

המועצה המקומית מעלה עירון

תקציר

רקע כללי

בשנת 1996 הוקמה המועצה המקומית מעלה עירון (להלן - המועצה) כמועצה מקומית של חמישה יישובים כפריים הנמצאים בחלקו הצפוני של נחל עירון: מוס'מוס', מושיירפה, ביאדה, זלפה וסאלם. תחום שיפוט של המועצה משתרע על פני כ-6,000 דונם. בסוף 2013 מנתה המועצה כ-14,000 תושבים (כ-3,100 בתי אב).

בסוף 2006 הפסיק מנכ"ל משרד הפנים דאז את כהונתו של ראש המועצה ופיזר את מועצת הרשות עקב אי-אישור תקציב המועצה לשנת 2006 במועדו, כמתחייב מפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש]. בעקבות זאת, באפריל 2007 מינה משרד הפנים (להלן גם - המשרד) ועדה למילוי תפקידיהם של ראש הרשות המקומית ושל מועצת הרשות במעלה עירון (להלן - הוועדה הממונה)¹.

עד אוקטובר 2013 כיהנו שני ראשי מועצה ממונים: מר גונן פרנקו ומר מיכאל אילוז. באוקטובר 2013 התקיימו בחירות לראשות המועצה ולחבריה. בסיבוב הבחירות השני לראשות המועצה נבחר מר מוסטפא אגבאריה. המועצה מונה 12 חברים, לרבות ראש המועצה.

פעולות הביקורת

החל משלהי 2014 בדק משרד מבקר המדינה את אופן מינויה של הוועדה הממונה², את תפקודה ואת תהליך קבלת החלטותיה. עוד נבדקו התקשוריות של הוועדה הממונה בראשותו של מר אילוז ופעילות המועצה הנבחרת בנוגע להתקשוריות אלה. הבדיקה נעשתה בנוגע לשנים 2009-2014.

1 אחד מחברי הוועדה הממונה נפטר ב-1.10.13.
2 יודגש כי המונח "ועדה ממונה" או "ועדה קרואה" אינו מופיע בחוק, אך הוא המונח המקובל שמשמש בו משרד הפנים. המונח המצוין בחוק הוא "ועדה למילוי תפקיד".

הליקויים העיקריים

אופן המינוי של חברי הוועדה הממונה במעלה עירון ופעילותה

משרד הפנים לא הציב לפני היו"רים של הוועדה הממונה וחבריה יעדים ומטרות בטרם החלו בתפקידם ולא הכשירם טרם מינוים. כמו כן, הוא לא קבע אילו דיווחים תקופתיים ואחרים עליהם להעביר לו באופן שוטף.

חמש ועדות חובה על פי החוק, לרבות ועדת הביקורת (שכיהנו בה חברי הוועדה הממונה למעט יו"ר הוועדה הממונה), כלל לא התכנסו בשנת 2013. אי-הפעלת ועדת ביקורת, כמו גם הקמת ועדת ביקורת שחבריה נדרשים לבקר את פעולותיהם שלהם עצמם, מנעה מהרשות המקומית לקיים את אחד ממנגנוני הבקרה הסטטוטוריים העומדים לרשותה.

חריגות בשכר ובתנאים הנלווים של יושבי ראש הוועדה הממונה וחבריה

שני היו"רים לשעבר של הוועדה הממונה במועצה המקומית מעלה עירון קיבלו במהלך כהונתם משכורת בגובה השכר המשולם לראשי מועצה נבחרים, וזאת בניגוד להוראות שנקבעו בחוזר מנכ"ל משרד הפנים - משכורת שווה לזו של עובדים בכירים. לפי תחשיב שערך משרד מבקר המדינה שילמה המועצה למר גונן פרנקו כ-230,000 ש"ח מעבר לשכר שנקבע בחוזר המנכ"ל. סכומי היתר שקיבל מר מיכאל אילוז במהלך כהונתו הסתכמו בכ-439,000 ש"ח.

זאת ועוד, המועצה שילמה במלואם את חשבונות הטלפון הנייד של יו"ר הוועדה הממונה מר אילוז (15 במספר), לרבות החשבונות שחרגו מהתקרה שנקבעה בהנחיות - 1,000 ש"ח. סכומי היתר בשנים 2011-2012 הסתכמו ביותר מ-6,000 ש"ח.

בשנים 2010-2013, נוסף על החזר הוצאות בעבור השתתפותו בישיבות הוועדה הממונה, שילמה המועצה לחבר לשעבר בוועדה הממונה גם בעבור השתתפותו בישיבות של ועדות אחרות, ובעיקר בישיבות הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה עירון, וזאת בניגוד להנחיית מנכ"ל משרד הפנים. התשלום העודף הסתכם בכ-45,000 ש"ח בעבור השתתפות ב-71 ישיבות להן לא היה זכאי לתשלום.

עד מועד סיום הביקורת לא התבקשו שני היו"רים של הוועדה הממונה וחבר לשעבר בוועדה הממונה להחזיר לקופת המועצה את התשלומים החריגים ששולמו להם.

רכש והתקשרויות

התקשרות לשכירת כיתות לימוד

באוקטובר 2013, בסמוך לבחירות לרשויות המקומיות, חתמה הוועדה הממונה שכיהנה באותה עת, על הסכם לשכירות כיתות לימוד לשלוש שנים תמורת 360,000 ש"ח לשנה, אף שהמכרז שפורסם לשם כך בוטל מכיוון שההצעה היחידה שהוגשה לא עמדה בתנאי הסף. נושא ההתקשרות, אף על פי שהמציע לא עמד כאמור בתנאי הסף, כלל לא נדון במליאת הוועדה הממונה. הוועדה גם לא בחנה את האפשרויות והחלופות האחרות שעמדו לפניה (שיפוץ האגף בבית הספר הקיים), אף שהיו נמוכות באופן ניכר מהסכום שנקבע בהסכם ההתקשרות. בסופו של יום העדיפה המועצה הנבחרת את האפשרות של שיפוץ האגף בבית הספר הקיים בעלות של כ-38,000 ש"ח בלבד.

התקשרות לצורך הפעלת בתי ספר

הוועדה הממונה חתמה על הסכם עם רשת חינוך פרטית לצורך הפעלת שני בתי ספר תיכוניים, וזאת בלא שוועדי הורי התלמידים ומורי בתי הספר שותפו בהליך קבלת ההחלטות טרם חתימת ההסכם. בסופו של יום לא צלחה ההתקשרות מכיוון שילדי המועצה לא נרשמו ולא התייצבו באותם בתי הספר.

התנגדות ועדי ההורים ומורי בית הספר שגרמו להצבעה ב"רגליים" של התלמידים פתחו פתח להסכמי פשרה. הסכם הפשרה הראשון שנחתם בין רשת החינוך ובין המועצה שעניינו העברת ניהול בית הספר במושייפה לרשת החינוך, היה מנוגד לחוק פיקוח על בתי-ספר, התשכ"ט-1969 ולחוזרי מנכ"ל משרד החינוך; ההסכם גם נחתם ללא כל תיאום עם הגורמים הרלוונטיים ובלי שהתקבל אישורו של משרד החינוך.

בעקבות המצב שנוצר, ובשל התנגדותם של שני ועדי ההורים ושל מורי בתי הספר להסכם הפשרה הראשון, נחתם הסכם פשרה שני ל"התנתקות בין הצדדים". בהסדר פשרה זה שקיבל תוקף של פסק דין, שילמה המועצה לרשת החינוך פיצוי בסך 1.5 מיליון ש"ח בתוספת מע"ם.

התקשרות לצורך החלפת גופי תאורת רחוב

הוועדה הממונה פרסמה מכרז שעניינו החלפת נורות ותיקון גופי תאורת הרחוב בתחומה כדי לשדרג את מערכת תאורת הרחוב, לחסוך בעלויות חשמל ולספק יותר תאורה באזורים החשוכים ביישוביה. ההתקשרות נעשתה ל-15 שנה (עם אופציית הארכה לחמש שנים נוספות) ללא היתר משרי הפנים והאוצר, כמתחייב מהוראות חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985. לפני פרסום המכרז לא ספרה המועצה את כמות גופי התאורה שפעלו בתחומה ולא העריכה את צריכת החשמל הכוללת שלהם. עקב כך, נוצר קושי להעריך את החיסכון בצריכת החשמל לאחר שהוחלפו כל גופי תאורת הרחוב והותקנו נורות חדשות; הערכת החיסכון דרושה כדי לחשב במדויק את התשלומים לחברה עימה נעשתה ההתקשרות.

התקשרות עם חברת גבייה

הוועדה הממונה התקשרה עם חברת גבייה לצורך קבלת שירותי גבייה. היא האריכה את הסכם ההתקשרות עם חברת הגבייה הזוכה לשנה ושלושה חודשים ללא כל מכרז מקדים ובלי שבדקה עם החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ (להלן - משכ"ל)³ את תוצאות מכרז הגבייה המשותף שערכה בשנים אלה כדי להוזיל ככל האפשר את העלות השנתית של שירותי הגבייה. יתרה מזאת, הוועדה הממונה לא ביקשה מחברת הגבייה להוריד את שיעורי העמלה שהיא גובה בטרם האריכה את ההתקשרות עמה.

התקשרויות עם יועצים

הוועדה הממונה חתמה על הסכמי התקשרות עם שני יועצים, ועשתה כן ללא מכרז ובלי שניהלה תהליך מינהלי מסודר לפני ההתקשרות עמם. חברי הוועדה לא דנו בנושא התקשרויות אלה והצורך בהן ואף לא התייעצו בנושא עם מנהלי המחלקות הרלוונטיים במועצה.

ההמלצות העיקריות

על המועצה לבדוק לאלתר את גובה התשלומים החריגים שהשתכרו שני היו"רים לשעבר של הוועדה הממונה, לרבות התשלומים הנלווים לשכר היסוד כגון דמי כלכלה ותוספת יוקר. על פי הממצאים, עליה לדרוש ממר פרנקו וממר אילוז להשיב לה את הסכומים העודפים ששילמה להם מקופתה. כמו כן, עליה לחשב את היקף התשלומים החריגים ששולמו לחבר הוועדה הממונה, ובהתאם לכך לדרוש ממנו להשיב לקופתה את הסכומים העודפים. על המועצה לעדכן את הממונה על השכר במשרד האוצר בפרטי התשלומים ולפעול על פי הנחיותיו.

בנוסף, בעקבות ממצאי הביקורת בעניין השכר והתשלומים העודפים ששולמו, על המועצה הנבחרת להעביר בהקדם את הממצאים בעניינים הנוגעים לכך לטיפול של היחידה לחיוב אישי במשרד הפנים כדי שזו תבחן את האפשרות לחיוב אישי של בעלי התפקידים שקיבלו את ההחלטות.

3 החברה למשק וכלכלה נוסדה בשנת 1974 כחברה בת של מרכז השלטון המקומי לצורך תכנון וביצוע פעולות כלכליות בעבור הגופים המוניציפליים של השלטון המקומי.

סיכום

הביקורת העלתה מחדלים חמורים של הוועדה הממונה בהרכבה משנת 2009 והעומד בראשה בניהול ענייני המועצה בשנים 2009-2013. כמו כן, נמצאו ליקויים חמורים בתהליכי קבלת ההחלטות ובהתקשרויות עם נותני שירותים.

ממצאי הביקורת גם מלמדים על התנהלותה הבזבזנית של הוועדה הממונה ועל הטבות כספיות שהוענקו לעומדים בראשה ולאחד מחבריה. התנהלות זו אינה עולה בקנה אחד עם הצורך במינויה. משרד הפנים העביר למועצה מענקים לכיסוי הגירעון המצטבר ומענקים אחרים נוספים, ואף הגדיל את היקפם. התנהלותו זו של המשרד אפשרה פתרון זמני באמצעות מימון מידי, אך לא תרמה לייצוב מצבה הכספי של המועצה לטווח הארוך.

זאת ועוד, הממצאים מעידים על מחדליו של משרד הפנים בכל הקשור למילוי תפקידו כמפקח על הוועדה הממונה המשמשת זרועו הארוכה בניהול הרשות. משרד הפנים לא התווה לוועדה הממונה יעדים ברורים לטווח הקצר ולטווח הארוך, לרבות דרישה להכנת תכנית שתביא לידי שיפור במצבה הכספי של המועצה. המשרד גם לא ניצל את מינויה של הוועדה הממונה לבניית בסיס כלכלי איתן למועצה, כדי שזו תוכל להמשיך ולהתקיים ללא גירעונות. יתרה מזאת, הוא לא ניצל את ההזדמנות שנקרה בדרכו כדי להטמיע שיטות ניהול תקין במועצה המקומית מעלה עירון. על משרד הפנים לפעול לגביית כל התשלומים העודפים ולהפיק לקחים מהתנהלותה של הוועדה הממונה ולהגביר את הפיקוח והבקרה על תפקוד ועדות ממונות על מנת שתסייענה בשיפור מצבן של הרשויות ולא להפך.



מבוא

המועצה המקומית מעלה עירון הוקמה בשנת 1996. המועצה שוכנת דרומית לעפולה, צפונית לאום אל-פחם, מערבית לג'נין ומזרחית לצומת מגידו. היא הוקמה כמועצה מקומית של חמישה יישובים כפריים הנמצאים בחלקו הצפוני של נחל עירון: מוס'מוס', מושיירפה, ביאדה, זלפה וסאלם. תחום השיפוט של המועצה משתרע על פני כ-6,000 דונם. בסוף 2013 מנתה אוכלוסיית מעלה עירון כ-14,000 תושבים (כ-3,100 בתי אב). על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, רמתה החברתית-כלכלית של המועצה נמוכה, והיא מדורגת באשכול 2⁴.

עקב אי-אישור תקציב המועצה לשנת 2006 במועדו, כמתחייב מפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש], בנובמבר 2006 פיזר מנכ"ל משרד הפנים דאז את מועצת הרשות והחליט להפסיק את כהונתו של ראש המועצה. באפריל 2007 מינה שר הפנים דאז ועדה שתמלא את תפקידיהם של ראש הרשות ושל המועצה - הוועדה הממונה במעלה עירון⁵. עד אוקטובר 2013 כיהנו שני ראשי מועצה ממונים - מר גונן פרנקו ומר מיכאל אילוז. באוקטובר 2013 התקיימו בחירות לראשות המועצה ולחבריה. בסיבוב הבחירות השני נבחר מר מוסטפא אגבאריה לראשות המועצה. המועצה מונה 12 חברים, לרבות ראש המועצה.

לפי הדוחות הכספיים המבוקרים של המועצה, תקציב המועצה לשנת 2013 היה כ-64 מיליון ש"ח. בשנת 2013 היה שיעור גביית הארנונה ביחס לכל החיובים (חיובים שנתיים וחיובים שנצברו בשנים קודמות) נמוך במיוחד - כ-20% לעומת 22% בשנת 2012. עומס המלוות שיהיה על המועצה לפרוע בשנים הבאות הסתכם בסוף 2013 בכ-14 מיליון ש"ח.

החל משלהי 2014 בדק משרד מבקר המדינה את אופן מינויה של הוועדה הממונה, את תפקודה ואת תהליך קבלת החלטותיה. עוד נבדקו התקשורויות של הוועדה ופעילות המועצה הנבחרת בנוגע להתקשורויות אלה. הבדיקה נעשתה בנוגע לשנים 2009-2014 (להלן - התקופה הנסקרת).

בתקופה הנסקרת כיהנו שניים בתפקיד גזבר המועצה המקומית מעלה עירון. מעת הקמתה בשנת 1996 ועד 31.12.10 היה מר שמואל דוד גזבר המועצה, והוא מונה על ידי משרד הפנים. מר עאמר אבו בכר מכהן בתפקיד מ-1.1.11.

מינוי ועדה ממונה

תנאים למינוי והסדרתו

על פי פקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות) וההוראה המקבילה שלה בפקודת המועצות המקומיות, לשר הפנים הסמכות להורות בין היתר על מינוי ועדה ממונה שתמלא את תפקידיהם של ראש הרשות המקומית ושל מועצת הרשות או את תפקידי מועצת הרשות בלבד, כאשר הם אינם ממלאים כראוי את התפקידים שהוטלו עליהם בדין. למילוי תפקידי ראש הרשות המקומית ימנה השר יו"ר לוועדה הממונה מתוך חבריה, והוא גם רשאי למנות סגן או סגנים ליו"ר הוועדה. בידי הוועדה הממונה בעירייה יהיו כל הסמכויות והחובות המוקנות למועצת הרשות או למועצה ולראש העירייה. יו"ר הוועדה יחזיק בכל סמכויותיו וחובותיו של ראש העירייה, וסגן

- 4 היישובים בארץ נחלקים לעשרה אשכולות על פי מצבם החברתי-כלכלי (יישובים המדורגים באשכול 1 הם במצב החברתי-כלכלי הנמוך ביותר).
- 5 עתירה נגד החלטת שר הפנים למנות ועדה ממונה למילוי תפקידו של ראש המועצה שכהונתו הופסקה נדחתה (בג"ץ 10282/06 ג'אברין נ' שר הפנים [פורסם במאגר ממוחשב, 24.5.07]).

