

המועצות המקומיות הדרוזיות ברמת הגולן
היבטים בניהול כוח אדם ובהטלת ארנונה כללית וגבייתה

תקציר

רקע כללי

בינואר ובאוגוסט 1975 הוציא מפקד כוחות צה"ל ברמת הגולן צו בדבר כינון מועצות מקומיות בחמישה יישובים: מג'דל שמש, בוקעאתה, מסעדה, עין קיניא ור'ג'ר¹. בדצמבר 1981 חוקקה הכנסת את חוק רמת הגולן, התשמ"ב-1981, הקובע כי המשפט, השיפוט והמינהל של המדינה יחולו בשטח רמת הגולן. באותו החודש פרסם שר הפנים חמישה צווים, אשר לפיהם כוננו בחמשת היישובים האמורים מועצות מקומיות על פי צו המועצות המקומיות (ב), התשי"ג-1953². תושבי יישובים אלה נמנים עם בני העדה הדרוזית, למעט תושבי ר'ג'ר, שהם בני העדה העלווית.

לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בסוף 2017 מנתה אוכלוסיית המועצות הדרוזיות ברמת הגולן 23,007 נפש, לפי החלוקה הבאה: במג'דל שמש 10,930 נפש, בבוקעאתה 6,452 נפש, במסעדה 3,592 נפש ובעין קיניא 2,033 נפש. המועצה המקומית מג'דל שמש מדורגת באשכול 3 בדירוג החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה³, ושלוש המועצות האחרות - באשכול 2. שטח השיפוט של מג'דל שמש הוא 15,785 דונם, של בוקעאתה - 19,500 דונם, של מסעדה - 12,300 דונם ושל עין קיניא - 5,650 דונם.

במועד הביקורת כיהנו בארבעת היישובים ראשי מועצות שמינה שר הפנים בינואר 2018 כלהלן: במג'דל שמש מר שי וינר, בעין קיניא מר דני רוטשטיין, במסעדה מר יוסי ברון ובבוקעאתה מר יהודה כהן. כהונתם הוגבלה עד אוקטובר 2018, מועד קיום הבחירות לרשויות המקומיות.

בבחירות לכלל הרשויות המקומיות בארץ באוקטובר 2018 נבחר במג'דל שמש מר דולן אבו סאלח כראש המועצה, ובעין קיניא נבחר מר ואיל מוגרבי. בבחירות למועצות אלו השתתף מיעוט קטן של כ-3% מבעלי זכות הבחירה; בבוקעאתה מונה מר עבאס אבו עואד לראש המועצה ללא בחירות, מאחר שהיה מועמד יחיד. במסעדה כל הסיעות שהגישו מועמדותן חזרו בהן יומיים

1 בעקבות הנסיגה מלבנון בשנת 2000 נעשו תיקוני גבול ("הקו הכחול") כך שהגבול חוצה את היישוב ר'ג'ר, ותחום מועצה מקומית זו הוכרז שטח צבאי סגור. התנהלות מועצה זו לא נבדקה במסגרת דוח זה.

2 הצו בוטל ב-12.12.16 ובמקביל שונה שמו של צו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950 כך שנמחק ממנו הסימון "(א)" ועוגנה בו, בין היתר, ההכרזה על המועצות המקומיות הדרוזיות ברמת הגולן; ראו צו המועצות המקומיות (א) (תיקון), התשע"ז-2016, וצו המועצות המקומיות (ב) (ביטול), התשע"ז-2016, ק"ת תשע"ז מס' 7740 מיום 12.12.16, עמ' 254 ועמ' 295.

3 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מדרגת את היישובים בעשרה אשכולות לפי רמתם החברתית-כלכלית. היישובים ברמה הגבוהה ביותר מדורגים באשכול העשירי, והיישובים ברמה הנמוכה ביותר מדורגים באשכול הראשון.

לפני יום הבחירות, ולא התקיימו בה בחירות כלל, ובינואר 2019 מינה שר הפנים את מר אליהו זיגדון לראש המועצה.

פעולות הביקורת

בחודשים יוני 2018 - אוקטובר 2018 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בהתנהלותן של ארבע מועצות מקומיות דרוזיות ברמת הגולן: מג'דל שמש, בוקעאתה, מסעדה ועין קיניא (להלן - המועצות המקומיות או המועצות שנבדקו). הבדיקה התמקדה בנושאים ניהול כוח אדם והטלת ארנונה כללית וגבייתה. בדיקות השלמה נעשו במשרד הפנים - במשרד הראשי ובמחוז הצפון של המשרד, ובועדה המקומית לתכנון ולבנייה מעלה חרמון.

הליקויים העיקריים

היבטים בניהול כוח אדם

המבנה הארגוני של המועצות המקומיות

למועצות המקומיות מג'דל שמש, בוקעאתה, מסעדה ועין קיניא אין מבנה ארגוני מעודכן ומפורט, הכולל הגדרת תפקידים ותחומי אחריות. למועצות המקומיות בוקעאתה ועין קיניא מבנה ארגוני ישן, ולא נמצאו בהן מסמכים המצביעים על כך כי הן בחנו את עדכונן והתאמתן לצורכיהן. המועצות המקומיות מג'דל שמש ומסעדה שכרו את שירותיה של חברת ייעוץ ארגוני, אך לא בחנו את מסקנות עבודתה ואת ההמלצות ולא פעלו ליישם את המסקנות וההמלצות בהתאם לצורכיהן. במג'דל שמש נמסרה העבודה לחברת הייעוץ ללא הליך תחרותי, לרבות קבלת הצעות מחיר מכמה חברות לשם הבחירה באחת מהן.

המועצות המקומיות עין קיניא, מג'דל שמש ובוקעאתה הטילו על חלק מעובדיהן לאורך השנים תפקידים אחרים נוסף על תפקידיהם, מקצתם תפקידים מרכזיים. ריבוי התפקידים גרם לפגיעה במילוי כל אחד מהם, לעומס יתר ואף עלול לפגוע בזכויות העובדים.

העסקת עובדים במועצות המקומיות

קבלת עובדים ללא מכרז

המועצות המקומיות מג'דל שמש ועין קיניא: שתי המועצות נהגו לאייש משרות ללא קיום מכרז כדין. כך לדוגמה, במועצה המקומית מג'דל שמש החלה אחותו של ראש המועצה לשמש כמנהלת משאבי האנוש במועצה, נוסף על תפקידיה האחרים בה, ללא מכרז או הוצאת כתב מינוי, אף שלא עמדה בתנאי הסף לתפקיד, ומנהלת לשכת ראש המועצה מונתה ללא מכרז

גם ליועצת לקידום מעמד האישה; במועצה המקומית עין קיניא מועסק פסיכולוג חינוכי ללא קיום מכרז כנדרש ובתקופת העסקתו אף הוגדל היקף משרתו מ-25% ל-75%.

העסקה באמצעות ממלאי מקום

המועצה המקומית בוקעאטה: המועצה נוהגת להעסיק ממלאי מקום, חלקם בתפקידי ניהול מרכזיים, באופן שאינו עולה בקנה אחד עם נוהל קבלת עובדים⁴ והנחיות משרד הפנים⁵: ללא קבלת כל האישורים הנדרשים להעסקה במילוי מקום, לתקופה ארוכה הרבה יותר מן המותר ובלי לפעול לאיש המשרות כדין. כך לדוגמה, מאוישים בממלאי מקום תפקיד הגזבר מספטמבר 2012; תפקיד חשב השכר ממאי 2018; ותפקיד מנהלת מחלקת הרווחה מזה כשש שנים.

העסקת מקורבים וחשש לניגוד עניינים

העסקת קרובי משפחה⁶ נפוצה מאוד במועצות שנבדקו. במועצות המקומיות מסעדה ועין קיניא מדובר על כרבע מהעובדים (22 מ-97 עובדים במסעדה ו-8 מ-37 עובדים בעין קיניא), במג'דל שמש - קרוב למחציתם (70 מ-146 עובדים) ובבוקעאטה כשני שלישים מהם (65 מ-99 עובדים). המועצות לא הקפידו שהעובדים ימלאו שאלון ניגוד עניינים, ועל כן לא נבחן החשש לניגוד עניינים בהעסקתם, כמחויב בהתאם לדין.

המועצה המקומית מג'דל שמש

מנהלת משאבי האנוש במועצה: ביוני 2016 החלה אחותו של ראש המועצה לשמש לבקשתו, בין יתר תפקידיה, גם מנהלת משאבי האנוש במועצה. ראש המועצה לא דיווח למועצה וליועץ המשפטי על קרבת המשפחה בינו לבין העובדת ולפיכך המועצה לא פעלה למניעת החשש לניגוד עניינים ביניהם ולא פנתה לוועדת השירות⁷ כמתחייב. במהלך כהונת ראש המועצה הוגדל היקף משרתה ל-125%, והיא אף זכתה לתוספת תפקידים והטבות שכר, מקצתם בהמלצתו או לבקשתו הישירה.

המועצה המקומית בוקעאטה

עוזרת הגזבר ומנהלת לשכת ראש המועצה: עוזרת הגזבר היא אחותו של המזכיר ומ"מ הגזבר וגם גיסתו של ראש המועצה הקודם, שבמהלך כהונתו מינה אותה לתפקידים נוספים. על פי מסמכי המועצה היא מילאה במקביל גם את תפקיד מנהלת לשכת ראש המועצה.

למרות קרבת המשפחה בין עוזרת הגזבר לבין המזכיר ומ"מ הגזבר ולבין ראש המועצה הקודם, המועצה לא פעלה למניעת החשש לניגוד עניינים. רק

4 צו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה), התשל"ז-1977.

5 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/2011 "העסקת ממלא מקום ברשויות המקומיות" (11.05.11), וכן עדכון בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2011 מיום 21.8.11.

6 נוהל קבלת עובדים קובע סייגים להעסקת קרובי משפחה ברשויות מקומיות.

7 נוהל קבלת עובדים קובע כי ועדת מינהל השירות רשאית להתיר העסקת עובד אף אם לא מתקיימות הוראות הנוהל.

בעקבות תלונה שהוגשה למשרד הפנים הגישה המועצה באוקטובר 2014 בקשה לוועדת השירות לדיון וקבלת החלטה בנוגע להעסקת העובדת, וצירפה לה הצעה להסדר ניגוד עניינים מטעם היועץ המשפטי דאז של המועצה. בטופס הבקשה לא צוינה העסקתה כמנהלת לשכת ראש המועצה נוסף על תפקידה כעוזרת הגזבר.

בהחלטתה מינואר 2015 אישרה ועדת השירות את המשך העסקתה של עוזרת הגזבר ברשות, ובלבד שתועבר לתפקיד אחר במועצה, שבו לא תתקיים כפיפות ישירה בינה לבין אחיה, ובכפוף לחתימת הקרובים על הסדר למניעת ניגוד עניינים. עוד החליטה כי אם לא יימצא לעובדת תפקיד חלופי תוך חצי שנה, יש להביא בשנית את הבקשה להכרעתה. למרות ההחלטה המועצה לא העבירה את עוזרת הגזבר לתפקיד אחר ולא נערך הסדר ניגוד עניינים, והמועצה אף לא פנתה לוועדת השירות לאחר חצי שנה בהתאם לקביעת הוועדה.

מינוי נציג המועצה בוועדה לתכנון ולבנייה: במאי 2018 מינתה המועצה את אחיו של מ"מ הגזבר הנוכחי כנציג המועצה מקרב הציבור בוועדה המקומית לתכנון ולבנייה מעלה חרמון. עם קבלת מידע בדבר הרשעתו בעבירות בנייה המינוי בוטל ומונה נציג אחר לוועדה במקומו.

מינוי מנכ"ל המועצה: בינואר 2018, עם תחילת כהונתו של ראש המועצה הממונה, התקשרה המועצה עם רואה חשבון שראש המועצה הכיר מעבודתו הקודמת, לשם קבלת שירותי ייעוץ פיננסי (להלן - היועץ הפיננסי). במאי אותה שנה החלו המועצה והעומד בראשה לפעול למינוי היועץ הפיננסי למנכ"ל המועצה במקום המזכיר שפוטר, ופנו בעניין זה למשרד הפנים. לפנייתם לא צירפו הסברים מפורטים כנדרש, ולא היה בה כדי להמחיש צורך ברור באיוש משרה בכירה חדשה זו בתקופת בחירות. על אף זאת אישר הממונה על המחוז את נחיצות איש משרת המנכ"ל. ביוני 2018 אישרה ועדת כשירות למינוי מנכ"ל את כשירותו של היועץ הפיננסי לתפקיד. יצוין כי בישיבת המועצה שבה נבחרו נציגיה לוועדת הכשירות השתתף גם המנכ"ל המיועד, על אף העניין האישי שהיה לו בהחלטת הוועדה. נוסף על כך, יו"ר ועדת הכשירות היה ראש המועצה הממונה; לפני המועצה לא הונחה חוות דעת משפטית בדבר כשירותו לכהן בוועדה בשל חשש לניגוד עניינים נוכח ההיכרות המוקדמת בינו לבין היועץ הפיננסי וכן בדבר התאמת הליך המינוי להנחיות לגבי מינויים בתקופת בחירות.

התקשרות עם היועץ המשפטי: בפברואר 2018 התכנסה במשרד הפנים ועדה לבחירת עורך דין שייצג את המועצה המקומית בוקעאתה בעתירה מינהלית שהוגשה נגדה בעקבות מכרז לבחירת יועץ משפטי. חברי הוועדה היו מ"מ הגזבר הנוכחי, המזכיר ומ"מ הגזבר הקודם ושני נציגי הלשכה המשפטית במשרד הפנים. ראש המועצה הממונה השתתף בוועדה כמשקיף. הוועדה החליטה לבחור בהצעת עו"ד א', שהייתה הזולה ביותר, "בכפוף לבחינת חשש לניגוד עניינים". ראש המועצה הממונה לא הצהיר על היכרותו המוקדמת עם עו"ד א', ולא נמצאו במועצה מסמכים המלמדים כי נבחן החשש לניגוד עניינים.

אף שהוועדה בחרה בעו"ד א' לייצוג המועצה בעתירה המינהלית בלבד, המועצה התקשרה עימו בפברואר 2018 בהסכם למתן שירותים משפטיים כוללים.

לאחר ביטול המכרז לבחירת יועץ משפטי למועצה, פרסמה המועצה מכרז חדש לאיוש התפקיד וביוני 2018 נערכה ישיבה של ועדת איתור מקצועית, שהשתתף בה מנכ"ל המועצה שרק נבחר. הוועדה המליצה בפני ראש המועצה הממונה על עו"ד א' לתפקיד, אף שהצעתו הייתה היקרה ביותר ומשרדו רחוק משמעותית מהמועצה. המועצה לא פנתה ללשכה המשפטית של משרד הפנים לקבלת הנחיות למניעת חשש לניגוד עניינים בהליך המכרזי למינוי היועץ המשפטי, על רקע היכרותם המוקדמת ועבודתם המשותפת בעבר של ראש המועצה הממונה, המנכ"ל ועו"ד א'.

סדרי עבודה וארגון ענייני עובדים

ניהול תיקים אישיים של העובדים: תיקיהם האישיים של עובדי ארבע המועצות המקומיות שנבדקו אינם מנוהלים כנדרש, וחסרים בהם מסמכים מהותיים. נוסף על כך לא מולאו טופסי הערכת עובד. בחלק מהתיקים שנבדקו לא נמצאו שאלון קבלת עובד, אישור כשירות רפואית לתפקיד והתחייבות על שמירת סודיות, וגם לא טופסי הצהרה על קרבת משפחה לעובדים אחרים ברשות. בחלק מהמקרים לא נמצאו מסמכים בדבר תנאי העסקה, קידום בתפקיד או בדרגה ודוחות נוכחות.

דיווח על נוכחות עובדים: המועצות המקומיות מג'דל שמס ועין קיניא איפשרו לחלק מהעובדים לא להחתים כרטיס נוכחות או להחתימו באופן חלקי או דיני, ושילמו להם שכר מלא. במועצה המקומית מג'דל שמס מהנדס המועצה לא החתים כרטיס נוכחות, ורק במועד הביקורת החל להחתים כרטיס לסירוגין; הגזבר⁸ החתים כרטיס באופן חלקי בלבד. במועצה המקומית עין קיניא שני מנהלי מחלקות לא החתימו כרטיס נוכחות.

אישור עבודה פרטית: במועצות המקומיות מג'דל שמס ומסעדה חלק מבעלי המשרות הסטטוטוריות המועסקים בחוזים אישיים עובדים בעבודה פרטית נוספת, והמועצות לא הסדירו זאת כדין. במועצת מג'דל שמס מהנדס המועצה עוסק גם בשמאות מקרקעין, ולגזבר יש משרד רואי חשבון עצמאי. מהנדס מועצת מסעדה מחזיק גם משרד פרטי למתן שירותים הנדסיים ושירותי מדידות.

הטלת ארנונה כללית וגבייתה

חיוב נכסים בארנונה בניגוד לדין

חיוב עסקים: המועצות המקומיות בוקעאתה ומסעדה הטילו על עסקים בתחומן ארנונה בתעריף נמוך מהסכומים המזעריים שנקבעו בתקנות

ההסדרים, ולכן הפסידו בשנים 2016 עד 2018 סכומים שהסתכמו בעשרות אלפי ש"ח.

המועצה המקומית מג'דל שמש לא חייבה שני עסקים הפועלים בתחומה בארנונה שהסתכמה בשנת 2018 בכ-30,000 ש"ח.

חיוב אדמות בניין: המועצות המקומיות מסעדה, בוקעאתה ועין קיניא הטילו ארנונה על מגרשים המיועדים לבנייה ועל אדמות בור אף שקרקעות אלה פטורות מתשלום ארנונה על פי חוק.

ביצוע סקרי נכסים

המועצה המקומית מג'דל שמש: המועצה התקשרה לביצוע סקר נכסים עם מוחד, אף שהוא לא המציא את המסמכים שדרשה במכרז בנוגע לניסיון מקצועי. בספטמבר 2014, כחודש לאחר בחירתו, הוא חתם על מסמך שבו התחייב לבצע סקר נכסים לכלל מבני המגורים והעסקים בתחום המועצה ובאזור התעשייה תמורת 625,000 ש"ח - מסמך המבטא הגדלה של היקף ההתקשרות לעומת המכרז בכ-135%, בלא פרסום מכרז חדש כנדרש. ראש המועצה והגזבר לא חתמו על המסמך האמור ולא הוטבעה עליו חותמת המועצה כנדרש. המועצה לא חתמה עם המוחד על הסכם חדש להגדלת היקף ההתקשרות שיעגן את החובות והזכויות של הצדדים.

המועצה המקומית עין קיניא: באוקטובר 2014 חתמה המועצה עם חברה על הסכם לביצוע סקר נכסים ומדידות לכלל הנכסים שבתחומה, בעלות כוללת של 229,000 ש"ח. הסקר הסתיים במרץ 2017, ובעקבותיו נוספו לצורך חיוב בארנונה כ-49,000 מ"ר. עד מועד סיום הביקורת, אוקטובר 2018, לא יישמה המועצה את תוצאות הסקר ולא חייבה בארנונה את השטחים הנוספים. כתוצאה מכך הסתכמו הפסדיה בכ-2 מיליון ש"ח ב-2017 ו-2018.

