

המועצה האזורית מטה בנימין

היבטים בהתנהלות המועצה

תקציר

רקע כללי

המועצה האזורית מטה בנימין (להלן - המועצה או המועצה האזורית) משתרעת על פני כמיליון דונם, בין אזור בקעת הירדן ממזרח ועד שפלת לוד ממערב, ובין השומרון מצפון ועד פרוזדור ירושלים מדרום. המועצה הממוקמת באזור יהודה והשומרון (להלן גם - איו"ש) הוקמה על פי הצו בדבר ניהול מועצות מקומיות (יהודה והשומרון) (מס' 783), התשל"ט-1979, שהוציא מפקד אזור יהודה והשומרון (להלן - הצו בדבר ניהול מועצות מקומיות (יהודה והשומרון)). מכוח הצו האמור נקבעו בתקנון המועצות האזוריות (להלן - תקנון המועצות האזוריות או התקנון) הכללים שעל פיהם צריכה המועצה לפעול.

לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס), בשנת 2015 כללה המועצה 27 יישובים (עירוניים וקהילתיים בעיקרם) והתגוררו בשטחה כ-62,000 תושבים. בדומה לכלל המועצות האזוריות, המועצה מקיימת שלטון דו-רובדי - ברובד העליון נמצאת המועצה, אשר נבחרה לנהל את ענייני המועצה והיישובים שבתחום שיפוטה, וברובד התחתון נמצאים ועדים מקומיים, שהוקמו ביישוביה מכוח התקנון. לפי נתוני הלמ"ס, בשנת 2015 מספר התושבים במועצה האזורית מטה בנימין היה גבוה ממספר התושבים ביתר המועצות האזוריות. גם ההכנסות של המועצה באותה שנה היו גבוהות מביתר המועצות האזוריות.

סכום ההוצאות מתקציבה הרגיל של המועצה בשנים 2011-2015 היה כ-407 מיליון ש"ח בממוצע לשנה ומתקציבה הבלתי רגיל - על כ-109 מיליון ש"ח בממוצע לשנה. המועצה מדורגת ברמה 4 בדירוג החברתי-כלכלי של הלמ"ס¹. במועצה עובדים כ-1,000 עובדים, מרביתם בתחום החינוך.

מאז דצמבר 2007 מכהן מר אבי רואה כראש המועצה. בשנת 2015 מנתה מליאת המועצה 31 חברים.

1 הלמ"ס מדרגת את הרשויות המקומיות בישראל לפי המצב החברתי-כלכלי של אוכלוסייתן בדירוג של עשר דרגות שבו 10 היא הדרגה הגבוהה ביותר.

פעולות הביקורת

בחדשים אוקטובר 2016 - מרץ 2017 בדק משרד מבקר המדינה היבטים נבחרים בהתנהלות המועצה האזורית מטה בנימין. בביקורת נבדקו, בין היתר, קשרי הגומלין בין המועצה ובין הוועדים המקומיים והאגודות השיתופיות ביישובי המועצה; התנהלות המועצה בנוגע לתמיכותיה הכספיות במוסדות ציבור; ניהול מערך התקשרויות המועצה עם ספקים; וניהולה את רישוי העסקים במועצה.

הליקויים העיקריים

המועצה האזורית והוועדים המקומיים

מדוחות הביקורת המפורטים של המועצה בשנים 2012-2015 עלה כי המועצה לא פיקחה באופן יעיל על הוועדים המקומיים, שכן לא היו בידיה בשנים אלו דוחות כספיים מבוקרים של הוועדים המקומיים במועד הנדרש על פי התקנון. כמו כן, לחלק לא מבוטל של הוועדים לא מונו ועדות ביקורת כנדרש.

בביקורת נמצא כי המועצה פועלת באופן ישיר גם עם חלק מהאגודות השיתופיות, שהן גופים פרטיים. בשנים 2014-2015 העבירה המועצה לאגודות שיתופיות שונות באופן ישיר, ולא באמצעות הוועדים המקומיים הכפופים לה, תקציב לפעולותיהן בסכום של כ-2-3 מיליוני ש"ח בכל אחת מהשנים. כספים אלה שהועברו לאגודות השיתופיות יועדו, בין השאר, למימוש סמכויות מוניציפליות, כמו ניקיון, חינוך, תרבות, דת ועוד. זאת אף על פי שלהבדיל מאצילת סמכויותיה של המועצה לוועד מקומי, המותרת על פי סעיף 57(ד) לתקנון, התקנון אינו מתיר אצילת סמכויות מהמועצה לאגודות שיתופיות.

נמצאו מקרים שבהם בידיעת המועצה אצלו הוועדים המקומיים את סמכויותיהם המוניציפליות, כמו ניקיון, חינוך, תרבות ודת, לאגודות שיתופיות, שהן גופים פרטיים. אצילת סמכויות אלה, המנוגדת להוראות התקנון, ייתרה את פעילותם של הוועדים המקומיים, והפכה אותם לצינור המעביר כספי ציבור לגופים פרטיים, אשר אינם כפופים לדין המינהלי.

תמיכות של המועצה במוסדות ציבור שלא בהתאם לכללים

בשנים 2012-2016 קבעה המועצה האזורית 13-16 תבחינים לתמיכה בעמותות. חלק מהתבחינים מנוגדים לנוהל המסדיר את תמיכותיהן של



בשנים 2012-2016
קבעה המועצה
האזורית 13-16
תבחינים לתמיכה
בעמותות. חלק
מהתבחינים, למשל
שמירת קרקעות
וגאולת קרקעות,
מנוגדים לנוהל
המסדיר את
תמיכותיהן של
הרשויות המקומיות
במוסדות ציבור,
שפורסם בחוזר
מנכ"ל משרד הפנים
4/2006

הרשויות המקומיות במוסדות ציבור, שפורסם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2006 (להלן - נוהל תמיכות או הנוהל). עם תבחינים אלה נמנים שמירת קרקעות וגאולת קרקעות. תבחינים אלו אינם קשורים לתחומים כמו חינוך, תרבות, דת, מדע, אמנות, רווחה, בריאות, ספורט וכיזא באלה, וכוללים פעילויות שספק אם הן במסגרת תפקידיה וסמכויותיה של המועצה. בהחלטתה להעניק תמיכות גם על בסיס התבחינים שלעיל חרגה המועצה האזורית מטה בנימין מהמסגרת שבה היא מורשית לפעול על פי דין.

נמצא כי אחד התנאים שקבעה המועצה כתנאי לקבל תמיכה על פי תבחין "גופים הפועלים לשמירה על קרקעות" הוא כי "העמותה לקחה חלק בלא פחות מ-15 הליכים משפטיים הנוגעים לסוגיה זו". לבקשת התמיכה שהגישה עמותה א' למועצה בשנים 2015-2016 צורפה רשימה של 15 עתירות לבג"ץ, שאת כולן הגישה העמותה כנגד המדינה. בכך קבעה המועצה תנאי לקבלת תמיכה שמשמעו בפועל הגשת עתירות נגד המדינה. הדברים מעוררים קושי כיוון שהמדינה מממנת כ-62% עד 67% מתקציבה של המועצה.

נמצא כי בחלק מהמקרים קבעה המועצה תנאים רבים וספציפים כל כך עד שמלכתחילה מעט מאוד גופים יכלו לעמוד בהם, כמו בתבחינים "מכוני מחקר", "מוסדות מחקר בנושאי בנימין" ו"ארגוני בריאות". נוסף על כך, התנאים שקבעה המועצה, המציבים דרישות ספציפיות ודווקניות מאוד, בשני התבחינים "גופים הפועלים לשמירה על קרקעות" ו"גופים הפועלים לגאולת קרקעות ביו"ש", מעלים את החשש כי הם "נתפרו למידותיהן" של עמותה א' ושל עמותה ב'. אין תמה כי רק עמותות אלה ביקשו לקבל תמיכה מכוחם והצליחו לזכות בתמיכה.

ראש המועצה, מר אבי רואה, נמנה עם ארבעת מקימי עמותה ב' בשנת 2013, אז גם מונה לחבר הוועד המנהל ולי"ר האסיפה הכללית שלה. לבד ממר רואה, עם מקימי העמותה נמנה גם עוזרו של ראש המועצה בשנים 2008-2016. עוד נמצא כי החל מינואר 2010 שימש עוזר ראש המועצה, במקביל לתפקידו כעוזר, גם כמנכ"ל עמותה א'. מעורבותם של ראש המועצה ושל עוזרו בשתי העמותות עלולה לחזק את החשש כי התנאים לתבחינים שקבעה המועצה נועדו להבטיח שעמותות אלו הן שיזכו בתמיכה האמורה.

החל משנת 2013 ועד אוגוסט 2017 שימש מר רואה גם בתפקיד יו"ר יש"ע - העמותה לפיתוח היישוב היהודי ביהודה, שומרון וחבל עזה (להלן - מועצת יש"ע). מועצת יש"ע מייצגת את הרשויות המוניציפליות ביהודה ושומרון ופועלת לחזק את ביסוסו ואת פיתוחו של מפעל ההתיישבות ביהודה ושומרון. בשנים 2012-2016 זכתה מועצת יש"ע לתמיכה מהמועצה האזורית מטה בנימין בשיעורים גבוהים, שנעו בין 24% ל-42% מכלל הוצאות המועצה האזורית על תמיכות. ראש המועצה פעל בניגוד עניינים מוסדי בכל הנוגע למעורבותו בהענקת התמיכות של המועצה למועצת יש"ע.


בשנים 2012-2016
זכתה מועצת יש"ע
לתמיכה מהמועצה
האזורית מטה בנימין
בשיעורים גבוהים,
שנעו בין 24%
ל-42% מכלל
הוצאות המועצה
האזורית על
תמיכות. ראש
המועצה פעל בניגוד
עניינים בכל הנוגע
למעורבותו בהענקת
התמיכות מהמועצה
למועצת יש"ע

בדיון שקיימה מליאת המועצה בפברואר 2012 אמר ראש המועצה לנוכחים כי מועצת יש"ע "פועלת על קבלת 'מענק בטחוני' כשאנו כמועצה מקבלים אותו. כשהמענק מתקבל אנחנו נותנים אחוז מסוים ל[מועצת] יש"ע". התנהלות המועצה האזורית כפי שתיאר אותה ראש המועצה משמעה כי המועצה משמשת מעין צינור להעברת כספים מהמדינה לעמותה. העברה 'סיבובית' של חלק ממענקי הממשלה לעמותה מעלה חשש לעירוב שיקולים זרים של מקבלי ההחלטות.

ליקויים במכרזים והתקשרויות

נמצא כי המועצה לא קבעה נהלים או הנחיות פנימיות הנוגעים להתקשרויות עם ספקים ועם נותני שירותים, אף על פי שכבר בשנת 2010 העירה על היעדרם של אלה מבקרת המועצה. בשל היעדר נהלים סדורים ובהירים נהגה לעתים המועצה בחוסר עקביות, וכפועל יוצא באופן לא שוויוני, כלפי ספקים וכלפי נותני שירותים.

הביקורת העלתה ליקויים מהותיים בתחום התקשרויות המועצה, אשר היקף ההוצאה הכספית של המועצה בגינן בשנים 2012-2016 היה 1.2 מיליארד ש"ח.

בשנים 2012-2016 שילמה המועצה האזורית לחברה לפיתוח מטה בנימין בע"מ (להלן - החברה לפיתוח או החברה), אשר למועצה זכויות הצבעה בה, כ-485 מיליוני ש"ח עבור שירותי הסעות ועבודות בנייה ושיפוצים. סכום זה הוא כ-40% מכל התקשרויותיה של המועצה עם ספקים בשנים אלו. בשנים 2013 ו-2016 שינתה המועצה תנאי מהותי במכרז לשירותי הסעת תלמידים, ללא קבלת אישור משרד החינוך כנדרש. השינוי הבטיח את המשך ההתקשרות עם החברה שהמועצה מבעליה ושיסיקה למועצה שירותים למעלה מ-30 שנים, ופגע בעקרון שוויון ההזדמנויות העומד בלב לבם של דיני המכרזים. הדברים חמורים עוד יותר הואיל ולבד מראש המועצה, המכהן כיו"ר החברה לפיתוח, היועץ המשפטי החיצוני של המועצה מכהן גם כיועץ המשפטי של החברה לפיתוח, דבר העלול להעמידו במצב של ניגוד עניינים.

רישוי עסקים

בשנת 2015 פעלו בתחום שיפוטה של המועצה 154 עסקים ללא רישיון עסק (כ-52% מכלל העסקים טעוני רישיון). עם עסקים אלה נמנים 63 עסקים



בשנים 2012-2016
שילמה המועצה
האזורית לחברה
לפיתוח מטה בנימין
כ-485 מיליוני ש"ח
עבור שירותי הסעות
ועבודות בנייה
ושיפוצים. בשנים
2013 ו-2016 שינתה
המועצה תנאי מהותי
במכרז לשירותי
הסעת תלמידים,
ללא קבלת אישור
משרד החינוך
כנדרש, ובאופן
שהבטיח את המשך
ההתקשרות עם
החברה

בתחום המזון וכן עסקים רבי-קהל², דבר היוצר סכנה לשלום הציבור, לבריאותו ולביטחונו.

מחלקת רישוי עסקים (להלן - מחלקת הרישוי) אינה פועלת לפי תכנית עבודה מסודרת, שיטתית ומבוקרת. אין בידי המחלקה מידע שלם ומעודכן על בתי העסק בתחומה, והיא אינה פועלת די לאיתור עסקים הפועלים ללא רישיון.

הליכי הרישוי במועצה נמשכים זמן רב, לעתים שנים רבות. המועצה לא הפעילה את סמכותה לאכוף את חוק רישוי עסקים על בתי עסק הפועלים ללא רישיון.

ההמלצות העיקריות

על המועצה האזורית לפעול כדי לבטל את אצילת הסמכויות לאגודות השיתופיות בתחומה. כמו כן עליה לפעול כדי שהוראות החוק יקוימו ולהפריד את הוועדים מהאגודות תוך כדי הצבת מחיצות ברורות ביניהם בכל הקשור לפעילות המוניציפלית המתבצעת בתחומם. עליה להימנע מלתקצב את האגודות השיתופיות.

על המועצה להימנע מלהעניק תמיכות על בסיס תבחינים שאינם מתיישבים עם הנוהל ועם תפקידי המועצה וסמכויותיה, דוגמת גאולה של קרקעות ושמירה על קרקעות. עליה להיזהר לבל תחרוג מהמסגרת שבה היא מורשית לפעול על פי דין. כמו כן, עליה לבחון מחדש את מבחני התמיכות, ולוודא שאין בהם כדי לשמר את התמיכה בגופים מסוימים ולמנוע אותה ממוסדות ציבור אחרים.

על המועצה להקפיד לשמור על דיני המכרזים ולקבוע כללי עבודה מנחים לעובדיה בהתקשרויותיה עם ספקים ועם נותני שירותים. עקרון שוויון ההזדמנויות ועקרון היעילות הכלכלית מחייבים להסדיר את התקשרויות המועצה במערכת כללים.

על המועצה האזורית לפרסם בהקדם האפשרי מכרז חדש לשירותי הסעת תלמידים ולא לקבוע תנאי שימנע מחברות שאינן החברה לפיתוח הזדמנות שווה לזכות במתן שירותים למועצה.

2 עסקים גדולים שקהל רב מבקר בהם לקניות, לקבלת שירותים, לעינוג וכיוצא באלה. בשל הציבור הרב המשתמש בשירותיהם של עסקים אלה, אם לא יקוימו בהם סדרי תברואה, בטיחות וביטחון נאותים בני אדם רבים עלולים להיפגע. לכן יש משנה חשיבות לקיים את הוראות הדין בעסקים אלה.

על המועצה לנקוט את אמצעי הפיקוח והאכיפה העומדים לרשותה כדי לאכוף את חוק רישוי עסקים על בתי עסק טעוני רישוי הפועלים בתחומה ללא רישיון וכדי להבטיח את שלום הציבור.

על המועצה להפסיק לאלתר התקשרויות עם בתי עסק טעוני רישוי בתחומה, אשר אינם מחזיקים רישיון עסק כחוק.

סיכום

בביקורת נמצאו ליקויים רבים בהתנהלות המועצה האזורית מטה בנימין, חלקם חמורים. עם התחומים השונים שבהם נמצאו ליקויים נמנים אלה: קשרי הגומלין בין המועצה ובין הוועדים המקומיים והאגודות השיתופיות ביישובי המועצה; התנהלות המועצה בנוגע לתמיכותיה הכספיות במוסדות ציבור; ניהול מערך התקשרויות המועצה עם ספקים בכלל והתקשרויותיה לקבלת שירותי הסעה בפרט; וניהולה את רישוי העסקים במועצה.

בחינה של התנהלות המועצה בכל הנוגע להענקת תמיכות ולהתקשרויותיה עם ספקים מעוררת חשש כבד שהמועצה העדיפה עמותות וספקים מסוימים על פני עמותות וספקים אחרים. דבר זה מעורר חשש לפגיעה בעקרונות השוויון, החיסכון והיעילות, העומדים בבסיסם של הכללים המסדירים הענקת תמיכות ובבסיסם של דיני המכרזים.

מבוא

המועצה האזורית מטה בנימין (להלן - המועצה או המועצה האזורית) משתרעת על פני כמיליון דונם, בין אזור בקעת הירדן ממזרח ועד שפלת לוד ממערב, ובין השומרון מצפון ועד פרוזדור ירושלים מדרום.

המועצה הממוקמת באזור יהודה והשומרון (להלן גם - איו"ש) הוקמה על פי הצו בדבר ניהול מועצות מקומיות (יהודה והשומרון) (מס' 783), התשל"ט-1979, שהוציא מפקד אזור יהודה והשומרון בצה"ל (להלן - הצו בדבר ניהול מועצות מקומיות (יהודה והשומרון)). מכוח הצו האמור נקבע גם תקנון המועצות האזוריות (יהודה והשומרון), התשל"ט-1979 (להלן - תקנון המועצות האזוריות או התקנון), ובו מפורטים הכללים שעל פיהם צריכה המועצה לפעול. כללים אלה מקבילים, בעיקרם, לכללים החלים על מועצות אזוריות במדינת ישראל הריבונית לפי צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958 (להלן - צו המועצות האזוריות).

לפי נתוני הלמ"ס, בסוף שנת 2015 כללה המועצה 27 יישובים (קהילתיים בעיקרם) והתגוררו בשטחה כ-62,000 תושבים. בדומה לכלל המועצות האזוריות, המועצה מקיימת שלטון דו-רובדי: ברובד העליון נמצאת המועצה אשר נבחרה לנהל את ענייני המועצה והיישובים שבתחום שיפוטה, וברובד התחתון - ועדים מקומיים שהוקמו ביישוביה מכוח התקנון.

בסוף שנת 2015 מספר התושבים במועצה האזורית מטה בנימין היה הגבוה מבין מספר התושבים ביתר המועצות האזוריות. גם הכנסות המועצה בתקציבה הרגיל באותה שנה היו הגבוהות מאלה של יתר המועצות האזוריות.

סכום ההוצאות מתקציבה הרגיל בשנים 2011-2015 עמד על כ-407 מיליון ש"ח בממוצע לשנה ומתקציבה הבלתי רגיל - על כ-109 מיליון ש"ח בממוצע לשנה. המועצה מדורגת ברמה 4 בדירוג החברתי-כלכלי של הלמ"ס³. במועצה עובדים כ-1,000 עובדים, מרביתם בתחום החינוך.

מאז דצמבר 2007 מכהן מר אבי רואה כראש המועצה. בשנת 2015 מנתה מליאת המועצה 31 חברים.

³ הלמ"ס מדרגת את הרשויות המקומיות בישראל לפי המצב החברתי-כלכלי של אוכלוסייתן בדירוג של עשר דרגות, שבו 10 היא הדרגה הגבוהה ביותר.

פעולות הביקורת

בחדשים אוקטובר 2016 - מרץ 2017 בדק משרד מבקר המדינה היבטים נבחרים בהתנהלות המועצה האזורית מטה בנימין. בביקורת נבדקו קשרי הגומלין בין המועצה ובין הוועדים המקומיים והאגודות השיתופיות ביישובי המועצה; היבטים בתקציב המועצה; התנהלות המועצה בנוגע לתמיכותיה הכספיות במוסדות ציבור; ניהולו של מערך ההתקשרויות של המועצה עם ספקים בכלל והתקשרויותיה לקבלת שירותי הסעה בפרט; וניהולה את רישוי העסקים בתחומה.

המועצה האזורית והוועדים המקומיים

לשלטון המקומי במרחב הכפרי בישראל שני רבדים: ברובד העליון נמצאת מועצה שנבחרה לניהול ענייניה של מועצה אזורית שבתחום שיפוטה כמה יישובים, וברובד התחתון נמצאים ועדים מקומיים שהוקמו ביישוביה⁴.

סעיף 96 לתקנון המועצות האזוריות קובע כי כל יישוב בשטחי המועצה יתנהל בידי ועד מקומי. סעיף 112(א) לתקנון קובע כי בתחום הנהלתו של הוועד המקומי יהיו כל הסמכויות שאצלה לו המועצה על פי החלטתה, לפי סעיף 57(ד) לתקנון ובהתאם לתנאים שנקבעו בה ובתקנון עצמו. סעיף 112(א) קובע כי הוועד רשאי לפעול בעצמו או באמצעות המועצה כדי לממש את הסמכויות שהואצלו לו. על פי חוק הפרשנות, התשמ"א-1981, בהגדרה "רשות מקומית" נכללים עירייה, מועצה מקומית, ועד מקומי או איגוד ערים. בהיותו חלק מהשלטון המקומי, על הוועד המקומי חלות הוראות המשפט המינהלי.

בשנת 2015 היו במועצה האזורית מטה בנימין 27 יישובים בעלי סמלי יישוב⁵ שפעלו באמצעות ועדים מקומיים. אולם, על פי הדוחות הכספיים של המועצה לשנים 2014-2015 (להלן - הדוחות הכספיים), בתחומי המועצה 31 יישובים אשר מיוצגים במליאת המועצה. לצד הוועדים המקומיים פעלו ביישובי המועצה במועד הביקורת גם אגודות שיתופיות, שהן גופים פרטיים המאגדים תושבים במטרה לנהל את ענייניהם המשותפים⁶, הכלכליים או הקהילתיים.

פיקוח לקוי של המועצה על הוועדים המקומיים

הוועד המקומי ביישוב הוא גוף ציבורי האחראי לנהל את ענייניו המוניציפליים של היישוב על פי צו המועצות האזוריות (ובאזור אי"ש מכוח התקנון) וסמכותו חלה על כל המתגוררים בתחומו. לעומתו, האגודה השיתופית היא גוף פרטי, שיעודו,

4 ראו ל' אפלבו, "יחסי הגומלין בין המועצה האזורית והוועד המקומי - הסתגלות הדדית בסביבה משתנה", **מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות** (2002).

5 מערכת סמלי היישובים (4 ספרות הניתנות לכל יישוב בארץ) מופעלת על ידי רשות האוכלוסין ומתעדכנת בתאום עם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. כאשר מתחילות עבודות בנייה ביישוב מתוכנן, וניתן אישור תכנוני להקמתו ניתן בדרך כלל על ידי הלמ"ס, באישור ועדת יישובים במשרד הפנים, סמל מוקפא. סמל זה ניתן להפשרה ברגע שהיישוב מתחיל להתאכלס.

6 ראו ל' אפלבו, "יחסי הגומלין בין המועצה האזורית והוועד המקומי - הסתגלות הדדית בסביבה משתנה", **מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות** (2002).

מטרותיו ותפקידיו כפופים לפקודת האגודות השיתופיות ולתקנון האגודה, וסמכותו חלה על תושבי היישוב שהם חברי האגודה בלבד.

כיוון שהוועד המקומי הוא גוף משפטי נפרד מהאגודה השיתופית עליו לנהל, בין היתר, מערכת הנהלת חשבונות נפרדת מזו של האגודה השיתופית. כמו כן, אם הוועד המקומי מעוניין להתקשר עם גוף אחר, לרבות האגודה השיתופית, עליו לעשות זאת על פי הכללים שנקבעו בצו המועצות האזוריות (ובאיו"ש - בתקנון)⁷.

1. באמצעות הוועדים המקומיים והאגודות השיתופיות נחתמה בין המועצה האזורית ובין יישובי המועצה אמנת יחסי הגומלין שנכתבה בשנת 2010 (להלן - האמנה או אמנת יחסי הגומלין). באמנה ביקשו הצדדים להבהיר ולהסדיר את חלוקת הסמכויות בין המועצה ליישובים, בעיקר על רקע השונות הרבה בין היישובים בתחומי המועצה. על פי האמנה, לוועדים ולאגודות המנהלים את היישובים שלושה תפקידים מרכזיים, ואלה הם: (א) שמירה על הדמוקרטיה על ידי מתן ביטוי לאינטרסים המקומיים ולייצוגם; (ב) אספקת שירותים מוניציפליים במקרים שבהם עדיף שעובדי היישוב יספקו אותם או במקרים שבהם המועצה איננה מספקת שירותים אלו; (ג) אכיפה של חוקים ושל מדיניות מועצתית היכן שאצלה המועצה סמכויות אלה.

המועצה זיהתה צורך לעדכן את אמנת יחסי הגומלין זו ולקיים דיונים לשם כך. עם זאת במועד סיום הביקורת, מרץ 2017, טרם עדכנה המועצה את האמנה. מדיוני ועדת היישובים של המועצה עלה כי בפועל למועצה ולוועדים המקומיים לא ברור איזה שירות הוועד המקומי מחויב לתת לתושבים, ולמועצה אין כלים ומדדים לבחון אילו שירותים הוועד נותן לתושבים בפועל.

2. על פי התקנון, באחריות הוועד המקומי לנהל את ענייני היישוב בהתאם להנחיות המועצה ומשרד הפנים, ובכלל זה להגיש תקציב מאוזן שאושר מראש במליאת המועצה ולעמוד ביעדיו. כמו כן עליו להגיש דוח מאוזן מבוקר. על פי התקנון⁸, המועצה תבחר ועדת ביקורת לוועד מקומי, וזו תבדוק אם החלטות הוועד המקומי הוצאו לפועל כדין; תבדוק את חשבונות הוועד המקומי ותוודא אם פעולותיו נעשו במסגרת תקציבו המאושר; וכן תבדוק אם תוקנו ליקויים בפעולות הוועד המקומי אשר נמצאו בביקורת קודמות. בתקנון נקבע, בין השאר, כי מדי שנה בשנה יגיש ועד מקומי

7 סעיף 112(ג) לתקנון מחיל על ועד מקומי את החובה להתקשר לצורך רכישת טובין או שירותים באמצעות מכרז, בדומה לחובתה של מועצה אזורית כפי שנקבעה בסעיף 95 לתקנון; זאת, בכפוף לחריגים קבועים בנושא. ראו גם מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2009), "התנהלות ועדים מקומיים במועצות אזוריות", עמ' 291.

8 סעיף 110א לתקנון.



מדוחות הביקורת
המפורטים של
המועצה בשנים 2015-
2012, עלה כי
המועצה לא פיקחה
באופן יעיל על
הוועדים המקומיים,
שכן לא היו בידיה
בשנים אלו דוחות
כספיים מבוקרים של
הוועדים המקומיים,
במועד הנדרש על פי
התקנון

למועצה דוח כספי שנתי מבוקר בידי רואה חשבון לגבי שנת הכספים שחלפה, וכי הדוח יוגש לא יאוחר מארבעה חודשים מתום שנת הכספים⁹.

באמנת יחסי הגומלין נקבע כי המועצה תפעיל תכנית בקרה על התנהלות היישובים, אשר תבטיח ניהול תקין בהתאם לאמות מידה שייקבעו מעת לעת ואף ישפיעו על תקצוב הוועדים. במועצה פועלת מחלקה לבקרה על ניהולם התקין של היישובים במועצה, ועליה לבחון אחת לארבעה חודשים את התנהלותם של ועדי היישובים¹⁰. בהתאם לכך, נכון לפברואר 2017, התנתה המועצה 23% מהתקציב ליישוביה בכך שיעמדו באמות המידה לניהול תקין.

מדוחות הביקורת המפורטים של המועצה בשנים 2015-2012, עלה כי המועצה לא פיקחה באופן יעיל על הוועדים המקומיים, שכן לא היו בידיה בשנים אלו דוחות כספיים מבוקרים של הוועדים המקומיים, במועד הנדרש על פי התקנון. כמו כן, לחלק לא מבוטל של הוועדים¹¹ לא מונו ועדות ביקורת.

על המועצה, המתקצבת את הוועדים המקומיים, לעמוד על כך שהוועדים ימלאו את הדרישות בתקנון ולהגביר את הפיקוח עליהם. זאת ועוד, עליה לדרוש מהם להעביר אליה לבחינה את הדוחות הכספיים שלהם ולמנות ועדות ביקורת, ואף להתנות את תקצובם בביצוע כל הדרישות. יודגש כי על המועצה לבחון באופן עמוק ומהותי את הדוחות הכספיים של הוועדים ושל ממצאי ועדות הביקורת שלהם כדי להפסיק או למנוע ליקויים בהתנהלות הוועדים האמורים.

