

עיריית טבריה

תקציר

רקע כללי

העיר טבריה שוכנת על הגדה המערבית של הכינרת. שטח השיפוט של עיריית טבריה (להלן - העירייה) משתרע על כ-10,850 דונם, ובתחומה רצועת חוף שאורכה כ-7.7 ק"מ. לפי נתוני משרד הפנים, באוקטובר 2015 מנתה אוכלוסיית טבריה כ-47,000 תושבים (כ-14,000 בתי אב), והיא מדורגת באשכול 4 (מתוך 10) בדירוג החברתי-כלכלי¹. ראש העירייה מר יוסף בן דוד (להלן - ראש העירייה) מכהן בתפקידו משנת 2013, לאחר שהחליף בתפקיד את מר זוהר עובד, שכיהן כראש העירייה מנובמבר 2003 במשך שתי קדנציות רצופות. לראש העירייה שלושה סגנים, שניים מהם בשכר, ומלבדו מונה מליאת המועצה 14 חברים.

העירייה נמצאת זה שנים במשבר כספי ומצויה בהליכי הבראה, ובשנים 2015 ו-2016 אף לא אושר תקציבה השנתי על ידי משרד הפנים. במרץ 2012 מינה משרד הפנים את ר"ח משה שטרק לחשב מלווה לעירייה (להלן - החשב המלווה הקודם), ובמרץ 2016 החליפו משרד הפנים בחשב מלווה חדש. בשנת 2011 החל לכהן בתפקיד גזבר העירייה ר"ח יגאל פנחס (להלן - הגזבר היוצא), ובאוקטובר 2016 סיים את תפקידו עוד בטרם אותר גזבר חדש. רק בדצמבר 2016 מונה ר"ח לירן סולומון לגזבר העירייה, והוא החל בתפקידו בינואר 2017 בלי שבוצעה חפיפה בינו לבין הגזבר היוצא.

משרד הפנים פועל כמאסדר של השלטון המקומי ואחראי להסדרה של תכניות הבראה והתייעלות ברשויות המקומיות ולפיקוח על יישומן, והמינהל לשלטון המקומי במשרד הפנים הוא הגוף האמון על כך. בשנים 2012-2014 פעלה עיריית טבריה לפי תכנית התייעלות, והחל בשנת 2017 היא פועלת לפי תכנית הבראה. בשנים אלה כיהנו במינהל לשלטון המקומי מר מרדכי כהן - ראש המינהל (להלן - ראש מינהל השלטון המקומי דאז); הגברת לילי פיינטוך - מנהלת האגף לבקרה, תקצוב ופיתוח ברשויות המקומיות; ומר דוד בן שושן - מנהל תחום התקצוב.

1 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מדרגת את הרשויות המקומיות בסולם של 10 דרגות (אשכולות) לפי המצב החברתי-כלכלי של אוכלוסייתן. אשכול 10 הוא הגבוה ביותר.

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל-יוני 2016 אסף משרד מבקר המדינה מידע על פעילותה של עיריית טבריה, ובחודשים ספטמבר 2016 - ינואר 2017 בדק משרד מבקר המדינה את תפקוד העירייה בתחומים הללו: פעולות העירייה לתיקון ליקויים שנמצאו בביקורות חיצוניות ופנימיות; הניהול הכספי; מתן תמיכות שלא כדין; ניהול נכסי העירייה. בדיקות השלמה נעשו במשרד הפנים - במינהל השלטון המקומי ובמחוז הצפון של המשרד.

הליקויים העיקריים

אי-סדרים בניהול הכספי

בשנים 2015 ו-2016 לא אישר משרד הפנים את תקציבה השנתי של העירייה, והיא פעלה ללא תקציב מאושר.

היקפן האמיתי של חלק מהוצאות העירייה בשל חובות לספקים, נותני שירותים וגופים אחרים, לא נרשמו כנדרש ובכך נוצר מצג מטעה ביחס למצבה הכספי של העירייה.

הגזבר היוצא ביצע פעולות חשבונאיות למחיקת חלק מחובות העירייה לספקים בכרטיסי הנהלת החשבונות שלהם, ללא אסמכתאות והנמקה לביצוע הפעולות.

הגזבר היוצא מחק יתרות של ספקים בחובה ללא רישום הוצאות העירייה, ובכך נפגע הניהול החשבונאי התקין של העירייה ונוצר מצג מטעה ביחס להוצאות העירייה בפועל בשנת 2015.

משרד הפנים כשל בתפקידו לפקח על התנהלותה הכספית של העירייה, זאת אף שכבר הוער לו בדוח מבקר המדינה משנת 2013² על הדרך שבה הוא מבצע פיקוח ובקרה על ההתנהלות הכספית של הרשויות המקומיות.

אי-טיפול עיריית טבריה בדוחות ביקורת על פעולותיה

ראש העירייה לא מינה צוות לתיקון ליקויים כנדרש בחוק. רק בדצמבר 2016, בעקבות הביקורת, מינה ראש העירייה לראשונה צוות לתיקון ליקויים בעירייה.

2 מבקר המדינה, **דוח ביקורת שנתי 63** (2013), בפרק "היבטים בתפקוד משרד הפנים כמאסדר של השלטון המקומי", עמ' 1213, 1270-1281.



העירייה לא קיימה
את הוראות החוק
הנוגעות לתיקון
הליקויים שצינו
בדוחות ביקורת של
משרד מבקר
המדינה, משרד
הפנים ומבקר
העירייה. עקב כך
לא טופלו ליקויים
שעלו בדוחות
כמתחייב

העירייה לא קיימה את הוראות החוק הנוגעות לתיקון הליקויים שהועלו בדוחות קודמים של מבקר המדינה³. כתוצאה מכך ליקויים שעלו בדוחות מבקר המדינה לא טופלו כמתחייב.

העירייה לא פעלה לתיקון הליקויים שהעלה מבקר העירייה. חלק ניכר מהליקויים לא תוקן ובהם ליקויים שהיה בהם כדי לשפר את מצבה הכספי, ולא נקטה את הפעולות המתחייבות עובר לקבלת דוחות הביקורת, לרבות קיום דיון על דוחות הביקורת במועצת העירייה וקביעת תכנית פעולה לתיקון הליקויים.

העירייה לא פעלה לתיקון ליקויים שעלו בדוחות הביקורת של רואי החשבון המבקרים מטעם משרד הפנים. משרד הפנים לא פעל כמצופה מתפקידו כמאסדר של השלטון המקומי ולא נקט צעדים שיבטיחו כי עיריית טבריה תפעל לתיקון הליקויים שהתגלו בפעילותה, לרבות כאלה שעלו בביקורת אשר נעשו מטעמו.

ניהול כספי לקוי של התקציבים הבלתי רגילים

העירייה לא ביצעה פרויקטים בסכום של כ-81 מיליון ש"ח מתקציבים בלתי רגילים (להלן - תב"רים) לפיתוח העיר, שהועמדו לרשותה על ידי משרדי ממשלה וגופים ציבוריים אחרים, לרבות כספים שהיו מיועדים למלחמה בקטל בדרכים, לחינוך, לאוכלוסיות מוחלשות ולרווחת כלל התושבים.

העירייה לא פעלה לקבלת כספי התב"רים אשר הועמדו לרשותה, גם כאשר הייתה יכולה לקבלם, משהחלה בביצוע הפרויקטים.

מתן תמיכות שלא כדין

העירייה פעלה בניגוד להנחיית משרד הפנים ולכללי מינהל תקין בכך שחילקה כספי תמיכות בשיעור החורג באופן ניכר מהוראות "נוהל תמיכות במוסדות ציבור על-ידי הרשויות המקומיות"⁴ (להלן - ניהול תמיכות).

בשנים 2015 ו-2016 אישרו החשב המלווה הקודם וראש מינהל השלטון המקומי דאז בהתאמה, הוצאת כספים מתקציב העירייה לתמיכות בשיעורים

3 ראו להלן: מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011-2012** (2012), "ביטוח נכסי רשויות מקומיות", עמ' 161-192; **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015** (2015), "פרסום חוצות בתחומי הרשויות המקומיות", עמ' 279-324.

4 חזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2006, ספטמבר 2006.

הגבוהים באופן ניכר מהמותר בנוהל תמיכות. יצוין כי במועד סיום הביקורת (ינואר 2017) כיהן ראש מינהל השלטון המקומי דאז כמנכ"ל משרד הפנים.

העירייה העבירה מיליוני ש"ח כתמיכה עקיפה לגופים שאינם עירוניים, בין היתר על ידי תשלומי הוצאות החשמל והמים והוצאות נוספות שלהם, ללא פיקוח ובקרה, ללא שקיפות ובלי האישורים הנדרשים כמתחייב בנוהל תמיכות.

קבלת משרה על ידי מנכ"ל העירייה הקודם ללא תקופת צינון

מר יוסי נבעה, שכיהן כמנכ"ל העירייה בשנים 2010-2014 (להלן - מנכ"ל העירייה הקודם), עם סיום תפקידו מונה למנכ"ל בעמותה פרטית העוסקת בין היתר, בפעילות חינוך ורווחה בעיר ונמצאת בקשרי עבודה שוטפים עם העירייה. זאת בלי שהסתיימה תקופת הצינון שנקבעה בחוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט-1969, ובלי שקיבל היתר לקיצור תקופת הצינון.

ניגוד עניינים של חבר מועצה

חבר מועצת העירייה וחבר הקואליציה מר דוד אוחנה (להלן - חבר המועצה ד"א) פעל בניגוד עניינים בכך שלא נמנע מטיפול בנושאים שנגעו לענייני עמותה המפעילה מוסד חינוך שבו הוא מכהן כמנהל.

ניהול לקוי של נכסי העירייה

העירייה ניהלה באופן לקוי את ספר הנכסים שלה כך שלא התאפשר לה לפקח על השימוש בנכסים המסורים בידה ולקבל החלטות מושכלות ביחס לשימוש בהם. העירייה אף לא ניהלה את הקצאות הנכסים שלה כנדרש בדיון. הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה טבריה לא פעלה כנגד בנייה לא חוקית שהתבצעה מעל מקלט שהעירייה הקצתה לאחת העמותות בעיר.



ממצאי הביקורת
מצביעים על ליקויים
חמורים בפעילותה
של עיריית טבריה
בכל התחומים
שנבדקו, לרבות
אי-סדרים בניהול
הכספים שלה
והעברת כספי
עירייה שלא כדין
לגופים שאינם
עירוניים

ההמלצות העיקריות

על משרד הפנים, כמאסדר השלטון המקומי והאחראי להסדרה ויישום תכניות הבראה והתייעלות ברשויות המקומיות, לבחון ביסודיות את הסיבות שהובילו למצבה הכספי של העירייה ולכך שתכנית ההתייעלות לא הביאה לשיפור, להפיק לקחים ולוודא שהפעולות אשר הובילו למצב האמור בעיריית טבריה לא יישנו ברשויות מקומיות אחרות הנמצאות במצב דומה.

על העירייה לקיים הליך סדור של דיון וקבלת החלטות בנושא תיקון הליקויים שנמצאו בתפקודה, המובאים בדוחות הביקורת הפנימיות והחיצוניות שנערכו בה, וזאת בהתאם להוראות החוק.

על העירייה לפעול לאיתור ולבדיקה של פעולות חשבונאיות לקויות שהתבצעו בכרטיסי הנהלת החשבונות של ספקים בשנים קודמות, ולפעול לתיקון אותן פעולות. כמו כן עליה לקבוע נוהלי עבודה לאגף הכספים שלה, ובין היתר להסדיר את ההפרדה בין הגורם המאשר את החשבונות לספקים ובין הגורם שמשלם להם את כספם.

על העירייה לעשות "בדק בית" בחשבונות החשמל והמים שהיא משלמת ולבטל לאלתר את הוראות הקבע שניתנו לתשלום הוצאות החשמל של גופים שאינם עירוניים. על משרד הפנים, באמצעות החשב המלווה שמינה, לוודא כי העירייה פועלת כאמור.

על העירייה לפעול לאלתר להסדרת ניהול נכסיה והקצאתם.

על העירייה לפעול על פי המתחייב בדיון לתיקון כלל הליקויים שהועלו בדוח זה ובדוחות הביקורת הנוספים שהוזכרו בו.

סיכום

ממצאי הביקורת מצביעים על ליקויים חמורים בכל התחומים שנבדקו, ובראשם אי-סדרים חמורים בניהול הכספים; אי-טיפול העירייה בליקויים שעליהם הצביעו גורמי הביקורת השונים; העברת כספי עירייה שלא כדין לגופים שאינם עירוניים. יצוין כי כבר במהלך איסוף הנתונים של צוות משרד מבקר המדינה בעירייה היא החלה לפעול לתיקון הליקויים שהתגלו בפעילותה, וכי ראש העירייה פעל להחלפת בעלי תפקידים בכירים בעירייה.

על סמך המידע שהגיע לידי משרד הפנים, לרבות דוחות הביקורת שבוצעו בעירייה על ידי גורמים שונים, הדוחות הכספיים המבוקרים והמפורטים שערכו רואי החשבון שמינה המשרד והדיווחים שסיפק החשב המלווה, אמור היה משרד הפנים לפעול בנחישות במסגרת הסמכויות המוקנות לו ולהתערב

בנעשה בעירייה בשלב מוקדם הרבה יותר. על משרד הפנים לחקור ביסודיות את הסיבות למצב החמור שאליו הגיעה העירייה ולעשות "בדק בית" בעירייה, ובראש ובראשונה בתפקוד גזברות העירייה.

לעיר טבריה מעמד מיוחד אשר ניתן לה על ידי ממשלת ישראל, הרואה בהעצמתה ובפיתוחה של טבריה כעיר תיירותית, יעד לאומי⁵. חידוש ימי העיר כקדם והשבתה לשמש מרכז תיירותי מוביל בצפון המדינה, יסייעו להגדיל את הכנסות העירייה ובהכרח יביאו לידי שיפור מצבה הכלכלי ורווחת תושביה. לשם כך על בעלי התפקידים בעירייה לפעול לפי כל דין, בהתאם לכללי מינהל תקין ובכפוף לאחריות הציבורית המוטלת עליהם. כמו כן, על העירייה לפעול על פי המתחייב בדין לתיקון כלל הליקויים שהועלו בדוח זה ובדוחות הביקורת הנוספים שהוזכרו בו.

5 החלטת ממשלה 4511, "אלפיים שנה לטבריה - תכנית לפיתוח התיירות בעיר", 1.4.12. ראו גם מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2009** (2010), "אתרי תיירות בתחומי השיפוט של הרשויות המקומיות", עמ' 221, 229.

מבוא

העיר טבריה שוכנת על הגדה המערבית של הכינרת. שטח השיפוט של עיריית טבריה (להלן - העירייה) משתרע על כ-10,850 דונם, ובתחומה רצועת חוף שאורכה כ-7.7 ק"מ. לפי נתוני משרד הפנים, באוקטובר 2015 מנתה אוכלוסיית טבריה כ-47,000 תושבים (כ-14,000 בתי אב), והיא מדורגת באשכול 4 (מתוך 10) בדירוג החברתי-כלכלי⁶. ראש העירייה מר יוסף בן דוד (להלן - ראש העירייה) מכהן בתפקידו משנת 2013, לאחר שהחליף בתפקיד את מר זוהר עובד, שכיהן כראש העירייה מנובמבר 2003 במשך שתי קדנציות רצופות. לראש העירייה שלושה סגנים, שניים מהם בשכר, ומלבדו מונה מליאת המועצה 14 חברים.

העירייה נמצאת זה שנים במשבר כספי ומצויה בהליכי הבראה, ובשנים 2015 ו-2016 אף לא אושר תקציבה השנתי על ידי משרד הפנים⁷. במרץ 2012 מינה משרד הפנים את ר"ח משה שטרק לחשב מלווה לעירייה (להלן - החשב המלווה הקודם), ובמרץ 2016 החליפו משרד הפנים בחשב מלווה חדש (להלן - החשב המלווה הנוכחי). בשנת 2011 החל לכהן בתפקיד גזבר העירייה ר"ח יגאל פנחס (להלן - הגזבר היוצא), ובאוקטובר 2016 סיים את תפקידו עוד בטרם אותר גזבר חדש⁸. רק בדצמבר 2016 מונה ר"ח לירן סולומון לגזבר העירייה, והוא החל בתפקידו בינואר 2017 בלי שבוצעה חפיפה בינו לבין הגזבר היוצא.

משרד הפנים פועל כמאסדר של השלטון המקומי ואחראי להסדרה של תכניות הבראה והתייעלות ברשויות המקומיות ולפיקוח על יישומן, והמינהל לשלטון המקומי במשרד הפנים הוא הגוף האמון על כך. בשנים 2012-2014 פעלה עיריית טבריה לפי תכנית התייעלות, והחל בשנת 2017 היא פועלת לפי תכנית הבראה. בשנים אלה כיהנו במינהל לשלטון המקומי מר מרדכי כהן - ראש המינהל (להלן - ראש מינהל השלטון המקומי דאז); הגברת לילי פיינטוך - מנהלת האגף לבקרה תקצוב ופיתוח ברשויות המקומיות; ומר דוד בן שושן - מנהל תחום התקצוב.

6 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מדרגת את הרשויות המקומיות בסולם של 10 דרגות (אשכולות) לפי המצב החברתי-כלכלי של אוכלוסייתיהן. אשכול 10 הוא הגבוה ביותר.

7 בפרק 11 לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות או הפקודה), נקבעו בין היתר ההסדרים לפעולת עירייה ללא תקציב מאושר. ראו הרחבה בפרק "מתן תמיכות שלא כדין", עמ' 444.

8 מר מאיר כהן, סמנכ"ל כוח אדם של העירייה, מונה לממלא מקום הגזבר עד לאיתור גזבר חדש וכניסתו לתפקיד.

פעולות הביקורת

בחדשים אפריל-יוני 2016 אסף משרד מבקר המדינה מידע על פעילותה של עיריית טבריה, ובחודשים ספטמבר 2016 - ינואר 2017 בדק משרד מבקר המדינה את תפקוד העירייה בתחומים הללו: פעולות העירייה לתיקון ליקויים שנמצאו בביקורות חיצוניות ופנימיות; הניהול הכספי; מתן תמיכות שלא כדין; ניהול נכסי העירייה. בדיקות השלמה נעשו במשרד הפנים - במינהל השלטון המקומי ובמחוז הצפון של המשרד.

אי-סדרים בניהול הכספי

תקציב הרשות המקומית הוא המסגרת הכלכלית לפעילותה, והוא מבוסס על אומדן של הכנסות והוצאות שצריכות להיות מאוזנות. תקציב הרשות המקומית מורכב מתקציב רגיל, שהוא התקציב לצריכה שוטפת, ומתקציב בלתי רגיל (להלן - תב"ר) המיועד לפיתוח והשקעות. לעמידה ביעדי התקציב ולניהול כספי תקין ויעיל יש חשיבות רבה להשגת מטרותיה של העירייה והשפעה של ממש על איכות השירות שמקבלים התושבים והיקפו.

