

המועצה האזורית חבל מודיעין

התכנסות שנתית של המועצה



בשנים 2009 עד
2016 הוציאו
המועצה והחברה
הכלכלית סכום של
כ-4,000,000 ש"ח
על קיום התכנסויות
כאלה

תקציר

רקע כללי

המועצה האזורית חבל מודיעין (להלן גם המועצה), שהוקמה בשנת 1950 נמצאת באזור המרכז, ומתפרסת על שטח של כ-130,000 דונם. המועצה כוללת 24 יישובים¹. בשנת 2016 התגוררו בשטח השיפוט של המועצה כ-23,200 תושבים. בשנת 2016 היה תקציב המועצה כ-204.5 מיליון ש"ח, ועומס המלוות² שלה כ-51.2 מיליון ש"ח. מר שמעון סוסן מכהן בתפקיד ראש המועצה משנת 2004, וזו לו תקופת כהונתו השלישית. במועד הביקורת כיהן בתפקיד מנכ"ל המועצה מר יוסי אלימלך, מר שלמה כפרי שימש כגזבר המועצה ומר ליאור מלמד שימש כמבקר.

בנובמבר 2016 התקבלה במשרד מבקר המדינה תלונה, ולפיה בדצמבר אותה השנה תוכננה להתקיים באילת התכנסות בהשתתפות בכירי המועצה ונבחריה, יושבי ראש הוועדים המקומיים, וכן נציגי התאגידים הרשתיים, כדי לאשר את תקציב המועצה לשנת 2017 (להלן - התלונה). על פי תלונה זו, למשתתפים הותר לצרף את בני זוגם ואת ילדיהם, ואלה חויבו בהשתתפות עצמית של כ-1,400 ש"ח לבן זוג ושל כ-1,650 ש"ח לילד. מהבדיקה עלה כי המועצה מקיימת התכנסות כזו מדי שנה מאז שנת 2009. עלות ההתכנסות מכספי המועצה הייתה כ-500,000 ש"ח מדי שנה, ומכאן ניתן להסיק אפוא כי בשנים 2009 עד 2016 הוציאו המועצה והחברה הכלכלית סכום מוערך של כ-4,000,000 ש"ח על קיום התכנסויות אלה.

פעולות הביקורת

בחודשים ינואר עד ספטמבר 2017 בדק משרד מבקר המדינה היבטים שונים הקשורים לתלונה. הבדיקה נעשתה במועצה, בחברה הכלכלית לפיתוח חבל מודיעין בע"מ (להלן - החברה הכלכלית), בחברה לחינוך, תרבות ופנאי בחבל מודיעין בע"מ (להלן - תאגיד החינוך) ובתאגיד לניהול היכל התרבות חבל מודיעין בע"מ (להלן - תאגיד ההיכל) (להלן כולם יחדיו - תאגידים רשתיים).

- 1 אחיסמך, בארות יצחק (קיבוץ), בית נחמיה, בית עריף, בני עטרות, בן שמן, כרם בן שמן, ברקת, גבעת כוח, גינתון, גמזו, חדיד, טירת יהודה, כפר דניאל, כפר טרומן, כפר רות, לפיד, מבוא מודיעים, מזור, נופך (ישוב כפרי), נחלים, רינתיה, שילת וכפר הנוער בן שמן.
- 2 סיכום של יתרת ההלוואות שנותרו לפרעון כולל ריבית והצמדה, נכון ליום המאזן.

הליקויים העיקריים

קיום ישיבות המועצה במרחק רב משטח שיפוט - פגיעה בעקרון הפומביות

קיום ישיבות המועצה במקומות המרוחקים משטח שיפוט - המצריכים הגעה בטיסה או נסיעה ארוכה, והוצאות בהתאם - לא איפשר את פומביותן, כדרישת צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958. כמו כן, המועצה לא יידעה את תושביה על קיום הישיבות, כנדרש בצו. זאת ועוד, הקלטות של הישיבות שקיימה המועצה באילת בשנת 2016 אבדו.

עלות ההתכנסות - פגיעה בעקרונות היעילות והחיסכון

בהתכנסות, שהתקיימה במלון יוקרה, השתתפו 87 נבחרים ועובדים של המועצה ושל התאגידים הרשתיים שלה³, 80 בני זוג ו-12 ילדים. העלויות בגין ההתכנסות שהיה על המועצה והחברה הכלכלית לשאת בהן הסתכמו בכ-513,000 ש"ח⁴.

בגין התכנסויות דומות שהתקיימו באילת בשנים 2009 - 2016 הוציאו המועצה והחברה הכלכלית סכום הנאמד בכארבעה מיליון ש"ח (כחצי מיליון ש"ח לשנה). בהתכנסויות אלה השתתפו בין היתר שומרי הסף במועצה, ובהם מבקר המועצה.

כדי לקיים את ההתכנסות המועצה באילת הוציאו המועצה והחברה הכלכלית הוצאות כספיות בהיקף ניכר, שאינו מתיישב עם עקרונות החיסכון והיעילות ואף עולה כדי בזבז כספי ציבור.

3 ב-87 הנבחרים והעובדים נכללו 27 חברי מליאת המועצה; 15 יו"רים של ועדים מקומיים; 14 עובדי מועצה; 12 דירקטורים של תאגידים רשתיים (לא כולל עובדים ובכירים במועצה שמשמשים גם חברי דירקטוריון בתאגידים הרשתיים, ושהשתתפו בהתכנסות; 15 עובדים, חברי ועדות והמנכ"לים של התאגידים האמורים; שלושה מנהלי עמותות; יו"ר המועצה הדתית.

4 ההוצאות בגין ההתכנסות כללו כ-438,000 ש"ח בגין חבילת האירוח (טיסות ואירוח במלון), כ-28,000 ש"ח בגין הופעה של אמן חושים, כ-42,000 ש"ח בגין שי למשתתפים, כ-11,000 ש"ח בגין סיור ג'יפים, כ-4,000 ש"ח עבור שירונים, כ-2,000 ש"ח עבור הכיבוד לערב שבת והוצאות נוספות בסך כ-4,000 ש"ח. על סכום זה התווסף מס על סך כ-78,000 ש"ח ששילמה המועצה בגין הוצאות שאינן מוכרות לניכוי על ידי מס הכנסה. מאלה יש להפחית חלק מהעלות (כ-94,000 ש"ח) אשר כוסתה על ידי המתכנסים ששילמו בעד השתתפות בני משפחה.

השתתפות בני זוג וילדים בהתכנסות באילת

להתכנסות באילת צורפו בני זוג וילדים. השתתפותם של בני הזוג והילדים בהתכנסות מומנה באופן חלקי על ידי המועצה והחברה הכלכלית. מימון זה מהווה מעין הטבה פסולה.

הגדרה מטעה של ההתכנסות באילת כהשתלמות

ההתכנסות שכונתה 'השתלמות' לא כללה כלל 'כל סוג של לימודים', כדרישות נוהל השתלמויות של המועצה⁵. בחלק מצומצם מזמן ההתכנסות התקיימו ישיבות של המועצה והתאגידים הרשתיים שלה. ככלל ההתכנסות באילת של בכירי המועצה ונבחריה ושל בעלי תפקידים בתאגידים הרשתיים שלה איננה השתלמות כהגדרתה בנוהל השתלמויות של המועצה, והגדרתה ככזו מהווה מצג מטעה שהינו בעל משמעויות כספיות כלפי הנבחרים והעובדים בשכר.

נוכחות בישיבות

במהלך הביקורת נמצא כי 50 מ-87 המשתתפים בהתכנסות לא נכחו באף ישיבה שנוהלה בה רשימת נוכחות, ובהם חבר מועצה אחד; יו"רים של ועדים מקומיים; נציגי החברה הכלכלית - ובהם ארבעה דירקטורים⁶; מנהלות לשכה; חברי ועדות ויו"רים של ועדות; עובדי תפעול; עובדים בכירים במועצה; מנהלי עמותות של המועצה; ועוד. המועצה, החברה הכלכלית, תאגיד החינוך ותאגיד ההיכל לא ניהלו רשימות נוכחות מלאות בישיבות מקצועיות אלה.