המועצה המקומית מג'דל שמש - התקשרות עם חברת גבייה

המועצה המקומית מג'דל שמש התקשרה בנובמבר 2013 עם חברת גבייה לביצוע פעולות אכיפה וגבייה נגד חייבים בארנונה ולקריאת מוני חשמל. במועד הביקורת (אוקטובר 2018), בחלוף חמש שנים מתחילת ההתקשרות, המועצה עדיין לא מינתה ועדה שתבדוק אם עובדי מחלקת הגבייה הורשעו בעבירות פליליות או נמצאים במצב של ניגוד עניינים. היא אף לא ביצעה בקרה ופיקוח על עבודת החברה כנדרש בהוראות משרד הפנים.

השגות ועררים על חיוב בארנונה

המועצה המקומית מג'דל שמש: ב-2015 ו-2016 הוגשו למועצה 1,326 השגות בעקבות סקר הנכסים שביצעה. המועצה לא עשתה רישום מרוכז של ההשגות שהוגשו לה, לרבות מועד ההגשה, העילות להשגה ומועד תשובת מנהל הארנונה.

המועצה העבירה לטיפול המוחד את ההשגות שהוגשו, וגזבר המועצה, שמשמש מנהל הארנונה, לא היה מעורב כלל בטיפול בהן - בניגוד להוראות חוק הערר שלפיהן מנהל הארנונה הוא הגורם המוסמך לכך.

על פי החלטת המועצה, הקטינה מחלקת הגבייה שלא כדין חיובי ארנונה לכמה תושבים בנימוק שנכסיהם ריקים בחלקם. מנהל הארנונה לא קיים בקרה ופיקוח על עבודת המועצה.

המועצות המקומיות עין קיניא ובוקעאתה: שתי המועצות השיבו למשיגים באיחור רב מהמועד שנקבע בתקנות הערר: במקום 60 יום, זמן התגובה של מועצת עין קיניא היה 75 עד כ-300 יום ושל מועצת בוקעאתה - 90 עד 300 יום.

גבייה ופיגורים

ברשויות המקומיות שנבדקו שיעורי הגבייה מכלל הסכומים שעמדו לגבייה בניכוי הנחות ופטורים בשנים 2016 ו-2017 היו נמוכים מאוד. עקב כך יתרות הפיגורים שצברו החייבים גדלו באופן משמעותי. המועצות לא מיצו את הליכי האכיפה שהחלו במטרה לגבות את החובות ולהגדיל את הכנסותיהן העצמיות.

ההמלצות העיקריות

על המועצות המקומיות לפעול בהקדם לקביעת מבנה ארגוני והגדרת תפקידים התואמים את צורכיהן.

על המועצות המקומיות מג'דל שמש ועין קיניא לפעול ללא דיחוי להוצאת מכרזים לאיוש משרות בהתאם לדין.

על המועצה המקומית בוקעאתה להסדיר את העסקתם של ממלאי מקום: הגזבר, חשב השכר ומנהלת מחלקת הרווחה, ולפעול לאלתר לפרסום מכרזים חדשים לאיוש המשרות האמורות כדין.

על המועצות המקומיות מג'דל שמש ובוקעאתה לתת את דעתן לעניין החשש לניגוד עניינים בהעסקת מקורבים: מנהלת משאבי האנוש במג'דל שמש והמנכ"ל והיועץ המשפטי בבוקעאתה, כדי שמקרים כגון אלה לא יישנו בעתיד. כן עליהן לפעול להסדרת החשש לניגוד עניינים בהעסקת העובדים שלהן, לרבות פנייה לוועדת השירות.

על המועצות המקומיות להקפיד שבתיקים האישיים של עובדיהן יהיו נתונים מלאים ומהימנים לצורך ניהול ענייניהם. כן עליהן לעמוד על כך שהעובדים ימציאו להן את כל המסמכים הדרושים.

על המועצות המקומיות מג'דל שמש ועין קיניא לוודא כי עובדיהן יקיימו את הוראות הדין בנוגע להחתמת כרטיס נוכחות ולנקוט צעדים נגד עובדים שאינם מקיימים הוראות אלה, לרבות מתן התראות ופתיחה בהליכים משמעתיים, ולהפחית משכרם בגין שעות היעדרות מעבודה.

על המועצות המקומיות מג'דל שמש ומסעדה לפעול להסדרת העסקתם של בעלי המשרות הסטוטוריות העובדים בעבודה פרטית נוספת.

על משרד הפנים כמאסדר של הרשויות המקומיות לתת את דעתו לממצאים החמורים שהועלו בדוח זה ולפעול בהתאם לאחריותו ולסמכותו מול הרשויות בנושאים אלה: איש משרות באמצעות פרסום מכרזים; העסקה על ידי ממלאי מקום או תוך חשש לניגוד עניינים או שניהם יחד; ונוכחות עובדים ועבודה פרטית נוספת של עובדים בכירים. כן עליו לבחון את התנהלות המועצות המקומיות ולשקול את האמצעים העומדים לרשותו על פי דין, לרבות חיוב אישי כנגד האחראים.

על המועצות המקומיות שנבדקו להטיל ארנונה על הנכסים שבתחומן בהתאם לתקנות ההסדרים ולצווי המיסים השנתיים שלהן.

על המועצה המקומית מג'דל שמש להקפיד לפרסם מכרזים לביצוע עבודות כדין ולוודא שהזוכים יעמדו בתנאי הסף שקבעה, ולעגן את ההתקשרויות עימם בהסכמים בכתב. על המועצה לבחון את התקשרותה עם המודד ולהפיק לקחים ממנה וליישם לגבי יתר התקשרויותיה עם קבלנים.

על המועצה המקומית עין קיניא ליישם את תוצאות סקר הנכסים שביצעה ב-2014, ולחייב את המחזיקים בנכסים לפי המדידות המעודכנות כדי להגדיל את הכנסותיה בסכום ניכר.

על המועצות המקומיות מג'דל שמש, בוקעאתה ועין קיניא להשיב להשגות על חיובי ארנונה בפרק הזמן שנקבע בחוק, ולמסור אותן כדין לטיפול מנהל הארנונה, שהוא הגורם המוסמך לכך.

על המועצות המקומיות לנקוט נגד החייבים בתשלומי ארנונה את כל האמצעים שהחוק מעמיד לרשותן כדי להגדיל את הכנסותיהן העצמיות ולהקטין את תלותן בקופה הציבורית.

על משרד הפנים, כמאסדר של הרשויות, לפעול בהתאם לאחריותו ולסמכותו בכל הנוגע להטלת ארנונה ולגבייתה ולחייב את הרשויות לפעול בהתאם לחוק ולתקנות.

סיכום

ממצאי הביקורת מצביעים על תמונת מצב עגומה ועל כשלים רבים וליקויים חמורים ומהותיים במועצות המקומיות מג'דל שמש, בוקעאתה, מסעדה ועין קיניא בנושאי ניהול כוח האדם והטלת ארנונה כללית וגבייתה. התנהלותן היא בבחינת איש הישר בעיניו יעשה.

המועצות המקומיות לא בחנו את המבנה הארגוני שלהן ואת מידת התאמתן לצורכיהן, וחלקן אף לא בחנו את המלצות חברת הייעוץ הארגוני ששכרו ולא פעלו ליישמן. משרות אוישו בהליכים בלתי תקינים - באמצעות ממלאי מקום לתקופות ממושכות, ללא מכרז ותוך העסקת מקורבים בתפקידים בכירים וללא קביעת הסדרים למניעת ניגודי עניינים. הועלו ליקויים בניהול התיקים

האישיים של העובדים ובבקרה על נוכחות עובדים, חלקם בכירים, והועלה שבכירים עסקו בעבודה פרטית נוספת שלא כדין.

הועלו ליקויים בתפקוד ארבע המועצות המקומיות בנושא ארנונה וגבייתה - בין היתר בסיווג הנכסים, בחיובם בתעריפים נמוכים מהנדרש, בהיקף גבייה נמוך, באופן העבודה עם חברת גבייה ובהתנהלות סביב סקרי נכסים.

שיעורי הגבייה הנמוכים של הארנונה מלמדים כי המועצות לא מילאו את חובתן על פי הדין ומצביעים על אוזלת ידן בנקיטת מלוא האמצעים העומדים לרשותן נגד החייבים, והתוצאה היא פגיעה בסמכותן וכרסום בכוח ההרתעה שלהן כלפי החייבים וכלפי כלל התושבים והפסד כספי ניכר.

על ארבע המועצות המקומיות שנבדקו, לרבות העומדים בראשן ושומרי הסף שלהן - המנכ"ל או המזכיר, הגזבר, היועץ המשפטי והמבקר - המשמשים נאמני ציבור, לפעול בהתאם לאחריותם ולסמכותם לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה, להפיק את הלקחים הנדרשים כדי שלא יישנו.

על משרד הפנים לבחון את הממצאים החמורים שעלו בדוח זה ולשקול הפעלת כל האמצעים העומדים לרשותו לתיקון הכשלים בתפקוד המועצות, לרבות חיוב אישי כנגד האחראים, כדי להבטיח את קיום החוק ולהגביר את הפיקוח והבקרה באמצעות המחוז.

מבוא

הרשות המקומית⁹ משמשת נאמן הציבור בכל פעולותיה. נאמנות זו מחייבת אותה להפעיל את סמכותה מתוך דאגה לאינטרס הציבורי¹⁰. תפקידן העיקרי של הרשויות המקומיות הוא לספק לתושביהן שירותים רבים ומגוונים, כגון חינוך, איכות הסביבה, תכנון ובנייה, תחבורה, תברואה ובריאות הציבור.

בחדשים ינואר ואוגוסט 1975 הוציא מפקד כוחות צה"ל ברמת הגולן צו בדבר כינון מועצות מקומיות בחמישה יישובים: מג'דל שמס, בוקעתא, מסעדה, עין קיניא ור'ג'ר¹¹. בדצמבר 1981 חוקקה הכנסת את חוק רמת הגולן, התשמ"ב-1981, הקובע כי המשפט, השיפוט והמינהל של המדינה יחולו בשטח רמת הגולן. באותו החודש פרסם שר הפנים חמישה צווים, שלפיהם כוננו בחמשת היישובים האמורים מועצות מקומיות על פי צו המועצות המקומיות (ב), התשי"ג-1953¹². תושבי יישובים אלה נמנים עם בני העדה הדרוזית, למעט תושבי ר'ג'ר, שהם בני העדה העלווית.

לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בסוף 2017 מנתה אוכלוסיית המועצות הדרוזיות ברמת הגולן 23,007 נפש, כלהלן: במג'דל שמס 10,930 נפש, בבוקעתא 6,452 נפש, במסעדה 3,592 נפש ובעין קיניא 2,033 נפש. המועצה המקומית מג'דל שמס מדורגת באשכול 3 בדירוג החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה¹³, ושלוש המועצות המקומיות האחרות - באשכול 2. שטח השיפוט של מג'דל שמס הוא 15,785 דונם, של בוקעתא - 19,500 דונם, של מסעדה - 12,300 דונם ושל עין קיניא - 5,650 דונם.

במועד הביקורת כיהנו בארבעת היישובים ראשי מועצות שמינה שר הפנים בינואר 2018 כלהלן: במג'דל שמס מר שי וינר, בעין קיניא מר דני רוטשטיין, במסעדה מר יוסי ברון ובבוקעתא מר יהודה כהן. כהונתם הוגבלה עד אוקטובר 2018, מועד קיום הבחירות לרשויות המקומיות.

בבחירות לכלל הרשויות המקומיות בארץ שנערכו באוקטובר 2018 נבחר במג'דל שמס מר דולן אבו סאלח כראש המועצה, ובעין קיניא נבחר מר ואיל מוגרבי. בבחירות למועצות אלו השתתף מיעוט קטן של כ-3% מבעלי זכות הבחירה; בבוקעתא מונה מר עבאס אבו עואד לראש המועצה ללא בחירות, מאחר שהיה מועמד יחיד. במסעדה כל הסיעות שהגישו מועמדותן חזרו בהן

9 הרשויות המקומיות כוללות עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות.

10 כך נקבע למשל בבג"ץ 3638/99 **בלומנטל נ' עיריית רחובות**, פ"ד נד(4) 220 (2000).

11 בעקבות הנסיגה מלבנון בשנת 2000 נעשו תיקוני גבול ("הקו הכחול"), כך שהגבול חוצה את היישוב ר'ג'ר, ותחום מועצה מקומית זו הוכרז שטח צבאי סגור. התנהלות מועצה זו לא נבדקה במסגרת דוח זה.

12 הצו בוטל ב-12.12.16 ובמקביל שונה שמו של צו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950, כך שנמחק ממנו הסימון "(א)" ועוגנה בו, בין היתר, ההכרזה על המועצות המקומיות הדרוזיות ברמת הגולן; ראו צו המועצות המקומיות (א) (תיקון), התשע"ז-2016, וצו המועצות המקומיות (ב) (ביטול), התשע"ז-2016, ק"ת תשע"ז מס' 7740 מיום 12.12.16, עמ' 254 ועמ' 295.

13 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מדרגת את היישובים בעשרה אשכולות לפי רמתם החברתית-כלכלית. היישובים ברמה הגבוהה ביותר מדורגים באשכול העשירי, והיישובים ברמה הנמוכה ביותר מדורגים באשכול הראשון.

יומיים לפני יום הבחירות, ולא התקיימו בה בחירות כלל, ובינואר 2019 מינה שר הפנים את מר אליהו זיגדון לראש המועצה.

פעולות הביקורת

בחדשים יוני 2018 - אוקטובר 2018 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בהתנהלותן של ארבע מועצות מקומיות דרוזיות ברמת הגולן: מג'דל שמס, בוקעאתה, מסעדה ועין קיניא (להלן - המועצות המקומיות או המועצות שנבדקו). הבדיקה התמקדה בשני נושאים: ניהול כוח אדם, והטלת ארנונה כללית וגבייתה. בדיקות השלמה נעשו במשרד הפנים - במשרד הראשי ובמחוז הצפון של המשרד, ובוועדה המקומית לתכנון ולבנייה מעלה חרמון.

רקע נורמטיבי

הדינים המרכזיים המסדירים את נושא כוח האדם בשלטון המקומי כוללים את צו המועצות המקומיות (שירות העובדים), התשכ"ב-1962 (להלן - צו שירות העובדים); צו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה), התשל"ז-1977 (להלן - נהל קבלת עובדים); חוקת העבודה לעובדי הרשויות המקומיות (נוסח משולב) מפרוואר 2002 (להלן - חוקת העבודה) והסכמים קיבוציים שנחתמו לאחר מכן; אוגדן תנאי שירות - חובות וזכויות של העובדים בשלטון המקומי (הוצאת מרכז השלטון המקומי בישראל) (להלן - אוגדן תנאי השירות); קובץ ניתוח עיסוקים ותיאורי תפקידים בשלטון המקומי, שפרסם משרד הפנים ב-1992 (להלן - קובץ ניתוח העיסוקים הישן), והקובץ המעודכן מפרוואר 2014 שהחליף אותו (להלן - קובץ ניתוח העיסוקים החדש); וכן חוזרי מנכ"ל משרד הפנים. בנושא הארנונה - חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992, ותקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), התשס"ז-2007, שהותקנו מכוחו.

בצו המועצות המקומיות, התשי"א-1950 (להלן - צו המועצות המקומיות), נקבעו דרכי ההתקשרות של מועצות עם נותני שירותים וספקים בהתאם להוראות התוספת הרביעית לצו, לרבות במכרזים וקבלת הצעות.



למועצות המקומיות
שנבדקו אין מבנה
ארגוני מעודכן ומפורט
הכולל הגדרת
תפקידים ותחומי
אחריות

ניהול כוח אדם במועצות המקומיות

ניהול מקצועי של כוח האדם ברשויות המקומיות חיוני להשגת יעדיהן ולמתן שירות יעיל ומועיל לתושבים. הניהול מקיף נושאים רבים, ובהם הגדרת המבנה הארגוני ותחומי האחריות של בעלי תפקידים בארגון, איוש משרות, מכרזי כוח אדם, ניהול תיקים אישיים, נוכחות עובדים והסדרת עבודה פרטית נוספת.

המבנה הארגוני של המועצות המקומיות

המבנה הארגוני של הרשות המקומית משמש בסיס לקביעת תקן כוח האדם בה, להגדרת התפקידים, להסדרת קשרי הגומלין בין בעלי התפקידים ותחומי האחריות המוטלים עליהם ולהתוויית המדרג הארגוני ברשות. המבנה הארגוני נותן ביטוי למטרות הארגון, ובהתבסס עליו אפשר ליצור סביבת עבודה בריאה¹⁴ שבה ידוע לכל עובד מהו תפקידו ומהי האחריות הנלווית לתפקיד. לפיכך ראוי לבחון את המבנה הארגוני של הרשות מפעם לפעם ולעדכן, לייעל ולשפר אותו בהתאם לשינויים החלים בצרכיה¹⁵.

הבדיקה העלתה כי למועצות המקומיות מג'דל שמש, בוקעאתה, מסעדה ועין קיניא אין מבנה ארגוני מעודכן ומפורט הכולל הגדרת תפקידים ותחומי אחריות. במועצות בוקעאתה ועין קיניא המבנה הארגוני ישן, ובמהלך השנים הן לא בחנו אפשרויות לעדכנו ולהתאמתו לצורכיהן. המועצות מג'דל שמש ומסעדה שכרו את שירותיה של חברת ייעוץ ארגוני, אך לא בחנו את מסקנותיה והמלצותיה ולא פעלו ליישמן. להלן פירוט הממצאים:

המועצה המקומית בוקעאתה

המבנה הארגוני של המועצה נקבע עוד בטרם כניסתו לתפקיד של ראש המועצה הממונה והוא כללי ולא מעודכן. במועצה לא נמצאו מסמכים המצביעים על כך שהמועצה בחנה אותו - בחינה המביאה בחשבון בין היתר את צורכי הרשות, ובדקת את התפקידים הקיימים ואת נחיצות כוח האדם בהתחשב

14 משרד הפנים, מערכת מרכזי הדרכה ופיתוח בשלטון המקומי, **פיתוח משאבי אנוש ברשויות המקומיות בפריפריה**, "מבנה ארגוני ותקינת הרשות המקומית", שבט תשע"ה - ינואר 2015.

15 ראו מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2017**, בפרק "עיריית בית שמש", עמ' 380; וכן **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011 - 2012**, בפרק "עיריית נצרת עילית", עמ' 705.

בשינויים בסביבת העבודה ובצורך לייעל תהליכי עבודה ולשפר את השירות לתושבים.

ראש המועצה הממונה, אשר מילא את התפקיד מינואר 2018 למשך עשרה חודשים, ביצע כמה שינויים ארגוניים במועצה, ובהם סגירת מחלקת החשמל ומינוי מנכ"ל במקום מזכיר המועצה שפוטר.