גזבר הרשות המקומית הוא אחד התפקידים הבכירים ברשות המקומית והוא הסמכות המקצועית העליונה של הרשות המקומית בנושאים הכספיים. ובפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות או הפקודה) נקבע כי על העירייה לדאוג שהגזבר ינהל חשבון נכון של כל הכספים שהתקבלו וששולמו על ידה או מטעמה. תפקידיו של הגזבר הם, בין היתר, הכנת הצעת תקציב העירייה, ניהול מערכת החשבונות של העירייה והכנת הדוחות הכספיים שלה. על הגזבר לפקח על שמירת מסגרת התקציב ולדאוג שלא ייווצר גירעון שוטף⁹.

בתקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות), התשמ"ח-1988 (להלן - תקנות הנהלת החשבונות) נקבע כי רשות מקומית תקיים הנהלת חשבונות ורישומי מידע הדרושים לניהול פעולותיה הכספיות לפי העקרונות, הכללים וההוראות שנקבעו בכל דין, ולפי כללי החשבונאות המקובלים, הכול לשם גילוי נאות ומסירת מידע לגופים המוסמכים על מצבה הכספי בכל עת ועל תוצאות פעולותיה הכספיות.

רשות מקומית מחויבת להכין ולהגיש דוחות כספיים מבוקרים לגבי שנת התקציב שהסתיימה. בפקודת העיריות נקבע כי שר הפנים רשאי למנות לעירייה רואה חשבון מטעמו שיבקר את הדוחות הכספיים, כולם או חלקם, כפי שיקבע. בהתאם לכך קבע שר הפנים בתקנות הנהלת החשבונות כי הדוחות הכספיים השנתיים של הרשויות המקומיות יבוקרו, וכי הדוחות הכספיים החצי-שנתיים יסוקרו על ידי רואי חשבון שימנה לשם כך משרד הפנים.

בגזברות העירייה מועסקים שמונה עובדים נוסף על גזבר העירייה: עובדת האחראית לנושא התב"רים, עובדת האחראית לנושא השכר של עובדי העירייה, ושאר העובדים עוסקים בהנהלת חשבונות כללית¹⁰. בתשלום חשבונות החשמל מטפל האחראי למחשוב בעירייה, והוא עושה זאת נוסף על תפקידו כאחראי למחשוב. גביית הארנונה בעירייה מתבצעת על ידי חברה חיצונית.

9 "גירעון שוטף" הוא עודף הוצאות על הכנסות בתקציב השוטף.

10 חלק מהעובדים מועסקים באמצעות משרד רו"ח חיצוני.



עיריית טבריה נמצאת
זה שנים במשבר
כספי, ובשנים 2015
ו-2016 פעלה ללא
תקציב מאושר. בשנת
2015 חל גידול ניכר
בגירעון השוטף שלה,
למרות תכנית
ההתייעלות שנקבעה
לה בשנת 2012

כאמור, במרץ 2016 סיים החשב המלווה הקודם את תפקידו, ובאותו מועד מונה לתפקיד החשב המלווה הנוכחי. גזבר העירייה היוצא, שכהן בתפקיד משנת 2011, סיים את תפקידו עוד בטרם אותר לתפקיד גזבר חדש, ובהתאם להליך סיום ההעסקה שסוכם מולו המשיך בתפקידו עד אוקטובר 2016. בדצמבר 2016 מונה גזבר עירייה חדש, והוא החל בתפקידו - ללא ביצוע חפיפה עם הגזבר היוצא - בינואר 2017.

מצבה הכספי של העירייה

עיריית טבריה נמצאת זה שנים במשבר כספי ומצויה בהליכי הבראה: במרץ 2012 מונה לעירייה החשב המלווה הקודם, ובספטמבר אותה שנה חתמה העירייה עם משרד הפנים על הסכם להסדרת התייעלות לשנים 2012-2014 (להלן - תכנית ההתייעלות)¹¹. באבני דרך שנכללו בתכנית ההתייעלות נקבע, בין היתר, לוח הזמנים להתייעלות תפעולית, לצמצום כוח אדם ולהגדלת שיעור הגבייה. עוד נקבע בתכנית ההתייעלות כי משרד הפנים יאשר לעירייה קבלת מלוות לכיסוי הגירעון, בכפוף לעמידתה בתנאים שנקבעו בתכנית¹². מטרתה של תכנית ההתייעלות הייתה הגעה לאיזון התקציב השוטף בסוף שנת 2014, אולם יעד זה לא הושג.

הועלה כי מאחר שהעירייה עמדה במרבית אבני הדרך שנקבעו בתכנית ההתייעלות, היא קיבלה הרשאות ממשרד הפנים בשנים 2012-2014 ללקיחת מלוות בגובה 108 מיליון ש"ח, מתוך 115 מיליון ש"ח שאושרו לה בתכנית. עוד הועלה כי לקיחת יתרת המלוות - 7 מיליון ש"ח - לא אושרה לעירייה, בין היתר בגין אי-הגעתה לאיזון תקציבי בשנת 2014. כמו כן, בשנים 2015 ו-2016 לא אישר משרד הפנים את תקציבה השנתי של העירייה, והעירייה פעלה ללא תקציב מאושר.

בלוח 1 שלהלן מוצגים נתונים על מצבה הכספי של העירייה בשנים 2012-2015, כפי שהוצגו בדוחות הכספיים המבוקרים של העירייה שפרסם משרד הפנים לאותן שנים.

11 להבדיל מתכנית הבראה, הכוללת מענקים לכיסוי גירעונות, תכנית ההתייעלות של עיריית טבריה לא כללה מענקים, ואושר לה רק להגדיל את האשראי הבנקאי שלה לכיסוי גירעונותיה.

12 על פי דוח הביקורת המפורט לשנת 2014, העירייה לא עמדה ביעד של השגת איזון תקציבי וסיימה את השנה בגירעון של כ-3.3 מיליון ש"ח. בהתאם לא ניתן אישור ממשרד הפנים ללקיחת יתרת המלוות שאושרו לה.

לוח 1: הנתונים הכספיים של עיריית טבריה (באלפי ש"ח)

שנת הדוח	הגירעון השוטף בשנת הדוח	מלוות ומענקים לכיסוי הגירעון המצטבר	הגירעון המצטבר	עומס המלוות	סך הגירעון המצטבר ועומס המלוות	סה"כ תקציב העירייה	אחוז המלוות מהתקציב
2012	31,012	13,500	147,587	75,834	223,421	271,185	כ-28%
2013	11,097	* 42,500	116,184	98,342	214,526	275,312	כ-36%
2014	3,295	* 39,300	80,179	122,308	202,487	290,174	כ-42%
2015	34,880	* 38,200	76,859	142,640	219,499	333,833	כ-43%
סה"כ	80,284						

* בכלל זה מלוות שהתקבלו לכיסוי הגירעון המצטבר בתקציב הרגיל: בשנת 2013 - 31,300 אלפי ש"ח; בשנת 2014 - 38,000 אלפי ש"ח; בשנת 2015 - 37,000 אלפי ש"ח.

מנתוני לוח 1 עולה כי בשנים 2012-2015 צברה העירייה גירעונות שנתיים בסכום מצטבר של כ-80 מיליון ש"ח. הנתונים הכספיים המבוקרים של העירייה המפורטים לעיל מצביעים על ירידה בגירעון השוטף - מכ-31 מיליון ש"ח בשנת 2012 לכ-11 מיליון ש"ח בשנת 2013, ובשנת 2014 לכ-3 מיליון ש"ח בלבד. בשנת 2015 חזר הגירעון השנתי וגדל באופן משמעותי כך שהיה גבוה אף מהגירעון השוטף של שנת 2012.

נמצא כי במהלך תכנית ההתייעלות, לשם צמצום גירעונה השוטף, כבר השתמשה העירייה בחלק מהכלים שניתנו בידה, דוגמת התייעלות תפעולית, צמצום כוח אדם ונטילת הלוואות בהיקף של 108 מיליון ש"ח. יוצא אפוא שבמועד סיום הביקורת בינואר 2017 (להלן - מועד סיום הביקורת) יכולתה של העירייה להקטין עצמאית את הגירעון שצברה פחתה משמעותית, אך בלי שחל שיפור אמיתי במצבה הכספי.

יצוין כי בשנת 2015 חל גידול ניכר בגירעון השוטף של העירייה למרות תכנית ההתייעלות שנקבעה לעירייה כאמור בשנת 2012.

במסמך פנימי של משרד הפנים מדצמבר 2016¹³, צוין כי "המשרד רואה חשיבות רבה לייצב את מצבה הכספי של העירייה לאחר שנים רבות של הידרדרות

13 מסמך פנימי שהוכן על ידי המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים לקראת ביקור שר הפנים בעיר טבריה.


מן הראוי שמשרד הפנים, האחראי להסדרה של תכניות הבראה ברשויות המקומיות, יפעל למניעת הישנותן של הפעולות שהביאו להידרדרות הכספית של עיריית טבריה ברשויות מקומיות אחרות

במצבה ולפעול גם להסדרת הנושאים הבאים: הסדרת הרישום החשבונאי והשלמת החסרים" (בעניין זה ראו להלן). בינואר 2017 חתמה העירייה על תכנית הבראה לשנים 2016-2018, אשר כללה כ-55 מיליון ש"ח לכיסוי הגירעון - מחצית מהסכום כמענק כספי ומחציתו בדרך של אישור ללקיחת הלוואות.

בתשובה שמסר משרד הפנים למשרד מבקר המדינה במאי 2017 (להלן - תשובת משרד הפנים) צוין כי "מרגע היוודע למשרד הפנים על היקף הבעיה ברישום החשבונאי והחשיפה הקיימת להגדלת הגרעון השוטף והנצבר של העירייה, המשרד פעל רבות לבירור חוב זה, אשר התארך לכדי כ-4 חודשים... ולמרות שבירור זה נתקל בקשיים רבים, סרב המשרד לגבש תכנית התייעלות עד לבירור האמת, במהלך בירור זה מטבע הדברים עלו גם החולשות מהם סובלת העירייה ואשר היוו סיבה לפריצת מסגרת התקציב בשנים קודמות ונושאים אלו הוצבו כיעדים במסגרת תכנית ההבראה".

נוכח ההידרדרות במצבה הכספי של עיריית טבריה חרף תכנית ההתייעלות, מן הראוי שמשרד הפנים, כמאסדר השלטון המקומי והאחראי להסדרה ויישום של תכניות הבראה והתייעלות ברשויות המקומיות, לאחר שבחן את הסיבות שהובילו למצבה הכספי של העירייה ולכך שתכנית ההתייעלות לא הביאה לשיפור, יוודא ויפעל לכך כי הפעולות אשר הובילו למצב האמור בעיריית טבריה לא יישנו.

אי-סדרים בניהול החשבונאי

רישומים חשבונאיים נועדו לשקף את כל התנועות הכספיות שבוצעו בארגון. רישום התנועות באופן מדויק ובסדר כרונולוגי מאפשר לקבל בכל זמן נתון מידע מהימן לגבי האירועים שהתרחשו ותוצאתם. באופן זה מתקבלת תמונת מצב מעודכנת של הארגון. הנהלת החשבונות היא רישום אירועי החשבונאות בארגון. לפי השיטה הנהוגה ברשויות המקומיות, ההכנסות נרשמות לפי בסיס מזומן, והוצאות - לפי בסיס נצבר. כלומר, את ההכנסות רושמים בספרי הרשות המקומית רק לאחר קבלתן בפועל, ואת ההוצאות רושמים גם אם לא שולמו. האיזון בעת רישום הפעולות בספרי הארגון מבטיח דיוק בדוחות, אם כי אין הוא מבטיח כי הם משקפים באופן נאות את המצב הכספי של הארגון. ביקורת חשבונות, המבוצעת לרוב על ידי רואה חשבון חיצוני לארגון, היא בדיקה של מערכת הניהול החשבונאי בארגון שנועדה לוודא כי הדוחות הכספיים תקינים, וכי הארגון מקיים את כללי החשבונאות החלים עליו¹⁴.

14 ראו גם: מבקר המדינה, **דוח שנתי 2013** (2013), בפרק "היבטים בתפקוד משרד הפנים כמאסדר של השלטון המקומי", עמ' 1213-1298.

בתקנות הנהלת החשבונות נקבע בפרק ד', "אופן הרישום במערכת הנהלת החשבונות": "כל רישום במערכת הנהלת החשבונות יהיה מבוסס על תיעוד חוץ או תיעוד פנים מקורי הכולל את הפרטים הדרושים לאימות נתוני הרישום", וכן "כל הוצאה תירשם לחובת חשבון התקציבי המתאים ולזכות חשבון המוטב". עוד נקבע כי הרישום ייעשה באופן שוטף לפי סדר ביצוע הפעולות הכספיות ובסמוך להן.

הביקורת החשבונאית ברשויות המקומיות מתבצעת בהתאם להנחיות הממונה על החשבונות במשרד הפנים בדבר עריכת דוחות כספיים ברשויות מקומיות ובהתאם לתקנות הנהלת החשבונות, וכן על פי הוראות תקנות רואי-חשבון (דרך פעולתו של רואה-חשבון), התשל"ג-1973 (להלן - תקנות רואי חשבון), ותקני הביקורת המקובלים. תקנות רואי חשבון קובעות כי בסיום עבודת הביקורת על רואה החשבון לתת חוות דעת בכתב ובה יצוין שהביקורת נעשתה בהתאם לתקני הביקורת הקבועים בתקנות ולתקנים המקובלים אצל רואי החשבון, וכי הדוח הכספי משקף באופן נאות בהתאם לכללי חשבונאות מקובלים את מצב העסק ליום המאזן ואת תוצאות הפעולות לתקופה שהסתיימה באותו יום. במקרים שבהם יש לרואה החשבון השגות בעקבות בדיקתו, מטילות עליו תקנות רואי חשבון חובת הימנעות או הסתייגות או מתן חוות דעת שלילית¹⁵.

על הדוחות הכספיים של הרשות המקומית לתת ביטוי להיקף הכספי של חובותיה, לרבות אלו הנובעים מההסכמים שעשתה עם הספקים שלה. עבור כל ספק העירייה מנהלת כרטיס חובה-זכות (חו"ז) בגזברות העירייה, שבו היא רושמת את חובותיה לספק (בצד הזכות) ואת התשלומים שהועברו אליו בגין השירותים שסיפק לה (בצד החובה). אי-רישום פעולה כספית שהרשות ביצעה מביאה למצג מטעה בדוחותיה הכספיים. אי-רישום הוצאות גורם לכך שהגירעון הרשום בספרים אינו משקף נכונה את מצבה הכספי של הרשות המקומית, קרי הצגה בחסר של הגירעון ושל התחייבויותיה השוטפות (להלן - ייפוי מאזן).

באוגוסט 2016 התקשרה העירייה עם משרד רו"ח א' על מנת להסדיר את נושא התב"רים¹⁶, ובספטמבר אותה שנה התקשרה עם משרד רו"ח ב' לצורך "השלמת רישומים עדכניים ומותאמים לרבות רישומי הנהלת חשבונות באופן שיאפשר הכנת דוחות רבעוניים מעודכנים ל-30.9.16".

15 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015** (2015), בפרק "העסקת מערך רואי חשבון על ידי משרד הפנים לביקורת החשבונות ברשויות המקומיות", עמ' 105-69.

16 תב"ר הוא תקציב של רשות מקומית המיועד לפעולה חד-פעמית או לתחום פעילות מסוים, הכולל אומדן התקבולים והתשלומים לאותה פעולה או לתחום הפעילות. ראו להלן בתת-הפרק "ניהול כספי לקוי של התקציבים הבלתי רגילים", עמ' 441.

רישום לקוי של נתונים
שבוצע באגף
הכספים של העירייה
הביא לכך שהגירעון
השוטף שהוצג
בדוחות הכספיים
המבוקרים של
העירייה לשנים 2013
ו-2014 היה נמוך
במיליוני ש"ח
מהגירעון בפועל

נמצא כי אישור הדוחות הכספיים של העירייה לשנת 2015 נדחה בשל חוסר התאמה בנתונים שסיפקה העירייה לרואה חשבון מטעם משרד הפנים לבדיקת הדוחות הכספיים לשנה זו, ולפיכך אושרו ופורסמו הדוחות הכספיים רק בדצמבר 2016. למשל, נמצא כי העירייה הציגה בדוחות הרבעוניים הבלתי מבוקרים שלה ל-31.12.15 גירעון שוטף של כ-8.5 מיליון ש"ח בלבד, אך דין ודברים בין משרד רואה החשבון מטעם משרד הפנים ובין משרד רואה חשבון ב' הוביל לכך שנתוני הדוח הכספי המבוקר לשנת 2015 הראו כי לעירייה גירעון שוטף של כ-35 מיליון ש"ח. בעיות דומות של חוסר התאמה בנתונים הועלו על ידי ר"ח ב' גם בשנת 2016. להלן הפרטים:

1. ביולי 2016 הוציא החשב המלווה הנוכחי דוח על מצבה הכספי של העירייה למשרד הפנים (להלן - דוח החשב המלווה), ובו ציין, בין היתר, כי לעירייה "אין הנהלת חשבונות מסודרת, אין אפשרות לקבל נתונים מהימנים לגבי הביצוע לשנת 2016". עוד מסר החשב המלווה בדוח האמור כי "במחלקת גזרות קיימים אי סדרים משמעותיים", וכי לא ניתן להשתמש במערכת החשבונות של העירייה ככלי ניהולי.

2. נמצא כי בספטמבר 2016 נדרשה העירייה על ידי רואה חשבון מטעם משרד הפנים לבצע התאמות של הנתונים המופיעים במאזנה לצורך אישור הדוחות הכספיים של שנת 2015, לרבות הצגה של התחייבויות עבר שלא קיבלו ביטוי בדוחות הכספיים. נוסף על כך נדרשה העירייה לבצע הפרשות¹⁷ נוספות בסכום של מיליוני ש"ח בדוחותיה הכספיים, לדוגמה, עבור חובות לתאגיד המים, חובות לחברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ, חובות לחברה הכלכלית מיסודה של עיריית טבריה בע"מ וחובות לספקים שונים נוספים.

מהאמור לעיל עולה כי רישום הנתונים הכספיים שבוצע באגף הכספים של העירייה עד ספטמבר 2016 לא כלל את כל ההוצאות וההתחייבויות של העירייה, ולפיכך הגירעון השוטף שהוצג בדוחות הכספיים המבוקרים לשנים 2013 ו-2014 היה מוטא מטה בהיקף של מיליוני ש"ח¹⁸.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לעירייה על כי לא רשמה כנדרש חלק מההוצאות האמיתיות שלה מול ספקים, נותני שירותים וגופים אחרים, דבר שהביא להצגה שגויה של מצבה הכספי.

17 "הפרשה" - סכום כסף שעל העירייה לרשום בספריה כנגד חוב או התחייבות שנוצרה בשנה המבוקרת.