היו"ר יחזיק בכל סמכויותיו וחובותיו של סגן ראש העירייה. לוועדה הממונה במועצה מקומית יוקנו הסמכויות והחובות של המועצה המקומית. הוועדה הממונה תכהן עד מועד הבחירות הצפוי ולא פחות משלוש שנים⁶; בסמכותו של השר לקבוע מועד אחר לסיום הכהונה של הוועדה, וזאת בהתייעצות עם ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת.

משרד הפנים קבע נוהל שנועד להסדיר את תהליך מינויים של יו"רים לוועדות ממונות ושל חבריהן⁷. בנוהל נקבע כי תמונה ועדה לצורך בדיקת כשירותם והתאמתם של המועמדים לכהונה. על פי הנוהל, בראשות הוועדה יעמוד היועץ המשפטי של משרד הפנים וחבריה יהיו סמנכ"ל לתקצוב ולפיתוח וראש האגף לכוח אדם ושכר, שניהם ממשרד הפנים, וכן נציג ציבור המכיר את השלטון המקומי ואינו מעורב בעניינים פוליטיים או מזוהה פוליטית. לאחר עדכון הנוהל בנובמבר 2007 נקבע כי בראשות הוועדה יעמוד מנהל המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים וחבריה יהיו היועץ המשפטי של משרד הפנים, ראש האגף לכוח אדם ושכר במשרד הפנים וכן נציג ציבור כאמור (בעדכון הנוהל בפברואר 2008 לא שונה הרכב הוועדה).

עוד נקבע בנוהל כי לתפקיד יו"ר ועדה ממונה או חבר ועדה ממונה נדרש ניסיון מוניציפלי⁸ של חמש שנים לפחות או ניסיון של חמש שנים בתפקיד ניהולי בכיר בגוף ציבורי, עסקי או ביטחוני. לאחר עדכון הנוהל בנובמבר 2007 הופחת הניסיון הנדרש לתפקיד חבר ועדה לשלוש שנים בלבד. השכלה אקדמית בתחומים הרלוונטיים לפעילות הרשות המקומית מקצרת את הניסיון המוניציפלי או הניהולי הנדרש - לתפקיד יו"ר יקוצר בשנתיים ולתפקיד חבר ועדה בשנה.

מינוי הוועדה הממונה במעלה עירון

בפרוטוקול ישיבה של הוועדה לבדיקת כשירות, מאפריל 2007, שבמהלכה נבחרו יו"ר הוועדה הממונה במעלה עירון וחבריה, צוין כי הוועדה בחנה את המועמדים לפי הנוהל והקריטריונים שנקבעו⁹. הוועדה בחרה את מר גונן פרנקו לתפקיד יו"ר הוועדה הממונה והוא כיהן בו מאפריל 2007 ועד ספטמבר 2009. מר מיכאל אילוז כיהן בתפקיד יו"ר הוועדה הממונה מאוקטובר 2009 ועד אוקטובר 2013.

הועלה כי משרד הפנים לא הציב לפני היו"רים של הוועדה הממונה וחבריה יעדים ומטרות בטרם החלו בתפקידם ולא הכשירם לפני מינויים. כמו כן, הוא לא קבע אילו דיווחים תקופתיים ואחרים עליהם להעביר לו באופן שוטף.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי היה עליו להתוות לוועדה הממונה יעדים ברורים לטווח הקצר ולטווח הארוך, לרבות דרישה להכנת תכנית שתביא לידי שיפור במצבה הכספי של המועצה. היה על המשרד לקבוע מתכונת דיווחים תקופתיים ואחרים שיאפשרו לו לעקוב אחר המתרחש במועצה ולנקוט את הצעדים הנדרשים.

- 6 במסגרת תיקון 117 לפקודת העיריות ותיקון 54 לפקודת המועצות המקומיות מ-23.7.09 נקבע "ולא פחות משלוש שנים" במקום "ולא פחות משנתיים".
- 7 עיקרי הנוהל נקבעו כנראה בשנת 1998, והוא עודכן בנובמבר 2007 ובפברואר 2008.
- 8 לפי הנוהל, אדם בעל ניסיון מוניציפלי הוא אדם שכהן כראש רשות או כסגן שהאצלו לו סמכויות ראש רשות; או כעובד בתפקיד בכיר (מנהל אגף לפחות) ברשות מקומית או בגוף מוניציפלי דומה (למשל, איגוד ערים, חברה כלכלית וכדומה); או כעובד בתפקיד בכיר במשרד ממשלה או בגופים ציבוריים הכולל עיסוק בנושאים הקשורים במישרין לפעילותן של הרשויות המקומיות.
- 9 הוועדה לבדיקת כשירות בחרה לוועדה הממונה ארבעה חברים, נוסף למר גונן פרנקו, שנבחר ליו"ר הוועדה. לאחר התפטרות מר פרנקו, נבחר אחד מאותם חברי ועדה, מר מיכאל אילוז ליו"ר הוועדה.

ייצוג הולם לנשים ולבני האוכלוסייה הערבית בוועדות הממונות

חוק שיווי זכויות האישה, התשי"א-1951, שנחקק כדי ליתן מענה לבעיית תת-הייצוג של נשים במגזר הציבורי, קובע בין היתר כי יש ליתן ביטוי הולם לייצוגן של נשים בוועדות ציבוריות. בחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, נקבע כי "בקרב העובדים בשירות המדינה, בכל הדרגות והמקצועות, בכל משרד ובכל יחידות סמך, יינתן ביטוי הולם, בנסיבות העניין, לייצוגם של בני שני המינים, של אנשים עם מוגבלות, של בני האוכלוסייה הערבית, לרבות הדרוזית והצ'רקסית, ושל מי שהוא או שאחד מהוריו נולדו באתיופיה".

נמצא כי משרד הפנים לא מינה אישה או בן אוכלוסייה ערבית כחברים בוועדה הממונה במעלה עירון, אף שהתבקש לעשות כן, בייחוד כאשר מדובר במועצה מקומית שאינה נמנית עם המגזר היהודי.

בתשובתו ממאי 2015 מסר משרד הפנים למשרד מבקר המדינה כי הוא סבור שחוק שיווי זכויות האישה אינו חל על ועדה ממונה. עם זאת, הוא פועל בשנים האחרונות מול הרשות לקידום מעמד האישה שבמשרד ראש הממשלה לצורך איתור נשים המתאימות לכהן בוועדות ממונות, אך מהלך זה טרם הושלם שכן כמעט כל הוועדות הממונות סיימו את כהונתן במועד הבחירות שנערכו באוקטובר 2013.

משרד מבקר המדינה שב ומעיר למשרד הפנים¹⁰ כי עליו להקפיד בעת קביעת הרכבן של ועדות ממונות על מתן ביטוי הולם לייצוג מבני שני המינים. כמו כן עליו להקפיד על מתן ביטוי הולם גם לייצוג מבני האוכלוסייה הערבית. לדעת משרד מבקר המדינה, הבטחת ייצוג בוועדות הממונות לבני שני המינים באוכלוסייה הערבית מקבלת משנה חשיבות דווקא כאשר מדובר ביישובים הערביים.

ועדות המועצה המקומית מעלה עירון

1. הפרק השישי בצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950 (להלן - צו המועצות המקומיות), עוסק בוועדות המועצה ומפרט את הוועדות שמועצת הרשות מחויבת למנות, למשל ועדת מכרזים וועדת ביטחון, לרבות תפקידיהן, סמכויותיהן והרכבן. כאמור, לוועדה ממונה ולעומד בראשה ניתנות כל הסמכויות והחובות המוקנות למועצת הרשות ולראש הרשות המקומית.
2. סעיף 122 לצו המועצות המקומיות קובע כי מועצת הרשות תבחר מקרבה חברים לוועדה לענייני ביקורת שבה לא יכהנו ראש הרשות וסגניו. בין תפקידיה של ועדת הביקורת לדון בדוחות ביקורת של משרד מבקר המדינה ונציגי תלונות הציבור ובדוחות משרד הפנים על הרשות המקומית, וכן לדון בדוחות מבקר הרשות המקומית ולעקוב אחר תיקון הליקויים.

נמצא כי במועצה מונו כל ארבעת חברי הוועדה הממונה לכהן בכל ועדותיה, מלבד הוועדה לענייני ביקורת שיו"ר הוועדה הממונה לא כיהן בה.

10 משרד מבקר המדינה כבר העיר למשרד הפנים בעניין זה; מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2008 (פורסם ב- 25.3.09), עמ' 99-100.

עוד נמצא כי 5 ועדות חובה מתוך 11 ועדות עיקריות שמינתה הוועדה הממונה במעלה עירון, כלל לא התכנסו בשנת 2013, ואלה הן: ועדת הביקורת שמונתה מקרב חברי הוועדה הממונה, ועדת התמיכות¹¹ שבראשה עמד יו"ר הוועדה הממונה, ועדת איכות הסביבה¹², ועדת ערר לארנונה¹³ ועדת תחבורה¹⁴.

בתשובתו מאפריל 2015 מסר יו"ר הוועדה הממונה מר אילוז למשרד מבקר המדינה כי האחריות לזימון הוועדות אינה מוטלת על ראש הרשות או על הממלא את תפקידו, והוועדות מתכנסות רק אם עולה הצורך בכך.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הממונה על מחוז חיפה במשרד הפנים וצוותו ערכו ביקורות מחוזיות ביוני 2013 וביוני 2014, ובמסגרתן העירו לוועדה הממונה ולמועצה הנבחרת על כך שוועדות החובה של הוועדה הממונה ושל המועצה לא כונסו במהלך השנים 2012-2013.

משרד מבקר המדינה כבר העיר בעניין זה¹⁵ כי על משרד הפנים לבחון דרכים שיאפשרו לרשויות המקומיות לקיים את הוועדות הסטטוטוריות השונות, ולהפעיל מנגנון ביקורת על תפקודן בעת כהונתה של ועדה ממונה. הועלה כי משרד הפנים לא בחן סוגיה זו ולא הנחה את הוועדות הממונות להפעיל מנגנון ביקורת על תפקודן.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי אי-הפעלת מנגנון ביקורת, כמו גם הקמת ועדת ביקורת שחבריה נדרשים לבקר את פעולותיהם שלהם עצמם, מונעות מהרשות המקומית מלקיים את אחד ממנגנוני הבקרה הסטטוטוריים העומדים לרשותה.

מצבה הכספי של המועצה

רשות מקומית אחראית לניהול תקציבה ואמורה לדאוג למקורות הכנסה לכיסוי הוצאותיה למתן שירותים לתושביה ולביצוע יתר תפקידיה. מסיבות שונות, הוצאותיהן של רשויות מקומיות רבות בישראל גדולות מהכנסותיהן, וההכנסות העצמיות של מרביתן אינן מאפשרות להן לספק לתושביהן שירותים ברמה נאותה.

כדי לצמצם את הפער בין הוצאות הרשות להכנסותיה ולאפשר אספקת שירותים בסיסיים לתושבים ותפקוד תקין של הרשות, משרד הפנים מקצה לרשויות המקומיות מענקים כלליים, מענקים מיוחדים ומענקים מיוחדים. להלן סוגי המענקים העיקריים:

- 11 תפקיד הוועדה להמליץ לפני מועצת הרשות על בקשות לתמיכה כספית בגופים שונים ממלכתיים או רשותיים לטובת הציבור ושלא למטרת רווח.
- 12 תפקיד הוועדה להתוות מדיניות בנושאי איכות הסביבה וליוזם ולתכנן פעילויות להבטחת פיתוח המשאבים הסביבתיים ושימוש מושכל בהם.
- 13 ועדה שמחויבי ארנונה יכולים לערער לפנייה על החלטה של מנהל הארנונה ברשות לדחות את בקשתם לתקן או לשנות את חובת תשלומי הארנונה.
- 14 תפקיד הוועדה לייעץ ולהמליץ למועצה בכל הנוגע לענייני התחבורה ברשות המקומית ולדון בשינויים בהסדרי התנועה לקראת אישורם ברשות התמרון ובמשרד התחבורה.
- 15 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2008 (פורסם ב- 25.3.09), עמ' 108-109.

1. מענק כללי - המענק הגבוה ביותר לרשויות המקומיות לצורך איזון תקציבן (להלן - מענק האיזון). המשרד מקצה את מענק האיזון לרשויות המקומיות על פי נוסחה כללית¹⁶.
 2. מענק מיוחד - מענק הניתן בין היתר לרשויות מקומיות שמונתה להן ועדה ממונה (להלן - מענקי ועדה ממונה).
 3. רזרבת השר - רזרבה ניהולית למענק האיזון המחולקת לרשויות המקומיות על פי שיקול הדעת המקצועי של המשרד, והיא משמשת פתרון לבעיות נקודתיות שלא נפתרו במסגרת מענק האיזון¹⁷.
- להלן בלוח 1 פירוט ההכנסות וההוצאות בתקציב הרגיל של המועצה (במחירים שוטפים).

לוח 1

ההכנסות וההוצאות בפועל בתקציב הרגיל (באלפי ש"ח), בשנים 2010-2013

השנה	עודף (גירעון) מצטבר לתחילת השנה	הכנסה	הוצאה	עודף (גירעון) שנתי	מענקים מהמשרד לכיסוי גירעונות*	עודף (גירעון) מצטבר לסוף השנה
2010	(545)	52,883	53,146	(263)	694	(114)
2011	(114)	54,274	54,738	(464)	970	392
2012	392	69,857	71,288	(1,431)	-	(1,039)
2013	(1,039)	64,582	69,421	(4,839)	808	(5,070)

* מענקים שלא יועדו לכיסוי גירעונות נרשמו בדוחות הכספיים של המועצה כהכנסה ומענקים שנועדו לפיתוח נרשמו בתקציב הבלתי רגיל.

מהלוח עולה כי בשנים 2010-2013 חל גידול ניכר בגירעון השנתי של המועצה¹⁸. למרות המענקים שקיבלה ממשרד הפנים שנועדו לכסות את גירעונה בתקציב הרגיל, צברה המועצה גירעון של כ-5 מיליון ש"ח בסוף 2013 (מועד שבו סיימה הוועדה הממונה את כהונתה). לגירעון הנצבר היו כמה סיבות, שעיקריהן ירידה בהכנסות באותה שנה וגידול משמעותי בהוצאות החינוך של המועצה בשנת 2012 (ראו להלן גם בפרקים "התקשרות לשכירות כיתות לימוד" ו"התקשרות לצורך הפעלת בתי ספר").

- 16 בפברואר 1992 מינה שר הפנים דאז ועדה לקביעת אמות מידה לחלוקת מענק האיזון, בראשותו של פרופ' יצחק סוארי, והממשלה אימצה את המלצותיה. בשל כמה בעיות שאותרו מינה שר הפנים בפברואר 2000 ועדה נוספת, בראשותו של יעקב גדיש ז"ל, כדי לבחון את אמות המידה להקצאת מענק האיזון לרשויות המקומיות ולהמליץ אם לשפרן. במרץ 2003 אימצה הממשלה את המלצותיה של ועדת גדיש, ובכללן את הנוסחה שקבעה להקצאת מענק האיזון.
- 17 מבקר המדינה, קובץ דוחות ביקורת לשנת 2011 (פורסם ב- 12.12.11), עמ' 123.
- 18 יצוין כי הגירעון בתקציב הרגיל בסוף 2006, ערב מינויה של הוועדה הממונה, הסתכם בכ-5 מיליון ש"ח.

על פי נתוני המועצה, בשנים 2011-2013 הקצה משרד הפנים למועצה מענקי ועדה ממונה ומענקי רזרבת השר בסך של כ-6.2 מיליון ש"ח¹⁹, נוסף למענק האיוון.

לפי הדוח הכספי הלא מבוקר של המועצה הנבחרת לשנת 2014 הסתכם הגירעון בתקציב הרגיל בסוף 2014 בכ-8 מיליון ש"ח. המשרד הקצה למועצה בשנה זו מענק מיוחד - מענק רזרבת השר בסך 400,000 ש"ח בלבד.

מהנתונים המובאים לעיל עולה כי בזמן כהונתה של הוועדה הממונה לא רק שהגירעונות המצטברים לא קטנו אלא הם אף גדלו, וזאת אף על פי שמשרד הפנים העביר למועצה בשנים אלה מיליוני שקלים - הן כמענקי ועדה ממונה הן כמענקי רזרבת השר - שרובם הוצגו בדוחות הכספיים של המועצה כהכנסות.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים ולוועדה הממונה כי אחד מהנושאים שהוועדה הממונה הייתה אמורה לטפל בהם הוא הקטנת הגירעונות המצטברים. נושא זה, לא רק שלא טופל אלא שמצבה הכספי של המועצה אף הухרחף למרות הסיוע הכספי שניתן למועצה, על ידי משרד הפנים, בתקופת הוועדה הממונה שכיהנה משנת 2009 ואילך, בין היתר בגלל החלטות לא מושכלות של הוועדה הממונה שיפורטו להלן.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי מן הראוי שהוא יטפל בגירעון שהוועדה הממונה הותירה אחריה, כדי לאפשר למועצה הנבחרת להיטיב את תפקודה.