בתשובת המועצה מיוני 2017 נכתב כי העומדים בראש הוועדים המקומיים עושים את עבודתם בהתנדבות והמועצה מעוניינת בתפקוד רציף ותקין של אותם ועדים ואינה מעוניינת להטיל עליהם גזרה שהציבור אינו יכול לעמוד בה תוך עיכוב כספים הנדרשים לקיום חיי השגרה ביישובים. עוד הוסיפה המועצה בתשובתה כי בסוף שנת 2015 היו בידיה 20 דוחות של יישובים לשנת 2014 ובאוקטובר 2016 היו בידיה 12 דוחות כספיים של היישובים לשנת 2015. לעניין מינוי ועדות הביקורת השיבה המועצה כי קיים קושי בגיוס תושבים לוועדות ביקורת וזו בעיה מוכרת במועצות אזוריות, וכי למרות זאת, לאחר פעילות נמרצת

9 סעיף 119א(2).

10 על פי אתר האינטרנט של המועצה (פברואר 2017), יישוביה נדרשים לפעול על פי דרישות החוק ולעמוד באמות מידה הנוגעות לניהול תקין, כפי שהגדירה אותן המועצה. תפקיד המחלקה לבקרה על הניהול התקין במועצה הוא לפעול לשיפור התנהלותם של היישובים, להעלות את רמת הניהול ולהאיר נושאים שגרמו בעבר לבעיות כלכליות.

11 בשנת 2012 לא מונו כלל ועדות ביקורת לוועדים המקומיים בתחומי המועצה; בשנת 2013 מונו 7 ועדות ביקורת; בשנת 2014 מונו 17 ועדות ביקורת; ובשנת 2015 - 19.

של המועצה והעלאת המודעות לחשיבותה של ועדת הביקורת ביישובים בסוף שנת 2016 כיהנו 22 ועדות ביקורת ביישובי המועצה.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי עליה לקיים את דרישות התקנון ולדרוש מהוועדים המקומיים להגיש את הדוחות הכספיים במועד שנקבע בו. קבלת הדוח ארבעה חודשים לאחר תום שנת הכספים, כנדרש בתקנון, מאפשרת למועצה לפקח על הנעשה בכספי הציבור שהעבירה לניהול הוועד המקומי ולתכנן בהתאם את התקציב שתעביר ליישוב בשנת התקציב הבאה. העובדה כי חודשים רבים לאחר המועד שבו נדרשו הוועדים להעביר דוח שנתי מבוקר לידי המועצה לא היו בידיה הדוחות של כלל היישובים מלמדת כי הפיקוח של המועצה על התנהלות הוועדים היה לקוי ולא אפשר למועצה למלא את תפקידה כמפקחת וכמתקצבת כיאות.

אצילת סמכויות אסורה ופיקוח מוגבל על אגודות שיתופיות

מכוח סעיף 57(ד) לתקנון אצלה המועצה סמכויות לוועדים המקומיים בנובמבר 2011. עם זאת, במסמך האצילה הבהירה המועצה כי מסמך זה התבסס על הקבוע באמנת יחסי הגומלין, ובכל מקרה של סתירה או אי-בהירות הקבוע באמנה גובר על הכתוב במסמך.

באמנה הובהר כי חלק מיישובי המועצה מנוהלים בידי אגודה שיתופית וחלקם האחר מנוהל בידי ועד מקומי ללא אגודה שיתופית או לצדה של אגודה שיתופית. עוד הובהר כי בשימוש במונח "ועד" באמנה נכללות כל האפשרויות של הניהול הקיים ביישובים.

על פי אמנת יחסי הגומלין, המועצה האזורית אצלה תפקידים רבים לוועדים, ובמונח זה נכללים הן הוועדים המקומיים והן האגודות השיתופיות שבתחומה. באמנה הוטלו חובות על הוועדים ועל האגודות בתחומים שונים, דוגמת חינוך (ובכללו תחזוקה שוטפת של מעונות וגנים, רישום לגנים ושיבוץ בהם, רישום לבתי הספר וקביעת אזורי רישום בבתי הספר, העברת תקציבי בתי הספר); רווחה (ובכללו דיווח ומניעה); תרבות; דת; ניקיון; גינון; תחזוקת כבישים ומדרכות; תחזוקה שוטפת של חלק ממערכות החשמל; תחזוקת מערכות המים; הקמת קרן מים יישובית; גביית אגרת ביוב עבור המועצה; וביטחון (ובכללו העסקת רכז ביטחון וסגן רכז ביטחון וגביית אגרת שמירה).

כדי לכסות את הוצאותיהן רשויות מקומיות גובות ארנונה, שהיא המס העיקרי והמקור העיקרי להכנסותיהן העצמיות. בסעיף 114 לתקנון נקבע כי "ועד מקומי



נמצא כי המועצה פועלת באופן ישיר גם עם חלק מהאגודות השיתופיות, שהן גופים פרטיים. בשנים 2014-2015 העבירה המועצה לאגודות שיתופיות שונות באופן ישיר, ולא באמצעות הוועדים המקומיים הכפופים לה, תקציב לפעולותיהן בסך של 3-2 מיליוני ש"ח בכל אחת משנים אלה

רשאי, באישור המועצה ובכפוף להוראות תקנון זה או כל דין או כל תחיקת בטחון אחרת, להטיל בתחום הנהלתו כל מס שהמועצה רשאית להטיל... לצורך ביצוע הסמכויות שהמועצה אצלה לו".

להבדיל מהוועדים המקומיים, את האגודות השיתופיות מנהלת האסיפה הכללית של חבריהן, שם יכולים החברים לקבל החלטות על גביית תשלומים עבור שירותים או על פעולות אחרות בהצבעת רוב, ללא הבקרה המוטלת על הוועד המקומי כמתואר לעיל. זאת ועוד, לעתים יש לאגודות השיתופיות מקורות הכנסה עצמיים מנכסים או מפעילויות כלכליות שונות שהן עוסקות בהן.

באמנת יחסי הגומלין נקבע כי המועצה תתקצב את היישובים על פי קריטריונים גלויים ואחידים, כדי לאפשר לוועד היישוב לוועד להעניק שירותים מוניציפליים בהתאם לסמכויות שאצלה לו המועצה.

בחינת הנתונים מאז 2013 מלמדת כי המועצה משתתפת בפועל בכמחצית מתקציבי הוועדים המקומיים, בסכום ממוצע של כ-30 מיליוני ש"ח בשנה. המשמעות המעשית היא שיכולתו של הוועד המקומי לתפקד מותנית במידה רבה בהשתתפותה של המועצה האזורית בתקציב.

נמצא כי המועצה פועלת באופן ישיר גם עם חלק מהאגודות השיתופיות, שהן כאמור גופים פרטיים. בשנים 2014-2015 העבירה המועצה לאגודות שיתופיות שונות באופן ישיר, ולא באמצעות הוועדים המקומיים הכפופים לה, תקציב לפעולותיהן בסך של 3-2 מיליוני ש"ח בכל אחת משנים אלה. כספים אלה שהועברו לאגודות השיתופיות יועדו, בין השאר, למימוש של סמכויות מוניציפליות, כמו ניקיון, חינוך, תרבות, דת ועוד.

להבדיל מאצילת סמכויות מהמועצה לוועד מקומי, המותרת על פי התקנון, אצילת סמכויות המועצה לאגודות שיתופיות אינה מותרת בו. הלכה פסוקה היא כי רשות שלטונית אשר החוק מעניק לה סמכות חייבת לממש את הסמכות בעצמה. בהיעדר הסמכה בדין הרשות אינה רשאית לאצול את סמכותה לזולתה, היות שתכליתו של החוק אשר יצר את הסמכות הייתה כי בעל הסמכות הקבוע בחוק, הוא ולא אחר, יממש אותה¹².

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למועצה האזורית מטה בנימין על שאצלה ללא הסמכה שבדין חלק מסמכויותיה לאגודות שיתופיות בתחומיה.

בתשובת ראש המועצה מיוני 2017 נכתב כי במובנים רבים אין הפרדה בין האגודות השיתופיות ובין היישובים שבהם הן פועלות. על פי התשובה, בשל האתגרים ההתיישבותיים במועצה האגודה השיתופית הקהילתית היא מרכיב

משמעוטי וייחודי בהתיישבות, והניסיון להפריד בינה ובין הוועד המקומי הוא ניסיון מלאכותי.

בתשובת המועצה מאוגוסט 2017 נכתב כי האגודות השיתופיות במועצה הן קהילתיות, וכיוון שאינן מונחות על ידי שיקולים כלכליים הרי שהכספים המועברים אליהן משמשים למטרות ציבוריות בלבד. המועצה הוסיפה כי היא פועלת מול האגודות באופן תקין ובהתאם להמלצות יועץ משפטי וכי היא לא אצלה סמכויות מוניציפליות לאגודות ולא העבירה להן 2-3 מיליוני ש"ח בשנים 2014-2015.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה האזורית מטה בנימין כי אף שלאגודות השיתופיות מטרות ציבוריות, הן עדיין גופים פרטיים ואין בסמכותן להעניק שירותים מוניציפליים. האופן שהמועצה פירשה את האמנה שחתמה עם הוועדים המקומיים והאגודות השיתופיות וכן טענתה כי לא העבירה 2-3 מיליוני ש"ח לאגודות השיתופיות בשנים 2014-2015 מתמיהים ואינם עולים בקנה אחד עם נוסח האמנה, עם דוחות ניצול התקציב של האגודות השיתופיות ועם התנהלות המועצה מול האגודות השיתופיות בפועל.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי כשהן מממשות את סמכויותיהן, על הרשויות המקומיות לנהוג בהגינות, בסבירות, בשוויון¹³, בשקיפות¹⁴ ובהתאם להוראות הדין. כאשר האגודות השיתופיות, שהן גופים פרטיים, מממשות סמכויות מוניציפליות ללא אצילת סמכויות כדין מתעורר חשש ממשי כי הליך קבלת החלטות, הפעלת שיקול הדעת וביצוע הפעולות לא יעמדו באמות המידה המחייבות רשויות מקומיות.

הפיקוח של רשם האגודות השיתופיות במשרד הכלכלה על אגודות שיתופיות בתחומי המועצה מתרכז בשלושה תחומים עיקריים: הוא בוחן את מקור התקציבים של האגודה; אם האגודות עמדו ביעדי התקציב; ואם התקציב אושר באסיפה הכללית. אולם, הפיקוח שמקיים רשם האגודות השיתופיות על האגודות השיתופיות הפועלות ביישובי המועצה הוא מוגבל, ובכל מקרה אינו יכול להחליף את הפיקוח של המועצה על ביצוע פעולות מוניציפליות שלטובתן היא מעבירה תקציבים.

13 בג"ץ 11163/03 ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש הממשלה (פורסם במאגר ממוחשב, 27.2.06).

14 ע"מ 10112/02 אדם טבע ודין נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה, מחוז ירושלים, נח(2), 817 (2004).



ביישובים שונים
במועצה, שבהם
מכהנים זה לצד זה
ועד מקומי ואגודה
שיתופית, נחתמו
הסכמים בנוסחים
דומים בין האגודות
השיתופיות ובין
הוועדים המקומיים.
על פי ההסכמים מסר
הוועד המקומי
לאגודה השיתופית
את סמכויותיו לבצע
פעילויות מוניציפליות

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי עליה לפעול לביטולה של אצילת הסמכויות לאגודות השיתופיות בתחומה. זאת ועוד, עליה לפעול כדי שהוראות התקנון יקוימו והוועדים יופרדו מהאגודות, ולהציב מחיצות ברורות ביניהם בכל הקשור לפעילות המוניציפלית המתבצעת בתחומם. בין היתר, עליה להימנע מלתקצב את האגודות השיתופיות עבור פעולות הקשורות בסמכויות מוניציפליות.

כשלים בהעברת ניהול היישובים לדי הוועדים המקומיים

בשנת 2010 החליטה המועצה לסייע ליישובים לעבור להתנהלות סדורה באמצעות ועדים מקומיים, בעיקר בהיבט החוקי. לשם כך שכרה את שירותיו של יועץ משפטי חיצוני שסייע, בין השאר, לנסח את ההסכמים בין הוועדים המקומיים לאגודות השיתופיות.

ביישובים שונים במועצה, שבהם מכהנים זה לצד זה ועד מקומי ואגודה שיתופית, נחתמו הסכמים בנוסחים דומים בין האגודות השיתופיות ובין הוועדים המקומיים, על רקע דרישתה של המועצה לפעול על פי דין ולהפריד בין פעילויות הוועד המקומי ובין פעילויות האגודה השיתופית. עם זאת, על פי ההסכמים מסרו הוועדים המקומיים לאגודות השיתופיות את סמכויותיהם לבצע פעילויות מוניציפליות.

בכך אצלו בפועל הוועדים את סמכויותיהם המוניציפליות, שאצלה להם המועצה, לגופים פרטיים, והפכו את עצמם לכלי ריק.

בחלק מההסכמים שנחתמו אף נקבע כי תמורת השירותים המוניציפליים יעבירו הוועדים לאגודות את מלוא התקציב שמעבירה לו המועצה. כמו כן, בכל ההסכמים האלה הופיע סעיף הקובע כי אם יתגלעו חילוקי דעות בין הצדדים יכריע בהם בורר שימנה ראש המועצה.

עולה אפוא כי למעשה נתנה לכאורה המועצה את ידה להסכמות המנוגדות להוראות התקנון, ואלה ייתרו את פעילותם של הוועדים המקומיים והפכו אותם לצינור המעביר כספי ציבור לגופים פרטיים, אשר אינם כפופים לדין המנהלי.

בתשובת המועצה מיוני 2017 נכתב כי המועצה לא התעלמה מהצורך לסייע ליישובים לעבור להתנהלות באמצעות הוועדים המקומיים, אלא שבד בבד עם מאמצי המועצה היה צורך לתת את הכלים המתאימים למעבר זה ולספק מימון ייעודי מתאים. על פי תשובת המועצה, כדי שהיישובים יוכלו לממן ולספק את הצרכים ביישובים יש למצוא תחליף למסי האגודה הנגבים בחלק מהיישובים, וכיוון שמשרד הפנים אינו מאשר הטלת ארנונה בסכומים ריאליים המאפשרים קיום סביר לוועד המקומי, הרי המערכת כולה והמועצה בכללה מוגבלות ואינן יכולות ליצור מנגנון כלכלי הולם התומך בצרכים המקומיים. בתשובה נוספת, מאוגוסט 2017, טענה המועצה כי פעלה על פי ייעוץ משפטי שקיבלה בתום לב, וכי הייתה סמוכה ובטוחה לאורך השנים שחלפו מאז כי פעילותה בעניין מבוצעת כדת וכדין.

כבר בשנת 2010 העיר מבקר המדינה¹⁵ למשרד הפנים ולמועצות אזוריות שנבדקו כי עליהם לתת את הדעת על פעילותן המוניציפלית של האגודות השיתופיות, שהן גופים פרטיים, ביישובים שבתחומי שיפוטן של המועצות האזוריות. בפעילות זו, כאמור, האגודות השיתופיות עושות שימוש בסמכויותיהם ובתקציביהם של הוועדים המקומיים. באותו דוח ראה מבקר המדינה בחומרה את עקיפתם של מנגנוני הפיקוח הקבועים בחוק באמצעות "מעין ועדים מקומיים", שהם צינור להעברות של כספי ציבור לגופים פרטיים, במקרה זה - האגודות השיתופיות.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המתקצבת בפועל אגודות שיתופיות, הן בעצמה והן באמצעות הוועדים המקומיים, ואוצלת להן סמכויות מוניציפליות כי הוועד המקומי כפוף למשפט הציבורי, ומוטל עליו לפעול על פי עקרונות מינהל תקין. הפיכתו לכלי ריק בידיעת המועצה שמה ללעג את הוראות החוק. על המועצה האזורית ועל העומד בראשה לפעול כדי להסדיר את מערכת היחסים בין הוועדים והמועצה ובין האגודות השיתופיות כך שלא יועברו, באמצעותה או באמצעות הוועדים המקומיים, סמכויות מוניציפליות וכספי ציבור לגופים פרטיים, שלא על פי דין.

15 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת השלטון המקומי** (2009), "התנהלות ועדים מקומיים במועצות אזוריות", עמ' 291.

כספים

תקציב המועצה האזורית

הרשויות המקומיות נושאות בעול העיקרי של הענקת השירותים המוניציפליים, והצלחת פעולותיהן תלויה בתכנונו וביעילותו של המשק הכספי שלהן. בניגוד לעסק מסחרי, המבוסס על כדאיות ועל רווח, המשק הכספי של הרשות המקומית נועד לממן את השירותים הניתנים לתושב, ולהתחשב בצרכיו ובטובתו.

תקציב הרשויות המקומיות הוא תכנית פעולה כלכלית לתקופה מוגדרת, והוא נחלק לתקציב רגיל ולתקציב בלתי רגיל. התקציב הרגיל מיועד לפעולות שוטפות, כמו פינוי אשפה, ניקיון רחובות ומתן שירותי רווחה וחינוך על בסיס שנתי קבוע. התקציב הבלתי רגיל של הרשויות המקומיות¹⁶ הוא תקציב חד-פעמי, שנועד לממן פרויקטים שונים לפיתוח תשתיות בתחומיהן, פרויקטים המוגדרים כהשקעה. תקציב זה אינו נקבע על בסיס קבוע, אלא על פי צרכי המקום והזמינות התקציבית.

אחד המקורות העיקריים למימון התקציב הרגיל של רשות מקומית הוא הכנסות עצמיות, דהיינו תקבולים שהיא גובה. המקור העיקרי להכנסות עצמיות אלה הוא מס הארנונה שהרשות מטילה מכוח חקיקה על המחזיקים בנכסים בתחומה, שנקבע לפי ייעוד השימוש בנכסים, לפי שטחם ולפי מקומם.

לבד מההכנסות העצמיות, כל רשות מקומית זוכה להשתתפות ניכרת במימון של שירותים ממלכתיים ממשרדי ממשלה ייעודיים. אם סך הכנסותיה של הרשות קטן מסך הוצאותיה, לפי קריטריונים מסוימים הרשות המקומית מקבלת מענק כללי ממשרד הפנים שמטרתו לאזן בין הוצאותיה להכנסותיה ולהבטיח סל שירותים בסיסי לתושביה¹⁷. כמו כן, רשות מקומית יכולה לקבל מענקים נוספים מתקציבו של משרד הפנים או מתקציביהם של משרדי ממשלה אחרים (שמקורם ב"הסכמים פוליטיים (קואליציוניים)"¹⁸).

16 סעיף 88 לתקנון.

17 חישוב מענקי האיזון לכל רשות נעשה לפי נוסחה שגובשה ב"וועדת גדיש" ובהתאם לתיקונים שאושרו במסגרת החלטת ממשלה 3378 מיוני 2011.

18 הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 1.1801 ממרץ 2015 ביקשה להסדיר את הנושא, והגדירה סוגי הסכמים פוליטיים. עם סוגי הסכמים אלה נמנים הסכם קואליציוני הנוגע לחוק התקציב; הסכם פוליטי בעל משמעות תקציבית הנכרת במסגרת חקיקת חוק התקציב; והסכם פוליטי בעל משמעות תקציבית ישירה, הנוגע להקצאת תקציב או להעברת תקציב במסגרת התנהלות שוטפת במהלך שנת תקציב.



בשנים 2012-2015 נע
שיעור ההכנסות
העצמיות מכלל סך
הכנסותיה של
המועצה האזורית
מטה בנימין בין 33%
ל-38% בלבד, ומקורן
העיקרי של הכנסותיה
בפועל הוא תקציבי
ממשלה

כפי שמוצג בלוח 1 להלן, בשנים 2012-2015 נע שיעור ההכנסות העצמיות מכלל סך הכנסותיה של המועצה האזורית מטה בנימין בין 33% ל-38% בלבד, ומקורן העיקרי של הכנסותיה בפועל הוא תקציבי ממשלה. יוער כי בשנת 2015 עמד ממוצע ההכנסות העצמיות של כלל המועצות האזוריות בישראל מכלל סך הכנסותיהן על 52%, ומכלל 14 המועצות האזוריות הנמצאות באותה רמה חברתית-כלכלית של המועצה האזורית מטה בנימין על 45%.

לוח 1: **הכנסות העצמיות של המועצה האזורית, 2012-2015 (במיליוני ש"ח)**

| 2015 | 2014 | 2013 | 2012 | הכנסות המועצה האזורית |
|------|------|------|------|---|
| 435 | 422 | 411 | 360 | סך ההכנסות בתקציב הרגיל |
| 149 | 139 | 155 | 121 | מתוכן: הכנסות עצמיות |
| 148 | 138 | 120 | 111 | מתוכן: גבייה ישירה |
| 75 | 67 | 60 | 55 | מזה: ארנונה (כולל הנחות בארנונה) |
| 59 | 50 | 46 | 41 | מזה: ארנונה למגורים |
| 34% | 33% | 38% | 34% | שיעור ההכנסות העצמיות בביצוע התקציב הרגיל |
| 286 | 283 | 256 | 239 | מתוכן: הכנסות מהממשלה |
| 66% | 67% | 62% | 66% | שיעור השתתפות המדינה בביצוע התקציב הרגיל |

הכנסות המועצה מהממשלה כללו מענקים שונים ממשרד הפנים, כמפורט להלן:

לוח 2: **הכנסות המועצה ממענקים שונים ממשרד הפנים, 2012-2015 (במיליוני ש"ח)**

| 2015 | 2014 | 2013 | 2012 | מענקי משרדי הפנים |
|------|------|------|------|-----------------------------|
| 39 | 41 | 47 | 46 | מענק איזון (הקצאה) |
| 4 | 4 | 4 | 4 | מענק פיתוח |
| 2 | 2 | 1 | 0.6 | זרבת שר |
| 3 | 30 | 3 | 0 | מענק לתיקון עיוותים/מיוחדים |
| 0 | 0 | 0.5 | 0 | זרבת מנכ"ל לפיתוח |
| 48 | 77 | 55.5 | 51 | סה"כ |

כמו כן, מנתוני משרד הפנים עלה כי נוסף על מענקים אלה זכתה המועצה האזורית בשנים 2011-2015 למענקי ביטחון ייעודיים ששולמו על בסיס הסכמים קואליציוניים והוקצו לרשויות השונות על בסיס פרמטרים כמו גודל אוכלוסייה, דרגת איום, מרחק מהקו הירוק. להלן בלוח 3 טבלה המפרטת את גודל המענקים האמורים:

לוח 3: הכנסות המועצה ממענקי ביטחון ייעודיים (על בסיס מענקים קואליציוניים), 2012-2015 (במיליוני ש"ח)

| 2015 | 2014 | 2013 | 2012 | מענקי הביטחון הייעודיים |
|-------------|-------------|-------------|-----------|----------------------------|
| 11 | 5 | 10 | 11 | מענק ביטחון |
| 0.2 | 1 | 8 | 8 | מענק הקפאה |
| 7 | 2 | - | - | מענק ייעודי למועצה האזורית |
| - | 5 | - | - | מענק מבצע "שובו אחים" |
| - | 5 | - | - | מענק החלטת ממשלה 1742 |
| 11 | 13 | 13 | 13 | מענק להתיישבות צעירה |
| 0.6 | 0.6 | 0.6 | 1 | מענקי אוסלו |
| 29.8 | 31.6 | 31.6 | 33 | סה"כ |

מהדוחות הכספיים של המועצה עולה כי בשנים 2012-2015 אחוז גביית הארנונה מהחוב השוטף נע בין 93% ל-98% מפוטנציאל הגבייה. כלומר, המועצה מיצתה את פוטנציאל ההכנסות העצמיות שלה, ולכן כדי שתוכל לתפקד עליה להישען על תקציבי ממשלה.

בתשובת המועצה מיוני 2017 נכתב כי מורכבות החיים באיז"ש, בייחוד בהיבט הביטחוני, וכן התלות בתקציבי הממשלה אינן מאפשרות השוואה בין הכנסותיה ממשרדי ממשלה ובין הכנסות כאמור של מועצות אזוריות במרכז הארץ. עוד ציינה המועצה בתשובתה כי הישענותה על כספי הממשלה נובעת מהיקף השירותים הגדול שהיא מספקת לתושביה בתחומי הסעות תלמידים, חינוך ורווחה. בתשובה נוספת של המועצה מאוגוסט 2017 נאמר כי מאחר שהמדיניות הנוהגת מקשה על הקמת אזורי תעשייה בשטחי המועצה, להבדיל משאר אזורי המדינה, המועצה אינה נהנית מהכנסות עצמיות מארנונה לעסקים כמו רשויות אחרות.

תמיכות של המועצה במוסדות ציבור שלא בהתאם לכללים

רקע נורמטיבי

תמיכה של רשויות מקומיות במוסדות ציבור, במישרין או בעקיפין, מוסדרת בנוהל תמיכות במוסדות ציבור על ידי רשויות מקומיות שפורסם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2006 (להלן בפרק זה - נוהל תמיכות או הנוהל). המועצה האזורית מטה בנימין החילה על עצמה את הוראות הנוהל האמור¹⁹, אשר קבע כי רשות מקומית לא תעניק תמיכה אלא על פיו.

הנוהל נועד להסדיר מתן תמיכות, במישרין או בעקיפין, מרשויות מקומיות לעמותות ולגופים פרטיים הפועלים למען הציבור (להלן - מוסדות ציבור) בשטחה המוניציפלי של הרשות ככלל בתחומים האלה: חינוך, תרבות, דת, מדע, אמנות, רווחה, בריאות, ספורט וכיוצא בהם²⁰. זאת רק אם הפעילות שהמוסד הנתמך עורך היא במסגרת תפקידיה וסמכויותיה, על פי דין²¹, של הרשות המקומית²².

על פי הנוהל, על המועצה של הרשות המקומית לקבוע תבחינים למתן תמיכות בתחום סמכותה אשר יהיו ענייניים, שוויוניים ויתחשבו בצרכי האוכלוסייה ברשות המקומית ובצורך להעניק שירותים לכל חלקי האוכלוסייה.

על פי הנוהל, מדי שנה בשנה על הרשות המקומית למנות ועדה מקצועית שתגבש רשימת תבחינים. את התבחינים אמורות לאשר ועדת משנה לענייני תמיכות, ולאחריה מליאת המועצה. לאחר שאושר התקציב, המועצה אמורה לפרסם את התבחינים. הבקשות לתמיכה, שאמורות להגיע בעקבות הפרסום, ייבדקו בוועדה המקצועית. בשלב האחרון אמורה המליאה לאשר את התקציבים למוסדות הציבור שבקשתם עמדה בתבחינים.

הסכומים המוקצים בסעיפי התקציב השונים אמורים להיות מחולקים בין מוסדות מאותו סוג, דבר הנקבע לפי מבחנים שוויוניים. זאת כדי להעניק תמיכה באופן שוויוני לכל המוסדות שעשויים להיות מוגדרים כמוסדות מהסוג הרלוונטי.

19 משרד הפנים מפרסם חוזרי מנכ"ל שבהם הוא מנחה את הרשויות המקומיות בעניינים הנוגעים לתחומי פעולתן. בינואר 2004 פסק הממונה על הרשויות באיו"ש מלהחיל באופן גורף את ההנחיות שבחוזרי מנכ"ל משרד הפנים על הרשויות המקומיות ביהודה ושומרון בכל תחומי אחריותן.

20 בסעיף 3א לחוק יסודות התקציב, הגדרה זהה למטרות מוסד ציבור שיכול לזכות לתמיכה מהמדינה.

21 בסעיף 57(א) לתקנון נקבע כי "המועצה מוסמכת [...] לטפל ולפעול בכל עניין הנוגע לשירותים מוניציפליים לתושבים בתחום המועצה האזורית".

22 ראו גם הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 8.2001 בנושא "מענקים לגופים שמחוץ לתחום רשות מקומית".

על פי הנוהל, על המועצה לפקח באופן מלא על מילוי התנאים למתן התמיכה ועל השימוש בתמיכה שניתנה.

תבחינים למתן תמיכות

תבחיני תמיכות שאינם מתיישבים עם הנוהל

המועצה הקימה ועדה מקצועית וועדת משנה לנושא התמיכות, ובשנים 2016-2012 קבעה המועצה האזורית 13-16 תבחינים לתמיכה במוסדות ציבור. בין התבחינים נמצאים אלה: אגודת ספורט; דת; תרבות, אמנות, מוסיקה; ומכוני מחקר. תחומים אלה תואמים לכאורה את התחומים הקבועים בנוהל תמיכות. עם זאת, נוסף על אלה קבעה המועצה האזורית תבחינים נוספים למתן תמיכות. עם אלה האחרונים נמנים שמירת קרקעות וגאולת קרקעות.

התבחינים הנוספים אינם קשורים לתחומי חינוך, תרבות, דת, מדע, אמנות, רווחה, בריאות, ספורט וכיוצא באלה. במקום זאת, הם קשורים לתחומים שספק אם נכללים בסמכויותיה של הרשות. על פי סעיף 57(א) לתקנון "המועצה מוסמכת [...] לטפל ולפעול בכל עניין הנוגע לשירותים מוניציפליים לתושבים בתחום המועצה האזורית".

על פי נוהל התמיכות, המועצה לא תאשר את התבחינים אלא לאחר שקיבלה חוות דעת בכתב מהיועץ המשפטי שלה כי הם בהתאם להוראות כל דין, לרבות לעניין השמירה על עקרון השוויון. עוד נקבע כי התבחינים שתקבע המועצה, לאחר עיון בחוות דעת היועץ המשפטי לרשות, יהיו ענייניים, שוויוניים ויתחשבו בצורכי האוכלוסייה ברשות המקומית ובצורך להעניק שירותים לכל חלקי האוכלוסייה.