18 מנתוני העירייה, כפי שנמסרו לרואה החשבון מטעם משרד הפנים שערך את הדוח הכספי המבוקר של העירייה לשנת 2015, עולה כי נרשמו הפרשות בהיקף של כ-10 מיליון ש"ח, רובן בגין השנים 2013-2015.

בתשובה שמסרה עיריית טבריה למשרד מבקר המדינה ביוני 2017 (להלן - תשובת העירייה) צוין כי כיום כל הרישומים בעירייה נעשים בהתאם להוראות התקינה החשבונאית החלה על העירייה.

אי-סדרים במערכת הנהלת החשבונות

1. מחיקת הרישום החשבונאי של חובות לספקים: למוסר התשלומים של העירייה אל מול הספקים שלה קיימת השפעה רבה על עלות השירות שהיא מקבלת; ההיגיון הכלכלי מחייב שספקים יעדיפו להתקשר בחוזה עם עירייה יציבה כלכלית שמוסר התשלומים שלה גבוה, שכן במצב זה הם יודעים שהתשלום בתמורה לעבודתם יתקבל במועד ובשיעור שסוכם, זאת על פני מצב הפוך שבו הספקים נתונים בחוסר ודאות כלכלית. נוסף על כך, ברוב המקרים למכרז פומבי שמקיימת עירייה אשר לה מוסר תשלומים גבוה, ייגשו יותר ספקים (מציעים בהליך המכרז); מצב כזה בהכרח יגביר את התחרות ויאפשר לאותה עירייה להשיג מחיר נמוך יותר עבור השירות המבוקש.

בדוח החשב המלווה משנת 2016 נקבע בפרק הדין בכשלים בעבודת הגזברות כי נוכח התנהלות העירייה, "ישנה אווירה של חוסר אמון מהותי ביחס לעירייה מצד קבלנים ונותני שירותים".

בדיקה שעשה משרד רו"ח ב' של רישום החובות לספקים בגזברות בשנים 2014 ו-2015 הובילה לאיתור חובות לא רשומים לספקים בהיקף של כ-3 מיליון ש"ח.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי הגזבר היוצא ביצע ב-31.12.15 פעולות חשבונאיות למחיקת חלק מהחובות של העירייה לספקים בכרטיס הנהלת החשבונות של הספק (להלן - כרטיס הנה"ח) באמצעות ביצוע פקודת יומן שהובילה למחיקת היתרות (להלן - פקודת היומן). כך לדוגמה נמחקו חובות לשלושה ספקים כדלהלן: לספק א' - חוב בסך כ-50,000 ש"ח; לספק ב' - חוב בסך כ-18,000 ש"ח; ולספק ג' - חוב בסך כ-35,000 ש"ח.

נמצא כי בפקודת היומן נכתב "בירור יתרה", וכי לא צורפו נימוק ואסמכתאות לגבי מהות הבדיקה והבירור הנדרשים¹⁹. כן נמצא כי לאחר ריכוז כלל הפעולות בפקודת היומן רשם הגזבר היוצא סכום לאיזון הפקודה כנגד כרטיס הנה"ח זמני (להלן - הכרטיס הזמני).

עוד העלתה הבדיקה כי חובות לספקים שהגזבר מחק באמצעות פקודת היומן נרשמו מחדש בכרטיסי הנה"ח של הספקים במועד מאוחר יותר



הגזבר היוצא מחק
יתרות חובה בכרטיסי
הנהלת החשבונות של
ספקים באמצעות
פקודת היומן, ללא
נימוק או אסמכתאות,
ועקב כך נוצר מצג
מטעה לגבי הוצאות
העירייה

לאחר בדיקה שנעשתה בגזברות, במרבית המקרים על ידי משרד רו"ח ב', שבה נמצא כי מדובר בחובות אמת²⁰. יצוין כי העברת רישום החובות לכרטיס הזמני על ידי הגזבר היוצא הובילה לעיכוב רב בהעברת התשלום לספקים.

כמו כן נמצא כי עד מועד סיום הביקורת, מתוך 3 מיליון ש"ח חובות לספקים שנמחקו בשנת 2015, נרשמו מחדש במערכת החשבונאית של העירייה חובות לספקים בהיקף של כמיליון ש"ח. יתרת החוב לספקים, בסך של כ-2 מיליון ש"ח, נמצאת במועד סיום הביקורת בבדיקה בעירייה.

2. אי-רישום הוצאות במערכת הנהלת חשבונות של הוראות קבע:

העירייה חתומה על כמה הוראות קבע לצורך תשלום חודשי לספקים קבועים (למשל הוצאות חשמל). על פי כללי החשבונאות המקובלים, רישום חשבונאי של תשלומים המועברים לספקים, בין היתר באמצעות הוראת קבע של העירייה, מחייב כי העירייה תקבל מהספק חשבונית על השירות שניתן לה ותרשום הוצאה כנגד חוב לטובת הספק בהתאם לסכום החשבונית. במועד חיוב הוראת הקבע בחשבון הבנק של העירייה, עליה לרשום את התשלום לספק, ובכך לאזן בין התשלום לספק ובין החוב שלה אליו.

הבדיקה העלתה כי בכרטיסי הנה"ח של ספקים שונים נרשם התשלום שהועבר אליהם בהוראת הקבע בלי שנרשמה הוצאה בספרי העירייה בגינם, כך שכרטיסי הנה"ח של הספקים שיקפו רק את התשלום שהועבר אליהם ולפיכך נותרו ביתרת חובה. עוד העלתה הבדיקה כי ב-31.12.15 מחק הגזבר היוצא את יתרות החובה בכרטיסי הנה"ח של אותם הספקים באמצעות פקודת היומן, ללא נימוק או אסמכתאות, כך שהכרטיסים אופסו, ובכך נוצר מצג מטעה ביחס להוצאות העירייה באותה שנה. כך נעשה, לדוגמה, בכרטיסי הנהלת החשבונות של שלושת הספקים להלן: לספק ד' נמחק תשלום בסך כ-80,000; לספק ה' נמחק תשלום בסך כ-65,000 ש"ח; ולספק ו' נמחק תשלום בסך כ-53,000 ש"ח.

3. פעולות חשבונאיות לאיזון הרישום החשבונאי: הבדיקה העלתה

כאמור כי גזבר העירייה היוצא השתמש בפקודת היומן "בירור יתרה" ב-31.12.15 גם להעברת יתרות הזכות של הספקים מכרטיסי הנה"ח שלהם ואיפוס הכרטיסים, וגם להעברת יתרות החובה של ספקים אחרים ואיפוס כרטיסי הנה"ח שלהם. עוד עלה כי מכיוון שסכום צד החובה לא היה שווה לסכומם של צד הזכות, באותה פקודת יומן מ-31.12.15 רשם הגזבר היוצא פעולה נוספת לאיזון פקודת היומן כנגד רישום היתרה בכרטיס הזמני.

מהמתואר לעיל עולה כי בפעולה זו מחק הגזבר היוצא את ההפרשים בפקודת היומן ואיפס את היתרה באופן סופי, וזאת בלי שפתח כנדרש

20 בחודשים אוגוסט-ספטמבר 2016 בוצעה פעולת תיקון על ידי גזברות העירייה, והחוב של העירייה לספקים א', ב', ו-ג' נרשם מחדש.

במערכת הנהלת החשבונות של העירייה כרטיסים נגדיים לשינויים שביצע בכרטיסי החשבונות כאמור.

בסיכום הדברים, כל פעולותיו החשבונאיות המתוארות לעיל של הגזבר היוצא הביאו לכך שגירעון העירייה אשר הוצג בשנת 2015 היה קטן ב-1.4 מיליון ש"ח מהגירעון בפועל. כתוצאה מכך היו הנתונים בספרי החשבונות של העירייה בלתי נכונים ויצרו מצג מטעה בנוגע למצבה הכספי של העירייה. ממסמכים שנמצאו בעירייה עולה החשש כי הגזבר היוצא ביצע פעולות דומות גם בשנת 2014.

גזבר העירייה היוצא מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו ממאי 2017 (להלן - תשובת הגזבר היוצא) כי "הוא [הגזבר היוצא] רואה חשיבות רבה בשמירה על כללים חשבונאיים וניהול תקין, אולם במצב כוח האדם אליו נקלע ואשר נבע בין היתר מצמצום כוח האדם ע"פ תכנית ההתייעלות... נכפה עליו מצב בלתי אפשרי בו אמור [היה הוא] בנוסף לניהול השוטף של האגף וחובת הנוכחות שלו בישיבות עבודה והוועדות השונות, למלא גם פונקציות של הנהלת חשבונות... כאשר תוך כדי נאלץ הוא להתמודד עם שינויים אירגוניים, קליטת עובדים חדשים ללא כל הכשרה מקצועית חשבונאית ואפילו מבלי שבוצעה להם חפיפה כנדרש".

עוד מסר הגזבר היוצא בתשובתו כי הוא "אינו מנסה להסיר מאחריותו בנוגע לרישום החשבונאי ובכלל זה רישום ההוצאות מול נותני השירותים, ספקים וגופים אחרים, אולם... בנסיבות העבודה [כפי שתואר לעיל במסגרת תשובתו], עשה את כל אשר היה ביכולתו לעשות". הגזבר היוצא הוסיף, בנוגע לפקודת היומן האמורה, כי לאור דוח הביקורת הוא סבור "כי היה עליו לפעול אחרת לצורך ביטול ו/או התאמת היתרות נשוא פקודת היומן".

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לגזבר העירייה היוצא כי כשל בתפקידו בכך שביצע פעולות בניגוד לכל דין ולכללי החשבונאות המקובלים, פעולות שפגעו בכללי מינהל תקין והביאו, בין היתר, לכך שהעירייה עיכבה תשלומים לחלק מהספקים וליצירת מצג מטעה של הוצאות העירייה ושל גירעונה.

גזבר העירייה היוצא מסר בתשובה נוספת למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2017: "בהתייחס לחובות ספקים בסכום של 3 מיליון ש"ח, אשר נמחקו בשנת 2015 ונרשמו מחדש בספרי העירייה בשנת 2016, אבקש להבהיר שמתוך סכום זה... קיים סכום של 2 מיליון ש"ח הנמצאים בברור... סכום שלדעתי יימחק בסופו של יום". עוד מסר: "הפעולות שלי גם אם היו לא בהתאם לכללים החשבונאיים, היו פעולות לשם הגנה על הקופה הציבורית... ולא הייתה כוונה להטעות את משרד הפנים או בעלי תפקיד בעירייה".

עוד נמצא כי לאגף הכספים של העירייה אין נוהלי עבודה המסדירים את פעילותו ואת מערכת היחסים בין כלל הגורמים הפועלים בו. כך לדוגמה, אין נוהל הקובע את הצורך בקיום הפרדה בין הגורם שרושם את הפעולה בספרי העירייה, בין הגורם שמשלם אותה ובין גזבר העירייה, המפקח על כל ההליך, כנדרש על פי סדרי בידוק תקינים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית טבריה כי עליה לקבוע נוהלי עבודה שימנעו מקרים דומים לאלה המתוארים לעיל בעתיד, לרבות הפרדה בין הגורם המבצע לגורם הבדוק בעת ביצוע כל פעולה הכרוכה בהוצאת כספים, רישום וניהולם. נוכח האמור, על העירייה לפעול לאלתר לאיתור פעולות דומות שבוצעו בכרטיסי הנה"ח של ספקים בשנים קודמות ולבדוק אותן.

בתשובה נוספת שמסרה עיריית טבריה למשרד מבקר המדינה ביוני 2017 (להלן - התשובה הנוספת של העירייה) נכתב כי העירייה פעלה לקביעת נוהלי עבודה מסודרים באגף הכספים והיא תפקח על העבודה על פיהם. עוד הוסיפה העירייה כי גזבר העירייה ואגף הכספים יפעלו לאיתור פעולות דומות שבוצעו, אם בוצעו פעולות נוספות, בכרטיסי הנה"ח של הספקים.

פיקוח ובקרה לקויים של משרד הפנים

כבר בשנת 2012 בדק משרד מבקר המדינה את הפיקוח והבקרה של משרד הפנים על פעילותן הכספית של רשויות מקומיות המצויות במשבר כספי והעלה את הממצאים בדוח שפרסם ב-2013²¹ (להלן - דוח הביקורת על משרד הפנים). בין היתר נבדקו הפיקוח והבקרה של משרד הפנים על ההיבטים הכספיים בעיריית טבריה²².

בדוח הביקורת על משרד הפנים קבע משרד מבקר המדינה כי הפיקוח והבקרה שמקיים משרד הפנים על הרשויות המקומיות בנושא תפקודן הכספי לוקים בחסר: משרד הפנים אינו נוקט פעולות שבתחום סמכותו לפיקוח ולבקרה על הרשויות המקומיות; פעולותיו אינן עקביות ואינן מתואמות, והתנהגותו משפיעה על תפקודן של הרשויות המקומיות ומחמירה את הידרדרותן הכספית. בדוח האמור נקבע כי "על משרד הפנים כמאסדר להפיק לקחים... ולגבש אמצעים לחיזוק יכולתו למנוע בעוד מועד משברים כספיים ברשויות המקומיות. על המשרד לתת את דעתו למכשולים העומדים בפניו בטיפול ברשויות שנקלעו

21 מבקר המדינה, **דוח שנתי 163** (2013), בפרק "היבטים בתפקוד משרד הפנים כמאסדר של השלטון המקומי", עמ' 1270-1281.

22 יצוין כי הבדיקה העלתה ממצאים קשים ביחס למהימנות הנתונים המופיעים בספרי העירייה, ובאותו דוח הוער על כך בחומרה לעירייה.



הפיקוח של משרד הפנים על עיריית טבריה בשנים שנבדקו היה לקוי ותרם להידרדרות הכספית של העירייה, עד כדי פגיעה בקופה הציבורית

למשבר כספי חמור, ולחפש דרכים כדי להתגבר עליהם". עוד נקבע בדוח האמור כי "על משרד הפנים להפיק מכך לקחים, ולשכלל את האמצעים שיש בידיו כדי שהפיקוח והבקרה ישיגו את תכליתם".

למרות ההערות הקשות שהופנו אל משרד הפנים בדוח האמור לעיל בנוגע לפיקוח ולבקרה על תפקודן הכספי של רשויות מקומיות הנמצאות במשבר כספי, לרבות התייחסות מיוחדת לעיריית טבריה והתנהלותה הכספית החריגה, נמצא כי אותם כשלים צפו ועלו שוב בביקורת הנוכחית על עיריית טבריה. מכך אפשר להסיק שתיקון הליקויים שעליו דיווח משרד הפנים למשרד מבקר המדינה בעקבות הדוח על משרד הפנים לא הביא לכך שהפיקוח והבקרה שהוא מבצע משיגים את תכליתם, מכיוון שבפועל משרד הפנים לא הצליח למנוע את הכשלים בניהולה הכספי של העירייה ואת ההידרדרות במצבה הכספי.

לדוגמה, בדוח הביקורת על משרד הפנים הוער למשרד הפנים כי "גם כאשר המשרד ער לנתונים המצביעים על משבר כלכלי ועל תפקוד לא תקין של הרשויות המקומיות - הוא ממשיך לאשר להן הלוואות ולהעביר אליהן מענקים, אינו תובע מהן לפעול להתייעלות, ואינו נוקט כמעט פעולות אחרות שבסמכותו". גם בביקורת הנוכחית נמצא כי משרד הפנים המשיך בתכנית התייעלות לעירייה תחת הנחה כי מצבה הכספי משתפר, למרות הסתייגויות על אי-הסדרים ברישום החשבונאי שהופיעו כבר בדוח הכספי של שנת 2013. משהתבררו אי-הסדרים ברישום החשבונאי כאמור בשנת 2016, הכשל שהביא להידרדרות במצבה הכספי של העירייה כבר קרה.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למשרד הפנים כי אף על פי שהוער לו בעבר על תפקודו כמאסדר ועל כך שיש בפעולותיו כדי לתרום להחמרת הידרדרות מצבן הכספי של הרשויות המקומיות, משרד הפנים לא פעל די כדי שהפיקוח והבקרה ישיגו את תכליתם. בעקבות זאת, הפיקוח והבקרה של משרד הפנים על עיריית טבריה בשנים שנבדקו היו לקויים ותרמו להידרדרות הכספית של העירייה עד כדי פגיעה בקופה הציבורית.

על משרד הפנים, על סמך המידע שהגיע לידי, היה לפעול בנחישות במסגרת הסמכויות המוקנות לו ולהתערב בנעשה בעירייה בשלב מוקדם הרבה יותר כדי לחייב את עיריית טבריה לפעול לתיקון הליקויים והכשלים החמורים שהתגלו בפעילותה.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "טיפול בעירייה במצב כלכלי כדוגמת עיריית טבריה אינו מאפשר לפתור את כלל הבעיות תוך פרק זמן קצר, אלא מדובר בתהליך הדרגתי שבתחילתו התרכז המשרד בפעולות לתיקון ליקויים מהותיים היכולים לסייע בייצוב מצבה הכספי הקשה של

העירייה". משרד הפנים הוסיף כי הוא "היה ער לכלל הליקויים האמורים בדוח זה ויפעל לתיקון ליקויים אלה בהמשך", וכי הוא "הצליח לשפר את מצבה של העירייה, אך מנגד בשל הליקויים בדיווח הכספי מצד העירייה, נוצר הכשל שהביא להידרדרות במצבה הכספי של העירייה".



ממצאי הביקורת מצביעים על אי-סדרים חמורים בהתנהלות החשבונאית של עיריית טבריה. הפעולות החשבונאיות של גזבר העירייה היוצא, לרבות מחיקת החובות לספקים שביצע שלא כדין ואי-רישום הוצאות, יצרו מצג מטעה בנוגע למצבה הכספי של העירייה ובכך נמנע ממקבלי ההחלטות בעירייה ובמשרד הפנים לבצע במועד פעולות נדרשות לשיפור מצבה הכספי של העירייה²³. על העירייה לקבוע נוהלי עבודה לאגף הכספים שלה, ובין היתר להסדיר את ההפרדה בין הגורם המאשר את החשבונות, בין הגורם שרושם את הפעולה בספרים ובין הגורם שמשלם לספקים את כספם.

משרד הפנים כשל בתפקידו לפקח על פעילותה הכספית של עיריית טבריה. על משרד הפנים - נוכח העובדה שהפיקוח והבקרה הלקויים שביצע בעירייה לא מנעו את אי-הסדרים הכספיים ואת המשך הידרדרותה הכספית - להפיק לקחים על הדרך שבה הוא מפקח על פעילותה הכספית של העירייה ולקבוע מנגנונים להגברה והידוק של הפיקוח על העירייה, במיוחד נוכח החתימה על תכנית הבראה לשנים 2016-2018.

23 ראו גם: מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2008** (2009), בפרק "תכניות ההבראה ברשויות המקומיות - תכנון ויישום", עמ' 17-18.