בתשובה שמסר היועץ המשפטי של המועצה המקומית בוקעאתה בשמו ובשם ראש המועצה הממונה, המנכ"ל וממלא מקום הגזבר הנוכחי מפברואר 2019 (להלן - תשובת ראש המועצה הממונה ואח'), צוין כי עם כניסתו של ראש המועצה הממונה לתפקיד הוא הגיש למועצה מיפוי של המבנה הארגוני הקיים, ולאחר בחינת המבנה והצרכים של המועצה התקיימו דיונים לגיבוש מבנה ארגוני חדש. מבנה זה הוצג למליאת המועצה לפני אישור התקציב לשנת 2018, והטמעתו החלה מיד עם אישור התקציב ב-30.1.18 ונמשכה לאורך השנה. לתשובה צורפה מצגת הכוללת תרשים מבנה ארגוני, אשר לטענת ראש המועצה הממונה הוצגה למליאה במסגרת אישור התקציב.

משרד מבקר המדינה מעיר כי השינויים שבוצעו בפועל בשנת 2018, כגון מינוי מנכ"ל תחת מזכיר וסגירת מחלקת החשמל, אינם מופיעים בתרשים המבנה הארגוני שבמצגת. על המועצה לבחון האם המבנה הארגוני שהציגה מתאים לצרכיה, לרבות הגדרת התפקידים ותחומי האחריות של עובדיה, כדי שתוכל לספק שירותים לתושביה בצורה מיטבית.

המועצה המקומית עין קיניא

למועצה תרשים מבנה ארגוני כללי, ולפיו יש עובדים בכירים הממלאים כמה תפקידים במקביל. לא נמצא כי המועצה דנה במבנה הארגוני שלה ובחנה אותו בחינה מעמיקה, לרבות בדיקת התאמתו לצרכיה.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית עין קיניא על שלא קבעה מבנה ארגוני מעודכן המגדיר את התפקידים ואת תחומי האחריות של עובדיה. על המועצה לקבוע בהקדם מבנה ארגוני שיתאים לצרכיה, כדי שתוכל לספק שירותים לתושביה בצורה מיטבית.

המועצה המקומית מג'דל שמש

1. בצו המועצות המקומיות נקבע כי "לא תתקשר מועצה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה, אלא על פי הוראות התוספת הרביעית". בתוספת הרביעית לצו, "הוראות בדבר מכרזים וקבלת הצעות" (להלן - התוספת הרביעית), נקבעו הכללים לביצוע מכרז ולניהולו והתנאים לפטור ממכרז. נקבעו בה גם התנאים שבהם רשאית מועצה מקומית

להתקשר במכרז שאינו פומבי (להלן - מכרז זוטא)¹⁶: מועצה שמספר תושביה קטן מ-20,000 רשאית להתקשר בחוזה להזמנת טובין או להתקשר לביצוע עבודה על פי מכרז זוטא כאשר סכום ההתקשרות הוא 69,700 ש"ח עד 348,300 ש"ח¹⁷ (הסכומים אינם כוללים מע"ם). התוספת הרביעית קובעת גם פטור ממכרז בחוזה לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים. אולם בית המשפט העליון קבע כי גם במקום שבו סוגי התקשרויות של רשות מקומית פטורים ממכרז, כללי המינהל התקין מחייבים כי בטרם ההתקשרות יתקיים הליך מינהלי סדור שבמסגרתו ייבחנו כמה הצעות לאותה התקשרות, על פי אמות מידה אחידות¹⁸.

בשנת 2011 שכרה המועצה המקומית מגדל שמש את שירותיה של חברת ייעוץ ארגוני שתסייע לה בין היתר בתהליכים ארגוניים ובשיפור תהליכי העבודה בה, לרבות הכנת מבנה ארגוני התואם את צרכיה (להלן - חברת הייעוץ הראשונה). בשנים 2014 - 2017 שכרה המועצה שירותים אלה מחברה אחרת, אשר החברה הראשונה מחזיקה בחלק ממניותיה (להלן - חברת הייעוץ השנייה, ושתי החברות יחד - חברות הייעוץ).

נמצא כי העבודה נמסרה לחברות הייעוץ ללא הליך תחרותי, לרבות קבלת הצעות מחיר כנדרש, ולא נבחנו חברות אחרות בעלות ניסיון וידע בתחום הייעוץ הארגוני. המועצה שילמה לחברת הייעוץ השנייה בשנים 2014 - 2017 סך הכול כ-1.4 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית מגדל שמש כי ההתקשרות עם חברות הייעוץ, וכן הרחבת ההתקשרות עם חברת הייעוץ השנייה והארכתה למשך ארבע שנים, ללא קיום מכרז או הליך של קבלת הצעות מחיר או פנייה לחברות נוספות בעלות מומחיות בתחום לשם השוואה - אינן מתיישבות עם הדין. יש לראות בחומרה התנהלות זו של המועצה והעומד בראשה, בעיקר לנוכח היקף התשלומים ששילמה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2019 (להלן - תשובת מועצת מגדל שמש) אישרה המועצה כי לא פרסמה מכרז מאחר שמדובר בהתקשרות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים לפי סעיף 3(8) לתוספת הרביעית, בתחומים של הסדרת משק החשמל ביישוב, פינוי מוקשים מסביבת היישוב והסדרת תשתיות בסמוך לגדר המערכת עם סוריה.

16 בשונה ממכרז פומבי, בהליך של מכרז זוטא אין הרשות המקומית מחויבת בפרסום פומבי של המכרז, אלא עליה לפנות למספר מסוים של ספקים וקבלנים, ששמותיהם מרוכזים ברשימה שנקבעה מראש, ולהזמין אותם להתמודד במכרז.

17 עדכון סכומים בענייני מכרזים; פורסם על ידי משרד הפנים באוקטובר 2018.

18 ע"מ 9660/03 **עיריית רחובות נ' שבדרון**, פ"ד נט(6) 241 (2005); בג"ץ 368/76 **גזול נ' המועצה המקומית בית שמש**, פ"ד לא(1) 505, עמ' 511 (1976).

בתשובתה של חברת הייעוץ השנייה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2019 ציינה החברה כי מליאת המועצה אישרה את ההתקשרות עימה. עוד ציינה כי ייעצה למועצה בתחומים שונים: תוכנית מבנה ארגוני, הדרכה וייעוץ לראש הרשות, התייעלות כלכלית, קידום פרויקטים וייצוג המועצה בנושא העברת רשת החשמל בתחומה לחברת החשמל.

משרד מבקר המדינה מוסיף ומעיר למועצה כי נוסף על תחומי העשייה שצוינו בתשובתה ושעולים מתשובת חברת הייעוץ השנייה, ההתקשרות ביניהן הייתה גם לקבלת שירות בתחום הייעוץ הארגוני, שאינו דורש מומחיות מיוחדת, וזאת בלי שקדם לכך מכרז או הליך תחרותי אחר כמתחייב על פי דין.

2. נמצא כי עוד בשנת 2011 הכינה חברת הייעוץ הראשונה למועצה שתי הצעות למבנה ארגוני התואם את צרכיה ורשימת הגדרות תפקיד לבעלי התפקידים המרכזיים בה. ההצעות כללו מינוי ראש מטה הכפוף לראש המועצה, הכפפת מחלקת הגבייה לגזבר, הקמת מחלקת הנדסה - לרבות מינוי מנהל וקליטת מזכירה - והטלת הטיפול בפניות הציבור על מנהלת הלשכה. עלה כי המועצה לא בחנה את השינויים המוצעים במבנה הארגוני שלה ולא פעלה להתאמתו לצרכיה.

ב-2016 הכינה חברת הייעוץ השנייה הצעה מעודכנת למבנה ארגוני. בין יתר המלצותיה, היא חזרה על ההצעה לשינויים בתחום הגזברות ובתחום ההנדסה ולעיבוי מחלקת הגבייה. נמצא כי המועצה לא בחנה לעומק גם הצעות אלה ולא השתמשה בעבודה שהזמינה כדי להתאים את המבנה הארגוני שלה לצרכיה.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית מג'דל שמש על שלא קיימה דיון בהמלצות חברת הייעוץ ששכרה, לא בחנה אותן לעומק ולא פעלה ליישומן כדי לשפר את המבנה הארגוני שלה. המועצה השמיטה מידיה כלי ניהולי לשיפור תפקודה ולטיוב השירות לתושביה, והכספים הניכרים שהשקיעה בעניין ירדו לטמיון.

בתשובתה ציינה מועצת מג'דל שמש כי יישמה והטמיעה את המבנה הארגוני שהציעו חברות הייעוץ בשנים 2011 ו-2016, וכי מנהלי המחלקות מתנהלים לפי הנהלים שקבעה חברת הייעוץ השנייה. לתשובתה צירפה המועצה פרוטוקול של ישיבת מנהלי מחלקות מינואר 2017 בנושא סיכום שנת עבודה והצגת תוכנית עבודה לשנת 2017.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי היא אומנם קיימה דיון ליישום המלצות חברת הייעוץ השנייה בכל הקשור לתוכניות עבודה לפי הנהלים שקבעה החברה, אך לא נמצא כי קיימה דיון כלשהו בנושא המבנה הארגוני המוצע, וממילא לא בחנה את מסקנות חברת הייעוץ בעניין זה.

המועצה המקומית מסעדה

בנובמבר 2017 התקשרה המועצה עם חברת ייעוץ בהסכם לקבלת ייעוץ ארגוני¹⁹. מדובר באותה חברה - חברת הייעוץ השנייה - שנתנה שירותי ייעוץ גם למועצה המקומית מג'דל שמש. במסגרת זו הכינה החברה למועצה באותה שנה הצעה למבנה ארגוני, לרבות המלצה על שינויים בכפיפות עובדים והוספת תפקידים²⁰.

נמצא כי המועצה לא המשיכה בתהליך ולא בחנה את ההצעה שהגישה לה החברה. במהלך הביקורת מסרה המועצה כי לא היה לה מבנה ארגוני ברור, היה חוסר בכמה בעלי תפקידים ומנהלי מחלקות לא ידעו להכין תוכניות עבודה.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית מסעדה כי עליה לבחון את המלצות חברת הייעוץ ששכרה ולבדוק את מידת התאמתן לצרכיה, מבחינת היקף כוח האדם הדרוש למילוי המשימות המוטלות עליה וחלוקת התפקידים והמשאבים האופטימלית בה.

הגדרה וריבוי תפקידים

הגדרת תחומי סמכות ואחריות ברורים ושקופים לבעלי התפקידים ברשות המקומית חשובה מאוד לניהולה התקין והיעיל, למניעת ניגוד עניינים ולמניעת ריכוז סמכויות רבות מדי בתחומי עיסוק שונים בידי בעל תפקיד.

בקובץ ניתוח העיסוקים הישן שפרסם משרד הפנים ב-1992 מתוארים גם תחומי האחריות של בעלי תפקידים והתנאים המקדימים למינוים (להלן - תנאי הסף). קובץ ניתוח העיסוקים החדש והמעודכן שפרסם המשרד באמצעות חוזר מנכ"ל

19 בהסכם ההתקשרות מיום 1.11.17, שנחתם לשישה חודשים, התחייבה חברת הייעוץ להעניק למועצה שירותי ליווי ייעוץ ארגוני לשם התייעלות ופיתוח התהליכים הארגוניים בה, תמורת סכום אשר לא יעלה על 69,000 ש"ח.

20 הכפפת רכז כוח האדם למזכיר, הכפפת מנהל הרכש לגזבר, הכפפת השירות הפסיכולוגי החינוכי, שני עובדי תחזוקת מבני חינוך והספרנית למנהל מחלקת החינוך במועצה, והכפפת שני עובדי מחלקת החשמל למהנדס המועצה; וכן הוספת תפקידים, ובהם דובר ורכז פניות הציבור, מזכירה בגזברות, מנהלת החינוך הבלתי פורמלי, רכזת גנים וקצין ביקור סדיר, עובדים במחלקת החינוך ואחראי רישוי עסקים; והקמת מחלקת שפ"ע ומינוי מנהל למחלקה ותברואן.



המועצות המקומיות
עין קיניא, מגדל שמס
ובוקעאתה הטילו על
חלק מעובדיהן לאורך
השנים תפקידים
אחרים נוסף על
תפקידיהם, מקצתם
תפקידים מרכזיים.
המועצות אף לא
קבעו הגדרת
תפקידים ברורה

בפברואר 2014 החליף את הקובץ הישן, "ככל שקיימת התייחסות לאותה משרה בקובץ החדש". בין היתר הוא אמור לשמש כלי עזר בידי כל רשות מקומית להקמת מבנה ארגוני ולהגדרת תפקידים לעובדיה, שיהלמו את מאפייניה הייחודיים.

הביקורת העלתה כי בהיעדר מבנה ארגוני מסודר ומאושר במועצות שנבדקו, לא ברורה הגדרת התפקידים של עובדיהן ולא תחומי האחריות של כל אחד מהם. כך לדוגמה עולה ממכתב ששלח אחד העובדים במועצה המקומית מגדל שמס ביוני 2018 לחשבת השכר במועצה, ובו ציין, "אני עובד מועצה מזה שש שנים, עד יום זה אני לא יודע בדיוק את הגדרת תפקידי או תחום האחריות שלי. גם את תנאי השכר שמגיעים לי".

עוד העלתה הביקורת כי בהיעדר הגדרת תפקידים ברורה, המועצות הטילו על חלק מעובדיהן לאורך השנים תפקידים אחרים נוסף על תפקידיהם, מקצתם תפקידים מרכזיים. ריבוי התפקידים גרם לפגיעה במילוי כל אחד מהם, לעומס יתר ואף עלול לפגוע בזכויות העובדים. להלן פירוט הממצאים:

המועצה המקומית עין קיניא: הועלה כי חלק מעובדי המועצה מבצעים כמה תפקידים בו זמנית נוסף על תפקידם העיקרי, דבר המעמיס עליהם ומקשה עליהם לתפקד. להלן פירוט:

קב"ט המועצה משמש בתפקידו ב-50% משרה, וכן משמש מנהל מחלקת התחזוקה (25% משרה) ותברואן המועצה (25% משרה). הוא גם מנהל מטה הבטיחות בדרכים ורכז נגישות, וכן נדרש למלא את מקום מנהל רישוי העסקים, אף שאינו בעל הכשרה מתאימה בתחום זה.

מנהל החשבונות וחשב השכר במועצה מועסק ב-50% משרה וכן משמש רכז ספורט ב-50% משרה. הוא גם אחראי להובלה והיסעים בחירום וכן מנהל מכלול לוגיסטיקה במועצה משנת 2006.

מנהל מחלקת הגבייה במועצה משמש גם קניין ראשי בה וקופאי ראשי, ולאחרונה מונה גם לממונה על רישוי עסקים.

בתשובתם של קב"ט המועצה, מנהל החשבונות ומנהל מחלקת הגבייה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2019 ציינו כי ריבוי התפקידים מקשה על עבודתם ועל תפקודם.

המועצה המקומית עין קיניא מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2019 (להלן - תשובת מועצת עין קיניא) כי בישיבתה בפברואר 2019 החליטה למנות יועץ ארגוני אשר יבחן את היקף העבודה המוטל על כל בעל תפקיד ואת מידת העומס במילוי יותר מתפקיד אחד, בהתחשב בגודלה הקטן של המועצה ובהשלכות של איש המשרות על תקציבה.

המועצה המקומית מגדל שמס: עובדת המועצה שהחלה את עבודתה בה ב-1999 ממלאת כמה תפקידים בו זמנית: היא אחראית לאתר האינטרנט של

המועצה, נותנת שירות לרשות האוכלוסין וכן מנהלת משאבי אנוש. בינואר 2016 היא מונתה גם לאחראית לטיפול בפניות הציבור, תפקיד שממלא בפועל ממאי 2013 מבקר המועצה והממונה על תלונות הציבור בה. בינואר 2018 מינה אותה ראש המועצה הממונה גם לממונה על מניעת הטרדה מינית במועצה, וביוני 2018 מונתה לממונה על חופש המידע בה.

בתשובת מועצת מג'דל שמס היא ציינה כי ריבוי התפקידים שבידי העובדת זמני, והם הוטלו עליה לנוכח נחיצותם והצורך במילויים ועקב חוסר בכוח אדם מתאים.

המועצה המקומית בוקעתא: מזכיר המועצה שימש בתפקיד זה מיולי 2012 ועד פטוריו במאי 2018. בספטמבר 2012, לאחר התפטרות גזבר המועצה, מינה אותו ראש המועצה הקודם, באישור משרד הפנים, לשמש גם ממלא מקום הגזבר (להלן - המזכיר ומ"מ הגזבר). מ-2009 שימש גם חשב השכר במועצה. נמצא שהמזכיר ומ"מ הגזבר פנה פעמים מספר לראש המועצה בבקשה שישחררו מתפקידיו הנוספים כגזבר וכחשב השכר, מאחר שמילויים פוגע בתפקודו כמזכיר.

מנהל החשבונות במועצה משמש גם מנהל הרכש, והחל ב-2018, עם פטוריו המזכיר ומ"מ הגזבר, הוא משמש גם חשב השכר.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצות המקומיות עין קיניא, מג'דל שמס ובוקעתא כי עליהן להגדיר על פי קובץ ניתוח העיסוקים החדש את תחומי האחריות והסמכויות של בעלי התפקידים בהן, כך שיוכלו לבצע את תפקידיהם באופן מקצועי ויעיל. עוד מעיר משרד מבקר המדינה למועצות אלו כי אם החליטו להטיל על עובדים תחומי אחריות נוספים, עליהן לוודא כי אלה בתחום מומחיותם ולקבל את אישור היועץ המשפטי לכך שאין ניגוד עניינים בין התפקידים השונים. כן עליהן לקבל את אישור משרד הפנים לריבוי התפקידים באופן שמילויים לא יפגע.

על המועצות לבחון אם ריבוי התפקידים פוגע בתפקוד העובדים ומשפיע על איכות השירותים שלהן לתושבים. לדברים משנה תוקף נוכח פניית העובדים לראשי המועצות והתרעתם על השפעות ריבוי התפקידים.

העסקת עובדים במועצות המקומיות

קבלת עובדים ללא מכרז

צו שירות העובדים קובע את חובת איש משרה פנויה ברשות המקומית (מועצה מקומית או מועצה אזורית) באמצעות מכרז. נוהל קבלת עובדים מפרט את המשרות הפטורות ממכרז, משרות שדרגתן המרבית אינה עולה על דרגה 7 של הדירוג המינהלי או על דרגה 37 של דירוג המח"ר, או דירוג ההנדסאים והטכנאים.

המועצות המקומיות
נהגו לאייש משרות
ללא קיום מכרז כדין,
למשל מינוי מנהלת
משאבי אנוש ויועצת
לקידום מעמד האישה
במג'דל שמס ומינוי
פסיכולוג בעין קיניא

נוהל קבלת עובדים קובע אף את תהליך איושן של משרות פנויות במועצות מקומיות, אם מדובר במשרות פנויות בתקן, כדלקמן: העברת עובד קבוע ממשרה למשרה באותה רשות; מכרז פנימי; פנייה לשירות התעסוקה; מכרז פומבי; והעסקה לפי חוזה מיוחד.

חוקת העבודה מפרטת את דרכי קבלת עובדים לעבודה, בהתאמה להוראות צו שירות העובדים ונוהל קבלת העובדים.