קבלת תמורה שלא כדין על ידי חברי מועצה וחברי דירקטוריון של תאגידים רשתיים

המועצה, החברה הכלכלית, תאגיד החינוך ותאגיד ההיכל נתנו לחברי המועצה ולדירקטורים את הזכות להשתתף בהתכנסויות במשך השנים, ודבר זה משמעותו מתן הטבה בעין האסורה בדין.

5 "נוהל השתלמויות - מועצה אזורית חבל מודיעין" (הנוהל אינו מציין תאריך).

6 אחת הדירקטוריות נעדרה מימיה הראשון של ההתכנסות.

אי-זקיפת שווי הטבה לעובדים לצורך תשלום מס הכנסה ודמי ביטוח לאומי

המועצה והחברה הכלכלית מימנו בפועל חלק מעלות ההשתתפות של בני הזוג והילדים בהתכנסות. ואולם סכום המימון לא נזקף לעובדי המועצה ועובדי התאגידים הרשתיים שלה כהכנסה לצורך תשלום מס הכנסה. בנוסף, המועצה נתנה לעובדים שהשתתפו בהתכנסות מתנה לכל עובד שעלותה 310 ש"ח, אולם לא זקפה את המתנה כהכנסה לעובד לצורך תשלום מס הכנסה ודמי ביטוח לאומי. כן לא זקפו את המתנה כהכנסה לעובדיהן גם החברה הכלכלית, תאגיד החינוך ותאגיד ההיכל.

תשרים ומתנות לעובדי בית המלון

המועצה חילקה ל-23 בעלי תפקידים במלון מתנות בשווי של 310 ש"ח כל אחת (ובסך הכול בשווי של 7,130 ש"ח), ללא כל תיעוד. המתנה כללה אוניות ספורט אלחוטיות וברכונים. כמו כן חולקו מקופת המועצה תשרים לנותני שירות בסך 2,350 ש"ח.

ההמלצות העיקריות

על מנת למנוע את המשך בזבז כספי הציבור ולהבטיח את פומביות ישיבות המועצה, על המועצה, לקיים את ישיבותיה בתחום השיפוט של המועצה ובמתקניה.

על המועצה, החברה הכלכלית, תאגיד החינוך ותאגיד ההיכל לנהל בישיבותיהם רשימות נוכחות. נוסף על כך, עליהן לבדוק את הסיבות להיעדרות חלק ממשתתפי ההתכנסות באילת מהישיבות שהתקיימו במסגרתה.

משרד מבקר המדינה הפנה את תשומת לב רשות המיסים בישראל והמוסד לביטוח לאומי לצורך לבחון האם קיימים היבטי מס בגין מימון הפעילות האמורה.

סיכום

בדוח הוצגו ליקויים בהתנהלות המועצה האזורית חבל מודיעין והתאגידים הרשתיים שלה בכל הנוגע להתכנסות שהתקיימה באילת. קיום ישיבות המועצה והנהלתה וקיום ישיבות דירקטוריונים של התאגידים הרשתיים של

המועצה במלונות באילת וכן צירוף בני משפחה של עובדים להתכנסויות שבמסגרתן התקיימו הישיבות - כל אלה כרוכים בהוצאות כספיות ניכרות בסכומים של מאות אלפי ש"ח מדי שנה בשנה, דבר המנוגד לכללי החיסכון והיעילות ולכללי המינהל התקין, וכן עלול להיתפס בעיני הציבור כהטבה שנבחרים ועובדים בכירים מעניקים לעצמם. נוסף על כך, קיום ישיבות במרחק כה רב משטח השיפוט של המועצה אינו מאפשר את הפומביות שלהן, כנדרש. כינוי ההתכנסות, שאליה צורפו בני משפחה, בשם "השתלמות" אינו הולם את תכנה ואת הנקבע בנוהל של המועצה לגבי השתלמות.

משרד מבקר המדינה מדגיש שאין להפחית מן הערך הניהולי המוסף של התכנסות הנהלת ארגון במקום היוצר סביבת עבודה סגורה ואלטרנטיבית המסייעת לטיוב התוצרים הניהוליים, ולגיבוש בין חברי הנהלת הארגון. שילוב שכזה נהוג במקומות רבים במגזר הציבורי ובמגזר הפרטי ויש לו ערך בפני עצמו. עם זאת, במקרה הנוכחי התמונה הינה שונה בתכלית, שכן ההתכנסות התקיימה ביחד עם בני המשפחה, והתפרסה גם על ימי סוף השבוע, בהם לא התקיימו ישיבות ולא הופקו תוצרים המיועדים לטובת הציבור. מכאן, שהיה ביכולתה של המועצה לבחור בדרך אלטרנטיבית שתגשים את הערך הניהולי המבוקש על-ידה, אך תהלום את ערכי החיסכון והיעילות בכספי ציבור, כגון התכנסות ללא בני המשפחה ולתקופת זמן קצרה יותר או השתתפות מימון ימי סוף השבוע על כיסם הפרטי של כלל המשתתפים.

על המועצה האזורית והתאגידים הרשותיים לפעול לתיקון הליקויים שעלו בדוח זה ולמנוע הישנות תופעות אלה בעתיד.

על משרד הפנים, בתפקידו כמאסדר של הרשויות המקומיות, לבחון התכנסויות כגון דא ולבדוק אם מדובר בתופעה הרווחת ברשויות ובאזיה היקף. בהתאם לכך, לקבוע הנחיות וכללים ברורים בדבר התכנסויות והשתלמויות בסביבת עבודה סגורה - לא כל שכן כאשר הן מתקיימות במרחק רב ממקום מושבה של הרשות המקומית; לרבות מספר הימים, שיעור ההשתתפות, פעילות נדרשת, צירוף בני משפחה וכיו"ב.

מבוא



מהבדיקה עלה כי
ההתכנסות נמשכה
ארבעה ימים, כולל
ימי שישי ושבת,
שבהם לא התקיימו
ישיבות עבודה כלשהן

המועצה האזורית חבל מודיעין (להלן גם המועצה), שהוקמה בשנת 1950, נמצאת באזור המרכז, ומתפרסת על שטח של כ-130,000 דונם. המועצה כוללת 24 יישובים⁷. בשנת 2016 התגוררו בשטח השיפוט של המועצה כ-23,200 תושבים. בשנת 2016 היה תקציב המועצה כ-204.5 מיליון ש"ח, ועומס המלוות⁸ שלה כ-51.2 מיליון ש"ח. מר שמעון סוסן מכהן בתפקיד ראש המועצה משנת 2004, וזו לו תקופת כהונתו השלישית. במועד הביקורת כיהן בתפקיד מנכ"ל המועצה מר יוסי אלימלך, מר שלמה כפרי היה גזבר המועצה ומר ליאור מלמד שימש כמבקר.

בנובמבר 2016 התקבלה במשרד מבקר המדינה תלונה, ולפיה בדצמבר אותה השנה תוכננה להתקיים באילת התכנסות בהשתתפות בכירי המועצה ובחריה, יושבי ראש הוועדים המקומיים, וכן נציגי התאגידים הרשותיים, כדי לאשר את תקציב המועצה לשנת 2017 (להלן - התלונה). למשתתפים הותר לצרף את בני זוגם ואת ילדיהם, ואלה חויבו בהשתתפות עצמית של כ-1,400 ש"ח לבן זוג ושל כ-1,650 ש"ח לילד. מהבדיקה עלה כי המועצה מקיימת התכנסות כזו מדי שנה מאז שנת 2009. עלות ההתכנסות מכספי המועצה הייתה כ-500,000 ש"ח מדי שנה, ומכאן ניתן להסיק אפוא כי בשנים 2009 עד 2016 הוציאו המועצה והחברה הכלכלית סכום מוערך של כ-4,000,000 ש"ח על קיום התכנסויות אלה.