אי-טיפול עיריית טבריה בדוחות ביקורת

חשיבותו של השלטון המקומי במערכת הציבורית והשלטונית בישראל הולכת וגוברת. גידול בהיקפי התקציב ברשויות המקומיות והרחבת פעילותן, בד בבד עם מגמת צמצום הרגולציה הממשלתית על פעילות השלטון המקומי, מחזקים את הצורך במתן דין וחשבון לציבור ונשיאה של השלטון המקומי באחריות כלפי תושביו. הרשויות המקומיות מופקדות על מתן כל השירותים המוניציפליים ועל חלק מהשירותים הממלכתיים (למשל, חינוך ורווחה). אופי התפקידים הציבוריים המוטלים על הרשות המקומית, הסמכויות שהוענקו לה והאחריות הציבורית המוטלת על נבחריה והשפעתם הישירה על רווחת התושבים ועל איכות חייהם מחייבים קיום בקרה וביקורת - הן פנימית הן חיצונית - על פעולותיהן של הרשויות המקומיות²⁴.

נוסף על מבקר המדינה, יש גופים אחרים שתפקידם להבטיח את פעילותה התקינה של הרשות המקומית, בהם מבקר הרשות המקומית ומנגנוני הבקרה של משרד הפנים. מבקר הרשות המקומית הוא אחד העובדים הסטטוטוריים ברשות מקומית והוקנה לו מעמד מיוחד בחקיקה²⁵. תפקידו לקיים ביקורת שוטפת, מיטבית ואפקטיבית ברשות: לבחון באופן אובייקטיבי את פעולות העירייה, להבטיח שהיא פועלת על פי חוק ולפי סדרי מינהל תקין ולסייע לה לבצע את תפקידיה באופן יעיל וחסכוני. מבקר הרשות המקומית נחשב אחד מ"שומרי הסף" של הרשות המקומית.

בחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (להלן - חוק מבקר המדינה), ובפקודת העיריות נקבעה חובת העירייה לדון בדוחות הביקורת של מבקר המדינה ושל מבקר העירייה, בין היתר באמצעות ועדת הביקורת של העירייה וצוות לתיקון ליקויים שעליה להקים. על העירייה לקבוע יעדים ודרכים לטיפול בליקויים שעלו, להנחות את הגורמים המקצועיים שלה לפעול לתיקונם, לעקוב אחר תיקון הליקויים ולדווח על כך לגופי הביקורת השונים.

בעיריית טבריה נעשו במהלך השנים ביקורות רבות על ידי משרד מבקר המדינה, משרד הפנים ומבקר העירייה (ראו דוגמאות בהמשך). בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי עיריית טבריה לא דנה כנדרש בממצאים שעלו בדוחות הביקורת השונים וממילא לא פעלה כנדרש לתיקון הליקויים. להלן יפורטו עיקרי הממצאים.

24 ראו בג"ץ 7805/00 אלוני נ' מבקרת עיריית ירושלים, פ"ד נ(4) 577, 590 (2003) (להלן - פסק דין רוני אלוני).

25 ראו בעניין זה: מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010 (2011), בפרק "הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות", עמ' 156.

אי-מינוי צוות לתיקון ליקויים

בחוק מבקר המדינה נקבע כי ראש הגוף המבוקר (בענייננו - ראש עיריית טבריה) ימנה צוות לתיקון ליקויים, אשר ידון בדרכים לתיקון הליקויים שעלו בפעילותו של הגוף המבוקר בדוח הביקורת בתוך 60 ימים ממועד קבלת דוח הביקורת; הצוות יקבל החלטות בדבר תיקון הליקויים וידווח על דיוניו ועל החלטותיו לראש העירייה בתוך 15 ימים מיום קבלת ההחלטות; על ראש הגוף המבוקר לדווח למבקר המדינה על ההחלטות שהתקבלו בתוך 30 ימים מיום שדווח לו עליהן. הדיווח צריך לכלול, בין השאר, את הדרכים לתיקון הליקויים והמועד לתיקונם, וכן את הליקויים שהוחלט לדחות את תיקונם והנימוקים לכך. יצוין כי בפקודת העיריות נקבע גם כי על צוות לתיקון ליקויים שמינה ראש עירייה לפי חוק מבקר המדינה לדון גם בתיקון ליקויים המועלים בדוחות מבקר העירייה.

לדוחות הביקורת של מבקר המדינה אשר נמסרים לראש הרשות המקומית מצורף מכתב נלווה, ובו פירוט הוראות חוק מבקר המדינה והפעולות שעל ראש הרשות המקומית לנקוט עם קבלת דוח הביקורת, לרבות חובתו למנות צוות לתיקון ליקויים. הועלה כי גם מבקר עיריית טבריה נוהג לצרף לדוחות הביקורת את המסד הנורמטיבי שבו מוגדרות הפעולות שיש לבצע כחלק מההליך לתיקון הליקויים שהעלה בדוחותיו.

בשנים 2012-2015 פרסם מבקר המדינה כמה דוחות ביקורת בנושאים מערכתיים (להלן - דוחות מבקר המדינה או דוחות מערכתיים), ובהם נבדקה גם פעילותה של עיריית טבריה; באותן שנים פורסמו גם כמה דוחות של מבקר עיריית טבריה (להלן - מבקר העירייה). אולם ראש העירייה לא מינה צוות לתיקון הליקויים שהועלו בדוחות הביקורת הללו כנדרש בחוק. עוד עלה כי רק בדצמבר 2016, בעקבות הביקורת של משרד מבקר המדינה, מינה ראש העירייה לראשונה צוות לתיקון ליקויים.

משרד מבקר המדינה מעיר לראש העירייה על כך שעד למועד הביקורת, הוא לא מינה צוות לתיקון ליקויים שהועלו בביקורת שנעשו בעירייה, כנדרש בחוק.

בתשובה שמסר ראש העירייה למשרד מבקר המדינה ביוני 2017 (להלן - תשובת ראש העירייה) הוא הודיע: "הליקוי הופנם ותוקן על ידי, הקמתי צוות לתיקון ליקויים בראשות גזבר העירייה החדש אשר פועל כסידור".

אי-טיפול העירייה בליקויים שעלו בדוחות מבקר המדינה

סמכויותיו של מבקר המדינה מעוגנות בחוק יסוד: מבקר המדינה ובחוק מבקר המדינה. בסעיף 2(ב) לחוק-יסוד: מבקר המדינה הוטלה על מבקר המדינה החובה לבחון את חוקיות הפעולות, טוהר המידות, הניהול התקין, היעילות והחיסכון של הגופים המבוקרים, וכל עניין אחר שיראה בו צורך.

בפקודת העיריות נקבע כי מועצת העירייה תבחר מבין חבריה ועדה לענייני ביקורת (להלן - ועדת ביקורת), שתפקידה לדון בכל דוח של מבקר המדינה ושל נציב תלונות הציבור על העירייה, בכל דוח של משרד הפנים על העירייה ובכל דוח של מבקר העירייה ולעקוב אחרי תיקון הליקויים שהועלו בביקורת. ועדת הביקורת אף רשאית לדון בכל דוח ביקורת אחר שנעשה על העירייה ושהוגש לפי דין.

כאמור, בשנים 2012-2015 פרסם מבקר המדינה כמה דוחות ביקורת מערכתיים שבהם נבדקה גם פעילותה של עיריית טבריה. דוחות מבקר המדינה העלו ליקויים בפעולות העירייה בתחומים שונים. בביקורת הנוכחית נמצא כי עיריית טבריה לא פעלה באופן סדור לתיקונם, ולא תיקנה ליקויים שהיה בתיקונם כדי לשפר את מצבה הכספי ורווחת תושביה. להלן דוגמאות:

1. דוח בנושא ביטוח נכסי העירייה²⁶: נמצא כי העירייה לא פעלה כנדרש בחוק על מנת לתקן את הליקויים שעלו בדוח זה, לרבות איתור, רישום והקצאה של נכסיה כמתחייב, והמשיכה להקצות נכסים באופן לקוי²⁷. גם ליקויים שעניינם ניהול לקוי של תחום ביטוח נכסי העירייה לא תוקנו. עוד עלה כי גם משרד הפנים בדק את טיפול העירייה בליקויים שהועלו בדוח האמור לעיל בביקורת שעשה בעירייה על שנת הכספים 2014²⁸, ומצא כי הליקויים שהעלה מבקר המדינה על ניהול נכסי העירייה והקצאתם לא תוקנו.

2. דוח בנושא פרסום חוצות בתחום העירייה²⁹: נמצא כי העירייה לא פעלה כנדרש בחוק על מנת לתקן את הליקויים שעלו בדוח זה, ובהם ליקויים בגביית חובות ואגרות שילוט מהזכיינים; המשך חיבור שלטי פרסום

26 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011-2012** (2012), בפרק "ביטוח נכסי רשויות מקומיות", עמ' 161-192.

27 ראו הרחבה להלן בפרק "ניהול לקוי של נכסי העירייה", עמ' 457.

28 משרד הפנים, **"עיריית טבריה - דוח הביקורת המפורט ליום 31 בדצמבר 2014"**, פורסם באוגוסט 2015.

29 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015** (2015), בפרק "פרסום חוצות בתחומי הרשויות המקומיות", עמ' 279-324.



עיריית טבריה לא
טיפלה ברבים
מהליקויים שצינו
בדוחות משרד מבקר
המדינה על פעילותה,
כמתחייב מהחוק
ומסדרי מינהל תקין

לרשת החשמל העירונית כך שהוצאות החשמל הן על חשבון העירייה בלי שהזכיינים נדרשו לשלם עבורן, ועוד.

עלה כי ברבים מהליקויים שהועלו בדוחות מבקר המדינה מהשנים האמורות לעיל לא טיפלה עיריית טבריה כמתחייב מהחוק ומסדרי מינהל תקין. משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לעירייה על כך שלא קיימה את הוראות החוק בתחום תיקון הליקויים.

בתשובת העירייה צוין כי "ראש העירייה הפנה בזמן את דוחות הביקורת השונים לטיפול גורמים שונים בעירייה... בכך סברה העירייה כי היא פעלה לתיקון הליקויים". העירייה הוסיפה בתשובתה כי ליקוי זה הופנם וכבר תוקן, וכי הוקם צוות לתיקון ליקויים אשר פועל כסדרו.

אי-טיפול העירייה בליקויים שעלו בדוחות מבקר העירייה

אי-תיקון הליקויים

בפקודת העיריות נקבעו תפקידיו של מבקר העירייה. בין היתר נקבע כי על המבקר לבדוק אם פעולות העירייה נעשו כדין, בידי המוסמך לעשותם, תוך שמירת טוהר המידות ועקרונות היעילות והחיסכון; לבדוק את פעולות עובדי העירייה; לבקר את הנהלת חשבונות העירייה. מבקר העירייה נדרש להגיש לראש העירייה דוח ביקורת שנתי שבו יפרט את הליקויים שמצא וימליץ על דרכים לתיקונם ולמניעת הישנותם. המבקר ימציא העתק מהדוח לוועדת הביקורת בעירייה. ראש העירייה נדרש להגיש לוועדת הביקורת את הערותיו על הדוח ולהמציא לכל חברי המועצה העתק מהדוח בצירוף הערותיו תוך שלושה חודשים מיום קבלת דוח המבקר.

בשנים 2013-2015 הגיש מבקר העירייה לראש העירייה ולוועדת הביקורת דוחות שחשפו ליקויים, חלקם חמורים, בהתנהלות העירייה. הועלה כי מרבית הליקויים לא תוקנו. להלן דוגמאות:

1. **דוח על צריכת המים של מוסדות העירייה**³⁰: מבקר העירייה מצא ליקויים בניהול משק המים³¹, למשל התחשבנות לקויה מול תאגיד מי רקת טבריה בע"מ (להלן - תאגיד המים); תשלום חשבונות מים של מוסדות

30 פורסם בדוח מבקר עיריית טבריה לשנים 2013-2014.

31 על פי דוח הביקורת, היקף ההוצאה השנתית של העירייה בגין צריכת מים הוא כ-3 מיליון ש"ח.



העירייה לא תיקנה את מרבית הליקויים בנוגע לניהול משקי המים והחשמל שעליהם הצביע מבקר העירייה, ובין היתר המשיכה לשלם עבור צריכת המים והחשמל של גורמים שאינם עירוניים

החינוך המוכר שאינו רשמי על ידי העירייה בלי שהתקבלה החלטה על כך וללא בקרה; תשלום חשבונות המים של תנועות הנוער הפועלות בעיר על ידי העירייה בלי שהדבר אושר כנדרש בנוהל תמיכות.

2. דוח על צריכת החשמל של העירייה³²: בדיקת מבקר העירייה את צריכת החשמל של העירייה³³ העלתה, בין היתר, את הליקויים הללו: העירייה משלמת חשבונות חשמל של מבנים שהקצתה לגופים שאינם עירוניים, חלקם באמצעות הוראות קבע; העירייה משלמת עבור צריכת החשמל במוסדות של החינוך המוכר שאינו רשמי בלי שהתקבלה החלטה על כך, בין היתר בהתאם להסדרים שנקבעו בתיקון ממאי 2007 לחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953 (להלן - חוק נהרי)³⁴, וללא בקרה.

הבדיקה העלתה כי העירייה לא תיקנה את מרבית הליקויים בניהול משקי המים והחשמל שעליהם הצביע מבקר העירייה, ובין היתר, המשיכה לשלם עבור צריכת המים והחשמל של גורמים שאינם עירוניים ללא בקרה, ללא פיקוח וללא קביעת תבחינים להענקת הכספים מתקציבה³⁵.

3. דוח ריכוז ליקויים³⁶: משנוכח מבקר העירייה כי ליקויים רבים שהעלה בדוחות הביקורת שלו על העירייה לא תוקנו, הוא החליט לרכז אותם בדוח מיוחד (להלן - דוח ריכוז ליקויים) ולבדוק אם טיפלה העירייה בליקויים אלה, ואם כן - אילו פעולות עשתה לתיקונם. בדוח ריכוז הליקויים ציין מבקר העירייה כי רבים מהליקויים שמצא לא טופלו.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית טבריה על כך שלא פעלה לתיקון הליקויים שעליהם הצביע מבקר העירייה ולא נקטה את כל הפעולות המתחייבות סמוך לקבלת דוחות הביקורת, לרבות קביעת תכנית פעולה לתיקון הליקויים, כנדרש בדיון. עוד העיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי באמצעות תיקון הליקויים, למשל הליקויים העוסקים בניהול משק החשמל ומשק המים ומצביעים על הוצאות כספים מקופת העירייה שלא כדין, הייתה העירייה יכולה לשפר את מצבה הכספי.

32 פורסם בדוח מבקר עיריית טבריה לשנים 2014-2015.

33 על פי דוח מבקר עיריית טבריה לשנים 2014-2015, צריכת החשמל של העירייה לשנת 2014 הסתכמה בכ-7 מיליון ש"ח.

34 בנושא מתן תמיכות על ידי רשות מקומית למוסדות חינוך מוכרים לא רשמיים ראו גם: מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2014** (2014), בפרק "עיריית פתח תקווה", עמ' 558-561.

35 בעניין זה ראו גם בהמשך, בפרק "מתן תמיכות שלא כדין", עמ' 444.

36 פורסם בדוח מבקר עיריית טבריה לשנים 2014-2015.

בתשובתה מסרה העירייה, בנוגע לצריכת המים: "גזבר העירייה פועל לתיקון הליקוי, לרבות פעולה מול תאגיד המים לשיוך מוני המים למשתמשים, כמו כן תבוצע בדיקה רטרואקטיבית של חיובי המים". בנוגע לצריכת החשמל, העירייה ציינה כי גזבר העירייה פועל לתיקון הליקויים, לרבות שיוך מוני החשמל למשתמשים, וכי ביטלה את כל הוראות הקבע שנחתמו בשנת 2012, קודם כהונתו של ראש העירייה הנוכחי.

היעדר מעקב אחר תיקון ליקויים בעירייה

בפקודת העיריות נקבע כאמור כי על ועדת הביקורת בעירייה לדון בכל דוח ביקורת של מבקר העירייה, לעקוב אחרי תיקון הליקויים שהועלו בו ולהגיש למועצת העירייה את סיכומיה והצעותיה. עוד נקבע בפקודה כי יושב ראש ועדת הביקורת חייב לכנס ישיבה של הוועדה על פי בקשה של המועצה או של ראש העירייה. כאמור, בפקודה נקבע כי צוות לתיקון ליקויים שמינה ראש העירייה על פי האמור בחוק מבקר המדינה ידון גם בדוחות מבקר העירייה.

בפקודה נקבע גם הליך הטיפול בדוחות מבקר העירייה: כאמור, המבקר ימציא העתק מהדוח לוועדת הביקורת; תוך שלושה חודשים מיום קבלת דוח המבקר, יגיש ראש העירייה לוועדת הביקורת את הערותיו על הדוח וימציא לכל חברי מועצת העירייה העתק מהדוח בצירוף הערותיו; ועדת הביקורת תדון בדוח ובהערות ראש העירייה ותגיש לאישור המועצה את סיכומיה והצעותיה; אם לא הגיש ראש העירייה את הערותיו בתקופה שנקבעה, תדון הוועדה בדוח ותגיש לאישור המועצה את סיכומיה והצעותיה עד תום חמישה חודשים ממועד קבלת הדוח ממבקר העירייה; על המועצה לקיים דיון מיוחד בדוח המבקר וכן בסיכומים ובהצעות של ועדת הביקורת; אם לא המציא ראש העירייה לחברי המועצה העתק מהדוח בצירוף הערותיו במועד שנקבע או אם הוועדה לא הגישה את סיכומיה והצעותיה במועד שנקבע, ימציא המבקר עותק מהדוח לכל אחד מחברי המועצה, והמועצה תדון בדוח ובהמלצותיו ללא הערות ראש העירייה או ללא סיכומי הוועדה (בהתאמה).

1. הביקורת העלתה כי ראש העירייה לא מסר לוועדת הביקורת את הערותיו לדוחות מבקר העירייה מהשנים 2013-2015, וכן לא מסר לחברי מועצת העירייה העתקים מדוחות הביקורת בצירוף הערותיו כנדרש.