קובץ ניתוח העיסוקים הישן שפרסם משרד הפנים ב-1992 ושעודכן ב-2014 נועד לשמש כלי עזר ניהולי לרשויות המקומיות ולהנחותן בעת פרסום מכרזים לאיוש משרות, בנוגע להגדרות התפקידים ולתנאי הסף הנדרשים.

הביקורת העלתה כי המועצות המקומיות מג'דל שמס ועין קיניא נהגו לאייש משרות ללא קיום מכרז כדין. להלן פירוט הממצאים:

המועצה המקומית מג'דל שמס

מינוי מנהלת משאבי אנוש: מנהל משאבי אנוש ברשות מקומית אחראי להתוויית המדיניות וניהול ההון האנושי ברשות, לרבות גיוס עובדים, קליטתם לעבודה וסיום העסקתם; ניהול מערך הכשרת העובדים, תחום הרווחה שלהם ויחסי העבודה ברשות; וניהול מערך דיווח הנוכחות. על ממלא התפקיד להיות בעל תואר אקדמי ועליו לסיים בהצלחה קורס מנהלי משאבי אנוש ברשויות המקומיות תוך שנתיים ממועד מינויו. על מועמד לתפקיד זה להיות בעל ניסיון מקצועי של שלוש שנים לפחות בחמש השנים שקדמו למכרז, בתחום משאבי האנוש או בתחומים משקים, ובעל ניסיון של שנה לפחות בניהול צוות עובדים²¹ (ברשות מקומית ברמה ג'²²).

אחותו של ראש המועצה, שכיהן בתפקיד מ-2008 ועד 2017 ונבחר מחדש באוקטובר 2018, החלה לעבוד במועצה ביוני 1999 כאחראית להפעלת ציוד אור-קולי בחטיבת הביניים ביישוב (להלן - העובדת). בינואר 2010 עברה לעבוד במבנה המועצה כאחראית לאתר האינטרנט שלה, ובדצמבר 2012 מונתה לתפקיד נותנת שירות לרשות האוכלוסין, בתחנה שנפתחה ביישוב.

ביוני 2016, לבקשת ראש המועצה - אחיה - החלה העובדת לשמש מנהלת משאבי אנוש במועצה. נמצא כי למילוי התפקיד לא קדמו מכרז או הוצאת כתב מינוי, ובאותו מועד היא לא עמדה בתנאי הסף לתפקיד, ובהם תואר אקדמי וניסיון בתחום משאבי האנוש ובניהול צוות עובדים.

21 בהתאם לקובץ ניתוח העיסוקים החדש.

22 בחוקת העבודה סווגו הרשויות המקומיות לשלוש רמות, בהתאם למעמד היישוב ומספר התושבים, לצורך שכר העובדים. מועצות מקומיות סווגו ברמה ג'.

בישיבה במאי 2018 הודיעו לעובדת ראש המועצה הממונה והיועץ המשפטי כי אסור לאייש את משרת מנהלת משאבי האנוש ללא מכרז, ועל כן סוכם כי הגדרת תפקידה תשונה לתפקיד הקודם.

אולם גם לאחר הישיבה האמורה במועצה לא תועדה בכתב הגדרת תפקידה של העובדת, ובפועל היא ממשיכה לטפל בתחום משאבי האנוש, לרבות קליטת עובדים, דוחות נוכחות והכנת "הערות שכר" לעובדים לצורך הכנת תלושי השכר שלהם על ידי חשבת השכר.

במאי 2018 פנה מזכיר המועצה לממונה על רשויות מחוז צפון שבמשרד הפנים בבקשה לאשר איוש "משרת רכזת משאבי אנוש", וציין כי "המשרה הנ"ל מאוישת ע"י עובדת מועצה ותיקה אך ללא הליך מכרזי". עד מועד סיום הביקורת טרם התקבלה תשובת הממונה והמועצה לא פרסמה מכרז לתפקיד. באוקטובר 2018 סיימה העובדת קורס מנהלי משאבי אנוש.

בתשובתה מסרה העובדת כי ראש המועצה הנוכחי וראש המועצה הממונה לא הסדירו את אופן העסקתה. עוד מסרה כי אינה מנהלת משאבי אנוש אלא רכזת כוח אדם, הכפופה למזכיר המועצה ולא לראש המועצה, וכי אינה מקבלת החלטות בענייני עובדים אלא בביצוע נהלים.

משרד הפנים ציין בתשובתו ממרץ 2019 (להלן - תשובת משרד הפנים) כי המועצה לא הגישה למחוז כל בקשה לאיוש המשרה של מנהלת משאבי האנוש. עוד ציין כי נושא שכרה של העובדת יועבר לבחינה וטיפול של יחידת הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית מג'דל שמס ולראש המועצה כי לאור תשובת משרד הפנים עליהם לפנות למשרד לאלתר ולקבל את אישורו לאיוש המשרה, ולאייש את משרת מנהלת משאבי האנוש או רכזת משאבי האנוש באמצעות פרסום מכרז כדין. התנהלותם במינוי העובדת יש בה כדי להצביע לכאורה על העדפה שלה ועל קביעת עובדה מוגמרת, בכך שייעדו לה את התפקיד ועקפו את החובה החוקית לקיום מכרז. הדברים מקבלים משנה תוקף וחומרה נוכח העובדה שמנהלת משאבי האנוש אף לא עמדה בתנאי הסף במועד המינוי, ושהיא ממשיכה לטפל בכל אותם נושאים שקשורים לניהול משאבי אנוש גם לאחר שראש המועצה הממונה הודיע לה על שינוי הגדרת תפקידה.

מינוי יועצת לקידום מעמד האישה: חוק הרשויות המקומיות (יועצת לקידום מעמד האישה), התש"ס-2000, קובע חובת מינוי יועצת לקידום מעמד האישה ברשויות המקומיות, ומורה כי תיבחר בדרך של מכרז.

מנהלת לשכת ראש המועצה החלה לעבוד במועצה המקומית מג'דל שמס באוקטובר 2001 כמזכירה. בדצמבר 2014 מינה אותה ראש המועצה, נוסף על תפקידה כמזכירה ראשית ומנהלת לשכתו, ליועצת לקידום מעמד האישה - ללא מכרז. עלה כי במועד סיום הביקורת טרם פורסם מכרז לתפקיד.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית מג'דל שמש כי עליה לפעול ללא דיחוי להוצאת מכרז כדין לתפקיד היועצת לקידום מעמד האישה.

בתשובותיהן של המועצה ושל מנהלת לשכת ראש המועצה מפרברואר 2019 ציינו כי בפברואר 2019 פוטרה המנהלת מתפקיד היועצת לקידום מעמד האישה ופורסם מכרז פנימי לאיוש התפקיד.

המועצה המקומית עין קיניא

מינוי פסיכולוג: בהתאם לתקנות הפסיכולוגים (ייחוד פעולות לפסיכולוג חינוכי), התש"ם-1979, לא יכריע פסיכולוג בבעיות של תלמיד הכרוכות ביחסי הגומלין בינו לבין המערכת החינוכית, אלא אם כן הוא פסיכולוג חינוכי. פסיכולוג חינוכי נותן שירותים פסיכולוגיים חינוכיים מערכתיים ופרטניים במסגרת החינוך לילדים, למשפחות ולצוותי חינוך, לשם קידום בריאות נפש ורווחה נפשית בשגרה ובחירום. על המועמד לתפקיד להיות בעל תואר מוסמך לפחות בפסיכולוגיה יישומית ורשום בפנקס הפסיכולוגים²³.

הפסיכולוג החינוכי במועצה החל את עבודתו ב-2013, במשרה חלקית בשיעור של 25%, במינוי זמני לשלושה חודשים. במאי 2014 הוארכה העסקתו בשלושה חודשים והמשרה הוגדלה ל-75%. הועלה כי המועצה המשיכה להעסיקו בתפקיד זה ללא קיום מכרז כנדרש.

במכתב ממאי 2015 הודיע לו ראש המועצה הקודם על סיום עבודתו במועצה. צוין כי הוא פוטר בשל קבלה לעבודה ללא מכרז ובהתאם להוראות הממונה על הרשויות במשרד הפנים. במועצה לא נמצאו אסמכתאות לקיום ועדת שימוע ולעריכת שימוע לעובד לפני ההודעה על הפיטורים. במועד סיום הביקורת המשיך העובד לעבוד בפועל כפסיכולוג במועצה; בתיקו האישי לא נמצאו מסמכים בדבר קליטתו מחדש ובדבר הנחיית הממונה על הרשויות בעניין הפיטורים.

בתשובת הפסיכולוג למשרד מבקר המדינה מפרברואר 2019 הוא ציין כי לא קיבל מכתב מינוי מהמועצה, ובעל פה נמסר לו כי הוא עובד לפי החוק.

בתשובת מועצת עין קיניא צוין כי המועצה פרסמה מכרז לאיוש משרת פסיכולוג חינוכי, אך לא הצליחה לכנס את ועדת הבחינה נוכח דחיות מטעם הנציגים. המועצה הוסיפה כי תפרסם מכרז לאיוש המשרה כדין.

בתשובתו מסר משרד הפנים כי למרות אישור נחיצות המשרה, המכרז נדחה כמה פעמים ובסופו של דבר לא בוצע. עוד מסר כי יפעל לאיוש המשרה כדין.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית עין קיניא כי עליה לפעול ללא דיחוי להוצאת מכרז כדין לתפקיד הפסיכולוג החינוכי במועצה.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצות המקומיות מג'דל שמס ועין קיניא כי איש משרות ללא מכרז מנוגד לדינים החלים עליהן, לרבות צו שירות העובדים, נוהל קבלת עובדים וחוקת העבודה. עוד מעיר משרד מבקר המדינה למועצות כי העסקת העובדים כאמור אינה עולה בקנה אחד עם עקרון השוויון ועם סדרי מינהל תקין ומונעת את בחירת המועמד המתאים ביותר. על המועצות המקומיות לאייש את משרותיהן בהתאם לדין.

העסקה באמצעות ממלאי מקום

בנוהל קבלת עובדים ובחוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/2011 ממאי 2011²⁴ (להלן - חוזר 3/2011) נקבעו כללי העסקת עובדים במילוי מקום על ידי רשות מקומית: עובדים יעסקו כך רק "במקרים חריגים במיוחד, בהם בשל נסיבות מוצדקות לא מתאפשר לרשות המקומית לפרסם מכרז כדין ומדובר במשרה נחוצה לאיש בדחיפות כדי למנוע פגיעה קשה בפעולות הרשות המקומית".

על פי נוהל קבלת עובדים, משרה שהתפנתה באורח קבע ברשות המקומית, ניתן לאישה במילוי מקום לתקופה שלא תעלה על שלושה חודשים. בעקבות תיקון משנת 2014 לנוהל זה, מנכ"ל הרשות רשאי להאריך את האיש הזמני לתקופה אחת נוספת של שלושה חודשים, ובלבד שנקטו כל הפעולות הדרושות לאיש המשרה כדין וההארכה דרושה להשלמת הליך המכרז.

בחוזר 3/2011 נקבע כי העסקת ממלאי מקום מותנית בקבלת אישורים אלה: אישור מזכיר או מנכ"ל הרשות המקומית במסמך מלווה על כך שלא היה אפשר לקלוט עובד למשרה זו במכרז כדין, שהמשרה נחוצה ושהרשות החלה בהליכי אישורה כדין, ואישור על כך שממלא המקום עומד בתנאי הסף למשרה; אישור גזבר הרשות על כך שהמשרה מתוקצבת; ואישור החשב המלווה (ברשות מקומית שמכהן בה חשב מלווה). המזכיר או המנכ"ל ירכזו את כל האישורים האמורים וישלחו לעובד כתב מינוי חתום בידי ראש הרשות, ובו יובהר לו כי יעסק זמנית לצורך מילוי מקום.

הבדיקה העלתה כי המועצה המקומית בוקעאטה נוהגת להעסיק ממלאי מקום, מקצתם בתפקידים בכירים, לתקופה ממושכת ובאופן שאינו עולה בקנה אחד עם נוהל קבלת עובדים והנחיות חוזר 3/2011. להלן דוגמאות²⁵:

ממלאי מקום הגזבר: בהתאם לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] (להלן - פקודת המועצות המקומיות) ולפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות), גזבר הוא אחד התפקידים הסטטוטוריים ברשות המקומית.

24 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/2011 "העסקת ממלא מקום ברשויות המקומיות" (11.05.11), ועדכון בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2011 מיום 21.8.11.

25 נבדקה העסקתם של ממלאי מקום הגזבר, חשב השכר ומנהלת מחלקת הרווחה.

המועצה המקומית
בוקעאתה איישה חלק
מהמשרות במילוי
מקום וללא מכרז.
למשל, מזכיר
המועצה, שהועסק
כממלא מקום הגזבר
במשך יותר מחמש
שנים, מנהלת מחלקת
הרווחה וחשב השכר

הגזבר נושא בתפקיד מרכזי ברשות, בהיותו אחראי לניהול ענייניה הכספיים, לרבות הכנת הצעת התקציב, ניהול מערכת החשבונות והכנת הדוחות הכספיים וכן שמירת מסגרת התקציב וניהולו בהתאם למדיניות מועצת הרשות.

בחזר מנכ"ל משרד הפנים 26/4/2011 (להלן - חוזר 4/2011) מפורטות דרישות הסף לתפקידים סטטוטוריים ברשויות המקומיות. בהתאם לחוזר, על המועמד לתפקיד הגזבר להיות בעל תואר אקדמי²⁷, ובתנאי שסיים קורס גזברים ברשויות המקומיות וקיבל על כך תעודה. כן עליו להיות בעל ניסיון ניהולי וניסיון תעסוקתי מצטבר של שבע שנים לפחות בתחום הכספים והגזברות. המועצה מאיישת את תפקיד הגזבר על ידי ממלאי מקום כמפורט להלן:

1. כאמור, בספטמבר 2012 מונה המזכיר לממלא מקום הגזבר. במאי 2015 פנה היועץ המשפטי דאז של המועצה לממונה על מחוז צפון במשרד הפנים, וציין בפניו כי המזכיר ומ"מ הגזבר קיבל כבר בספטמבר 2012 מינוי זמני מהממונה הקודם על המחוז, וכי למרות זאת המועצה לא השכילה לצאת למכרז לתפקיד. במרץ 2017, בעקבות תלונה בעניין, פנה סמנכ"ל בכיר למינהל והון אנושי במשרד הפנים לראש מועצת בוקעאתה (להלן - ראש מועצת בוקעאתה הקודם) והנחה אותו לפעול לפרסום מכרז למינוי גזבר כנדרש. במענה לפנייה באוקטובר 2017 ציין ראש המועצה הקודם כי העסקת המזכיר ומ"מ הגזבר קיבלה את כל האישורים הרלוונטיים, לרבות אישור משרד הפנים, ועל כן, ונוכח הבחירות הקרבות למועצה (באוקטובר 2018), פרסום מכרז לתפקיד הגזבר אינו אפשרי באותו מועד. בינואר 2018 פנה מנהל תחום שלטון מקומי במחוז הצפון במשרד הפנים לראש המועצה הממונה בדרישה שהמועצה תגיש בקשה לאישור נחיצות משרה לתפקיד הגזבר עד אמצע אותו חודש.

נמצא כי המועצה העסיקה את המזכיר ומ"מ הגזבר במילוי מקום במשך יותר מחמש שנים, ולא פעלה לאיזש המשרה כדין.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה על שהעסיקה ממלא מקום גזבר במשך יותר מחמש שנים, תוך התעלמות מהוראות הדין. מינוי ממלא מקום לתקופה ארוכה מהווה מסלול עוקף מכרז.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי היה עליו לפעול לפי סמכותו ולאכוף את חובת המועצה לאייש את משרת הגזבר במכרז. מחדלי המשרד מתבטאים בין היתר בשיהוי הרב בפנייתו למועצה לאיזש המשרה, ובכך שלאחר פנייתו אליה במרץ 2017 ובינואר 2018 לא וידא שהנחיותיו תבוצע ולא נקט צעדים כלשהם בעניין.

2. מנהל מחלקת הגבייה החל לעבוד במועצה באפריל 2002. באפריל 2004 מונה על פי החלטת מליאת המועצה גם לתפקיד מנהל הארנונה. במרץ

26 חוזר מנכ"ל 4/2011 מיום 21.8.11.

27 תואר אקדמי באחד התחומים: כלכלה, חשבונאות, ראיית חשבון, מינהל עסקים, מדיניות ציבורית, מינהל ציבורי ו/או הנדסת תעשייה וניהול, או בעל תואר אקדמי אחר.

2008 הודיע לו ממלא מקום ראש המועצה דאז על סיום עבודתו בה עקב קבלתו לעבודה ללא קיום מכרז, ובהתאם להוראות משרד הפנים. יצוין כי גם בדצמבר 2011 הוא קיבל הודעה על פיטוריו מתפקיד מנהל מחלקת הגבייה, מאחר שהתמנה ללא מכרז כדין. למרות ההודעות על סיום עבודתו, הוא המשיך לעבוד במועצה.

נמצא כי בפברואר 2018, עם התפטרות המזכיר ומ"מ הגזבר מתפקידו כממלא מקום הגזבר, מונה מנהל מחלקת הגבייה על ידי ראש המועצה הממונה לתפקיד זה (להלן - מ"מ הגזבר הנוכחי). המועצה לא פעלה במסגרת המינוי לקבל את כל האישורים הנדרשים על פי חוזר 3/2011. בתיקו האישי של מ"מ הגזבר הנוכחי במועצה לא נמצאו אישור המזכיר בדבר נחיצות המשרה, אישור תקציבי למשרה ואישור כי המועצה החלה בהליכים לאישורה כדין. בכתב המינוי לא הבהיר ראש המועצה שמדובר במינוי זמני לצורך מילוי מקום.

עוד נמצא כי במועצה לא היה אישור בדבר עמידתו של מ"מ הגזבר הנוכחי בתנאי הסף למשרה. בדיקת המסמכים העלתה כי אינו עומד בתנאים מאחר שאינו בעל תואר אקדמי.

בתשובתו ציין ראש המועצה הממונה כי משרד הפנים אישר את מינויו של מ"מ הגזבר הנוכחי לתפקיד. לתשובתו צירף הודעה מהממונה על מחוז הצפון במשרד הפנים על כך שמ"מ הגזבר הנוכחי הוא מורשה חתימה מטעם המועצה.

בתשובתו מסר משרד הפנים כי הנחה את הרשות לצאת למכרז לאיש משרת הגזבר כדין.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית בוקעאנה ולראש המועצה הממונה כי הודעת הממונה על מחוז צפון במשרד הפנים על צירופו של מ"מ הגזבר הנוכחי כמורשה חתימה, אינה בגדר אישור של משרד הפנים להעסקתו כממלא מקום. היה עליהם לפעול על פי הוראות הדין בכל הקשור להעסקת מ"מ הגזבר הנוכחי ולהארכת כהונתו מעבר לשלושה חודשים, ולקבל את כל האישורים הנדרשים. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התנהלותה של המועצה והתעלמותה מהכללים ומהנחיית משרד הפנים, המתבטאת גם בכך שמ"מ הגזבר הנוכחי אינו עומד בתנאי הסף. על המועצה לפרסם מכרז לאיש תפקיד גזבר המועצה כדין.