אף שהתבחינים שקבעה המועצה עסקו גם בתחומים שלא צוינו בנוהל, בנוגע לתבחינים בשנים 2012-2015 לא נתן היועץ המשפטי חוות דעת כתובה. במקום זאת הוא הסתפק בהוספת חתימתו על פרוטוקולי הוועדה המקצועית, שבהם לא יוחד מקום לשאלת התאמתם של התבחינים להוראות כל דין. בנוגע לתבחינים לשנת 2016 כתב היועץ המשפטי הודעה קצרה ובה נכתב בלשון הנוהל כי "כיועצה המשפטי של המועצה האזורית מטה בנימין, הריני לאשר כי התבחינים שבכותרת הינם בהתאם להוראות כל דין לרבות השמירה על עיקרון השוויון".



 משרד מבקר המדינה
 מעיר למועצה כי
 בהחלטתה להעניק
 תמיכות גם על בסיס
 התבחינים שמירת
 קרקעות וגאולת
 קרקעות היא חרגה
 מהמסגרת שבה היא
 מורשית לפעול על פי
 דין

משרד מבקר המדינה מעיר כי אין די בחתימתו של היועץ המשפטי למועצה על פרוטוקול ועדת התמיכות כדי למלא את הנדרש בנוהל התמיכות, על פיו על היועץ המשפטי להידרש בכתב לסוגיה של חוקיות התבחינים. הדברים תקפים ביתר שאת כאשר מדובר בתבחינים העוסקים בנושאים שאינם נמנים עם אלה שמונה הנוהל. בנסיבות כאלו גם בהודעה לקונית כי התבחינים הם "בהתאם להוראות כל דין" אין די. בחוות דעתו הכתובה על היועץ המשפטי לעסוק בנושא באופן ספציפי ולהבהיר מדוע מותרת תמיכה באותו נושא, שאינו מנוי בנוהל.

בתשובת היועץ המשפטי של המועצה ממאי 2017 נכתב כי משמעות חתימתו על הפרוטוקולים היא אישור בכתב כי התבחינים הם בהתאם להוראות כל דין, לרבות לעניין השמירה על עקרון השוויון. יחד עם זאת, היועץ המשפטי הוסיף כי למען הסר ספק הוא יכתוב מעתה ואילך חוות דעת מפורטות בעניין זה.

אף שנוהל התמיכות קבע כי היועץ המשפטי או נציגו יהיו חברים בוועדת התמיכות, הנוהל גם קבע מפורשות כי המועצה לא תאשר תבחינים אלא לאחר קבלת חוות דעת בכתב מהיועץ המשפטי שהתבחינים הם בהתאם לכל דין. קרי הנוהל לא הסתפק בנוכחותו של היועץ המשפטי בדיוני הוועדה כדי להבטיח שהתבחינים שתאשר המועצה הם על פי כל דין, וקבע כי על היועץ המשפטי לגבש חוות דעת כתובה לגבי עמידתם של התבחינים בהוראות כל דין ולהציגה לפני המועצה.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי בהחלטתה להעניק תמיכות גם על בסיס התבחינים הנוספים שנמנו לעיל היא חרגה מהמסגרת שבה היא אמורה לפעול בנושא.

בתשובת ראש המועצה מיוני 2017 נכתב כי תמיכות משקפות נושאים שהרשות המקומית, אשר נבחרה בבחירות דמוקרטיות, רשאית לקדם - גם באמצעות ארגונים ללא מטרת רווח.

בתשובת המועצה מיוני 2017 נכתב כי המועצה מוסמכת לעסוק בכל דבר שהוא לרווחת תושביה ובכלל זה גם בתחום המדיני-ארצי, כאשר הנושא חשוב למועצה ולתושבים בתחומה, ונועד להגנת אינטרס מקומי לגיטימי. עוד כתבה המועצה כי יש צורך שמבחני התמיכות יתבססו על צרכים אמיתיים שאינם מנותקים מהשטח, וכי בג"ץ²³ קבע כי רשויות מקומיות בכלל ורשויות מקומיות

23 בג"ץ 10104/04 שלום עכשיו נ' הממונה על היישובים היהודיים ביהודה ושומרון, (פורסם במאגר ממוחשב, 14.5.06) (להלן - בג"ץ מועצת יש"ע).

באיו"ש בפרט רשאיות לפעול על פי האינטרס המקומי שלהן, ובכלל זה פעילויות המאפיינות עמותות העוסקות בשמירה ובגאולה של קרקעות.

עוד הוסיפה המועצה כי הרשויות המקומיות באיו"ש עומדות בפני משימות ואתגרים ייחודיים, ובין היתר נאלצות להתמודד עם התפשטות לא חוקית של גורמים שונים לעבר יישובי המועצה. לאור זאת המועצה מבקשת לתמוך בגופים השותפים למאבקים הנוספים שעליה לנהל, למשל בגופים הפועלים לשמירה ולגאולה של קרקעות.

בתשובת היועץ המשפטי של המועצה ממאי 2017 נכתב כי מלשון הנוהל עולה כי רשימת הנושאים אשר לגופים העוסקים בהם רשות מקומית יכולה להעניק תמיכה אינה רשימה סגורה, ולכן הרשימה מסתיימת במילים "כיוצא באלה". בכל מקרה, הוסיף היועץ המשפטי, תחומי שמירה וגאולה של קרקעות הם בגדר מצוות דתיות ולכן באות הן בגדר נושא דת בנוהל.

משרד מבקר המדינה שב ומבהיר כי על המועצה לפעול על פי נוהל התמיכות אשר החילה על עצמה, הקובע מפורשות כי לא תינתן תמיכה אלא על פי, וכי רשות מקומית רשאית לתת תמיכה רק כאשר הפעילות המתבצעת בידי מוסד הציבור הנתמך היא במסגרת תפקידיה וסמכויותיה בהתאם לדיני השלטון המקומי. הדבר אף נגזר מהעיקרון הבסיסי לפיו לרשות ציבורית אסור לפעול - בין בעצמה ובין באמצעות אחרים - אלא רק במסגרת אותן סמכויות שהוקנו לה במפורש על פי חוק. יודגש כי הנוהל נועד להבהיר לרשויות המקומיות מהם תחומי השירותים המוגבלים שעשויים לאפשר העברת כספים בדרך של תמיכה, ואף שאין מדובר ברשימה סגורה, ודאי שאין מדובר ברשימה המאפשרת לרשות מקומית להעניק תמיכה בכל נושא שהיא רואה לנכון.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי נתון יד לדבר בכך שלא נדרש לנושא ולא העיר למועצה האזורית על כך. זאת אף על פי שהוא שקבע בנוהל את תחומי השירותים המזכים בתמיכה, ואף על פי שזה שנים הוא מקבל את הדוחות הכספיים של המועצה, המפרטים את רשימת הגופים הזוכים ממנה לתמיכה.

בתשובתו ממאי 2017 כתב משרד הפנים כי הרשויות המקומיות הן האמונות על קביעת מבחני התמיכה והתנהלות בהתאם לקריטריונים וככל שישנן חריגות בהעברת כספי התמיכות הדבר ייבחן על ידי האגף לביקורת ברשויות המקומיות.

תבחינים שתוצאתם נתמכים יחידיים

בכל תבחין פורטו התנאים היכולים לזכות את מוסד הציבור בתמיכה. אף על פי שבמרבית התבחינים שקבעה המועצה נקבע כי סכום התקציב בגין אותו תבחין יחולק באופן שווה בין העמותות העומדות בתנאים, בפועל נמצא כי למעט תבחין אחד²⁴, לאורך חמש השנים האמורות, בכל אחד מהתבחינים נמצאה רק עמותה אחת אשר עמדה בתנאים שאפשרו לה לקבל את התמיכה.

אמנם נקבע בפסיקה²⁵ כי אם מוסד ציבור הוא הנתמך היחיד מכוח תבחין תמיכה מסוים, אין בדבר זה כשלעצמו כדי לפסול את התבחין, כל עוד תנאי הסף ואמות המידה סבירים, שוויוניים ומאפשרים גם למוסדות ציבור אחרים לקבל את התמיכה. עם זאת, כיוון שכל אחד מהתבחינים (למעט כאמור תבחין אחד בשנים מסוימות) זיכה מוסד ציבור אחד בתמיכה מכוחו, מתעורר חשש שמא התבחינים הותאמו למוסדות ציבור מסוימים במקום שמוסדות הציבור יימצאו מתאימים לתבחינים נורמטיביים, המאפשרים שוויון הזדמנויות אמיתי.

המעין בתוכן התבחינים שקבעה המועצה האזורית מוצא כי בחלק מהמקרים התנאים שנקבעו לתבחינים היו רבים וספציפיים כל כך עד שמלכתחילה מעט מאוד גופים יכלו לעמוד בהם. למעשה המועצה לא העניקה למוסדות ציבור אחרים את ההזדמנות לקבל תמיכה.

1. כך, לדוגמה, המועצה קבעה תבחין "מכוני מחקר", ומכוחו העניקה תמיכה למכון מחקר א' בכל אחת מהשנים 2012-2016. כדי לקבל תמיכה על פי תבחין זה נקבע כי המועצה תסייע למכוני מחקר המתמקדים במחקר המשלב מחקר אקדמי ותורני, והכול ביחס למשפט הישראלי הנוהג. על פי תנאי הסף שנקבעו לתבחין זה, על מכון המחקר לפעול לא פחות משלוש שנים בתחומי המועצה ולפרסם לא פחות משלושה ספרים, שמספר העמודים בכל אחד מהם עולה על 300.

בשל תנאים ספציפיים אלה שקבעה המועצה, מלכתחילה מעט מאוד גופים יכלו לעמוד בהם. לכן, למעשה, לא העניקה המועצה ההזדמנות למוסדות מחקר אחרים בתחומיה לקבל תמיכה.

2. בספטמבר 2014 פרסמה המועצה תבחין נוסף בתחום דומה מאוד בשם "מוסדות מחקר בנושאי בנימין". על פי התבחין בשנת 2015 תעניק המועצה סיוע למכוני מחקר המתמקדים במחקר ובארגון כנסים מדעיים בנוגע

24 תבחין ארגוני הסברה בבנימין, אשר מכוחו קיבלו בשנת 2012 שתי עמותות כספים ובשנים 2013-2014 - שלוש עמותות. בשנים 2015-2016 החליטה המועצה שלא להעניק כספים מכוח תבחין זה.

25 בג"ץ 6634/94 יקותיאלי נ' השר לענייני דתות, מט(5), 45. ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 2016, עמ' 103, 124.



המעין בתוכן
התבחינים שקבעה
המועצה האזורית
מוצא כי בחלק
מהמקרים התנאים
שנקבעו לתבחינים היו
רבים וספציפיים כל
כך עד שמלכתחילה
מעט מאוד גופים יכלו
לעמוד בהם. למעשה
המועצה לא העניקה
למוסדות ציבור
אחרים את ההזדמנות
לקבל תמיכה

לסוגיות הקשורות למרחב המועצה. גם במקרה זה קבעה המועצה תנאי סף ספציפיים לצורך התבחין: המוסד פועל לא פחות משלוש שנים בתחומי המועצה; המוסד מארגן כנס לפחות פעם בשנה; הכנסים מיועדים לקהל הרחב; והמכון מוציא פרסום בכתב המסכם את נושאי הכנס וההרצאה שנתנו. מכוח תבחין זה העניקה המועצה תמיכות בשנים 2015-2016 למכון מחקר ב'.

באופן זה בשנים 2015-2016 העניקה המועצה תמיכות לשני מוסדות מחקר מכוח שני תבחינים שונים הפועלים באפיקים דומים, במקום לקבוע תבחין כללי אחד מכוחו מוסדות מחקר שונים יוכלו לזכות לתמיכה.

3. גם על פי תבחין "ארגוני בריאות" העניקה המועצה תמיכות לאותו מוסד בשנים 2012-2016. המועצה קבעה כי תסייע למוסדות הפועלים בתחום קידום הבריאות לארגונים המתמחים בהשאלת ציוד רפואי לנזקקים. תנאי הסף היו אלה: הארגון פועל בלא פחות מ-10% מיישובי בנימין; מפעיל סניפים ביישובים; ועושה זאת משך שלוש שנים לפחות.

אף על פי שתחום "ארגוני הבריאות" הוא תחום נרחב, בחרה המועצה להעניק תמיכה רק בהיבט מסוים מאוד של התחום. גם לגבי אותו היבט קבעה תנאי סף ספציפיים ביותר, ואלה צמצמו מאוד את האפשרות שארגוני בריאות שונים יזכו בתמיכת המועצה. כפועל יוצא, בשנים 2012-2016 העניקה המועצה תמיכות לאותו ארגון בריאות, ולו בלבד, מכוח תבחין זה.

מהפרוטוקולים של ועדת התמיכות בשנים 2012-2016 לא עולה כי התקיים דיון מעמיק בכל אחד מהתבחינים, ואי אפשר לבחון את השיקולים שהובילו לקביעתו של כל תבחין.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה האזורית מטה בנימין כי עליה לבחון מחדש את תבחיני התמיכות שקבעה ולוודא שאין בהם כדי לשמר את התמיכה בגופים ספציפיים ולמנוע אותה ממוסדות ציבור אחרים.

בתשובת המועצה מיוני 2017 נכתב כי תבחיניה המוקפדים של המועצה נועדו לתכלית ראויה, על מנת שכספי התמיכה ישמשו לתמיכה במוסדות ציבור בעלי יכולת ביצועית מוכחת ואשר לדעתה של המועצה פועלים לרווחת תושבי המועצה. עם זאת הוסיפה המועצה כי היא מקבלת את הערת הביקורת על הצורך בניסוח תבחינים מרחיבים שיאפשרו לארגונים העוסקים באותו תחום, ככל שקיימים ברשות, להגיש את בקשותיהם ואף לזכות בתמיכה. ראש



גם בתחומי השמירה
והגאולה של קרקעות
עיון בתוכן התבחינים
שקבעה המועצה
האזורית מעלה כי
התנאים שנקבעו
לתבחין היו רבים
וספציפיים, כך
שמלכתחילה מעט
מאוד גופים יכלו
לעמוד בהם ומתעורר
החשש כי התבחינים
נקבעו כך שיתאימו
מראש לעמותות
ספציפיות

המועצה הוסיף בתשובתו מיוני 2017 כי בעקבות הערות משרד מבקר המדינה יועברו תבחינים אלו לבחינה משפטית חיצונית אשר המלצותיה ייבחנו על ידי מליאת המועצה והמועצה.

בתשובתה הנוספת של המועצה מאוגוסט 2017 נכתב כי היא השלימה את ניסוח התבחינים החדשים וביצעה שינויים מהותיים בתנאי הסף לקבלת תמיכה. התבחינים בנוסחם החדש על פי התשובה פורסמו להערות הציבור וצפויים להידון בוועדת התמיכות במהלך חודש זה. עם זאת ציינה המועצה כי החלטתה לנסח מחדש את התבחינים באופן שיאפשר לכאורה לארגונים נוספים להגיש בקשה לתמיכה התקבלה לפני משורת הדין, על מנת למנוע לזות שפתיים ואף שהיא סבורה כי התבחינים הקודמים נועדו לתכלית ראויה, היו שוויוניים ושירתו את ציבור תושבי המועצה באופן הטוב ביותר.

גופים העוסקים בשמירה ובגאולה של קרקעות

1. גם בתחומי השמירה והגאולה של קרקעות עיון בתוכן התבחינים שקבעה המועצה האזורית מעלה כי התנאים שנקבעו לתבחין היו רבים וספציפיים, כך שמלכתחילה מעט מאוד גופים יכלו לעמוד בהם ומתעורר החשש כי התבחינים נקבעו כך שיתאימו מראש לעמותות ספציפיות.

נמצא שבשנים 2012-2016 העניקה המועצה האזורית לעמותה א' תמיכה בסך 460,000 ש"ח בממוצע לשנה. התמיכה הוענקה מכוח תבחין "גופים הפועלים לשמירה על קרקעות", אשר על פיו המועצה תתמוך בגופים הפועלים לשימור קרקעות ברחבי יהודה ושומרון בכלל ומטה בנימין בפרט.

לשם קבלת התמיכה על פי תבחין זה נקבעו שבעה תנאי סף. עם התנאים נמנים אלה: הגוף מקיים פעילות זה ארבע שנים לפחות; הגוף לקח חלק בלא פחות מ-15 הליכים משפטיים הנוגעים לסוגיה זו; פרסם לפחות שלושה דוחות ותכניות עבודה בסוגיה נשוא התמיכה; בחזקתו רישיון להחזיק תצלומי אוויר בכיסוי ארצי, אשר מעודכן עד שנת 2010 לפחות (משנת 2016 הדרישה שונתה לרישיון המעודכן עד שנת 2012 לפחות); והוא משתף פעולה עם חמש רשויות מקומיות לפחות ביהודה ושומרון.

מעיון בבקשתה של עמותה א' לתמיכה לשנת 2012, עולה כי עד לאותו מועד פעלה העמותה במשך כחמש שנים וחצי; לקחה חלק בעשרות הליכים משפטיים; פרסמה מספר רב של דוחות ותכניות עבודה; החזיקה ברישיון לתצלומי אוויר בכיסוי ארצי לשנת 2010; ושיתפה פעולה עם שבע מועצות מקומיות ביו"ש.

נמצא כי בשנים אלו, לבד מעמותה א', לא הגישו גופים נוספים בקשה לתמיכה על פי תבחין זה. כך זכתה עמותה א' במלוא התקציב שנקבע לתחום.

2. על אף קיומו של התבחין האמור, "גופים הפועלים לשמירה על קרקעות", בספטמבר 2014 פרסמה המועצה האזורית תבחין נוסף בשם "גופים הפועלים לגאולת קרקעות ביו"ש". על פי התבחין בשנת 2015 תתמוך המועצה בגופים הפועלים לגאולת קרקעות המצויות ברחבי יו"ש בכלל ומטה בנימין בפרט. בהוספת התבחין החדש יצרה המועצה שני תבחינים במקום אחד, הנוגעים לתחום כללי אחד.

כדי לקבל תמיכה מכוח תבחין זה נקבעו שישה תנאי סף, ובהם תנאים אלה: הגוף מאתר קרקעות במטה בנימין ומקדם הליכים לרכישתן מתושבי האזור; מקיים פעולות אלו שנה אחת לפחות; מוכר כמלכ"ר; ו"היקף כלל הפעילות של הגוף המבקש לא יפחת מ-50% משטח המועצה האזורית מטה בנימין". יודגש כי שני התנאים האחרונים לא נקבעו בנוגע ל"גופים הפועלים לשמירה על קרקעות".

על פי הבקשה שהגישה עמותה ב' בינואר 2016, היא מאוגדת כגוף מלכ"רי, ופועלת זה שנתיים עם נציגי המועצה ועם מזכירי היישובים כדי למפות את צורכי ההתיישבות בבנימין בהיבט של מצאי קרקעות לבנייה.

נמצא כי עמותה ב' הייתה הגוף היחיד אשר הגיש בקשה לתמיכה מכוח תבחין זה. נתוניה של העמותה אפשרו לה לעמוד בתנאי הסף, וכך אישרה המועצה את בקשתה לתמיכה, והעניקה לה סיוע בסכום של כ-300,000 ש"ח - כמעט 50% מהכנסותיה הצפויות של העמותה לשנת 2016.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה האזורית מטה בנימין כי מטרת התבחינים היא למנוע מצב שבו התמיכות מחולקות על פי עקרונות אינדיבידואליים, ובמקום זאת לקבוע עקרונות נורמטיביים, שיאפשרו שוויון הזדמנויות בקבלת תמיכות מהמועצה. לא מספיק לכסות את התבחינים האמורים בעטיפה נורמטיבית; עליהם לקדם שוויון אמיתי. ניכר שלא כך נעשה במקרים המתוארים לעיל.

התנאים שקבעה המועצה, המציבים דרישות ספציפיות ודווקניות מאוד בשני התבחינים, מעלים את החשש כי הם נקבעו כך שיתאימו מראש לעמותה א' ולעמותה ב'. אין תמה כי רק עמותות אלו ביקשו לקבל תמיכה מכוחם, והצליחו לזכות בה. משרד מבקר המדינה מעיר למועצה האזורית כי הצבת תנאים כאמור, מונעת שוויון אמיתי ושקיפות בחלוקת כספי תמיכות, וכן כי התנהלות זו מעלה חשש כי שיקולים זרים התערבו בקביעת התבחינים האמורים.

בתשובות המועצה מיוני ומאוגוסט 2017 נכתב אין כל דמיון בין פעילות לשמירת קרקעות ובין פעילות לגאולת קרקעות - העמותה שעניינה שמירה על קרקעות עוסקת במניעת בנייה לא חוקית וגזל קרקעות, והעמותה שעניינה גאולת קרקעות עוסקת בניסיון לאתר קרקעות המצויות בבעלות

פרטית של תושבי האזור ולרכוש אותן מידיהם. שני התחומים, על פי תשובות המועצה, משרתים את טובת המועצה ותושביה.

בתשובת ראש המועצה מיוני 2017 נכתב כי ברי שבמסגרת התחום הנתמך יש לאפשר תחרות על המשאבים באופן שוויוני ככל האפשר, אולם כאשר מדובר בתחומים מובהקים שבהם פועל מספר מצומצם של גורמים, ברי כי ההחלטה על מתן התמיכה תגזור את קשת המשתתפים האפשרית לקבלת התמיכה. עוד הוסיף ראש המועצה בתשובתו כי הביקורת בעניין עמותות א' ו-ב' חוטאת לתפישת הריבונות ולסמכותו של הרוב להחליט באילו נושאים הוא מעוניין לתמוך ומתעלמת מהעובדה כי ההתיישבות במועצה היא בעלת מרכיבים ייחודיים, שיש בהם חשיבות לגאולת קרקע, לשמירה על קרקע, לסילוק פולשים ולמניעת הסגת גבול במקרקעין. לדברי ראש המועצה, יש לראות בתמיכה בעמותות אלו ביטוי לזיקה משולבת בין הערכים העקרוניים שעליהם מושתתת ההתיישבות בכלל ובין היכולת של ההתיישבות להגן על ערכים אלה באמצעים העומדים לרשותה.

כפי שקבע בג"ץ, אין בסמכות שניתנה לרשות מקומית להעניק תמיכות לגופים שונים כדי לאפשר לה יד חופשית. סמכות זו יש להפעילה בסבירות, תוך כדי שמירה קפדנית על כללי מינהל תקין²⁶. עקרון השוויון צריך להישמר הן בניסוח התבחינים והן בהחלטה לאילו גופים תינתן התמיכה²⁷, כל זאת בלי להתעלם מכך שכאמור לעיל, ספק רב אם תחומי הפעילות של גופים אלו עמדו בהוראות נוהל התמיכות לכתחילה.

בתגובת עמותה א' ממאי 2017 נכתב כי המועצה האזורית, אשר לה האינטרס המובהק ביותר לפעול בתחום השמירה על קרקעות, הפנימה את החשיבות העצומה של הפעילות בתחום במרחב במועצה ובדומה לרשויות אחרות ביקשה לתמוך בתחום חיוני זה. כיוון שלפעילותה של עמותה א', על פי תשובתה, ייחודיות בתחום זה ואין גוף אחר אשר פועל בתחום, לא היה צורך "לתפור" את התבחין למידותיה של עמותה א'.

26 בג"ץ מועצת יש"ע, פסקה נ"ג.

27 בג"ץ 1438/98 התנועה המסורתית נ' שר הדתות, נג' (5) 337.

בביקורת נמצא עוד כי ראש המועצה, מר אבי רואה, ועוזרו של ראש המועצה לשעבר נמנו עם ארבעת מקימי עמותה ב' בשנת 2013

משרד מבקר המדינה מדגיש כי אמנם מצב לפיו מוסד ציבור הוא הנתמך היחיד במבחן תמיכה מסוים אין בו כשלעצמו כדי לפסול את המבחן, כל עוד תנאי הסף ואמות המידה סבירים, שוויוניים ומאפשרים גם למוסדות ציבור נוספים לקבל תמיכה²⁸. אולם במקרה זה ספק אם כך הדבר, ומתעורר החשש להתאמה פסולה של התבחינים.

3. בביקורת נמצא עוד כי ראש המועצה, מר אבי רואה, ועוזרו של ראש המועצה לשעבר נמנו עם ארבעת מקימי עמותה ב' בשנת 2013. במסמכי העמותה נרשמו שמותיהם ללא ציון תפקידם במועצה. ראש המועצה אף מונה כיו"ר האסיפה הכללית של עמותה ב' וכחבר הוועד המנהל שלה, ועוזרו מונה כמזכיר האסיפה הכללית וכחבר הוועד המנהל שלה.

עוד נמצא כי עוזר ראש המועצה בשנים 2008-2016, שכאמור היה בין מקימי עמותה ב', שימש במקביל לתפקידו כעוזר, החל מינואר 2010, גם כמנכ"ל עמותה א'.

בתשובת ראש המועצה מיוני 2017 נכתב כי המועצה נאלצת להתמודד עם תופעות של התפשטות לא חוקית של גורמים שונים כלפי ישובי המועצה ועל כן פעל לקידום ההתמודדות עם הנושא הן ישירות באמצעות המועצה והן באמצעות הקמת עמותה ב'. עם זאת, על פי התשובה, מרגע שהוגשה בקשת תמיכה למועצה על ידי עמותה ב' פרש ראש המועצה מתפקידו בעמותה כדי למנוע לזות שפתיים וניגוד עניינים.

בתשובתו ממאי 2017 כתב עוזר ראש המועצה לשעבר, המשמש כאמור גם כמנכ"ל עמותה א', כי לפני שפנתה עמותה א' לקבלת תמיכה מהמועצה הוא פנה אל היועץ המשפטי של המועצה בשאלה אם קיימת מניעה משפטית להמשך כהונתו כמנכ"ל עמותה א' ולקבלת כספי תמיכה מהמועצה במקביל לעבודתו במועצה. על פי התשובה, הוא נענה באופן חד-משמעי כי אין כל מניעה משפטית לכך, אך נאסר עליו להיות נוכח בהצבעות בכל עניין הנוגע לתמיכה, וכך נעשה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מעורבותם של ראש המועצה ושל עוזרו בשתי העמותות עלולה לחזק את החשש כי התבחינים שקבעה המועצה נועדו להבטיח שעמותות אלה הן שיזכו בתמיכה האמורה.

בתשובת מנכ"ל עמותה א' ממאי 2017 נכתב כי הוא פרש מעיסוק בעמותה ב' בשנת 2014, וכי במועד בקשת התמיכה שהגישה עמותה ב' לא הייתה לו זיקה לעמותה זו. עוד הוסיף מנכ"ל עמותה א' כי ההנחה שעמותות א' וב'

פועלות באותו תחום, ולפיכך היה ראוי כי יתחרו במסגרת אותו תבחין, היא שגויה וכי מדובר בשני תחומי פעילות שונים לחלוטין. העובדה, לפי התשובה, שלשניהם יש קשר למקרקעין אינה מייצרת זהות ואף לא קרבה בין התחומים.

בכך קבעה המועצה, כתנאי לקבלת תמיכה כספית מתקציבה, לקיחת חלק בלא פחות מ-15 הליכים משפטיים בנושא, שבכל הנוגע לעמותה א' אשר יש חשש כי התנאים הותאמו לה - משמעה בפועל הגשת עתירות כנגד המדינה

משרד מבקר המדינה מבהיר כי ככל שינוסחו קריטריונים ספציפיים ורבים לתבחינים למתן תמיכות, כך יצטמצם מספרם של הגופים אשר יוכלו לזכות בתמיכות, ותגדל השונות לכאורה שבין הגופים. ובדומה, ההבדלים בין תחומי העיסוק של עמותות א' וב' יתחדדו ככל שניסוח התבחינים יהיה ספציפי יותר. על המועצה לנסח קריטריונים ואמות מידה סבירים ושוויוניים באופן שיאפשר למוסדות ציבור שונים לקבל תמיכה ולהימנע מניסוח קריטריונים המותאמים לעמותות ספציפיות.

4. כאמור, אחד התנאים שקבעה המועצה כתנאי לקבלת תמיכה על פי תבחין "גופים הפועלים לשמירה על קרקעות" הוא כי "העמותה לקחה חלק בלא פחות מ-15 הליכים משפטיים הנוגעים לסוגיה זו". לבקשת התמיכה שהגישה עמותה א' למועצה בשנים 2015-2016 צורפה רשימה של 15 עתירות לבג"ץ - את כולן הגישה העמותה נגד המדינה בעניין טענות להשתלטות על קרקעות.

בכך קבעה המועצה, כתנאי לקבלת תמיכה כספית מתקציבה, לקיחת חלק בלא פחות מ-15 הליכים משפטיים בנושא, שבכל הנוגע לעמותה א' אשר יש חשש כי התנאים הותאמו לה - משמעה בפועל הגשת עתירות כנגד המדינה. בבג"ץ מועצת יש"ע נכתב בין השאר כי "אף אם [שימוש בכספי כלל הציבור נגד השלטון המרכזי] אינו פגום משפטי, הוא אינו נקי מבעייתיות ציבורית"²⁹. ואכן קביעת התנאי האמור מעוררת קושי, בין היתר היות שהמדינה מממנת בין 62% ל-67% מתקציבה של המועצה.

