטור מקבלת הצעות מחיר, ומ-1,500 ש"ח ועד 15,000 ש"ח עליו לקבל לפחות שלוש הצעות מחיר.

עוד הועלה כי לצורך הזמנת שירותים או טובין ליחידות השונות בעירייה, על מנהלי היחידות להגיש טופס דרישה<sup>46</sup> לגזברות, ובו פירוט של הטובין או השירות הנדרשים וסכום ההזמנה, על מנת לוודא כי יש תקציב לצורך הרכישה.

הביקורת העלתה ליקויים חמורים בהליך הרכש של העירייה; במקרים רבים בוצעו רכישות בניגוד לנהלים - בעלי תפקידים בעירייה הזמינו טובין ושירותים ללא אישור הגזבר וועדת הרכש כמתחייב, ומ"מ מנהל הרכש<sup>47</sup> אישר את הרכישות בדיעבד. להלן שתי דוגמאות:

**פעילות תרבות תורנית לחג הפורים:** במרץ 2015 התקיים בבית מלון אירוע פורים במסגרת פעילות התרבות התורנית (להלן - אירוע פורים) בעלות של 25,000 ש"ח. נמצא כי ועדת הרכש ומ"מ מנהל הרכש לא אישרו מראש את ההתקשרות עם בית המלון לקיום אירוע פורים, כמתחייב מנהל הרכש. עוד נמצא כי באוגוסט 2015 אישר מ"מ מנהל הרכש בדיעבד את התשלום עבור האירוע על ידי פיצולו באופן מלאכותי לשני חלקים כדי לעקוף את אישור ועדת הרכש: סכום של 10,000 ש"ח עבור התזמורת אושר על ידו בנימוק של עבודת אמנות הפטורה ממכרז לפי תקנות

46 הטופס הוא בקשה לאישור תקציבי לביצוע עבודה בעירייה.

47 ראו בתת פרק "ממלא מקום מנהל מחלקת הרכש" שהוגדר שם כמ"מ ב'.

המכרזים, וסכום של 15,000 ש"ח אושר עבור השכרת האולם ומערכת ההגברה בכפוף לאישור הגזבר והחשב המלווה.

הביקורת העלתה כי גזבר העירייה סירב לשלם את החשבונית שהנפיק בית המלון עבור האירוע בטענה שההזמנה לא אושרה על ידי מורשי החתימה בעירייה - ראש העירייה, הגזבר והחשב המלווה. בעקבות זאת הגיש בית המלון כתב תביעה כנגד העירייה על אי-תשלום החוב. בהסכם פשרה בין הצדדים שילמה העירייה לבית המלון בינואר 2016 סכום של 29,378 ש"ח, הכולל את החוב בתוספת שכר טרחה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 הבהיר מ"מ מנהל הרכש כי הונחה על ידי גורם בכיר בעירייה לפצל את הצעת המחיר של בית המלון ולאשר את ההזמנה (בדיעבד) כיוון שהשירות כבר סופק.

העירייה מסרה בתשובתה מיולי 2016 כי פיצול הצעות המחיר לא נועד לעקוף נהלים כלשהם, אלא נועד לפתור מחלוקת עם הספק, ובנסיבות העניין היה מוצדק.

משרד מבקר המדינה מעיר למ"מ מנהל הרכש על שפיצל באופן מלאכותי את הצעת המחיר של בית המלון לאותו האירוע על מנת לאשר בדיעבד את ההזמנה ללא התכנסות של ועדת הרכש כנדרש.

**טקס פתיחת "גן האקליפטוס":** ביוני 2015 התכנסה ועדת האירועים של העירייה על מנת לדון בפרטי טקס פתיחת "גן האקליפטוס" בעיר, שהתקיים ביולי אותה השנה. בפרוטוקול הוועדה צוין כי ספק ז' יבצע הפעלה למשתתפים בטקס בעלות של 25,000 ש"ח, לא כולל מע"ם (להלן - ההפעלה).