ממלא מקום חשב השכר: חשב השכר ברשות המקומית אחראי לריכוז תשלומי השכר לעובדים. עליו להיות בוגר 12 שנות לימוד או בעל תעודת בגרות מלאה וכן בעל תעודת חשב שכר. כן עליו להיות בעל ניסיון מקצועי של שנתיים לפחות בתפקידים דומים בתחום ניהול השכר ברשות²⁸.

במאי 2018, לאחר פיטורי המזכיר ומ"מ הגזבר שהיה גם חשב השכר במועצה, החל מנהל החשבונות ומנהל הרכש במועצה לשמש - נוסף על תפקידיו - ממלא מקום חשב השכר במועצה (להלן - חשב השכר).

עלה כי המועצה לא פעלה לקבל את כל האישורים הנדרשים על פי חוזר 3/2011. בתיק חשב השכר במועצה לא נמצאו אישור בדבר נחיצות המשרה, אישור על כי המועצה החלה בהליכים לאישורה כדין ואישור בדבר עמידתו בתנאי הסף למשרה. חרף העובדה שחשב השכר מבצע תפקיד זה בפועל, המועצה לא הוציאה לו כתב מינוי חתום בידי ראש המועצה המבהיר שמדובר במינוי זמני לצורך מילוי מקום.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית בוקעאתה כי היה עליה לפעול על פי הוראות הדין וחוזר 3/2011 בהעסקת ממלא מקום חשב השכר, לקבל את כל האישורים הנדרשים לכך ולהוציא לו כתב מינוי כנדרש.

בתשובת ראש המועצה הממונה ואח' נמסר כי לאחר פיטורי המזכיר ומ"מ הגזבר בוצעו תפקידי חשב השכר על ידי מחליפו, מ"מ הגזבר הנוכחי, ואילו מנהל החשבונות לא קיבל מינוי לתפקיד חשב השכר.

חשב השכר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפרברואר 2019 כי קיבל תפקיד זה מאחר שעבר קורס לחשבי שכר בכירים ויש לו מידע בענייני שכר, והוא אף עבר השתלמות מטעם המועצה בחברה המפעילה את תוכנת השכר.

משרד מבקר המדינה מעיר כי גם אם מנהל החשבונות לא מונה באופן רשמי לתפקיד, הוא משמש בפועל חשב שכר. במסגרת הבדיקה ציינו המנכ"ל, מ"מ הגזבר הנוכחי וחשב השכר בפני נציגי משרד מבקר המדינה כי מנהל החשבונות משמש בפועל חשב שכר; הוא אף התבקש על ידי שני הראשונים להמציא לצוות הביקורת מסמכים בתוקף תפקידו זה. הדברים נתמכים גם בתשובתו של חשב השכר ובכך שהוא ממשיך למלא תפקיד זה גם לאחר סיום כהונתו של ראש המועצה הממונה.

בתשובתו מסר משרד הפנים כי הנחה את הרשות לצאת למכרז לאיוש משרת חשב השכר כדין.

על המועצה המקומית בוקעאתה לפעול לאיוש משרת חשב השכר במכרז כדין.

ממלאת מקום מנהלת מחלקת הרווחה: מנהל מחלקת הרווחה ברשות מקומית פועל לקידום ומתן שירותים לתושבי הרשות ולרווחתם. על המנהל להיות בעל תואר אקדמי, ובעל ניסיון של חמש שנים לפחות בעבודה סוציאלית וניסיון בניהול של צוות עובדים ותקציב המחלקה.

ממלאת מקום מנהלת מחלקת הרווחה החלה לעבוד במועצה בינואר 2002 כעובדת זכאות²⁹ ב-50% משרה. בדצמבר 2013 מונתה לעובדת סוציאלית במחלקה, במקום העסקתה כעובדת זכאות, בהיקף משרה זהה.

במאי 2015 מינה אותה ראש המועצה הקודם לממלאת מקום מנהלת מחלקת הרווחה במועצה (להלן - מנהלת מחלקת הרווחה) ב-50% משרה, וזאת במקום העובדת ששימשה ממלאת המקום במשך שלוש השנים הקודמות. עולה אפוא כי מחלקת הרווחה במועצה המקומית בוקעאתה מנוהלת באמצעות ממלאות מקום במשך כשש שנים.

נמצא כי המועצה לא הקפידה לקבל את כל האישורים הנדרשים, לרבות אישור המזכיר בדבר נחיצות המשרה, אישור כי המועצה החלה בהליכים לאישורה כדין ואישור בדבר עמידה בתנאי הסף למשרה, ולא הוציאה כתב מינוי המבהיר כי מדובר במינוי זמני לצורך מילוי מקום. עוד נמצא כי המועצה מאיישת את משרת מנהלת מחלקת הרווחה במילוי מקום תקופה ממושכת הרבה יותר מזו שהדין מתיר.

בתשובתו מסר משרד הפנים כי הנחה את הרשות להפסיק את העסקת מנהלת מחלקת הרווחה במילוי מקום ולצאת במכרז לאיוש המשרה כדין.

משרד מבקר המדינה מעיר לראש מועצת בוקעאתה הקודם ולמועצה על שהעסיקו ממלאות מקום בניהול מחלקת הרווחה במשך יותר משש שנים, אגב התעלמות מהוראות הדין. על המועצה לפעול לאלתר לאיוש המשרה במכרז כדין.



משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית בוקעאתה כי התנהלותה באיוש משרות באמצעות ממלאי מקום הייתה בניגוד לחוק ולכללים בחוזר 3/2011 ויש בה כדי לפגוע בעקרון השוויון. עולה חשש כי איוש המשרות האמורות באמצעות ממלאי מקום לתקופה ממושכת נבע משיקולים לא ענייניים ונועד לעקוף את כללי נוהל קבלת עובדים ואת חובת המועצה לפרסם מכרזים לאיוש המשרות כדין. על המועצה ומשרד הפנים לפעול ללא דיחוי, בהתאם לאחריותם ולסמכותם, לאיוש משרות אלה באמצעות מכרזים כדין.

משרד מבקר המדינה מוסיף ומעיר למועצה כי במיוחד לאור הממצאים שהובאו בפרק "המבנה הארגוני של המועצות המקומיות", ישנה חשיבות באיוש המשרות שלא בדרך של מילוי מקום, וזאת לטובת התפקוד התקין של הרשות ולהגברת אמון הציבור בה ובנבחריה.

29 על פי תע"ס (תקנון העובדים הסוציאליים) עובד מינהל זכאות אחראי לחישוב הזכאות ומתן הסברים לפונים בנוגע לסוגי העזרה המגיעים לפונים למחלקת הרווחה.

העסקת מקורבים וחשש לניגוד עניינים

הדין הישראלי אוסר על עובד הציבור להימצא במצב המעורר חשש לניגוד עניינים במסגרת תפקידו³⁰. בכללים למניעת ניגוד עניינים של נבחרי ציבור שהוציא המרכז לשלטון מקומי באוקטובר 1984 נקבע כי על חבר מועצה, לרבות ראש מועצה וסגניו, להודיע למועצה בכתב בהקדם האפשרי על היותו במצב של ניגוד עניינים.

בנוהל קבלת עובדים נקבעו סייגים להעסקת קרובי משפחה. נקבע כי "לא יתקבל אדם לעבודה ברשות מקומית ולא יועבר עובד למשרה שעליה ממונה קרוב משפחה שלו", וכי "לא יועסק ולא יתמנה ממונה ביחידה של הרשות המקומית שבה עובד קרוב משפחה שלו ובתנאי שלא תהיה ביניהם כפיפות". "קרוב משפחה" מוגדר בנוהל כ"בן זוג, הורה, בן, בת, אח, אחות, גיס, גיסה, דוד, דודה, בן-אח, בת-אח, בן-אחות, בת-אחות, חותן, חותנת, חם, חמות, חתן, כלה, נכד, נכדה, לרבות חורג או מאומץ ולרבות בני זוגם, צאצאיהם ובני הזוג של הצאצאים". על אף האמור לעיל, נקבע בנוהל כי ועדת מינהל השירות (להלן - ועדת השירות) רשאית, לפי בקשת ראש הרשות המקומית, להתיר העסקת עובד אף אם לא מתקיימות ההוראות האמורות.

בחוזר 3/2011 נקבע כי אין להעסיק ברשות המקומית קרוב משפחה של עובד ללא אישור ועדת השירות, אם ההעסקה עלולה להביא ליחסי כפיפות או לקשרי עבודה בין שני העובדים ברשות. החוזר קובע מתי יש לפנות לוועדת השירות - בין היתר כשקרוב המשפחה ממלא תפקיד סטטוטורי ברשות; כשמדובר בעבודה משותפת לצורך קבלת החלטות, מתן המלצות וקביעת נהלים; כשקרוב המשפחה ממלא תפקיד בלשכה המשפטית, ביחידת כוח אדם ומשאבי אנוש, ביחידת הכספים, ביחידת הביקורת הפנימית או בכל יחידה אחרת שיש לה קשר לרוב יחידות הרשות והשפעה עליהן; ובכל קשר אחר שלדעת היועץ המשפטי של הרשות, ולאחר קבלת חוות דעת מזכיר הרשות או מנכ"ל, עלול מפאת מהותו ונסיבותיו להשפיע על יחסי העבודה. עוד נקבע בחוזר כי אין להעסיק עובד קרוב משפחה ללא אישור ועדת השירות כשההעסקה עלולה להביא לניגוד עניינים בשל קרבת משפחה לעובד אחר ברשות או כשמדובר בקרוב משפחה של אחד מנבחרי הציבור ברשות.

עוד נקבע בחוזר 3/2011 כי כאשר נוצרה קרבה משפחתית בין שני עובדים שכבר מועסקים ברשות, או בין עובד המועסק בה לנבחר ציבור חדש, על הרשות לשלוח בקשה לאישור העניין בוועדת השירות "**תוך חודש ימים מעת היווצרות יחסי הקרבה**" (ההדגשה במקור).

גם כשאין מדובר באחד המצבים של קרבת משפחה האסורים בנוהל קבלת עובדים, על המועצה המקומית לוודא לפני איש משרה כי לא ייווצר מצב המעורר חשש לניגוד עניינים. "נוהל לבדיקת ומניעת ניגוד עניינים - עובדי הרשויות המקומיות", המפורט בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2011³¹ (להלן -

30 ראו הוועדה למניעת ניגוד עניינים של נבחרי ציבור ברשויות המקומיות, חוות הדעת "עקרונות כלליים בדיני ניגוד עניינים" (2007).

31 פורסם באפריל 2011.

נוהל ניגוד העניינים), קובע את ההליך שבאמצעותו יובטח כי לפני איש משרות מסוימות ברשות תיבחן סוגיית ניגוד העניינים לגבי המועמד לתפקיד, ובעת הצורך יינקטו צעדים למניעת היווצרות מצבים המעוררים חשש לניגוד עניינים. ניהול ניגוד העניינים מפרט את המשרות שעליהן הוא חל וקובע פעולות שיש בהן כדי למנוע ניגוד עניינים, לרבות מילוי שאלון לאיתור ניגודי עניינים אפשריים (להלן - שאלון ניגוד עניינים), הכולל הצהרה בדבר "קשר לפעילות הרשות המקומית" של נושא המשרה או של קרובו (להלן - הצהרה); קיום הליך בחינה של סוגיית ניגוד העניינים והסדרתה באופן המפורט בנוהל; ועדכון היועץ המשפטי של הרשות כל אימת שעלול להיווצר חשש לניגוד עניינים במהלך איש המשרה. בנוהל נקבע כי האחראי לנושא הוא מנכ"ל הרשות המקומית, ובהיעדרו - מזכיר הרשות.

בנוהל ניגוד העניינים נקבע כי היועץ המשפטי ייועץ במנהל המחלקה כדי לבחון אם יש חשש לניגוד עניינים; אם נמצא שיש חשש כאמור עליהם לבחון אם ניתן לנטרלו באמצעות הסדר למניעת ניגוד עניינים או שאין אפשרות לעשות זאת ויש לפסול את המועמד מלכהן במשרה.

משרד מבקר המדינה בדק באוגוסט 2018 קרבת משפחה בין כל עובדי ארבע המועצות המקומיות. הנתונים התבססו על מצבת העובדים בחודשים יולי-אוגוסט 2018.

הבדיקה העלתה כי העסקת קרובי משפחה נפוצה מאוד במועצות שנבדקו. במועצות המקומיות מסעדה ועין קיניא מדובר על כרבע מהעובדים (22 מ-97 עובדים - 23% - במסעדה, ו-8 מ-37 עובדים - 22% - בעין קיניא); במגדל שמס - קרוב למחצית מהעובדים (70 מ-146 עובדים - 48%); ובבוקעאתה - כשני שלישים מהעובדים (65 מ-99 עובדים - 66%). עוד עלה כי במגדל שמס ובבוקעאתה הייתה קרבה משפחתית בין ראשי המועצות הקודמים לבין עובדים במועצה, בהם גם בעלי תפקידים בכירים, כפי שיפורט בהמשך.

נמצא כי המועצות לא הקפידו שהעובדים ימלאו שאלון ניגוד עניינים, ועל כן לא נבחן החשש לניגוד עניינים בהעסקתם, כמחויב בהתאם לדין ולחזר מנכ"ל 3/2011.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצות המקומיות שנבדקו על שלא פעלו בהתאם לנוהל ניגוד העניינים ולחזר מנכ"ל 3/2011, כדי למנוע את החשש מניגוד עניינים בהעסקת העובדים שלהן. בהיעדר קיום חובת מילוי השאלון הן ויתרו על כלי חשוב לבדיקת קיום הקרבה המשפחתית ולנטרול החשש לניגוד עניינים בגינה מבעוד מועד.



ראש מועצת מג'דל
שמס מינה את אחותו
למנהלת משאבי אנוש
ללא מכרז ואף העניק
לה הטבות שכר.
המועצה גם לא פעלה
להסדיר את ניגוד
העניינים ביניהם

המועצה המקומית מג'דל שמס

כאמור, ביוני 2016 החלה אחותו של ראש המועצה לשמש לבקשתו, בין יתר תפקידיה, גם מנהלת משאבי האנוש במועצה.

הביקורת העלתה כי ראש המועצה לא דיווח למועצה וליועץ המשפטי על קרבת המשפחה בינו לבין העובדת. לפיכך המועצה לא פעלה למניעת החשש לניגוד עניינים ביניהם, ולא פנתה לוועדת השירותים כמתחייב.

במהלך כהונת ראש המועצה זכתה אחותו לתוספת תפקידים והטבות שכר, מקצתם בהמלצתו או לבקשתו הישירה: במאי 2016 קיבלה תוספת ניהול בגובה 10% משכרה. בדצמבר 2016 הוענקה לה דרגה +10 ובינואר 2017 הוגדל היקף משרתה ל-125% משרה, באישור הממונה על רשויות מחוז צפון שבמשרד הפנים, והיא החלה לקבל גם תוספת שכר בגין כוונות: 60 שעות כוונות לחודש בתפקידה כמנהלת משאבי האנוש, ו-60 שעות כוונות נוספות בתפקידה כנותנת שירות לרשות האוכלוסין.

משרד מבקר המדינה מעיר לראש מועצת מג'דל שמס על שלא דיווח ליועץ המשפטי על הקרבה בינו ובין עובדת המועצה האמורה ולא פנה לוועדת השירותים כמתחייב, כדי למנוע או לנטרל ניגוד עניינים. זאת ועוד, הטבות השכר שנתן לאחותו מעלות חשש כי ניתנו תוך ניגוד עניינים אישי. על המועצה לבחון אם אין מדובר בהטבות חריגות ביחס לתפקידים שהאחות מילאה בפועל, ואם כן, לבחון גם את זכותה לקבל בחזרה את הסכומים ששולמו ביתר.

המועצה המקומית בוקעאתה

עוזרת הגזבר ומנהלת לשכת ראש המועצה

1. עוזרת הגזבר במועצה היא אחותו של המזכיר ומ"מ גזבר המועצה וגם גיסתו של ראש מועצת בוקעאתה הקודם, שכיהן בתפקיד מ-2008 ועד סוף שנת 2017 (להלן - עוזרת הגזבר). היא החלה לעבוד במועצה כעוזרת גזבר באפריל 1997. נמצא כי במהלך כהונתו כראש המועצה מינה אותה גיסה לתפקידים נוספים. באפריל 2009 הורה להעניק לה שכר בגין תוספת תפקיד. בינואר 2015 מינה אותה לחברה בוועדת מל"ח במועצה, בתפקיד ממונה טלפנית. בינואר 2016 נתן לה הרשאת כניסה למערכת השכר של המועצה. על פי מסמכי המועצה מילאה עוזרת הגזבר במקביל גם את תפקיד מנהלת לשכת ראש המועצה; בתיקה האישי לא נמצא כתב מינוי לתפקיד זה, אך על מכתב מפברואר 2012 חתמה כעוזרת גזבר ומנהלת לשכת ראש הרשות. נמצא כי למרות קרבת המשפחה בין עוזרת הגזבר לבין ראש המועצה הקודם, המועצה לא פנתה לוועדת השירותים להסדרת החשש לניגוד עניינים.

אף שעוזרת הגזבר
היא גיסתו של ראש
מועצת בוקעאתה
הקודם ואחותו של
ממלא מקום הגזבר
הקודם, המועצה לא
פעלה להסדרת ניגוד
העניינים ביניהם

אחיה של עוזרת הגזבר - המזכיר ומ"מ הגזבר - החל לעבוד במועצה כשנה לפניו, ב-1996. עם מינוי האח למזכיר המועצה ביולי 2012 פנה היועץ המשפטי דאז של המועצה (להלן - היועץ המשפטי דאז) למשרד הפנים וציין כי בדק את הקרבה המשפחתית עם אחותו העובדת "במחלקת החשבונאות במועצה" ולא מצא שיש כפיפות בין שני התפקידים, וכי אין חשש לניגוד עניינים. לא נמצא כי החשש לניגוד עניינים נבדק מחדש חודשיים לאחר מכן, בספטמבר 2012, עם מינוי האח לתפקיד מ"מ הגזבר, נוסף על תפקידו כמזכיר. לא נמצא כי העניין הובא לידיעת משרד הפנים, והמועצה גם לא פנתה בעניין לוועדת השירות.

2. רק בעקבות תלונה שהוגשה למשרד הפנים פנתה המועצה באוקטובר 2014 לוועדת השירות, בבקשה לדון ולקבל החלטה בנוגע להעסקת עוזרת הגזבר. לבקשה צירפה הצעה להסדר ניגוד העניינים, מטעם היועץ המשפטי דאז. נמצא כי בטופס הבקשה צוינה קרבת המשפחה בין עוזרת הגזבר לבין ראש המועצה ולבין המזכיר ומ"מ הגזבר, אך לא צוינה העסקתה כמנהלת לשכת ראש המועצה נוסף על תפקידה כעוזרת גזבר, כך שעניין זה לא הובא לפני הוועדה לדיון והכרעה, לא בהקשר של יחסי העבודה בינה לבין אחיה ולא בהקשר של יחסי העבודה בינה לבין גיסה.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לראש מועצת בוקעאתה הקודם ולמזכיר ומ"מ הגזבר על שלא ציינו בפנייה לוועדת השירות את תפקידה הנוסף של עוזרת הגזבר כמנהלת לשכת ראש המועצה, אשר דרש הסדרה נוכח קרבתה המשפחתית לשניהם.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה למועצה על השיהוי הרב בפנייתו לוועדת השירות להסדרת העסקתה של עוזרת הגזבר. היה על המועצה לפנות לוועדה בסמוך לתחילת כהונת גיסה כראש המועצה ב-2008, ועם מינוי אחיה ב-2012 למזכיר המועצה ומ"מ הגזבר, לנוכח יחסי הכפיפות ביניהם. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התעלמות המועצה מהוראות הדין בעניין זה.