בתשובתו מסר מר אילוז כי המועצה המקומית מעלה עירון מדורגת בדירוג סוציו-אקונומי נמוך ורוב הכנסות המועצה מתבססות על גביית ארנונה ממגורים. על כתפי המועצה מוטלות מטלות כבדות בשל המבנה המפוזר שלה בכלל ובשני סעיפי הוצאה ראשיים בפרט (פינוי אשפה והסעות תלמידים). הוא ציין כי ערב כינון הוועדה הממונה בשנת 2007 הסתכמו גירעונות המועצה ביותר מ-10 מיליון ש"ח (זאת הייתה אחת הסיבות שכהונתו של ראש המועצה הנבחר הופסקה בסוף 2006), "המועצה 'הוחזרה' בגרעון נמוך בלפחות ב-50%". הגירעון בסך 4.8 מיליון ש"ח בסוף 2013, כ-7.4% בלבד מסך התקציב, הוא גירעון נמוך, ובוודאי כשמדובר במגזר הערבי וברשות בעלת מאפיינים דומים לאלה של מעלה עירון. עוד ציין כי בתקופת בחירות נרשמת ירידה חדה בהכנסות העצמיות (גביית ארנונה) של הרשות. הוא הוסיף כי "את הדוחות הכספיים הכין רו"ח שהיה לו עניין להעצים את הגירעון ולגלגל את האחריות לו לפתחה של הוועדה הממונה, וזאת מסיבות פוליטיות ואחרות".

עוד מסר מר אילוז כי היה לו עניין כראש ועדה ממונה להותיר "שולחן נקי", ככל שהדבר ניתן, מול הספקים ונותני השירותים שעבדו עם המועצה וחששו כי המועצה הנבחרת לא תעמוד בהתחייבויות כלפיהם בשל סיבות כאלה ואחרות. כמו כן, היה לו חשוב להשלים פרויקטים שהוחל בביצועם או שביקש לקדם. יו"ר הוועדה מסר עוד כי המועצה פעלה תחת בקרה מתמדת של משרד הפנים והתקיימו בה ביקורות וסיורים מדי כמה חודשים, ובכל הביקורות "יצאו הגורמים המבקרים מלאי התפעלות".

19 בשנת 2011 קיבלה המועצה מענק ועדה ממונה בסך של כ-1.3 מיליון ש"ח ומענק רזרבת השר בסך של כ-670,000 ש"ח (970,000 ש"ח מסך שני המענקים יועדו לכיסוי גירעונות); בשנת 2012 - מענק ועדה ממונה בסך של כ-2.2 מיליון ש"ח ומענק רזרבת השר בסך 500,000 ש"ח; בשנת 2013 - מענק ועדה ממונה בסך של כ-1.42 מיליון ש"ח ומענק רזרבת השר בסך 100,000 ש"ח (808,000 ש"ח מסך שני המענקים יועדו לכיסוי גירעונות).

בתשובתו מסר משרד הפנים כי עד 2013 התנהלה המועצה בתקציב מאוזן. בשנת 2013 חלה "הדרדרות תקציבית שנבעה בין היתר מהוצאות חריגות והתבססות על מענקים חד פעמיים שלא הגיעו לרשות וכן בעקבות הגדלת תקציבי חינוך ורווחה".

עוד מסר משרד הפנים כי בשנת 2014, בישיבת אישור התקציב השוטף, נדרשה המועצה להכניס תיקונים ולבטל סעיפי יועצים ולבחון באופן מעמיק את יעדי הגבייה מארנונה והכנסות עצמיות. המשרד ציין כי הוא לא אישר תשלום שכר לסגן ראש המועצה וקיים פגישת בירור עם גזבר המועצה כדי לקבל הסברים לחריגות הכספיות שנוצרו לאחר כניסת המועצה הנבחרת לתפקידה. הוא הוסיף כי אישר תכנית התייעלות לשנים 2014-2015 וחתם עליה, לרבות הסדר לסגירת חובות העבר.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים וליו"ר הוועדה הממונה מר אילוז כי מהסקירה לעיל עולה כי בשנים 2011-2013 התאזן התקציב רק משום שמשרד הפנים הקצה למועצה, נוסף למענק האיוון, גם מענקי ועדה ממונה ומענקי רזרבת השר בהיקפים גדולים.

שכר ותנאים נלווים של ראשי הוועדות הממונות וחבריהן

שכר היו"רים של הוועדה הממונה

1. בחוזר מנכ"ל של משרד הפנים מפרברואר 2004 נקבע כי שכרו של יו"ר ועדה ממונה, שלא כיהן בעברו כראש רשות נבחר, יעמוד על 100% משכר הבכירים, לפי גודלה של הרשות המקומית שהוא מכהן בה; מנכ"ל המשרד "יקצוב את שכרו של ראש מועצה [ועדה] ממונה לפי היקפי עבודתו ועיסוקיו האחרים". עוד נקבע כי יו"ר ועדה ממונה יהיה זכאי לשיעור יחסי של תנאים נלווים במסגרת שכר הבכירים, שאותם יקבע המנכ"ל.
2. עניין העסקת עובד בכיר בחוזה אישי הוסדר כבר בחוזר משנת 1993,²⁰ ובו נאמר בין השאר כי "המינהל לשלטון ומינהל מקומי במשרד והממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר גיבשו הצעה לחוזה אישי מיוחד להעסקת עובד וטבלת שכר (לפי גודל הרשות) לעובדים הבכירים ברשויות המקומיות. עובדים בכירים לעניין זה: מנכ"ל [הרשות המקומית], מזכיר, גזבר, יועץ משפטי, מהנדס העיר, מבקר וראשי מינהלים/אגפים... המשכורת הכוללת בטבלה מהווה 100% ומשכורתם הכוללת של העובדים הבכירים תיגזר ממשכורת כוללת זו".
- בהתאם לכך, הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר מעדכן בתחילת כל שנה את הטבלאות שלפיהן יש לעדכן את שכרם של העובדים הבכירים בשלטון המקומי ממשכורת ינואר בכל שנה (להלן - טבלאות השכר).
3. בתחילת 2013 מנתה המועצה כ-14,000 תושבים²¹, לכן היא דורגה בדרגה 3 בטבלאות השכר. בשנת 2013 היה השכר החודשי של הבכירים בדרגה זו 28,356 ש"ח²².

20	חוזר משותף מ-23.3.93 למנכ"ל משרד הפנים ולממונה על השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר, שנשלח לראשי הרשויות המקומיות.
21	נכון ל-31.12.12 על פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
22	בשנת 2007 היה השכר החודשי של הבכירים בדרגה זו 23,844 ש"ח, בשנת 2008 - 24,658 ש"ח, בשנת 2009 - 25,596 ש"ח, בשנת 2010 - 26,600 ש"ח, בשנת 2011 - 27,308 ש"ח ובשנת 2012 - 27,900 ש"ח.

4. משרד מבקר המדינה בדק את תשלום שכרם של שני היו"רים של הוועדה הממונה במועצה בשנים 2007-2013, מר גונן פרנקו ומר מיכאל אילוז, והעלה את הממצאים האלה:

א. בתיקי המועצה ובמשרד הפנים לא נמצאו מסמכים שלפיהם העבירה הוועדה הממונה למנכ"ל המשרד בקשה לאישור תנאי השכר של העומדים בראשה, וממילא לא ניתן אישורו לביצוע התשלומים האמורים, כנדרש בחוזר המנכ"ל מפברואר 2004.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי לא נהוג היה לתת אישור פרטני לכל יו"ר ועדה ממונה, וכל שהוגדר הוא שהשכר יהיה על פי הכללים שנקבעו בחוזר המנכ"ל האמור.

ב. במהלך כהונתם היה שכרם של שני היו"רים לשעבר בגובה השכר ששולם לראשי מועצה נבחרים, בניגוד להוראות שנקבעו בחוזר המנכ"ל המנחות לשלם את שכרם לפי 100% שכר עובדים בכירים. יצוין כי ההפרש בין השכר של ראשי הרשויות המקומיות ובין שכר הבכירים ברשויות המקומיות משמעותי (ר' להלן). נוסף לכך, תשלום יתר הוא בזבוז של כספי ציבור והוא פוגע פגיעה חמורה בעקרונות המינהל הציבורי התקין. להלן הפרטים:

(1) בחודשים אפריל-דצמבר 2007 הייתה משכורתו החודשית של מר גונן פרנקו 32,484 ש"ח ובשנת 2008 עד ספטמבר 2009 - 33,431 ש"ח.

(2) בחודשים אוקטובר-דצמבר 2009 הייתה משכורתו החודשית של מר מיכאל אילוז 33,431 ש"ח, בשנת 2010 - 34,144 ש"ח, בשנת 2011 - 36,653 ש"ח, בשנת 2012 - 37,346 ש"ח ובשנת 2013 - 37,879 ש"ח.

משרד מבקר המדינה ערך תחשיב של חריגות השכר ששילמה המועצה לשני היו"רים והעלה כי המועצה שילמה למר גונן פרנקו 230,305 ש"ח מעבר לשכר שנקבע בחוזר המנכ"ל מפברואר 2004; השכר החריג ששילמה המועצה למר מיכאל אילוז הסתכם ב-439,425 ש"ח.²³

5. ב-22.1.15 הגישה עמותת "עורכי דין לקידום מנהל תקין" תביעה בבית הדין האזורי לעבודה בחיפה נגד המועצה, משרדי הפנים והאוצר ויו"ר הוועדה הממונה, שעיקרה בקשה לצוות על השבת חריגות השכר שקיבלו מר פרנקו ומר אילוז מקופת המועצה.²⁴ עד אוגוסט 2015 טרם נידונה התביעה בבית הדין לעבודה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי העובדה שהמועצה שילמה שכר חריג לשני היו"רים של הוועדה הממונה, במשך שש שנים רצופות, וללא כל הערה מצדו של משרד הפנים או מצד רואי החשבון שמינה למועצה, מעידה כי הוא לא מילא נאמנה את המוטל עליו כרגולטור של הרשויות המקומיות, ולמעשה כלל לא פיקח על תשלומי השכר במועצה.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי "העניין מצוי בהליך משפטי שהוגש כנגד המשרד על ידי עמותת עורכי דין למינהל תקין ואנו מבררים את העניין במסגרת הליך משפטי זה".

בתשובתו מאפריל 2015 מסר מר גונן פרנקו למשרד מבקר המדינה כי חוזר המנכ"ל לא היה ידוע לו, ואילו היה מובא לידיעתו לא היה מקבל את המינוי.

מר אילוז מסר בתשובתו כי הוא נכנס לתפקידו כמה וכמה שנים לאחר שפורסם חוזר המנכ"ל. הוא לא הכיר את החוזר, וכממשיכו של מר פרנקו קיבל את אותו השכר, ולא הייתה לו כל

23 הסכומים נומינליים ואינם כוללים תוספת הצמדה וריבית.
24 פ"ה 15-01-48556, עורכי דין לקידום מנהל תקין (ע"ר) נ' מועצה מקומית מעלה עירון (פורסם במאגר ממוחשב, 9.4.15).

סיבה להניח שישנה בעיה כלשהי בנושא השכר. עוד מסר כי הוא הניח שהגורמים המקצועיים משלמים לו את השכר המגיע לו על פי דין. הוא הוסיף: "גובה השכר ששולם לי, היה מרכיב בהחלטה שלי לעזוב עיסוקים קודמים ומתוגמלים מאוד ולקבל עלי את תפקיד ראש המועצה... הכספים שקבלתי הוצאו על ידי במלואם והשבה שלהם היום בלתי צודקת. אם הייתי יודע ולו על סימן שאלה, הייתי מכלכל את צעדיי בהתאם".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים ולמועצה כי תשלומי השכר והתשלומים הנלווים ששולמו לשני היו"רים לשעבר, שולמו מתוך חריגה ניכרת מהשכר שנקבע בחוזר המנכ"ל מפברואר 2004. על המועצה לקבוע, בשיתוף היועץ המשפטי שלה, את הסכום שיש להשיב בנסיבות העניין, ולדרוש משני היו"רים את השבתו של סכום זה. על המועצה לעדכן את הממונה על השכר במשרד האוצר בפרטי התשלומים ולפעול על פי הנחיותיו.

על המועצה לחשב גם את התשלומים שנשארה בהם בגין הפרשים אלה, כמו מס שכר, ביטוח לאומי מעסיק, הפרשות המועצה לקופות גמל וקרנות השתלמות, ועל פי העולה מחישוביה לדרוש החזרתם של הפרשים אלה מהגורמים הרלוונטיים.

6. בעניין זה, יש גם לציין כי מערך הבקרה והביקורת הפנימית בתוך השלטון המקומי נשען על שני אדנים. האחד, הדרג הנבחר בכלל, דהיינו המועצה וועדותיה, ומתוכו האופוזיציה בפרט, והאחר הוא עובדי ציבור בתפקידי שומרי הסף בכלל ובענייניו היועץ המשפטי לרשות וגזבר המועצה בפרט.

בנייר עמדה בנושא מנגנוני בקרה ופיקוח על התנהלות הרשויות המקומיות²⁵ נכתב: "על פי דין, הגזבר הינו הגורם האחראי על ניהול קופת הרשות. חלה חובה להזמין לכל ישיבה של המועצה וועדה מוועדותיה ויש לקבל את התייחסותו בע"פ או בכתב בטרם קבלת כל החלטה שיש לה השלכה על תקציב העירייה, הכנסותיה או הוצאותיה. בין סמכויותיו השונות הנוגעות לניהול ענייניה הכספיים של הרשות, בולטת סמכות החתימה השנייה על כל הוצאה כספית. לענייננו, החוק מטיל עליו אף את החובה לוודא, בטרם אישור התחייבות כספית, כי היא נעשית על פי דין. הדבר מעניק כח רב בידי הגזבר למנוע כל התחייבות כספית בלתי תקינה, ובכלל זאת פעולה הנוגעת להעסקת עובדים".

בתשובתו ממרץ 2015 מסר הגזבר הנוכחי למשרד מבקר המדינה כי שכר שני היו"רים של הוועדה הממונה נקבע בתקופת הגזבר שקדם לו. מלבד זאת, בכל נושא השכר במועצה מטפל משרד רואי חשבון חיצוני המספק שירותי חשבות שכר למועצה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי התשלומים החריגים המסתכמים במאות אלפי שקלים מעידים כי שני הגזברים, המכהן כיום ובעיקר קודמו, לא מילאו כראוי את תפקידם כ"שומרי הסף" של קופת הרשות המקומית, ולא הקפידו כי כל הוצאה מהקופה תהיה על פי דין וברשות.

25 עו"ד ברק כלב, נייר עמדה בנושא מנגנוני הבקרה והביקורת שמפעיל משרד הפנים על התנהלות הרשויות המקומיות בהתאם לכללי מנהל תקין וטוהר המידות, ביה"ס לממשל ולמדיניות ע"ש הרולד הרטון, אוניברסיטת תל אביב (דצמבר 2009), עמ' 28.

החזר הוצאות לחברי הוועדה הממונה

במכתבו מיוני 2008 ליו"רים של הוועדות הממונות המכהנות ציין מנהל המינהל לשלטון מקומי (להלן - מנהל המינהל) כי "בהתאם להנחיית המנכ"ל, נקבע כי חבר ועדה ממונה יהיה זכאי להחזר הוצאות בעד השתתפות בשיבות הוועדה, שישולמו על ידי הרשות לפי מספר ישיבות הוועדה שבהן ישתתף". עוד ציין כי סכום ההחזר לחבר ועדה ממונה בעבור השתתפותו בישיבות הוועדה שמונתה ברשות מקומית המונה 10,000-20,000 תושבים יהיה 635 ש"ח לישיבה. כמו כן, נקבע כי "ברשויות בהן מכהנים 5 חברים (כולל יו"ר) ופחות, תשלום החזר הוצאות יינתן עבור 17 ישיבות בשנה בלבד... לא ישולם כל תשלום בגין החזר הוצאות לחבר הוועדה, מעבר לתשלום האמור". במכתבו האמור לא התייחס מנהל המינהל להחזר הוצאות בעבור השתתפות בישיבות של ועדות אחרות הפועלות ברשות המקומית.

בפגישה בדצמבר 2014 מסר מנהל המינהל לצוות הביקורת כי רשות מקומית אינה רשאית לשלם מקופתה לחבר ועדה ממונה החזר הוצאות בעבור השתתפותו בישיבות הוועדה לתכנון ולבנייה או כל ועדה אחרת, מלבד ישיבות הוועדה הממונה. מנהל אגף כוח אדם ושכר ברשויות המקומיות מסר באותה פגישה כי משרד הפנים לא אישר לחברי הוועדה הממונה חריגה במספר הישיבות המקסימלי שניתן לקבל החזר הוצאות בעבורן.