נמצא כי ספק ז' הגיש הצעת מחיר לביצוע ההפעלה יום לאחר שוועדת האירועים ציינה כי הוא נבחר לבצעה. הועלה כי כמה ימים לאחר מכן ובעקבות המלצת היועצת המשפטית, קיבל מ"מ מנהל הרכש הצעת מחיר נוספת מספק ח' שכללה תכנית עבודה ומפרט הנדרש לביצוע ההפעלה. יצוין כי הצעת המחיר של ספק ז' לא כללה את הפירוט האמור. עוד נמצא כי ספק ז' ביצע את ההפעלה באירוע כפי שצוין בפרוטוקול ועדת האירועים מלכתחילה.

מ"מ מנהל הרכש ציין בתשובתו כי הליך הרכש להפעלה היה תקין. ועדת הרכש אישרה את הצעתו של ספק ז' כיוון שהייתה זולה בעשרות אחוזים מהצעתו של ספק ח' ומאחר שמנהל האירוע מטעם העירייה קבע כי הצעותיהם של שני המציעים עומדות במפרט.

משרד מבקר המדינה מעיר למ"מ מנהל הרכש כי אישר את ההתקשרות עם ספק ז' בלי שהתקיים הליך רכש תקין - ועדת הרכש דנה בהצעות המחיר של שני הספקים לאחר שוועדת האירועים כבר החליטה כי ספק ז' יבצע את העבודה, והצעות המחיר שנדונו לא כללו את אותו המפרט לביצוע ההפעלה ולא ניתן היה להשוות ביניהן.



מ"מ מנהל הרכש מסר בתשובתו כי פעל בתום לב ועל פי הנהלים והנחיות הממונים עליו, לרבות במקרים שבהם אישר הזמנות רכש בדיעבד. עוד מסר מ"מ מנהל הרכש בתשובתו כי החל בתפקידו ללא חפיפה מסודרת ולמד אותו "תוך כדי תנועה" והיועצות עם מנכ"ל העירייה, היועצת המשפטית וגזבר העירייה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית בית שאן כי עליה לבחון את התנהלותו האמורה של מ"מ מנהל הרכש, לרבות את המשך העסקתו, בייחוד לאור העובדה כי אינו עומד בתנאי הסף למשרה זו<sup>48</sup>.

כאמור, באפריל 2016 סיים מ"מ מנהל הרכש את תפקידו.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי היה עליה לפקח על הליכי הרכש בעירייה ולוודא שהם נעשים על פי נוהל הרכש וכללי מינהל תקין בתיאום עם היועצת המשפטית, ולמנוע בחירה מראש של ספקים והכשרה בדיעבד של הרכישות מהם.

העירייה מסרה בתשובתה מיולי 2016 כי היועצת המשפטית אחראית לוודא שהליכי הרכש בעירייה נעשים בהתאם לנוהל תקין "ובדיוק לשם כך היא מוזמנת לוועדות".

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי למנות את היועצת המשפטית לחברה מן המניין בוועדת הרכש ולא להסתפק בתפקידה כמשקיפה לצורך תקינות הליך הרכש.

## ההתקשרות עם דובר העירייה

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מ-2002<sup>49</sup> נקבע כי בהתאם לחוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה משרת דובר רשות מקומית אינה משרת אמון, ולכן יש לפרסם מכרז בטרם קבלת דובר לעבודה ברשות. בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מ-2004<sup>50</sup> נקבע כי אין להעסיק יועצים חיצוניים בתפקידים שמעצם טיבם צריכים להיות מאוישים על

48 ראו לעיל בתת-הפרק "מינוי ממלאי מקום".

49 חוזר מס' 5/2002, מאוקטובר 2002.

50 חוזר מס' 10/2004, מאוקטובר 2004.

ידי עובדי הרשות או במקביל לעובד הרשות הממלא תפקיד דומה. כך למשל, יש להימנע מהעסקת יועצים חיצוניים ליחסי ציבור ודוברות<sup>51</sup>.