בהחלטתה מינואר 2015 (להלן - החלטת ועדת השירות או ההחלטה) בעניין ניגוד העניינים האמור הביעה ועדת השירות את מורת רוחה מהתנהלות המועצה, שהביאה את העניין לאישורה לראשונה 17 שנים אחרי תחילת ההעסקה, והדגישה כי לו הובא לאישורה במועד לא הייתה מאשרת את המינוי, "בשל הכפיפות הישירה והעקיפה בין תפקידה של העובדת לבין תפקידו של אחיה כמזכיר וגזבר". למרות זאת, "ולאור העובדה כי העובדת מועסקת במועצה זמן כה רב, ומתוך ניסיון לאזן בין הערכים המתנגשים", החליטה הוועדה לאשר את המשך העסקתה ברשות, ובלבד שתועבר לתפקיד אחר, שבו לא תתקיים כפיפות ישירה בינה לבין אחיה, ובתנאי שהקרובים יחתמו על הסדר למניעת ניגוד עניינים שיערוך היועץ המשפטי של הרשות. במסגרת ההסדר יתחייבו ראש המועצה והמזכיר ומ"מ הגזבר שלא יעסקו או יטפלו בכל הקשור בעבודתה ובתנאי העסקתה של עוזרת

הגזבר, וכל נושא הקשור אליה יהיה בתחום טיפולו ובסמכותו של היועץ המשפטי.

3. כמה חודשים לאחר מכן, במאי 2015, פנה היועץ המשפטי דאז לראש המועצה הקודם ולחברי המועצה וכן לממונה על מחוז צפון במשרד הפנים, והדגיש בפניהם כי ההסדר לא קיים, וכי מצב ניגוד העניינים ממשיך להתקיים נוכח חוסר שיתוף הפעולה מצד הגורמים המעורבים, ועל כן ביקש לפטור אותו מהפיקוח על קיום ההסדר.

עוד ציינה ועדת השירות בהחלטתה כי אם לא יימצא לעזרת הגזבר תפקיד חלופי תוך חצי שנה ממועד קבלת החלטתה, יש להביא את הבקשה בשנית בפני הוועדה להכרעה. במועצה לא נמצאה פנייה נוספת לוועדת השירות תוך חצי שנה ממועד קבלת החלטתה, אף שעזרת הגזבר לא הועברה לתפקיד אחר. בסוף שנת 2017 סיים ראש המועצה הקודם את כהונתו, במסגרת ההיערכות לבחירות הקרבות למועצה. במאי 2018 פוטר המזכיר ומ"מ הגזבר מעבודתו במועצה, ובין הטענות נגדו הועלה ניגוד העניינים בהעסקת אחותו עזרת הגזבר בכפיפות אליו. בנובמבר 2018 הועברה עזרת הגזבר לעבוד כמנהלת חשבונות בבית הספר המקיף במועצה.

עזרת הגזבר מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2019 כי שימשה בתפקיד עזרת גזבר משנת 1997, בטרם התמנה אחיה לממלא מקום הגזבר, והחשש לניגוד עניינים אינו בשליטתה. עוד ציינה כי לאחר שאושר הסדר ניגוד העניינים שלפיו הייתה כפופה ליועץ המשפטי דאז, החשש לניגוד עניינים הוסר. עם פטורי היועץ המשפטי דאז וככל הידוע לה, פנה אחיה למשרד הפנים לפרסם מכרז לתפקיד גזבר, כדי לבטל כפיפות זו, אך בקשתו לא נענתה.

המזכיר ומ"מ הגזבר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2019 כי אם פניותיו להתפטר מתפקיד ממלא מקום הגזבר היו נענות, היה בכך לבטל את ניגוד העניינים.

משרד מבקר המדינה מעיר לראש המועצה הקודם ולמועצה כי הוא רואה בחומרה את התעלמותם מהחלטת ועדת השירות. היה על המועצה להעביר את עזרת הגזבר לתפקיד אחר שבו לא תתקיים כפיפות בינה לבין אחיה. כן היה עליה להכין הסדר ניגוד עניינים ולהחתים עליו את עזרת הגזבר, את אחיה המזכיר ומ"מ הגזבר ואת גיסה ראש המועצה הקודם.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים על שלא עקב אחר ביצוע החלטת ועדת השירות, ובפרט לאחר שהיועץ המשפטי דאז של המועצה הודיע לממונה על מחוז צפון במשרד על חוסר שיתוף הפעולה בקיום ההסדר וביקש לפטור אותו מפיקוח על ההסדר.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי במסגרת הפקת לקחים בעניין ועדות השירות, הוחלט על ביצוע מעקב ובקרה אחר החלטות הוועדות ויישומן ברשויות המקומיות.

מינוי נציג המועצה בוועדה לתכנון ולבנייה

בפברואר 2018 מינה ראש המועצה הממונה את מנהל מחלקת הגבייה לתפקיד מ"מ הגזבר, ובמאי 2018 מינתה המועצה את אחיו של מ"מ הגזבר לנציג המועצה מקרב הציבור (להלן - נציג המועצה) בוועדה המקומית לתכנון ולבנייה מעלה חרמון (להלן - הוועדה המקומית). הבדיקה העלתה כי מיד לאחר מינוי נציג המועצה פנה יו"ר הוועדה המקומית ליועץ המשפטי של משרד הפנים בבקשה להקפיא מינוי זה עד בירור מידע שלפיו הוא הורשע בגין בנייה ללא היתר, שימוש במקרקעין ללא היתר, הפרת צו שיפוטי והפרת צו מינהלי. עוד הלין יו"ר הוועדה המקומית במכתבו כי בניגוד למקרים דומים בעבר של מינוי נציגים מקרב הציבור לוועדה, משרד הפנים לא פנה לוועדה בבקשה לקבל מידע רלוונטי על המועמד בטרם מינוי, לגבי ההליכים הפליליים והמינהליים שנקטה הוועדה כנגדו. עוד ציין יו"ר הוועדה המקומית כי מידע כאמור היה צריך לעמוד לפני מליאת הרשות ולפני משרד הפנים במסגרת שאלון למועמד לתפקיד.

בתשובת ראש המועצה הממונה ואח' למשרד מבקר המדינה נמסר כי בעת קבלת ההחלטה על מינוי נציג המועצה, למליאת המועצה לא היה כל מידע בדבר הרשעתו בעבירות בנייה. מיד עם קבלת המידע המינוי בוטל ומונה נציג אחר במקומו.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית בוקעאתה כי מינוי של נציג המועצה בוועדה המקומית, בסמוך לאחר מינוי אחיו למ"מ הגזבר ובלי לבדוק את כשירותו, לרבות היעדר הרשעה בביצוע עבירות בנייה - כל אלה מעלים חשש כי שיקולים זרים הנחו את המועצה ואת העומד בראשה בעניין זה.

בינואר 2018 ביצע ראש המועצה הממונה שינויים באיש המשרות הבכירות במועצה. במסגרת זו מונו לתפקידים בכירים שני יועצים שיש לו היכרות מוקדמת עימם על רקע עבודה משותפת במועצה מקומית אחרת ובמועצה דתית: רואה חשבון ששימש תחילה יועץ פיננסי למועצה ובהמשך מונה למנכ"ל; ועורך דין שנבחר תחילה לשמש מייצג המועצה בעתירה מינהלית שהוגשה נגדה בנוגע למכרז למינוי יועץ משפטי, ובהמשך נבחר לשמש היועץ המשפטי הקבוע שלה (להלן - עו"ד א'³²).

32 בשנים 2003 - 2008 שימש ראש המועצה הממונה ראש מועצה מקומית אחרת, ועו"ד א' שימש היועץ המשפטי שלה. בשנים 2010 - 2013 כיהן ראש המועצה הממונה כממונה על מועצה דתית, והיועץ הפיננסי שימש בשנים 2011 - 2015 כחשב המלווה שלה ועו"ד א' שימש כיועץ המשפטי שלה.

נמצא כי המועצה לא בחנה במסגרת הליכי מינוי מועמדים אלה את סוגיית ניגוד העניינים. להלן פירוט:

מינוי מנכ"ל המועצה

צו המועצות המקומיות מפרט את דרכי מינויו של מנכ"ל רשות מקומית, ולפיו ראש המועצה רשאי למנות למנכ"ל רק את מי שוועדת המכרזים לאישור מינוי מנכ"ל אישרה את כשירותו והתאמתו לתפקיד. חברי ועדת המכרזים כוללים את ראש המועצה (או נציגו מקרב סגניו), המשמש יו"ר הוועדה, שני חברי מועצה שהיא תבחר, היועץ המשפטי של המועצה ונציג השר המשמש מנכ"ל ברשות אחרת. בהתאם לצו שירות העובדים, לא נדרש פרסום מכרז למינוי מנכ"ל.

כדי "ליצור אחידות ושקיפות בדרכי הבחירה של ועדות הבחנים", הוציא משרד הפנים הנחיות לנציגי המשרד בוועדות הבחינה ברשויות המקומיות³³. על פי ההנחיות, על ראש הרשות המקומית, או מי שהוסמך מטעמו לנהל את ההליך המכרזי, לוודא בין היתר שאין היכרות מוקדמת או ניגודי עניינים או קרבת משפחה בין מי מהמועמדים לחברי ועדת הבחינה. הבחינה תתקיים בתיאום עם היועץ המשפטי של הרשות. בהנחיות נכתב: **"יש לדרוש הצהרה ברורה ביחס לעניין זה הן מהמועמדים והן מחברי ועדת הבחינה בכתב. במידה ומדובר על מועמד שנבחר ולו היכרות מוקדמת או קרבת משפחה או ניגודי עניינים - היועצות עם יועמ"ש הרשות המקומית בעניין ופעולה בהתאם להנחיותיו שיינתנו בכתב"** (ההדגשה במקור). עוד קובעות ההנחיות כי על נציג משרד הפנים למסור אותן לראש הרשות או למי שהוסמך מטעמו לנהל את ההליך המכרזי, ולקבל את אישורו בכתב לכך שהוא מודע להן. בהתאם לכך נמסרו ההנחיות לראש המועצה הממונה על ידי משרד הפנים קודם לכינוס ועדת המכרזים לאישור מינוי מנכ"ל. אומנם בחירת מנכ"ל אינה מוגדרת הליך מכרזי, אולם לעניין החובה לנהוג ללא משוא פנים אין הבדל בין ועדת בחינה שמתפקדה לבחור מועמד לתפקיד לבין ועדת בחינה שמתפקדה לאשר את כשירותו והתאמתו של המועמד לתפקיד.

על פי חוזר מנכ"ל מיוחד 5/2018³⁴, ככלל בתקופת בחירות יש להימנע מאיש משרות בכירות על דרך מינוי של קבע, לרבות משרת מנכ"ל. אם אין מנוס ממינוי כאמור, יש להקפיד באופן מיוחד על אמות המידה ולהפעיל שיקול דעת במינוי, ואין למנות בתקופת בחירות מועמדים בעלי זיקה אישית, פוליטית או עסקית לנבחרי הרשות. החוזר קובע גם כי בששת החודשים שקודמים לבחירות יובא כל הליך מינוי לאישור היועץ המשפטי לרשות המקומית, כדי שיבחן אותו בהתאם לעקרונות הקבועים בהנחיה, ובמידת הצורך ייועץ בלשכה המשפטית

33 ההנחיות צורפו למכתבו של סמנכ"ל בכיר למינהל והון אנושי במשרד הפנים מיום 7.6.18 לראש המועצה הממונה, בדבר מינוי נציגת ועדת מינהל השירות בוועדת הכשירות למינוי מנכ"ל במועצה (ההנחיות שצורפו לא נשאו תאריך).

34 חוזר מנכ"ל מיוחד 5/2018 מיום 17.4.18 בדבר מינויים בתקופת בחירות מחיל את הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1501 בדבר מינויים בתקופת בחירות גם על רשויות מקומיות.

ראש המועצה הממונה בבוקעאתה מינה את מכרז ליועץ פיננסי ובהמשך למנכ"ל, בלי לקבל חוות דעת משפטית בעניין החשש לניגוד עניינים

במשרד הפנים. בחוזר מנכ"ל 1/2018³⁵ נקבע כי ככלל לא ניתן לאייש כל משרה מוניציפלית חדשה או משרה קיימת בכירה במינוי קבע, אלא באישור הממונה על המחוז לאחר שמצא צורך מיוחד (ההדגשה במקור) באישור המשרה החדשה בתקופה זו. בקשה לאישור משרה כאמור תוגש עם הסבר מפורט ומנומק בדבר ההכרח בה והסיבה שבגינה לא ניתן לדחות את האישור עד לאחר הבחירות. עוד נקבע בחוזר מנכ"ל 1/2018 כי לא ניתן בשום מקרה לאייש משרה מוניציפלית חדשה באמצעות ממלא מקום.

בינואר 2018, עם תחילת כהונתו של ראש המועצה הממונה, התקשרה המועצה עם רואה חשבון למתן שירותי ייעוץ פיננסי, לרבות ייעוץ בהכנת דוחות תקציב ודוחות כספיים (להלן - היועץ הפיננסי).

במאי 2018, בעקבות פטורי המזכיר ומ"מ הגזבר, החלו המועצה והעומד בראשה לפעול למינוי מנכ"ל למועצה³⁶. המועצה פנתה למשרד הפנים לקבלת אישור נחיצות משרה לשנת בחירות, אולם לא צירפה מכתב הסבר מפורט והסתפקה בציון העובדה ש"לרשות אין מנכ"ל מכהן". למכתב אף לא צורף דף הסבר על המבנה הארגוני של הרשות, והוא לא התייחס למצב הקיים ולא המחיש צורך ברור באישור משרה חדשה זו בתקופת בחירות, כנדרש בחוזר מנכ"ל 1/2018. למרות זאת הממונה על המחוז אישר ביוני 2018 את נחיצות משרת המנכ"ל בנימוק שמדובר במשרה סטטוטורית המחויבת על פי חוק. הממונה הדגיש: "על הרשות לוודא כי המועמד לתפקיד עומד בדרישות הסף כאמור בחוזר מנכ"ל 4/2011". לא הייתה בהחלטת הממונה על המחוז התייחסות לחוזרי מנכ"ל בנוגע לשנת הבחירות.

בתשובת ראש המועצה הממונה ואח' הודגש כי מדובר היה במינוי זמני של מנכ"ל לכמה חודשים, ולכן הדבר תואם את הנחיית היועץ המשפטי לממשלה לגבי מינויים בתקופת בחירות, שעליה מבוסס חוזר מנכ"ל 5/2018.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי ההנחיות לגבי שנת בחירות נועדו, בין היתר, למנוע הטיית בחירות, וכי כאן לא עלה חשש כאמור, מכיוון שמדובר במינוי של מנכ"ל ליו"ר ועדה ממונה שמונה לתפקידו מטעם המשרד; לפיכך לא נמצא מקום שלא לאשר לרשות המקומית לאייש את משרת המנכ"ל, שהיא משרה סטטוטורית. עוד מסר המשרד כי המנכ"ל סיים את עבודתו בסוף שנת 2018, וכי הרשות תקים ועדת כשירות למינוי מנכ"ל בימים הקרובים.

35 חוזר מנכ"ל מיוחד 1/2018 מיום 10.1.18.

36 צו המועצות המקומיות קובע כי ראש המועצה רשאי למנות לרשות מנכ"ל, אם המועצה לא מינתה מזכיר.

משרד מבקר המדינה מעיר לממונה על מחוז צפון ולמשרד הפנים כי היה עליהם לעמוד על קבלת הסברים לנחיצות משרה בכירה חדשה במועצה המקומית בוקעאתה, בהתאם לדרישות חוזי מנכ"ל משרד הפנים לגבי שנת הבחירות, ולבחון בהקפדה את בקשת המועצה לאיוש המשרה באופן זמני בטרם אישורה; זאת בעיקר נוכח האיסור על איוש משרה בכירה חדשה באמצעות ממלא מקום בשנת בחירות, ומשקיימת חשיבות גם לשמירה על יציבות ולמניעת שינויים תכופים בניהול הרשות.

ביוני 2018 התקיימה ישיבה של מליאת מועצת בוקעאתה³⁷ בנוכחות ראש המועצה הממונה ושלושה מחבריה, ובה השתתפו היועץ הפיננסי, מ"מ הגזבר הנוכחי, מהנדס המועצה, מנהל מחלקת החינוך, מנהלת מחלקת הרווחה, קב"ט המועצה ועו"ד א', בטרם מינויו ליועץ המשפטי של המועצה. בישיבתה החליטה המועצה לבחור בשניים מחבריה כנציגיה לוועדת איתור מנכ"ל המועצה³⁸ (להלן - ועדת הכשירות למינוי מנכ"ל או ועדת הכשירות), ויצאה להפסקה.

במהלך ההפסקה התקיימה ישיבה של ועדת הכשירות, וזו אישרה את כשירותו של היועץ הפיננסי של המועצה לתפקיד מנכ"ל המועצה (להלן - המנכ"ל).

בתשובת ראש המועצה הממונה ואח' צוין כי המנכ"ל לא נכח בעת בחירת נציגי המועצה לוועדת הכשירות למינוי מנכ"ל. כמו כן צוין כי בחירת שני נציגים מבין שלושה חברי מליאה ממונים היא עניין טכני.

משרד מבקר המדינה מעיר לראש המועצה הממונה בוקעאתה ולמנכ"ל כי על פי הרשום בפרוטוקול ישיבת מליאת המועצה, המנכ"ל נכח בישיבה, ולא צוינה בו הערה כלשהי בעניין יציאתו מהדיון בעת בחירת נציגי המועצה לוועדת הכשירות למינוי מנכ"ל, שאמורה לבחור בו לאותו תפקיד.

בוועדת הכשירות למינוי מנכ"ל השתתפו - נוסף על שני חברי המועצה שנבחרו - ראש המועצה הממונה כיו"ר, ונציגת ועדת מינהל השירות. כמו כן, נמצא כי בטופס הנלווה לפרוטוקול ישיבת ועדת הכשירות מיוני 2018, בהמשך לשמות חברי המועצה שזה עתה נבחרו להשתתף בוועדה, נרשם גם עו"ד א' כחבר בוועדה - זאת כיועץ המשפטי של המועצה - אך לאחר מכן תיאורו כיועץ המשפטי נמחק. כך גם שמו נכתב ברשימת חברי הוועדה החתומים בסוף הטופס, ונמחק ממנה לאחר מכן. במהלך דיוני הוועדה במועמדות המנכ"ל ציין ראש המועצה הממונה בין היתר: "ביקשתי מהיועץ הפיננסי בקשה אישית להגיש בקשה להתמודד על תפקיד כמנכ"ל המועצה", וכן "מבחינת המועצה זוהי אינה הקרבה היות וזהו חסכון תקציבי, משום שממילא המועצה מעסיקה

37 פרוטוקול ישיבת מליאת המועצה מיום 11.6.18.