בתשובת המועצה מיוני 2017 נאמר כי חלק ניכר מכספי המדינה המועברים למועצה משמשים לצורכי חינוך ורווחה, אשר המדינה אמונה עליהם, ולכן לא ניתן לקבוע שהמדינה מימנה דווקא את כספי התמיכה בעמותה א'. עוד כתבה המועצה כי הגשת עתירות כאלו לבג"ץ נעשית מתוך שאיפה להתנהלות תקינה של גופי הממשלה - התנהלות שהיא חלק בלתי נפרד מפעולותיהם של ארגוני החברה האזרחית בישראל - וכי רשויות מקומיות העותרות נגד משרדי ממשלה אינן מאוימות כי מענקים ילקחו מהן בשל הטענה כי ייתכן שמימנו את המאבק המשפטי מכספי אותם מענקים.

29 ראו לעניין זה פסקה נ"ה לפסק דינו של השופט רובינשטיין בבג"ץ מועצת יש"ע.

בשנים 2016-2012
קיבלה מועצת יש"ע
כספים מהמועצה
האזורית מטה בנימין
בשיעורים גבוהים
שיעורים אלה נעו בין
24% ל-42% מכלל
הוצאות המועצה
האזורית על תמיכות

גם אם הגשת עתירות בידי עמותות נגד המדינה היא פרקטיקה נוהגת ועולה בקנה אחד עם תפיסת המועצה, יש טעם לפגם בכך שהמועצה קבעה כקריטריון לתבחין לקבלת תמיכה ממנה הגשת עתירות כאמור.

העברת כספים למועצת יש"ע

מדוח הפעילות לשנת 2015 של יש"ע - העמותה לפיתוח היישוב היהודי ביהודה, שומרון וחבל עזה (להלן - מועצת יש"ע) - עולה כי היא מייצגת את כל הרשויות המוניציפליות ביהודה ושומרון ופועלת באפיקים רבים כדי לחזק את ביסוסו ואת פיתוחו של מפעל ההתיישבות ביהודה ושומרון. מאז שנת 2013 ועד אוגוסט 2017 שימש מר אבי רואה, ראש המועצה האזורית מטה בנימין, גם בתפקיד יו"ר מועצת יש"ע.

בשנים 2016-2012 קיבלה מועצת יש"ע כספים מהמועצה האזורית מטה בנימין בשיעורים גבוהים. כמוצג בלוח 4 להלן, שיעורים אלה נעו בין 24% ל-42% מכלל הוצאות המועצה האזורית על תמיכות.

לוח 4: סכומי התמיכות של המועצה האזורית במועצת יש"ע בהשוואה לסכום התמיכות הכללי, 2016-2012 (במיליוני ש"ח)

| השנה | סכום התמיכה למועצת יש"ע (בש"ח) | סך כל התשלום עבור תמיכות שהעבירה המועצה (בש"ח) | שיעור התמיכה במועצת יש"ע מתוך סך כל התשלום עבור תמיכות |
|------|--------------------------------|--|--|
| 2012 | 2,040,000 | 6,971,000 | 29% |
| 2013 | 2,040,000 | 8,418,000 | 24% |
| 2014 | 2,040,000 | 8,148,000 | 25% |
| 2015 | 2,500,000 | 5,928,000 | 42% |
| 2016 | 2,500,000 | 6,738,000 | 37% |

תבחין - ארגוני שדולה למען המועצה

התבחין שקבעה המועצה האזורית ועל פיו קיבלה מועצת יש"ע את התמיכות הוא "ארגוני שדולה למען המועצה". אלה הוגדרו ברשימת התבחינים שפרסמה המועצה בשנים 2016-2012 כ"גופים המאגדים בתוכם רשויות מקומיות ואזוריות בלבד ביש"ע ואשר מבצעים פעילות שדולה לצורך חיזוק ההתיישבות ביש"ע,

בין היתר מול משרדי ממשלה שונים". תנאי הסף שנקבעו הם אלה: שהגופים יפעלו למעלה מ-5 שנים; שהיקף פעילותם לא יפחת מ-5 מיליוני ש"ח בשנה; ושהתמיכה תהיה נמוכה מ-40% מסך הפעילות הכוללת של הגוף.

נמצא כי לאורך שנים אלה הייתה מועצת יש"ע הגוף היחיד שזכה לתמיכה מכוח תבחין זה.

בתשובת המועצה מיוני 2017 נכתב כי אין זה מעשה חריג שרשות תתקצב באופן בלעדי ארגון בעל אפיון פעילות ייחודי.

בפרוטוקולים של ועדת התמיכות של המועצה בשנים אלה נמצא כי לא התקיים דיון הנוגע לתבחין זה ולתנאים הספציפיים שנקבעו כדי לזכות בתמיכה על פיו. זאת, אף על פי שמדובר בסכומים גדולים, המגיעים לכדי 40% ויותר מכלל סכומי התמיכות כאמור, ואף על פי שיש חשיבות מיוחדת ללבן את הנימוקים ואת התנאים להעניק תמיכה כה רבה דווקא כשאין אמות מידה כמותיות ומדידות לחלוקת התמיכות ולקביעת השימוש הראוי בהן.

אופי התשלום למועצת יש"ע

1. כמתואר לעיל, את הכספים המרובים שהעבירה המועצה למועצת יש"ע סיווגה הראשונה ככספי "תמיכה" על פי אחד התבחינים שנקבעו. ואולם, מהצעות התקציב של מועצת יש"ע (שצורפו לבקשותיה לתמיכה מהמועצה האזורית מטה בנימין) עולה כי מבחינתה, חלק ניכר מהכספים שהייתה המועצה האזורית מטה בנימין אמורה להעביר אליה בשנים 2013-2016 היו בבחינת "דמי השתתפות", זאת בסכומים שנעו בין 2,169,000 ש"ח ל-3,256,000 ש"ח. סכומים אלו בהצעות התקציב היו כ-30% מכלל דמי ההשתתפות שנדרשו כלל הרשויות החברות במועצת יש"ע להעביר לה.

בתשובת מועצת יש"ע ממאי 2017 נכתב כי החלק היחסי של המועצה האזורית מטה בנימין בתמיכה במועצת יש"ע הוא יחסי לגודלה של המועצה; ואולם הוסיפה כי מאחר שמועצת יש"ע היא גוף וולנטרי שאין ביכולתו לחייב את הרשויות לתמוך בו כספית, אכן חלקה של המועצה האזורית מטה בנימין מסך ההכנסות בפועל יכול להגיע לשיעור גבוה מחלקה היחסי באוכלוסיית אי"ש.

יש לציין כי המועצה חברה גם במרכז המועצות האזוריות, המאוגד גם הוא כעמותה. בין השאר, מרכז זה מייצג את המועצות האזוריות לפני משרדי הממשלה ולפני מוסדות המדינה; קובע מדיניות; חותם בשם המועצות



ראש המועצה, שכיהן
באותה תקופה כחבר
הוועד המנהל
במועצת יש"ע, אמר
לנוכחים כי האחרונה
"פועלת על קבלת
'מענק בטחוני' כשאנו
כמועצה מקבלים
אותו. כשהמענק
מתקבל אנחנו נותנים
אחוז מסוים ל[מועצת]
יש"ע"

האזוריות על הסכמים בתחומים שונים; ומשמש גוף מעסיקים יציג, הרשאי לחתום על הסכמי עבודה החלים על עובדי המועצות האזוריות. בדוחות הכספיים של המועצה האזורית לשנים 2013-2015, סווגו מסי החבר ששילמה למרכז המועצות האזוריות, ואשר עמדו על סך של 180,000 ש"ח בלבד בממוצע לשנה, כהשתתפות המועצה בתקציב - דהיינו כהקצבה.

בתשובת המועצה מאוגוסט 2017 נכתב כי היחס בין המועצה ובין מועצת יש"ע זהה ליחס שבין המועצה ובין מרכז המועצות האזוריות ובין כל רשות מקומית לארגון הגג של הרשויות המייצג אותה. עוד ציינה המועצה בתשובתה כי משרד הפנים קבע בספר "מבנה התקציב הרגיל של רשות מקומית" תת-סעיף תקציבי מיוחד לתשלום דמי חבר, ואילו המועצה ביקשה להחמיר עם עצמה ולהעביר את הכספים למועצת יש"ע באמצעות תמיכה, במטרה לפעול בשקיפות ולאפשר לארגוני שדולה הפועלים למען המועצה, אם יש כאלה, להגיש גם הם בקשה לתמיכה.

2. נמצא כי העברת התמיכה למועצת יש"ע נדונה במליאת המועצה בפברואר 2015, וראש המועצה ציין בדיון כי "לכל רשות ביו"ש יש סכום שהיא צריכה לתת עפ"י מס' התושבים [...] [ו]במידה מסוימת ישוב שלא נותן 'נהנה פחות' מפעילות מועצת יש"ע. [ו]כמובן שאין שום קשר לזה שאני יושב גם במועצת יש"ע!".

בדיון של מליאת המועצה, שהתקיים במרץ 2016 ובו הוצג תקציב המועצה, הדגיש ראש המועצה כי "מועצת יש"ע היא הלוביסטיקה שלנו והצוות שלה יודע להציג נושאים רוחביים במקצועיות ולכן יותר פשוט לקבל תקציבים אלה דרכה. הם נפגשים עם השרים וח"כים ובוחנים פרויקטים. לאחר השגת התקציב הוא מחולק כצבוע או נזיל...מועצת יש"ע דואגת שיהיה סל של כסף שיגיע למשרדי ממשלה ויועבר לרשויות על בסיס קריטריונים...יש יכולת להשפיע על הקריטריונים".

3. זאת ועוד, בדיון שקיימה מליאת המועצה בפברואר 2012 בתמיכות שמעניקה המועצה עלתה השאלה אם יש הצדקה להעביר כספים כה רבים למועצת יש"ע. ראש המועצה, שכיהן באותה תקופה כחבר הוועד המנהל במועצת יש"ע, אמר לנוכחים כי האחרונה "פועלת על קבלת 'מענק בטחוני' כשאנו כמועצה מקבלים אותו. כשהמענק מתקבל אנחנו נותנים אחוז מסוים ל[מועצת] יש"ע".

מדבריו של ראש המועצה אפשר להסיק כי המועצה האזורית מעבירה למועצת יש"ע כספי ציבור שלכאורה יועדו למועצה האזורית. התנהלות המועצה האזורית כפי שתיאר ראש המועצה משמעה כי המועצה משמשת מעין צינור להעברת כספים מהמדינה לעמותה פרטית. כך מצאה את עצמה המועצה, שמר אבי רואה עומד בראשה, מעבירה כספים שקיבלה עבור עצמה לגוף אחר, שהוא חבר בהנהלתו.

בתשובת המועצה מאוגוסט 2017 נכתב כי מועצת יש"ע אינה גוף פרטי אלא גוף ציבורי הפועל לקידום מטרות ציבוריות רחבות המשותפות לכלל הרשויות הפועלות בתחומי איו"ש. עוד ציינה המועצה כי סכומי הכספים המועברים למועצת יש"ע הם קבועים ואינם מחושבים כשיעור מהתקציבים שמגייסת מועצת יש"ע, וכי דברי ראש המועצה הוצאו מהקשרם. בתשובת ראש המועצה מיוני 2017 נכתב כי רשויות רבות באיו"ש מעבירות בדרך זו כספים שהתקבלו כחלק ממענקים ממשלתיים, והדבר נבדק פעמים מספר בידי משפטינים בשירות הציבורי. לצורך חיזוק תשובתו מפנה ראש המועצה, בין השאר, למכתב ששלח היועץ המשפטי לממשלה לשעבר, מר יהודה ויינשטיין, ליועצים המשפטיים במשרדי הממשלה באפריל 2015.

דא עקא שבמכתבו של היועץ המשפטי לממשלה לשעבר בכל הנוגע לסוגיית התשלומים של מוסדות נתמכים לגורמים הפועלים עבורם לצורך השגת תמיכות, וכן בכל הנוגע לשיפור מבחני התמיכה, להוספת נושאי הפעילות שלהם לתחומים בהם תומך המשרד, וכיוצא בכך - נאמר בהאי לישנא: "גורמים אלה זוכים לתמורה בעד פעילותם [נ]ככל שתמורה זו משולמת מתוך כספי התמיכות עצמם, הדבר אסור, ונחשב כשימוש בתמיכה שלא למטרות לשמה ניתנה". קרי מתן אחוז מסוים ממענק שמקבלת המועצה מהמדינה למועצת יש"ע הוא פעולה אסורה.

בתשובת מועצת יש"ע ממאי 2017 נכתב כי נכון וצודק שהרשות תתקצב את פעילותה המקצועית והנמרצת של מועצת יש"ע כיוון שהיא משרתת את ייעודן של הרשויות באיו"ש - פעילות אשר יכולה להיעשות רק באמצעות התאגדות הרשויות. על פי התשובה, התיאור לעיל על פעילותה לסיוע למועצה האזורית בקבלת מענק הביטחון הוא רק דוגמה, וכי היא דואגת לתקציבים רבים עבור הרשויות באיו"ש כחלק מכלל פעולותיה. על פי התשובה, בשנת 2015 דאגה מועצת יש"ע לתקציבים למועצה האזורית מטה בנימין ממשרדי ממשלה שונים, כדוגמת משרד ראש הממשלה, משרד הביטחון, משרד התחבורה, משרד הפנים, משרד החינוך ומשרד החקלאות, בסכום העולה על 62 מליוני ש"ח. עוד על פי התשובה, תקציב התמיכה של המועצה האזורית במועצת יש"ע אינו נגזר מהיקף התקציבים שהיא משיגה לרשות בכל שנה, אלא מנוסחה קבועה המבוססת על גודל הרשות, על אופייה, על מספר היישובים ועל מספר התושבים בה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי רשות מקומית המסכימה להעביר לעמותה חלק מהכספים שקיבלה כמענק ממשלתי פוגעת במטרותיו של המענק ובאמון הציבור בשימוש שעושים אנשי הציבור בכספיו. העברה "סיבובית" של חלק ממענקי הממשלה לגוף פרטי מעלה חשש לעירוב שיקולים זרים של מקבלי ההחלטות ולהפרת האמון שנתן בהם הציבור.

ניגוד עניינים מוסדי

1. כאמור, עד אוגוסט 2017 שימש מר אבי רואה כראש המועצה האזורית מטה בנימין וגם כיו"ר מועצת יש"ע. כפי שהוצג לעיל בשנים 2013-2016 העבירה המועצה כספי תמיכה למועצת יש"ע. שיעורם של כספים אלה נע בין 24% ל-42% מכלל כספי התמיכות שהעבירה לגופים שונים. הכספים שנדרשה המועצה להעביר למועצת יש"ע באותן שנים היו כ-30% מכלל הכספים שהעבירו כ-24 רשויות מקומיות באיו"ש למועצת יש"ע, זאת אף על פי שאוכלוסיית המועצה הייתה כ-15% בלבד מאוכלוסיות כלל הרשויות באיו"ש ב-2015.

הדין הישראלי³⁰ אוסר על עובד הציבור³¹ להימצא במצב שבו קיימת אפשרות שיהיה נתון בניגוד עניינים. במילים אחרות, אסור שיהיה לעובד ציבור, המפעיל את סמכותו לגבי נושא מסוים, עניין אחר, אישי או מוסדי, באותו נושא. בעניין מוסדי הכוונה היא שעובד הציבור הממלא שני תפקידים ציבוריים במוסדות שונים, שנועדו לפעול באופן עצמאי, ישים דגש בתפקידו האחד על אינטרסים או על שיקולים הרלוונטיים לתפקידו האחר, זאת כשאין לכך מקום. נוסף על כך, קיים חשש שגם אם עובד הציבור עצמו לא יושפע מאינטרסים אישיים או אחרים, הרי שדי בכך שיש לו אינטרס אחר כדי לערער את אמון הציבור בכך שהוא פועל בצורה עניינית, הגונה וחסרת פניות.

בתשובת המועצה מיוני 2017 נכתב כי ראש המועצה כיהן בהתנדבות גם כיו"ר מועצת יש"ע, אשר משרתת את כל תושבי איו"ש ותקציבה ניזון מכל הרשויות באזור. בתפקיד נוסף זה, כתבה המועצה, אין הוא זוכה לכל טובת הנאה.

30 בג"ץ 531/79 סיעת "הליכוד" נ' מועצת עיריית פתח תקווה, פ"ד ל"ד(2) 566; בג"ץ 1045/89 דניאל נ' ראש העיר קריית אתא, פ"ד מד(3) 157. ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 57 (2007), "כללים והסדרים למניעת ניגוד עניינים ואכיפתם", עמ' 27; והכללים למניעת ניגוד עניינים של נבחרי הציבור ברשויות המקומיות שקבע מרכז השלטון המקומי (י"פ התשמ"ד, 3114).

31 הביטוי "עובד ציבור" הוא ביטוי בעל משמעות רחבה, וכולל הן עובדים והן נבחרים.



 אמנם אין חולק כי

 ארגון המאגד רשויות

 מקומיות ראשי

 להעמיד בראשו ראש

 רשות מכהן, אך ראוי

 שבכל גוף כאמור

 ייקבע הסדר למניעת

 ניגוד עניינים, לרבות

 אי-השתתפות בדיונים

 העוסקים בהעברת

 כספים בין הגופים

ראש המועצה השיב ביוני 2017 כי בשלטון המקומי ישנם ארגונים נוספים, כמו המרכז לשלטון מקומי ומרכז המועצות האזוריות, אשר לרשויות החברות בכל אחד מהם קשת אינטרסים ברורה, וקיימת הצדקה מהותית ליצירת מבנה גג שבאמצעותו יקודמו האינטרסים והנושאים המשותפים להן. על פי תשובתו, כמו שאין חולק על כך שבראש הגופים האלה יכול לעמוד ראש רשות מכהן, כך אין חולק על כך שראש מועצת יש"ע יכול לעמוד בראש המועצה האזורית מטה בנימין.

בתשובת מועצת יש"ע ממאי 2017 נכתב כי במועצת יש"ע מכהנים ראשי הרשויות המקומיות בעת כהונתם, ומר אבי רואה כיהן כיו"ר מועצת יש"ע מכוח תפקידו כראש מועצה אזורית באיו"ש. על פי התשובה, המועצה האזורית מטה בנימין תמכה במועצת יש"ע בשיעור דומה גם בשנים שלפני כהונת מר רואה כיו"ר מועצת יש"ע.

אמנם אין חולק כי ארגון המאגד רשויות מקומיות ראשי להעמיד בראשו ראש רשות מכהן, אך ראוי שבכל גוף כאמור ייקבע הסדר למניעת ניגוד עניינים, לרבות אי-השתתפות בדיונים העוסקים בהעברת כספים בין הגופים. משרד מבקר המדינה מעיר כי מר אבי רואה נמצא לכאורה במצב של ניגוד עניינים מוסדי, מאחר שהוא כיהן בראשות שני גופים המקיימים ביניהם קשרי גומלין ומעורב אישית בהעברת תמיכה כספית מגוף אחד לגוף האחר, אף שהאינטרסים של כל אחד מהגופים עלולים להיות שונים ואף סותרים בחלק מהמקרים, ואף שלהחלטה של גוף אחד עלולה להיות השפעה על התקציב של הגוף האחר. פעילות בניגוד עניינים עלולה להפר את אמון הציבור בשלטון ולעודד זלזול ברשויות הציבור ובעובדי הציבור. מערכת היחסים בין מועצת יש"ע ובין המועצה האזורית אינה מערכת היחסים שראוי שתהיה בין ארגוני גג ובין הרשויות החברות בהם, גם מאחר שחלקה של המועצה האזורית בתקציב שמעבירות הרשויות החברות במועצת יש"ע גבוה לעומת גודל אוכלוסייתה.

2. לא זו אף זו, כאשר גורמים אחרים באותה רשות מקומית (לרבות חברי המועצה, העובדים והגורמים המקצועיים) אמורים לדון בבקשת התמיכה של גוף אשר ראש המועצה עומד בראשו, ובאין הסדר ברור וידוע למניעת ניגוד עניינים, מתעורר החשש כי הנוגעים בדבר מקרב המועצה יתקשו לנקוט עמדה אובייקטיבית באותו נושא. באופן דומה עלול להיפגע גם הפיקוח של המועצה, על פי סעיף 17 לנוהל, על האופן שבו הגוף הנתמך משתמש בתמיכה שקיבל.

נמצא כי הפיקוח מטעם המועצה לא עמד על כך שימולאו כל התנאים למתן התמיכות, לא בדק את האופן שבו השתמשו בתמיכות ולא קיבל דיווחים תקופתיים ודוחות ביצוע מהמוסדות הנתמכים, כנדרש על פי נוהל התמיכות.

כיוון שראש המועצה מכהן גם בתפקיד יו"ר מועצת יש"ע (ושותף גם בייסודה של עמותה ב' - הזוכה גם היא כאמור לתמיכה מהמועצה) - עולה חשש שבאופן טבעי המועצה עלולה להימנע מלפקח באופן אמיתי ויסודי על השימוש שנעשה בכספי התמיכה. זאת משום שהעובדים המבצעים את הפיקוח כפופים לראש המועצה.

האחריות להימנע מפעולה במצב של ניגוד עניינים, לרבות ניגוד עניינים מוסדי, מוטלת על עובד הציבור עצמו³². ואולם על אף מעמדו של ראש המועצה במועצת יש"ע, לא נמנע ראש המועצה מלהשתתף בדיוני המליאה בנושא התמיכה במועצה, ואף הביע בהם את עמדתו (כפי שהוצג לעיל).

בתשובתו מיוני 2017 כתב ראש המועצה כי הוא סבור שוועדת התמיכות מקבלת החלטות עצמאיות בהתאם לדין ועצמאות הגזבר והיועץ המשפטי מאפשרת פיקוח על התמיכות ללא קשר אליו. עוד הוסיף ראש המועצה כי בהשתתפותו בדיוני המועצה בנושא מועצת יש"ע לא היה כדי להעלות או להפחית מהחלטות חברי המועצה שכן מועצת יש"ע משרתת את אינטרס התושבים והמועצה ואין על כך חילוקי דעות.

משרד מבקר המדינה שב ומבהיר כי המועצה האזורית ומועצת יש"ע הם שני ארגונים נפרדים. אין חולק כי שני הגופים מחזיקים במקרים רבים באינטרסים דומים. עם זאת, ייתכנו מקרים, כמו בנוגע לכל שני גופים נפרדים המקיימים ביניהם קשרי גומלין הכוללים תמיכה כספית, שהאינטרס של גוף אחד יהיה שונה ואף יסתור את האינטרס של הגוף השני. במקרים כאלה עלול מי שעומד בראש שני הגופים והפועל באותו עניין מטעם שניהם, להימצא במצב של ניגוד עניינים אסור. על כן ראוי כי במצב כזה יגובש הסדר למניעת ניגוד עניינים.

בתשובת המועצה מאוגוסט 2017 נכתב כי לדעתה לא היה ניגוד עניינים בהתנהלות ראש המועצה בכהונתו גם כיו"ר מועצת יש"ע, ולכן אין מקום לקביעת הסדר ניגוד עניינים, אך ללא קשר לדוח מבקר המדינה הודיע

32 ראו גם מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2009), "היבטים אתיים הנוגעים לכהונת אנשי ציבור ברשויות המקומיות", עמ' 3-49.

ראש המועצה בסמוך למועד הגשת התשובה כי הוא מסיים את כהונתו כראש מועצת יש"ע.



על המועצה לבחון מחדש את מבחני התמיכות שקבעה, ולוודא שאין בהם כדי לשמר את התמיכה בגופים ספציפיים ולמנוע תמיכה במוסדות ציבור אחרים. אין די בעטיפת התבחינים האמורים במעטפת נורמטיבית - עליהם לאפשר שקיפות ושוויון הזדמנויות אמיתיים.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי יש חשיבות עליונה לכך שהתקציב ינוהל באופן שקוף. אין להסכין עם מצב שבו רשות מקומית משמשת למעשה כצינור להעברת כספים מתקציב המדינה לעמותה פרטית, בניגוד לכללים החלים על העברת כספי מדינה למוסדות ציבור ובאופן שאינו שקוף באופן מלא לציבור.

בשנים 2012-2016
התקשרה המועצה
האזורית מטה בנימין
עם 1,134 ספקים
ונותני שירותים
בממוצע בכל שנה.
סך התשלומים
לספקים ולנותני
שירותים בשנים אלה
עמד על כ-1.2
מיליארד ש"ח
(בממוצע שנתי של
246 מיליוני ש"ח)

ליקויים במכרזים ובהתקשרויות

לשם אספקת שירותים מוניציפליים לתושביה רשות מקומית מתקשרת עם ספקים ועם נותני שירותים שונים. בשנים 2012-2016 התקשרה המועצה האזורית מטה בנימין עם 1,134 ספקים ונותני שירותים בממוצע בכל שנה. סך התשלומים לספקים ולנותני שירותים בשנים אלה עמד על כ-1.2 מיליארד ש"ח (בממוצע שנתי של 246 מיליוני ש"ח)³³.

המכרז הציבורי נועד להגשים כמה עקרונות יסוד, ואלה הם: שמירה על טוהר המידות ומניעת שחיתות ומשוא פנים; השאת התועלת הכלכלית; והגנה על עקרון השוויון. הפסיקה הכירה בעליונותו של עקרון השוויון על פני עקרון היעילות הכלכלית, וקבעה כי "מבין המטרות שנמנו לעיל זוכה בדרך כלל עיקרון השוויון למעמד בכורה, בשל הגישה שאומצה בפסיקה ולפיה נתפש עיקרון זה כ'נשמת אפו של המכרז הציבורי'. משכך נוהגים בתי המשפט להעדיפו גם במחיר של ויתור על השגת תוצאה כלכלית מיטבית באותם המקרים שבם נוצרת התנגשות בין שתי תכליות אלה"³⁴.

בתקנון המועצות האזוריות הוגדרו למועצה האזורית תפקידים, סמכויות וכללי התנהלות. בסעיף 95(א) לתקנון נקבע, בין השאר, כי המועצה לא תתקשר

33 כל הסכומים הכספיים המצוינים בפרק זה כוללים מע"מ, אלא אם כן צוין במפורש אחרת.

34 ע"מ 3499/08 רון עבודות עפר ייזום ופיתוח מ.א. בע"מ נ' ועדת המכרזים - עיריית עפולה (פורסם במאגר ממוחשב, 18.1.09).

בחווה לביצוע עבודה או למכירה ורכישה של טובין אלא על פי מכרז אשר את ההצעות שהוגשו בעקבות פרסומו בדקה ועדת המכרזים.

מכוח התקנון קבע הממונה על האזור את כללי המועצות האזוריות (מכרזים), שעל פיהם אמורה המועצה לנהל את התקשרויותיה (להלן - כללי המכרזים). בין השאר, כללים אלה קבעו את סכום ההתקשרות הפטור ממכרז (בשנים 2016-2012 עמד הסכום על עד כ-163,800 ש"ח); את הטווח של סכום ההתקשרות אשר על פיו רשאית המועצה לערוך מכרז זוטא³⁵ במקום מכרז פומבי (בשנים 2016-2012 נע הטווח בין כ-163,800 ש"ח לכ-807,300 ש"ח); ואת הסכום המחייב לערוך מכרז פומבי (בשנים 2016-2012 עמד הסכום על למעלה מכ-807,300 ש"ח).

בכללי המכרזים נקבע פטור מהחובה לקיים מכרז פומבי בכמה סוגי התקשרויות, בהן שתי אלה: התקשרויות לביצוע עבודה מדעית, אמנותית או ספרותית; והתקשרויות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמן מיוחדים, כגון עבודות תכנון, פיקוח, מדידה, שמאות וייעוץ.

בשנים 2016-2012 עיקר המכרזים שפרסמה המועצה, הן פומביים והן זוטא, היו מכרזים המכונים "מכרזי הנחה" - מכרזים המפרטים מהם הטובין או העבודות הנדרשים, בצירוף כתבי כמויות ואומדן מחירים. על בסיס אלה, הניגשים למכרז מתבקשים להציע הנחה כוללת או הנחה לפריטים בכתבי הכמויות.

במרבית המקרים נבחרו הזוכים במכרזים אלה על פי אמת המידה של "המחיר הזול ביותר"³⁶, והמועצה לא הביאה בחשבון במכלול שיקוליה קריטריונים של איכות.

היעדר רשימת ספקים וקבלנים

בכלל 8(ב) לכללי המכרזים נקבע כי ועדת המכרזים תנהל רשימה, אשר תהיה פתוחה לעיון הציבור, של ספקים ושל קבלנים הרשאים להשתתף במכרז זוטא (להלן גם - ספר ספקים). עוד נקבע בכלל זה כי הוועדה תקבע את אמות המידה שלפיהן יפנו אל אותם קבלנים וספקים במסגרת מכרז הזוטא, וכי כל ספק או קבלן רשאי לבקש לצרפו לרשימה האמורה, והוועדה תדון בבקשתו.

נמצא כי ועדת המכרזים לא ניהלה רשימה של ספקים ושל קבלנים הרשאים להשתתף במכרז זוטא, וממילא רשימה כזו לא הייתה פתוחה לעיון הציבור כנדרש. ועדת המכרזים גם לא קבעה אמות מידה שלפיהן יפנו לספקים

35 על פי כלל 8 לכללי המכרזים, אם סכום ההתקשרות אינו גבוה מהסכום הקבוע בכלל, המועצה האזורית יכולה לפנות בהליך של "מכרז זוטא" כלומר, לפנות לכמה ספקים או קבלנים הנכללים ברשימה של ספקים שאישרה ועדת המכרזים של המועצה כדי לקבל הצעות מחיר.

36 ראו כלל 22(ה) לכללי המכרזים.