בנובמבר 2013 התקשרה העירייה עם יועץ לקבלת שירותי ייעוץ להסברה ודוברות (להלן - דובר העירייה). דובר העירייה עוסק, בין היתר, בשיווק נושאים הקשורים לפעילות העירייה; תפעול מערך המידע לתושבים, לרבות הפקה של חומרי תקשורת שיווקית; הפקת אירועים מקומיים ואירועים הקשורים לפעילותו של ראש העירייה.

**קליטת הדובר כיועץ חיצוני:** נמצא כי העירייה התקשרה עם הדובר בפטור ממכר לפי תקנה 3(8) לתקנות המכרזים<sup>52</sup>. הועלה כי בעת ההתקשרות עם הדובר הועסק עובד הרשות במשרה זו, והוא הועבר מתפקידו לתפקיד אחר בעירייה. בחוות דעת שכתבה היועצת המשפטית של העירייה בנובמבר 2013 היא קבעה, בניגוד להנחיית משרד הפנים, כי "שירותי הסברה הינם שירותים הדורשים יחסי אמון מיוחדים בין ראש העירייה לבין נותן השירותים, וכן באופיים דורשים מומחיות מיוחדת. אשר על כן, שירותים אלה הינם פטורים ממכרז".

נמצא כי בסוף שנת 2015 הסתיים תוקף הסכם העסקתו של דובר העירייה. במועד סיום הביקורת נערכה העירייה לפרסום מכרז לאיתור יועץ חיצוני לענייני דוברות והסברה. לשם חידוש החוזה תיקנה היועצת המשפטית את חוות דעתה הקודמת וציינה כי במצב שבו עיקר העבודה היא דוברות רצוי לקלוט דובר שיהיה עובד העירייה באמצעות מכרז. הועלה כי במועד סיום הביקורת טרם פורסם מכרז להעסקת דובר לעירייה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית בית שאן על כי קלטה את דובר העירייה אף שטרם ההתקשרות עמו כיהן עובד הרשות בתפקיד זה. בכך פעלה העירייה בניגוד להוראות חוזר מנכ"ל משרד הפנים מ-2004 ובניגוד למצופה מרשות שהייתה באותה עת במצב כספי קשה ותחת תכנית הבראה. עוד העיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי לשם העסקת דובר עליה לפרסם מכרז למשרת דובר שיהיה עובד הרשות המקומית בהתאם להנחיות משרד הפנים.

העירייה מסרה בתשובתה כי באפריל 2016 היא פרסמה מכרז לתפקיד דובר העירייה כקבלן חיצוני מאחר שאין לה משרה פנויה בתקן לאיוש משרה זו.

**פעילות הדובר מבניין העירייה:** הועלה כי בהסכם ההתקשרות בין העירייה לדובר נקבע כי בהתאם להנחיית משרד הפנים הוא מתחייב לספק את השירותים נשוא הסכם זה ממשרדו הפרטי ומחוץ לבניין העירייה.

נמצא כי חרף העובדה שהדובר הועסק כיועץ חיצוני ועל אף האמור בהסכם ההתקשרות הוא פעל מתוך בניין העירייה בחדר שהוקצה לו לשם כך. הועלה כי ביולי 2015 כתב מנהל האגף לניהול ההון האנושי ברשויות המקומיות למנכ"ל

51 ראו מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015**, "העסקת יועצים חיצוניים על ידי רשויות מקומיות", עמ' 3.

52 התקנה עוסקת בפטור במקרה של חוזה לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים, כגון עבודות תכנון, פיקוח, מדידה, שמאות, ייעוץ ועבודות כיוצא באלה.