נמצא כי בשנים 2010-2013, נוסף להחזר הוצאות בעבור השתתפותו בישיבות הוועדה הממונה, שילמה המועצה לאחד מחברי הוועדה הממונה גם בעבור השתתפותו בישיבות הוועדה לתכנון ולבנייה. באותן שנים שילמה המועצה לאותו חבר ועדה (להלן - חבר הוועדה הממונה האמור) 45,085 ש"ח בגין השתתפותו ב-71 ישיבות של הוועדה לתכנון ולבנייה.

באוקטובר 2009 פנה יו"ר הוועדה הממונה מר מיכאל אילוז במכתב למנכ"ל משרד הפנים, ועשה זאת שוב בפברואר 2010, בבקשה "לאישור הגדלת המכסה המאושרת שתאפשר השתתפות חברי המועצה בישיבות המועצה / הוועדות השונות במספר מינימאלי של 20 מפגשים לשנה"; בקשתו לא נענתה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר מר אילוז כי "מלבדו, כל הנטל של ישיבות המועצה וועדותיה, ישיבות ועדת תכנון ובניה וישיבות מיוחדות, נפל על כתפיו של חבר הוועדה הממונה ולדרוש מחבר המועצה להשתתף ולא לשלם לו, נראה בלתי סביר". עוד מסר כי לדעתו, "חבר מועצה ממונה זכאי לתשלום ואם הוא היה יודע כי הסכום לא ישולם לו או שהוא יתבקש להחזיר סכומים שקיבל, הוא לא היה מתייצב ותורם מזמנו ועבודת המועצה היתה נפגעת באופן חמור".

בתשובתו ממרץ 2015 מסר חבר הוועדה הממונה האמור למשרד מבקר המדינה כי בשל סיבות שונות הוא נותר חבר הוועדה היחיד הממלא את כל התפקידים הנדרשים למען תפקוד הכרחי של המועצה. חבר הוועדה הממונה האמור מסר עוד כי מר אילוז פנה אליו וביקש ממנו למלא את מקומו בוועדה המקומית לתכנון ולבניה, שהתכנסה כל שלושה שבועות, למשך כשש שעות בכל פעם, בד בבד עם מילוי תפקידיו האחרים במועצה. מאחר שמר אילוז וחבר הוועדה הממונה האמור היו מודעים למגבלת התשלומים בעבור 17 ישיבות בלבד בשנה, שלח מר אילוז מכתב למשרד הפנים ובו ביקש להסדיר תשלומי החזר הוצאות גם בעבור מספר ישיבות גדול יותר. לאחר זמן, כך מסר חבר הוועדה הממונה האמור, הודיע לו מר אילוז ש"העניין סודר".

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה וליו"ר הוועדה הממונה כי תשלומי החזר ההוצאות לחבר הוועדה הממונה האמור ששולמו בעבור השתתפותו בישיבות שאינן ישיבות מליאת המועצה, לרבות ישיבות של הוועדה לתכנון ולבנייה, שולמו שלא כדין. יתרה מזאת, תשלומי החזר ההוצאות המשיכו להינתן גם לאחר שמשרד הפנים לא נענה לפנייתו של יו"ר הוועדה הממונה. על המועצה לחשב אפוא את היקף התשלומים החריגים ששולמו לחבר הוועדה הממונה האמור, ובהתאם לכך לפעול ולהשיב לקופתה את הסכומים העודפים. עליה גם לחשב את התשלומים הנלווים להחזר ההוצאות, אם היו כאלה, ולפעול להשבתם מהגורמים הרלוונטיים.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי העניין ייבחן על ידו מול הרשות המקומית והוא יפעל בהתאם לממצאים.

עד מועד סיום הביקורת לא התבקש חבר הוועדה הממונה האמור להחזיר לקופת המועצה את התשלומים החריגים ששולמו לו.

השתתפות בהוצאות הטלפון הנייד

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים ממאי 2004 נקבע כי ראש רשות מקומית המונה עד 100,000 תושבים יהיה זכאי להחזר חודשי של עד 550 ש"ח בעבור שיחות בארץ ובחו"ל מטלפון קווי ועד 1,000 ש"ח בעבור שיחות מטלפון נייד. עוד נקבע בחוזר המנכ"ל כי "כל חריגה מהסכום יש לנכות משכרם של נבחרי הציבור".

הביקורת העלתה כי המועצה לא פעלה על פי ההנחיות בחוזר המנכ"ל ושילמה את חשבונות הטלפון הנייד של יו"ר הוועדה הממונה מר מיכאל אילוז במלואם. בשנים 2011-2012 שילמה המועצה 15 חשבונות טלפון נייד של יו"ר הוועדה הממונה שסכום כל אחד מהם היה יותר מ-1,000 ש"ח בלי שניתנה משכרו את סכום החריגה. התשלום החריג של החשבונות האלה הסתכם ב-6,036 ש"ח.

משרד מבקר המדינה העיר כי על המועצה לבדוק את גובה התשלומים החריגים ששולמו ליו"ר הוועדה הממונה מר אילוז בגין השיחות ממכשיר הטלפון הנייד שלו, ועל פי הממצאים עליה לדרוש ממנו להשיב לה את הסכומים העודפים.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי העניין ייבחן על ידו מול הרשות המקומית והוא יפעל בהתאם לממצאים.

עד מועד סיום הביקורת לא התבקש יו"ר הוועדה הממונה להחזיר לקופת המועצה את התשלומים החריגים ששולמו לו.

תשלום קנסות תעבורה של יו"ר הוועדה הממונה

לפי פקודת התעבורה [נוסח חדש] (להלן - פקודת התעבורה), אם "נעשתה עבירת תעבורה ברכב, רואים את בעל הרכב כאילו הוא נהג ברכב אותה שעה או כאילו העמידו או החנה אותו במקום שהעמדו או חנייתו אסורה על פי חיקוק, לפי העניין, זולת אם הוכיח מי נהג ברכב, העמידו או החנהו כאמור או אם הוכיח למי מסר את החזקה ברכב (להלן - המחזיק), או הוכח שהרכב נלקח

ממנו בלי ידיעתו ובלי הסכמתו. הוכיח בעל הרכב למי מסר את החזקה ברכב, תחול החזקה... על המחזיק".

יוצא אפוא שכאשר נעשית עברת תעבורה ברכב שבעליו הוא תאגיד, האחריות מוטלת על התאגיד אלא אם הוא מודיע למשטרת ישראל מי נהג ברכב בזמן העברה ומבקש להסב אותה על שמו.²⁶

במקרה שרכב רשום על שם תאגיד, אך דוח התנועה לא מוסב על שם הנהג, הנהג חומק מלשאת במלוא התוצאות של העברה משום שההרשעה אינה נרשמת לחובתו במרשם הפלילי, ואין הוא מקבל נקודות בגינה.²⁷

כדי למנוע אפשרות כזאת, וכדי ליצור תמריץ לתאגידים לדאוג להסבת דוח התנועה על שם הנהג בפועל, קבע המחוקק כי יינתנו קנסות גבוהים במיוחד (פי ארבעה) לתאגידים שלא יחשפו את שמות הנהגים שעברו עברות תעבורה.

החוק נועד אפוא ל"עודד" את התאגידים המעניקים לעובדיהם כלי רכב צמודים או כלי רכב חכורים מחברת ליסינג, להסב את דוח התנועה על שם הנהג בפועל, ובכך למנוע ממנו לחמוק מלשאת בתוצאות העברה שעבר - רישום ההרשעה בעברה לחובתו במרשם הפלילי ותשלום קנס וכן צבירת נקודות לחובתו בגין העברה.

עוד יצוין כי בחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן - חוק העונשין), נקבע כי "לא ישלם תאגיד, במישרין או בעקיפין, קנס שהוטל על זולתו, ולא ישלם מעביד קנס שהוטל על עובדו; העובר על הוראה מהוראות סעיף קטן זה, דינו - מאסר שנה אחת".

בדברי ההסבר להצעת חוק העונשין משנת 1987 נומק האיסור, וכך נכתב: "כוונת הענישה הלא, בין השאר, להרתיע את מבצע העבירה עצמו וכן להרתיע מבצעי עבירות בכוח. אם מבצע העבירה אינו נושא בעצמו בעונש, הרי שהוראת חוק המטילה עונש על ביצוע עבירה אינה משיגה את יעדה. בכמה גופים ציבוריים במשק התפתח הנוהג של תשלום קנס עבור העובדים. מדובר בדרך כלל בגופים ציבוריים המתוקצבים מקופת המדינה - ענישה פנימית של הארגון אינה יכולה להוות תחליף לענישה הכללית שכן חוקי הענישה חייבים להיות שווים לכל אזרח".

במהלך 2013, בתקופה שרכב של המועצה היה בחזקתו, עבר יו"ר הוועדה הממונה מר אילוז שלוש עברות תנועה, ושלושותן נהיגה במהירות מופרזת בדרך שאינה דרך עירונית,²⁸ בניגוד לתקנה 54(א) לתקנות התעבורה, התשכ"א-1961.

נמצא כי הוועדה הממונה לא הסבה את דוחות התנועה על שמו של יו"ר הוועדה הממונה ושילמה במקומו קנס בסך 3,000 ש"ח בגין כל עברה, ובסך הכול 9,000 ש"ח; עוד נמצא כי במהלך השנה נוכו סכומי הקנסות משכרו של יו"ר הוועדה הממונה.

26 בעניין זה יצוין כי בדברי הסבר להצעת חוק לתיקון פקודת התעבורה (מס' 86), התשס"ח-2008, שפורסמה ב-28.1.08, נכתב כי "במצבים שבהם בוצעה עבירת תעבורה ולא ידועה זהותו של הנהג המבצע, דבר המאפיין עבירות הנאכפות באופן אלקטרוני ועבירות חניה, קובע סעיף 27 לפקודה [פקודת התעבורה] חזקת אחריות לביצוע העבירה של בעל הרכב הרשום, אלא אם כן הודיע בעל הרכב מי נהג ברכב במועד העבירה".

27 שם.

28 יו"ר הוועדה הממונה נתפס נוסע במהירות של 107 קמ"ש ב-21.2.13, 115 קמ"ש ב-7.3.13 ו-110 קמ"ש ב-13.3.13; המהירות המותרת המרבית בדרך שהוא נסע בה היא 80 קמ"ש.

יוצא אפוא כי יו"ר הוועדה הממונה העדיף את האפשרות שינוכה משכרו קנס מוגדל (3,000 ש"ח לתאגיד במקום 750 ש"ח לנהג "רגיל") מאשר האפשרות להסב את דוחות התנועה על שמו ולשלם קנס הניתן לנהג "רגיל"; כך חמק מר אילוז מלקבל נקודות בגין העברות שעבר (8 נקודות לכל עברה, דהיינו 24 נקודות). מספר כזה של נקודות לחובתו יכול היה לחייב אותו לכל הפחות בקורס נהיגה מונעת, ואף ייתכן שהיה מביא לידי שלילת רישיון הנהיגה שלו.

מר אילוז מסר בתשובתו כי רכב המועצה המדובר לא שימש אך ורק אותו, אלא היו נהגים נוספים שנהגו ברכב, כמו מאבטחים ועובדי מועצה שטיפלו ברכב.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה הממונה כי היא ומי שעמד בראשה פעלו שלא כדין כאשר הורו על תשלום הקנסות מקופתה של המועצה. על הוועדה הממונה ועל מי שעמד בראשה לוודא קודם כול את טענותיו של מר אילוז שייתכן שלא הוא עבר את עברות התנועה. לאחר מכן, היה על המועצה להסב את דוחות התנועה על שמו של יו"ר הוועדה הממונה, או על שמו של האדם שנהג ברכב בעת שנעשו עברות התנועה, כדי שישא בכל ההשלכות שבעברת עברות כאלה, לרבות הנקודות הנזקפות לחובתו בגינן. אי-הסבת דוחות התנועה על שמו של עובר העברה אינה עולה בקנה אחד עם תכלית החוק; נוסף לכך, יכול שיווצר מצב של איפה ואיפה בין מר אילוז ובין כל נהג אחר הנוסע ברכבו ועובר את אותה עברת תנועה. זאת ועוד, אי-הטלת אחריות על הנהג עובר העברה פוגמת ביכולת ההרתעה ואף עלולה לעודד תרבות נהיגה לא אחראית ולא זהירה.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה למועצה כי עליה לפנות למשרד התחבורה, לדווח לו על עברות התנועה של יו"ר הוועדה הממונה מר אילוז ולבקש ממנו להסב את דוחות התנועה על שמו.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי העניין ייבחן על ידו מול הרשות המקומית והוא יפעל בהתאם לממצאים.



משרד מבקר המדינה סבור כי בעקבות ממצאי הביקורת שפורטו בפרק זה בעניין השכר והתשלומים העודפים ששולמו, מן הראוי שהמועצה תעביר את הממצאים בעניינים הנוגעים לכך לטיפול של היחידה לחיוב אישי²⁹ במשרד הפנים, כדי שזו תבחן את האפשרות לחיוב אישי של בעלי תפקידים שקיבלו את ההחלטות שבעקבותיהן שולמו תשלומי יתר בניגוד לדין.

29 הוראות שונות בדיני הרשויות המקומיות מאפשרות לשר הפנים או לממונה על המחוז במשרד הפנים לחייב אישית נבחרי ציבור או עובדים ברשויות המקומיות בגין הוצאת כספים מקופת הרשות המקומית שלא כדין. בשנת 2001 גיבשו משרד הפנים ומרכז השלטון המקומי, בשיתוף המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, נוהל בעניין החיוב האישי ובו הוחלט על הקמת יחידה ייעודית חדשה באגף לביקורת רשויות מקומיות במשרד הפנים, שתעסוק בהפעלת סמכויותיו של המשרד בתחום החיוב האישי.

רכש והתקשרויות

ההוראות בדבר מכרזים וקבלת הצעות, הנוגעות למועצות המקומיות נקבעו בתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות.

על הרשות המקומית חלה חובה לנהל את התקשרויותיה באמצעות תהליך תחרותי הוגן המאפשר לכל מועמד מתאים להתמודד באופן שוויוני, כשדרך המלך לשמירה על עיקרון זה היא עריכת מכרז פומבי לקביעת זהות נותן השירות שהיא תתקשר עמו.

צו המועצות המקומיות מאפשר למועצה להתקשר בחוזה להזמנת טובין או לביצוע עבודה באמצעות מכרז שאינו פומבי, כאשר סכום ההתקשרות נע בין 70,400 ש"ח ל-351,800 ש"ח³⁰.

נכון לנובמבר 2014, התקשרות תהיה פטורה ממכרז אם סכומה נמוך מ-70,400 ש"ח. אם סכום ההתקשרות גבוה מ-70,400 ש"ח ונמוך מ-175,900 ש"ח תוגש בקשה להצעות מחיר לפחות לארבעה ספקים או קבלנים; אם סכום ההתקשרות נע בין 175,900 ש"ח ל-351,800 ש"ח תוגש בקשה להצעות מחיר לשישה ספקים. התקשרות שסכומה גבוה מ-351,800 ש"ח מחייבת מכרז פומבי.

התקשרות לשכירת כיתות לימוד

1. בקיץ 2013 העלתה הוועדה הממונה לפני משרד החינוך את החשש ליציבותו של אחד מהאגפים בבית ספר יסודי המצוי בזלפה שנבנה כבר לפני הרבה שנים. לאחר פניות הוועדה הממונה שגר משרד החינוך את שירותיה של חברה הנדסית כדי לבחון אם אכן ישנו חשש לקריסה אפשרית של האגף, ולקבל חוות דעת הנדסית בעניין. בדיוני הוועדה הממונה בקיץ 2013 הועלו שתי אפשרויות: האחת, להעביר את התלמידים למבנה שכור ולהרוס את האגף; והאחרת, לחזק את האגף כדי להאריך את תקופת חי המבנה, ובכך לפעול לבניית בית ספר חדש. לאחר הקמת בית הספר החדש יהיה ניתן להרוס את האגף.

2. עוד בטרם התקבלה חוות הדעת של החברה ההנדסית פרסמה הוועדה הממונה, ביולי 2013, מכרז פומבי ל"שכירות בנין או חלק מבניין למטרת כיתות לימוד לבית ספר יסודי בכפר זלפה" בשטח נדרש של כ-700 מ"ר שישמש לשש כיתות לימוד של בית ספר יסודי. המציעים התבקשו לצרף להצעותיהם תכנית מדידה ערוכה בידי מודד מוסמך, תכנית מצב קיים ערוכה בידי מהנדס מוסמך המפרטת את הבניין על כל חלקיו, תיאור החניה והחצרות הצמודות, היתר בנייה, טופס 4 ותכנית עקרונית מוצעת להתאמת המבנה לדרישות שקבעה המועצה. המועצה לא הכינה אומדן לעלות השכירות לפני המכרז.