כמו כן, מהבדיקה עלה כי ההתכנסות נמשכה ארבעה ימים, כולל ימי שישי ושבת, שבהם לא התקיימו ישיבות עבודה כלשהן.

נבחר ציבור ועובדי ציבור הם נאמני הציבור, הנדרשים לפעול לטובתו ולהבטיח את טוהר המידות בשירות הציבורי. כל הוצאה מהקופה הציבורית כפופה לנורמות של התנהלות ציבורית ראויה, מידתית וסבירה בהתחשב בעקרונות חיסכון ויעילות בשימוש בכספי ציבור. הוצאות מסוג זה מחייבות לפעול בשקיפות ורגישות ציבורית שיבטיחו את אמון הציבור בנבחריו.

בדוח שפרסם משרד מבקר המדינה בשנת 2010⁹ העיר משרד מבקר המדינה לאחת מקופות החולים שנבדקו כי בכנסים שקיימה ומימנה ושהוגדרו מקצועיים, התקיימו בעיקר פעילויות בילוי, נופש והנאה, וכי בכנסים השתתפו גם בני משפחה של עובדים. כמו כן, בכנסים חולקו בחינם בקבוקי בושם, שעלותם המצטברת בשנים 2007 - 2008 הייתה כ-320,000 ש"ח. משרד מבקר המדינה העיר באותו דוח כי גם אם נוכחות בכירי קופות החולים בכנסים אלה הייתה נחוצה עקב תפקידם, לא ברור מה ההצדקה לכך שהקופה תממן את השתתפות בני משפחותיהם בכנסים. כמו כן העיר משרד מבקר המדינה כי "ניתן ואף

7 אחיסמך, בארות יצחק (קיבוץ), בית נחמיה, בית עריף, בני עטרות, בן שמן, כרם בן שמן, ברקת, גבעת כוח, גינתון, גמזו, חדיד, טירת יהודה, כפר דניאל, כפר טרומן, כפר רות, לפיד, מבוא מודיעים, מזור, נופך (יישוב כפרי), נחלים, רינתיה, שילת וכפר הנוער בן שמן.

8 סיכום של יתרת ההלוואות שנותרו לפרעון כולל ריבית והצמדה, נכון ליום המאזן.

9 מבקר המדינה, **דוחות ביקורת על קופות החולים** (2010), בפרק "מתן הטבות כספיות חריגות וטובות הנאה", עמ' 90-94.



קיום הישיבות באילת,
הרחוקה מאות
קילומטרים משטח
שיפוט המועצה,
מגביל את האפשרות
של תושבים
המתגוררים בשטח
השיפוט של המועצה
להיות נוכחים
בישיבות

מקובל לייחד בכנס מקצועי זמן לבילוי והנאה", אולם משך הזמן המיוחד למטרות אלה צריך להיות ראוי וסביר; וכי מהממצאים המצוינים בדוח "עולה חשש שתכליתם העיקרית של הכנסים לא הייתה השתלמות מקצועית, אלא הענקת טובות הנאה לחברי הדירקטוריון, לעובדים בכירים ולספקים ובני משפחותיהם".

בדוח ביקורת בעניין שירותים ומוצרים שנותנים גופים ציבוריים לעובדיהם¹⁰ צוין, כי שש מ-39 חברות מוניציפליות שענו על שאלון ששלח אליהן משרד מבקר המדינה, לא זקפו הטבות לשכר העובדים, וכי הדבר אינו עולה בקנה אחד עם דיני המסים.

פעולות הביקורת

בחדשים ינואר עד ספטמבר 2017 בדק משרד מבקר המדינה היבטים שונים הקשורים לתלונה. הבדיקה נעשתה במועצה, בחברה הכלכלית לפיתוח חבל מודיעין בע"מ (להלן - החברה הכלכלית), בחברה לחינוך, תרבות ופנאי בחבל מודיעין בע"מ (להלן - תאגיד החינוך) ובתאגיד לניהול היכל התרבות חבל מודיעין בע"מ (להלן - תאגיד ההיכל) (להלן כולם יחדיו - תאגידים רשותיים).

קיום ישיבות המועצה במרחק רב משטח שיפוט - פגיעה בעקרון הפומביות

לפי סעיף 52 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958, ישיבות המועצה יהיו פומביות, אלא אם כן הוחלט בנוגע לישיבה מסוימת שהיא תתקיים, כולה או חלקה, בדלתיים סגורות.

נמצא כי לא נקבע לגבי אף אחת משתי ישיבות המועצה שהתקיימו באילת, כי היא תתקיים בדלתיים סגורות. על כן היה נדרש להבטיח שכל תושב המתגורר בתחום השיפוט של המועצה יוכל להיות נוכח בישיבות אלה, אם הוא מעוניין בכך. קיום הישיבות באילת, הרחוקה מאות קילומטרים משטח שיפוט המועצה, מגביל את האפשרות של תושבים המתגוררים בשטח השיפוט כאמור להיות נוכחים בישיבות. המועצה מסרה לצוות משרד מבקר המדינה במהלך הביקורת, כי ההקלטות של ישיבות המועצה שהתקיימו באילת בשנת 2016 אבדו.

10 מבקר המדינה, דוח שנתי 165 (2015), בפרק "שירותים ומוצרים שנותנים גופים ציבוריים לעובדיהם ללא תשלום מלא", עמ' 93-89.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה האזורית חבל מודיעין כי על ישיבות המועצה להתקיים במקומות הנגישים לכל התושבים המתגוררים בשטח שיפוט. קיום ישיבות המועצה במקומות המרוחקים ממגורי תושביה - המצריכים הגעה בטיסה או נסיעה ארוכה, והוצאות בהתאם - אינו מאפשר את פומביותן, כדרישת החוק. כמו כן, על המועצה ליידע את תושביה על קיום הישיבות, בהתאם לצו. עוד מעיר משרד מבקר המדינה למועצה על שאין ברשותה הקלטות של ישיבות המועצה, דבר הנוגד את סדרי המינהל התקין ופוגע בעקרון השקיפות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2017 (להלן - תשובת המועצה)¹¹ ציינה המועצה כי גם כאשר הישיבות מתקיימות בבניין המועצה ובזמנים קבועים, התושבים אינם נוכחים בהן. עוד השיבה המועצה כי ישיבות המועצה יועברו בשידור חי ויועלו מיידית לאתר האינטרנט של המועצה ולדף הפייסבוק שלה. כמו כן, ההודעה על קיום ישיבה מחוץ לשטח השיפוט של המועצה, על מועדה ועל האפשרות לצפות בה באתר האינטרנט ובחשבון הפייסבוק של המועצה, תפורסם באתר האינטרנט של המועצה "זמן מספיק מראש".

גם אילו הייתה אפשרות חוקית להקרנת ישיבות המועצה, ראוי היה כי הישיבות יתקיימו במקום הנגיש לתושבים המתגוררים בתחום המועצה, לשם מימוש עקרונות הפומביות והשקיפות.

עלות התכנסות - פגיעה בעקרונות היעילות והחיסכון

עקרונות החסכון והיעילות, מחייבים כל גוף ציבורי לבצע את משימותיו באופן חסכוני ככל הניתן ולהימנע מבזבז כספי ציבור.

נמצא כי בהתכנסות באילת בדצמבר 2016 השתתפו 87 נבחרים ועובדים של המועצה ושל התאגידים הרשתיים שלה וכן 80 בני זוג ו-12 ילדים. בין 87 הנבחרים והעובדים נכללו 27 חברי מליאת המועצה; 15 יו"רים של ועדים מקומיים; 14 עובדי מועצה¹²; 12 דירקטורים של תאגידים רשתיים¹³; 15 עובדים, חברי ועדות והמנכ"לים של תאגידים כאמור; שלושה מנהלי עמותות; יו"ר המועצה הדתית. עלות ההתכנסות הייתה כ-529,000 ש"ח. במימון כ-94,000 ש"ח נשאו משתתפי ההתכנסות, ואילו במימון יתרת הסכום, כ-435,000 ש"ח,

11 המועצה השיבה גם בשם כל התאגידים הרשתיים שלה.