## נמצא כי דובר העירייה הזמין עבודה מאחייניתו לעריכת סרטון תדמית עבור העירייה, וכי מ"מ מנהל הרכש אישר את ההתקשרות בדיעבד

העירייה כי הוא נוכח לדעת שהדובר עובד מבניין העירייה, אף שהבהיר בעבר שהדבר אסור וכי מצב זה יכול להצביע על יחסי עובד-מעביד בין הדובר לעירייה.

בתשובה שמסר דובר העירייה למשרד מבקר המדינה במאי 2016 הוא ציין כי מיום התחלת העסקתו הוא פועל ממשרדו הפרטי וגם ממשרדי העירייה. הדובר הוסיף כי אינו יכול לבצע את עבודתו ביעילות ללא נוכחותו בקרבת ראש העירייה ובעלי תפקידים בה, החוסכת זמן ומקצרת תהליכים, ולכן הדרישה שלא יפעל מבניין העירייה לוקה בחוסר סבירות קיצוני.

משרד מבקר המדינה העיר בחומרה לעיריית בית שאן על שאיפשרה את פעילותו של דובר העירייה ממשרדי העירייה בניגוד להתחייבותו בהסכם ההתקשרות עמו ובניגוד להנחיית משרד הפנים. על העירייה להקפיד למלא אחר הוראות משרד הפנים בנושא, ועל משרד הפנים לוודא זאת.

העירייה מסרה בתשובתה כי הדובר לא יעבוד מתוך משרדי העירייה אלא במשרדו הפרטי.

**ניגוד עניינים של דובר העירייה:** נמצא כי דובר העירייה הזמין עבודה מאחייניתו (להלן - ספקית ט') לעריכת סרטון תדמית עבור העירייה, וכי מ"מ מנהל הרכש אישר את ההתקשרות בדיעבד. להלן הפרטים:

הועלה כי ב-25.11.15 העביר דובר העירייה טופס דרישה לגזברות, ובו צוין כי ספקית ט' תבצע עבודות עריכת וידאו לסרטון תדמית לעיריית בית שאן בעלות של 4,700 ש"ח כולל מע"ם (להלן - העבודה). נמצא כי הצעת המחיר של ספקית ט' התקבלה ב-29.11.15 - ארבעה ימים לאחר שצוין בטופס הדרישה כי היא תבצע את העבודה. התברר כי ב-30.11.15 התקבלו שתי הצעות מחיר נוספות לביצוע העבודה, אך תיאור העבודה בהן היה שונה והיקף פרטי העבודה הנדרשת לביצוע היה גדול יותר לעומת ההצעה של ספקית ט'.

עוד נמצא כי ב-20.12.15, לאחר ביצוע העבודה בפועל על ידי ספקית ט', אישר מ"מ מנהל הרכש את ההתקשרות עמה תוך בחינת הצעות המחיר הנוספות שניתנו, ובאותו היום הוציאה הספקית לעירייה דרישת תשלום. יוצא אפוא כי העירייה, ביוזמת דובר העירייה, הזמינה את העבודה מספקית ט' לפני שהתקבלו הצעות המחיר לביצוע העבודה כמתחייב מנוהל הרכש של העירייה, וכי העבודה הוזמנה ובוצעה לפני שאושרה על ידי ועדת הרכש, כנדרש.

עוד נמצא כי העירייה התקשרה עם ספקית ט' לביצוע עבודה אחרת בתחום עיסוקו של הדובר עוד באפריל 2015.

דובר העירייה מסר בתשובתו כי מפאת חוסר זמן, ביקש מהספקים הצעות מחיר בעל פה שיגובו בכתב במועד מאוחר יותר. עוד הוסיף כי הצעתה של בת משפחתו הייתה נמוכה משמעותית מההצעות האחרות שהתקבלו, כי הוא שכר את שירותיה בהסכמת כל בעלי התפקידים, וכי העובדה שמדובר בבית משפחה אינה פוסלת אותה מלבצע את העבודה.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לעיריית בית שאן על כי איפשרה לדובר העירייה לפעול בניגוד עניינים וליזום את ביצוע העבודה על ידי אחייניתו, בהליך רכש שלא נעשה לפי הנוהל.