ולקבלנים האמורים. בפועל, המועצה פנתה לספקים שהיו רשומים בכרטיס הספקים של גזברות המועצה (קרי ספקים שהמועצה התקשרה עמם בעבר). כמו כן, בהיעדר אמות מידה, הבחירה לפנות לספק זה או אחר לא נעשתה באופן שנתן הזדמנות שווה לכל המציעים שבכרטיס הגזברות להשתתף במכרזי הזוטא.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה, כי בפניותיה לספקים שלא באמצעות ספר ספקים פעלה המועצה בניגוד לכללי המכרזים.

בתשובתה מיוני 2017 כתבה המועצה כי היא נוהגת לפנות למספר ספקים, המוכרים לה ורשומים בספרי הנהלת החשבונות כספקים בתחום ספציפי, לקבל מהם הצעות מחיר ולבחור בדרך כלל בספק הזול ביותר. עם זאת, ציינה המועצה בתשובתה כי אכן שגתה בכך שלא פרסמה ברבים קריאה לספקים להירשם בספר ספקים בתחומים שונים וכי היא מקבלת את הערת הביקורת ותפנה בקריאה פומבית כאמור.

על המועצה לפעול בהקדם, באמצעות ועדת המכרזים שלה, כדי לגבש רשימת ספקים וקבלנים הרשאים להשתתף במכרז זוטא, ולפתוח אותה לעיון הציבור כדי למלא את עקרון הפומביות והשקיפות. על המועצה לקבוע אמות מידה שעל פיהן תפנה ועדת המכרזים לספקים ולקבלנים באופן שיאפשר שוויון הזדמנויות אמיתי.

היעדר נהלים

בדומה לחוק או לתקנות, הנחיות פנימיות נועדו להדריך את הרשות המוסמכת כיצד לפעול. קביעה של נורמות פעולה מראש היא אמצעי בדוק למנוע שרירות, והרי היא אחת הדרכים לבחון את השאלה אם שלטון החוק הוא המכריע או אם שלטון האדם³⁷.

ועדת המכרזים נוהגת לאשר את התקשרויות המועצה לאחר קיום מכרזים פומביים ומכרזי זוטא. מנתוני המועצה עולה כי בשנים 2013-2015 התקשרה המועצה באמצעות מכרזי זוטא ומכרזים פומביים³⁸ בסכום כולל של 349 מיליוני ש"ח, זאת בעוד סך התשלומים לספקים ולנותני שירותים בשנים אלו עמד על 764 מיליוני ש"ח.

37 ע"א 6926/93 מספנות ישראל נ' חברת החשמל, פ"ד מח(3) 749, 782.

38 בשנים 2013-2015 פרסמה המועצה 167 מכרזים פומביים.



נמצא כי המועצה לא
קבעה נהלים או
הנחיות פנימיות
הנוגעות להתקשרויות
עם ספקים ועם נותני
שירותים. בביקורת
נמצא כי היעדרם של
נוהלי התקשרויות
סדורים ובהירים יצר
מצבים שבהם
המועצה נהגה בחוסר
עקביות - וכפועל יוצא
באופן לא-שוויוני -
כלפי ספקים וכלפי
נותני שירותים

נמצא כי המועצה לא קבעה נהלים או הנחיות פנימיות הנוגעות להתקשרויות עם ספקים ועם נותני שירותים, אף על פי שכבר בשנת 2010 העירה מבקרת המועצה על היעדרם³⁹. בביקורת נמצא כי היעדרם של נוהלי התקשרויות סדורים ובהירים יצר מצבים, שיפורטו להלן, שבהם המועצה נהגה בחוסר עקביות - וכפועל יוצא באופן לא-שוויוני - כלפי ספקים וכלפי נותני שירותים.

נוסף על כך, אף על פי שחיוני לקבוע הנחיות בדבר התנהלות המועצה בכל הנוגע להתקשרויות בפטור ממכרז, לא קבעה המועצה הנחיות כאלה בנושא האמור, ופעלה בחוסר עקביות בנושא.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי נודעת חשיבות רבה לקביעת כללי עבודה מנחים להתקשרויות של המועצה עם ספקים ועם נותני שירותים. עקרון שוויון ההזדמנויות ועקרון היעילות הכלכלית מחייבים להסדיר את התקשרויות המועצה במערכת כללים.

בתשובתה מאוגוסט 2017 כתבה המועצה כי אף שהיא פועלת על פי דיני המכרזים החלים עליה, ולכן אינה נדרשת לקבל עליה נהלים פנימיים בעניין, היא תפעל על פי הערת משרד מבקר המדינה ותקבע נהלים כאמור.

אומדן

בכללי המכרזים (11(א)) נקבע כי לפני תום המועד להגשת ההצעות יפקיד בתיבת המכרזים יו"ר ועדת המכרזים או מי שהוסמך לכך, אומדן מפורט של ההוצאות או ההכנסות הכרוכות בהתקשרות.

נמצא, כי המועצה לא קבעה הנחיות הנוגעות לקביעת אומדן כספי לעלות עבודה או טובין ולבחינתן של הצעות המחיר בוועדת המכרזים כשאלה חורגות מהאומדן שנקבע. בעקבות זאת מחד גיסא המליצה ועדת המכרזים, בלי להציג נימוקים מיוחדים, להתקשר עם מציעים שהצעות המחיר שהגישו היו נמוכות ב-35% ואף ביותר מ-40% מהאומדן, ומאידך גיסא, המליצה לקבל הצעות מחיר שהיו גבוהות מהאומדן, וגם זאת מבלי לנמק.

בתשובת המועצה מיוני 2017 נכתב כי את האומדן הכספי לכל מכרז קובעים הגורמים המקצועיים במועצה, וכי במקרים שבהם מתקבלת הצעה נמוכה באופן חריג מהאומדן ועדת המכרזים מקיימת שימוע. עם זאת, מקרים שבהם מתקבלות הצעות הנמוכות בכ-35%-40% מהאומדן אינם נתפסים כחריגים וועדת המכרזים אינה מקיימת שימוע כיוון שהיא מניחה שהאומדן שלה היה גבוה מדי.



נמצא, כי המועצה לא קבעה הנחיות לבחינתן של הצעות המחיר בוועדת המכרזים כשאלה חורגות מהאומדן שנקבע. בעקבות זאת המליצה ועדת המכרזים, בלי להציג נימוקים מיוחדים, להתקשר עם מציעים שהצעות המחיר שהגישו היו נמוכות ב-35% ואף ביותר מ-40% מהאומדן

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה האזורית מטה בנימין כי קיימת חשיבות רבה בגיבוש אומדן אמין שישקף באופן אמיתי את עלות העבודה הצפויה. לדבר חשיבות רבה הן בשל התכנון התקציבי של המועצה והן בשל הצורך לשקף באופן מדויק את אופייה ואת עלותה הצפויה של העבודה לפני המציעים הפוטנציאליים. מצב שבו המועצה מפרסמת אומדנים אשר הפער בינם ובין העלות האמיתית של העבודה עומד על 35%-40% אינו תקין, ובכל מקרה כזה עליה לבחון לעומק אם אכן מדובר בטעות באומדן, ואם כן, לבדוק מה היו הגורמים שעמדו בבסיס הטעות. בהמשך להערות לעיל בדבר החיוניות בקביעת נהלים ברורים, ראוי כי הללו יכללו גם הוראות שיסדירו את התנהלות המועצה בכל הנוגע לקביעת אומדן ולסטיות ממנו.

דוגמאות נבחרות לליקויים במכרזים והתקשרויות

סך ההתקשרויות בשנים 2012-2016 עמד כאמור, על 1.2 מיליארד ש"ח. בהתנהלות המועצה בתחום ההתקשרויות נמצאו כשלים חמורים: ניהול לקוי של כספי ציבור ורמיסה של עקרונות המינהל התקין.

הימנעות ממכרז זוטא

מכרז זוטא נועד לאפשר לרשות המקומית גמישות תפעולית ותפקודית. כאמור, שלא כמכרז פומבי, בהליך של מכרז זוטא על הרשות המקומית לפנות לכמה ספקים וקבלנים, לפי סכום ההתקשרות, ולהזמין אותם להתמודד במכרז. מלבד זאת, הליכי המכרז ותנאיו זהים להליכים ולתנאים של מכרז פומבי.

בשנת 2014 ביקשה המועצה להעתיק מבנים יבילים מיישוב אחד למשנהו, אומדן הסכום לביצוע העבודה עמד על כ-289,000 ש"ח, ולכן על פי כללי המכרזים הייתה המועצה מחויבת לקיים הליך של מכרז זוטא. הליך זה כולל, בין השאר, פנייה לספקים הכלולים בספר הספקים, דיון בוועדת המכרזים וקבלת המלצה מהוועדה על אחד המציעים. אולם המועצה לא פעלה כנדרש, אלא בחרה לפנות באמצעות אגף התפעול לכמה קבלנים כדי לקבל הצעות מחיר.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את פעולתה של המועצה, פעולה המנוגדת לכללי המכרזים. פעולה כזאת פוגעת כאמור בעקרונות דיני המכרזים, ובראשם בעקרון שוויון הזדמנויות לכלל המציעים הפוטנציאליים.

בתשובתה מיוני 2017 כתבה המועצה כי החל משנת 2015 כל הפרויקטים של העתקה או של רכישת מבנים יבילים נעשים באמצעות מכרזים בהתאם לנהלים. בתשובתה מאוגוסט 2017 הוסיפה המועצה כי מכרז זוטא אמנם לא התקיים במקרה הזה עקב טעות בתום לב, אך בפועל התקבלו כמה הצעות מחיר, וההצעה הזולה ביותר היא שהתקבלה, ומכאן שבפועל התקיים הליך תחרותי שוויוני.

פרסום מכרזי זוטא להקמת מבנה יביל

כלל 5 לכללי המכרזים קובע כי "עמדה מועצה אזורית להתקשר בזמן אחד במספר חוזים להזמנת אותם טובין, או לביצוע עבודות המהוות למעשה עבודה שלמה אחת, יראו את כל אותם חוזים כאילו היו - לעניין כללים אלה - חוזה אחד".

נמצא כי המועצה ערכה שני מכרזי זוטא לשתי עבודות דומות בערך כספי דומה - בניית שני מבנים יבילים באחד מיישובי המועצה בשטח של 100 מ"ר כל אחד. בכל אחד מהמכרזים קיבלה המועצה שתי הצעות מחיר. בדיון שקיימה ועדת המכרזים במאי 2015 בשני מכרזי הזוטא המליצה הוועדה לקבל בשני המכרזים את הצעותיו של אותו קבלן, שהגיש את ההצעות הזולות ביותר. סכום שתי ההתקשרויות עמד בסך הכול על 606,000 ש"ח.

ביוני 2015, שלושה שבועות לאחר אותה המלצה של ועדת המכרזים, תיעד בכתב מנהל אגף התפעול את השתלשלות האירועים. בין השאר כתב כי "לאור העובדה שבשני המבנים זכה קבלן אחד, נוהל משא ומתן וסוכם שבמקום לבנות שני מבנים יבילים רגילים, בני שתי כיתות כל אחד, יבנה מבנה אחד דו-קומתי בן ארבע כיתות, במתכונת חדשה שטרם נוסתה במועצה, במכולות".

למעלה מחדש לאחר תיאור השתלשלות העניינים האמורה, חתמה המועצה עם הקבלן על שני הסכמים נפרדים לבניית שני מבנים נפרדים כביכול. זאת אף על פי שמדובר במבנה דו-קומתי אחד, ולמעשה מדובר בפרויקט אחד ויחיד.

עם תום העבודה הגיש הקבלן בקשה לתוספת תשלום בגין עבודות נוספות בטענה שהן בוצעו ולא הובאו בחשבון מראש, משום שמדובר בצורת בנייה ניסיונית. ביולי 2015, פחות מחודשיים לאחר שוועדת המכרזים אישרה את שתי ההתקשרויות הנפרדות, שילמה המועצה לקבלן עבור העבודה, 839,000 ש"ח - סכום שאמור היה לחייב את המועצה לפרסם מכרז פומבי.


משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי יש טעם לפגם בהחלטותיה לצאת לשני מכרזי זוטא דומים, לאחד את העבודות לאחר מעשה, ולמרות זאת לחתום על שני חוזים נפרדים.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי יש טעם לפגם בהחלטותיה לצאת לשני מכרזי זוטא דומים, לאחד את העבודות לאחר מעשה, ולמרות זאת לחתום על שני חוזים נפרדים. החלטות אלו, וכן ההחלטה להגדיל את סכום ההתקשרות בדיעבד, עלולות לעורר חשש שההתקשרות פוצלה מראש לשניים כדי להימנע מלפרסם מכרז פומבי.

בתשובתה של המועצה מיוני 2017 נכתב כי ההערה בדבר האיסור לפצל שני מכרזים מקובלת אולם לא היה בכך פיצול פיקטיבי אלא צורך ניהולי. לאחר פרסום המכרזים האמורים הוחלט כי יש צורך לשנות את התכנון המקורי ולאור העובדה שקבלן אחד זכה בשני המכרזים ולא היה למועצה זמן לצאת במכרז חדש הוחלט במשותף איתו להקים מבנה דו-קומתי. בתשובה נכתב עוד כי בדיעבד אכן העלות הייתה גבוהה מהמתוכנן, אך זאת בשל העובדה שמדובר בפרויקט ראשוני.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה, כי בשינוי תנאי המכרז זמן קצר בלבד לאחר אישור ההתקשרות היא פגעה בעקרונות השוויון והתחרות החופשית בין המתמודדים במכרז. עוד פגעה המועצה בעניינם של מציעים בכוח שהחליטו לא להתמודד במכרז⁴⁰, אשר נשללה מהם ההזדמנות לתמחר את הצעותיהם בהתאם לתנאי ההתקשרות שנקבעו בהמשך והיו שונים מהתנאים שפורטו במסמכי המכרז⁴¹. יתר על כן, העובדה שגם לאחר ההחלטה להקים מבנה אחד, בכל זאת חתמה המועצה עם הקבלן על שני הסכמים נפרדים, מחזקת את סימני השאלה בכל הנוגע להתנהלות המועצה בסוגיה.

הגדלת היקפי התקשרות

הגדלה של היקף השירותים שהזוכה במכרז נדרש לספק על פי החוזה המקורי, ובעקבות זאת הגדלת התמורה שתשולם לו אגב כך - משמען שינוי של תנאי ההתקשרות. לכן הגבילה החקיקה את האפשרות לעשות כן.

בסעיף 3 לכללי המועצות האזוריות (מכרזים) נקבע בין השאר כך: "מועצה אזורית רשאית להתקשר בחוזה ללא מכרז אם החוזה הוא מסוג חוזים אלה [...] (6) חוזה הבא להגדיל את הוצאות המועצה האזורית, בפרט מפרטי חוזה קיים, ובלבד ששיעור הגדלת ההוצאות לא יעלה על 50% מההוצאות לגבי אותו פרט על פי החוזה הקיים. (7) חוזה הבא להגדיל את הוצאות המועצה האזורית על ידי

40 ע' דקל, "שינוי תנאיה של התקשרות שנכרתה בעקבות מכרז", **משפט ועסקים**, ה' (2006), עמ' 291.

41 ראו גם ע"ע 6116/10 **אסום נ' מועצה אזורית שדות נגב** (פורסם במאגר ממוחשב, 28.8.11).



הסכום ששילמה
המועצה האזורית
למציע עבור עבודתו זו
עמד על כ-18 מיליוני
ש"ח על פי נתוני
מחלקת הרכש של
המועצה - 40% יותר
מהסכום המקורי
שסוכם עמו
בהתקשרות

הוספת פרטים לחוזה קיים ובלבד ששיעור הגדלת ההוצאות בשל הוספה זו לא יעלה על 25% מכלל הוצאות המועצה האזורית על פי החוזה הקיים או על 50% אם המועצה קבעה שעריכת המכרז לא תביא תועלת".

נמצא כי המועצה לא פעלה באופן עקבי בסוגיית ההגדלות של היקפי השירותים שהזוכים במכרז נדרשים לספק, וכי רק חלק מההגדלות המבוצעות נדונות ומאושרות בוועדת המכרזים. הכול - כמתואר להלן:

1. בשנת 2013 פרסמה המועצה האזורית מכרז לקבלת הצעות לעבודות פיתוח ובניית בית ספר באחד מיישובי המועצה. המועצה העריכה את עלות העבודה בכ-14 מיליוני ש"ח וביקשה הצעות מחיר שלא יעלו על 5% מהערכת המועצה ולא יפחתו מ-25% מאותה הערכה. חמש הצעות הוגשו למכרז ובפברואר 2014 התקשרה המועצה, לאחר המלצת ועדת המכרזים, עם המציע הזול ביותר, שהעניק הנחה של 9% מהערכת המועצה. הסכום בהתקשרות עמו עמד על 12.8 מיליוני ש"ח.

נמצא כי הסכום ששילמה המועצה האזורית למציע עבור עבודתו זו עמד על כ-18 מיליוני ש"ח על פי נתוני מחלקת הרכש של המועצה - 40% יותר מהסכום המקורי שסוכם עמו בהתקשרות. על אף שיעור ההגדלה הגבוה וגודל הסכום המדובר, לא נמצא כי ההגדלה אושרה בוועדת המכרזים של המועצה.

עם זאת, נמצא כי בדצמבר 2015 כתב גזבר המועצה דאז למנהל אגף התפעול, בעקבות הגשת החשבון הסופי של הקבלן על סך של כ-18 מיליוני ש"ח, והתריע כי "כנראה שבעקבות לחצים [...] מוסכמים דברים בעל פה עם הקבלן והמפקח אשר מביאים בסופו של דבר לחריגות מהותיות בחשבונות שאין בסמכותנו לאשר ולשלם לפי האמור בנהלים לעיל [כללי המכרזים]. מנגד, הקבלן ביצע את העבודה בפועל, ועלינו כמועצה חלה מחויבות לשלם לו על עבודתו מכיוון שהייתה התחייבות מערכתית על ידי גורמים מהמועצה [...] אנו מבקשים כי דבר זה לא ישנה בעתיד".

בתשובת הקבלן ממאי 2017 נכתב כי בעת ביצוע העבודה התברר כי כתבי הכמויות שצורפו למכרז לא תאמו את צורכי המועצה ואת היקפי הבנייה שנדרשו בפועל, וללא התוספות שנדרש הקבלן לבצע בפועל אי אפשר היה לסיים את העבודות ולמסור את המבנה לשימוש התלמידים, וכי המועצה ביקשה ממנו לבצע עבודות נוספות מעבר לנדרש במכרז. הוא הוסיף כי ביוני 2015 (חצי שנה לפני משלוח התרעתו של הגזבר) התקיימה

פגישה בין נציגי המועצה, ובהם הגזבר דאז, ובין נציגיו, ובה סוכמו בין הצדדים כל המרכיבים החריגים בעבודה שהתבקש הקבלן לבצע.

ככלל יש לתת פרשנות מצמצמת לסמכות המוענקת לרשות ציבורית להגדיל ללא מכרז התקשרות קיימת. זאת שכן, כאמור, הדבר עלול לאפשר ניצול של הליכי המכרז לרעה, לדוגמה בדרך של הסכמה מראש כי המציע יגיש הצעה זולה לרשות, ולאחר שיזכה במכרז ישונו תנאי החוזה באופן שייטיב עמו.

כפי שעולה מסעיפים 3(6) ו-7(7) לכללי המועצות האזוריות (מכרזים), אם מחליטה המועצה שברצונה להגדיל את היקפה של התקשרות קיימת, יש להתקשר מחדש בחוזה לפני ביצוע העבודה - ורק אם ההגדלה עונה על הדרישות הקבועות בסעיפים אלו, ניתן לקבל פטור ממכרז.

בתשובת המועצה מיוני 2017 נכתב כי דרישות הקבלן לתוספות תשלום נבעו מכמה סיבות, וכי לאחר דיונים רבים ומתוך רצון למנוע הליכים משפטיים דרישותיו הכספיות נענו באופן חלקי. בתשובתה מאוגוסט 2017 הוסיפה המועצה שבנסיבות שנוצרו, שבהן היא נאלצה להגדיל את הכמויות ואת היקף העבודות, לא היה מנוס מלהגדיל את היקף ההתקשרות עם הקבלן, כיוון שהוצאתו מהשטח באמצע העבודה ופרסום מכרז חדש לא היו ישימים.

עוד השיבה המועצה כי אין חובה לקבל אישור של ועדת מכרזים להגדלת חוזים, וכפי שאפשר ללמוד מעיון בכללי המכרזים, הגדלת חוזה עד היקף מסוים נהנית מפטור ממכרז ואינה צריכה לקבל אישור מועדת המכרזים. בהתאם לכך, על פי התשובה, בנוסח החוזים בין המועצה ובין קבלנים מופיע סעיף לפיו "לא תבוצע כל עבודה מעבר לסכום דנן עד לקבלת אישור בכתב חתום ע"י ראש המועצה והגזבר".



סכום התשלום
בהתקשרות המועצה
עם קבלן לצורך
העתקת המבנים גדל
תוך חודשים מספר
ב-70% לעומת הסכום
המקורי שהציע
הקבלן ואשר הוביל
לבחירתו במכרז

העובדה שהגדלתה של התקשרות קיימת עשויה בנסיבות הקבועות בסעיפים 3(6) ו-3(7) (המצוטטים לעיל) להיות פטורה ממכרז, משמעה היא שאם ההגדלה אינה עומדת בתנאים המאפשרים פטור ממכרז, אזי צריך לקיים מכרז חדש. כדי לקבוע אם ההגדלה עומדת בתנאים המאפשרים פטור ממכרז אם לאו, ראוי להביא את עניין ההתקשרות החדשה לפני ועדת המכרזים של המועצה, האמונה על הנושא, כדי שתבחן אם ההתקשרות אכן עומדת בתנאים המאפשרים פטור ממכרז. זאת ועוד, לפי הכללים מועצת המועצה האזורית עצמה מוסמכת להחליט בנושאים מסוימים, לרבות בקביעה שאין תועלת במכרז לפי סעיף 3(7) לכללים. לעומת זאת, אין הוראה בכללים שלפיה גזבר המועצה או ראש המועצה מוסמכים לאשר בעצמם הגדלות של התקשרויות בהיקפים כאלו.

2. נמצא כי במאי 2014 ביקשה המועצה לקבל הצעות מחיר להעתקת חמישה מבנים יבילים ומבנה שירותים אחד מיישוב אחד לאחר. המועצה בחרה בהצעת המחיר הנמוכה ביותר, שעמדה על 289,000 ש"ח. עם זאת, בפועל, באוקטובר 2014 אישר גזבר המועצה דאז להגדיל את סכום התשלום באותה התקשרות ב-204,000 ש"ח נוספים, ל-493,000 ש"ח, קרי הגדלה של 70% מהסכום המקורי, בשל צרכים שהתעוררו במהלך העבודה. הגדלה זו בפטור ממכרז לא הובאה לאישורה של ועדת המכרזים.

יוצא אפוא כי סכום התשלום בהתקשרות המועצה עם קבלן לצורך העתקת המבנים גדל תוך חודשים מספר ב-70% לעומת הסכום המקורי שהציע הקבלן ואשר הוביל לבחירתו במכרז.

בתשובת המועצה מיוני 2017 נכתב כי המועצה מקבלת את הערת הביקורת והחל משנת 2015 היא מקפידה ביתר שאת להגדיל התקשרויות באישור מנהל הרכש של המועצה, גזברה, מנכ"לה ובמקרים מסוימים גם ראש המועצה. בתשובתה מאוגוסט 2017 הוסיפה המועצה כי ההגדלה החריגה בוצעה בשל עבודות דחופות שנדרשו לשם פתיחת שנת הלימודים.

משרד מבקר המדינה שב ומדגיש כי בעלי התפקידים במועצה אינם מוסמכים להגדיל את סכומי התקשרויותיה; לא כל שכן כאשר מדובר על הגדלות בהיקף העולה על המותר בכללים, שאז אף לוועדת המכרזים אין כל סמכות לאשרן.

על עובדי המועצה ועל בעלי התפקידים בה מוטלת חובת זהירות. על פי חובה זו עליהם לקבל החלטה על הוצאה או על עניין כספי רק לאחר שבחנו היטב את מקורות המימון ואת מידת הביטחונות למימושם, ורק לאחר שניהלו משא ומתן מוקפד שבו התקיימה כוונה לקבל את המיטב עבור המועצה.

ליקויים חמורים במכרז הסעות בכלי רכב שאינם ממוגנים

החברה לפיתוח מטה בנימין בע"מ (להלן - החברה לפיתוח או החברה) היא חברה פרטית מעין עירונית⁴². המועצה האזורית מטה בנימין מחזיקה ב-3.23% מזכויות ההצבעה בחברה (שאר הזכויות מתחלקות בין האגודות השיתופיות של יישובים שונים, שמרביתם בתחומי המועצה) ויש לה הזכות למנות את יו"ר הדירקטוריון של החברה ואת יו"ר האסיפה הכללית של החברה. על פי תקנון ההתאגדות של החברה, למנהלים האמורים ישנו כוח הצבעה כפול. ראש המועצה מר אבי רואה מכהן גם כיו"ר הדירקטוריון של החברה לפיתוח, והוא אחד מארבעת מורשי החתימה המחייבים את החברה מבחינה כספית. פרט לכך, ראש המועצה נוהג לאשר בשם המועצה התקשרויות מטעמה עם החברה שבראשה הוא עומד.

בשנים 2012-2016 שילמה המועצה האזורית מטה בנימין לחברה לפיתוח כ-485 מיליוני ש"ח עבור שירותי הסעות ועבודות בנייה ושיפוצים. בשנים אלה היה סכום זה 40% מכלל התקשרויותיה עם ספקים. יודגש כי מדובר בשיעור התקשרות גדול מאוד עם ספק אחד בשם לב לעובדה כי המועצה התקשרה מדי שנה בשנה עם 1,134 ספקים בממוצע.

החברה לפיתוח מספקת למועצה האזורית שירותי הסעה לתלמידים ולמורים מאז שנות ה-80 של המאה הקודמת. משרד החינוך משתתף במימון הסעות תלמידים למוסדות לימוד ומהם וכן מפקח עליהן כדי לסייע ביישום חוק לימוד חובה, התש"ט-1949, לתלמידים שבאזור מגוריהם אין בית ספר או שבית הספר נמצא במרחק ניכר מביתם. בחוזר מנכ"לית משרד החינוך בעניין הסעות תלמידים מספטמבר 2013 (להלן - החוזר או חוזר ההסעות) נקבע כי חובת ארגון ההסעות וביצוען חלה על הרשות המקומית שהתלמידים מתגוררים בתחומה, ועל כן קבע משרד החינוך כללים והנחיות להסעות תלמידים למוסדות החינוך ומהם.

על פי נספח ג' לחוזר, כלי הרכב המשמשים את המועצה האזורית מטה בנימין להסעת תלמידים ומורים למוסדות חינוך יכולים להיות ממוגני ירי או רגילים.

את ההסעות בכלי הרכב הממוגנים מפעילה החברה לפיתוח עבור המועצה באמצעות כלי רכב אשר רכשה החברה והמדינה מימנה את מיגונם. משרד החינוך מממן את ההסעות בכלי רכב אלה במסלולים שאישר ועל פי תעריפים שקבע להם. בשנים 2013-2016 שילמה המועצה האזורית לחברה לפיתוח 49 מיליוני ש"ח עבור הסעות בכלי רכב ממוגנים.

כאמור, נוסף על קווי הסעות אלה ברכבים ממוגני ירי, פועלים קווי הסעות נוספים שאינם מחייבים נסיעה בכלי רכב ממוגני ירי.

כדי לקיים הסעות בקווי נסיעה שאינם מצריכים כלי רכב ממוגני ירי, אמורה המועצה האזורית לערוך מכרז, בדומה לרשויות מקומיות אחרות במדינה. בסעיף 2.11 לחוזר נקבע כי "המכרזים לביצוע הסעות והחוזים עם המסיעים המבצעים את ההסעות יהיו אך ורק על פי נוסח שהוסכם בין משרד החינוך, מרכז השלטון המקומי וארגון המועצות האזוריות ומופץ בין כל הרשויות המקומיות בארץ".

שינוי תנאי המכרז ללא אישור וחשש למשוא פנים

מדי שנה בשנה משרד החינוך מפרסם נוסח מוצע למכרז להסעת תלמידים ברשויות המקומיות. מהנוסח שפרסם משרד החינוך ביוני 2016 עולה כי על מגישי ההצעות להתייחס למסלולי הסעה ספציפיים (אך לא בהכרח לכולם) וכי על הרשות המקומית לקבוע זוכה נפרד לכל אחד מהמסלולים השונים שפורסמו במסגרת המכרז. במכתב נלווה שנשלח לכל הרשויות המקומיות בארץ באותו מועד, כתב מנהל אגף א' להסעות והצטיידות במשרד החינוך כי נוסח המכרז והחווה המוצע הם תנאי לכך שהמשרד ישתתף בהוצאות של מערך ההסעות. עוד לדבריו, רק במקרים מיוחדים, שבהם הרשות המקומית מוצאת לנכון להוסיף תנאים או לבצע שינויים באחד מתנאי המכרז או ההסכם, היא תוכל לעשות כן באישור מראש של מנהל אגף הסעות והצטיידות ושל הלשכה המשפטית של משרד החינוך.

עוד הובהר במכתב האמור כי אם הרשות המקומית תפרסם מכרז לא תקין, משרד החינוך שומר לעצמו את הזכות להודיע לרשות כי לא ישתתף בהוצאות של מערך ההסעות וכי הוא שומר על הזכות להשיב אליו כספים ככל שאלו הועברו לרשות.