12 שחלקם גם חברים בדירקטוריונים של תאגידים רשתיים.

13 לא כולל עובדים של המועצה ובכירים בה שמשמשים גם חברי דירקטוריון בתאגידים הרשתיים, שהשתתפו בהתכנסות.

**קיום ההתכנסות
האמורה בתחום
השיפוט של המועצה
ובמתקניה היה מביא
לחיסכון של יותר
מחצי מיליון ש"ח
בשנה; סכום זה היה
יכול להיות מופנה
לביצוע פעולות
לרווחת תושבי
המועצה**

נשאו באופן שווה המועצה והחברה הכלכלית. נוסף על כך שילמה המועצה כ-78,000 ש"ח - מס בשיעור של 90% על חלקה בהוצאות שאינן מוכרות לניכוי על ידי מס הכנסה, בהיותן הוצאות בשל פעילות "חוויתית/לא רשמית/רשמית חלקית". עלות ההתכנסות למועצה ולחברה הכלכלית הסתכמה אפוא בכ-513,000 ש"ח¹⁴.

יצוין כי במסמכי מכרז זוטא שפרסמה המועצה בשנת 2016 צוינו כבתי המלון האפשריים לביצוע השתלמויות בתי מלון מהיקרים בעיר. בתום ההליך המכריז נבחר אחד מהם.

המועצה לא מסרה למשרד מבקר המדינה מסמכים לגבי התכנסויות דומות שהתקיימו בשנים קודמות. ואולם מנכ"ל המועצה ציין בפני נציגי משרד מבקר המדינה כי ההוצאות בגין התכנסויות כאלה היו דומות משנת 2009 - כלומר במשך שמונה שנים. בהסתמך על דבריו של מנכ"ל המועצה, ניתן להסיק אפוא כי בשנים 2009 עד 2016 הוציאו המועצה והחברה הכלכלית סכום מוערך של כארבעה מיליון ש"ח על קיום התכנסויות אלה.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה האזורית חבל מודיעין, לחברה הכלכלית, לתאגיד החינוך ולתאגיד ההיכל כי קיום ההתכנסות האמורה בתחום השיפוט של המועצה ובמתקניה היה מביא לחיסכון של יותר מחצי מיליון ש"ח בשנה ולהפניית משאבים אלו לטובת ולרווחת תושבי המועצה, שכן כך היו נחסכות ההוצאות בגין חבילות האירוח ובגין פעילויות נלוות שבוצעו באילת, וזאת ללא פגיעה בתוצרי ההתכנסות.

קיום ההתכנסות באילת גרם אפוא לבזבז רב של כספי ציבור, בניגוד לעקרונות החיסכון והיעילות שעל הגופים האמורים לנהוג לפיהם כגופים ציבוריים. על מנת למנוע את המשך הבזבז ולקיים את עקרון הפומביות, יש לקיים את הישיבות בתחום השיפוט של המועצה ובמתקניה.

14 ההוצאה כללה כ-438,000 ש"ח בגין חבילת האירוח (טיסות ואירוח במלון), כ-28,000 ש"ח בגין הופעה של אמן חושם, כ-42,000 ש"ח בגין מתנות למשתתפים (עלות כל מתנה הייתה כ-310 ש"ח, כנאמר בהמשך הדוח בפרק "תשרים ומתנה לעובדי בית המלון"). חלק מהמתנות חולקו גם לעובדי המלון. כ-11,000 ש"ח בגין סיור ג'יפים, כ-4,000 ש"ח עבור שירונים, כ-2,000 ש"ח עבור כיבוד לערב שבת, כ-2,000 ש"ח עבור ציוד משרדי וחומר לישיבות ויותר מ-2,000 ש"ח עבור תשרים (טיפים).

משרד מבקר המדינה מעיר למבקר המועצה האזורית חבל מודיעין כי אחד מתפקידיו על פי פקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש], הוא בדיקה האם פעולות המועצה "נעשו כדין... תוך שמירת... עקרונות היעילות והחסכון"¹⁵. מאחר שההתכנסות באילת נערכת על ידי המועצה כבר במשך שנים רבות, ייתכן אף שיש מקום שמבקר המועצה יבחן אותה בהתאם לתפקידיו שפורטו לעיל. משרד מבקר המדינה מעיר גם לגזר המועצה דאז כי כמי שאחראי על ניהול ענייניה הכספיים של המועצה, ייתכן שהיה מקום שיבדוק את ההוצאות הכרוכות בהתכנסות באילת גם לאור עקרונות היעילות והחסכון.

בתשובתו למשרד מבקר המבקר המדינה מדצמבר 2017 הודיע מבקר המועצה כי הוא מבצע כהלכה את התפקידים המוטלים עליו בחוק והוא אינו מהווה "חברת ביטוח, לכל תקלה אפשרית". לטענתו, השתתפותו בהתכנסות באילת נדרשה מתוקף תפקידיו המחייבים הבנה עמוקה של תהליכי ותכניות העבודה, וכן היא הייתה "לטובת בניית תוכנית עבודה מותאמת סיכונים". המבקר אינו מתערב בתהליכי ביצוע וקבלת ההחלטות שאותם הוא אמור לבקר מתוקף תפקידו. לדברי מבקר המועצה, תפקידו הוא להסתכל על המערכת מבפנים ולעזור לה להתייעל - וזאת בעיקר באמצעות דוחות הביקורת.

בתשובתם מדצמבר 2017 מסרו המועצה והתאגידים הרשותיים שלה למשרד מבקר המדינה כי אין לראות בפעולה כהוצאה לא תקינה של כספי ציבור הן בשל תוצרי הפעולה, הן בשל הסכום שאינו גבוה, לטענתו, והן בשל תכליתה של הפעולה. על פיהן, התוצר של ההתכנסות הוא כאלף תושבי מועצה הלוקחים חלק בפעילויות התנדבות של המועצה, הכפלת היקף השירותים הניתנים על ידי המועצה בעשור האחרון, גאוות יחידה רשותית, סל שירותים מהשורה הראשונה, קהילה חזקה ותמיכה חברתית חזקה. כמו כן, המועצה מסיימת באופן קבוע ללא גרעונות וב-12 השנים האחרונות הגדילה את תקציבה פי 2.25.

עוד נמסר כי מדובר בהשקעה "שעלותה זניחה" ביחס לתוצאות הניכרות והנראות של המאמצים, הערכים והדרך בה מנהלת המועצה את ענייניה. כמו כן, לדברי המועצה, בחירת אילת כעיר המתאימה להשתלמות היא בשל ריחוקה ממרכז הארץ, דבר היוצר סביבת עבודה סגורה. לעניין בחירת המועצה בבית מלון בעלות של אלפי שקלים לחדר, השיבה המועצה והתאגידים הרשותיים שלה כי הוויכוח על גובה ההוצאה אינו רלבנטי וכי לא ניתן לדרוש מאנשים פעולה התנדבותית, על חשבון זמנם הפנוי, תוך אובדן ימי עבודה ב"חירבת חיעה", כהגדרת המועצה. עוד ציינה המועצה כי בשיבוטניה השוטפות הנוכחות נעה סביב כ-62% מחברי המליאה, ואילו בהתכנסות באילת היא מגיעה לכמעט מאה אחוזים.

15 סעיף 13 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] המחיל על המועצות את סעיף 170א(א) לפקודת העיריות [נוסח חדש].

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה האזורית חבל מודיעין ולשלושת התאגידים הרשתיים שלה כי עקרון החסכון גורס שיש להשיג תפוקה נתונה בתשומה מזערית, ואילו עקרון היעילות מחייב השגת תפוקה מרבית בתשומה נתונה. על כן, בניגוד לטענתן של המועצה ושל התאגידים הרשתיים שלה, גובה ההוצאה הוא אכן סוגייה חשובה ועליהן, כמו על כל גוף ציבורי, לנהוג תוך צמצומה המירבי. אף אם ההוצאות הן נתח קטן מכלל תקציבה של רשות מקומית, מדובר בכספי ציבור, וככאלה יש להקפיד הקפדה יתרה על אופן השימוש בהם.