38 כך נקראה הוועדה על ידי המועצה, אך בהתאם לצו המועצות המקומיות מדובר בוועדת כשירות למינוי מנכ"ל ולא ועדת איתור.

אותו כיועץ פיננסי, אף שדברים אלה אינם רלוונטיים לשאלת כשירות המועמד לתפקיד.

נוכח ההיכרות המוקדמת בין ראש המועצה הממונה לבין המנכ"ל, ומפאת חשש לניגוד עניינים, היה על ראש המועצה לקבל חוות דעת משפטית בדבר כשירותו לכהן בוועדה. חוות דעת כאמור לא התבקשה ולא הונחה בפני המועצה.

משרד מבקר המדינה מעיר לראש המועצה הממונה, כי נוכח ההיכרות המוקדמת בינו לבין המנכ"ל היה עליו - בהיעדר אפשרות להיוועץ בעניין עם היועץ המשפטי של הרשות, כנדרש לפי הנחיות משרד הפנים - לדווח על כך למשרד הפנים מבעוד מועד, ולקבל חוות דעת משפטית בנוגע להשתתפותו כיו"ר ועדת הכשירות למינוי מנכ"ל. עוד היה עליו לקבל חוות דעת משפטית על התאמת הליך המינוי להנחיות לגבי מינוי בתקופת בחירות המפורטות בחוזר מנכ"ל 5/2018. זאת ועוד, הוספת שמו של עו"ד א' ותוארו על טופס ועדת הכשירות ומחיקתם מעלות ספק לגבי תקינות הרכב הוועדה, וכל אלה מעלים חשש למעורבות שיקולים לא ענייניים בהליך בחירת המנכ"ל, בין היתר על רקע ההיכרות המוקדמת בין ראש המועצה הממונה, המנכ"ל ועו"ד א'.

בתשובת ראש המועצה הממונה ואח' צוין כי ההיכרות המוקדמת בין ראש המועצה לבין המנכ"ל ועו"ד א' היא על בסיס מקצועי בלבד, ומעולם לא היו ביניהם כל קרבה וקשר משפחתי, חברי, עסקי או פוליטי. עוד נטען כי כאשר עסקינן במינוי אישי של ראש רשות לתפקיד אמון, הנחת המוצא היא כי קיימת היכרות מוקדמת בינו ובין המועמד, וכי על רקע זאת קובע החוק כי ראש המועצה יהיה חבר בוועדת הכשירות; לכן לא נדרשת חוות דעת משפטית בנוגע לחשש לניגוד עניינים בעניין.

משרד מבקר המדינה מעיר כי גם אם יש מקום להניח שהחוק קובע כי ראש המועצה ישמש יו"ר ועדת הכשירות, בהינתן שיש בינו לבין המועמד היכרות מוקדמת - הרי שקביעה זו אינה חלה לגבי ועדת הכשירות במקרה זה: ועדה אשר אינה כוללת יועץ משפטי שמונה כדין וחבר מועצה שאינו חבר בוועדת ההנהלה, שמתפקידם גם לפקח על התנהלות הוועדה.

עוד צוין בתשובת ראש המועצה הממונה ואח' כי עו"ד א' לא היה חבר בוועדת הכשירות ולא השתתף בדיון בה, וכי לא היה צורך בהשתתפותו לאור אישור הלשכה המשפטית במשרד הפנים שלפיו באין יועץ משפטי ברשות, הוועדה תהיה ללא יועץ משפטי. מכיוון שעו"ד א' לא היה חבר בוועדה, לא היה כל צורך בקבלת חוות דעת משפטית בעניין. פרוטוקול הדיון בוועדת הכשירות נרשם על ידי נציגת משרד הפנים, אשר לא הייתה מודעת לאישור האמור של הלשכה המשפטית של המשרד וסברה בתום לב כי עו"ד א' הוא היועץ המשפטי של המועצה; לאחר שהועמדה על טעותה היא מחקה את הרישום מהפרוטוקול. אף מחיקת שמו של עו"ד א' מרשימת חברי הוועדה בסוף הפרוטוקול הבהירה בזמן

אמת שאין לו כל מעמד בוועדה, וכך גם בפרוטוקול הנוסף של דיוני הוועדה, שנרשם באופן ידני, הוא לא מופיע כחבר ועדה.

בתשובת משרד הפנים ציין אגף ההון האנושי כי הרכב ועדת הכשירות כפי שהובא לידיעת האגף בפרוטוקול ישיבתה כולל את עו"ד א' כיועץ המשפטי של הרשות המקומית, וכי אין למשרד היכולת לדעת כי קיים חשש לניגוד עניינים וכי עו"ד א' אינו משמש יועצה המשפטי הקבוע של הרשות. עוד ציין כי כאשר ידוע לאגף על ניגוד עניינים או צורך בהתערבות, מונחית הרשות לוותר על השתתפות היועץ המשפטי בוועדה, ונציג האגף הוא שבוחן את כשירות המועמד במקומו.

בתשובה נוספת של משרד הפנים ממרץ 2019, בעקבות העברת תשובת ראש המועצה הממונה ואח' לעיונו, נמסר כי לדברי נציגת המשרד שנכחה בוועדת הכשירות, היא לא הכירה מבעוד מועד את החברים שנכחו בוועדה והיא שערכה את הרישום. כמו כן, למיטב זיכרונה עו"ד א' נכח בדיוני הוועדה. עוד מסר משרד הפנים: **"נציין כי לא ידוע למשרדנו מי לטענתם מחק את הרישומים מהפרוטוקול ואין למשרד הפנים שום נגיעה לכך"** (ההדגשה במקור).

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שבוצעו מחיקות בפרוטוקול ישיבת ועדת הכשירות ללא הסבר לפשר הדבר בפרוטוקול עצמו. זאת ועוד, טענתם של ראש המועצה הממונה ועו"ד א' בתשובתם, ולפיה עו"ד א' לא היה חבר בוועדת הכשירות, עומדת בסתירה לעולה מתשובת משרד הפנים בנדון. התנהלות זו מונעת ביקורת ממשית על פעולת הרשות ומנוגדת לכללי מינהל תקין ובמקרה זה מעלה חשש לפגם בהליך קבלת החלטת ועדת הכשירות.

התקשרות עם היועץ המשפטי

חוק הרשויות המקומיות (יועץ משפטי), התשל"ו-1975, קובע כי הרשות חייבת במינוי יועץ משפטי. עם זאת במועצות מקומיות ככלל אין חובה כי היועץ יהיה עובד המועצה, ובחוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2014 נקבע נוהל למינוי יועץ משפטי חיצוני קבוע לרשות מקומית. בהתאם לנוהל, ועדה מקצועית תמליץ בפני ראש הרשות על מינוי יועץ משפטי חיצוני קבוע, והיא תמנה שלושה חברים: מנכ"ל הרשות, שיכהן כיו"ר הוועדה; יועץ משפטי של רשות מקומית אחרת, שימנה שר הפנים; וגזבר הרשות. הנוהל האמור קובע: "לא ישתתף אדם בדיוני הוועדה, אם השתתפותו עלולה להביאו למצב של ניגוד עניינים. היו מנכ"ל הרשות המקומית או הגזבר נתונים בניגוד עניינים, ימלא את מקומם עובד בכיר ברשות המקומית, שימונה על-ידי ראש הרשות".

ייצוג המועצה בעתירה: במכרז לתפקיד יועץ משפטי חיצוני למועצה המקומית בוקעאטה, שפרסמה המועצה ב-2017 (להלן - המכרז המקורי), נבחר לתפקיד זה עורך דין תושב בוקעאטה (להלן - עוה"ד שנבחר). בפברואר 2018 הגיש מתמודד אחר במכרז עתירה מינהלית כנגד המועצה וכנגד עוה"ד שנבחר, בגין בחירתו לתפקיד.

ראש המועצה
הממונה בבוקעאתה
לא הצהיר על
היכרותו המוקדמת
עם היועץ המשפטי
ולא פעל למניעת
החשש לניגוד עניינים

מכיוון שעה"ד שנבחר היה מנוע מלייצג את המועצה בעתירה זו, התכנסה בפברואר 2018 במשרד הפנים בירושלים ועדה לבחירת "עו"ד שייתן שירותים משפטיים למועצה בנוגע לעתירה מנהלית שהוגשה נגד המועצה ושהיועץ המשפטי של המועצה מנוע מלטפל בה... ומנוע גם ממעורבות בבחירת עורך הדין" (להלן - הוועדה; ההדגשה אינה במקור)³⁹. הוועדה כללה ארבעה חברים: מ"מ הגזבר הנוכחי, המזכיר ומ"מ הגזבר ושני נציגי הלשכה המשפטית במשרד הפנים. ראש המועצה הממונה היה משקיף בדיון. כפי שצוין בפרוטוקול ישיבת הוועדה, בטרם כינוסה "נערכה פנייה לקבלת כמה הצעות הבאות בחשבון. הפנייה נערכה טרם כינוס הוועדה, וזאת בשל הדחיפות שבהתקשרות הנובעת מהצורך בטיפול בעתירה מנהלית שהוגשה נגד המועצה, אשר מועד הדיון בה כבר נקבע, והיועץ המשפטי של המועצה מנוע מלטפל בה. הוועדה אישרה פנייה לקבלת כמה הצעות הבאות בחשבון, וזאת בשל כך שמדובר בשירות הנדרש לתקופה מצומצמת בלבד ולטיפול בתיק בו מנוע היועץ המשפטי למועצה לטפל, ועל כן אין הצדקה להקמת רשימת מציעים לעניין זה. בשל האופי המצומצם של השירות המבוקש, הוועדה הסתפקה בפנייה שנערכה לשלושה עורכי דין בעלי ניסיון בתחום השלטון המקומי". בדיון עצמו "הוועדה בחנה את ההצעות שהוגשו ואת הניסיון, הוותק, הזמינות והמחיר של שלושת המציעים. שלושת המציעים עמדו בתנאי הסף שנקבעו. הוועדה החליטה לבחור בהצעתו של עו"ד א', שהצעתו הייתה הזולה ביותר, ובכפוף לבחינת חשש לניגוד עניינים".

מעיון בפרוטוקול ישיבת הוועדה עולה כי ראש המועצה הממונה לא הצהיר על היכרותו המוקדמת עם עו"ד א', מעבודתם המשותפת הקודמת. במועצה לא נמצאו מסמכים המעידים על בדיקת חשש לניגוד עניינים בהתאם לקביעת הוועדה.

בתשובת ראש המועצה הממונה ואח' הודגש גם בהקשר זה כי ההיכרות המוקדמת בין ראש המועצה הממונה לבין המנכ"ל ועו"ד א' היא על רקע מקצועי בלבד, והיא דווחה לחברי הוועדה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי היה על ראש המועצה הממונה בבוקעאתה לדווח לחברי הוועדה ולנציגי משרד הפנים על היכרותו המוקדמת עם עו"ד א' ולודא שהדברים יצוינו במפורש בפרוטוקול ישיבת הוועדה כדי למנוע מראית עין של משוא פנים בבחירתה.

עלה כי אף שהוועדה בחרה בעו"ד א' לייצג המועצה בעתירה המינהלית בלבד, בהסכם למתן שירותים משפטיים שהמועצה חתמה עימו ב-19.2.18 צוין כי הוא "ייצג את המועצה ו/או אורגנים שונים במועצה בהליכים משפטיים אשר המועצה מעורבת בהם או נדרשת להם". נוסף על כך, לפחות בישיבת מועצה אחת, שהתקיימה ביוני 2018, השתתף עו"ד א' כיועץ משפטי, והוא עצמו ציין זאת

39 כפי שצוין בפרוטוקול הדיון בוועדה ובהחלטתה, אשר העבירה הלשכה המשפטית במשרד הפנים לראש המועצה הממונה בדואר אלקטרוני מיום 18.2.18 שכתרתו: "פרוטוקול והחלטה - טיפול בעתירה מנהלית - בוקעתא".

המועצה הממונה בבוקעאתה מינתה את עו"ד א' ליועץ משפטי, אף שנבחר לייצגה בעתירה מסוימת, הצעתו הייתה יקרה ומשרדו רחוק

בפרוטוקול הישיבה, שנרשם על ידיו. באותה ישיבה הוא גם מסר לחברי המליאה עדכון על התיקים המשפטיים שנפתחו באותו חודש נגד המועצה. על סמך ההסכם הגיש עו"ד א' למועצה ביולי 2018 חשבון שכר טרחה בסך 45,344 ש"ח, ובאוקטובר אותה שנה הגיש לה חשבון שכר טרחה נוסף בסך 263,596 ש"ח, הכולל בין היתר טיפול בשישה תיקים, "לפי ההסכם מיום 19.2.18".

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית בבוקעאתה על שהתקשרה עם עו"ד א' בהסכם המעניק לו סמכויות נרחבות לייצגה בתיקים והליכים שונים ולטפל בהם, אף שהוועדה של משרד הפנים בחרה בו רק לייצוג המועצה בעתירה מינהלית מסוימת. אם היה למועצה צורך בייצוג בהליכים משפטיים נוספים, היה עליה לשוב ולפנות למשרד הפנים ולהסדיר גם מינוי זה.

בתשובת ראש המועצה הממונה ואח' נמסר כי בפני הוועדה הונחו שלוש הצעות מחיר שלא התייחסו לעתירה מינהלית מסוימת, אלא היו הצעות מחיר כלליות לייצוג בהליכים משפטיים שונים בערכאות שונות, ועל כן הוועדה בחרה עורך דין שייצג את המועצה בכל ההליכים המשפטיים נגדה. לתשובתו צירף עותק של הצעות המחיר.

מעיון בהצעות המחיר האמורות, שהונחו בפני הוועדה, עולה כי השירות הנדרש בהן הוא "לייצוג המועצה בהליכים משפטיים אשר המועצה מעורבת בהם".

משרד מבקר המדינה מעיר לראש המועצה הממונה כי הפנייה לקבלת הצעות מחיר ולהרחבת השירות הנדרש נעשתה שלא כדין. מטרת הקמת הוועדה הייתה בחירת עורך דין שייצג את המועצה בעתירה מינהלית ספציפית ולתקופה מצומצמת בלבד, מאחר שהיועץ המשפטי של המועצה היה מנוע מלטפל בה; אין בהצעות המחיר שהוגשו כדי לאשש את טיעון המועצה כי הוועדה אישרה שההתקשרות היא לייצוג המועצה בכל ההליכים.

יתרה מכך, תשובתו של ראש המועצה הממונה סותרת את פרוטוקול הדיון בוועדה ואת החלטת הוועדה שהעבירה אליו הלשכה המשפטית של משרד הפנים.

מינויו כיועץ משפטי קבוע: במאי 2018 הודיעה המועצה לבית המשפט על ביטול המכרז המקורי לבחירת יועץ משפטי וכי "תפעל בהליך מהיר לפרסום מכרז חדש". בעקבות זאת ניתן ביולי 2018 פסק דין המורה על מחיקת העתירה. מיד לאחר מכן פרסמה המועצה מכרז חדש לתפקיד יועץ משפטי חיצוני (להלן - המכרז החדש), ובסוף אותו החודש התכנסה ועדת איתור מקצועית לתפקיד⁴⁰. בישיבת הוועדה השתתפו מנכ"ל המועצה שרק נבחר לתפקיד, מ"מ הגזבר

40 בהתאם לנוהל מינוי יועץ משפטי חיצוני קבוע לרשות מקומית, אשר פורסם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2014 מיום 25.2.14.

הנוכחי ונציג שר הפנים. בפתח דיוניה ציין המנכ"ל: "גילוי נאות, עו"ד א' נבחר לייצג את המועצה בהליך אחר".

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לראש המועצה הממונה בוקעא, למנכ"ל המועצה ולעו"ד א', אשר נבחר ליועץ המשפטי שלה, על שלא פנו ללשכה המשפטית של משרד הפנים לקבלת הנחיות למניעת חשש לניגוד עניינים בהליך המכרזי למינוי היועץ המשפטי, על רקע היכרותם המוקדמת ועבודתם המשותפת בעבר.

שכר הטרחה ששולם ליועץ המשפטי: נמצא כי הצעת שכר הטרחה שהגיש עו"ד א', שנבחר לתפקיד היועץ המשפטי במסגרת המכרז החדש, כללה תשלום חודשי קבוע בסך 11,000 ש"ח בתוספת מע"מ ו-550 ש"ח בתוספת מע"מ לשעה עבור שירותים משפטיים מיוחדים - כל אחד מהסכומים הוא 110% מאומדן שכר הטרחה של המועצה⁴¹; הצעתו של עו"ד א' עבור ייצוג הייתה 100% מאומדן המועצה. עוד נמצא כי במסגרת המכרז החדש הוגשו שתי הצעות נוספות: הצעת שכר טרחה אחת עמדה על 85% מהאומדן, והצעת שכר טרחה אחרת עמדה על 100% ממנו, אך חסרה את רכיב שכר הטרחה השעתי. יצוין בהקשר זה כי במכרז המקורי עמדה הצעת שכר הטרחה של עו"ד הנבחר על תשלום חודשי קבוע של 8,000 ש"ח בתוספת מע"מ ו-400 ש"ח לשעה עבור ייצוג בנושאים מיוחדים, כלומר שיקפה הנחה של 20% מאומדן המועצה.

בחוזר המנכ"ל 2/2014 פורטו שיקולי הוועדה והפרמטרים לבחירת יועץ משפטי: כישורי המועמדים וניסיונם המשפטי; יכולתם למלא את התפקיד; הצדקה למינוי מחודש אם מדובר במועמד שכיהן בעבר כיועץ משפטי חיצוני קבוע של הרשות; עיסוקיהם הנוספים בהווה או בעבר העלולים להעמידם במצב של ניגוד עניינים מול הרשות; והבטחת משקל מרבי לשיקולי האיכות.

במסגרת ראיון המועמדים שאלה ועדת האיתור את עו"ד א' אם המרחק מהמועצה ברמת הגולן יהיה מכשול, והוא השיב: "90% מהעבודה במיילים, אני מוכן להשתתף בוועדות מועצה, ועדות מכרזים, לפגישות כאשר אני קובע אני מקיים".