ביולי 2016 פרסמה המועצה האזורית מכרז להסעות לתלמידים ולמורים במועצה ברכבים שאינם ממוגני ירי. המכרז פורסם בנוסח שפרסם משרד החינוך, וצורפה לו רשימה של מסלולי ההסעות לגביהם ביקשה המועצה הצעות מחיר. במסמך בחתימת ראש המועצה שנלווה למכרז נכתב כי רכישת טופסי המכרז תתאפשר רק למציעים אשר השתתפו במפגש מציעים.

באותו חודש התקיים מפגש מציעים, ובו נכחו נציגים מ-15 חברות. במפגש הסביר נציג המועצה למשתתפים את המאפיינים המיוחדים של העבודה עם



משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי הודעה זו של נציג המועצה העמידה למעשה תנאי חדש, אשר הגביל, או אף איין למעשה, את הסיכויים של חברות הסעה אחרות, ובעיקר חברות הסעה קטנות יותר וותיקות פחות, לתת הצעה הכוללת את מספר הקווים הרב יותר במחיר הזול ביותר ולזכות במכרז

המועצה, ובין השאר הודיע כי "ועדת המכרזים שומרת לעצמה את הזכות לראות כהצעה הזולה ביותר את ההצעה הכוללת את מספר הקווים הרב יותר במחיר הזול ביותר [...] ובתנאי כי בקווים בהם ההצעה הזוכה אינה הזולה ביותר תשווה ההצעה הזוכה להצעה הזולה ביותר שניתנה ביחס לקווים אלו". בכך התיימרה המועצה לאפשר למציע לשפר את הצעתו כדי לזכות בכל מסלולי ההסעות - אפשרות שאינה קיימת לפי המכרז שפרסמה המועצה עצמה.

נמצא כי המועצה כלל לא פנתה למשרד החינוך כדי לקבל את אישורו להציב תנאי זה.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי הודעה זו של נציג המועצה העמידה למעשה תנאי חדש, אשר העניק יתרון מכריע לחברה לפיתוח, שמעניקה שירותים בכל קווי הסעות תלמידים ומורים במועצה מאז שנות ה-80 של המאה הקודמת, שעמדו בשנת 2016 על 158 קווים. תנאי זה הגביל, או אף איין למעשה, את הסיכויים של חברות הסעה אחרות, ובעיקר חברות הסעה קטנות יותר וותיקות פחות, לתת הצעה הכוללת את מספר הקווים הרב יותר במחיר הזול ביותר ולזכות במכרז. תנאי זה חוטא למטרותיהם של דיני המכרזים, המבקשים כאמור להעניק שוויון הזדמנויות לכל המציעים.

העובדה שהתיקון לא נעשה בדרך המלך, באמצעות פנייה לקבלת אישור מהגורם הרלוונטי במשרד החינוך ותיקון המכרז עצמו, אלא תוך כדי הוספת תנאי בעל פה במפגש מציעים, מעלה את החשש כי המועצה ביקשה להצניע את הוספת התנאי ולהסתירו באופן מכוון ממשרד החינוך.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי הוספת תנאי על אלו שנקבעו בנוסח של מכרז משרד החינוך מנעה תחרות הוגנת ואף צמצמה מאוד את התחרות בכלל, שכן לאחר הסיור שבו הוסף התנאי, רק ארבע מתוך 15 החברות שהשתתפו בסיור הגישו לבסוף הצעות מחיר כלשהן במסגרת המכרז. אילו אפשרה המועצה תחרות רחבה, כפי שנדרש לעשות לפי הוראות משרד החינוך, הדבר יכול היה לאפשר לחברות הסעה נוספות להפעיל קווי הסעות במועצה וליהנות גם הן מ"העושר הציבורי" ואף להגביר את הסיכויים להפחתת הסכום הכולל שישלמו המועצה ומשלמי המסים, הודות להגדלת מספר החברות המגישות הצעות מחיר.

בסוף יולי 2016 התכנסה ועדת המכרזים של המועצה האזורית בנוכחות היועץ המשפטי של המועצה (המשמש גם כיועץ המשפטי של החברה לפיתוח - בעניין זה יורחב בהמשך). הוועדה מצאה כי הוגשו ארבע הצעות בלבד למכרז, והחליטה להעביר אותן לבדיקה. מהבדיקה עלה כדלקמן: (א) הצעת חברה א' נפסלה; (ב) חברה ב' הגישה הצעה זולה ב-13 קווים והצעה שווה לזו של מציע אחר בשלושה קווים; (ג) חברה ג' הגישה הצעה זולה יותר מאלה שהגישו יתר



עולה חשש ממשי כי
התנהלות המועצה,
קרי העובדה
שהבטיחה כי חברה
שהיא מבעליה תספק
לה שירותים משך
למעלה מ-30 שנים,
נגועה במשוא פנים
ופוגעת בעקרון שוויון
ההזדמנויות, העומד
בלב לבם של דיני
המכרזים

החברות בקו אחד והצעה שווה לזו של מציע אחר בשמונה קווים; (ד) החברה לפיתוח הגישה הצעה זולה מזו של יתר החברות ב-133 קווים והצעה שווה לאלה של מציע אחר ב-11 קווים.

בתום בדיקת ההצעות המליצה ועדת המכרזים על החברה לפיתוח כחברה הזוכה במכרז. למחרת פנתה המועצה אל החברה לפיתוח בבקשה להודיע לה אם בכוונתה להשוות את הצעותיה בקווים שבהם לא הגישה את המחיר הזול ביותר להצעות הזולות ביותר שהתקבלו עבורם. עוד באותו יום השיבה החברה לפיתוח כי היא מוכנה להשוות את הצעותיה להצעות הזולות ביותר שהתקבלו. בעקבות זאת החליט ראש המועצה, המכהן כאמור גם כיו"ר החברה לפיתוח, כי היא החברה הזוכה בכל קווי ההסעה.

מכוח הזכייה במכרז זה, בשנת הלימודים תשע"ז שילמה המועצה האזורית, במימון משרד החינוך, כ-27 מיליוני ש"ח לחברה. על פי תנאי המכרז אפשר להאריך את ההתקשרות בשנתיים נוספות.

נמצא כי התנהלות המועצה האזורית בשנת 2013, עת פרסמה את המכרז הקודם להסעות תלמידים ומורים בכלי רכב שאינם ממוגני ירי, הייתה דומה מאוד להתנהלותה בשנת 2016. גם מכרז זה פורסם על פי נוסח משרד החינוך, וגם לו, הוסיפו במפגש המציעים את ההוראה בדבר זכותה של המועצה "לראות כהצעה הזולה ביותר את ההצעה הכוללת את מספר הקווים הרב ביותר במחיר הזולה ביותר [...] ובתנאי כי בקווים בהם ההצעה הזוכה אינה הזולה ביותר, תשווה ההצעה הזוכה להצעה הזולה ביותר שניתנה ביחס לקווים אלו".

במפגש המציעים בשנת 2013, שהשתתפות בו הייתה חובה ושימשה תנאי לרכישה של טופסי המכרז, נכחו נציגי 11 חברות. ואולם רק שלוש חברות - חברה א', חברה ג' והחברה לפיתוח - הגישו הצעות למכרז.

גם בשנת 2013 מצאה ועדת המכרזים כי הצעת המחיר של החברה לפיתוח כללה את מספר הקווים הרב ביותר במחיר הזול ביותר ולכן המליצה ליו"ר המועצה לבחור בחברה לפיתוח כחברה הזוכה במכרז. יו"ר המועצה קיבל את המלצת הוועדה, והחברה לפיתוח הוכרזה כזוכה במכרז.

מכוח הזכייה במכרז זה בשנות הלימודים תשע"ד, תשע"ה ותשע"ו שילמה המועצה האזורית, במימון משרד החינוך, כ-76 מיליוני ש"ח בסך הכול.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את התנהלות המועצה האזורית מטה בנימין בכל הנוגע למכרזים להסעות תלמידים ומורים ברכבים שאינם ממוגני ירי בשנים 2013 ו-2016. עולה חשש ממשי כי התנהלות המועצה, קרי העובדה שהבטיחה כי חברה שהיא מבעליה תספק לה שירותים משך למעלה מ-30 שנים, נגועה במשוא פנים ופוגעת בעקרון שוויון ההזדמנויות, העומד בלב לבם של דיני המכרזים.

בתשובת המועצה מיוני 2017 נכתב כי ייתכן כי בשל מיקום משרדיה של החברה לפיתוח, וכן בשל היכרותה עם המועצה ועם עבודתה, החברה אכן יכולה להציע הצעות זולות יותר מאשר ספקים אחרים. ואולם עובדה זו לבדה, על פי תשובת המועצה, אין בה משום פגיעה בדיני המכרזים או ניהול לקוי של כספי ציבור, אלא בדיוק ההפך מכך, שהרי ככל שההצעה שתתקבל במכרז תהיה זולה יותר כך תופק תועלת רבה יותר לתושבים. על פי תשובת המועצה, התנאי שהוסף הוא מנגנון מקובל בדיני המכרזים, אשר איפשר את הזלת עלות הקווים ובשל הזולה זו סברה המועצה בשעתו שלו פנתה למשרד החינוך טרם הוספת התנאי, משרד החינוך היה מאשר אותו.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי הוספת התנאי לא הזילה את עלות שירותי ההסעות שמקבלת המועצה, באשר החברה לפיתוח השוותה את הצעתה להצעות זולות שנתנו מציעים אחרים; דהיינו אפילו הכריזה המועצה על המציעים האחרים כזוכים באותם קווים, המועצה הייתה משלמת בדיוק את אותו סכום. אדרבה, כפי שצוין לעיל, הוספת התנאי עלולה דווקא להעלות את המחיר הכולל ששילמה המועצה; שכן, אילולא הוסיפה המועצה במפגש המציעים את התנאי שהיטיב עם החברה לפיתוח, ייתכן שהיו מתקבלות הצעות מיותר מארבע חברות - והדבר היה מגביר את הסיכוי שלפחות חלק מההצעות היו זולות מאלה שקיבלה בפועל המועצה. משרד מבקר המדינה שב ומדגיש כי עקרון מתן שוויון הזדמנויות הוא עקרון-על במשפט הישראלי. לכן אין די בכך שיייתכן שהמועצה יעלה את ניהול מערך ההסעות - באשר בהוספת התנאי האמור פגעה בזכותם של מציעים אחרים, אשר נתנו את ההצעה הזולה ביותר בקווים מסוימים, לתת לה שירותים.

עוד טענה המועצה בתשובתה כי היא נדרשת להסיע אלפי תלמידים ועובדי הוראה בקווי הסעה רבים, שחלקם אינו אטרקטיבי למסיעים בשל עיכובים במחסום. על פי התשובה, המועצה שינתה את תנאי המכרז שהכתיב משרד החינוך כדי לייעל את מערך ההסעות הענק שבאחריותה ולעודד חברות לקבל על עצמן את ביצוע כלל ההסעות. עוד הוסיפה המועצה כי פיצול קווי הסעות בין מסיעים שונים אינו סביר ואינו בר ביצוע, מכיוון שבמהלך השנה יש שינויים בשעות ההסעות ובמספר הנוסעים, וחברות קטנות עם מספר רכבים מצומצם אינן יכולות להתמודד עם שינויים אלו. כך השיגה המועצה לדידה גם יעילות וגם חיסכון כספי.

עוד על פי תשובת המועצה, אין סתירה לטעמה בין תנאי המכרז לתנאי שהוסף במפגש המציעים, אך גם אם קיימת סתירה הרי שבהתאם לדיני המכרזים מותר למפרסם המכרז לבצע שינויים במכרז עד סמוך למועד הגשת ההצעות, וכך גם נכתב בתנאי המכרז. עוד הוסיפה המועצה שלא היה בתנאי האמור כדי למנוע

מהמציעים את האפשרות להיבחר כקבלן הזוכה בכל הקווים וכי התנאים היו שקופים וללא משוא פנים.

בתשובת ראש המועצה מיוני 2017 נכתב כי המועצה נדרשת להסדרי הסעות מורכבים בשל פיזור האוכלוסייה, תוואי הדרך ובעיות ביטחון, וביצוע בעייתי של הסדרי הסעת התלמידים בתחומה עלול לעלות בחיי אדם.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה האזורית כי יש חברות הסעה רבות, וכי על אף היעילות שבעבודת המועצה מול החברה לפיתוח בלבד, יש חשיבות ציבורית רבה לכך שהמועצה תפתח את תחום הסעות התלמידים למסיעים נוספים. מתן הזדמנות שווה לחברות הסעה נוספות המעוניינות להציע את שירותיהן למועצה וקיום תחרות הוגנת בין חברות ההסעה צריכים להיות עקרונות יסוד בעבודתה של המועצה, מאחר שהיא גוף הנסמך על כספי ציבור. קביעת התנאי האמור במפגש המציעים לא העניקה סיכוי ממשי לחברות הסעה נוספות להשתתף בתחרות.

לא זו אף זו, עצם העלאת התנאי מבלי לחשוף אותו לפני הגורם המממן בפועל את ההסעות - משרד החינוך - יש בו טעם לפגם, בייחוד נוכח הודעתו של משרד החינוך שאין בכוונתו לממן הסעות שההתקשרות בגינן לא בוצעה בהתאם להוראותיו. ודוק, אם לדעת המועצה קיימות נסיבות אובייקטיביות מיוחדות אזי עליה להעלות את הנושא בצורה גלויה לפני מקבלי ההחלטות במשרד החינוך, ולא לעשות דין לעצמה על ידי הוספת תנאי בעל פה, כפי שנעשה. לאור כל האמור על המועצה לפרסם מכרז חדש מכאן ואילך, ולא לקבוע תנאים שלא אושרו מראש במשרד החינוך, לרבות תנאי המונע מחברות שאינן החברה לפיתוח ליכות בו.

בתשובת משרד החינוך ממאי 2017 נכתב כי הוא נוהג לגבש מדי שנה בשנה טיוטת מכרז להסעות תלמידים בשיתוף מרכז השלטון המקומי ומרכז המועצות האזוריות, וכן כי בגוף הטיוטה המופצת בכל שנה לרשויות המקומיות משרד החינוך מדגיש כי כל שינוי או הרחבה של המכרז מחייב לקבל אישור מאגף ההסעות במשרד החינוך, אך הוא אינו מבצע בקרה אחר יישום המכרז כפי שהופץ לרשויות המקומיות ולא בודק אם מבוצעים בו שינויים. במקרה זה, על פי תשובת משרד החינוך, המועצה האזורית מטה בנימין לא פנתה לקבלת אישור לפעול כפי שפעלה.

בתשובתה מיוני 2017 כתבה המועצה כי לאור העובדה שהצעתה של החברה לפיתוח הייתה הזולה ביותר ב-144 קווי הסעה ושתי החברות האחרות היו זולות רק ב-14 קווי הסעה, אין למועצה עילה לפרסם מכרז חדש לגבי כל הקווים, ואם משרד החינוך לא ייתן את אישורו לתנאי שהוסיפה תשקול המועצה לפרסם מכרז לביצוע הסעות באותם 14 קווים בלבד.

בתשובתה מאוגוסט 2017 חזרה בה המועצה מתשובתה הקודמת וטענתה כי כיוון שלא נפל בהתנהלותה כל פגם המצריך עריכת מכרז חדש, וכי עריכת מכרז חדש ערב פתיחת שנת הלימודים תגרור אותה להפרת חוזים ולחשיפה משפטית שלא לצורך, אין בכוונתה לשקול פרסום מכרז לביצוע הסעות באותם 14 קווים. עם זאת, בתשובה נוספת שהעבירה המועצה באוגוסט 2017 כתבה כי אם תידרש המועצה לשנות תנאים במכרזים הבאים להסעות תלמידים, היא תפנה למשרד החינוך לקבלת התייחסותו.

משרד מבקר המדינה שב ומעיר למועצה כי עליה לפרסם בהקדם האפשרי מכרז חדש לכלל קווי ההסעה, מאחר שהצגת התנאי האמור פגמה בהליך המכרזי כולו - הצגת התנאי במפגש המציעים למכרז לשירותי הסעה ביולי 2016 נעשתה לפני 15 חברות הסעה אשר ייתכן שבחרו שלא להגיש הצעה למכרז בשל אותו תנאי שהציבה המועצה. כאמור, לולא אותו תנאי ייתכן שהיו מתקבלות הצעות זולות מהצעותיה של החברה לפיתוח גם בקווים אחרים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי בהיותו הגורם המפקח על יישומו של חוזר ההסעות עליו להבטיח בכל דרך כי המועצה האזורית לא תסטה מהנחיותיו. מן הראוי שיבחן אם יש מקום לשקול להפעיל את הסנקציות הקבועות בחוזר ההסעות.

ניגודי עניינים

פרק 3' לתקנון המועצות המקומיות (יהודה ושומרון), התשמ"א-1981, חל בשינויים המחויבים גם על המועצות האזוריות ביהודה ושומרון, ובכללן המועצה האזורית מטה בנימין. הוראת התקנון מטילה על היועץ המשפטי תפקידים שונים אשר מטרתם, בין השאר, למנוע מצבים של ניגוד עניינים במועצה.

ביולי 2016, זמן קצר לאחר קיום כנס המציעים, פנה בא כוח של אחת החברות שנציגה נכח בכנס במכתב אל ראש המועצה, ובו הלין על הודעת המועצה בכנס המציעים. הוא כתב כי לדעתו ההודעה סתרה את הוראות המכרז, והוסיף כי הדבר עלול לעורר חשש לניסיון חמור להכשיר את הדרך למסירת העבודות למציע כלשהו.

למחרת השיבה המועצה למכתב האמור באמצעות היועץ המשפטי שלה. במכתב התשובה דחה בא כוח המועצה את טענות בא כוח החברה, וכתב כי אין כל סתירה בין הכתוב במסמכי המכרז ובין הנאמר במפגש המציעים. עוד הוסיף כי "טענת מרשתך כאילו בהוראה האמורה מסתרת 'הכשרת דרך למסירת העבודות למציע כלשהו', הינה טענה מופרכת ולא ראויה ומרשתי דוחה אותה על הסף".



היועץ המשפטי של המועצה עצמו היה בניגוד עניינים ממש, היות שהוא משמש בא כוחה של חברה שעובדת ומתקשרת עם המועצה, אינה בשליטת המועצה, והאינטרסים שלה אינם עולים תמיד בקנה אחד עם אלה של המועצה

מהביקורת עלה כי היועץ המשפטי הקבוע של המועצה משמש גם כיועץ המשפטי הקבוע של החברה לפיתוח, אשר זכתה לבסוף במכרז; החברה כאמור אינה בשליטת המועצה, והאינטרסים שלה אינם עולים תמיד בקנה אחד עם אלה של המועצה.

בתשובתו ממאי 2017 כתב היועץ המשפטי של המועצה כי פעל בנושא בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון בבג"ץ 6641/93 ולפיה אין מניעה שימש כיועץ המשפטי של שני הגופים, ובלבד שלא ייצג את החברה מול המועצה או להפך. לדבריו, הוא לא ייצג את החברה כלל בנוגע למכרז ההסעות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מצב שבו היועץ המשפטי, האמור לתפקד כשומר סף ניטרלי בתחום המכרזים וההתקשרויות, משמש באופן קבוע כיועץ המשפטי של חברה המתמודדת בתדירות גבוהה במכרזים שמפרסמת רשות מקומית, עלול להעמידו בניגוד עניינים ולפגוע בשלטון החוק ובאינטרס הציבורי.

הדבר נכון שבעתיים כאשר ראש המועצה האזורית עצמו משמש גם כיו"ר החברה המתמודדת במכרזים אלה, ושניהם יחד משתתפים בהליכי קבלת ההחלטות במועצה או באחת מוועדותיה בנוגע לאותה חברה. בשל כל אלה נוצר סימן שאלה לגבי עצם תקפותן של אותן החלטות⁴³.

בתשובתו מיוני 2017 כתב ראש המועצה כי החברה לפיתוח היא חברה מעין עירונית אשר מכוח תקנונה, ראש המועצה האזורית מטה בנימין מכהן כיושב הראש שלה. עוד הוסיף ראש המועצה בתשובתו שהמועצה נוהגת ללא משוא פנים עם החברה לפיתוח וכי לא קיים ניגוד עניינים או פגיעה בטוהר המידות בהתנהלות המועצה מול החברה.

בתשובתו ממאי 2017 כתב היועץ המשפטי כי מעורבותו במכרז ההסעות החלה רק לאחר שהועברה אליו פנייתו של בא כוח אחת החברות שנציגה הגיע למפגש המציעים. על פי התשובה, כיוון שסבר שלמועצה זכות להימנע מפיצול קווי נסיעות, על רקע המצב הביטחוני הקשה באזור וכיוון שבהתאם לדיני המכרזים מותר למפרסם מכרז לבצע שינויים במכרז והדברים הובהרו למציעים במפגש המציעים, חוות דעתו הייתה שהתנאי שהוסיפה המועצה היה חוקי לחלוטין.

עוד הוסיף היועץ המשפטי בתשובתו ממאי 2017 בנוגע למסמך שנמצא במועצה, ולפיו הוא מייצג את החברה לפיתוח, כי הוא לא ניתן לחברה לפיתוח בנוגע למכרז כלשהו של המועצה, אלא לצורך מכרז אחר שבו השתתפה

⁴³ בג"ץ 35/82 ישפאר נ' שר הביטחון, לז' (2), 505 (1982).

החברה לפיתוח. היועץ המשפטי הוסיף כי אף על פי שלפי תפיסתו הוא לא נהג בניגוד עניינים, הוא מוכן לחתום על הסדר בעניין.

בתשובת החברה לפיתוח מיוני 2017 נכתב כי בתקופה הנדונה בדוח ועד למועד מתן התשובה היא מקבלת ייעוץ משפטי שוטף ממי שמכהן גם כיועץ המשפטי של המועצה. עם זאת, בתשובה מצוין כי בכל הנוגע למכרז ההסעות לא קיבלה החברה לפיתוח ייעוץ משפטי מכל גורם שהוא, לרבות לא מהיועץ המשפטי הקבוע שלה.

בתשובת המועצה מאוגוסט 2017 נאמר כי על אף החשש לניגוד עניינים שעשוי להתעורר עקב התקשרות של רשות מקומית עם גוף המצוי חלקית בבעלותה, התקשרות כזו מותרת, ועל כל פנים, המועצה לא פעלה בניגוד עניינים בכל הנוגע להיותו של ראש המועצה יו"ר החברה לפיתוח. עוד נכתב כי לדעת המועצה אין כל מניעה שהיועץ המשפטי למועצה יכהן גם כיועץ המשפטי של החברה לפיתוח, לאור תשובתו כי הוא אינו מייצג את המועצה בעניינים הנוגעים לחברה לפיתוח ואינו מייצג את החברה לפיתוח בעניינים הנוגעים למועצה. עם זאת, לאור הערת משרד מבקר המדינה תקבע המועצה הסדר ניגוד עניינים ליועץ המשפטי שלה, שיכלול גם את התנהלותו במכרזים שאותם מפרסמת המועצה ובהם משתתפת החברה לפיתוח.

יש לציין לחיוב כי בשימוע שנעשה ליועץ המשפטי באוגוסט 2017 הבהיר היועץ כי הפנים את הערת הביקורת, וכי בעקבותיה הוא מקפיד שלא לעסוק כלל בסוגיות שנוגעות לקשר שבין החברה לפיתוח ובין המועצה.

גם אם היועץ המשפטי של המועצה לא ייצג את החברה לפיתוח בהליך המכרזי שבו זכתה החברה, היותו היועץ המשפטי הקבוע של החברה, שנתן חוות דעת המתירה את שינוי תנאי המכרז (שבעקבותיו זכתה החברה בכל קווי ההסעה, לרבות אלו שלגביהם לא הייתה הצעתה ההצעה הזולה ביותר) והשתתף בוועדת המכרזים שבה נפסלה הצעה אחרת והוכרז על זכייתה של החברה, עלול ליצור לפחות מראית עין של ניגוד עניינים. נוכח חומרת העניין על המועצה לקבוע לאלתר הסדר ניגוד עניינים, ולפיו יהיה היועץ המשפטי של המועצה מנוע מלייצג אותה בהליכים שבהם מעורבים גופים אחרים (כגון החברה לפיתוח) אשר להם מעניק היועץ המשפטי שירותים משפטיים דרך קבע או באותו העניין. בהסדר ניגוד עניינים כאמור יש מקום גם לקבוע כי היועץ המשפטי יימנע מהכנת מסמכי מכרז או ממתן ייעוץ לגבי מכרז שהחברה לפיתוח צפויה להשתתף בו. כל זאת על מנת למנוע ככל הניתן יצירת מצב של ניגוד עניינים אפשרי, ולו למראית עין.

רישוי עסקים

רישיון עסק נועד להבטיח כי ננקטו כל האמצעים והסידורים המתאימים להפעלתו התקינה של העסק כדי שלא יהווה סכנה לציבור ולסביבה. תכליתו של רישוי העסק היא בעיקרה למנוע מפגעים המסכנים את בריאותו של הציבור ואת שלומו; למנוע פגיעה בסביבה; להבטיח את בטיחותם של העובדים ושל הלקוחות הבאים בסביבת העסק; ולהבטיח שיישמרו כללי תכנון ובנייה.

החובה לקבל רישיון עסק מעוגנת בחוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן - חוק רישוי עסקים או החוק) וכן בתקנות שהותקנו על פיו ובצווים שהוצאו מכוחו. בין השאר, בחקיקה האמורה נקבעו סוגי העסקים שטעונים רישוי⁴⁴; ההוראות בדבר רישוים; והאמצעים לאכיפת חוק רישוי עסקים על מי שמנהלים עסק הטעון רישוי ופועל ללא רישיון. חוק רישוי עסקים וחקיקת המשנה מכוחו חלים על המועצות האזוריות ביהודה ושומרון⁴⁵.

חוק רישוי עסקים קובע כי שר הפנים רשאי לקבוע בצווים אילו עסקים יהיו טעוני רישוי ולהגדירם, כדי להבטיח את המטרות שקבע החוק. בצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשע"ג-2013 (להלן - צו רישוי עסקים) פורטו מטרות הרישוי של עסקים אשר הפעלתם טעונה רישוי⁴⁶ וכן התקופה המרבית להענקת רישיון בהתאם לסוג העסק. בחוק נקבעה חובת התייעצות עם השר הנוגע בדבר לפי מטרות החוק (להלן - גורמי הרישוי): אישור השר להגנת הסביבה נדרש כדי להבטיח איכות נאותה של הסביבה וכדי למנוע מפגעים ומטרדים; אישור השר לביטחון הפנים - כדי למנוע סכנות לשלום הציבור; אישור שר הכלכלה - כדי להבטיח את בטיחותם של הנמצאים במקום העסק או בסביבתו; אישור שר החקלאות ופיתוח הכפר - כדי למנוע סכנות הקשורות למחלות בעלי חיים ולסכל זיהום של מקורות מים בחומרי הדברה, בדשנים או בתרופות; אישור שר הבריאות - כדי להבטיח את בריאות הציבור, לרבות תנאי תברואה נאותים. כן נדרש לקיים את הדינים הנוגעים לתכנון ובנייה ולכבאות.

בתקנות רישוי עסקים (הוראות כלליות), התשס"א-2000 (להלן - התקנות), נקבעו שלושה סוגים של רישיונות: רישיון לצמיתות, שתקף מהמועד שנקבע בו וכל עוד לא בוטל בידי רשות הרישוי; רישיון תקופתי, שתוקפו לפרקי זמן כמפורט בתוספת הראשונה לתקנות (שנה אחת, שלוש שנים וחמש שנים);

44 ככלל מחובת הרישוי פטורים עסקים שאינם מופיעים בצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשע"ג-2013. לדוגמה, משרדים שונים של בעלי מקצועות חופשיים, כמו עורכי דין, רואי חשבון וכיוצא באלה.

45 תקנון המועצות המקומיות ותקנון המועצות האזוריות בפרק ט'1.

46 העיסוקים הכלולים בצו מחולקים לעשר קבוצות: קבוצה 1 - בריאות, רוקחות וקוסמטיקה; קבוצה 2 - דלק ואנרגיה; קבוצה 3 - חקלאות ובעלי חיים; קבוצה 4 - מזון; קבוצה 5 - מים ופסולת; קבוצה 6 - מסחר ושונות; קבוצה 7 - עינוג ציבורי, נופש וספורט; קבוצה 8 - רכב ותעבורה; קבוצה 9 - שירותי שמירה ואבטחה; קבוצה 10 - תעשייה, מלאכה, כימיה ומחצבים.

ורישיון זמני, אשר רשות הרישוי יכולה לקבוע את תוקפו למועד מוקדם מזה שנקבע לרישיון תקופתי ובלבד שתקופת הרישיון לא תפחת משנה אחת.

מערכת רישוי העסקים נמצאת באחריותם של השלטון המרכזי ושל השלטון המקומי. משרדי הממשלה קובעים את התנאים ואת התקנים ואילו הרשות המקומית, באמצעות מחלקת רישוי עסקים (להלן - מחלקת הרישוי) שלה, אמונה על מתן הרישיונות ועל הפיקוח, על יישום התנאים והדרישות. בחוק הוגדר ראש הרשות המקומית או מי שהוא הסמיכו לכך, כרשות הרישוי המקומית⁴⁷. הבקשה לרישיון עסק תוגש לרשות המקומית והרשות, אם לא החליטה לדחותה, תעביר אותה לקבלת אישור מוקדם מאת הגורמים המאשרים.