יתרה מזו - מדובר בנושא רגיש, שכן הנסיעות מצטיירות בעיני הציבור כהטבה שנבחרים ועובדים בכירים מעניקים לעצמם או לעובדיהם ובפרט בהתכנסות האמורה אשר מארגניה בחרו לקיימה גם בימים שישי ושבת, ללא קיום ישיבות וללא תוצרים המיועדים לטובת הציבור בימים אלה - למעט נופש והנאה לבאי ההתכנסות בלבד. על כן יש צורך בהקפדה יתרה על טוהר המידות ועל סדרי מינהל תקין, תוך הימנעות מניגוד עניינים, ולו למראית עין. זאת ועוד, אין כל דרך לייחס באופן ישיר את הישגי המועצה הלכאוריים המתוארים בתשובה באופן ישיר לקיום ההתכנסות באילת לאורך השנים.

משרד מבקר המדינה מדגיש שאין להפחית מן הערך הניהולי המוסף של התכנסות הנהלת ארגון במקום היוצר סביבת עבודה סגורה ואלטרנטיבית המסייעת לטיוב התוצרים הניהוליים, ולגיבוש בין חברי הנהלת הארגון. שילוב שכזה נהוג במקומות רבים במגזר הציבורי ובמגזר הפרטי ויש לו ערך בפני עצמו. עם זאת, במקרה הנוכחי התמונה הינה שונה, שכן ההתכנסות התקיימה ביחד עם בני המשפחה בימים שישי ושבת, וכאמור ללא קיום ישיבות וללא תוצרים המיועדים לטובת הציבור בימים אלה. מכאן, שהיה ביכולתה של המועצה לבחור בדרך אלטרנטיבית שתגשים את הערך הניהולי, אך תחסוך בכספי ציבור, כגון התכנסות ללא בני המשפחה לתקופה זמן קצרה יותר או השתתפות מימון ימי סוף השבוע על כיסם הפרטי של כלל המשתתפים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2017 מסר משרד הפנים כי האגף הבכיר לביקורת ברשויות המקומיות במשרד יבחן עריכת ביקורת במועצה לבחינת קיומה של הוצאה כספית שאינה כדין.

השתתפות בני זוג וילדים בהתכנסות באילת

בהתכנסות באילת השתתפו גם בני זוג וילדים של נבחרים המועצה ועובדיה וכן בני זוג וילדים של עובדי התאגידים הרשתיים. הועלה כי המועצה קבעה שהעלות הכספית בגין השתתפותו של בן זוג בפעילות תהיה 1,200 ש"ח, וכי



המועצה מימנה חלק
מעלות השתתפותם
של בני המשפחה
בהתכנסות באילת.
מימון ההשתתפות של
בני המשפחה הוא
מעין הטבה פסולה
שקיבלו משתתפי
ההתכנסות,
ומשמעותו היא בזבוז
של כספי ציבור

התוספת לילד הלך עם הוריו תהיה 1,650 ש"ח¹⁶. עוד הועלה כי למועצה אין תחשיב המבהיר כיצד נקבעו סכומים אלה, וכי לטענתה ההבדל בין מחיר חדר ליחיד לחדר לזוג הוא כעשרה אחוזים. בפועל מתוך 84 חדרים, ב-80 חדרים לנו המשתתפים בלויות בני המשפחה.

יצוין כי בהשתלמויות מקצועיות ובנסיעות עבודה מקובל כי בסיס החישוב לעלות למשתתף הוא לינה בחדר לשניים, דהיינו המשתתפים לנים במתכונת של שני עובדים בחדר ומשתתף שמעוניין ללון לבדו משלם את ההפרש למחיר עבור חדר ליחיד מכיסו. בחישוב שערכה הביקורת, נמצא כי לו היו משתתפי ההתכנסות לנים ללא בני משפחה, ובהתחשב בכך שבמקרה זה היה ניתן (לפחות במרבית המקרים) לשכנם בזוגות, כמקובל בהשתלמויות מקצועיות, ניתן היה לחסוך כ-104,000 ש"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה האזורית חבל מודיעין כי הוצאת כספי ציבור לצורך ההתכנסות של נבחרי המועצה, בכיריה ועובדיה, וכן של יו"רים של ועדים מקומיים אינה אמורה לכלול הוצאת כספים על בני משפחותיהם. למעשה המועצה מימנה חלק מעלות השתתפותם של בני המשפחה בהתכנסות באילת, דבר המהווה מעין הטבה פסולה שקיבלו משתתפי ההתכנסות, ומשמעותו היא בזבוז של כספי ציבור. כפי שמועלה בהמשך, מדובר בקבלת תמורה שלא כדין על ידי חברי המועצה וחברי הדירקטוריון של התאגידים הרשותיים.

בתשובתו מדצמבר 2017 הודיעו המועצה ושלושת התאגידים הרשותיים שלה כי לא ניתן לנתק אנשים מסביבת החיים הקבועה שלהם ומבני משפחתם ולא לפעול לבצע פעילות על חשבון זמנם החופשי וכיסם האישי.

עוד ציינו המועצה ושלושת התאגידים הרשותיים כי העלות הנגבית מהמשתתף הנלווה מכסה את עלויות האירוח של אותו משתתף. לינת עובדים בחדרים משותפים מתאימה לאוכלוסייה צעירה יחסית, אשר אין לה צרכים מיוחדים וכאשר אין לה בעיה גדולה בלינה משותפת של שני אנשים שאין ביניהם כל קשר. חתר הגיל של משתתפי ההתכנסות הוא 55, ובגיל זה חשוב יותר לאפשר למשתתף לנוח בזמנו החופשי, בעת שהוא אינו מעורב בפועל בהתכנסות ובאופן שלא יפגע בפרטיותו.

16 בשני המקרים כולל שני לילות וטיסה הלוך וחזור. עלות הטיסה הלוך וחזור הייתה 360 ש"ח לכל בן משפחה.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה האזורית חבל מודיעין, לחברה הכלכלית, לתאגיד החינוך ולתאגיד ההיכל כי השתתפות בני משפחה של בכירי המועצה ונבחריה וכן בני משפחה של בכירי התאגידים הרשתיים ועובדיהן בהתכנסות אינה עולה בקנה אחד עם המטרה של ההתכנסות כפי שהגדירה אותה המועצה - קיום התכנסות מקצועית (ראו להלן), ולפיכך מצביעה על מרכיב הנופש בהתכנסות זו כמאפיין מרכזי. מכל מקום, גם אם נקבל את עמדת המועצה האזורית, ניתן היה לבחור בדרך שתגשים את המטרה העומדת בבסיסה של ההתכנסות - הערך הניהולי המוסף שבקיום התכנסות מקצועית במקום מרוחק - וגם תהלוך עקרונות של יעילות וחיסכון בכספי ציבור, כגון השתתפותם של נוסף על בני המשפחה או ביצוע תחשיב המבוסס על לינה משותפת, ומתן אפשרות למשתתף המעוניין בחדר פרטי להוסיף את ההפרש מכיסו הפרטי.

הגדרה מטעה של ההתכנסות באילת כהשתלמות

בנוהל השתלמות של המועצה¹⁷ (להלן - הנוהל) הוגדרה השתלמות - "כל סוג לימודים כולל קורס, הכשרה, כנס מקצועי באיגוד מאושר מחוץ למועצה לעובד במהלך שעות העבודה". יצוין שבתקנון שירות המדינה (להלן - תקש"ר) שאינו חל על עובדי רשויות מקומיות מוגדרת השתלמות - שיפור הרמה המקצועית והשלמת מיומנויות למי שמאומן בהן כבר; עדכון בתחומים ובנושאים שחלו בהם שינויים וחדושים, השלמת ידיעות והרחבתן בתחומים ובנושאים שיש בהם כדי להעלות את רמתו המקצועית של העובד למילוי תפקידו, כולל לימוד שפות זרות.