בתיקי המועצה לא נמצאו מסמכים המעידים שהוועדה הממונה אכן בדקה אפשרויות לחיזוק ושיפוץ המבנה.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה הממונה כי החלטתה לפרסם מכרז לשכירות כיתות לימוד התקבלה בלי שבדקה קודם לכן את האפשרות של חיזוק ושיפוץ האגף ואת העלויות הכרוכות בכך.

30 נכון ל-15.11.14, לאחר העדכון השנתי של הסכומים שפרסם משרד הפנים לפי השינויים במדד המחירים לצרכן. מדי פעם בפעם מתעדכנים בחוזרי מנכ"ל משרד הפנים סכומי ההתקשרויות המחייבים מכרז פומבי או מכרז זוטא שאינו פומבי (בקשה להצעות מחיר מארבעה עד שישה ספקים או קבלנים).

מר אילוז מסר בתשובתו כי הוועדה הממונה בדקה אפשרויות לשיפוץ המבנה, לרבות מידת עמידותו של אותו שיפוץ לאורך זמן.

לאחר פרסום המכרז התקבלה הצעת שכירות אחת מחברה אחת (להלן - מגישת הצעת השכירות), אך לא ננקבו בה סכומים ולא צורפו לה רוב המסמכים הנדרשים. לכן, המכרז בוטל.

חוות הדעת של החברה ההנדסית נערכה בסוף אוגוסט 2013, והיא התייחסה ליציבותו של בניין בית הספר היסודי ולפיה מפני רעידות אדמה. בחוות הדעת צוין כי "הבניין נבנה בתחילת שנות ה-70 בהתאם לתקנים אז. חלקו הבולט של הבניין נשען על עמודים דקים במיוחד אשר מהווים סכנה ליציבותו של המבנה, בייחוד בהתחשב בכך כי נתגלו התקלפויות רבות של הבטון ונתגלה הזיון והופיעה בו קורוזיה משמעותית... על פניו לא רואים כרגע סדקים משמעותיים בבניין אך בגלל הנזקים בעמודים יש צורך לשקול באם לחזק עמודים אלה באופן מיידי או לחלופין לאטום את המבנה ובהמשך להרוס אותו".

עוד צוין בחוות הדעת כי "הטיפול בחיזוק העמודים 'הפגועים' היא פעולה פשוטה יחסית ולא יקרה אך התועלת שבכך היא יחסית מועטה שכן המבנה ישן ולא תקני וחיזוק העמודים יוכל 'להאריך' את חיי המבנה בעוד תקופה קצרה (כשנה עד שלוש שנים). אשר על כן במידה ויוחלט על המשך שימוש במבנה לתקופה קצרה, יש לבצע באופן מיידי את החיזוקים וזאת לפני בוא החורף. וכמובן במידה ויוחלט לא לטפל הרי סביר שהנזקים יגדלו במהירות רבה ויסקנו את יציבותו הכללית של המבנה". בחוות הדעת נכתב כי "הנזקים הקיימים בבניין אינם נזקים חדשים והם קיימים מזה זמן ולא מובן לי מדוע הרשות נזכרה בכך סמוך כל כך לתחילת שנה"ל".

בישיבת המועצה באוקטובר 2013 ביקש יו"ר הוועדה הממונה ממהנדס המועצה לצאת לשטח ולתת חוות דעת סופית שעל פיה יפעל. באותה ישיבה אמר יו"ר הוועדה הממונה ש"יש פתרון חלופי (מבנה שכור) שניתן יהיה לאכלס אותו בנובמבר 2013".

3. במחצית הראשונה של אוקטובר 2013 חתמה הוועדה הממונה על הסכם שכירות לכיתות לימוד עם מגישת הצעת השכירות, וזאת בטרם התקבלה חוות הדעת של מהנדס המועצה.

נמצא כי הסכם השכירות נחתם בלי שהנושא נדון בפורום מלא של הוועדה הממונה, וממילא בלי שהתקבלה החלטה בכתב של חברי הוועדה הממונה בנוגע אליו.

הסכם השכירות נחתם לשלוש שנים (עם אופציית הארכה לחמש שנים), החל מנובמבר 2013, תמורת 360,000 ש"ח לשנה בתוספת מע"ם. עוד נקבע בהסכם כי המועצה תשלם מראש את דמי השכירות בעבור השנה הראשונה, בשני תשלומים שווים בנובמבר ובדצמבר 2013, ובעבור השנתיים הנוספות תשלם מראש את מלוא דמי השכירות בתחילת ספטמבר בכל שנה.

נמצא כי התשלום בעבור השנה הראשונה בוצע מראש אף שספקים אחרים של המועצה לא קיבלו מאז מרץ 2013 תשלומים כסדרם, ואף שטרם הומצאו המסמכים שנדרשו על ידי הוועדה הממונה, למעט טופס 4, המעידים כי המקום מתאים לשמש כיתות לימוד.

מר אילוז מסר בתשובתו כי הקדמת התשלומים הייתה תנאי של המשכיר משום שהיה עליו להשקיע סכומים גבוהים כדי להתאים את המבנה שבנה, ויועד מלכתחילה למשרדים, לצרכיה של המועצה (הכשרתו לכיתות לימוד). לפיכך, תנאי החוזה "סבירים וראויים".

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה הממונה ולמי שעמד בראשה כי יש לראות בחומרה רבה את ההליך החפז בטרם התקבלה החלטה פורמלית, בלי שנעשו הבדיקות המשלימות ובלי שהומצאו האישורים הנדרשים.

עוד העיר משרד מבקר המדינה כי בהסכם השכירות שתוקפו מנובמבר 2013 הטילו הוועדה הממונה ומי שעמד בראשה על המועצה הנבחרת התחייבות עתידית של מאות אלפי שקלים בשנה, וזאת עוד לפני שהתכנסה בפעם הראשונה. מן הראוי היה שהוועדה הממונה ומי שעמד בראשה ישקלו באם לא ראוי שהם ישאירו את קבלת ההחלטות בנושא למועצה הנבחרת ויימנעו מלהיכנס להתחייבות עתידית בהיקף כספי ניכר שבועיים לפני הבחירות.

עם כניסתה לתפקיד בנובמבר 2013 אימצה המועצה הנבחרת את החלופה לשיפוץ ולחיזוק האגף. עלות שיפוץ האגף הייתה כ-38,000 ש"ח בלבד, והתלמידים לא עברו ללמוד בכיתות הלימוד במבנה שנשכר לצורך זה. מנהל מחלקת החינוך במועצה מסר לצוות הביקורת כי האגף שופץ בסופי שבוע במהלך שנת הלימודים, והוא מאכלס כיום את כל הכיתות הנדרשות; לכן, התייתרה לחלוטין ההתקשרות עם מגישת הצעת השכירות. בד בבד המשיכה המועצה לפעול לצורך קבלת האישורים הנדרשים לבניית בית ספר חדש, ומשרד החינוך ערך פרוגרמה לבניית בית ספר בזלפה בשטח של 1,426 מ"ר, בשלב ראשוני על שטח קרקע שהוקצתה לכך ביישוב זלפה. אדריכל מטעם המועצה העריך כי עבודות הבנייה יסתיימו עד סוף 2016.

נמצא כי אף שהתייתר הצורך בשכירת כיתות הלימוד נותרה המועצה כבולה להסכם השכירות במהלך השנה הראשונה, משום שבהפרת ההסכם מצדה היא תיאלץ לשאת בדמי השכירות עד תום שנת השכירות הרלוונטית, ולשלם חלק יחסי מעלויות השיפוץ שנשא בהם בעל המבנה לצורך התאמתו לצרכיה.

מר אילוז מסר בעניין זה כי אי-השימוש במבנה שנשכר מצד המועצה הנבחרת נבע "מטעמים פוליטיים צרים, זרים וחמורים. הבעלים של החברה המשכירה הינו בן המשפחה היריבה... ופעל לבחירת מועמד אחר מזה שזכה".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים ולחברי הוועדה הממונה ומי שעמד בראשה כי העובדה שהמועצה התקשרה בהסכם לאחר ביטול המכרז, ללא בחינת האפשרויות האחרות שעמדו לפניה, בלי שהביאה אותו לאישור מליאת הוועדה וללא כל שיתוף פעולה עם הגורמים המקצועיים הרלוונטיים במועצה, מעלה את החשש שהוועדה הממונה לא קיבלה את ההחלטה המיטבית.

משרד מבקר המדינה סבור כי בעקבות הביקורת מן הראוי להעביר את הממצאים הנוגעים לתהליך ההתקשרות לשכירות כיתות לימוד לטיפול של היחידה לחיוב אישי במשרד הפנים כדי שזו תבחן את האפשרות לחיוב אישי של יו"ר הוועדה הממונה מר אילוז.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הוא אינו מאשר התקשרויות מסוג זה, והנושא נמצא בתחום אחריותה הישירה של המועצה; "עם זאת, אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות יבחן את הסוגיה כולל אפשרות להליך לחיוב אישי".

משרד מבקר המדינה מעיר כי על משרד הפנים חלה חובת הפיקוח והבקרה על פעילותן של הרשויות המקומיות, קל וחומר כאשר הרשות המקומית מנוהלת באמצעות ועדה ממונה שמינה משרד הפנים, והיא משמשת זרועו הארוכה בניהול הרשות המקומית.

התקשרות לצורך הפעלת בתי ספר

1. בפברואר 2011 פרסמה הוועדה הממונה מכרז פומבי ל"הפעלת [שני] בתי ספר תיכוניים", האחד ביישוב סאלם (להלן - בית הספר סאלם) והאחר, בית ספר חדש שעמד להיפתח ביישוב מושיירפה (להלן - בית הספר מושיירפה).

את המכרז הכין היועץ של המועצה לענייני חינוך. במכרז הוגדרו כמה אמות מידה, ובהן הניסיון המקצועי של מגיש ההצעה והאיתנות הפיננסית שלו ואחוז התקורה המינהלתית שלו. למכרז ניגשו שלוש רשתות חינוך. ב-3.4.11 המליצה ועדת המכרזים לקבל כהצעה הזוכה את ההצעה שמגישתה צברה את מרב הנקודות לפי אמות המידה שנבחרו.

באותו היום הביע ועד ההורים בבית הספר היסודי מושיירפה את התנגדותו להפרטת בית הספר, והודיע על השבתו ללא הגבלת זמן, עד שיבוטלו ההסכמים שנחתמו הנוגעים להפרטה.

ב-4.4.11 אימצה הוועדה הממונה את המלצת ועדת המכרזים ובחרה באחת מרשתות החינוך כזוכה במכרז (להלן - רשת החינוך). באותו היום נחתם עמה הסכם התקשרות להפעלת שני בתי הספר, בסאלם ובמושיירפה, משנת הלימודים התשע"ב (ספטמבר 2011 - אוגוסט 2012).

בהסכם ההתקשרות נקבע כי במהלך שנת הלימודים התשע"ב ולאחריה תפעיל ותנהל רשת החינוך את בית הספר המקיף בסאלם ואת בית הספר החדש שייבנה במושיירפה ויהיה בית ספר מקיף, בכפוף לאישורו של משרד החינוך ולהנחיותיו. בהסכם נקבעו גם הדרכים להשגת האישורים הנדרשים להפעלה, אופן הכשרתם של מבני בתי הספר והשימוש בהם, אופן העסקת מורי בתי הספר ומנהליהם, דרכי ניהולם של בתי הספר, מסגרת האחריות לנזקים בתחומי בתי הספר וכן התמורה שתשולם לרשת החינוך.

נמצא כי ההסכם נחתם למרות התנגדותם של ועדי ההורים בסאלם ובמושיירפה לפרטיו של ההסכם האמור, וכן לכל הסכם שמכוחו תמסור המועצה את הפעלת בתי הספר לחברה שהוקמה למטרת רווח.

מר אילוז מסר בעניין זה כי ועד ההורים אכן התנגד למהלך, וזאת משיקולים זרים ומוזרים, ונקט פעולות בלתי חוקיות בעליל, לרבות השבתה ארוכה של בית הספר מושיירפה ושל כל מערכת החינוך, וציין: "אולם בכל הכבוד אני הוא ראש המועצה והמועצה בראשותי הינה הסוברנית להחליט".

ב-4.4.11 פנה משרד החינוך לוועדה הממונה כדי לקבל הסברים מדוע נוצר הצורך להתקשרות עם מפעיל חיצוני. בתשובתו למשרד החינוך כתב יו"ר הוועדה הממונה מר אילוז כי הצורך נוצר "לאור שורה ארוכה של סיבות וגורמים הכרוכים הן בניהול בבית הספר, הן בגורמי הניהול במועצה, והישגי התלמידים".

בעניין זה מסר מר אילוז בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי עם כניסתו לתפקיד הוא מצא את מערכת החינוך במועצה במצב ירוד, לרבות שיעור זכאות נמוך מאוד לתעודת בגרות ורמת ציוני בגרות נמוכה ביותר. הוא הוסיף כי בית הספר התיכון היחיד במועצה נמצא ביישוב סאלם, ומאחר שלא היה מוקד משיכה לתלמידים בחרו התלמידים הטובים ביישוב המועצה ללמוד בבתי ספר אחרים. כמו כן, הוא נתקל בבעיות ניהוליות ומינהלתיות קשות ביותר. לכן, בעצה אחת עם חברי הוועדה הממונה החליט להפריט את בית הספר ולהעבירו לניהולו של גורם חיצוני.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התנהלותה של הוועדה הממונה. מהמסמכים שנמצאו במועצה עולה כי לפני ההתקשרות בהסכם עם רשת החינוך, שנחתם יום אחד בלבד אחרי החלטותיו של ועד ההורים במושיירפה, כלל לא ניסתה המועצה להידבר עם הורי התלמידים ולשתףם באפשרויות העומדות לפניה, לרבות למהלך הטומן בחובו התחייבויות כספיות עתידיות ניכרות, וכדי לא להשאיר את תלמידי בתי הספר והוריהם ללא פתרון חלופי, כפי שאכן קרה.

לדעת משרד מבקר המדינה זכותם של ההורים להיות מעורבים בחינוך ילדיהם מעוגנת בעקרונות המשטר הדמוקרטי ואין לשלול מהם זכות זו. משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה הממונה כי מן הראוי היה שלפני קבלת החלטה חשובה כזאת - העברת הפעלתם של שני בתי הספר האמורים לגורם חיצוני - תעשה הוועדה הממונה סקר בקרב ההורים, תתייעץ אתם באופן רציף ולא תנקוט מהלכים חד-צדדיים.

ב-12.5.11 השהה ארגון המורים בבתי הספר העל-יסודיים את הסכמתו להעברת הבעלות על בית הספר מושיירפה. הארגון נימק את החלטתו בכך: "לאור המחלוקות ואי ההסכמות הקיימות ביישוב (בעלי עניין במועצה, ועד ההורים המקומי, המורים בבית הספר), בעניין העברת הבעלות ביה"ס התיכון ביישוב לרשת החינוך". ארגון המורים הודיע למועצה ולרשת החינוך כי "יבחן מחדש את עמדתו לאחר פתרון המחלוקות ואי ההסכמות של הצדדים בעלי העניין בבית הספר".

בתשובתו ממאי 2015 מסר משרד החינוך למשרד מבקר המדינה כי בשל השבתתם של שני בתי הספר במועצה על ידי ההורים הסכימה מנהלת מחוז חיפה לשמוע את טיעוניהם. בישיבה זו הביעו ההורים התנגדות להעברת הבעלות על שני בתי הספר האמורים מהמועצה למפעיל חיצוני שהוא תאגיד מסוג של "חברה למטרות רווח". מנהלת המחוז הבהירה להורים כי עניין אישור העברת הבעלות הינו בתחום אחריותה וסמכותה של הרשות המקומית ובפיקוחו של משרד הפנים.

מר אילוז מסר בתשובתו כי ועד המורים והסתדרות המורים תמכו בהעברת הבעלות האמורה ו"התקפלו" לנוכח לחץ קשה ולא ראוי של ההורים.

לנוכח ההתנגדויות למהלך ההפרטה הובא נושא זה לדיון בוועדת החינוך של הכנסת, שהמליצה להקפיא את העברת הבעלות לתקופה של שנה שבמהלכה תוקם ועדת היגוי שתבחן את כל מהלך ההפרטה. הוועדה הממונה נענתה לבקשתה של ועדת החינוך של הכנסת והקימה ועדת היגוי במחצית השנייה של 2011.