במחלקת הרישוי במועצה מועסקים שלושה בעלי תפקידים במשרה מלאה: מנהלת המחלקה, המכהנת בתפקיד משנת 2013; מנהלת משרד; ומפקח, המשמש הן כפקח עירוני והן כפקח רישוי עסקים.

שיעור גבוה של עסקים ללא רישיון

בהתאם לנדרש בהוראות חוזר מנכ"ל 6/2008 מאוגוסט 2008⁴⁸ (להלן - חוזר מנכ"ל - אכיפת רישוי), בידי המועצה מצויים נתונים על מספר העסקים במועצה הפועלים ללא רישיון, כמתואר בלוח 5 המעודכן לשנת 2015:

לוח 5: עסקים במועצה האזורית מטה בנימין וסיווגם על פי צו רישוי עסקים, 2015

| סוג העסק עפ"י צו רישוי עסקים | מספר העסקים החייבים ברישיון | מספר העסקים הפועלים ללא רישיון | שיעור העסקים הפועלים ללא רישיון |
|---------------------------------|-----------------------------------|---|---------------------------------------|
| בריאות, רוקחות וקוסמטיקה | 8 | 2 | 25% |
| דלק ואנרגיה | 9 | 5 | 56% |
| חקלאות, בעלי חיים | 18 | 8 | 44% |
| מזון | 97 | 63 | 65% |

47 ראש הרשות כאמור, או מי שהוא הסמיכו לכך. מחוץ לתחומה של רשות מקומית - מי ששר הפנים הסמיכו לכך. ובשינויים המתבקשים לפי דיני המועצות המקומיות והאזוריות באי"ש: רשות הרישוי לעסק טעון רישוי הוא ראש המועצה האזורית שבתחומה מצוי העסק או מי שהסמיכו לכך.

48 המועצה החילה על עצמה את חזרי המנכ"ל בנושא רישוי עסקים.

המועצה יודעת על 154 עסקים בתחומה הפועלים ללא רישיון עסק (כ-52% מכלל העסקים טעוני רישיון), ובהם 63 עסקים בתחום המזון וכן עסקים רבי קהל

| סוג העסק עפ"י צו רישוי עסקים | מספר העסקים החייבים ברישיון | מספר העסקים הפועלים ללא רישיון | שיעור העסקים הפועלים ללא רישיון |
|------------------------------|-----------------------------|--------------------------------|---------------------------------|
| מים ופסולת | 6 | 0 | 0% |
| מסחר ושונות | 22 | 11 | 50% |
| עינוג ציבורי, נופש וספורט | 68 | 27 | 40% |
| רכב ותעבורה | 20 | 11 | 55% |
| תעשייה מלאכה כימיה ומחצבים | 49 | 27 | 55% |
| סך הכול | 297 | 154 | 52% |

מלוח 5 עולה כי המועצה יודעת על 154 עסקים בתחומה הפועלים ללא רישיון עסק (כ-52% מכלל העסקים טעוני רישיון), ובהם 63 עסקים בתחום המזון וכן עסקים רבי קהל⁴⁹. עוד נמצא כי, בכל תחומי העסקים, הסיבה הנפוצה להיעדר רישוי היא שבת העסק לא קיבל את האישור הרצוי מגורמי כיבוי אש (כשליש מהמקרים).

בתשובתה מיוני 2017 מסרה רשות הכבאות כי סידורי בטיחות האש לעסק המבקש רישיון נקבעים בהתאם לפריט הרישוי שמבקשת רשות הרישוי ובהתאמה להוראות נציב כבאות והצלה ולמפרטים המפורסמים באתר רשות הכבאות. רשות הכבאות ציינה כי במהלך שנת 2015 ביצעה ברחבי המועצה 76 ביקורות בעסקים טעוני רישוי, 45 מהן היו לא תקינות.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי הוא רואה בחומרה את השיעור הגבוה של העסקים הפועלים ללא רישיון עסק בתחומה, העלולים לסכן בכך את בריאותם ואת בטיחותם של התושבים. בנתון זה יש גם כדי להצביע על כך שהמועצה אינה עושה די כדי לאכוף את דיני הרישוי על עסקים בתחומה.

בתשובתה של המועצה נמסר כי היא מקבלת את הערת הביקורת, והיא הוסיפה שהיקף כוח האדם במחלקה העוסקת בנושא זה הורחב מחצי משרה בשנת 2005 לשלוש משרות במועד סיום הביקורת.

49 עסקים גדולים שקהל רב מבקר בהם לקניות, לקבלת שירותים, לעינוג וכיוצא באלה. בשל הציבור הגדול המשתמש בשירותיהם של עסקים אלה, אם לא יקפידו בהם על סדרי תברואה, בטיחות וביטחון נאותים בני אדם רבים עלולים להיפגע, ולכן יש משנה חשיבות למלא אחר הוראות הדין בעסקים אלה.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי באי-הפעלת סמכויותיה לאכיפת חוק רישוי עסקים על עסקים בתחומה יש כדי לפגוע בשלטון החוק, להחליש את ההרתעה ולסכן את שלום הציבור ואת בריאותו. על המועצה לנקוט את כל האמצעים העומדים לרשותה, לרבות שליחת התראות וצווי הפסקה מינהליים, לצורך אכיפה יעילה של החוק ומניעת עבריינות.

ליקויים בפיקוח על עסקים טעוני רישוי והליכי הרישוי

בחוק רישוי עסקים נקבעו אמצעי האכיפה שהרשות יכולה להפעיל נגד עסקים הפועלים ללא רישיון עסק כדי להבטיח שמטרות החוק יושגו. חוק רישוי עסקים מחייב את הרשות המקומית לפקח על העסקים הפועלים בתחום שיפוט, ולוודא שהם יפעלו רק אם יש להם רישיון עסק בתוקף ואם עמדו בכל התנאים הנדרשים בדיני רישוי עסקים. במסגרת תפקידה על מחלקת הרישוי לוודא שלא חל שינוי בתחום פעילותם של העסקים מיום שניתן להם רישיון העסק או מאז הגישו בקשה לרישיון.

היעדר תכנית עבודה לפיקוח ולאיתור עסקים חדשים

על פי מושכלות יסוד ועל פי סדרי מנהל תקין תכנית עבודה היא כלי ניהולי חשוב, המסייע להכווין את פעולותיו של גוף מנהלי, לתאם ולבקר אותן. תכנית העבודה מגדירה לוחות זמנים לביצוע המשימות, מביאה בחשבון את משאבי המחלקה ומתאימה אותם לגורמים הרלוונטיים במועצה ומחוצה לה.

נמצא כי מחלקת הרישוי איננה פועלת לפי תכנית עבודה מסודרת, שיטתית ומבוקרת, הכוללת פעולות לפיקוח על העסקים בתחומה. עם פעולות אלה נמנים איתור עסקים חדשים טעוני רישוי, במטרה להעלות את שיעור העסקים בעלי רישיון זמני או קבוע, ופיקוח על עסקים קיימים.

בתשובתה של המועצה ממאי 2017 נמסר כי הכנת תכנית עבודה למחלקה תובא בחשבון, גם על ידי היועץ הארגוני המלווה את המועצה, במסגרת תכנית העבודה הכללית שלה.

נמצא כי הפיקוח בפועל נערך לפי תכנית סיוורים שאותה קובעת מעת לעת מנהלת המחלקה, לפי הדחיפות ובמידת הצורך. סיוורים נוספים שאליהם מתלווה מנהלת המחלקה יוזמים גורמי הרישוי בתיאום עם מחלקת הרישוי. בשנת 2015 ערכה המחלקה 51 סיוורים משותפים עם גורמי הרישוי, ובשנת 2016 - 41 סיוורים כאלה. בסיומם של סיוורים אלה גורמי הרישוי כתבים את חוות

דעתם בדוחות הפיקוח ומכתיבים את התנאים לבעל העסק; לאחר מכן המחלקה מקבלת העתק מדרישותיהם מבתי העסק בכתב. כלומר למחלקת הרישוי אין למעשה תפקיד בסיוורים אלה.

משרד מבקר המדינה מעיר למחלקה כי עליה להכין תכנית עבודה סדורה לפי מטרות, יעדים ומשימות. התכנית צריכה להיות מוכוונת תוצאות מדידות ומגובה במשאבים. על כל פנים, בתכנית הסיוורים הקיימת אין די, והיא אינה תחליף לתכנית עבודה מסודרת.

בתשובתה של המועצה ממאי 2017 נמסר כי במהלך התקופה הקרובה תבנה המועצה מערך נהלים וטפסים מתאימים לפעילות מערך האכיפה.

מידע חסר ופעולות בלתי מספקות לאיתור עסקים הפועלים ללא רישיון

1. עם תפקידיה של מחלקת הרישוי נמנית המשימה לאתר עסקים טעוני רישוי הפועלים ללא רישיון עסק.

כדי לאתר עסקים טעוני רישוי שאינם מופיעים ברשומותיה תרה המחלקה אחר פרסומים בעיתונות המקומית על אודות בתי עסק כאלה. כמו כן המחלקה מאתרת עסקים טעוני רישוי בעקבות מידע שחולקים נציגי מחלקות אחרות במועצה בישיבות משותפות עם מנהלת המחלקה. ואולם, המחלקה איננה פועלת באופן שיטתי כדי לאתר עסקים טעוני רישוי במועצה. פעולות כאלה יכולות להיות למשל השוואה מסודרת בין מאגרי מידע ממוחשבים שמנהלות מחלקות אחרות במועצה, כגון מחלקת תברואה, וטרינר המועצה, מחלקת גבייה, מחלקת רכש ועוד; וחיפוש תדיר ויסודי באתרי אינטרנט מוגדרים מראש, כגון אתר המועצה הדתית במטה בנימין, אתרי חברות דלקים, מאגרי מידע זמינים של משרדי ממשלה וכדומה.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי חיפוש שאינו שיטתי ומוסדר ואשר אינו מתבצע בתדירות קבועה עלול לאפשר לעסקים טעוני רישוי לפעול לאורך זמן ללא רישיון, לעתים אף בלי שהמחלקה תדע על קיומם.

בתשובתה של המועצה ממאי 2017 היא מסרה כי מחלקת הרישוי פועלת לאיתור עסקים בתחומי המועצה על בסיס תקני כח אדם המצויים בידה כיום, וכי תפעל לעדכון מספר העסקים הפועלים בתחומה.

2. מנהלת מחלקת הגבייה של המועצה מסרה לצוות הביקורת כי מעת לעת היא עורכת סיורים משותפים בבתי עסק עם מנהלת מחלקת הרישוי, כדי לאתר נכסים חדשים המשמשים כעסקים. ואולם, בעקבות סיורים משותפים אלו לא נכתבים דוחות מסכמים.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה האזורית כי היעדר דוחות בכתב המסכמים את ממצאי הסיורים הנערכים בבתי עסק פוגם ביכולת המועצה לפקח על ביצוע המהלכים הנדרשים בעקבות הממצאים הללו.

3. בינואר 2017 מסרה מחלקת הרישוי למשרד מבקר המדינה קובץ נתונים ממוחשב (להלן - קובץ עסקים), ובו שמותיים של 318 בתי עסק הרשומים במחלקה. לכל עסק רשומה בודדת ובה מצוינים פרטים על אודותיו. בקובץ נמצאו עסקים פעילים אף על פי שצוין כי רישיונם נדחה (14 מתוך מדגם אקראי של 19 עסקים כנ"ל). עוד נמצאו 17 עסקים שרישיונם הוגדר "זמני", אולם לא נכתב מהו פרק הזמן שאליו מתייחס הרישיון. נוסף על כך, בקובץ מופיעים 14 בתי עסק המסווגים כ"חדשים", והסטטוס של 11 מהם מוגדר "בטיפול" (אף על פי שהליך הרישוי שלהם החל בראשית שנות ה-2000). מן הדוגמאות הללו עולה כי ההגדרות בקובץ אינן מספקות מידע על המתרחש בפועל במועצה.

4. מחלקת הגבייה של המועצה עושה שימוש במאגר מידע אחר המנוהל אף הוא במועצה והוא שונה ממאגר בתי העסק המנוהל במחלקת הרישוי. במאגר זה רשומים כל הנכסים שבתחום שיפוטה, והם מסווגים על פי ייעודם לשם חישוב תעריפים וגביית ארנונה. צוות הביקורת השווה בין הרישומים של נכסים המסווגים לפי תעריף עסקים במחלקת הגבייה ובין הרישומים של מחלקת הרישוי בקובץ עסקים. יש לציין כי קידוד הסיווגים השונים של העסקים ברישומי מחלקת הגבייה במהלך שנת הגבייה שונה מזה שבקובץ עסקים שבמחלקת הרישוי, דבר המקשה להצליב מידע בין הקבצים ומחייב להשוות בין הרישומים באופן ידני.

נמצא כי במחלקת הגבייה רשומים 712 נכסים המסווגים תחת ההגדרה "תעריף עסקים", ואולם בקובץ עסקים שנמסר בינואר 2017 לצוות הביקורת היו רשומים 318 בתי עסק טעוני רישוי בלבד⁵⁰. גם אם מניחים שלא כל הנכסים הרשומים כעסקים במחלקת הגבייה הם טעוני רישוי, הפער האמור עשוי ללמד על כך שהמועצה לא דרשה מחלק מבתי עסק אלה להסדיר את רישיון העסק. ואכן, בבדיקה אקראית של צוות הביקורת אותרו עשרה עסקים כאלה.

50 על פי הנתונים לשנת 2015 (הנדרשים לפי חוזר המנכ"ל - אכיפת רישוי), רשומים 297 עסקים טעוני רישוי במועצה. בקובץ העסקים (מינואר 2017) רשומים 318 עסקים טעוני רישוי. כלומר, מאז שנת 2015 נוספו 21 עסקים טעוני רישוי למאגר הנתונים.

היעדר מידע על
אודות עסקים טעוני
רישוי הפועלים ללא
רישיון במועצה, בהם
עסקי מזון ועסקים
רבי-קהל, עלול לסכן
את ציבור
המשתמשים
בשירותים של בתי
עסק אלה ולפגוע
בבריאותו

5. המועצה הדתית מעניקה תעודת כשרות לבתי עסק בתחום המזון הפועלים בתחום המועצה האזורית הנדרשים להחזיק ברישיון עסק. במהלך הביקורת מסרה המועצה הדתית לצוות הביקורת כי המועצה הדתית ומחלקת הרישוי הסכימו להחליף ביניהן מידע על אודות בתי עסק הרשומים במאגרים של שתיהן.

ואולם עלה כי מחלקת הרישוי אינה עושה שימוש במידע שנמסר לה מהמועצה הדתית. בהשוואה בין רשימת העסקים המדווחים כבעלי כשרות דתית באתר האינטרנט של המועצה הדתית ובין קובץ עסקים שמסרה מחלקת הרישוי, נמצא כי ישנם עסקים טעוני רישוי הנמצאים ברשימת המועצה הדתית, אך לא בזו של מחלקת הרישוי. מטבע הדברים עסקים אלה הם עסקי מזון, וחלקם עסקים רבי-קהל.

משרד מבקר המדינה מעיר למחלקת הרישוי כי עליה לפעול כדי לעדכן לאלתר את מאגר הנתונים הממוחשב של בתי העסק טעוני הרישוי וכדי לתחזק אותו באופן שוטף. זאת שכן הנתונים בו הם בסיס המידע הנגיש ביותר לבחינת המצב של רישוי העסקים הנמצאים בתחום סמכותה של המועצה.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי נוכח הממצאים שהועלו על מחלקת הרישוי לפעול בנחישות ובאופן מסודר כדי לאתר עסקים טעוני רישוי הפועלים בתחומה אשר טרם הסדירו את רישיון העסק שלהם כנדרש. על המועצה לפעול לתיאום בין מאגרי המידע הממוחשבים השונים הקיימים ברשותה, כגון מאגר הנתונים של מחלקת הגבייה והמועצה הדתית. הדבר יאפשר לה לטייב את בסיס המידע שבדיה; לנתח את הנתונים בעילות ולבקר אותם; ולהבטיח חילופי מידע עדכניים בין כל הגורמים הרלוונטיים. כך תוכל לאכוף בצורה הטובה ביותר את סמכויותיה. על המועצה לנקוט לאלתר הליכים משפטיים או מינהליים נגד בעלי עסקים שאין בידיהם רישיון עסק.

היעדר מידע על אודות עסקים טעוני רישוי הפועלים ללא רישיון במועצה, בהם עסקי מזון ועסקים רבי-קהל, עלול לסכן את ציבור המשתמשים בשירותים של בתי עסק אלה ולפגוע בבריאותו.

התמשכות הליכים

במטרה לייעל ולזרז את תהליך הרישוי ולשפר את השירות לאזרח הטיל שר הפנים על רשויות הרישוי⁵¹ ועל גורמי הרישוי הגבלות הנוגעות למשך הזמן שבו יש לטפל בבקשה לרישיון, להיתר זמני או לחוות דעת מקדמית. אם כן, גורמי הרישוי מחויבים להשיב על כל הפניות אליהם תוך פרק זמן קצוב⁵².

בקובץ עסקים נמצאו פערים גדולים בנתוני הרישוי של עסקים. פערים אלה מעידים על כך שטיפול המחלקה ברישויים של בתי העסק נמשך זמן רב: הטיפול ברישויים של 42 בתי עסק מתוך 129 שהסטטוס שלהם הוגדר "בטיפול" נמשך יותר משמונה שנים, כלומר הטיפול בהם החל עוד לפני שנת 2010. לדוגמה: בעל עסק הגיש בקשה לרישיון עסק ביולי 2002, אולם בקובץ הוגדר הסטטוס של העסק כ"בטיפול", ועד מועד סיום הביקורת טרם קיבל העסק רישיון.

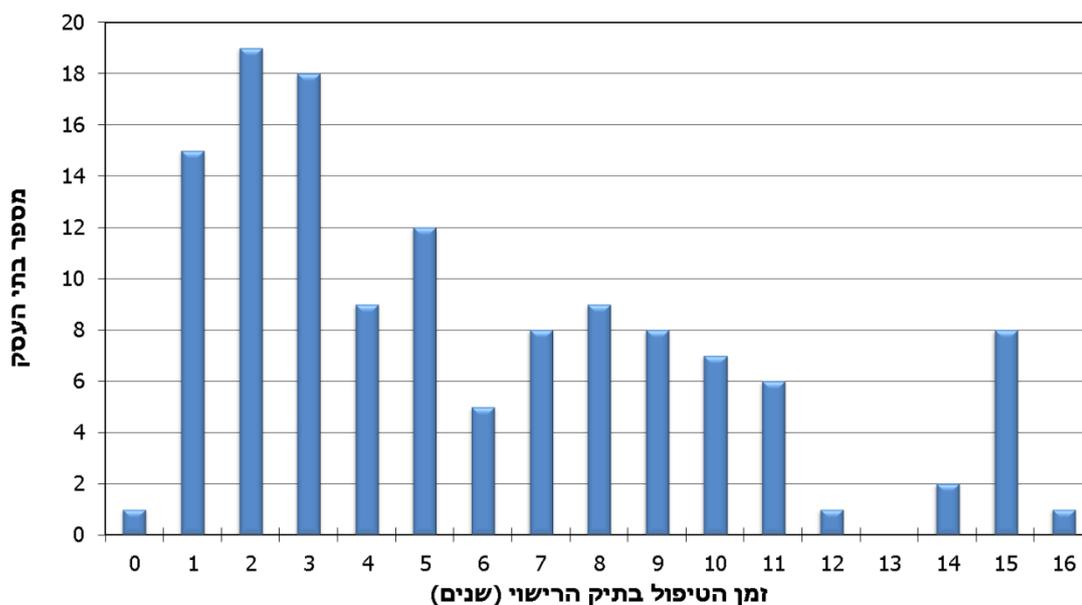
אף מבלי להתעלם ממשכם הארוך של מתן התשובות מגורמי הרישוי השונים, נמצא כי ישנם פערי זמן בלתי סבירים עד שמחלקת הרישוי מגיבה לתשובות אלו ומעבירה אותן לבעלי העסקים. על כל פנים, מהנתונים בקובץ עסקים אפשר ללמוד כי חלק מהעסקים לא קיבלו רישיון שנים רבות.

כאמור, בקובץ עסקים רשומים 129 בתי עסק אשר רישויים מטופל במחלקת הרישוי משנת 2001 ועד מועד סיום הביקורת. תרשים 1 להלן מציג את מספר העסקים שטרם קיבלו רישיון עסק לפי הזמן שנדרש למחלקת הרישוי לטפל בתיק רישויים (בשנים).

51 ה"ש 47, לעיל.

52 לפי סעיף 6 בתקנות הרישוי על הרשות המקומית להעביר את בקשת העסק לקבלת רישיון אל גורמי הרישוי או להחליט על דחייתה לא יאוחר מ-45 יום ממועד הגשת הבקשה; לפי סעיף 7 בתקנות הרישוי, על גורמי הרישוי להשלים את הטיפול בבקשה תוך פרק זמן שאינו עולה על 90 יום מקבלת הפנייה מהרשות המקומית; אם גורמי הרישוי לא השלימו את הטיפול בבקשה תוך פרק הזמן שנקבע בתקנות הרישוי, הרי שהרשות המקומית תיתן לבית העסק היתר זמני ובמקביל תודיע לגורם הרישוי על כך שהמועד הקבוע בתקנות חלף. לפי סעיף 8 בתקנות הרישוי, זמן הטיפול של הרשות המקומית להנפקת הרישיון הוא 7 ימים מקבלת תשובותיהם של כל גורמי הרישוי. עמידה בלוחות הזמנים לעיל כפופה לכך שמגיש הבקשה עומד בכל דרישות החוק ואין כל עיכוב מבחינתו.

תרשים 1: בתי עסק טעוני רישוי אשר טרם קיבלו רישיון ועדיין נמצאים בטיפול מחלקת הרישוי לפי זמן הטיפול ברישויים (שנים)



כך, לדוגמה, בחירה אקראית של בית עסק העוסק בגידול עופות העלתה כי בעליו של בית העסק החל בתהליך הגשת הבקשה לרישוי העסק בינואר 2001. כעבור יותר משנתיים, בנובמבר 2003, פנתה מחלקת הרישוי לבעל העסק בדרישה להסדיר את הוראות רשות הכבאות. מאז, במהלך תקופה של למעלה מ-13 שנים, נשלחו מטעם מחלקת הרישוי שלושה מכתבי התראה וכתבי התנגדות למתן רישיון מטעם רשות הכבאות. באוגוסט 2012 ביקשה רשות הכבאות לערוך ביקורת בעסק, אך מנהל הלול סירב לבקשה. עד מועד סיום הביקורת העסק ממשיך לפעול ללא רישיון, כך יותר מ-16 שנים מיום הגשת הבקשה לרישיון העסק.

הנתונים מצביעים על כשל מתמשך באופן הטיפול בבקשות לרישיון עסק. הליכי הרישוי נמשכים שנים רבות

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה האזורית מטה בנימין כי הנתונים דלעיל מצביעים על כשל מתמשך באופן הטיפול בבקשות לרישיון עסק. הדעת אינה סובלת מצב שבו הליכי הרישוי נמשכים שנים רבות, בייחוד בהתחשב בכך שאחד הגורמים לו הוא התנהלותה של מחלקת הרישוי עצמה. כמו כן, במצב זה קופת המועצה יוצאת נפסדת כיוון שאגרת הרישוי השנתית אינה משולמת. התמשכות ההליכים למתן רישיון עסק מעלה חשש למשוא פנים כלפי אותם בעלי עסקים שאינם מקבלים רישיון עסק. יתרה מזאת, פעולתם של עסקים ללא רישיון במהלך פרק הזמן הארוך הכרוך בהוצאת רישיון עסק עלול להוביל לפגיעה בשלום הציבור ובריאותו.

ליקויים בדוחות הפיקוח והיעדר דוחות סיוורים

1. לפיקוח על רישוי העסקים במועצה אחראית מנהלת המחלקה ופקח רישוי הכפוף אליה. הם אמורים לוודא כי בתי העסק הפועלים בתחום המועצה מחזיקים ברישיון עסק תקף, וכן כי הם מקפידים להתנהל על פי התנאים ברישיון. אם לא כך הדבר, עליהם לרשום דוח פיקוח.

גורמי הפיקוח בתחום הרישוי צריכים להקפיד שדוחות הפיקוח שהם רושמים יהיו מפורטים ומלאים, ויחתמו עליהם הן בעל העסק והן המפקח. זאת מארבע סיבות עיקריות: האחת, בעל העסק נדרש לתקן את הליקויים שהועלו בביקורת או, לחלופין, רשאי להתנגד להם אם הוא סבור שאינם נכונים; השנייה, על מחלקת הפיקוח לעקוב אחר תיקון הליקויים; השלישית, אם בעל העסק לא יתקן את הליקויים ישמש הדוח בסיס לכתב אישום נגדו שיוגש לבית המשפט⁵³, ולכן על הדוח לשקף באופן מפורט ביותר את הליקויים שנמצאו בבית העסק⁵⁴; והרביעית, דוחות פיקוח מפורטים ומלאים יסייעו להכין בסיס נתונים שימש את הרשות המקומית בהיערכותה להגשת דוח שנתי למשרד הפנים⁵⁵.

משרד מבקר המדינה בדק את דוחות הפיקוח שכתבה מחלקת הרישוי בעקבות תשעה סיוורי פיקוח מכלל הסיוורים שנערכו בשנת 2015 ובעקבות עשרה סיוורי פיקוח מכלל הסיוורים שנערכו בשנת 2016. מבידקה זו עולה כי בכל דוחות הפיקוח לא נכתב מספר הרישוי של העסק. בכמה דוחות פיקוח חסרה חתימתו של בעל העסק או חתימת המפקח, ובדוחות פיקוח אחרים

53 סעיף 14 לחוק רישוי עסקים, סעיף 222 לחוק סדר דין פלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982, סעיף 39 לתקנות סדר הדין הפלילי, התשל"ד-1974.

54 בהקשר זה יש לשים לב גם לתיאור תפקיד של מפקח רישוי עסקים ומנהל יחידת ביקורת עסקים, שפרסם אגף ההון האנושי, במשרד הפנים. בין היתר, התיאור מלמד על החשיבות שבכתיבת דוחות הפיקוח ועל אופיים.

55 חזר מנכ"ל - אכיפת רישוי.

חסרו פרטים אחרים, כמו מהות הביקור, זהות המשתתפים בסיוור, תאריך הביקורת ופירוט מצב העסק הנבדק.

זאת ועוד, ברשימת הסיוורים אשר נמסרה למשרד מבקר המדינה נמצאו סיוורים אשר לא נרשמו בעקבותיהם דוחות פיקוח. ומנגד, נמצאו דוחות פיקוח על בתי עסק שלא הופיעו ברשימת הסיוורים שמסרה המחלקה.

משרד מבקר המדינה מעיר למחלקת הרישוי כי עליה להקפיד לכתוב דוחות פיקוח מפורטים ומלאים, למסור העתקים מהם לבית העסק ולתייק אותם בתיק הרישוי למעקב. כמו כן, עליה לתעד את מועדי הביקורות ואת תוצאותיהן.

2. המחלקה אינה מחזיקה דוחות סיוור מפורטים המתעדים באופן מרוכז את ממצאי הסיוורים שערכה, נוסף על דוחות הפיקוח. דוחות סיוור כאלה יסייעו למחלקה לקבל תמונת מצב עדכנית וכוללת על אודות מצב רישוי העסקים במועצה.

משרד מבקר המדינה מעיר למחלקה כי עליה לתעד את הסיוורים ואת ממצאיהם באופן מסודר לצורך מעקב ופיקוח.

ניהול לקוי של תיקי רישוי עסקים

מחלקת הרישוי אמורה לנהל, לכל עסק טעון רישוי, תיק רישוי עסק אשר בו מתועדות כל הפעולות שנעשו באותו עסק, לרבות פניותיה של המחלקה לבעל העסק ולגורמי הרישוי הרלוונטיים ותשובותיהם. כמו כן, בתיק רישוי העסק אמורים להימצא דוחות פיקוח שנעשו בעסק, ופירוט על מצב הרישוי של העסק ועל התנאים להפעלתו ולרישוי. לכל תיק רישוי מוצמד כרטיס עסק ובו מפורטים תאריכי הפניות לגורמי הרישוי, תשובותיהם, מועד תשלום אגרת הרישוי ותוקף הרישיון אם זה ניתן⁵⁶.

משרד מבקר המדינה בדק 14 תיקי רישוי שנבחרו אקראית ומצא כי בארבעה מהם חסרים בכרטיס העסק פרטים מסוימים, כמו התאריכים שבהם נשלחו בקשות לגורמי רישוי והתאריכים שבהם התקבלו מהם תשובות, אם ישנם כאלה.

56 ראו חזר מנכ"ל משרד הפנים 5/96 ממרץ 1996 - נוהלי רישוי עסקים לרשויות המקומיות. כמו כן, בתוספת השנייה לתקנות הרישוי מפורטים הטפסים הנדרשים על פי חוק אשר יישלחו לגורמי הרישוי.

כמו כן, בשלושה תיקים אחרים מתוך 14 התיקים שנבדקו נמצא כי בקשת העסק לקבל רישיון הועברה לגורמי הרישוי, אך בתיקי הרישוי הללו לא נמצא תיעוד באשר לתשובתם של אותם גורמי הרישוי.