עוד הועלה כי בשנים 2014-2016 דרשו ועדת הביקורת ומבקר העירייה כמה פעמים לקיים דיון במועצת העירייה בעניין דוחות הביקורת של מבקר העירייה, אולם דיון כאמור לא התקיים. כך לדוגמה, ביוני 2015 פנתה ועדת הביקורת לראש העירייה בבקשה שיעביר לה את הערותיו על ממצאי דוח מבקר העירייה, וציינה בבקשתה כי הדיון בדוח מתעכב מכיוון ש"תגובת

ראש העירייה לא ניתנה". כמו כן ציינה הוועדה שבשל אי-קבלת הערות ראש העירייה לא התקיים דיון בדוח במועצת העירייה כנדרש; ביוני 2016 הגיש מבקר העירייה לחברי מועצת העירייה את דוח מבקר העירייה לשנים 2014-2015, ובמכתב הנלווה לדוח כתב: "בשנים עשרה השנים האחרונות לא מתקיים כל דיון בדוחות הביקורת [במועצת העירייה] וכן לא מתקיים מעקב אחר תיקון הליקויים"; ביולי 2016 פנה יו"ר ועדת הביקורת לראש העירייה בדרישה לקיים דיון מועצה שלא מן המניין לדיון בדוחות ביקורת של מבקר העירייה בציינו, כי "נכתבו ונחתמו ע"י מבקר העירייה... שלושה דוחות ביקורת בין השנים: 2013, 2014, 2015... אתה נדרש לקיים ישיבות מועצה שלא מן המניין כאשר על סדר היום דיון בנושא דוחות הביקורת".

2. הבדיקה העלתה כי על אף פניות ועדת הביקורת ומבקר העירייה לראש העירייה, לא דנה מועצת העירייה בדוחות הביקורת ולא הוכנה בעירייה תכנית סדורה לטיפול בליקויים.

עוד העלתה הבדיקה כי רק בספטמבר 2016 כינס ראש העירייה לראשונה ישיבת מועצה שלא מן המניין על מנת לדון לראשונה בדוחות מבקר העירייה לשנים 2013-2014 ו-2014-2015. אך ישיבה זו פוזה בלי שהתקיים דיון בדוחות הביקורת ובלי שנקבע מועד חדש לקיומה. כך יוצא, שעד מועד סיום הביקורת לא דנה מועצת העירייה בדוחות הביקורת של מבקר העירייה.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לעיריית טבריה ולראש העירייה על כך שלא נקטו את כל הפעולות המתחייבות עובר לקבלת דוחות הביקורת של מבקר העירייה, לרבות העברת התייחסות ראש העירייה בכתב להערות הביקורת כנדרש וקיום דיון בדוחות הביקורת במועצת העירייה.

העירייה מסרה בתשובתה כי יתקיים דיון בדוחות מבקר העירייה במליאת המועצה כנדרש, וכי העירייה תקיים פיקוח הדוק יותר בנושא זה.

ראש העירייה מסר בתשובתו כי הוא העביר בעל פה את הערותיו למבקר העירייה בפגישות שקיים עמו, אך הוא מבין שטעה וציין כי "נכון היה שהדברים יעלו על הכתב", וכי כך ינהג מעתה ואילך.

3. נמצא כי ועדת הביקורת לא העבירה לחברי מועצת העירייה סיכום הכולל התייחסות לליקויים והמלצות לטיפול בליקויים שהתגלו - על אף חובתה לעשות כן. חברי ועדת הביקורת מסרו למשרד מבקר המדינה כי הם קיימו דיונים בהשתתפות מבקר העירייה והמליצו למועצת העירייה המלצה גורפת לקבל את הערות מבקר העירייה והמלצותיו ככתבן וכלשונן. יצוין כי ועדת הביקורת לא המציאה למשרד מבקר המדינה פרוטוקולים המתעדים את



היה ראוי שלאחר
קבלה של דוחות
ממבקר העירייה
תקיים ועדת הביקורת
של העירייה דיון יסודי
ומעמיק בליקויים
שצוינו בדוחות, תגבש
המלצות לתיקונם
ותגיש את ההמלצות
כמתחייב למועצת
העירייה

הדיונים שקיימה ואסמכתאות להמלצות שהעבירה, לדבריה, למועצת העירייה בעקבות דיוניה.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדת הביקורת של עיריית טבריה על כך שלא הגישה למועצת העירייה את סיכומיה והצעותיה בכתב כנדרש בדין. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לוועדה כי היה עליה לתעד בכתב את הדיונים שקיימה, מועדם והנושאים שעלו בהם.

מן הראוי היה שלאחר קבלה של דוחות ממבקר העירייה תקיים ועדת הביקורת של העירייה דיון יסודי ומעמיק בליקויים שנמצאו, תגבש המלצות לתיקונם ותעבירן כמתחייב למועצת העירייה, ולא תסתפק באמירה כללית ולפיה היא מאמצת באופן גורף את הדוחות.

אי-טיפול העירייה בליקויים שעלו בדוחות הביקורת של משרד הפנים

משרד הפנים הוא המאסדר של השלטון המקומי, ולפיכך הוא נושא באחריות לגיבוש מדיניות כוללת לאסדרת השלטון המקומי, להכוונתו ולפיקוח על תפקודו התקין. כגוף שלטון מרכזי עליו לפעול, בין היתר, לשיפור תפקודן של הרשויות המקומיות ולחיזוק המינהל התקין בהן³⁷.

משרד הפנים מקיים מערכת של ביקורת חשבונות ודוחות ביקורת מפורטים ברשויות מקומיות באמצעות אגף בכיר לביקורת (להלן - האגף לביקורת או האגף). באגף פועלות ארבע מחלקות, ובהן המחלקה לביקורת ראיית חשבון, שתפקידה לרכז את הטיפול והמעקב אחר ביקורת החשבונות שעושים רואי חשבון חיצוניים שמעסיק משרד הפנים, והמחלקה למעקב ולביקורת פנימית, שתפקידה לעקוב אחר תיקון הליקויים שהועלו בדוחות הביקורת של משרד הפנים ויישום המלצותיהם, וכן לפקח על תפקודם התקין של המבקרים הפנימיים והוועדות לענייני ביקורת בשלטון המקומי³⁸.

הביקורת השנתית על הרשויות המקומיות נערכת באמצעות רואי חשבון שממנה האגף לביקורת מתוך מאגר רואי חשבון שהוא מנהל (להלן - רואי החשבון

37 ראו מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2007** (2008), בפרק "יחסי גומלין בין הרשויות המקומיות ובין משרד הפנים", עמ' 37-83. ראו גם **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011-2012** (2012), בפרק "ביטוח נכסי רשויות מקומיות", עמ' 186.

38 אפשר למצוא הרחבה על הנושא בדוח מבקר המדינה על העסקת מערך רואי חשבון על ידי משרד הפנים: מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015** (2015), בפרק "העסקת מערך רואי חשבון על ידי משרד הפנים לביקורת החשבונות ברשויות המקומיות", עמ' 69-105.

מטעם משרד הפנים). רואי החשבון שמונו מגישים לאגף בכל שנה ארבעה דוחות המסכמים את עבודתם ברשות שאותה מונו לבדוק, ובהם דוח כספי שנתי מבוקר ודוח ביקורת מפורט. האגף מקבל את דוחות הביקורת, בוחן אותם ומסב את תשומת לבם של הגורמים המקצועיים במשרד הפנים לממצאים ולהשלכותיהם. כמו כן האגף מעביר את הדוחות לרשות המקומית המבוקרת ולבעלי עניין אחרים, דוגמת הנהלת משרד הפנים ומשרד מבקר המדינה. האגף מצרף לדוחות שהוא מוסר לראש הרשות המקומית מסמך מלווה שבו הוא מפרט את הפעולות שעל ראש הרשות המקומית לעשות לאחר קבלת הדוחות, בין היתר עליו להביא את הדוחות לדיון בוועדת הביקורת (לאחר כתיבת הערותיו); לכנס את מועצת העירייה לדיון מיוחד בדוחות ובהמלצות הוועדה; להורות לעובדי העירייה לתקן את הליקויים; להגיש לממונה על המחוז במשרד הפנים דיווח מפורט המאשר את ביצוע האמור לעיל תוך שלושה חודשים.

נמצא כי העירייה לא תיקנה ליקויים רבים, חלקם חמורים, שעלו בדוחות הביקורת המפורטים שעשו רואי החשבון מטעם משרד הפנים על עיריית טבריה בשנים 2013-2015³⁹. להלן דוגמאות:

דוח הביקורת המפורט לשנת 2013: הדוח פורסם ביולי 2014 וכלל, בין היתר, ליקויים בניהול נכסי העירייה וליקויים בהתנהלותה הכספית. בפרק הדן במעקב אחר תיקון הליקויים בדוח הועלה כי כ-60% מהליקויים שנמצאו בתפקוד העירייה בשנים קודמות לא תוקנו.

דוח הביקורת המפורט לשנת 2014: הדוח פורסם בספטמבר 2015 וכלל, בין היתר, ליקויים בהתנהלותה הכספית של העירייה וליקויים במנגנוני הבקרה הפנימית, לרבות הליקויים שלהלן: העירייה לא דנה בליקויים שעלו בדוח המפורט של השנה הקודמת (2013), לא תיקנה את הליקויים ולא שלחה למשרד הפנים מכתב לאחר תיקון הליקויים; ועדת הביקורת לא דנה בדוחות הביקורת ולא הגישה המלצות לתיקון הליקויים למועצת העירייה. בפרק הדן במעקב אחר תיקון הליקויים בדוח הועלה כי כ-85% מהליקויים שנמצאו בתפקוד העירייה בשנים קודמות לא תוקנו.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית טבריה על כך שלא פעלה לתיקון הליקויים שהעלו רואי החשבון מטעם משרד הפנים ולא קיימה את הוראות הדין - נקיטת כל הפעולות המתחייבות עובר לקבלת דוחות הביקורת, לרבות קביעת תכנית פעולה לתיקון הליקויים.

39 הדוח המפורט לשנת 2015 פורסם רק בדצמבר 2016, בין היתר, עקב ליקויים חמורים שנמצאו בהתנהלות הכספית של העירייה (ראו הרחבה בפרק "אי-סדרים בניהול הכספי", עמ' 419).

על משרד הפנים, על סמך המידע שהגיע לידי, היה לפעול בנחישות במסגרת הסמכויות המוקנות לו ולהתערב בנעשה בעירייה בשלב מוקדם הרבה יותר כדי לחייב את עיריית טבריה לפעול לתיקון הליקויים והכשלים החמורים שהתגלו בפעילותה הכספית בשנים 2013-2015 על ידי כלל גופי הביקורת שבדקו את תפקוד העירייה, ולכלל הפחות לוודא כי העירייה מתקנת ליקויים שעלו בביקורות אשר נעשו מטעמו.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי במרץ 2017 קיימה עיריית טבריה דיון בעניין תיקון הליקויים שהופיעו בדוחות הביקורת של משרד הפנים, וכי חלק מהליקויים תוקנו וחלק בהליכי תיקון.

מעיון בפרוטוקול הדיון שצירף משרד הפנים לתשובתו עולה כי למעט שלושה ליקויים, שעניינם רישום חשבונאי, רובם המוחלט של הליקויים לא תוקן וביחס לחלקם אף לא נקבעה תכנית תיקון כלשהי.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים שאין די בכך שעיריית טבריה קיימה דיון בנושא ההערות שהופנו אליה על ידי משרד הפנים, בייחוד נוכח המשבר הכספי שבו היא מצויה. על משרד הפנים לפעול בנחישות, באמצעות כלל הכלים המסורים בידו, על מנת לוודא כי העירייה מטפלת בליקויים שהועלו בנוגע לפעילותה.



משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית טבריה כי דוחות הביקורת שנעשו בה יכולים היו לסייע בידה לשיפור ולייעול תפקודה, לרבות התנהלותה הכספית. על העירייה לפעול על פי המתחייב בדין לתיקון כלל הליקויים העולים בדוחות הביקורת על פעילותה ולהפוך דוחות אלה לכלי עזר לייעול התנהלותה השוטפת.

על משרד הפנים, על סמך המידע שהגיע לידי, היה לפעול בנחישות במסגרת הסמכויות המוקנות לו ולהתערב בנעשה בעיריית טבריה בשלב מוקדם הרבה יותר כדי לחייבה לפעול לתיקון הליקויים והכשלים החמורים שהתגלו בפעילותה. על משרד הפנים לטפל באופן יעיל ואפקטיבי בתחומי האחריות המסורים בידו, לרבות פיקוח ובקרה על פעולותיהן של הרשויות המקומיות לתיקון הליקויים שעליהם מדווחים כלל גורמי הביקורת הפוקדים אותן.



העירייה לא ביצעה
פרויקטים בסך של
כ-81 מיליון ש"ח, אף
שקיבלה לכך
הרשאות תקציביות.
בעקבות זאת לא
בוצעו פרויקטים
שתוקצבו בנושאים
שונים, לרבות
פרויקטים בנושאי
בטיחות, חינוך, ושיפור
פני העיר

ניהול כספי לקוי של התקציבים הבלתי רגילים

תקציב בלתי רגיל (תב"ר) כאמור הוא תקציב של רשות מקומית המיועד לפעולה חד-פעמית או לתחום פעילות מסוים, הכולל אומדן התקבולים והתשלומים לאותה פעולה או לתחום הפעילות. לצורך מימון הפרויקטים ובצועם מקבלת הרשות המקומית הרשאות תקציביות ממשרדי ממשלה, כמו משרד החינוך ומשרד הרווחה, ומגורמי מימון אחרים דוגמת מפעל הפיס (להלן - גורמי המימון). אי-ניצול ההרשאות התקציביות שהרשות מקבלת למימון הפרויקטים עלול לגרום לפגיעה בפיתוח התשתיות ולהורדת רמת השירותים הניתנת לתושבים.

אי-ניצול כספי תב"רים⁴⁰

הבדיקה העלתה כי עד סוף שנת 2016 העירייה לא ביצעה פרויקטים בסך של כ-81 מיליון ש"ח מההרשאות התקציביות שהעניקו לה גורמי מימון. היקף ההרשאות הללו היה כ-250 מיליון ש"ח, והן יועדו לבצוע פרויקטים ברחבי העיר בתחומי החינוך, הרווחה, התרבות והספורט והתחבורה. בעקבות זאת פרויקטים שתוקצבו לא בוצעו, וקיים חשש כי תוקפן של חלק מההרשאות יפוג ולא יחודש. להלן דוגמאות לפרויקטים שלא קודמו על ידי העירייה:

1. **משרד הפנים:** תכנית לאומית לילדים בהיקף של כ-855,000 ש"ח; רכש אמצעים לחירום בהיקף של כ-200,000 ש"ח; שיפוץ מגרש כדורגל בהיקף של כ-700,000 ש"ח.
2. **הרשאות ממשרד החינוך:** הקמת כיתות גן בהיקף של כ-3.8 מיליון ש"ח; שיפוץ מרכז טיפולי שמע והנגשת מרכז השמע בהיקף של כ-275,000 ש"ח; הקמת פינות עבודה בפרויקטים "עוז לתמורה" ו"אופק חדש" בהיקף של כ-390,000 ש"ח.
3. **משרד התחבורה:** בנובמבר 2016 התקבלה בעירייה הודעה מועדת המשנה לבטיחות בדרכים של הכנסת על כך שהעירייה ניצלה רק 20,000 ש"ח מתקציבים בהיקף של 5 מיליון ש"ח שהעמיד לרשותה משרד

40 להרחבה בעניין זה ראו גם: מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015** (2015), בפרק "תקציבי פיתוח ברשויות המקומיות" עמ' 195-227.

התחבורה בשנים 2013-2015, למטרת שיפור התשתיות בכבישים העירוניים במסגרת המלחמה בקטל בדרכים.

4. **מפעל הפיס:** בינואר 2016 פנה מפעל הפיס בכתב לעירייה וציין כי לא ניצלה תקציבים בהיקף של כ-5 מיליון ש"ח שהעמיד לרשותה בשנים 2013 ו-2014, לביצוע פרויקטים כגון הקמת בריכות שחייה; שיפוץ מבני פיס ברחבי העיר; ורכישה של ציוד לטובת בתי ספר בעיר.

יצוין כי כבר במהלך הביקורת בנובמבר 2016 פנתה העירייה למשרדי הממשלה השונים על מנת שיאריכו את תוקף ההרשאות התקציביות של תב"רים שניתנו לה ואותם עדיין לא ניצלה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית טבריה כי לא ניצלה את התב"רים שהעמידו לרשותה משרדי ממשלה וגופים ציבוריים אחרים לצורך פיתוח העיר, לרבות כספים לטיפול בנושאי חירום ובטיחות במסגרת המלחמה בקטל בדרכים, לחינוך, לסיוע לאוכלוסיות מוחלשות ולשיפור פני העיר ואיכות חיי התושבים. מן הראוי שהעירייה תפעל בכל האמצעים העומדים לרשותה כדי לשפר את איכות החיים של תושביה ותכין תכנית רב-שנתית מקיפה שתתווה את אופן השימוש באמצעים אלו.

העירייה מסרה בתשובתה כי היא פעלה ופועלת לתיקון הליקויים בנושא ניהול התב"רים בעירייה. עוד מסרה כי הבקשות שהוגשו להארכת התב"רים נענו בחיוב על ידי המשרדים המתאימים.

אי-דרישת כספי תב"ר מגורמי המימון לאחר התחלת ביצוע הפרויקטים

נמצא כי גם לאחר שפרויקטים תוקצבו ונפתחו להם תב"רים, ולאחר שהעירייה החלה לבצעם ונרשמו בהם הוצאות⁴¹, לא פנתה העירייה לגורמי המימון ולא פעלה לקבלת הכספים במסגרת ההרשאות שניתנו לה. הבדיקה העלתה כי בשנים 2013-2015 צברה העירייה גירעון מימוני בתב"רים בהיקף של כ-23 מיליון ש"ח.

לדוגמה, תב"רים שבהם בוצעו עבודות, אך הכספים לא נדרשו מהגורם שהעניק לעירייה את ההרשאה התקציבית: פרויקטים שאושרו על ידי משרד החינוך -

41 רישום הוצאה בכרטיס הפרויקט, המנוהל בגזברות העירייה, מתבצע רק לאחר אישור מחלקת הנדסה כי העבודה בוצעה והספקים העבירו לעירייה דרישה לתשלום.

הנגשת כיתות ללקויי שמיעה וחזיון מבני חינוך באולפנה לבנות כנגד רעידות אדמה; פרויקט שאושר על ידי מפעל הפיס - הקמת בריכת שחייה בשיכון ד'.

יצוין כי כבר במהלך הביקורת בנובמבר 2016 החלה העירייה בהסדרה של נושא ניהול התב"רים, לרבות הגשת חשבונות לגורמים המתקצבים על עבודות שביצעה על מנת לקבל את התקציבים שאושרו לה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית טבריה כי לא מילאה כראוי את תפקידה כנאמן הציבור בכך שלא פעלה למשיכתם של כספים אשר הועמדו לרשותה, גם לאחר שניתן היה לעשות כן, משהוחל בביצוע הפרויקטים במסגרת התקצוב שאושר לה. בהתנהלות זו פגעה העירייה הן בתקציב השוטף שלה והן במוסר התשלומים וביחסים בינה לבין ספקיה.

העירייה מסרה בתשובתה כי היא פעלה ופועלת לתיקון הליקויים בנושא ניהול התב"רים בעירייה. עוד מסרה העירייה כי במקרים רבים חלק מסכומי הכסף המגיעים לה במסגרת התב"רים שאושרו כבר הועברו לעירייה.