בוועדת ההיגוי ישבו חבר הוועדה הממונה כיו"ר הוועדה, נציג ועד ההורים המקומי, נציג ועד ההורים הארצי, נציג משרד הפנים ומפקח משרד החינוך. בישיבת מליאת הוועדה הממונה ב-30.1.12 סקר יו"ר ועדת ההיגוי את עבודתה ואת המלצותיה בנוגע להפעלתם של בתי הספר האמורים, והעלה בין היתר שלוש אפשרויות: (א) המועצה תנהל ותפעיל את שני בתי הספר (ב) שני בתי הספר יועברו לניהולו של מפעיל חיצוני (ג) בית הספר סאלם יישאר בניהולה של המועצה ובית הספר מושיירפה יהפוך לבית ספר טכנולוגי והפעלתו תיעשה בידי מפעיל חיצוני - החברה הפרטית שזכתה במכרז. האפשרות השלישית הייתה ההצעה המועדפת על יו"ר ועדת ההיגוי, ובסופו של יום בחרה מליאת הוועדה הממונה בהצעה זו.

2. במרץ 2012 עתרה רשת החינוך לבית המשפט המחוזי בנצרת, בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים³¹, בבקשה להורות על אכיפת ההסכם מ-4.4.11 בינה לבין המועצה. ב-27.6.12 נחתם הסכם פשרה שקיבל תוקף של פסק דין ב-1.7.12, ובמסגרתו הוסכם כי בית הספר מושיירפה יועבר לניהולה הבלעדי של רשת החינוך מ-1.9.12 על פי ההסכם שנחתם ב-4.4.11, ואילו בית הספר סאלם יישאר בבעלות המועצה והיא תמשיך להפעילו. נוסף לכך, המועצה התחייבה לפצות את רשת החינוך ולשלם לה בגין השקעתה בהכשרת בית הספר סאלם ובהתאמתו לצרכים הנדרשים; גובה הפיצוי ייקבע לפי בדיקה שיעשה יו"ר הוועדה הממונה.

בתיקי המועצה לא נמצאו מסמכים או תחשיבים שניתן לדעת מה היה סכום ההשקעה האמורה של רשת החינוך.

בתשובתו מסר משרד החינוך כי רשת החינוך לא קיבלה ממנו מעולם רישיון להפעלת בית הספר מושיירפה. בשנת הלימודים התשע"ב דחה מנכ"ל משרד החינוך דאז את בקשתה משום שלפי הנהלים לא עמדה הרשת בתנאי הסף. בשנת הלימודים התשע"ג (ספטמבר 2012 - אוגוסט 2013) התקבל מכתב מהמפקח הפדגוגי מטעם משרד החינוך ובו נמסר שבית הספר אינו פועל, ולכן הבקשה לא טופלה. בשנת הלימודים התשע"ד (ספטמבר 2013 - אוגוסט 2014) לא פעל בית הספר וגם לא הוגשה כל בקשה של גורם כלשהו. רק בשנת הלימודים התשע"ה (ספטמבר 2014 - אוגוסט 2015) הגישה המועצה בקשה וקיבלה רישיון והכרה לאחר שעברה את כל תהליך הרישוי.

בהמשך להסכם הפשרה שנחתם ביוני 2012 נחתם הסכם נוסף, לתקופה של חמש שנים, בין רשת החינוך ובין הוועדה הממונה, ולפיו הרשת תעניק לבית הספר סאלם (להלן - הסכם סאלם) המנוהל בידי המועצה, שירותים שונים כמו בדיקת תקנים והקצאת שעות, גיוס משאבים וסיוע באישור מגמות לימוד במשרד החינוך, ייעוץ וטיפול בהעלאת רמת השירות הבית-ספרי, ייעוץ וטיפול בכל הקשור לניצול מיטבי של הקצאת השעות ממשרד החינוך וייעוץ וטיפול במצבת המורים. נקבע כי בתמורה לשירותים אלה תשלם המועצה 300,000 ש"ח בשנה בתוספת מע"מ.

על פי הסכם סאלם שילמה המועצה לרשת החינוך 300,000 ש"ח בתוספת מע"מ בעבור כל אחת משנות הלימודים התשע"ג והתשע"ד.

מנהל מחלקת החינוך במועצה מסר בינואר 2015 לצוות הביקורת כי בפועל לא נתנה רשת החינוך שירות כלשהו לבית הספר סאלם. ראש המועצה הנבחר מסר לצוות הביקורת שהמועצה בוחנת את האפשרות לסיים את ההתקשרות עם רשת החינוך בכל הקשור לבית הספר סאלם.

בתשובתה מאפריל 2015 מסרה רשת החינוך למשרד מבקר המדינה כי "מעבר לעובדה שרשת החינוך הייתה זכאית לתמורה בהתאם להסתמכותה על החוזה שנכרת עם המועצה, אף מבלי שזה יתקיים, הסכימה [רשת החינוך] להעניק שירותי ייעוץ למועצה, כפי שנכתב בהסכם הפשרה שבין הצדדים... [הרשת] ערכה ביקורות, הנפיקה דו"חות, שלחה מכתבים למועצה והפנתה את תשומת ליבה לליקויים, צורך בפתיחת מגמות חדשות, קולות קוראים, חוסר/עודף תלמידים בכיתות וכיו"ב".

3. באוגוסט 2012 שלחה היועצת המשפטית של משרד החינוך מכתב למנהל רשת החינוך, ובו הודיעה לו כי הסכם הפשרה אינו יכול לחייב את משרד החינוך ו"משרד החינוך לא יאפשר התנהלות המנוגדת לחוק/או לחוזרי המנכ"ל ולא יתקצב מוסדות חינוך הפועלים בניגוד לדין" (ההדגשה במקור). ואלה הם הנימוקים לעמדתה של היועצת המשפטית: "הסכם

31 עת"מ (מינהליים נצ') 27770-03-12 המועצה הארצית להכשרה מקצועית סכנין בע"מ נ' המועצה המקומית מעלה עירון (פורסם במאגר ממוחשב, 1.7.12).

הפשרה" שהוגש במסגרת תיק זה כלל לא הומצא למשרד החינוך ולא קיבל את התייחסותו או אישורו של משרד החינוך על פי כל דין, לכן אין הוא יכול לחייב את משרד החינוך שלא היה צד להליך, ועמדו אף לא נמסרה ולא נשמעה בהליך המשפטי; "רשת חינוך מקומית אינה רשאית להעביר את הבעלות על חטיבת ביניים". העברת בעלות חטיבה עליונה של בית ספר תיעשה על פי הוראות חוק פיקוח על בתי-ספר, התשכ"ט-1969, ולפי תקנות פיקוח על בתי-ספר (בקשה להעברת רישיון), התש"ל-1970, והוראות משרד החינוך, דבר שלא נעשה; ההחלטה אם מוסד חינוך יוכר כבית ספר מקיף מחייבת קבלת אישור ממשרד החינוך מכוח חוק לימוד חובה, התש"ט-1949, וחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, ומכוח התקנות העוסקות בעניין רישום; הפעלת בתי ספר בידי הרשויות המקומיות נעשית בתיאום עם משרד החינוך ובאישורו על כל המשתמע מכך; "גם במקרה בו מדובר בהעברת תפעול (משמעות שאינה ברורה בשלב זה) בלבד ולא בהעברת בעלות, הרי שבכל מקרה נדרש אישור משרד החינוך ושאינ מדובר במתן אישור משרד החינוך בהיבט הפדגוגי ו/או הניהולי של המוסד החינוכי".

רשת החינוך מסרה בתשובתה כי "משרד החינוך קיבל את הסכם ההפעלה שנחתם בין המועצה לרשת החינוך וכן את ההסכם העסקת המורים, הנפיק רישיון הפעלה... [לרשת החינוך] והיה מעורב בישיבות ובוועדות השונות ביחס להתנגדויות שהוצגו מטעם ועד ההורים. משרד החינוך לא היה צד לעתירה שהוגשה מטעם הרשת כנגד המועצה, בגין הפרת ההסכם ביניהן, שכן אין הוא צד להפרה ו/או להסכם... טענתו של משרד החינוך, לפיו הסכם הפשרה כלל לא הומצא לידי תמוהה, שכן הוא משמיע דעתו ביחס להסכם, אף בהתכתבויות עמו; הסכם הפשרה מתייחס לביה"ס התיכון ולא לחטיבת הביניים, ומשרד החינוך העניק רישיון לרשת להפעלת ביה"ס".

משרד החינוך מסר בתשובתו כי על רשת החינוך חלה החובה לפנות למשרד החינוך ולהסדיר את קבלת הרישיון על פי חוק פיקוח על בתי הספר, התשכ"ט-1969. פנייתה של רשת החינוך לבית המשפט ללא הליך הסדרה כאמור וללא צירוף המשיב הרלוונטי, דהיינו משרד החינוך, בבקשה לאשר את הסכם הפשרה נעשה שלא בתום לב ובניגוד לדין. משרד החינוך ציין כי כידוע אין בית המשפט יכול להכריע אלא לפי הניצב לפניו. בנסיבות האמורות לא הובאו לפני בית המשפט כל הנתונים הרלוונטיים ולא צורפו הצדדים הרלוונטיים להליך. משרד החינוך הוסיף כי לא אותרו אצלו התכתבויות כלשהן הנוגעות לעצם הבקשה להעברת הבעלות, ואין בנמצא מסמכים המעידים על התנהלות כלשהי בעניין מתן רישיון או העברת הבעלות מהמועצה לרשת החינוך. כמו כן, לא ידוע לו מי בחן את הסכם העסקת המורים, אם נעשתה בכלל בחינה כזאת.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה הממונה ולמי שעמד בראשה כי הוא רואה בחומרה רבה את התנהלותה זו. חתימה על הסכם להעברת הבעלות על שני בתי הספר ולניהולם לגורם חיצוני, שאינה נעשית בתיאום עם משרד החינוך ובאישורו מנוגדת לחוק ולחזונו מנכ"ל משרד החינוך.

4. עקב התנגדות ועדי ההורים, ומכיוון שנרשם מספר קטן של תלמידים לבית הספר מושיירפה, שאף הצטמצם ל-17 תלמידים במהלך שנת הלימודים התשע"ג, לא יושם הסכם הפשרה בכל הקשור לבית הספר האמור. עקב כך, נחתם הסכם פשרה חדש בין רשת החינוך ובין המועצה, שאינו נושא תאריך, לביטול ההסכמים בכל הקשור לבית ספר מושיירפה (ההסכם מ-4.4.11. והסכם הפשרה שקיבל תוקף של פסק דין ב-1.7.12). לפי הסכם הפשרה החדש שילמה המועצה לרשת החינוך פיצוי בסך 1.5 מיליון ש"ח בתוספת מע"ם "לסילוק מלא וסופי של כל טענות המכללה כנגד המועצה, להוציא את הסכם סאלם, שהמשיך לעמוד בתוקפו".

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים, לוועדה הממונה ולמי שעמד בראשה כי השתלשלות העניינים לעיל מצביעה על החלטות נמהרות עמדו בבסיסן של כל הפעולות שנקטו הוועדה הממונה ומי שעמד בראשה, לאורך כל תהליך ההתקשרות ורצוף המחדלים הזה. לא זו בלבד אלא שסופה של ההתקשרות, דהיינו הסכם סאלם וכן תשלום פיצוי בגין ההסכמים שבוטלו, הטילה עומס כבד על קופת המועצה המדולדלת ממילא, ומנעה מהתלמידים בתחום המועצה מלזכות בשירות כלשהו מהמפעיל החיצוני. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לוועדה הממונה ולמי שעמד בראשה כי בטרם צאתם למכרז בעניין מסירת הפעלתם של בתי הספר לגורם חיצוני, ובוודאי לפני ההתקשרות עמו, היה עליה להתייעץ עם כל הגורמים הרלוונטיים לבתי הספר, ובראשם משרד החינוך, המורים ושני ועדי ההורים.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לשקול הפעלת נוהל חיוב אישי בנוגע למקבלי החלטות, קרי הוועדה הממונה ומי שעמד בראשה, לנוכח החלטתם לחתום על הסכם התקשרות מבלי לקבל מראש את הסכמתם של כל הגורמים הקשורים למהלך העברת הפעלתם של בתי הספר לגורם חיצוני, מהלך שבסופו של יום הוביל לתשלום פיצוי כבד לרשת החינוך מקופתה של המועצה.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הוא אינו מאשר התקשרויות מסוג זה, והנושא נמצא בתחום אחריותה הישירה של המועצה; "עם זאת, אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות יבחן את הסוגיה כולל אפשרות להליך לחיוב אישי".

משרד מבקר המדינה חוזר על עמדתו כי החוק מטיל על משרד הפנים את חובת הפיקוח והבקרה על פעילותן של הרשויות המקומיות ככלל, ובייחוד כאשר מדובר בוועדה ממונה שמונתה מטעמו ומשמשת זרועו הארוכה בניהול הרשות המקומית.

בפרוטוקול ועדת המכרזים מאפריל 2011 נשאל היועץ לענייני חינוך של המועצה אם יש לו קשרים עם רשת החינוך או עם אחד מהמזעירים האחרים. תשובתו הייתה: "אני נותן שירותים עבור גופים שונים ואני יעצתי לרשת החינוך, לפני שנתיים בנושא מכרז מענה טלפוני. עד היום אני קבלן בבתי ספר בואדי עארה כיועץ... אני עובד עם הרבה מאוד גופים, עבדתי עבור... לא ביחסי עובד מעביד אלא כמי שנותן להם שרות קבלני" (ראו להלן בפרק "התקשרויות עם יועצים").

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה הממונה ולמי שעמד בראשה כי בטרם ההתקשרות עם היועץ לענייני חינוך, היה עליה לשקול לקבל ייעוץ משפטי לבחינת השאלה אם בעבור המכרז להפעלת שני בתי הספר האמורים אכן היה ראוי ומותר לקבל שירותי ייעוץ מיועץ שנתן שירותים לרשתות חינוך שניגשו למכרז.

התקשרות לצורך החלפת נורות בתאורת הרחוב

1. ביולי 2011 פרסמה הוועדה הממונה מכרז פומבי ל"התייעלות אנרגטית וחיסכון בתאורת רחוב" במטרה לשדרג את מערכת תאורת הרחוב בשטחי המועצה, לחסוך בעלויות חשמל ולספק יותר תאורה באזורים החשוכים ביישוביה. לפי דרישת המכרז, השדרוג ייעשה

באמצעות החלפת הנורות בעמודי התאורה הפרוסים בשטחי המועצה לנורות לד³², תיקון גופי תאורה והחלפת נורות שרופות. במכרז התמודדו שתי חברות.

הוועדה הממונה שכרה שירותי ייעוץ מקצועי של מומחה כדי שיסייע בידה לערוך את המכרז ויחווה את דעתו המקצועית על ההצעות שיתקבלו. באוקטובר 2011 המליצה ועדת המכרזים על החברה הזוכה, לאחר שקיבלה את המלצתו של היועץ המשפטי של המועצה שהסתמכה על חוות דעת המומחה.

באותו החודש חתמה הוועדה הממונה על הסכם התקשרות עם החברה הזוכה ל-15 שנה (עם אופציית הארכה לחמש שנים נוספות). בהסכם נקבע כי התמורה החודשית לביצוע העבודות תהיה אחוז העמלה שציינה החברה הזוכה בהצעתה (78.88%) מוכפל בסכום החיסכון החודשי בצריכת החשמל בתאורת הרחוב³³.

2. בדוח מיוחד של מבקר הפנים של המועצה מאפריל 2012, בנושא התקשרות המועצה עם החברה הזוכה, העיר מבקר המועצה כי בהסכם ההתקשרות "קיימים שיבושים רבים, ובמיוחד בסעיף התמורה". לפיכך, הוא המליץ "לבחון מחדש את ההתקשרות עם [החברה הזוכה] ולבדוק את עמידתה בהוראות החוק ולתקן את השיבושים הרבים הקיימים בהסכם".

בדוח נוסף של מבקר המועצה, מאפריל 2013, הוא שוב המליץ לבחון את ההתקשרות עם החברה הזוכה, לבדוק את עמידתה בהוראות החוק ולערוך אתה התחשבות מחודשת לפי החיסכון בפועל.

3. ב-16.6.13, בעקבות שני הדוחות של מבקר המועצה, מינה הממונה על מחוז חיפה במשרד הפנים בודק מטעמו (להלן - בודק א). הבודק התבקש לבדוק את הכדאיות הכלכלית של העסקה, לרבות תהליך ההתקשרות, ואת ההתייעלות, קרי החיסכון בחשמל ומידת השיפור בטיב התאורה בחמש יישובי המועצה בעקבות ההתקשרות.

בספטמבר 2013 הגיש בודק א את חוות דעתו לממונה על המחוז. במסקנותיו ציין הבודק שבסיס (חישוב) העמלות המגיעות לחברה לא נעשה על פי תנאי המכרז. הבודק קבע כי החברה והמועצה בחרו בחישוב גובה החיסכון על סמך נתונים חשמליים, אך יש לבסס את החישוב על "הוראות השימוש בנתונים המצוינים על המוצר עצמו", והתשלום לחברה שנגזר מגובה החיסכון המחושב מופרז.