משרד מבקר המדינה מעיר למ"מ מנהל הרכש על כי אישר את ההתקשרות עם ספקית ט' בדיעבד, לאחר ביצוע העבודה.

## התנהלות העירייה מול המתנ"ס

מתנ"ס בית שאן פועל משנת 1971 במסגרת החברה הארצית למתנ"סים. המתנ"ס משמש זרוע ביצועית של העירייה בתחומי התרבות, הפנאי והחינוך הבלתי פורמלי<sup>53</sup>, ומועסקים בו כ-80 עובדים. המתנ"ס מנוהל כחברה פרטית לתועלת הציבור בבעלות המגבית המאוחדת לישראל שהסוכנות היהודית לארץ ישראל היא נציגתה (להלן - חברה סוכנותית), והוא אינו תאגיד עירוני<sup>54</sup> לפי פקודת העיריות. מנהל המתנ"ס הנוכחי מכהן בתפקידו כ-18 שנים.

## התקשרות העירייה עם המתנ"ס ותקצוב פעילותו

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מ-2010<sup>55</sup> (להלן - חוזר המנכ"ל מ-2010) נקבע כי הרשות המקומית אינה רשאית לתקצב במסגרת תקציבה השנתי תאגיד שאינו עירוני, אלא לתת לו תמיכה כספית בלבד, בהתאם לנוהל תמיכות שפורסם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מ-2006<sup>56</sup> (להלן - נוהל תמיכות)<sup>57</sup>. עוד נקבע בחוזר המנכ"ל מ-2010 כי כל התקשרות בין רשות מקומית לחברה סוכנותית שלא בהתאם לנוהל תמיכות אלא בהתקשרות לקבלת שירותים, חובה שתהיה מוסדרת בהסכם. הרשות המקומית רשאית להתקשר בהסכם עם החברה הסוכנותית בפטור ממכרז בהתאם לתקנה (11)3 לתקנות המכרזים.

הבדיקה העלתה כי לאורך שנים לא הסדירה העירייה בהסכם את התקשרותה עם המתנ"ס ומימנה את פעילותו מתקציבה השנתי ובאופן ישיר שלא בהתאם לנוהל תמיכות כמתחייב. הועלה כי רק באוגוסט 2015 נחתם הסכם ההתקשרות בין העירייה, המתנ"ס והחברה למתנ"סים (להלן - ההסכם המשולש), המסדיר את

53 בין היתר, המתנ"ס מרכז ומארגן פעילויות וחוגים יומיים, פרויקטים ייחודיים, אירועים וטקסים ופעילות של תרבות תורנית.

54 המוגדר בחוזר כ"תאגיד שאינו בשליטת הרשות המקומית".

55 חוזר מס' 1/2010, מאוגוסט 2010.

56 חוזר מס' 4/2006, מספטמבר 2006.

57 נוהל תמיכות נועד להסדיר מתן תמיכות, במישרין או בעקיפין, מאת רשויות מקומיות למוסדות ציבור שונים הפועלים בתחומיהן בנושאים כגון חינוך, תרבות, דת, מדע, אמנות, רווחה, בריאות וספורט.

## משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעילותה של הנהלת העירייה הנוכחית להסדיר את יחסי הגומלין בינה לבין המתנ"ס

מערכת היחסים ביניהם, ובין היתר את מימון פעילות המתנ"ס על ידי העירייה, את סוגי הפעילויות ואת ניהול כוח האדם.

העירייה מסרה בתשובתה כי מדובר בליקוי היסטורי, והיא הסדירה את ההתקשרות עם המתנ"ס כדת וכדין.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעילותה של הנהלת העירייה הנוכחית להסדיר את יחסי הגומלין בינה לבין המתנ"ס בהתאם להוראות חוזר המנכ"ל מ-2010, זאת לאחר שנים שבהן ההתקשרויות ביניהם היו ללא בסיס חוקי ובניגוד לכללים.