מתן תמיכות שלא כדין

הרשויות המקומיות יכולות לסייע לתאגידים בשלוש דרכים: (א) הקצבה - השתתפות מחייבת על פי דין או חוזה של רשות מקומית בתקציבם של התאגידים; (ב) תמיכה - השתתפות של רשות מקומית במימון פעולות של תאגידים הפועלים בתחומה, שהרשות רשאית אך אינה חייבת בהם ובמידה ואין בהשתתפות זו משום מימון קניית שירות ישיר של הרשות המקומית מהתאגיד; (ג) העברה - העברת תשלום מגורם חיצוני באמצעות הרשות המקומית לתאגיד. מאחר שהרשות פועלת כמתווך, חלה עליה מחויבות מינהלית לבדיקת כשרות ההעברה⁴².

בספטמבר 2006 פרסם מנכ"ל משרד הפנים "נוהל תמיכות במוסדות ציבור על-ידי הרשויות המקומיות"⁴³ (להלן - נהל תמיכות או הנוהל). תכלית הנוהל להסדיר מתן תמיכות במישרין או בעקיפין מרשויות מקומיות למוסדות ציבור הפועלים בתחומן המוניציפלי בנושאים כגון חינוך, תרבות, דת, מדע, אמנות, רווחה, בריאות וספורט, ובלבד שפעילותו של המוסד הציבורי הנתמך היא במסגרת תפקידיה וסמכויותיה של הרשות המקומית. נהל תמיכות נועד לסייע בשמירה על מינהל תקין, לקדם עקרונות של שוויון, שקיפות, חיסכון ויעילות בתחום התמיכות, וכן למנוע פגיעה בטוהר המידות.

בנוהל תמיכות הוגדרו המונחים שלהלן: "תמיכה" - "מתן טובת הנאה בין ישירה ובין עקיפה, לרבות מענק, הלוואה, ערבות או סיוע כספי אחר..."; "תמיכה ישירה" - "לרבות תמיכה כספית לפעילות..."; "תמיכה עקיפה" - "לרבות תמיכה מכל סוג שהוא בשווה כסף...". בנוהל נקבע כי תמיכה כספית, בין ישירה ובין עקיפה, תינתן אך ורק לפי הוראות הנוהל. עוד נקבע בנוהל שרשות מקומית לא תיתן תמיכה אלא במסגרת תקציבה המאושר כדין ועל פי התבחינים שנקבעו בו. עוד נקבעו בנוהל ההסדרים לאישור בקשות התמיכה המוגשות לרשות המקומית. הרשות המקומית תעניק את התמיכה במועדים שייקבעו לפי הנחיותיו של גזבר הרשות ולפי אפשרויות המימון שלה. גזבר הרשות המקומית יהיה אחראי למילוי הוראה זו.

הבדיקה העלתה כי עיריית טבריה נתנה כספים בהיקף מיליוני שקלים למוסדות ציבור בעיר שלא על פי הוראות נהל תמיכות כמתחייב; להלן מובאות דוגמאות.

42 "הדרכת נבחרים ברשויות המקומיות, ועדת תמיכות", משרד הפנים (מפעם), ספטמבר 2013.

43 חזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2006, ספטמבר 2006.



החשב המלווה הקודם
אישר בשנת 2015
הוצאת כספים בסכום
הכפול מהמותר על פי
נוהל תמיכות

מתן תמיכות לגופים שאינם עירוניים ללא תקציב מאושר

בנוהל תמיכות נקבעו ההסדרים למתן תמיכה בהיעדרו של תקציב מאושר. בין היתר נקבע כי טרם אושרה הצעת התקציב של העירייה, רשאית מועצת העירייה, לאחר קבלת חוות דעת מהוועדה המקצועית (ועדת תמיכות של הרשות המקומית), להחליט לתת תמיכות בכל חודש בסכום "השווה לחלק השנתי עשר מן התמיכה שחולקה באותו נושא תמיכה, בתקציב השנתי הקודם", וכי "בכל מקרה לא תאשר המועצה בטרם אישור תקציב הרשות המקומית כדין, מתן תמיכה באופן מצטבר בשיעור העולה על 50% מסכום התמיכה שחולקה באותו נושא בתקציב השנתי הקודם".

התקציב האחרון של העירייה שאושר על ידי משרד הפנים הוא תקציב שנת 2014 (להלן - התקציב המאושר האחרון). שיעור התמיכות המאושר בתקציב זה היה כ-1.8 מיליון ש"ח. כאמור, בשנים 2015 ו-2016 לא אישר משרד הפנים את תקציב העירייה, והיא פעלה בשנים אלו ללא תקציב מאושר, ולפי הנוהל התאפשר לה לתת תמיכות עד לסכום כולל של 900,000 ש"ח - שהם 50% מסכום התמיכה שניתן במסגרת תקציבה המאושר האחרון.

1. בפקודת העיריות נקבע כי אם מונה לעירייה חשב מלווה, התחייבות כספית מטעם העירייה לא תחייב את העירייה אלא אם כן חתם עליה, נוסף על החתימות הנדרשות לפי הפקודה, גם החשב המלווה.

נמצא כי בשנים 2015 ו-2016 נתנה עיריית טבריה תמיכות לארגוני ספורט בהיקף של כ-2 מיליון ש"ח בשנת 2015 וכ-1.8 מיליון ש"ח בשנת 2016. הבדיקה העלתה כי שני החשבים המלווים (הקודם והנוכחי) שמינה משרד הפנים לעירייה חתמו על הוראות תשלום התמיכות, ובחתימתם הם איפשרו את הוצאת כספי התמיכות בשיעורים החורגים באופן ניכר מהוראות הנוהל. נמצא כי החשב המלווה הקודם אישר בעצמו בשנת 2015 הוצאת כספים בשיעור הכפול מהמותר על פי נהל תמיכות: הוא אישר תמיכה בשיעור של כ-1.8 מיליון ש"ח אף שכאמור ניתן היה לאשר תמיכות בסכום כולל של כ-900,000 ש"ח בלבד.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לחשב המלווה הקודם על כך שבניגוד לכללי מינהל תקין ולנוהל תמיכות, הוא אישר הוצאת כספי תמיכות מתקציב העירייה בשנת 2015 בשיעור כפול מהמותר על פי הנוהל. בפעולתו זו נתן ידו למעשה להוצאת כספים שלא כדין מקופת העירייה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2017 מסר החשב המלווה הקודם (להלן - תשובת החשב המלווה הקודם) כי לא הבחין בזמן אמת בהוראות

חוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2006 המגבילות את מתן התמיכות באין תקציב מאושר. עוד מסר החשב המלווה הקודם בתשובתו כי "לו הייתי מודע לפסקה זו [בחוזר מנכ"ל משרד הפנים האמור לעיל], לא הייתי מאשר תמיכות בסכום העולה על מחצית תקציב התמיכות לשנת 2014".

משרד מבקר המדינה מעיר לחשב המלווה הקודם כי משבחר למלא תפקיד של חשב מלווה ברשות מקומית, חזקה עליו כי הוא בקיא בהנחיות ובנהלים הנוגעים לפעילותה הכספית ומקפיד בהם "קלה כבחמורה". על משרד הפנים לבחון את המקרה האמור ככלי להפקת לקחים ולפעול למניעת מקרים דומים בעתיד.

2. עוד נמצא כי החשב המלווה הנוכחי אישר את הוצאת כספי התמיכות רק לאחר שקיבל הנחיה של משרד הפנים לעשות כן: בתחילה הוא סירב לחתום על הוראות תשלום התמיכות בניגוד לנוהל, אך לאחר שקיבל הנחיה מראש מינהל השלטון המקומי דאז לעשות כן, הוא חתם על ההרשאות. יצוין כי במועד סיום הביקורת כיהן ראש מינהל השלטון המקומי דאז כמנכ"ל משרד הפנים.

עוד העלתה הביקורת כי אין במשרד הפנים אסמכתאות לאופן שבו הוחלט על מתן ההנחיה האמורה להוצאת הכספים עבור התמיכות, לרבות הנימוקים למתן ההרשאות, המועדים שבהם ניתנו, מטרות התמיכות והיקפן הכספי.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2017 מסר ראש מינהל השלטון המקומי דאז: "מתוך רצון שלא לפגוע בשירותים שסופקו לתושבי טבריה הנחיתים... להורות לחשב המלווה [הנוכחי] לשלם את סכומי התמיכות שנדרשו לשם המשך אספקת השירותים... בסך כולל של 757 אלפי ש"ח... החשב המלווה הנוכחי... שילם [בנוסף] סך של 280 אלפי ש"ח ביום 14.4.2016 לעמותה... לאחר שהעירייה הראתה לו התחייבות לתשלום הסכום מיום 20.7.2015 החתומה על ידי העירייה והחשב המלווה הקודם". עוד מסר ראש מינהל השלטון המקומי דאז בתשובתו כי "במהלך תקופת הבירור שנדרשה לשם הבנת מצבה הכספי האמיתי של העירייה ולשם גיבוש תכנית הבראה מתאימה, נדרשתי לאזן בין הצורך לקיים הליך בירור סדור ויסודי, לבין הצורך לאפשר לעירייה להמשיך לתפקד ולספק שירותים לתושבים".

באוגוסט 2017, בפגישה עם מבקר המדינה, הבהיר ראש מינהל השלטון המקומי דאז כי מדובר בתקלה וכי אישר לעירייה את העברת כספי התמיכות בלי שהיה מודע כי האישור ניתן בניגוד לנוהל תמיכות.

ראש מינהל השלטון המקומי דאז אישר, בניגוד לכללי מינהל תקין ולנוהל תמיכות, הוצאת כספים מתקציב העירייה לשם מתן תמיכות. הסכומים שאישר היו גדולים במידה ניכרת מהמותר

משרד מבקר המדינה מעיר לראש מינהל השלטון המקומי דאז על כך שבניגוד לכללי מינהל תקין ולנוהל תמיכות, אישר הוצאת כספים מתקציב העירייה לתמיכות בשיעורים הגבוהים באופן ניכר מהמותר על פי הנוהל.

3. נמצא כי עיריית טבריה אישרה מתן כספי תמיכות לארגוני ספורט בשנים 2015-2016 בשיעורים החורגים באופן ניכר מהוראות נוהל תמיכות.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית טבריה על כך שחילקה כספי תמיכות בשיעור החורג באופן ניכר מהמותר לה על פי הנוהל.

העירייה מסרה בתשובתה כי כל התמיכות אושרו על ידי ועדת התמיכות של העירייה, הכוללת את מנכ"ל העירייה, הגזבר והיועץ המשפטי. ועדת התמיכות העבירה את המלצותיה למועצת העירייה והמועצה אישרה את התמיכה. מאחר שמונה לעירייה גם חשב מלווה, הרי שמתן התמיכה בפועל הותנה באישורו, ומרגע שהחשב המלווה חתם על הוצאה סברה העירייה כי מדובר בהוצאה מאושרת על ידי משרד הפנים וכי היא חוקית.

חתימת חשב מלווה על הוראות תשלום אינה פוטרת את גורמי העירייה מהצורך למלא את כלל חובותיהם החוקיות כפי שהן מופיעות, בין היתר, בפקודת העיריות ובנוהלי משרד הפנים. כך למשל, בפקודת העיריות נקבע כי אין במינוי חשב מלווה כדי לגרוע מהאחריות המוטלת על הגזבר לפי הפקודה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית טבריה כי חתימת חשב מלווה אינה פוטרת אותה מהצורך לפעול על פי כל דין ולבחון כל התחייבות כספית בטרם היא מאשרת אותה, מכיוון שחתימת גורמי העירייה על התחייבות כספית אינה רק פעולה טכנית. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי אין בחתימת החשב המלווה כדי לשחרר את העירייה מחובותיה החוקיות, אלא במקומות שהדבר נקבע בהוראות הדין מפורשות.

תשלום הוצאות של גופים שאינם עירוניים

נוהל תמיכות מאפשר כאמור לעירייה לתמוך בגופים שאינם עירוניים. חלוקת כספי תמיכות למוסדות ציבור על ידי הרשות צריכה להיעשות באופן ההולם את היותה נאמן הציבור, על פי נוהל תמיכות ומכוח עקרון השוויון הכללי, לפי



העירייה שילמה
במשך שנים עבור
הוצאות החשמל
והמים של גופים
שאינם עירוניים ולא
פעלה להעברת
הרישום של מוני
החשמל ומדי המים
על שמם של אותם
גופים כדי שישלמו את
הוצאותיהם בעצמם

תבחינים ברורים, גלויים, שוויוניים, וענייניים, ותוך התחשבות בצורכי כלל האוכלוסייה ברשות המקומית⁴⁴.

הבדיקה העלתה כי למרות מצבה הכספי הקשה של העירייה ואף על פי שמבקר העירייה העיר לה על כך בשנת 2015 (ראו לעיל), המשיכה העירייה לשלם את הוצאות החשמל והמים והוצאות נוספות של גופים שאינם עירוניים שלא על פי נוהל תמיכות. להלן הפרטים:

תשלום הוצאות חשמל של מוסדות שאינם עירוניים באמצעות הוראת קבע

הבדיקה העלתה כי העירייה חתמה על הוראות קבע שאינן מוגבלות בסכום, המתירות לחברת החשמל לגבות תשלומים בגין הוצאות חשמל של מוסדות שאינם עירוניים מחשבון הבנק של העירייה. עוד העלתה הבדיקה כי לעירייה אין רשימה של כל הגופים שאינם עירוניים שעבורם היא חתמה על הוראת קבע. במצב זה אין מידע מלא על הוצאות החשמל שמשלמת העירייה עבור גופים אלה ועל ההתחייבויות הכספיות שנתנה באותן הוראות קבע.

כך לדוגמה, בשנים 2014-2016 שילמה העירייה בהוראת קבע את הוצאות החשמל של שתי עמותות: עבור עמותה א' שילמה העירייה כ-455,000 ש"ח; ועבור עמותה ב' שילמה העירייה כ-530,000 ש"ח.

עוד נמצא כי בספטמבר 2016 פנה ראש העירייה במכתב אישי למנהל סניף חברת החשמל בעיר וביקש כי יפעל לחבר את מונה החשמל של מבנה שבשימוש גוף שאינו עירוני, והעירייה תחויב בגין החשמל הנצרך בו. בהתאם לכך החלה העירייה לשלם את החשמל של המבנה מחודש ספטמבר 2016. בנובמבר 2016 שילמה העירייה עבור החשמל שנצרך במבנה בחודשים ספטמבר-אוקטובר כ-1,700 ש"ח.

מוני חשמל ומדי מים של העירייה בגופים שאינם עירוניים

הבדיקה העלתה כי העירייה שילמה זה שנים עבור הוצאות החשמל והמים של גופים שאינם עירוניים ולא פעלה להעביר את מוני החשמל ומדי המים על שמם של אותם גופים כדי שישלמו את הוצאות החשמל והמים שלהם בעצמם. להלן דוגמאות:

1. **מקלטים שהוקצו כבתי כנסת לעמותות בעיר:** רבים מבתי הכנסת בעיר רשומים בספרי תאגיד המים על שם עיריית טבריה, אף על פי שהוקצו

44 ראו גם ע"מ 343/09 **הבית הפתוח בירושלים לגאווה וסובלנות נ' עיריית ירושלים**, פ"ד (סד) 1 (2) (2010), סעיפים 34-37.

לגופים שאינם עירוניים, ובהתאם לכך כל חובותיהם בגין צריכת מים משויכים לעירייה ונרשמו עד למועד סיום הביקורת על שמה, גם אם לא שילמה אותם בפועל. בספטמבר 2016 אף התריע על כך מנכ"ל תאגיד המים, תוך שהוא מציין בפנייתו לעירייה כי למרות בקשתו שהנושא יוסדר, לא העבירה העירייה רשימה מסודרת של המחזיקים בבתי הכנסת.

2. **מוסדות לימוד מוכרים שאינם רשמיים:** העירייה רשאית להקצות משאבים למוסדות לימוד מוכרים שאינם רשמיים בהתאם להסדרים שנקבעו בתיקון ממאי 2007 לחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, או בהתאם לנוהל תמיכות. נמצא כי העירייה משלמת חשבונות מים של מוסדות לימוד שלא בהתאם להסדרים שנועדו לכך כאמור. כך לדוגמה, לאחר שבספטמבר 2016 שלח תאגיד המים דרישת תשלום חוב מים בסך כ-5,000 ש"ח למבנה בעיר שבו פועלת עמותה ג', החלה העירייה בתיאום עם תאגיד המים, לשלם את חשבונות המים של עמותה ג'.

3. **בית העלמין טבריה:** נמצא כי העירייה משלמת את חשבון החשמל של בית העלמין טבריה, אף שהחשבון אמור היה להיות משולם על ידי המועצה הדתית טבריה. לא זו אף זו, העירייה משלמת לחברת החשמל חוב של המועצה הדתית טבריה בסכום של כ-30,000 ש"ח, שהועבר לתשלום העירייה באפריל 2015.

רכישת ציוד ושכירת מבנה למוסד חינוך מוכר שאינו רשמי

הבדיקה העלתה כי העירייה שילמה הוצאות שונות של מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים שלא על פי נוהל תמיכות. לדוגמה, באוגוסט 2016 שילמה העירייה 24,000 ש"ח עבור שכירת מבנה לשנה לעמותה ד', ובספטמבר אותה שנה אף תקצבה את אותה עמותה ב-10,000 ש"ח עבור ציוד וריהוט.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לעיריית טבריה על כך שהעבירה כספים בהיקף של מיליוני ש"ח כתמיכה עקיפה לגופים שאינם עירוניים שלא כדין ובניגוד לנוהל תמיכות. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי התחייבות לביצוע תשלומים בהוראת קבע בעבור הוצאות של גופים שאינם עירוניים היא מתן "שטר פתוח" שאינו מוגבל בסכום ובזמן, ולכן אינו תקין. על העירייה לבטל לאלתר את הוראות הקבע שניתנו לתשלום החשמל של גופים שאינם עירוניים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית טבריה כי העברת הכספים כפי שבוצעה - ללא פיקוח, ללא בקרה וללא שקיפות - אינה מתיישבת עם תכלית נוהל תמיכות, עם כללי מינהל תקין ועם הצורך בבקרה על הוצאות עירייה. פעולות אלה פגעו במצבה הכספי של העירייה וכן בעקרון השוויון, השקיפות, החיסכון והיעילות, ויש בהן כדי לגרום לפגיעה קשה באמון הציבור במערכת הציבורית.

העירייה מסרה בתשובתה כי בנוגע להוראות הקבע, אף שנחתמו בשנת 2012, טרם כהונתו של ראש העירייה הנוכחי, הליקוי תוקן והוראות הקבע בוטלו על ידי גזבר העירייה. אשר למוני החשמל והמים, העירייה תפעל מול תאגיד המים לשיוך מוני המים למחזיקי הנכסים ולשיוך החובות גם רטרואקטיבית, וכך תפעל גם ביחס לשיוכם של מוני החשמל; אשר לרכישת הציוד, העירייה תבחן את הליקויים ותפעל לתיקון הליקוי, על פי נוהל תמיכות או על פי חוק נהרי, הכול לפי חוות דעתו של היועץ המשפטי של העירייה.