עוד ציין הבודק בחוות דעתו שמהמחקרים שעשו משרד האנרגיה, מרכז המחקר של הכנסת ומרכז השלטון המקומי עלה כי החיסכון משדרוג תאורת רחוב בשטחי הרשויות המקומיות הוא 25%-30% מצריכת החשמל הקיימת. הוא הוסיף כי "ברשות המקומית מעלה עירון לא התייחסו להטבה המוענקת להם [מחברת החשמל לישראל] לצורך חישוב תשלומי העמלה", וכי התשלום לחברה הזוכה נגזר אפוא מחישוב מוטעה של החיסכון בצריכת החשמל עקב אי-התייחסות להטבה האמורה.

בתשובתה מאפריל 2015 מסרה החברה הזוכה למשרד מבקר המדינה כי המועצה ספרה את הפנסים, בדקה את תקינותם והעריכה את צריכת החשמל. החברה צירפה לתשובתה את הדוחות של הממונה על מחלקת התאורה לחודשים מאי 2012 - אפריל 2013, אך לא צירפה פירוט של הפעולות שעשתה המועצה לפני פרסום המכרז.

32 מדובר במקור אור אלקטרוני בצורת התקן הפולט אור במעבר של זרם חשמל דרכו. בנורת לד אין גז וגם לא חוט להט, והיא אינה בנויה משפופרת זכוכית שבירה.

33 סכום החיסכון בחשבון החשמל הוא ההפרש בין חשבון החשמל החודשי של המועצה בגין תאורת רחוב לפני התקנת המערכת (ממוצע של 12 החודשים האחרונים לפני החתימה על ההסכם) ובין חשבון החשמל החודשי בגין תאורת רחוב לאחר התקנת המערכת.

בודק א מצא כי בשנים 2012-2013 שילמה המועצה לחברה הזוכה כ-221,000 ש"ח וכ-336,000 ש"ח, בהתאמה; לפי החישוב של הבודק היא הייתה צריכה לשלם רק כ-66,000 ש"ח וכ-105,000 ש"ח, בהתאמה. יוצא אפוא כי בשנתיים האלה שילמה המועצה סכום עודף בסך של כ-386,000 ש"ח.

4. הוועדה הממונה פנתה למשרד רואה החשבון שלה כדי שיבדוק אף הוא את גובה החיסכון בחשמל בעקבות ההתקשרות עם החברה הזוכה, ושכרו בעבור הבדיקה נקבע על 50,000 ש"ח בתוספת מע"ס. רואה החשבון שכר חברת הנדסת חשמל לביצוע הבדיקה (להלן - בודק ב). בודק ב מצא כי "החיסכון הוא 972,987 קוט"ש לשנה והוא מהווה חסכון בפועל כ-73.8% בצריכת האנרגיה". הוא ציין בחוות דעתו מדצמבר 2013, שהמועצה משלמת אמנם תשלום יתר אך גובהו נמוך יותר מהסכום שקבע בודק א; עם זאת, הוא לא ציין ואף לא העריך את סכום החיסכון.

עוד ציין בודק ב בחוות דעתו כי לא ניתן להסיק מהנתונים הקיימים מהו הפרש המדויק בצריכת החשמל, וזאת משום שלא ידוע כמה גופי תאורה דלקו בפועל לפני החלפת הנורות, אם כי ידוע שמספר גדול של גופי תאורה לא דלקו. נוסף לכך, בחלק מהפנסים הותקנו נורות וציוד הדלקה שצריכת החשמל שלהם שונה מזו של שאר הציוד, ואין כל דרך לדעת מהי כמות צריכת החשמל המדויקת. לכן, לא ניתן לכמת באופן מדויק, מתוך נתוני חשבונות החשמל, את צריכת החשמל בפועל בעת פעולת גופי התאורה הישנים.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה הממונה כי מהמסמכים שהוצגו לפניו לא ניתן לדעת מדוע הייתה הוועדה הממונה צריכה לשכור בודק, נוסף לבודק שמשרד הפנים כבר שכר.

סעיף 45 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, קובע כי "רשות מקומית ותאגיד נשלט בידי רשות מקומית, לא יתקשרו עם מי שאינו גוף מתוקצב או גוף נתמך, בהתקשרות ארוכת טווח לביצוע מיזם, אלא על פי היתר של שר הפנים ושר האוצר; לעניין זה - 'התקשרות ארוכת טווח' - התקשרות אשר פרק הזמן לביצוע ההתחייבות על פיה הוא 3 שנים או יותר".

מר אילוז מסר בתשובתו כי המועצה פנתה למשרד הפנים וקיבלה את אישורו להתקשרות עם בודק ב. הוא היה זקוק לדוח של רו"ח אך ורק כדי לתת מענה לחוות דעתו של בודק א שלא הייתה מקצועית דיה, דהיינו היא לא עסקה בפרטים טכניים אלא בחישובים כספיים.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה הממונה כי האישור היחידי שהתקבל הוא מממונה רשויות במינהל מחוז חיפה שבמשרד הפנים, והוא ניתן כשנה לאחר שנחתם הסכם ההתקשרות עם החברה הזוכה. על הוועדה הממונה היה להשיג היתר משרי הפנים והאוצר, כמתחייב מהוראות החוק, בטרם התקשרה לתקופה ארוכת טווח (15 שנה עם אופציית הארכה לחמש שנים נוספות).

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה הממונה ולמי שעמד בראשה כי מדוחות הבדיקות של שני הבודקים עולה שהיא לא ספרה את גופי התאורה שפעלו בחמשת יישוביה ולא העריכה את צריכת החשמל של כל נורה בטרם פרסמה מכרז ובטרם החליפה החברה הזוכה את הנורות.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה הממונה כי עקב מחדל זה נוצר קושי רב להעריך את החיסכון בצריכת החשמל לאחר שהוחלפו כל הנורות והותקנו נורות חדשות. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי לא ברור מדוע המועצה לא פנתה ישירות לבדוק ב אלא שילמה לר"ח שימצא עבורה את הבדוק. נוסף לכך, אם היו לוועדה הממונה האמצעים לשלם לבדוק מטעמה, עדיף היה שתפנה ותשלם ליועץ אנרגיה לפני עריכת המכרז כדי שיטפל בהכנת המכרז על כל פרטיו, לרבות סקירת המצב הקיים.

בתחילת 2014, לאחר קבלת שתי חוות הדעת האמורות, פנתה המועצה הנבחרת (באמצעות ממלא מקום ראש המועצה) לחברה הזוכה וניהלה עמה משא ומתן על גובה התשלום החודשי. בסופו של יום סוכם כי המועצה תשלם לחברה בגין החיסכון בחשמל 27.5 ש"ח לנורה בחודש לעומת 50.5 ש"ח לנורה על פי ההסכם הישן (כ-38,000 ש"ח לחודש לעומת כ-70,000 ש"ח בשנת 2014).

מר אילוז מסר בתשובתו כי כאשר המועצה החלה בפרויקט היו במועצה 600 פנסים וגם הם, בגלל תקלות, פעלו בהספק גבוה שהביא לידי גידול בצריכת החשמל ובעלויותיו. הוא הוסיף כי מרכזיות התאורה חובלו ולא פעלו. עוד מסר בתשובתו כי כיום, לאחר סיום הפרויקט, כל המרכזיות תקינות והן מפעילות מערכת של 1,400 פנסי תאורת רחוב, שניתן לשלוט בה מרחוק, ומושג חיסכון עצום בעלויות החשמל.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה הממונה וליו"ר הוועדה דאז כי על המועצה חלה החובה לפעול על פי סדרי מינהל תקין, ולפיכך בטרם פרסמה מכרז בעניין החלפת הנורות, ובוודאי לפני התקשרותה עם החברה הזוכה, היה עליה לקיים עבודת מטה יסודית ועניינית; לרבות, הכנת תכנית עסקית מפורטת הכוללת את תיאור העבודות, את העלויות ואת התועלת לעומת המצב הקיים וכן עריכת סקר מקדים הכולל גם ספירה של הנורות התקינות, של הנורות השרופות ושל הנורות החסרות. משלא עשתה כן, היא לא מילאה כראוי את תפקידיה - שירות האינטרס הציבורי ושמירה על הקופה הציבורית.

מכרז גבייה

התמורה שחברות גבייה מקבלות בעבור עבודתן כוללת שני מרכיבים: אחוז מסוים מסך ההכנסות מגבייה המועברות לרשות המקומית (להלן - עמלת גבייה); ותשלומים שהחברה גובה מהחייבים בעבור כל פעולת אכיפה שהיא מפעילה נגדם. שיעור עמלת הגבייה הנקבעת לחברת הגבייה הוא המרכיב העיקרי של התמורה שהרשויות המקומיות משלמות לחברות הגבייה.

משכ"ל עוסקת בשני תחומי פעילות עיקריים: הכנה ופרסום של מכרזי מסגרת³⁴ לשימוש הרשויות המקומיות בישראל ומתן שירותי ניהול ופיקוח לפרויקטים ברשויות המקומיות הבוחרות להתקשר עם הקבלנים שזכו במכרזי המסגרת. מדי שנה משכ"ל מפרסמת עשרות מכרזי מסגרת בתחומים שונים, לרבות שירותי גבייה. חוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים), התשל"ב-1972, מאפשר לרשות מקומית, על פי אישורו של שר הפנים, להתקשר באמצעות מכרז מסגרת בלי לפרסם מכרז בעצמה. משרד הפנים נוהג לתת פטור כללי לרשויות המקומיות להתקשר על פי מכרזי מסגרת שמשכ"ל פרסמה בכפוף לתנאי ההיתר.

34 מכרזי מסגרת הם מכרזים פומביים שמשכ"ל מפרסמת בתחומים שונים שלכלל הרשויות המקומיות יש עניין בהם. משכ"ל בוחרת בכל מכרז מסגרת כמה זוכים, והרשות המקומית המעוניינת בכך רשאית להתקשר עמם באמצעות המכרז לאחר ביצוע הליך של התמחרות.

מדי שנה משכ"ל מפרסמת מכרז משותף למתן שירותי גבייה לרשויות המקומיות. המכרז מחולק לשתי קטגוריות: חיובים שוטפים או חיובים שוטפים וחובות בפיגורים וכן חובות בפיגורים בלבד. במכרז מסווגים שיעורי העמלות שישולמו לחברות הגבייה לארבע קבוצות, לפי גודל האוכלוסייה³⁵. על פי תנאי מכרז מסגרת, שיעור העמלה עומד ביחס הפוך למספר התושבים, דהיינו ככל שמספר התושבים גדול יותר, שיעור העמלה קטן יותר. בשנים 2012-2013 פרסמה משכ"ל מכרזים משותפים לקבלת שירותי גבייה לכלל הרשויות המקומיות, ונקבעו בהם שיעורי עמלות גבייה חדשות. מכרזים אלה סווגו גם הם לשתי הקטגוריות ושיעורי העמלות חולקו גם הם לארבע קבוצות, כמו במכרזים הקודמים.

בסוף 2007 פרסמה הוועדה הממונה מכרז פומבי ל"ניהול ותפעול שירותי גבייה". נקבע כי המועד הסופי להגשת ההצעות יהיה 6.12.07. בנוסח הראשוני של המכרז שפורסם הוגבלה העמלה שניתן להציע ל-4% מסך הגבייה, אך לא התקבלו הצעות. חברת גבייה אחת (להלן - חברת הגבייה) פנתה ב-6.12.07 למועצה ודרשה לבטל את ההגבלה מכיוון שמדובר באומדן לא סביר. באותו היום פרסמה המועצה הודעה שההגבלה הוסרה ודחתה את מועד הגשת ההצעות ל-13.12.07. בעניין זה מסר גזבר המועצה הנוכחי לצוות הביקורת כי חברת הגבייה נימקה את דרישתה בכך שמדובר במועצה מקומית שהוקמה רק בשנת 1996 ואחוזי הגבייה נמוכים מאוד, בייחוד במגזר הלא יהודי. לאחר שהוסרה ההגבלה התקבלו שתי הצעות. ועדת המכרזים המליצה על הצעתה של חברת הגבייה ונימקה את החלטתה בכך ששתי החברות עומדות בדרישות המכרז, אך "אומדן המועצה עומד על 7.5%³⁶ [אחוז העמלה שתגבה חברת הגבייה מסך הגבייה], הצעת חברת הגבייה עומדת על 7.55% והצעת [חברת הגבייה הנוספת] עומדת על 14.8%, הצעה חריגה שאין יכולת לקבל אותה". המועצה קיבלה את המלצת ועדת המכרזים וב-14.1.08 חתמה על הסכם התקשרות עם חברת הגבייה.

נמצא כי הוועדה הממונה לא ביצעה תמחיר וניתוח פרטניים לכל הצעה אל מול התנאים שנקבעו במכרז המסגרת דאז. שיעור עמלת הגבייה שנקבע במכרזי המשכ"ל נמוכים באופן ניכר מהשיעור שנקבע במכרז שפרסמה המועצה (בעניין זה ראו להלן).

להלן בלוח 2 נתוני הרשות המקומית הנוגעים לסכומי הגבייה ולשיעורי הגבייה השוטפים (לא כולל גבייה מפיגורים):

לוח 2

סכומי הגבייה ושיעורי הגבייה השוטפים (באלפי ש"ח), 2010-2013

השנה	חיוב	גבייה	באחוזים
2010	6,660	4,457	67
2011	7,163	4,254	59
2012	6,534	4,661	71
2013	6,018	4,483	74

על פי הסכם ההתקשרות שנחתם עם חברת הגבייה ב-14.1.08 יפוג תוקפו בתום חצי שנת ניסיון ממועד חתימתו, אך למועצה ניתנה אופציה להאריך את ההתקשרות לשנתיים וחצי נוספות, ולאחריהן לתקופה של שנתיים נוספות; הכול על פי שביעות רצונה של המועצה ובכפוף להוראות החוקיות הנוגעות למכרזים ברשות המקומית. דהיינו, על פי הסכם ההתקשרות, ובהתחשב באופציות הארכה, לא ניתן להאריך את תקופת ההתקשרות מעבר לשנת 2012.

35 עד 10,000 תושבים; 10,000-50,000 תושבים; 50,000-100,000 תושבים; יותר מ-100,000 תושבים.

36 גבייה בשיעורים שונים מזכה בתוספת או מחייבת בגריעה, לפי הטבלה בהסכם המסגרת.

נמצא כי ב-24.12.12 אישרה מליאת הוועדה הממונה את הארכת הסכם ההתקשרות עד 1.4.14, כלומר הוועדה האריכה את תקופת ההתקשרות עם חברת הגבייה ללא מכרז, בניגוד לנדרש בצו המועצות המקומיות.

בעניין זה יצוין כי שיעור עמלת הגבייה שהציעו חברות גבייה שונות במכרזי המשכ"ל בשנים 2012-2013 ביישובים שמספר התושבים בהם הוא 10,000-50,000, נע בין 1.36% ל-2.40% בעבור חיובים שוטפים או חיובים שוטפים וחובות בפיגורים. גם חברת הגבייה ניגשה לאותם מכרזים והציעה עמלת גבייה בשיעור של 2.4% בשנת 2012 ו-2.3% בשנת 2013.

בשנת 2011 שילמה המועצה לחברת הגבייה כ-1,160 אלפי ש"ח, בשנת 2012 כ-977 אלפי ש"ח וב-2013 כ-1,800 אלפי ש"ח.³⁷

מר אילוז מסר בתשובתו כי חברת הגבייה היא החברה המובילה בישראל בתחום הגבייה. לדעת המועצה, החלפת הזכיון ופרסום מכרז חדש היה מוביל ל"צלילה" חדה בשיעורי הגבייה, וחברת הגבייה לא הייתה "פתוחה להזולה" וטענה כל העת כי פרסום מכרז חדש יעלה את שיעור העמלה. עוד מסר כי המועצה הביאה לידי גידול מהותי בסך החיובים, בגבייה ובשיפור תרבות מוסר התשלומים של תושבי המועצה, וזאת לא מעט בזכות חברת הגבייה ופעילותה הנחושה לנקוט צעדי גבייה כמעט ללא כל מגבלה. כמו כן, הארכת ההתקשרות נעשתה על דעת משרד הפנים על פי בסיס הכלל שלפיו יש למעט בפרסום מכרזים מהותיים וארוכים בשנת בחירות, וזאת כדי לאפשר למועצה הנבחרת לקבל החלטות בעניינים השונים ולפעול ליישומן.

משרד מבקר המדינה העיר כי לא נמצא הסבר לכך שהוועדה הממונה לא בחנה בשנת 2012 את האפשרות לפרסם מכרז חדש או להתקשר עם חברת גבייה באמצעות מכרז מסגרת של משכ"ל למרות הפער הניכר בשיעורי עמלת הגבייה.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה הממונה כי בתיקי המועצה לא נמצא אישור של משרד הפנים על הארכת הסכם ההתקשרות עם חברת הגבייה. עוד יצוין כי לא די בכך שהוועדה הממונה האריכה את תקופת ההתקשרות עם חברת הגבייה שלא כדין, היא גם לא ביקשה מחברת הגבייה להוריד את שיעור העמלה. כפי שהוזכר לעיל, ביישובים בסדר גודל הדומה לזה של המועצה חברות גבייה גובות לרוב שיעור עמלה נמוך (פחות מ-4%) משיעור העמלה שחברת הגבייה גבתה במעלה עירון.