במסמך מידע שחילקו המועצה והחברה הכלכלית למתכנסים הוגדרה ההתכנסות באילת - השתלמות. מהמסמך עולה כי ההתכנסות התקיימה בין יום רביעי עד שבת, בין 14.12.16 עד 17.12.16. ביום הראשון להתכנסות יוחדו שעתיים לדברי פתיחה של ראש המועצה, לישיבות המועצה והנהלתה וכן לישיבות הדירקטוריון של החברה הכלכלית ושל האסיפה הכללית שלה. עוד שעתיים יוחדו למפגש בין נציגי הוועדים המקומיים של המועצה לסגל הבכיר שלה. כמו כן התקיימו ביום הראשון ישיבות של תאגיד החינוך ושל תאגיד ההיכל וכל ישיבה נמשכה כשעה. היום השני להתכנסות יוחד לישיבת מועצה שבה אושר התקציב שלה, וכמו כן התקיימה בו הופעה של אמן חושים. ביום השלישי להתכנסות (יום שישי) התקיים טיול ג'יפים בהרי אילת, ונערכה סעודת ליל שבת. ביום האחרון, יום שבת, לא היו פעילויות מיוחדות, מלבד הבדלה ודברי סיכום.

ההתכנסות באילת של נבחרי המועצה ובכירה ושל בעלי תפקידים בתאגידים הקשורים אליה אינה השתלמות, והגדרתה ככזו היא מצג מטעה

מהנאמר לעיל עולה כי היקף הפעילות שעניינה ההשתלמות, שאיננה נופש ופנאי, היה מצומצם, ויכול היה להתקיים אף לשיטת המועצה לכל היותר יומיים מתוך הארבעה שהוקצו לכך. גם המועצה הכירה בכך ש-40% מהפעילות הייתה "חוייתית/לא רשמית/רשמית חלקית", כאמור לעיל. לשיבות לסוגיה (חלקן במועדים מקבילים) יוחדו לכאורה סך של כ-11.5 שעות, ורבים מהמשתתפים ממילא לא נדרשו מתוקף תפקידם להשתתף בכל הישיבות, ולכן מבחינתם מדובר במספר שעות "השתלמות" מצומצם בהחלט.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה האזורית חבל מודיעין כי ההתכנסות באילת של נבחריה ושל בכירה ושל בעלי תפקידים בתאגידים הקשורים אליה אינה השתלמות כהגדרתה בנוהל, וכי הגדרתה ככזו מהווה מצג מטעה. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי הגם שניתן ואף מקובל לייחד בכנס מקצועי זמן לבילוי והנאה, היקף הזמן שניתן לייחד למטרות אלה צריך להיות ראוי וסביר, בייחוד כאשר המועצה מממנת מכספי ציבור גם את השהות במהלך סוף השבוע. ממכלול האמור לעיל עולה חשש שתכליתה העיקרית של ההתכנסות לא הייתה השתלמות מקצועית, אלא מתן הטבת נופש לחברי המועצה והדירקטוריונים של התאגידים הרשתיים שלה ולעובדים הבכירים בה.

בתשובתן למשרד מבקר המדינה כפרו המועצה והתאגידים הרשתיים שלה בטענה כי לא מדובר בהשתלמות, שכן על פי תיאוריהן במהלך ההתכנסות באילת התקיים "מפגש כולל ומתכלל, המהווה סיכום עבודה לשנה שחלפה, סקירת הפעילות שבוצעה במהלך השנה החולפת ביחס לתכניות, הפקת מסקנות ולקחים מאירועי השנה החולפת, יצירת סביבת עבודה חושבת ולומדת ליצירת תכניות עבודה [מקושרות תקציב] לשנת העבודה הבאה ובאותה הזדמנות - ניהולן של כל הישיבות של התאגידים ושל הרשות המקומית לסיום שנה". עוד ציינו המועצה והתאגידים כי הפעילות הזו מהווה גם פעולת מעורבות חברתית קהילתית.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה האזורית חבל מודיעין כי הגם שחלק מהפעילויות המתוארות על ידיה עשויות להתיישב עם המוגדר בתקש"ר כהשתלמות, רוב הזמן לא יוחד לפעילות מעין זו. יתר על כן, עצם העובדה שיומיים מימי ההתכנסות התקיימו בסוף השבוע - בימים שאינם ימי עבודה, מלמדת כי מטרת ההתכנסות לא הייתה רק יצירת סביבת עבודה אלא לפנאי והנאה.

עוד מסרה המועצה בתשובתה כי תפעל לצמצום פעילויות שאינן פעילויות בעלות אופי מובהק של השתלמות, אך המועצה מבקשת להבהיר כי לא תבטל כל פעולה מסוג זה, שכן בין יתר המטרות של ההשתלמות, גם יצירת עבודה נוחה וסביבת עבודה בלתי פורמלית, לרבות באירועים חוייתיים.



הועלה כי 50 מ-87
המשתתפים
בהתכנסות לא נכחו
באף ישיבה שנוהלה
בה רשימת נוכחות,
ובהם חבר מועצה
אחד; יו"רים של ועדים
מקומיים; נציגי
החברה הכלכלית -
ובהם ארבעה
דירקטורים; חברי
ועדות ויו"רים של
ועדות; ועובדים
בכירים במועצה

נוכחות בישיבות

בהתאם לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958, חובה על חברי המועצה להשתתף בישיבות המועצה¹⁸.

כאמור, השעתיים הראשונות של הפעילות באילת כללו דברי פתיחה של ראש המועצה וקיום ארבע ישיבות - ישיבות מליאת המועצה והנהלתה וישיבות הדירקטוריון והאסיפה הכללית של החברה הכלכלית.

מבדיקת רשימות הנוכחים בישיבות עלה כי 14 מ-87 המשתתפים בהתכנסות השתתפו בכל ארבע הישיבות האמורות (ובהם חברי מליאה, מנכ"ל המועצה והדובר שלה), וכי 11 מ-14 אלה השתתפו בשלוש ישיבות.

צוות הביקורת בדק את נוכחותם של משתתפי ההתכנסות באילת בכלל הישיבות שהתקיימו. יצוין כי ברוב הישיבות נהלו רשימות משתתפים, אולם בישיבה אחת, שהתקיימה ביום הראשון ונמשכה כשעתיים¹⁹, לא נהלה רשימה כזו. כמו כן, לגבי הישיבות האחרות, לדברי מנכ"ל החברה הכלכלית, "ככלל... [נרשמו] בפרוטוקול... [שמות] חברי האסיפה הכללית והדירקטורים ולא... כל הנוכחים". בהיעדר רשימות מלאות קשה לקבל מידע שלם על הנוכחות בישיבות.

כך או אחרת, חלק מהמשתתפים השתתפו בתוך שעתיים בארבע או שלוש ישיבות יחד.

הועלה כי 50 מ-87 המשתתפים בהתכנסות לא נכחו באף ישיבה שנוהלה בה רשימת נוכחות, ובהם חבר מועצה אחד; יו"רים של ועדים מקומיים; נציגי החברה הכלכלית - ובהם ארבעה דירקטורים²⁰; מנהלות לשכה; חברי ועדות ויו"רים של ועדות; עובדי תפעול²¹; עובדים בכירים במועצה ומנהלי עמותות של המועצה.

18 הדבר נלמד מהוראות סעיף 37' הקובע, כי "חבר מועצה שנעדר מישיבות המועצה שלושה חודשים רצופים או שנעדר משלוש ישיבות רצופות - אם היו בשלושה חודשים פחות משלוש ישיבות - יחדל להיות חבר המועצה, ובלבד שראש המועצה או הממונה על המחוז שלח לו הודעה כמפורט בסעיף זה".

19 ישיבה בעניין "ממשקי עבודה - ועדים מקומיים, נציגי ציבור בשיתוף הסגל הבכיר של המועצה".