ראש העירייה מסר בתשובתו כי ינהג בכל מקרה של העברת כספי העירייה לגופים שאינם עירוניים רק לאחר קבלת חוות דעת של היועץ המשפטי של העירייה בנוגע לחוקיות ההעברה ולאופן שבו יש לבצעה "בין בדרך של חוק נהרי ובין בהתאם לנוהל תמיכות".

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי עליה לערוך "בדק בית" בחשבונות החשמל והמים שהיא משלמת. על משרד הפנים, באמצעות החשב המלווה הנוכחי, לפקח כי העירייה פועלת כאמור.

אישור הוראות קבע לתשלום הוצאות חשמל על ידי החשב המלווה הקודם

הבדיקה העלתה כי הוראות הקבע לתשלום הוצאות החשמל של גופים שאינם עירוניים כאמור נחתמו בשנת 2012 גם על ידי החשב המלווה הקודם, והעירייה המשיכה לשלמן גם בתקופתו של החשב המלווה הנוכחי, אף שהוא לא אישר אותן ואינו חתום עליהן.

משרד מבקר המדינה מעיר לחשב המלווה הקודם כי לא מילא כראוי את תפקידו בכך שבחתימת ידו איפשר לעיריית טבריה לשלם שלא כדין את הוצאות החשמל של גופים שאינם עירוניים.

החשב המלווה הקודם מסר בתשובתו כי "באותה עת סברתי בתום לב כי מדובר במבנים וגופים השייכים לעירייה וככל הנראה העובדה כי מדובר בגופים שונים חמקה מעיניי".

משרד מבקר המדינה מעיר לחשב המלווה הקודם כי עם הסמכות באה גם האחריות; והיה על החשב לוודא - בטרם חתם על הוראות קבע המתירות הוצאת כספי ציבור ללא הגבלה - כי הדבר נעשה על ידו בתשומת הלב הראויה, בהתאם להוראות הדין, ורק לאחר שבחן לעומק את ייעודן של כל אחת מהוראות הקבע שעליהן חתם.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה לחשב המלווה הקודם כי אסור היה שהדבר "יחמוק מעיניו", אך אם כך קרה, לאחר שנושא אי-החוקיות של העברת הכספים לעמותות בדרך של תשלום הוראות קבע עלה בדוחות מבקר העירייה שחזקה עליו כי קרא אותם מתוקף תפקידו, היה עליו לפעול לביטולן באופן מיידי. משלא עשה כן, איפשר למעשה הוצאות שלא כדין מקופת העירייה לגופים שאינם עירוניים ובניגוד לנוהל תמיכות.

קבלת משרה על ידי מנכ"ל העירייה הקודם ללא תקופת צינון

בחוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט-1969 (להלן - חוק הצינון)⁴⁵, נקבעו כמה הגבלות לעובדי הציבור לאחר פרישתם. חוק הצינון קובע, בין היתר, כי "מי שפרש משירות הציבור ובתפקידו בשירות הציבור היה מוסמך להחליט על פי שיקול דעתו על הענקת זכות לאחר, או להמליץ על הענקת זכות כאמור... לא יקבל זכות מאדם שנוקק במהלך עסקיו להחלטתו בתחום הסמכות האמורה". בסעיף 4(ב) לחוק הצינון נקבע שאין נפקא מינה "1) אם העובד שפרש היה מוסמך לבדו או ביחד עם אחרים;... 3) אם ההחלטה היתה דרך הסכם או כמעשה של הרשות". ובתת-סעיף 4) נקבע כי "זכות" היא גם "משרת שכיר בשירותו של האדם שהיה נזקק להחלטה או להמלצה, או שלא כשכיר אלא בדרך של התקשרות עם אותו אדם לשירות לתקופה מסוימת או בלתי מוגבלת, או אם היא זכות בעסק שנוקק להחלטתו או להמלצתו או שלטובתו החליט או המליץ". עוד נקבע כי האמור בסעיף 4 לא יחול אם חלפה שנה מיום פרישתו של העובד, אם הוועדה למתן היתרים אישרה שעברו שנתיים מיום גמר טיפולו של העובד בהחלטה או בהמלצה, או אם ניתן היתר לפי חוק זה לקבלתה של הזכות במהלך תקופת הצינון. עוד נקבע בחוק הצינון כי העובר על הוראות החוק דינו מאסר שישה חודשים. בתקנות שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה) (סדרי דין בוועדה), התשל"א-1971 (להלן - תקנות הפרישה), נקבעו הפעולות שנדרש להן מבקש היתר או אישור לפי חוק הצינון.

על תכליתו של חוק הצינון עמד פרופ' יצחק זמיר: "הטעם שביסוד חוק זה הוא, בראש ובראשונה, השמירה על טוהר המידות בשירות הציבורי. מכאן נגזרים טעמים נוספים, ובעיקר שמירה על אמון הציבור בשירות הציבורי וכן הניהול התקין והיעיל של השירות. באופן מיוחד, ההגבלות נועדו למנוע תופעות שליליות. ראשית, הן נועדו למנוע מצב בו איש הציבור מתכנן, לקראת פרישתו משירות הציבור, להתקשר מיד לאחר הפרישה, כעובד שכיר או כנותן שירות, עם גוף עסקי שבו הוא מטפל במסגרת התפקיד הציבורי שלו, והקשר הצפוי עם גוף זה עשוי להשפיע עליו במילוי תפקידו... שנית ההגבלות נועדו למנוע מצב שבו מי שהיה איש ציבור, מנצל לאחר פרישתו משירות הציבור את המעמד והקשרים שנוצרו בתקופת כהונתו בשירות כדי לקדם עניינים אישיים או עסקיים"⁴⁶.

45 בסעיף 1 לחוק הצינון נקבע כי "שירות הציבור" כולל בין היתר שירות ברשות מקומית.

46 יצחק זמיר, **הסמכות המינהלית** (מהדורה שנייה), כרך א', עמ' 665.

בפסיקה נקבע⁴⁷ כי "לשוננו של סעיף 4 רחבה ואינה מוגבלת למקרים בהם עובד הציבור החליט בפועל בעניינו של הגוף אליו הוא מבקש לעבור לאחר פרישתו. הוראות החוק בכלל וסעיף 4 בפרט, נועדו לקבוע הסדר נורמטיבי בעל חשיבות עליונה לשם שמירה על טוהר המידות בשירות הציבורי, הן בהיבט הממשי והן מבחינת מראית פני הדברים. לשוננו של סעיף 4(א) ותכליתו מכוונים לא רק להחלטות שהתקבלו בפועל אלא גם לפוטנציאל ההחלטות שהיה לעובד הציבור. די בכך שעובד הציבור היה מוסמך להחליט בעניינו של אותו גוף או שהיה ממונה על עובד אחר שהיה מוסמך להחליט כאמור, כדי שסעיף 4(א) לחוק יחול עליו".

בהחלטה האמורה לעיל, בית המשפט המחוזי בשבתו כוועדה למתן היתרים עמד על כך כי "מעבר תכופ מן השירות הציבורי אל הגוף שזקק לשירותיו של נושא המשרה, אינו עולה בקנה אחד עם תכלית החוק ובעיקר עם מראית פני תקינות התנהלותם של משרתי הציבור".

בנוגע לעניין השפעת הבכירות של עובד הציבור, נקבע בפסיקה⁴⁸ כי "ככל שהמשרה רמה יותר ובעלת עוצמות השפעה בחזית רחבה והיקף בעל משמעות מהמעלה הראשונה, כך יש להקפיד יותר שמטרת החוק לא תסוכל גם באופן מעשי וגם מבחינת מראית הדברים. מטבע הדברים, עיני הציבור נשואות למי שממלא תפקיד במעמד ובהשפעה מרכזיים במשק. לפיכך ראוי כי לא יהיה במקרים מעין אלה, ולו ספק, בטוהר המידות ובמראית ההגונה והראויה של נסיבות קבלת התפקיד החדש".

מנכ"ל העירייה הקודם כיהן כאמור כמנכ"ל עיריית טבריה מאוגוסט 2010 ועד סוף שנת 2014. עם סיום תפקידו כמנכ"ל העירייה התמנה למנכ"ל של ארגון גג הפועל, בין היתר, בתחומה של עיריית טבריה (להלן - הארגון). לארגון קשורות ארבע עמותות הפועלות בעיר⁴⁹. הארגון עוסק בין היתר בפעילות חינוך ורווחה בעיר ונמצא בקשרי עבודה שוטפים עם העירייה.

נמצא כי בתפקידו כמנכ"ל העירייה היה מנכ"ל העירייה הקודם מעורב בפעולות העירייה מול הארגון והעמותות הקשורות בו. כך למשל, במאי 2014 הוא השתתף בדיון שעסק בחובות אחת העמותות לתאגיד המים העירוני (להלן - דיון תשלום חובות המים), ובו סוכם כי העירייה תישא בחלק מעלויות צריכת המים של העמותה הקשורה לארגון. יצוין כי עיריית טבריה הוסיפה לעמוד בקשר שוטף עם הארגון בנוגע לפעילותו בתחום שיפוטה, גם לאחר שמנכ"ל העירייה הקודם מונה למנכ"ל הארגון.

47 ו"ע (י-ם) 319/08 **מוזנ' נ' נציבות שירות המדינה** (פורסם במאגר ממוחשב, 23.6.08).

48 ו"ע (י-ם) 6031/03 **גלעד נ' מדינת ישראל - נציבות שירות המדינה** (פורסם במאגר ממוחשב, 17.7.03); ראו בעניין זה גם ו"ע (י-ם) 6037/03 **עברי נ' מדינת ישראל** (פורסם במאגר ממוחשב, 21.8.03).

49 יצוין כי בתפקידו כמנכ"ל הארגון, כל העמותות הקשורות בארגון כפופות לו.

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"ל העירייה הקודם על כך שקיבל תפקיד מנכ"ל בגוף פרטי בטרם הסתיימה תקופת הצינון שנקבעה בחוק ובלי שקיבל היתר לקיצור תקופת הצינון.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2017 מסר מנכ"ל העירייה הקודם כי "לא בוצע צינון ו/או לא הוגשה בקשה לוועדת היתרים בתום לב מוחלט, [כי] לא היה קיים נוהל ברשות. לו הייתי מודע הייתי מגיש בקשה לוועדת היתרים". הוא הוסיף כי הטיפול בענייני הארגון בתקופתו כמנכ"ל העירייה "היה כדבר שבשגרה [כמו הטיפול] בכל גוף אחר", וכן מסר: "נסיבות פרישתי מעיריית טבריה היו חריגות... הצעת העבודה [מהארגון] הוצעה לאחר שנודע על פרישתי מעיריית טבריה, הדבר היה דינמי ונקבע תקופת ניסיון של שלושה חודשים, מה שמלמד על חוסר התכנון בנדון... ועסקינן במוסדות/עמותות ללא כוונת רווח".

מן הראוי היה שהעירייה תפנה את תשומת לבו של מנכ"ל העירייה הקודם להוראות חוק הצינון ותקנות הפרישה, בייחוד כאשר מדובר בארגון שעמו היא נמצאת בקשרים שוטפים.

על העירייה להסדיר בנהליה כי בעת פרישת עובדים בכירים בה, יובאו לידיעתם ההגבלות בחוק הצינון החלות עליהם.

בתשובתה הנוספת של העירייה צוין כי העירייה תפעל להסדרת נוהל בעניין פרישת עובדים בכירים, בדגש על ההגבלות החלות עליהם מכוח חוק הצינון.

על משרד הפנים לבחון את הצורך במתן הנחיות לרשויות המקומיות המחייבות אותן ליידע את העובדים הפורשים בדבר הוראות חוק הצינון, בדומה לכללים המחייבים בשירות הציבורי⁵⁰.

50 בתקנון שירות המדינה (תקשי"ר) מוטלת חובה על סמנכ"ל משאבי אנוש במשרד [עליו חל התקנון] ליידע את הפורש על הוראות חוק הצינון ותקנות הפרישה. העובד רשאי לפנות ליועץ המשפטי במשרדו, ובאמצעותו ללשכה המשפטית בנציבות שירות המדינה, לצורך קבלת מידע וייעוץ בעניין תחולת החוק עליו.

ניגוד עניינים של חבר מועצת העירייה

הדין הישראלי אוסר על חבר מועצת רשות מקומית להימצא במצב שבו קיימת אפשרות שיהיה נתון בניגוד עניינים. בפקודת העיריות נקבעו הסדרים בנוגע לחברי מועצה שהם בעלי עניין בעסקות הנעשות עם העירייה. בשנת 1984 פורסמו כללים לנבחרי הציבור שאיגדו בתוכם את הדינים העיקריים הקבועים בחקיקה ובפסיקת בית המשפט בנוגע לניגוד עניינים של נבחרי הציבור (להלן - כללים לנבחרי ציבור או הכללים). בין היתר נקבע בכללים כי "חבר מועצה ינהג במילוי תפקידו באמון וללא משוא פנים, תוך גישה הוגנת כלפי הכל ובלי שיהיה לו ענין אישי בהחלטותיו ובפעולותיו, אף למראית-עין". עוד נקבע כי "חבר מועצה ינהל את ענייניו כך שלא יהיה ניגוד עניינים בין תפקידו כחבר המועצה לבין תפקיד אחר או ענין אישי שלו".

בפסיקה נקבע⁵¹ כי "לאיסור על נבחר ציבור בעירייה להימצא במצב של ניגוד עניינים בין תפקידו הציבורי לבין עניינו האישי-רכושי ישנה השלכה ישירה על תקינות פעולותיו של הגוף שעליו הוא נמנה, ואשר במסגרתו הוא פועל כנושא משרה". עוד נקבע כי "ניגוד זה עלול להשפיע על דיוניו של הגוף הנבחר ועל החלטותיו. הוא עלול להשפיע גם על פעולות גורמי הביצוע בעירייה. על-כן יש קשר הדוק בין מצבים של ניגוד עניינים בנבחרי ציבור ברשות המקומית לבין פעולותיה של העירייה".

בחוות דעת של הוועדה למניעת ניגוד עניינים של נבחרי ציבור ברשויות המקומיות⁵² נקבע כי "חבר מועצת רשות מקומית הקשור לעמותה, שלא הוקמה על ידי הרשות, אך קשורה אליה (בחזוה או בדרך אחרת), יימנע מטיפול בכל נושא ומהשתתפות בכל דיון בענייני אותה עמותה"⁵³. עוד נכתב בחוות הדעת כי "על חבר המועצה הקשור לעמותה המקיימת קשרים עם הרשות המקומית, ובפרט - עמותה המבקשת **שהרשות המקומית תקצה לה משאבים**, להימנע מהשתתפות בדיונים ובהצבעה על אותם סעיפי תקציב שלגביהם מתעורר חשש

51 בג"ץ 7805/00 אלוני, **חברת מועצת עיריית ירושלים נ' מבקרת עיריית ירושלים**, פ"ד מז(4) 577 (2003).

52 הוועדה למניעת ניגוד עניינים בשלטון המקומי פועלת במשרד המשפטים. הוועדה הוקמה לאחר שנמצא שכמה נבחרי ציבור בשלטון המקומי לא נהגו, לדעת היועץ המשפטי לממשלה, לפי הנורמות הנדרשות בתחום ניגוד העניינים. עם חברי הוועדה נמנים נציגים של היועץ המשפטי לממשלה, משרד הפנים ומרכז השלטון המקומי.

53 **חוות דעת של הוועדה למניעת ניגוד עניינים של נבחרי ציבור ברשויות המקומיות**, פרק 2.2100, "ניגוד עניינים מוסדי - חבר מועצה הקשור בעמותה", אפריל 2007.



חבר המועצה ד"א
טיפול בתקופת כהונתו
במועצה בנושאים
הקשורים במישרין או
בעקיפין לארגון
ולעמותות שהוא קשור
אליהם, אף שהיה
בניגוד עניינים

לניגוד עניינים (חלוקת תמיכה לאותה עמותה, התקשרות חוזית עמה וכיוצא באלה) (ההדגשה במקור)⁵⁴.

בחוות דעת מיוני 2014 של היועץ המשפטי של העירייה, שעסקה בחשש לניגוד עניינים של אחד מחברי המועצה⁵⁵ נקבע כי חבר המועצה נמצא בניגוד עניינים בין תפקידו כחבר מועצה לבין חברותו בעמותה המקבלת תמיכה מהעירייה. בחוות דעתו הציג היועץ המשפטי את ההגבלות והסייגים החלים על פעילות חבר מועצת העירייה המצוי בניגוד עניינים ואת הכללים שעל פיהם נקבע כי ניגוד עניינים אכן מתקיים.

הבדיקה העלתה כי חבר המועצה ד"א עובד באחת העמותות הקשורה לארגון, וכי הוא מנהל מוסד חינוך שלה בעיר טבריה. כמו כן העלתה הבדיקה כי חבר המועצה ד"א מוצג פעמים רבות כנציג הארגון בעירייה, למשל בפרוטוקול של דיון תשלום חובות המים.

נמצא כי חבר המועצה ד"א טיפל במהלך כהונתו במועצה בנושאים הקשורים במישרין או בעקיפין לארגון ולעמותות הקשורות בו, אף שהיה בניגוד עניינים. כך למשל, במאי 2014 השתתף בדיון על תשלום חובות המים, ובפרוטוקול הדיון נרשם כי הופיע כחבר מועצת העירייה וגם כנציג עמותה הקשורה לארגון; בספטמבר 2016 השתתף חבר המועצה ד"א בישיבת מועצת העירייה שבה הוחלט, בין היתר, על הקצאת מבנים לארגון.

משרד מבקר המדינה מעיר לחבר המועצה ד"א כי פעל בניגוד עניינים בכך שלא נמנע מטיפול בנושאים ומהשתתפות בדיונים הנוגעים לארגון שהעמותה שבה הוא עובד קשורה בו. בפעולתו פגע במראית פני הצדק ובחובת הנאמנות שלו לכלל הציבור.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2017 מסר חבר המועצה ד"א כי בעקבות הערת משרד מבקר המדינה הוא נפגש עם היועץ המשפטי של העירייה, אשר הבהיר לו את הכללים למניעת ניגוד עניינים. עוד מסר כי הוא יימנע מלהשתתף בכל ישיבה הקשורה לעמותה שבה הוא מועסק ולעמותות הקשורות בה.

54 על ניגוד עניינים ראו גם מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2016** (2016), בפרק "היבטים חוקיים ואתיים הנוגעים לכהונת נבחר ציבור ברשויות המקומיות", עמ' 201.

55 חוות הדעת ניתנה בתשובה על פניית ראש העירייה לבדיקת השתייכות חבר מועצה (מהאופוזיציה) לעמותה המתקצבת על ידי העירייה באמצעות נוהל תמיכות.