מתוך שבעת התיקים שבהם אותרו הליקויים שלעיל, בשלושה לא נמצא תיעוד המעיד על מצב רישיון העסק העדכני ביותר. כך, למשל, הטיפול ברישוי של אחד העסקים החל במאי 2014, אך מעיון במסמכים שבתיק אי אפשר היה ללמוד אם לעסק יש רישיון, ואם לא - מדוע נדחתה בקשתו. כך עולה גם מעיון במסמכים שבתיקי הרישוי של שני העסקים האחרים. בכל התיקים שנבדקו נמצא כי המסמכים המתויקים בהם אינם ממוספרים, ולכן אי אפשר לדעת אם התיק מכיל את כל החומר הרלוונטי או שהושמטו או הוצאו ממנו מסמכים.

משרד מבקר המדינה מעיר למחלקת הרישוי כי תיעוד חסר בתיקי הרישוי פוגם ביכולתה של המועצה לעקוב אחר מצב רישוי העסקים האמיתי בתחומה, ואיננו עולה בקנה אחד עם הדרישות המופיעות בתקנות הרישוי ופוגע בסדרי מנהל תקין. על מנהלת המחלקה לרישוי עסקים במועצה לוודא כי בתיקי הרישוי של בתי העסק יישמרו כל המסמכים הנוגעים לבקשה לקבל רישיון עסק; למצב הטיפול בבקשה; לתשובותיהם של גורמי הרישוי הרלוונטיים; ולהחלטת רשות הרישוי. נוסף על כך, עליה למספר את המסמכים הנוגעים לרישוי העסק ולתעד אותם בכרטיס העסק. כך אפשר יהיה לעקוב אחר הליך הרישוי ולהבטיח שכל המסמכים הרלוונטיים יימצאו בתיק.

המועצה לא הפעילה את סמכותה לפי חוק רישוי עסקים

סעיף 20 לחוק רישוי עסקים קובע כי בסמכותה של רשות הרישוי להוציא צו הפסקה מנהלי לבית עסק אם יש יסוד סביר להניח שנעברה בעסק או לגביו עבירה לפי סעיף 14. צו זה תקף ל-30 ימים⁵⁷, אם לא בוטל לפני כן בידי מי שהוציא אותו או בידי בית המשפט. הפרת הצו דינה מאסר. לפי סעיף 22א לחוק, בסמכותה של רשות הרישוי לבקש מבית המשפט צו מניעת פעולות, אם "נעשו במקום פלוני פעולות הכנה לניהול עסק או לפתיחתו [...] לצורך ניהול עסק טעון רישוי, בלי שניתן רישיון או היתר זמני [...] או בסטייה מן הרישיון או מההיתר כאמור". החוק הגדיר כמה פעולות שהן עבירות פליליות ועונשן מאסר או קנס, ובהן עיסוק בעסק טעון רישוי ללא רישיון. עוד נקבע בחוק כי אם נעברה עבירה רשאי בית המשפט, נוסף על כל עונש שיטיל, להורות על

57 ניתן להאריך את הצו ב-30 יום נוספים אם הוגש לבית המשפט כתב אישום בגין העבירה ששימשה עילה להוצאת הצו.

**במשך שנים לא
הגישה המועצה כתבי
אישום באמצעות
התובע העירוני ולא
הפעילה את
סמכויותיה כדי לאכוף
את חוק רישוי
העסקים על עסקים
בתחומה, זאת למרות
מספרם הרב של
עסקים הפועלים ללא
רישיון עסק**

הפסקת העיסוק בעסק. בחוק נקבע כי אם הוגש כתב אישום נגד בעל העסק, רשאי בית המשפט להוציא צו סגירה לעסק, ותוקפו יפקע עם ביטול כתב האישום או עם מתן גזר הדין או במועד שבו זוכה הנאשם זיכוי סופי או בכל מועד קודם שנקבע בצו.

כדי לקיים מערך אכיפה שלם ויעיל נדרשות הרשויות המקומיות למנות תובעים מטעמן, שתפקידם לגבש את מדיניות האכיפה של הרשות ולנהל את יישומה. את כתב ההסמכה של התובעים מעניק היועץ המשפטי לממשלה⁵⁸. במועצה מכהן תובע עירוני במשך כמה שנים. מחלקת הרישוי בשיתוף התובע העירוני אמורים לאכוף את חוק רישוי עסקים על בעלי עסק הפועלים ללא רישיון עסק.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה על מחדלה: במשך שנים לא הגישה כתבי אישום באמצעות התובע העירוני ולא הפעילה את סמכויותיה כדי לאכוף את חוק רישוי העסקים על עסקים בתחומה, זאת למרות מספרם הרב של עסקים הפועלים ללא רישיון עסק.

בדוחות שמסר משרד הפנים למשרד מבקר המדינה בנושא אכיפת הרישוי במועצה עלו הנתונים המפורטים בלוח 6 להלן:

לוח 6: פירוט הצעדים לאכיפת חוק רישוי עסקים במועצה, 2010-2009,

2014-2013

| 2014 | 2013 | 2010 | 2009 | צעדי אכיפה |
|------|------|------|------|---|
| 1 | 0 | 0 | 0 | מספר התביעות המשפטיות שהוגשו נגד עסקים שפעלו ללא רישיון |
| 3 | 2 | 0 | 3 | מספר העסקים שנסגרו בעקבות צו סגירה של ראש הרשות המקומית |
| 30 | 15 | 25 | 18 | מספר ביקורות רישוי עסקים שנעשו במהלך שנת הדו"ח הנוכחית |

1. מנתונים שמסרה המועצה, בשנים 2015-2016 הסתכמו כל פעולות האכיפה בעריכת חמישה שימועים לבעלי עסקים בנובמבר 2015 ובהוצאת שני צווי הפסקה מנהליים - האחד לאולם אירועים אשר פעל ללא רישיון עסק והשני למפעל לייצור ולעיבוד מוצרי בשר. להלן הפרטים:

א. במרץ 2016 קיבל בעליו של אולם האירועים צו הפסקה מנהלי לסגירתו מראש המועצה. בנובמבר 2016 התקיימה ישיבה בנושא מתן רישיון

58 מינוי תובע ובא-כוח בבית המשפט לעניינים מקומיים ברשויות המקומיות באזור יהודה והשומרון לפי סעיף 132(ב)(2) לתקנון.

עסק לאולם, והנוכחים בה הסכימו על מסלול הנפקת רישיון עסק. מנהלת מחלקת הרישוי טענה לפני צוות הביקורת כי אולם האירועים פעל ללא הפסקה, מיום הגשת הבקשה לרישיון בינואר 2015, וכי הוא המשיך לפעול למרות צו ההפסקה המנהלי. פקח המחלקה תיעד את פעילותו זאת. במועד סיום הביקורת, פברואר 2017, האולם פעל ללא רישיון.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי פרט להוצאתו של צו ההפסקה, שלא כובד, לא נקטה המועצה צעדי אכיפה יעילים נגד בית העסק או אמצעים לסגירתו, ולא הגישה נגד בעליו של בית העסק כתב אישום.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את הפעלתו של אולם אירועים ללא רישיון עסק. אולם מסוג זה הוא עסק רב-קהל, והפעלתו באופן שאינו מתיישב עם דרישות גורמי הרישוי מסכנת את שלום הציבור ואת בריאותו. על המועצה לנקוט לאלתר את הצעדים הנדרשים על מנת למנוע המשך הפעלתו של אולם האירועים לעיל בניגוד לדין.

ב. מפעל לייצור ולעיבוד מוצרי בשר קיבל צו סגירה מנהלי ביוני 2016. המפעל הפסיק פעולתו עד יולי 2016, אז החליט משרד הבריאות כי מבחינתו המפעל רשאי להיפתח שוב. מאותו מועד, המפעל פועל ללא רישיון עסק.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי אף שמשרד הבריאות החליט שהמפעל רשאי לשוב ולפעול, עליה לוודא כי לעסקים הפועלים בתחום שיפוטה יש רישיון עסק בתוקף. הדבר חשוב כדי להבטיח, למשל, שעסק של מוצרי מזון איננו מסכן את הציבור או את הסביבה בדרך כזו או אחרת. לפיכך על המועצה לאכוף את צו הסגירה של העסק אלא אם כן יגיש בקשה לרישיון עסק ויוכיח שהוא עומד בכל התנאים הנדרשים לשם קבלתו.

עולה אפוא כי המועצה לא נקטה צעדי אכיפה יעילים נגד עסקים שפעלו ללא רישיון עסק. במקום זאת, במקרים בודדים היא הסתפקה בשליחת מכתבי התראה לבעלי העסקים כדי להמריץ אותם להגיש בקשה לקבל רישיון עסק. עוד נמצא כי למועצה אין נתונים מרוכזים על מספר ההתראות ששלחה לבתי העסק. כל התראה שנשלחה לבעל עסק מתויקת בתיק העסק, ואין אפשרות לעקוב אחר ההתראות שנשלחו אלא אם כן מעיינים בתיק העסק.

2. עוד נמצא כי בתחום המועצה, באזור התעשייה שער בנימין, פועל עסק, ולצדו פועלים מספר עסקים נוספים תחת אותה בעלות (להלן - קבוצת עסקים א'). העסק האמור פועל ללא רישיון עסק מאז שנת 2005. מחלקת הרישוי במועצה וגורמי רישוי כמו המשטרה, רשות הכבאות ומשרד הבריאות נתנו לבעל העסקים במשך השנים שבע התראות, אך עד מועד סיום הביקורת, פברואר 2017, לא הוסדר רישיונם של כל העסקים של קבוצת עסקים א', והמועצה לא נקטה הליכים נוספים נגדם.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2017 מסר סמנכ"ל קבוצת עסקים א' כי אמנם לא ניתן לעסק רישיון אך זאת בשל אי-הסדרת התכנית המפורטת החלה באזור בו הוא ממוקם; אולם הדרישות הנוספות המחייבות לקבלת הרישיון בהם עמד העסק, קוימו על ידי העסק לרבות קבלת האישורים הנדרשים מהמשטרה ומרשות הכבאות.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי הפעלתם של עסקי מזון ללא רישיון עסק, ובפרט העובדה שהמועצה לא נקטה צעדים משפטיים, לרבות הגשת כתב אישום, כדי לאכוף את חוק רישוי עסקים על בית העסק, עלולה להוביל לסכנה מתמשכת לשלום הציבור ולבריאותו.

בתשובתה של המועצה למשרד מבקר המדינה ממאי 2017 נמסר כי בכל הקשור לעסקים גדולים הנמצאים בתהליך רישוי, הסיבה היחידה להיעדר רישוי בשלב זה היא בעיה הקשורה לשימוש בקרקע ולהליכי תכנון ובנייה. עוד הוסיפה המועצה כי מכיוון שלא מדובר בנושא ביטחון ובריאות היא מקלה את האכיפה במקרים אלה, בהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה, וזאת מתוך רצונה לעודד את הפעילות העסקית.

משרד מבקר המדינה מציין כי רק לגבי כשליש מהעסקים במועצה הסיבה לאי-מתן רישיון היא בשל בעיות מתחום התכנון והבנייה, ובכל מקרה הנחיות היועץ המשפטי לממשלה⁵⁹ נותנות לרשות המקומית שיקול דעת מוגבל בלבד וזאת בנסיבות מיוחדות וחריגות ליתן רישיון לעסק שאינו עומד בדיני התכנון והבנייה, ואין בהן כדי להצדיק את מחדלה של המועצה בכל הנוגע לאכיפת חובת הרישוי בתחומה.

59 הנחיות היועץ המשפטי לממשלה מתאריך 9 בנובמבר 2003, מס' הנחיה 8.1151, בנושא מתן רישיון עסק לעסק שאינו עומד בדיני התכנון והבנייה: ניתן ליתן רישיון עסק לעסק שאינו עומד בדיני התכנון והבנייה בהתקיים אחד מהתנאים הללו: א. בעסק חריגות בנייה קלות (זוטי דברים), שהתובע של הרשות המקומית נתן דעתו עליהן, וקבע כי אין מקום לנהל בגינת הליך לפי חוק התכנון והבנייה בשל היעדר עניין לציבור בניהול הליך פלילי; או ב. העסק נמצא במבנה ישן, אשר לא נמצא לו היתר בנייה, ותובע של הרשות המקומית קבע כי לא ניתן; או שאין כל כוונה; לנהל בגין היעדר ההיתר הליך לפי חוק התכנון והבנייה.

כאמור, בשנת 2015 היו במועצה 297 עסקים טעוני רישוי, אשר 154 מהם (52%) פעלו ללא רישיון עסק. עם זאת, המועצה לא הפעילה נגדם את סמכותה לאכוף את חוק רישוי עסקים. משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למועצה כי לא פעלה לאכיפת חוק רישוי עסקים על עסקים טעוני רישוי במועצה כנדרש. יתרה מכך, התנהלותה רוקנה את החוק מתוכן: היא הוציאה מכתבי התראה וצווים מנהליים בלי לוודא שהליקויים תוקנו ולא הפעילה את אמצעי האכיפה הנדרשים העומדים לרשותה, ובהם הגשת כתבי אישום ובקשות לצווי סגירה. בכך הפרה המועצה את חובתה על פי חוק רישוי עסקים.

על ראש המועצה להנחות את עובדיו להפעיל את האמצעים העומדים לרשות המועצה כדי לאכוף את החוק בתחום רישוי עסקים.

פיקוח משרד הפנים

1. על פי חוזר מנכ"ל - אכיפת רישוי, מדי שנה בשנה על רשות מקומית להעביר למשרד הפנים דיווח מפורט על מצב העסקים בתחומה. בחוזר האמור קבע משרד הפנים כי אם הרשות המקומית לא תמלא את חובת הדיווח הוא ימנה ועדת חקירה ברשות כדי לברר את מצב רישוי העסקים בתחומה. זאת ועוד, החוזר קובע כי ראש הרשות הרלוונטית ייקרא לשימוע ותקציבי פיתוח ומענקים שונים יוקפאו.

מנהלת אגף רישוי עסקים במשרד הפנים ציינה כי המטרה של איסוף הדוחות היא להשוות בין רשויות שונות וליצור פילוח בין עיריות, מועצות אזוריות ומועצות מקומיות. מטרות נוספות שציינה הן לבחון סטטיסטית מהי הסיבה לסירובם של גורמי הרישוי (משטרה, כבאות, בריאות, הגנת הסביבה וכולי) לאשר את הבקשה לקבלת רישיון; ליצור פילוח לפי קבוצת העיסוק בצו רישוי עסקים; וכן לאסוף נתוני אכיפה. הדוחות מסייעים למשרד הפנים - המאסדר (רגולטור) - להעריך את השיפור שחל בעקבות קביעת מדיניות כזו או אחרת; לבחון את יעדי הרפורמה ברישוי עסקים; לבדוק את המגזרים הבעייתיים; ולבחון את גורמי הרישוי המאפשרים לבתי עסק לפעול זמן רב ללא רישיון ועוד.

מנהלת אגף הרישוי במשרד הפנים מסרה לצוות הביקורת כי, למעט בשנת 2014, לא התקבלו במשרד הפנים דוחות על מצב רישוי העסקים של המועצה בשנים 2012, 2013 ו-2015. מחלקת הרישוי במועצה טענה בתגובה כי דוח מצב העסקים בתחומי המועצה נשלח אל אגף הרישוי במשרד הפנים כמה פעמים, אך זה טען כי הדיווח לא הגיע אליו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2017 מסר משרד הפנים כי לא התקבלו אצלו דיווחים על מצב רישוי העסקים במועצה. משרד הפנים פנה

אל המועצה בדרישה להסדיר את הנושא בטרם ינקוט צעדים בהתאם לחוזר מנכ"ל. המועצה הדגישה לפני משרד הפנים כי נושא רישוי העסקים קיבל עדיפות עליונה וכי המחלקה עומדת בפני איוש מחדש. בשנת 2014 התקבל הדוח על נתוני רישוי עסקים במערכת הדיווחים של משרד הפנים, אך בשנת 2015 לא התקבל הדוח. עוד הוסיף משרד הפנים כי יודא שהדוח על נתוני מצב רישוי עסקים של המועצה לשנת 2016, יתקבל במערכת הדיווחים שלו, ושהמקרה המתואר לא יחזור על עצמו.

חמור מכך, הדוחות לשנת 2014 שנמסרו למשרד מבקר המדינה ממחלקת הרישוי ומאגף הרישוי במשרד הפנים אינם תואמים, וההבדלים ביניהם מהותיים. לדוגמה: לפי נתוני מחלקת הרישוי מספר העסקים טעוני הרישוי הוא 304, בעוד שמספרם בדוח שמסר אגף הרישוי עומד על 130. בדוח שהתקבל ממחלקת הרישוי עמד שיעור העסקים טעוני הרישוי הפועלים ללא רישיון עסק על 31% בשנת 2014, לעומת 19% בלבד באותה שנה בדוח של אגף הרישוי במשרד הפנים.

במהלך הביקורת מנהלת אגף רישוי במשרד הפנים ציינה לפני צוות הביקורת כי שיעור העסקים ללא רישיון במועצה, העומד על 19% לפי הנתונים שבידה, נמוך מהממוצע במועצות האזוריות האחרות, שם הוא עומד על 40%, ונמוך מהממוצע הארצי, העומד על 30%. מסיבה זו לא ננקטה אף לא אחת מפעולות האכיפה שתוארו לעיל. עוד ציינה כי "אנו רואים את המועצה האזורית מטה בנימין כמודל חיקוי עבור שאר המועצות האזוריות על מנת להגיע לאחוז נמוך יחסית של עסקים הפועלים ללא רישיון".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים ולמועצה כי בסיס הנתונים שלהם על אודות מצב רישוי העסקים במועצה שונה בתכלית. חוסר ההתאמה בין הדוחות על מצב רישוי העסקים מקשה על מקבלי ההחלטות במשרד הפנים להבין את המצב לאשורו ולבחון אם להפעיל את סמכויותיו על המועצה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2017 מסר משרד הפנים כי דוחות מצב רישוי עסקים אינם מבוקרים על ידו וכי הוא הסתמך על הדיווחים שהגישה הרשות המקומית.

נוכח הממצאים שפורטו לעיל, מן הראוי שמשרד הפנים יבחן את הסיבות לחוסר ההתאמה בין הדוחות, ואם יתברר כי המועצה אינה עושה די כדי לאכוף את החוק בתחום, אזי עליו להפעיל את מרב סמכויות האכיפה העומדות לרשותו לשינוי המצב.

2. שר הפנים מתגמל רשויות מקומיות בפרס⁶⁰ על ניהול כספי תקין. לפי נתוני משרד הפנים, קיבלה המועצה את פרס השר לניהול כספי תקין בשנים 2015-2011. אחד מתנאי הסף לקבלת הפרס בשנים⁶¹ 2010, 2011-2012 ו-2015 היה תנאי שהציב האגף לרישוי עסקים במשרד הפנים, ולפיו יש להעלות את מספר העסקים הפועלים ברישיון ברשות המקומית, בהסתמך על הדוח השנתי. בשנת 2015 קבע אגף רישוי עסקים מדד נוסף לקבלת הפרס, על פיו לפחות כ-65% מהעסקים שבתחום הרשות המקומית יחזיקו ברישיון תקף.

כאמור לעיל, דוחות מצב רישוי העסקים במועצה בשנים 2012 ו-2015 לא היו בידי משרד הפנים, ולכן הנתונים שעל פיהם קבע את זכאות המועצה לקבל את הפרס לא היו שלמים, ואולי אף לא אמינים. כאמור, לפי הנתונים על מצב רישוי העסקים שמסרה מחלקת הרישוי, רק כ-48% מבתי העסק טעוני הרישוי החזיקו רישיון ב-2015. מכאן עולה כי שיעור בתי העסק במועצה שפעלו ברישיון היה נמוך מרף ה-65% אשר נקבע כתנאי סף לקבלת הפרס לניהול כספי תקין. במילים אחרות, הפרס שקיבלה המועצה ב-2015 הוענק לה אף על פי שלא עמדה לכאורה באמות המידה שנקבעו לשם קבלתו, על פי תנאי האגף לרישוי עסקים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2017 מסר משרד הפנים כי פרס השר לניהול תקין כולל פרמטר של עמידת הרשות ביעדי רישוי עסקים, ובשנים עברו אי-עמידה בתנאי פרמטר זה גרעה מהסכום הכולל של הפרס שניתן לרשויות. בשנת 2016 הוחלט שנושא רישוי עסקים יהיה אחד הפרמטרים המשמשים תנאי סף לעצם הענקת הפרס. בשנה זו הוענק הפרס על השנתיים האחרונות, 2014-2015, ומכיוון שנתוני 2014 הראו עמידה ביעדי רישוי עסקים החליט משרד הפנים להעניק למועצה את הפרס. כאמור משרד הפנים אינו מבקר את הנתונים, והוא מסתמך עליהם גם בהיבט של הענקת פרס השר לניהול תקין. לשנים 2015-2016 יסתמך המשרד על נתוני 2015 בכל הנוגע לפרמטר של רישוי עסקים, ובקביעת הפרמטר יובאו בחשבון הנתונים בדוח זה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי כשהעניק את הפרס לניהול כספי תקין למועצה, הנתונים שעליהם התבסס בכל הנוגע לתחום רישוי העסקים היו נתונים חלקיים, ואולי אף שגויים. ממצאי הביקורת עולה כי המשרד לא בחן את הנתונים שעליהם הסתמך בהענקת הפרס ולא בדק אם המועצה עמדה בכל התנאים שנקבעו קודם שהעניק לה אותו.

60 משנת 2011 הפרס הוא רק תעודת הוקרה. עד שנה זו ניתן גם פרס כספי.
61 בשנים 2013 ו-2014 לא קבע משרד הפנים תנאי סף לקבלת פרס השר, הכרוך בעמידה בתנאי רישוי עסקים.



מרבית האוכלוסייה
במועצה שומרת
מסורת ועושה שימוש
רב במקוואות,
מחלקת הרישוי חסרה
נתונים בסיסיים על
המקוואות בשטחה
המוניציפלי, ואלו
הידועים פועלים ללא
רישיון עסק

היעדר רישוי למקוואות טהרה במועצה

בצו רישוי עסקים נקבע כי מקווה הוא "עסק טעון רישוי". בתקנות רישוי עסקים (תנאי תברואה נאותים למקוואות טהרה), התשנ"ט-1999 נכללו, בין היתר, הוראות בדבר מבנה המקווה, מתקניו, תחזוקתו והפעלתו, שנועדו למנוע מפגעי בטיחות ותברואה במקוואות. על פי תקנות הרישוי, רישיון עסק למקווה תקף לחמש שנים.

את מקוואות הנשים מפעילה המועצה הדתית; את מקוואות הגברים מפעילים הוועדים המקומיים (או האגודות השיתופיות). לפי צו רישוי עסקים⁶², שני סוגי המקוואות טעונים רישיון.

נמצא כי במחלקת הרישוי מצוי מידע חלקי על מספרם, על מקומם ועל מעמדם של המקוואות בשטחה המוניציפלי של המועצה, וכי היא לא פעלה לאיתורם. בעוד שבקובץ עסקים נמצאו 14 רשומות של מקוואות בשטח המועצה - כולם פועלים ללא רישיון עסק - הרי שמהנתונים שמסרה המועצה הדתית למשרד מבקר המדינה עולה כי ברחבי המועצה פועלים 48 מקוואות: 39 מקוואות לנשים ו-9 מקוואות לגברים. כלומר מספר המקוואות הפועלים בשטח המועצה (ללא רישיון) גבוה ממספרם בקובץ עסקים.

במהלך הביקורת מנהלת מחלקת הרישוי מסרה לצוות הביקורת כי ידוע לה שכל המקוואות במועצה פועלים ללא רישיון עסק, וכי לקראת השנה הבאה בכוונתה להתחיל לטפל בתהליך רישויים. עוד הוסיפה כי בפברואר 2015 ערכה סיור באחד המקוואות לבדיקת היתכנות למתן רישיון עסק למקוואות בשטח המועצה.

משרד מבקר המדינה מעיר למחלקת הרישוי כי בחלוף יותר משנתיים מאז ערכה סיור לבחינת האפשרות להוציא רישיונות עסק למקוואות, לא עשתה בפועל דבר כדי לקדם את הנושא.

נוכח העובדה שמרבית האוכלוסייה במועצה שומרת מסורת ועושה שימוש רב במקוואות, מצב שבו מחלקת הרישוי חסרה נתונים בסיסיים על המקוואות בשטחה המוניציפלי, ואלו הידועים פועלים ללא רישיון עסק, פוגם בשמירה על החוק ועלול לסכן את בריאות הציבור המשתמש בשירותים אלו.

בתשובתה של המועצה נמסר כי מחלקת הרישוי שמה לה למטרה בשנת 2017 להסדיר את רישוי העסקים של 48 המקוואות בתחומה. המועצה ציינה כי מחלקת הרישוי נתקלת בבעיות טכניות הנובעות מהערמת קשיים מצד גורמי

62 פריט רישוי 7.4.d בצו רישוי עסקים ולפי פס"ד ת"א (ח"י) 1274/01: לפי סעיף 36 לחוק רישוי עסקים, גם כשהבעלים של העסק הוא רשות מקומית, "אין עובדה זו פוטרת אותה מחובת הרישוי".

הרישוי ובמיוחד מצד נציגי משרד הבריאות, וזאת בשל מיקומם הגיאוגרפי של המקוואות והסיכונים הבטחוניים הכרוכים בהגעה אליהם. לטענת המועצה, אף אם הייתה משקיעה את כל מאמציה ומשאביה לטיפול בהסדרת מתן רישיון עסק למקוואות הפועלים בתחומה, עדיין הייתה מתקשה לעשות זאת כיוון שהיא תלויה בגורמי רישוי רלוונטיים אשר אינם מאשרים את הבקשות עקב מגבלות הגעה ביטחוניות.

בתשובתו של משרד הבריאות למשרד מבקר המדינה מיוני 2017 נמסר כי בהתאם לדרישות הביטחון שלו, מפקחיו מגיעים למועצה ברכבים ממוגנים, דבר שאכן מאריך את זמן הטיפול בבקשה לקבלת רישיון. אולם המשרד הדגיש כי הוא דוחה את טענת המועצה לפיה רישוי המקוואות מתעכב עקב המגבלות הביטחוניות. המשרד ביקש לציין כי המפקחים מגיעים לבחון את מצבן של המקוואות רק לאחר הגשת הבקשה לרישוי, ואולם מתחילת שנת 2017 ועד למועד מתן התשובה התקבלו בו רק שלוש בקשות למתן רישיון. אלו לא אושרו מכיוון שחסרו את המסמכים הרלבנטיים הנדרשים על פי חוק רישוי עסקים.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי אינה יכולה למשוך את ידיה מאכיפת חוק רישוי עסקים על המקוואות הפועלים בתחומה. על המועצה לפעול להסדרת רישיונם של כל המקוואות במועצה, לאלתר.

התקשרות המועצה עם עסקים טעוני רישוי הפועלים בלא רישיון עסק

החובה על גופי ממשלה ועל רשויות מקומיות להימנע מלהתקשר עם עסקים טעוני רישוי ללא רישיון עסק עולה מתקנות חובת המכרזים, תשנ"ג-1993.⁶³ התקנות בלשון זו אמנם לא הוחלו על המועצה, אולם יש לראות בהן כלל מחייב מכללי המנהל התקין: אין הדעת סובלת מצב שבו רשות מקומית מתקשרת עם עסקים שלהם לא העניקה רישיון, ושעצם הפעלתם מנוגדת לחוק.

צוות הביקורת השווה את רשימת העסקים טעוני הרישוי אשר מצויים בסטטוס "בטיפול" או "נדחה", לקובץ ספקים במחלקת הרכש במועצה. בדיקה פרטנית של 23 בתי עסק הרשומים בדוח העלתה כי סך ההתקשרויות של המועצה עם עסקים טעוני רישוי אשר נדרשים לרישיון עסק מטעמה אך אינם מחזיקים בו, עמד על 1.2 מיליון ש"ח לפחות בשנת 2016. בשנת 2015 עמד הסכום על קרוב ל-900,000 ש"ח, ובשנת 2014 - על קרוב ל-650,000 ש"ח.

63 גוף שאינו מחזיק ברישיון הנדרש על פי דין אינו רשאי להשתתף במכרז, וזאת לפי סעיף 6(א) (1) לתקנות חובת המכרזים.



התקשרות המועצה
עם בתי עסק
הפועלים ללא רישיון
פוגעת במינהל תקין

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי התקשרות עם בתי עסק הפועלים ללא רישיון מנוגדת לעקרון החוקיות המשתקף בתקנות חובת המכרזים ופוגעת במינהל תקין. על המועצה להפסיק לאלתר התקשרויות עם בתי עסק טעוני רישוי שאין להם רישיון עסק כחוק.

סיכום

בביקורת נמצאו ליקויים רבים בהתנהלות המועצה האזורית מטה בנימין, חלקם חמורים. עם התחומים השונים שבהם נמצאו ליקויים נמנים אלה: קשרי הגומלין בין המועצה ובין הוועדים המקומיים והאגודות השיתופיות ביישובי המועצה; התנהלות המועצה בנוגע לתמיכותיה הכספיות במוסדות ציבור; ניהול מערך התקשרויות המועצה עם ספקים בכלל והתקשרויותיה לקבלת שירותי הסעה בפרט; וניהולה את רישוי העסקים במועצה.

בחינה של התנהלות המועצה בנוגע להענקת תמיכות ולהתקשרויותיה עם חלק מספקיה מעוררת חשש כבד שהמועצה יצרה העדפה לטובת עמותות וספקים מסוימים. דבר זה מעורר חשש לפגיעה בעקרונות השוויון, החיסכון והיעילות, העומדים בבסיסם של הכללים המסדירים את הענקת תמיכות ושל דיני המכרזים.