20 אחת הדירקטוריות נעדרה מיומה הראשון של ההתכנסות.

21 מדובר ב"צוות הלוגיסטי שטיפל בכל הכרוך בהשתלמות (שינוע החומר הנדרש לישיבות השונות, מזון ושתייה לאירוע ליל שבת, ניהול ההתארגנות והקשר מול צוות המלון)".



ההוצאה של המועצה
ושל החברה
הכלכלית בגין
ההתכנסות היא
תמורה שלחברי
המועצה ולדירקטורים
של התאגידים
הרשתיים היה אסור
לקבל

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה האזורית חבל מודיעין, לחברה הכלכלית, לתאגיד החינוך ולתאגיד ההיכל כי הצורך לפקח על השתתפות הנוכחים בפעילות, כנדרש על פי כללי מינהל תקין ועקרונות שקיפות, מחייב ניהול רשימות נוכחות בישיבות מקצועיות שהמועצה והתאגידים הרשתיים שלה מנהלות ומממנות. עוד מעיר משרד מבקר המדינה למועצה האזורית ולתאגידים הרשתיים שלה כי עליהן לבדוק את הסיבות להיעדרותם של חלק ממשתתפי ההתכנסות באילת מהישיבות, ואם הייתה הצדקה להיעדרותם מישיבות ההתכנסות.

בתשובתן מדצמבר 2017 למשרד מבקר המדינה השיבו המועצה ושלושת התאגידים הרשתיים שלה, כי יקפידו על קיום רשימות נוכחות בפעילויות השונות אשר מבוצעות במהלך ההתכנסות.

קבלת תמורה שלא כדין על ידי חברי מועצה וחברי דירקטוריון של תאגידים רשתיים

לפי חוזר מנכ"ל משרד הפנים 11/04, סגן בתואר (ללא שכר) וחבר מועצה אינם זכאים לשכר, אלא לחדר עבודה ברשות המקומית ולשירותי מזכירות לא אישיים. כמו כן, סעיף 23 לחוק להגברת הצמיחה והתעסוקה ולהשגת יעדי התקציב לשנת הכספים 1998 (תיקוני חקיקה), התשנ"ח-1998, ביטל את הנקבע בחוק הרשויות המקומיות (גמול השתתפות בישיבות לחברי מועצה), התשנ"ה-1995, ולפיו חבר מועצה שאינו מקבל שכר מרשות מקומית זכאי לקבל גמול מקופת הרשות המקומית בעד השתתפותו בישיבות המועצה. זאת ועוד, לפי חוזר מנכ"ל משרד הפנים 6/03, חברי מועצה שהם חברי הדירקטוריון של התאגיד המוניציפלי אינם זכאים לגמול השתתפות בישיבות ולהחזרי הוצאות. עוד על פי חוזר זה, גם עובדי הרשות המקומית אינם זכאים לגמול בגין השתתפות בישיבות התאגיד המוניציפלי. אשר לנציגי ציבור שהם חברי הדירקטוריון של התאגיד המוניציפלי ומונו על ידי הרשות המקומית, אלה לא יהיו זכאים לגמול בעד השתתפותם בישיבות, אלא להחזר הוצאות בסכום של 200 ש"ח לחודש, ובלבד שהשתתפו בישיבה אחת לפחות באותו החודש.

כאמור לעיל, המועצה עצמה הכירה בכך ש-40% מהפעילות היא "חיונית/לא רשמית/רשמית חלקית", ובעקבות כך שילמה מס של 90% על חלקה²² בסך הוצאות ההתכנסות, בניכוי השתתפות עצמית של המתכנסים²³. על כן ההוצאה של המועצה ושל החברה הכלכלית בגין ההתכנסות היא תמורה שלחברי המועצה ולדירקטורים של התאגידים הרשתיים היה אסור לקבל. בעניין זה יצוין כי המועצה חילקה מתנות שעלות כל אחת מהן 310 ש"ח. וכן השתתפו המועצה

22 מחצית מעלות ההשתלמות הכוללת.

23 הוצאות אלה מוגדרות על ידי רשות המסים "הוצאות עודפות".

והחברה הכלכלית באופן חלקי בתשלום הוצאות האירוח של בני זוגם וילדיהם של המשתתפים - וגם בכך יש לראות תמורות האסורות על פי דין.

בתשובתה מדצמבר 2017 למשרד מבקר המדינה ובשימוע שקיים מבקר המדינה במאי 2018 טענה המועצה כי לא מדובר בטובת הנאה אלא ביצירת סביבת עבודה הולמת לאנשים מתנדבים ובדרכה של המועצה להביע בפניהם את תודתה על תרומתם.

מימון שהותם באילת של הנבחרים וחברי הדירקטוריון בתאגידים הרשתיים, מהווה למעשה הטבה בעין בגין השתתפותם בישיבות האסורה על פי דין.

אי-זקיפת שווי הטבה לעובדים לצורך תשלום מס הכנסה ודמי ביטוח לאומי

על פי פקודת מס הכנסה [נוסח חדש], מס הכנסה ישולם על כל טובת הנאה או קצובה שניתנו לעובד ממעבידו, "בין שניתנו בכסף ובין בשווה כסף, בין שניתנו לעובד במישרין או בעקיפין או שניתנו לאחר לטובתו"²⁴. לפי חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, "יראו כהכנסתו החודשית של עובד את הכנסתו בעד החודש שקדם ל-1 בחודש שבו חל מועד התשלום, מהמקורות המפורטים בסעיף 2(2) לפקודת מס הכנסה"²⁵. על כן, נוסף על מס הכנסה יש לשלם עבור טובת הנאה או הקצובה גם דמי ביטוח לאומי ומס בריאות.

הבדיקה העלתה שעובדי המועצה ועובדי התאגידים הרשתיים שלה לא שילמו מס על הסכום שהמועצה והחברה הכלכלית שילמו בגין ההשתתפות של בני הזוג והילדים. בנוסף, לעובדי המועצה ולעובדי התאגידים הרשתיים חולקה מתנה שעלותה 310 ש"ח. עוד העלתה הבדיקה כי באף אחת מהשנים לא זקפה המועצה מס הכנסה ודמי ביטוח לאומי לעובדיה הבכירים גם בגין המתנות שניתנו להם. גם החברה הכלכלית, תאגיד החינוך ותאגיד ההיכל לא זקפו את שווי ההטבות לעובדים לצורך תשלום מס כאמור.

משרד מבקר המדינה הפנה את תשומת לב רשות המיסים בישראל והמוסד לביטוח לאומי לצורך לבחון האם קיימים היבטי מס בגין מימון הפעילות האמורה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2017 הודיעה רשות המיסים בישראל כי המועצה ושלושת התאגידים הרשתיים המוזכרים בדוח נכללו

24 סעיף 2(א) לפקודה.

25 סעיף 344(א) לחוק.

בתכנית העבודה לשנת 2018 לעריכת ביקורת ניכויים. בתשובת המוסד לביטוח הלאומי מאותו החודש נאמר כי במהלך הרבעון הראשון של שנת 2018 המוסד יבצע ביקורת ניכויים של ההטבות והמתנות שקיבלו לכאורה עובדי המועצה בשנים 2012 - 2016. המועצה האזורית והחברה הכלכלית הודיעו בתשובתן מדצמבר 2017 כי יבדקו את הנושא וככל שיימצא "פער מיסוי", הם יפעלו לסגירתו.

תשרים ומתנות לעובדי בית המלון

סעיף 82 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958 קובע, כי "המועצה תקיים הנהלת פנקסים סדירה לכל פעולותיה הכספיות, ובה יהיו חשבונות נבדלים - להוצאות הכלליות לחד ולכל סוג של הוצאות מיוחדות לחד..." בכפוף לתנאים המנויים בסעיף. בסעיף 9 לתקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות), התשמ"ח-1988, נקבע כי "כל רישום במערכת הנהלת החשבונות יהיה מבוסס על תיעוד חוץ או תיעוד פנים מקורי הכולל את הפרטים הדרושים לאימות נתוני הרישום". כלומר, על פי דין חייבת הרשות ברישום מדוקדק של כל הוצאה, ובכלל זה של ייעודה, ובהחתמת מקבל כספי הרשות.