ניהול לקוי של נכסי העירייה

ליקויים בניהול ספר נכסים

בתקנות הרשויות המקומיות (ניהול פנקסי זכויות במקרקעין), התשכ"ז-1967 (להלן - תקנות ניהול מקרקעין), נקבעו הוראות כדלהלן: כל רשות מקומית תנהל פנקס מיוחד ובו תרשום את זכויותיה על המקרקעין (להלן - ספר הנכסים); ספר הנכסים יהיה מורכב משני חלקים: (א) כרטיסי נכסי דלא-ניידי; (ב) ספר נכסי דלא-ניידי⁵⁶; מועצת הרשות המקומית תסמין אחד מעובדיה להיות רשם נכסים, ותפקידו יהיה לנהל את ספר הנכסים של הרשות בהתאם לתקנות; רשם הנכסים ירשום בספר הנכסים כל זכות על המקרקעין לטובת הרשות המקומית וכן כל זכות על המקרקעין של הרשות המקומית לטובת אדם זולתה, תוך חודש ימים מיום שנוצרה.

ספר נכסים המנוהל כנדרש ובאופן המשקף נכונה את נכסי הרשות המקומית הוא כלי בסיסי בידי הרשות המקומית לתכנון ארוך טווח של השימוש בנכסים. רשות מקומית המודעת לכלל הנכסים שבבעלותה - מיקומם, גודלם, מצבם הפיזי והיקף השימוש שנעשה בהם ועל ידי מי - יכולה לקבל החלטות מושכלות ביחס לניצולם ולשימוש בהם.

ריכוז הטיפול בנכסי עיריית טבריה מתבצע במחלקת ביטוחים ונכסים (להלן - מחלקת הנכסים). הבדיקה העלתה כי רק בשנת 2010 החלה העירייה בביצוע סקר נכסים, אך סקר זה היה חלקי בלבד ולא כלל אזורים רבים בעיר. עוד העלתה הבדיקה כי במועד הביקורת הייתה בידי מחלקת הנכסים רשימה חלקית ולא מאורגנת של נכסי העירייה, וכי לא היה בידיה מידע כולל ומעודכן על הנכסים שבחזקת העירייה, לרבות מיקומם, גודלם וסוגיהם.

עוד נמצא כי ברשימת הנכסים של העירייה, המנוהלת במחלקת הנכסים, מופיעים נכסים שלכאורה אינם בבעלות העירייה או בחזקתה, לדוגמה: נכסים בבעלות פרטית; חנויות בשוק העירוני; נכסים בבעלות רשות הפיתוח; ודירות מגורים בעיר.

56 הספר יכלול בין היתר, את שטח החלקה, הזכות על החלקה, מקור הזכות וביקורות שבוצעו בנכס.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית טבריה כי בהיותה נאמן הציבור ובתפקידה כמנהלת הנכסים העירוניים, עליה לנהל ספר נכסים כנדרש בדיון, כך שתוכל לפקח על השימוש בנכסים המסורים בידה ולקבל החלטות מושכלות ביחס לשימוש בהם ולמנוע מצדדים שלישיים לטעון לבעלות על אותם נכסים. על עיריית טבריה להסדיר את ספר הנכסים שלה בהקדם.

העירייה מסרה בתשובתה כי היא פעלה ופועלת להסדיר את עניין נכסיה.

ליקויים בניהול הקצאת נכסים ובמעקב אחר ההקצאה

כאמור, קרקעות הן משאב יקר הנמצא לרוב במחסור. הרשויות המקומיות קיבלו בעלות על מקרקעין כנאמנות הציבור, ועליהן להשתמש בהם ולחלקם בזהירות, בשוויוניות ותוך שמירה על מכלול האינטרסים הציבוריים. העמדת מקרקעין ציבוריים לרשות גורמים חיצוניים, גם אם רק לזמן מוגבל, היא הליך בעל משמעות ניכרת, ולעתים יש בה משום קביעת עובדות לדורות⁵⁷. בפקודת העיריות עוגנה סמכותה של העירייה להקצאת קרקע. בהליך הקצאת הקרקע חלה על העירייה חובת נאמנות כלפי הציבור, ועליה לפעול מתוך דאגה לאינטרס הציבורי, בשים לב לחשיבות המיוחדת הנלווית להקצאת מקרקעין כמשאב חשוב הנתון לשליטתה⁵⁸.

בעקבות בג"ץ בלומנטל⁵⁹ פרסם משרד הפנים בחוזר מנכ"ל מ-2001⁶⁰ את נוהל "הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית" (להלן - נוהל ההקצאות), אשר נועד להסדיר הקצאת קרקע או מבנה שבחזקת רשות מקומית (להלן - נכס) בפטור ממכרז וללא תמורה (או בתמורה סמלית) על ידה לגופים הפועלים בתחום שיפוטה בנושאים כגון חינוך, תרבות, דת, בריאות ורווחה, תוך שמירה על עקרונות השוויון, החיסכון, היעילות, השקיפות וטוהר המידות. בתיקון מס' 2 מיוני 2004 לחוזר מנכ"ל משרד הפנים מ-2001 האמור לעיל, פורסמה הנחיה בדבר אישור השר או הממונה מטעמו לעסקאות מקרקעין, ועל

57 ראו גם מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011-2012**, בפרק "עיריית רחובות", עמ' 327.

58 בג"ץ 10907/04 **סולדור נ' עיריית רחובות**, פ"ד סד (1) 331 (2010).

59 באוגוסט 2000 נקבעו בבג"ץ 3638/99 **בלומנטל נ' עיריית רחובות**, פ"ד נד (4) 220 (2000) (להלן - בג"ץ בלומנטל), עקרונות יסוד להקצאת מקרקעין בידי רשות מקומית.

60 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2001, ספטמבר 2001.



העירייה לא ניהלה את
הקצאות נכסיה
כנדרש. לעירייה אין
ספר הקצאות כנדרש,
אין בידיה מידע מלא
ומדויק על נכסים
שהקצתה, והיא לא
קבעה תבחינים
להקצאת נכסיה

פיה "כל הסכם הטעון אישור אשר לא אושר על ידי השר או הממונה, יראוהו כהסכם אשר סירב השר לאשרו".

נוהל ההקצאות קובע את הליך הקצאת הנכסים לשלביו, לרבות הנחיות לרשות המקומית לגבי פעולות מינהליות ומקצועיות שונות הכרוכות במימושו. בין היתר נוהל ההקצאות מחייב את הרשות המקומית לקבוע תבחינים להקצאה, לנהל רישום מסודר שירוכז בו כל המידע על הקצאות הקרקע בתחומה (להלן - ספר ההקצאות), לרבות הקצאות שאושרו לפני שנוהל ההקצאות נכנס לתוקפו. בנוהל מודגש כי הקצאת קרקע על פי כללי הנוהל אינה פוטרת מחובת אישור שר הפנים להקצאה על פי כל דין.

בתיקון לנוהל ההקצאות מדצמבר 2002 הובהר כי אף שהוא אינו חל רטרואקטיבית על התקשרויות שאושרו כדין על ידי מועצת הרשות המקומית לפני פרסום הנוהל (1.10.01), הרי כל ההתקשרויות להקצאת קרקע, לרבות אלה שאישרה מועצת הרשות בטרם פרסום הנוהל, כפופות להוראות הכלליות שהתווה בית המשפט העליון בבג"ץ בלומנטל: פרסום לציבור, מתן זכות טיעון לציבור, קיום דיון מקיף במועצת הרשות המקומית ובחינת השימוש הציבורי היעיל והנחוץ ביותר לשטח שהוקצה, מתוך התחשבות באוכלוסייה הסמוכה לו ובאוכלוסיית הרשות המקומית כולה וכיצא בזה.

1. הועלה כי כבר בשנת 2014 ידעה העירייה על ליקויים חמורים בניהול נכסיה. בישיבת ועדת ההקצאות של העירייה שהתקיימה בנובמבר 2014 בראשות מנכ"ל העירייה דאז הועלה, בין היתר, כי קיים פער בין האופן שבו העירייה מנהלת את הקצאת נכסיה ובין דרישות החוק. עוד עלה בישיבה כי ספר הנכסים אינו מעודכן; כי קיימים כשלים בניהול ההקצאות ובמעקב אחריהן; כי קיים חוסר בפוליסות ביטוח לנכסים שהוקצו; כי חסרים אישורי משרד הפנים להקצאות במקומות שבהם נדרש אישור שכזה; וכי הליכי הקצאה רבים שהחלו להתבצע כנדרש לא מוצו עד תוכם.

2. הבדיקה העלתה כי אף במועד הביקורת לא ניהלה העירייה את הקצאות נכסיה כנדרש. למשל, נמצא כי לעירייה אין ספר הקצאות כנדרש לפי הנוהל, כי אין בידיה מידע מלא ומדויק על נכסים שהקצתה לצורך מעקב, רישום ובקרה, וכי היא לא קבעה תבחינים להקצאת נכסיה.

בבדיקה של תיקי הקצאת הנכסים של העירייה⁶¹ נמצאו ליקויים רבים, ובהם הקצאות שבהן נדרש אישור משרד הפנים בוצעו ללא אישור; חלק מההקצאות בוצעו ללא חוזה הקצאה חתום ובתוקף; חשבונות המים והחשמל של הנכסים לא הועברו על שם הגוף אשר לו הם הוקצו; וחלק

מהגופים אשר להם הוקצו נכסים לא המציאו לעירייה אישור קיום ביטוחים, המבטח את העירייה הן כנגד פגיעה בנכס (ביטוח רכוש) והן כנגד פגיעה היכולה להתרחש בו (ביטוח אחריות לצד ג'); בחלק מהמקרים הקצאת הנכס לא בוצעה בהתאם לשימוש המותר בו; ובכמה מקרים הוקצו נכסים שנבנו שלא כחוק ופועלים ללא טופס 4. להלן דוגמאות:

א. **מבנה של בית ספר:** הנכס הוקצה בשנת 2009 לעמותה הפועלת בתחום החינוך בשטח השיפוט של העירייה לתקופה של שלוש שנים וחצי. נמצא כי רק בפברואר 2016 החלה העירייה בהליך מחודש של הקצאת הנכס לעמותה, וכי במועד סיום הביקורת עדיין לא הסתיים הליך ההקצאה, ובתיק ההקצאה שנבדק חסרים פרטים רבים, לרבות חוזה הקצאה חתום, אישור קיום ביטוחים ואישור משרד הפנים להקצאה.

ב. **מבנה של מקלט:** הנכס הוקצה במאי 2014 לעמותה הפועלת בתחום הספורט בשטח השיפוט של העירייה עד לדצמבר 2015. נמצא כי חוזה ההקצאה עם העמותה לא חודש אף שפג תוקפו. כמו כן נמצא כי תוקף אישור קיום ביטוחים לנכס שהועבר על ידי העמותה לעירייה בעת ההקצאה הראשונית שלו פג כבר באפריל 2015, ובתיק הנכס לא נמצא כי חודש.

ג. **מבנה לחלוקת מזון:** הנכס הוקצה בפברואר 2010 לעמותה הפועלת בתחום הרווחה בשטח השיפוט של העירייה לתקופה של חמש שנים. נמצא כי חוזה ההקצאה עם העמותה לא חודש אף שפג תוקפו, בתיק הנכס אין אישור על קיום ביטוחים לנכס, ובתיק אין אישור משרד הפנים להקצאה. עוד נמצא כי אף על פי שהנכס אשר הוקצה לעמותה שימש בעבר לכיתות לימוד בבית ספר, לא נמצא כי ניתן אישור לעשות בנכס שימוש חורג כמרכז לחלוקת מזון.

ד. **מבנה בהקמה מעל מקלט:** הנכס הוקצה באוגוסט 2004 לעמותה לצורך הקמת בית כנסת מעל מקלט. רק בפברואר 2007 נחתם חוזה פיתוח לשלוש שנים, שבמהלכן הייתה העמותה אמורה להקים את בית הכנסת. לא נמצא במחלקת הנכסים של העירייה כי מנוהל תיק לנכס ולא נמצא חוזה ההקצאה שנחתם עם העמותה, לא נמצא אישור משרד הפנים להקצאה ולא אישור קיום ביטוחים. עוד נמצא כי מבנה בית הכנסת מעל המקלט הוקם באופן לא חוקי.

הבנייה הלא חוקית מביאה לידי השפעות שליליות, בין היתר שימוש שלא כדין במקרקעין, קביעת עובדות בשטח המשפיעה על האפשרות לתכנן פיזי ארוך טווח, פגיעה באמון הציבור בשלטון החוק, נזקים כלכליים לרשויות המקומיות ופגיעה באיכות החיים והסביבה. השפעות

אלו נדונו בהרחבה בפסיקה⁶² ובדוחות מבקר המדינה שעסקו בתכנון ובבנייה⁶³. עבודת פיקוח המבוצעת במקצועיות ויעילות תביא לכך שהאכיפה כנגד עברייני בנייה תחל עוד בטרם היווצרותן של עובדות מוגמרות בשטח ותצמצם את ההשפעות השליליות של הבנייה הלא חוקית⁶⁴.

בחוק התכנון והבנייה הוענקו לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ולמפקחים מטעמה סמכויות אכיפה כנגד בנייה לא חוקית בתחומה, המאפשרות לה לממש את תפקידה כאחראית לקיום הוראות החוק והתקנות שהותקנו על פיו לנושא חוקיות הבנייה.

נמצא כי החלה הקמת מבנה בית הכנסת מעל המקלט באופן לא חוקי, ובדיקת תיק הבניין של הנכס העלתה גם כי העירייה נתנה ידה לניסיון להכשיר זאת בדיעבד. ב-31.12.12 הוגשה לראשונה בקשה להיתר בנייה לבית הכנסת; ב-6.1.13 ניתן היתר בנייה לבית הכנסת; ב-13.1.13 בוצעה בדיקת מפקח בנייה בשטח ונמצא כי במקום הוקם המבנה עוד בטרם ניתן ההיתר לכך, כי הוא נבנה בניגוד לתכנית המפורטת שאושרה (כשבוע ימים קודם לביקורו), וכי המבנה נמצא בשימוש למרות חריגות הבנייה ובעיות בטיחותיות רבות שיש בו. עד מועד סיום הביקורת המשיכה העירייה לאפשר לעמותה לפעול בנכס, בלי שניתן לו טופס 4 (אישור חיבור לרשת החשמל והמים).

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה טבריה על כי לא פעלה כנגד הבנייה הלא חוקית, גם לאחר שהיו בידיה נתונים שהוכיחו כי בוצעה בנייה שלא כדין כאמור באופן ברור וחד-משמעי.

הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה טבריה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2017, כי דוח הפיקוח אמור היה לעצור את הליך ההקצאה עד לתיקון כל הליקויים ובכלל זה הפסקת הבנייה, הגשת תכנית מתוקנת ואישורה, אולם "למרבה הצער דו"ח הפיקוח תוקן... מבלי שממצאיו זכו לטיפול". עוד מסרה הוועדה המקומית כי תפעל מול האחראים בעמותה להסדרת הבינוי כחוק, וכי בעתיד, בטרם דיון בבקשה להיתר, תדרוש הוועדה לקבל את דוחות הפיקוח ואת הדוח של אחראי הנכסים בעירייה.

62 ראו למשל: בג"ץ 4475/09 סלמאן נ' שר הביטחון (פורסם במאגר ממוחשב, 8.8.10).

63 ראו למשל: מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011-2012 (2012), עמ' 111; דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2009 (2010), עמ' 681.

64 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015 (2015), בפרק "הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה השומרון", עמ' 588-553.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית טבריה על כי לא ניהלה את הקצאות הנכסים שלה כנדרש בדיון.

בתשובתה מסרה העירייה כאמור כי היא פעלה ופועלת להסדיר את עניין נכסיה. עוד מסרה העירייה בתשובתה כי מנהל מחלקת הנכסים והביטוחים מכהן גם בתפקיד מנהל תחום תרבות הדיור בעיר, ולנוכח מגבלת הזמן וכוח האדם, נעשה תיעדוף של המשימות שבהן הוא מטפל.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי עליה לנהוג בעניין זה מתוך דאגה לאינטרס הציבורי ובתשומת לב מיוחדת למשאב הקרקע, לפעול לאלתר להסדרת הקצאת נכסיה, לרבות בדיקת תיקי ההקצאות ותיקונם כנדרש.

סיכום

כבר במהלך הביקורת
החלה העירייה לפעול
לתיקון הליקויים
שהתגלו בפעילותה,
וראש העירייה פעל
להחלפת בעלי
תפקידים בכירים
בעירייה

ממצאי הביקורת מצביעים על ליקויים חמורים בכל התחומים שנבדקו, ובראשם אי-סדרים חמורים בניהול הכספים; אי-טיפול העירייה בליקויים שעליהם הצביעו גורמי הביקורת השונים; העברת כספי עירייה שלא כדין לגופים שאינם עירוניים. יצוין כי כבר במהלך איסוף הנתונים של צוות משרד מבקר המדינה בעירייה היא החלה לפעול לתיקון הליקויים שהתגלו בפעילותה, וכי ראש העירייה פעל להחלפת בעלי תפקידים בכירים בעירייה.

על סמך המידע שהגיע לידי משרד הפנים, לרבות דוחות הביקורות שבוצעו בעירייה על ידי גורמים שונים, הדוחות הכספיים המבוקרים והמפורטים שערכו רואי החשבון שמינה המשרד והדיווחים שסיפק החשב המלווה, אמור היה משרד הפנים לפעול בנחישות במסגרת הסמכויות המוקנות לו ולהתערב בנעשה בעירייה בשלב מוקדם הרבה יותר. על משרד הפנים לחקור ביסודיות את הסיבות למצב החמור שאליו הגיעה העירייה ולעשות "בדק בית" בעירייה, ובראש ובראשונה בתפקוד גזברות העירייה.

לעיר טבריה מעמד מיוחד אשר ניתן לה על ידי ממשלת ישראל, הרואה בהעצמתה ובפיתוחה של טבריה כעיר תיירותית, יעד לאומי⁶⁵. חידוש ימי העיר כקדם והשבתה לשמש מרכז תיירותי מוביל בצפון המדינה, יסייעו להגדיל את הכנסות העירייה ובהכרח יביאו לידי שיפור מצבה הכלכלי ורווחת תושביה. לשם כך על בעלי התפקידים בעירייה לפעול לפי כל דין, בהתאם לכללי מינהל תקין ובכפוף לאחריות הציבורית המוטלת עליהם. כמו כן, על העירייה לפעול על פי המתחייב בדין לתיקון כלל הליקויים שהועלו בדוח זה ובדוחות הביקורת הנוספים שהוזכרו בו.

65 החלטת ממשלה 4511, "אלפיים שנה לטבריה - תכנית לפיתוח התיירות בעיר", 1.4.12. ראו גם מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2009** (2010), "אתרי תיירות בתחומי השיפוט של הרשויות המקומיות", עמ' 221, 229.