במאי 2014 פרסמה המועצה מכרז פומבי ובו זכתה חברת גבייה חדשה. על פי הסכם ההתקשרות תגבה החברה החדשה 2.5% ממחזור הגבייה וכן 240,000 ש"ח, תשלום שנתי קבוע. נקודת האיזון בין תשלום המועצה לחברת הגבייה הקודמת (לפי ההסכם הקודם) ובין התשלום לחברת הגבייה החדשה (לפי ההסכם החדש) היא גבייה של 4,752,000 ש"ח לפחות בשנה; כל גבייה מעבר לסכום זה תיטיב עם המועצה (בשנת 2013 אכן גבתה המועצה כ-6,805,000 ש"ח מתושביה).

37 התשלומים בשנת 2013 כוללים תשלומים לחברת הגבייה בעבור ביצוע סקר נכסים במועצה.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי תוצאות מכרז המסגרת של משכ"ל אמורות להיות אכן בוחן לתנאי ההתקשרות שחברות שונות במשק מציעות, ויש לשאוף שלא לחרוג מהם, ובוודאי לא חריגה ניכרת. יודגש כי לכל אחוז בעמלות משמעות כספית גדולה, משום שמדובר על כלל הכנסות הגבייה של הרשות. אשר על כן, יש מקום לכך שהרשות המקומית, בבואה להתקשר עם חברות גבייה, תערוך תמחיר וניתוח פרטניים של כל הצעה אל מול התנאים שנקבעו במכרז המסגרת. במסגרת זו יש לבחון את מכלול השירותים המוצעים אגב הערכה פרטנית של עלויות ההתקשרות בכל הצעה לפי נתוני החובות הצפויים.

התקשרויות עם יועצים

1. כאמור, בצו המועצות המקומיות נקבע כי ככלל, מועצה מקומית לא תתקשר בחוזה להעברת טובין או לביצוע עבודה אלא על פי מכרז פומבי.

כבר פורסם בדוח מבקר המדינה³⁸ כי לכל מכרז היבט ציבורי והיבט כלכלי. מהבחינה הציבורית דיני המכרזים אמורים להגשים את עיקרון השוויון באמצעות מתן הזדמנות שווה לכל אדם החפץ להגיש את מועמדו. מהבחינה הכלכלית מבטאים דיני המכרזים את השאיפה לנהוג בכספי הציבור באופן יעיל וחסכוני תוך כדי השגת מרב היתרונות למפרסם המכרז. שני היבטים אלה הם המקור למתח התמידי הקיים בין האינטרס הציבורי ובין האינטרס העסקי. מצד אחד, האינטרס הציבורי מחייב את הרשות הציבורית, מפרסמת המכרז, לכלכל את מעשיה ולנהל את ענייניה באופן שיבטיח שוויון בין מגישי ההצעות והיעדר משוא פנים כלפיהם, ומצד אחר האינטרס העסקי המכתיב את בחירת ההצעה הטובה והיעילה ביותר מבין אלה שהוגשו, כדי להעניק לאזרח שירותים מיטביים במחיר זול ונוח ככל שניתן. עם זאת, מאחר שמדובר במכרזים של רשות ציבורית, דהיינו עסקין בכספי ציבור, האינטרס העסקי לעולם אינו אינטרס כלכלי טהור וגם הוא טומן בחובו אינטרס ציבורי כללי³⁹.

פקודת העיריות מסמיכה את שר הפנים להתקין תקנות שבמסגרתן הוא רשאי לקבוע סוגים של חוזים שבהם תהיה עירייה רשאית להתקשר ללא מכרז. ואכן, לפי הוראה זו התקין השר את תקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ז-1987, כאשר הוא החיל את הוראותיהן, בשינויים המתחייבים, על המועצות המקומיות, שהוטעו בסעיף 192 לתוספת הרביעית של צו המועצות המקומיות. בתוספת הרביעית נקבעו התנאים שבהם מועצה מקומית רשאית להתקשר בחוזה ללא מכרז.

בפסיקתו של בית המשפט העליון⁴⁰ נקבע כי תקנות המכרזים המפרטות מהם סוגי החוזים שבהם עירייה רשאית להתקשר ללא מכרז, הן חריג לכלל שעל פיו התקשרות תיעשה בעקבות פרסום מכרז פומבי, וככל חריג יש לפרשן על דרך הצמצום, לנוכח הכלל הגדול המחייב פרסום מכרז פומבי.

בתוספת הרביעית של צו המועצות המקומיות נקבע כי אחד המקרים שניתן לתת פטור ממכרז הוא "חוזה לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים, או יחסי אמן מיוחדים, כגון: עבודות תכנון, פיקוח, מדידה, שמאות, ייעוץ ועבודות כיוצא באלה".

- 38 מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2013 (פורסם ב-22.1.14), עמ' 488.
 39 גבראלה שלו, "מכרזים ציבוריים לאחר חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992", משפט וממשל ב, עמ' 461.
 40 בג"ץ 4672/90 אריאל הנדסת חשמל רמזורים ובקרה בע"מ נ' עיריית חיפה, פ"ד מו(3) 267 (1992); בר"מ 2349/10 שעשועים וספורט בע"מ נ' עיריית בני ברק (פורסם במאגר ממוחשב, 20.5.10).

בינואר 2013 נדרש בית המשפט העליון⁴¹, בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מינהליים, לסוגיית פרשנותה של תקנה זו⁴² במסגרת עתירה שהגישה עיריית נצרת עילית ונסובה על רכישת שירותי ראיית חשבון לעירייה. בית המשפט העליון קבע כי מעקרונית המינהל התקין ומדיני המכרזים ניתן להסיק כי התקשרות באמצעות מכרז פומבי עדיפה על דרכי התקשרות אחרות. סעיף 3(8) בתקנה זו הוא חריג לכלל ויש לפרשו בצמצום. רק במקרים שנדרשת מומחיות מיוחדת או מדובר ביחסי אומן מיוחדים יש מקום לתת פטור ממכרז, וזאת לנוכח ייחודיותו של נותן השירותים. בית המשפט קבע שאין לתת פטור בתחום ראיית חשבון מכיוון שאין הדבר מופיע בסעיף הפטור, ואין לקרוא "הקלות" נוספות לתקנות.

בפסק דין נוסף נקבע כי גם בסוגי התקשרויות של רשות מקומית הפטורים ממכרז מתחייב קיומו של תהליך מינהלי סדור שבמסגרתו ייבחנו כמה הצעות לאותן התקשרויות. גם בנסיבות שבהן לא חלה חובת מכרז פורמלית, יש להבטיח מתן הזדמנות שווה ושמידה על טוהר המידות, כמו גם עקרונות יסוד אחרים של דיני המכרזים. גם כאשר ההתקשרות חוסה תחת הפטור ממכרז, הדבר אינו פוטר את הרשות המקומית מחובת הנאמנות כלפי הציבור שהיא משרתת ושאת זכויותיו המופקדות בנאמנות בידה היא מחלקת⁴³.

2. משרד הפנים נושא באחריות לגיבוש מדיניות כוללת לאסדרת השלטון המקומי, להכוונתו ולפיקוח על תפקודו התקין. מתוקף היותו הגוף המאסד את ענייני השלטון המקומי, המשרד מפרסם מפעם לפעם חוזרי מנכ"ל שבהם הוא מנחה את הרשויות המקומיות בעניינים הנוגעים לתחומי פעילותן. להנחיותיו אלה ישנה חשיבות גם לצורך מיסוד נורמות של מינהל ציבורי תקין והאחדתן וגם לצורך התנהלות יעילה וחסכונית ברשויות המקומיות⁴⁴.

בחוזר המנכ"ל משנת 2004 נקבע כי "יש להעסיק יועצים חיצוניים רק בתחומים בהם יש הצדקה להיעזר בשירותים מסוג זה ובהתאם לכל דין". עוד נקבע כי אין להעסיק יועצים שאינם עובדי הרשות המקומית בתפקידים שמעצם טיבם צריכים להיות מאוישים בעובדי הרשות או בד בבד עם עובד רשות הממלא תפקיד דומה.

במסגרת ההליך שהתנהל בבית המשפט העליון בעניין עיריית נצרת עילית הודיעה המדינה בדצמבר 2012, לבקשתו של בית המשפט⁴⁵, כי משרד המשפטים הנחה את משרד הפנים לפרסם נוהל באמצעות חוזר מנכ"ל, שיסדיר את ההיבטים השונים הנוגעים להתקשרויות בפטור ממכרז ברשויות המקומיות, לרבות קביעת תנאי סף מקדימים למציעים רלוונטיים ופנייה לכמה מציעים העומדים בתנאי הסף, כדי לקיים תהליך תחרותי. על כך אמר בית המשפט העליון: "נראית לנו במישור הרצוי עמדת המדינה, אשר הנחתה את משרד הפנים לפעול להבהרת הנושא ברשויות המקומיות ולגיבוש נהלים ברורים"⁴⁶.

3. א. באוקטובר 2010 חתמה הוועדה הממונה על הסכם התקשרות עם יועץ לקבלת שירותי ייעוץ בתחומים עסקיים, פיננסיים וארגוניים הנוגעים למועצה (להלן - היועץ הארגוני). ההסכם נחתם לתקופה של שישה חודשים עם אופציית הארכה לשישה חודשים נוספים. בהסכם נקבע כי היועץ יהיה כפוף לראש המועצה ויקבל ממנו הנחיות ונושאים לטיפול.

- 41 ע"מ 6145/12 עיריית נצרת עילית נ' הרטמן (פורסם במאגר ממוחשב, 13.1.13).
- 42 סעיף 3(8) לתקנות העיריות (מכרזים). נוסח סעיף זה זהה לנוסח סעיף 3(8) בצו המועצות המקומיות.
- 43 ע"מ 9660/03 עיריית רחובות נ' שבדרון, פ"ד נט' 241 (6), (2005).
- 44 מבקר המדינה, דוח שנתי 63ג (פורסם ב-8.5.13), עמ' 1211.
- 45 בפסק הדין קבע בית המשפט בין היתר כי "אין להניח נושא עקרוני להחלטת כל רשות, ולו גם לתקופת מעבר... ומחובתו של השלטון המרכזי לגבש ולו נהל זמני שיקבע את ההנחיה הבסיסית".
- 46 עד מאי 2015 לא פרסם משרד הפנים הנחיות לרשויות המקומיות בכל הנוגע להתקשרות עם נותני שירותים במסגרת הפטור שנקבע בתקנות המכרזים.

סוכם כי היקף הייעוץ המבוקש יהיה 60-90 שעות בחודש והשכר יהיה 220 ש"ח לשעה בתוספת מע"ם.

בינואר 2011 חודש הסכם ההתקשרות עם היועץ לתקופה של שישה חודשים ונקבעה אופציית הארכה לשישה חודשים נוספים. התמורה נשארה כפי שנקבעה בהסכם ההתקשרות הראשון.

ב. בינואר 2012 חתמה הוועדה הממונה על הסכם התקשרות עם יועץ אחר לקבלת שירותי ייעוץ בתחומים ארגוניים ופדגוגיים הנוגעים למערכת החינוך במועצה (להלן - היועץ לענייני חינוך). תקופת ההתקשרות נקבעה ל-12 חודשים וסוכם שהיא תחודש באופן אוטומטי לתקופה של שישה חודשים נוספים. תמורת שירותיו יקבל היועץ 10,000 ש"ח לחודש בתוספת מע"ם.

שני הסכמי ההתקשרות עם שני היועצים חודשו מדי שנה עד תום מינויה של הוועדה הממונה. הביקורת העלתה כי הוועדה הממונה התקשרה עם שני היועצים ללא מכרזים ובלי שהתנהל תהליך מינהלי מסודר לפני ביצוע ההתקשרויות. הוועדה אף לא דנה במליאת המועצה בנושא התקשרויות אלה והצורך בהן ולא התייעצה עם מנהלי המחלקות השונות במועצה. במועצה לא נמצאו פניות לאותם יועצים או ליועצים אחרים לפני ביצוע ההתקשרויות, ולא ברור כיצד נקבע גובה שכר טרחתם של שני היועצים.

ג. נמצא כי הסכמי ההתקשרות עם שני היועצים מנוסחים באופן כללי ורחב, והם אינם מפרטים את מהות השירותים הנדרשים מכל יועץ. כמו כן, מעין בחשבוניות שהגישו שני היועצים למחלקת הנהלת החשבונות במועצה עולה כי לא צורף לחשבוניות פירוט מטלותיהם. בחשבוניות של היועץ הארגוני צוין מספר שעות העבודה בחודש בלבד, למשל בספטמבר 2013 עבד היועץ 112 שעות במהלך 12 ימים. בחשבוניות של היועץ לענייני חינוך צוין רק "ליווי מחלקת חינוך במהלך חודש".

עוד נמצא כי הוועדה הממונה התקשרה עם היועץ לענייני חינוך אף שמהות תפקיד זה שווה לתפקיד מנהל מחלקת החינוך במועצה. מנהל מחלקת החינוך מסר בינואר 2015 לצוות הביקורת כי יו"ר הוועדה הממונה לא שיתף אתו פעולה במשך כהונתו, והעדיף להעביר את הנושאים הנוגעים לענייני החינוך לטיפולו של היועץ, ובייחוד את הנושאים שהיו שנויים במחלוקת כגון מסירת הפעלתם של בתי הספר סאלם ומושיירפה לגורם חיצוני ושכירות כיתות הלימוד בזלפה (ראו פרקים לעיל).

מר אילוז מסר בתשובתו כי שני היועצים האמורים הם מומחים בתחומם ולהם כל הכישורים, הניסיון וההשכלה הנדרשים למילוי תפקידם.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה הממונה כי ההתקשרויות עם שני היועצים ללא מכרז ואף בלי שקדם להן תהליך מינהלי סדור, אינה עולה בקנה אחד עם חובתה לפעול על פי סדרי מינהל תקין. גם בהתקשרויות הפטורות ממכרז פורמלי יש מקום לקיים מעין תהליך מכרזי שיבטיח מתן הזדמנות שווה ושמירה על טוהר מידות.

משרד מבקר המדינה מציין כי ראוי שמשרד הפנים יפרסם בהקדם הנחיות מתאימות בחוזר מנכ"ל שיסדיר את ההיבטים השונים הנוגעים להתקשרויות בפטור ממכרז ברשויות המקומיות.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי ככלל, יש לקיים תהליך תחרותי לפני בחירת יועצים. המשרד מצוי בעיצומה של כתיבת טיוטה לנוהל מסודר בנושא, אך אין בכך די כדי להסיר מהרשות המקומית או מהוועדה הממונה את האחריות לפעול על פי כללי המשפט המינהלי.

סיכום

הביקורת העלתה מחדלים חמורים של הוועדה הממונה בהרכבה משנת 2009 והעומד בראשה בניהול ענייני המועצה. כמו כן, נמצאו ליקויים חמורים בתהליכי קבלת ההחלטות ובהתקשרויות עם נותני שירותים.

ממצאי הביקורת גם מלמדים על התנהלותה הבזבזנית של הוועדה הממונה ועל הטבות כספיות שהוענקו לעומדים בראשה ולאחד מחבריה. התנהלות זו אינה עולה בקנה אחד עם הצורך במינייה. למרות הכול, משרד הפנים העביר למועצה מענקים לכיסוי הגירעון המצטבר ומענקים אחרים נוספים, ואף הגדיל את היקפם. התנהלותו זו של המשרד אפשרה פתרון זמני בעזרת מימון מדי, אך לא תרמה לייצוב מצבה הכספי של המועצה לטווח הארוך.

זאת ועוד, הממצאים מעידים על מחדליו של משרד הפנים בכל הקשור למילוי תפקידו כמפקח על הוועדה הממונה המשמשת זרועו הארוכה בניהול הרשות. משרד הפנים לא התווה לוועדה הממונה יעדים ברורים לטווח הקצר ולטווח הארוך, לרבות דרישה להכנת תכנית שתביא לידי שיפור במצבה הכספי של המועצה. משרד הפנים גם לא ניצל את מינויה של הוועדה הממונה הפותח בעבורו חלון הזדמנויות לבניית עוגן ובסיס כלכלי איתן למועצה כדי שזו תוכל להמשיך ולהתקיים ללא גירעונות. יתרה מזאת, הוא לא ניצל את ההזדמנות שנקרה בדרכו כדי להטמיע שיטות ניהול תקין במועצה המקומית מעלה עירון. על משרד הפנים לפעול לגביית כל התשלומים העודפים ולהפיק לקחים מהתנהלותה של הוועדה הממונה ולהגביר את הפיקוח והבקרה על תפקוד ועדות ממונות על מנת שתסייענה בשיפור מצבן של הרשויות ולא להפך.