## מינוי רכז התרבות התורנית

בהנחיה היועץ המשפטי לממשלה מ-2003<sup>58</sup> בנושא "הבטחת משרה במסגרת הסכם פוליטי" צוין כי "לא ניתן להבטיח במסגרת הסכם פוליטי ובכלל, כי אדם מסוים ימונה להיות עובד ציבור וזאת בין אם ההבטחה נוקבת בשם המשרה, בין אם מדובר בתיבה כללית שעוסקת 'בתפקיד בשכר', 'בתפקיד ביצועי', 'תפקיד ניהולי' וכיוצא בזאת". בפסק דין שקבע בית המשפט העליון<sup>59</sup> נכתב כי "הסכם פוליטי ובו תניה למנות עובד ציבור על-פי שיקולים פוליטיים הוא בטל ומבוטל ולא זו בלבד שהוא נוגד את תקנת הציבור אלא הוא אף בלתי חוקי".

הועלה כי רכז התרבות התורנית במתנ"ס החל לשמש בתפקידו בשנת 2009 ללא שכר, ורק בינואר 2014 החל לקבל שכר מהמתנ"ס עבור פעילותו. זאת בהתאם להסכם הקואליציוני שנחתם לאחר הבחירות בשנת 2013, שבו נקבע, בין היתר, כי העירייה תמנה "מנהל לתחום התרבות התורנית בעירייה". עוד הועלה כי במרץ 2014 הודיע ראש העירייה למנהל המתנ"ס כי "המתנ"ס ימשיך להפעיל את תחום תרבות תורנית, את התחום ימשיך לנהל [רכז התרבות התורנית]. עלות שכרו השנתית של רכז התרבות תעמוד על 98,400 ש"ח. הרשות תעביר את שכרו למתנ"ס בית שאן בהעברה חודשית ועפ"י דיווח".

נמצא כי בעקבות הנחיית ראש העירייה שילם המתנ"ס במרץ 2014 10,000 ש"ח בהמחאה לפקודת רכז התרבות התורנית עבור עבודתו בחודשים ינואר-פברואר 2014. עוד נמצא כי באותו החודש החל המתנ"ס לשלם לרכז התרבות שכר חודשי קבוע.

ראש העירייה מסר בתשובתו כי רכז התרבות התורנית הועסק במתנ"ס עוד לפני בחירתו לראש העירייה, על פי הכללים ובכפוף לאישור מועצת המנהלים של המתנ"ס. עוד הוסיף ראש העירייה כי לאחר שהוסדרה ההתקשרות בין העירייה למתנ"ס "אירועים כגון אלה לא ישנו בעתיד".

58 הנחיה מס' 1.1911, מיולי 2003.

59 בג"ץ 1635/90 ל'רובסקי נ' ראש הממשלה, פ"ד מה(1) 749.

משרד מבקר המדינה מעיר לראש העירייה כי בכך שהבטיח במסגרת ההסכם הקואליציוני למנות את רכז התרבות התורנית לתפקידו, הוא פעל באופן פסול ובניגוד לדין. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לראש העירייה כי בכך שהודיע למנהל המתנ"ס שעליו להעסיק את רכז התרבות התורנית, קבע את גובה שכרו והורה לתקצבו באופן עקיף על ידי העירייה, פעל בחריגה מסמכותו ועקף את הכללים להעסקת עובדי מתנ"ס.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הפנים לתת את הדעת על התנהלותו של ראש העירייה במקרה ולשקול נקיטת צעדים בנושא, לרבות על פי הנוהל לחיוב אישי.

## העסקת עובדי מתנ"ס בעירייה

המתנ"ס והעירייה הם כאמור שני גופים בעלי ישות משפטית נפרדת. בהסכם המשולש נקבע כי המתנ"ס יעסיק עובדים על פי צרכיו ועל פי כישוריהם והתאמתם לתפקידים. עוד נקבע כי לא יחולו כל יחסי עבודה בין עובדי צד אחד לבין הצד האחר להסכם.