לגבי ההתכנסות באילת, יש לפצל אפוא את רישום ההוצאות עבור מתנות לשלושה סעיפים: (א) שי למשתתפי ההתכנסות; (ב) מתנות לבעלי תפקידים במלון; (ג) תשרים לנותני שירותים. לגבי כל סעיף יש לצרף מסמכים מתאימים, כולל חתימות של מקבלי המתנות.

תשלום תשר של מקבל שירות לנותן שירות הוא נוהג רווח. לא נהוג לקבל חשבונית או קבלה בגין התשר וגם לא מעשי לדרוש זאת, ובאופן כללי מדובר בפעולה של רצון טוב של מקבל השירות, האם וכמה לשלם. התשלום, שגובהו נקבע לרוב בהתאם לאיכות השירות ולמקובל בציבור, אינו מועבר בדרך כלל לבעל העסק אלא ישירות לעובדיו בתמורה לשירות שנתנו, לאחר שהשירות ניתן.

במסמך שמסרה המועצה למשרד מבקר המדינה ובו מפורטות הוצאותיה בגין ההתכנסות באילת, רשומים כ-42,000 ש"ח בסעיף "שי למשתתפים". מבירור שעשה משרד מבקר המדינה במועצה עלה כי נקנו 135 ערכות מתנה, וכי 110²⁶ מהן חולקו למשתתפי ההתכנסות ולבעלי תפקידים במלון. כל ערכת מתנה כללה אוזניות ספורט אלחוטיות וברכונים. מבירור נוסף עלה כי מ-110 הערכות האמורות לעיל המועצה חילקה 23 ערכות לבעלי תפקידים במלון בשווי של 310 ש"ח כל אחת (ובסך הכול בשווי של 7,130 ש"ח) כדי לקבל שירות טוב יותר. כמו כן שילמה המועצה מקופתה לנותני שירות שונים תשר בסך 2,350 ש"ח.

בניגוד לנדרש על פי דין, לא הכינה המועצה רשימה של מקבלי השי מקרב עובדי המלון. לדברי מנכ"ל המועצה מדובר ב"מנהלי קבלה/שירות לאורח/



ראוי לתגמל נותני
שירותים על שירות
שנתנו. ואולם על
עובד ציבור, לרבות
עובד רשות מקומית,
לעשות זאת על
חשבונו הפרטי בלבד

מנהלי תחזוקה וכו". בפגישה עם נציגי משרד מבקר המדינה הסביר המנכ"ל כי עם ההגעה לבית המלון נמסרו המתנות לפקיד הקבלה, כדי שמשתתפי ההתכנסות ייהנו משירות טוב יותר.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למועצה האזורית חבל מודיעין על שחילקה כספי ציבור שלא על פי הוראות הדין, לצורך קבלת שירות "טוב יותר", ועל שלא תיעדה כלל או תיעדה באופן חסר את חלוקת הכספים. יצוין כי בעד השירות שילמה המועצה באמצעות חברת שירותי תיירות שזכתה במכרז שפרסמה. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי לאור אופיו המקובל של התשר, אין מקום לתשלום תשר מהקופה הציבורית, כפי שנעשה בהתכנסות באילת. ראוי לתגמל נותני שירותים על שירות שנתנו. ואולם על עובד ציבור, לרבות עובד רשות מקומית, לעשות זאת על חשבונו הפרטי בלבד.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2017 הודיעה המועצה כי מכאן ואילך לא יינתנו תשרים ומתנות לעובדי בית המלון.



משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים, בתפקידו כמאסדר של הרשויות המקומיות, שעליו לבחון התכנסויות כגון דא ולבדוק אם מדובר בתופעה הרווחת ברשויות ובאיזה היקף. בהתאם לכך, לקבוע הנחיות וכללים ברורים בדבר התכנסויות והשתלמויות בסביבת עבודה סגורה - לא כל שכן כאשר הן מתקיימות במרחק רב ממקום מושבה של הרשות המקומית; לרבות מספר הימים, שיעור ההשתתפות, פעילות נדרשת, צירוף בני משפחה וכיו"ב.

בתשובה נוספת ממאי 2018 משרד הפנים הודיע למשרד מבקר המדינה כי יכנס ישיבה של כל הגורמים המקצועיים הנוגעים בדבר וידון בהמלצת המבקר כי יש לקבוע הנחיות וכללים בדבר התכנסויות והשתלמויות של רשויות מקומיות מחוץ לגבולות הרשות המקומית תוך צירוף בני המשפחה ומשך ההשתלמות. בישיבה זו הנהלת המשרד והצוות המקצועי יקבלו החלטות באשר להשלכות של הנחיות אלו ככל שיוחלט להוציאן.

סיכום

בדוח זה הוצגו ליקויים בהתנהלות המועצה והתאגידים הרשותיים שלה בכל הנוגע להתכנסות שהתקיימה באילת. קיום ישיבות המועצה והנהלתה וקיום ישיבות דירקטוריון של התאגידים הרשותיים של המועצה במלונות באילת וכן צירוף בני משפחה של עובדים להתכנסויות שבמסגרתן התקיימו הישיבות - כל אלה כרוכים בהוצאות כספיות ניכרות בסכומים של מאות אלפי ש"ח מדי שנה בשנה, דבר המנוגד לכללי החיסכון והיעילות ולכללי המינהל התקין, וכן עלול להיתפס בעיני הציבור כהטבה שנבחרים ועובדים בכירים מעניקים לעצמם. נוסף על כך, קיום ישיבות במרחק כה רב משטח השיפוט של המועצה אינו מאפשר את הפומביות שלהן, כנדרש. כינוי ההתכנסות, שאליה צורפו בני משפחה, בשם "השתלמות" אינו הולם את תכנה ואת הנקבע בנוהל של המועצה לגבי השתלמות.

משרד מבקר המדינה מדגיש שאין להפחית מן הערך הניהולי המוסף של התכנסות הנהלת ארגון במקום היוצר סביבת עבודה סגורה ואלטרנטיבית המסייעת לטיוב התוצרים הניהוליים, ולגיבוש בין חברי הנהלת הארגון. שילוב שכזה נהוג במקומות רבים במגזר הציבורי ובמגזר הפרטי ויש לו ערך בפני עצמו. עם זאת, במקרה הנוכחי התמונה הינה שונה בתכלית, שכן ההתכנסות התקיימה ביחד עם בני המשפחה, והתפרסה גם על ימי סוף השבוע, בהם לא התקיימו ישיבות ולא הופקו תוצרים המיועדים לטובת הציבור. מכאן, שהיה ביכולתה של המועצה לבחור בדרך אלטרנטיבית שתגשים את הערך הניהולי המבוקש על-ידה, אך תהלוך את ערכי החיסכון והיעילות בכספי ציבור, כגון התכנסות ללא בני המשפחה ולתקופה זמן קצרה יותר או השתתפות מימון ימי סוף השבוע על כיסם הפרטי של כלל המשתתפים.

על המועצה האזורית והתאגידים הרשותיים לפעול לתיקון הליקויים שעלו בדוח זה ולמנוע הישנות תופעות אלה בעתיד.

על משרד הפנים, בתפקידו כמאסדר של הרשויות המקומיות, לבחון התכנסויות כגון דא ולבדוק אם מדובר בתופעה הרווחת ברשויות ובאזיה היקף. בהתאם לכך, לקבוע הנחיות וכללים ברורים בדבר התכנסויות והשתלמויות בסביבת עבודה סגורה - לא כל שכן כאשר הן מתקיימות במרחק רב ממקום מושבה של הרשות המקומית; לרבות מספר הימים, שיעור ההשתתפות, פעילות נדרשת, צירוף בני משפחה וכיו"ב.