הבדיקה העלתה כי יש עובדים המועסקים על ידי המתנ"ס אך מבצעים תפקיד עירוני בעירייה וכפופים למנהלי מחלקות בה באופן שמתקיימים יחסי עבודה ביניהם לבין העירייה. עוד העלתה הבדיקה כי עלות שכרם של עובדים אלה ממומנת על ידי העירייה בנוסף לתקציב הבלתי ייעודי שהעירייה מעבירה למתנ"ס בכל שנה. כך למשל, עובדת המתנ"ס המשמשת רכזת גנים באגף החינוך בעירייה וכפופה למנהל אגף החינוך; עובד המתנ"ס המועסק במחלקת איכות הסביבה של העירייה וכפוף למנהל מחלקת איכות הסביבה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית בית שאן על כי איפשרה העסקת עובדי מתנ"ס כממלאי תפקידים בעירייה, בכפיפות למנהלי מחלקות בה, זאת באופן היוצר יחסי עבודה בין העירייה לעובדים אשר פורמלית הם עובדי המתנ"ס.

משרד מבקר המדינה מעיר לגזבר עיריית בית שאן על כי אישר את מימון שכרם של העובדים האמורים לעיל באמצעות תקציב העירייה, נוסף על התקציב הבלתי ייעודי השנתי המועבר למתנ"ס. בכך עקפה העירייה את מגבלות העסקת כוח האדם שנקבעו לה בתכנית ההבראה.

## סיכום

ממצאי הביקורת העלו כי העירייה התנהלה במשך שנים רבות בניגוד לכללי מינהל תקין ולא הקפידה על עקרונות היעילות והחסכון. הועלו ליקויים רבים, חלקם חמורים, בתפקוד העירייה ובפעילותה בנושאים שנבדקו: ניהול כוח האדם, ניהול הכספים, ניהול נכסי העירייה, ניהול הרכש וההתקשרויות. על אף מאמציהם של שומרי הסף - גזבר העירייה והיועצת המשפטית - הם לא הצליחו למנוע את הליקויים הרבים שהועלו בדוח זה.

משרד הפנים גיבש במשך השנים תכניות הבראה רבות לעירייה על מנת לשפר את מצבה הכספי הקשה, אך התכניות לא נתנו פתרון של ממש לגירעונות הכספיים של העירייה, זאת, בין היתר, בשל היעדר מקורות הכנסה יציבים מנכסים מניבים בתעשייה ובמסחר. העירייה אף לא עמדה ביעדיה העיקריים של תכנית ההבראה מ-2015 כבר בתחילתה. אי-מתן פתרון לבעיות היסוד של העירייה ותפקודה הכושל הרעו בהתמדה את מצבה והביאו לכך שתכניות ההבראה שגובשו עבורה נועדו מראש לכישלון.

משרד הפנים מסר למשרד מבקר המדינה כי נוכח אי-עמידת העירייה ביעדי תכנית ההבראה מ-2015 ונוכח ממצאי טיוטת דוח הביקורת הוא החליט להקים ועדת חקירה להתנהלות העירייה וראש העירייה, והודעה על כך נמסרה לראש העירייה ב-24.5.16.

ב-10.7.16 הודיע משרד הפנים למשרד מבקר המדינה כי לאור "התגייסות ממשית של העירייה והצהרת ראש העיר על פיטורי עובדים כמתחייב מתכנית הבראה ולאור העובדה שחל שיפור מסוים בהתנהלות הכספית עפ"י הדוח הרבעוני הראשון", החליט שר הפנים "להתלות את קיום ועדת החקירה בהמשך מגמת השיפור לאור צעדים שננקטו רק לאחרונה".

על העירייה להפיק לקחים מממצאי דוח זה ולתקן באופן יסודי את הליקויים החמורים שנמצאו בתפקודה.