הוועדה המליצה בפני ראש המועצה הממונה על עו"ד א' לתפקיד, אף שהצעתו הייתה היקרה ביותר ומשרדו רחוק משמעותית מהמועצה ביחס לשני המועמדים האחרים. לפי פרוטוקול ישיבת ועדת האיתור, אמות המידה שהובילו לבחירה בו כוללות אמת מידה של מחיר, שמשקלה 20% בלבד, ושתי אמות מידה של איכות, שמשקלה של כל אחת מהן הוא 40%. אמות המידה של האיכות לא

41 חוזר מנכ"ל 2/2014 מורה כי על הרשות לקבוע מראש, לפני פנייה למועמדים ופרסום המכרז, את שכר הטרחה החדשי הקבוע שישולם ליועץ המשפטי שלה בגין שירותיו, והוא מהווה את אומדן המועצה בעניין זה. במכרז החדש למינוי יועץ משפטי למועצה היה אומדן שכר הטרחה החדשי הקבוע של המועצה 10,000 ש"ח בתוספת מע"מ, ושכר הטרחה עבור מתן שירותים משפטיים מיוחדים היה 110% מהתעריף המינימלי שנקבע בכללי לשכת עורכי הדין (התעריף המינימלי המומלץ), התש"ס-2000, או 500 ש"ח בתוספת מע"מ.

המועצה הממונה
בבוקעאתה שילמה
ליועץ המשפטי
מפברואר עד
אוקטובר 2018 שכר
טרחת בסך 308,940
ש"ח

כללו פירוט רכיביה של כל אמה, ועל כן לא ניתן ללמוד בעבור מה ניתן הניקוד של חברי הוועדה.

בתשובת ראש המועצה הממונה ואח' צוין כי הוועדה פעלה לפי חזר מנכ"ל 2/2014 בכך שנתנה משקל מרבי לקריטריון האיכות, והיועץ המשפטי שנבחר היה מועמד בולט ומרשים במיוחד. עוד צוין כי המרחק הגיאוגרפי אינו משמעותי ואינו מוזכר בחזר המנכ"ל.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית בבוקעאתה על שבפרוטוקול ישיבת ועדת האיתור לבחירת היועץ המשפטי לא פורטו אמות מידה ברורות ורלוונטיות לניקוד, פרט לרכיב של מחיר.

עד מועד סיום הביקורת שילמה המועצה לעו"ד א' סך הכול 308,940 ש"ח עבור טיפולו בתיקים משפטיים שבהם מעורבת המועצה⁴².

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית בבוקעאתה כי ראוי היה לבחון אם יש הצדקה לפער הגדול בין עלות העסקתו של עו"ד א' לבין זו של עורך הדין שנבחר במכרז המקורי לתפקיד, העלול להביא לנטל כספי על המועצה וזאת בנוסף לעובדה שמשרדו של עו"ד א' נמצא הרחק ממשרדי המועצה.

אשר למינוי היועץ המשפטי בשנת בחירות, משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי היה עליה לפעול בהתאם לקבוע בחזר מנכ"ל מיוחד 5/2018 ולפנות למשרד הפנים לקבלת אישור הממונה והלשכה המשפטית. נוכח התנהלות המועצה בהליך בחירת היועץ המשפטי, עולה חשש כי ההליך היה נגוע בשיקולים לא ענייניים מצידה.



משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית בבוקעאתה כי התנהלות ראש המועצה הממונה בכל הקשור למינוי מועמדים שיש לו עימם היכרות מוקדמת מעלה תהיות רבות וחשש כי הייתה נגועה בשיקולים לא ענייניים. הדברים חמורים שבעתיים נוכח העובדה שראש המועצה הממונה מונה לכהונה מוגבלת של כעשרה חודשים בלבד, וספק אם הספיק להכיר את הארגון ואת עובדיו. יש בהתנהלותו כדי לערער את מערכת יחסי העבודה במועצה ואף לפגוע באמון הציבור כלפי המועצה ונבחריה.

סדרי עבודה וארגון ענייני עובדים

ניהול תיקים אישיים של העובדים

הדינים החלים על הרשויות המקומיות בנושא כוח אדם⁴³ אינם עוסקים בניהול תיקים אישיים של עובדים ואחסונם. בשירות המדינה נקבעו בחלק 9 לתקשי"ר⁴⁴ הוראות המפרטות את עצם חובת הניהול של תיקים אישיים לעובדים ואת המסמכים שיש לשמור בתיקים אלה, ובהם המסמכים האישיים של כל עובד, המסמכים הנוגעים למעמדו האישי ולתנאי שירותו וכל התכתבות הקשורה בהם, וכן גיליונות הערכה ומשוב שנתי. עוד קובע התקשי"ר את משך התקופה שיש לשמור תיקים אישיים, את בעלי התפקיד הרשאים לעיין בהם, את האחראים לעדכנם ואת הכללים לשמירת הרשומות. אומנם התקשי"ר אינו חל על הרשויות המקומיות, אך בהיעדר הוראות מפורטות בעניין זה, הדעת נותנת כי אותן נורמות יפות גם לרשויות המקומיות.

המסמכים שבתיקים האישיים של העובדים הם כלי עבודה מרכזי המשמש את מחלקת משאבי האנוש ברשות המקומית בקליטתם, בקידומם ובקביעת תנאי העסקתם של העובדים וכן בעת פרישתם. במרוצת שנות עבודתם של העובדים ברשות נצברים בתיקהם מסמכים אישיים רבים.

בביקורת הועלה כי תיקיהם האישיים של עובדי המועצות המקומיות שנבדקו אינם מנוהלים כנדרש, וחסרים בהם מסמכים מהותיים שונים. בחלק גדול מהתיקים שנבדקו במועצות מג'דל שמס, בוקעאתה ועין קיניא לא נמצאו שאלון קבלת עובד, אישור כשירות רפואית לתפקיד והתחייבות על שמירת סודיות, וגם לא נמצאו הצהרות מתאימות בתיקי עובדים בעלי קרבת משפחה לעובדים אחרים באותה המועצה ובתיקי עובדים בעלי עבודה נוספת. גם במועצה המקומית מסעדה לא נמצאו הצהרות מתאימות בתיקי עובדים שנבדקו בעלי קרבת משפחה לעובדים אחרים. בחלק מהתיקים שנבדקו במועצה המקומית מג'דל שמס לא נמצאו מסמכים בדבר תנאי העסקה וקידום בתפקיד או בדרגה, ולא דוחות נוכחות. באף אחד מהתיקים שנבדקו בארבע המועצות המקומיות לא מולאו טופסי הערכת עובד.

43 כמפורט במבוא, ולרבות חוקת העבודה, צו שירות העובדים, נוהל קבלת עובדים ואוגדן תנאי שירות.

44 התקשי"ר - תקנון שירות המדינה. זהו קובץ הוראות וכללים המסדיר את ניהולו של שירות המדינה בישראל בתחום משאבי האנוש והמפרט את זכויותיהם וחובותיהם של עובדי המדינה בתחום זה. הוראות לגבי שמירת התיק האישי קבועות בפרק 62.13 לתקשי"ר.



תיקיהם האישיים של
עובדי המועצות
המקומיות שנבדקו
אינם מנוהלים כנדרש,
וחסרים בהם מסמכים
מהותיים שונים

משרד מבקר המדינה מעיר למועצות המקומיות כי עליהן להקפיד שבתיקיהם האישיים של העובדים יהיו נתונים מלאים ומהימנים לצורך ניהול ענייניהם. כן עליהן לעמוד על כך שהעובדים ימציאו להן את כל המסמכים הדרושים, כגון שאלון קבלת עובד, אישור כשירות רפואית לתפקיד, התחייבות על שמירת סודיות, הצהרה בנוגע לקרובי משפחה שעובדים במועצה והצהרה ופרטים על עבודה פרטית. על המועצות למלא הערכות עובדים כנדרש, מאחר שהן כלי חשוב בידי מקבלי ההחלטות במועצה לניהול תקין ולשיפור תפקוד כוח האדם במועצה ואיכותו. עליהן לפעול לארגן את תיקי העובדים ולהשלים את המסמכים החסרים.

המועצה המקומית מגדל שמש ציינה בתשובתה כי לאחר הביקורת החלה לפעול להסדרת התיקים האישיים ולהשלמת המסמכים החסרים, וכי תקפיד לעדכן אותם. עוד ציינה כי היועץ המשפטי של המועצה יבחן ויסדיר את החשש לניגוד עניינים במקרים של קרבה משפחתית בין עובדים.

המועצה המקומית מסעדה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפרוואר 2019 כי כשל זה נבע ממחסור בכוח אדם, וכי המועצה תפעל לארגון תיקי העובדים ולהשלמת המסמכים החסרים.

המועצה המקומית עין קינא מסרה בתשובתה כי תפעל בהקדם להסדרת מצב התיקים כנדרש.

דיווח על נוכחות עובדים

בחוקת העבודה נקבע כי על העובד למלא את תפקידו לפי הוראות הממונים עליו בנאמנות ובמלוא כושר עבודתו. על העובד להגיע לעבודה בשעה הקבועה, לא להפסיקה לפני השעה המיועדת לכך ולא להיעדר מן העבודה בלי הודעה לממונה עליו ובלי הסכמתו. נקבע כי על המעסיק להנהיג שעון נוכחות או הסדרי חתימה ובדיקת נוכחות שיחייבו את כלל העובדים באותו מקום עבודה.

באוגדן תנאי השירות נקבע כי עובד רשות מקומית יחתים אישית את כרטיס הנוכחות שלו בשעון רישום הנוכחות בתחילת העבודה ובסיומה. בחוזר הממונה על השכר במשרד האוצר מ-2004⁴⁵ הובהר לרשויות המקומיות: "הנהגת שעון נוכחות במקום עבודה קשורה קשר ישיר לשכר בגין עבודה, הואיל ועל פי דווחי נוכחות בזמן עבודה משולם שכרו של העובד... יש להקפיד על הנהגת שעון נוכחות בגופים המתקצבים והנתמכים בשירות הציבורי".

חוזר מנכ"ל משרד הפנים מאפריל 2008⁴⁶ הנחה כי עובדי רשות מקומית, לרבות אלו המועסקים בחוזה משכורת כוללת או בשכר בכירים, חייבים להחתים כרטיס נוכחות פעמיים ביום: בתחילת יום העבודה וביציאה ממנו. עוד נקבע בחוזר: "על הרשות לנקוט סנקציות כנגד עובדים הנעדרים מהעבודה בלא

45 חוזר מיום 13.10.04.

46 חוזר 3/2008.



במשך שנים חלק
מעובדי המועצות
המקומיות מג'דל
שמש ועין קיניא לא
דיווחו על נוכחותם
בעבודה כנדרש - לא
החתימו כרטיס או
החתימו באופן ידני -
ושכרם שולם במלואו

אישור ו/או שאינם ממלאים אחר ההנחיות בנוגע לדיווחי הנוכחות". בחוזר מנכ"ל מפברואר 2011⁴⁷ רענן המשרד את ההנחיות כאמור.

עלה כי בכל המועצות שנבדקו - הן במבני המועצות ובמחלקות שמחוץ להן והן במוסדות החינוך - מותקנים שעוני נוכחות שבהם מחתימים כרטיס באמצעות העברתו או הקלדת קוד אישי, ואף יש אפשרות לחתימה באמצעות טביעת אצבע.

בדיקת רישומי הנוכחות של עובדי המועצות המקומיות מג'דל שמש ועין קיניא העלתה כי במשך שנים, חלק מעובדי המועצות לא החתימו כרטיס כנדרש: מקצתם לא הקפידו להחתיים כרטיס בתחילת יום העבודה או בסיומו, מקצתם לא החתימו כלל ומקצתם נהגו לחתום באופן ידני ולא באמצעות השעון. להלן פירוט:

המועצה המקומית מג'דל שמש

נמצא כי חמישה מבין עובדי המועצה, חלקם בעלי תפקידים בכירים ומנהלי מחלקות, אינם מחתימים כרטיס נוכחות כנדרש. להלן דוגמאות:

מהנדס המועצה: מהנדס מג'דל שמש משמש בתפקידו מנובמבר 2003 בחצי משרה. נמצא כי מההנדס אינו מחתיים כרטיס בשעון הנוכחות בכניסה למועצה וביציאה ממנה כמקובל. ביולי 2005 הוציאה לו המועצה מכתב התראה בנוגע לאי-החתמת כרטיס נוכחות, ובמרץ 2007 הוציאה לו מכתב נוסף בעניין. בעקבות הביקורת ובמהלכה הוציא מזכיר המועצה באפריל 2018 הנחיות ריענון בנושא נוכחות ושכר עובדים, ובהן חובת החתמת הכרטיס. באותה עת, במסגרת הערות משכורת של מנהלת משאבי האנוש לחשבת השכר, היא ציינה כי מהנדס המועצה אינו מחתיים שעון נוכחות ו"נדון בעניין בישיבת המנהלים הקרובה". בהיעדר החתמה לא ברור היה אם הוא מגיע למועצה, ואם כן - מתי הוא מתחיל את עבודתו ומתי הוא מסיימה.

נמצא כי למרות ההתראות וריענון ההנחיות המשיך מהנדס מג'דל שמש לא להחתיים את כרטיס הנוכחות שלו. מזכיר המועצה מסר לנציגי משרד מבקר המדינה במהלך הביקורת כי מההנדס מגיע לעבודה יומיים-שלושה בשבוע לסירוגין. רק ביולי 2018, לאחר שנציגי המשרד העירו לו על כך במהלך הביקורת, התחיל מההנדס להחתיים כרטיס, אך עשה זאת לסירוגין והשלים את דיווח הנוכחות באופן ידני. הועלה כי בחודשים יולי עד ספטמבר, גם אחרי השלמת הדיווח באופן ידני, חסרו למהנדס שעות להשלמת המכסה לאותם חודשים.

בתיקו האישי של מהנדס מג'דל שמש לא נמצא הסבר לפשר ההחתמה הידנית. זאת ועוד, הוא לא מילא דוח חודשי על נסיעות בתפקיד בימים האמורים. עוד נמצא כי לא חתם על דוחות הנוכחות החודשיים והם לא אושרו בחתימת

הממונה או המזכיר כנדרש. יוצא אפוא כי המהנדס השלים ידנית ובדיעבד את הדיווחים על הימים והשעות שבהם נכח בעבודה, והמועצה איפשרה לו זאת ללא כל נימוק.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לראש מועצת מג'דל שמס ולמזכיר המועצה על שבמשך שנים איפשרו למהנדס המועצה לא להחתים כרטיס נוכחות, בניגוד לדין. עוד מעיר משרד מבקר המדינה על כך כי למרות אי-החתמת הכרטיס כנדרש, וחרף ההתראות שקיבל המהנדס מהמועצה, שולם לו שכר מלא. על מהנדס המועצה לקיים את הוראות הדין, ובכלל זאת למלא את שעות העבודה הנדרשות ממנו ולהחתים את שעות הנוכחות, ובמקביל על המועצה לוודא זאת ללא שיהיו נוסף.

גזבר המועצה: הגזבר נבחר לתפקידו ביוני 2007 (להלן - הגזבר), ועבד ב-75% משרה. נמצא כי לא הקפיד על החתמת כרטיס נוכחות ונהג להשלים את הדיווחים באופן ידני או לא להשלים כלל. הועלה כי בחודשים ספטמבר 2017 עד אוקטובר 2018, גם אחרי השלמת הדיווח באופן ידני, חסרו לגזבר שעות להשלמת המכסה. בתיקו האישי לא נמצאו אישורים של המועצה הפוטרים אותו מהחתמת כרטיס. בהיעדר החתמה, לא ברור מתי הגזבר מגיע לעבודה ומתי הוא מסיימה.

בתיקו האישי של הגזבר לא נמצא הסבר להחתמה הידנית. זאת ועוד, הוא לא מילא דוח חודשי על נסיעות בתפקיד בימים האמורים. הוא אף לא חתם על דוחות הנוכחות החודשיים שלו, והם ממילא לא אושרו בחתימת הממונה או המזכיר כנדרש. יוצא אפוא כי הגזבר השלים ידנית רק בדיעבד את הדיווחים על הימים והשעות שבהם נכח במועצה, וגם זאת עשה באופן חלקי. המועצה איפשרה לו זאת ללא שום הצדקה.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לראש המועצה המקומית מג'דל שמס ולמזכיר המועצה על שאישרו את דוחות הנוכחות של הגזבר בהיעדר מלוא הנתונים על נוכחותו במועצה. עוד מעיר משרד מבקר המדינה על ששולם לגזבר שכרו המלא חרף החסר בשעות שבא לידי ביטוי בדוחות הנוכחות שלו. משרד מבקר המדינה מעיר גם לגזבר על שמצופה היה ממנו, כשומר סף, להקפיד ביתר שאת על קיום הוראות הדין כמפורט לעיל.

נמצא כי הגזבר נהג לעבוד כשלושה ימים בשבוע, לרבות ימי שישי. בתיקו האישי לא נמצאו אישורים של המועצה או של משרד הפנים לעבודה בימי שישי - ימי המנוחה של כל העובדים, שבהם המועצה סגורה לקבלת קהל.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית מג'לל שמש על שאיפשרה לגזבר לעבוד בימי שישי, מועד שבו משרדיה סגורים ולא ניתן שירות לאזרחים. עבודתו ביום זה פגעה בנגישותו למתן שירות, הן לעובדי המועצה, הן לספקים והן לתושבים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2019 (להלן - תשובת הגזבר) מסר הגזבר כי מכיוון שתפקידו נמנה עם תפקידי ההנהלה הדורשים אמון אישי, לא חלו עליו הוראות חוק שעות עבודה ומנוחה, התשכ"א-1951, ולא ההסכמים הקיבוציים, לרבות חוקת העבודה, והוא היה כפוף לראש המועצה בלבד ולא היה חייב בהחתמת כרטיס נוכחות. עוד הוסיף כי עבד יותר שעות מהיקף משרתו, ועבודתו כללה ישיבות ובירורים מחוץ למועצה, חלקם במשרדו הפרטי, וכי בתקופה מסוימת אף עבד בימי שישי.

משרד מבקר המדינה מעיר לגזבר כי תשובתו אינה מקובלת מכול וכול ואינה מתיישבת עם הוראות חוזר הממונה על השכר במשרד האוצר מ-2004 וחוזר מנכ"ל 3/2008, המחייבים נוכחות במועצה, ביצוע עבודתו במועצה והחתמת כרטיס נוכחות ככלל העובדים. התנהלות זו גם מנוגדת לכללי מינהל תקין.

מנהל מחלקה: אחד ממנהלי המחלקות במועצה, שהחל את עבודתו בה ב-2011, נהג לדווח נוכחות באופן ידני בלבד. בדצמבר 2014 חתם על קבלת מכתב התראה מהמועצה בנוגע לחובת החתמת כרטיס. נמצא כי בעקבות הביקורת, ביוני 2018 החל המנהל להחתים כרטיס כנדרש.

המועצה המקומית עין קיניא

נמצא כי שני מנהלי מחלקות במועצה, אשר החלו את עבודתם ב-2008, אינם מחתימים כרטיס נוכחות כלל. במועצה לא היו דיווחי נוכחות ידניים או רישום אחר על עבודתם. בבדיקת תלושי השכר שלהם לשנים 2017 ו-2018 נמצא כי המועצה משלמת להם את שכרם במלואו.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למועצות המקומיות מג'לל שמש ועין קיניא על כי במחדליהן איפשרו לחלק מעובדיהן לא להחתים כרטיס נוכחות או להחתימו חלקית, ולא להשלים את מכסת שעות העבודה שלהם, ואף לא ניכו משכרם. על המועצות לפקח כראוי על החתמת כרטיס הנוכחות בידי עובדיהן. עליהן לאכוף על העובדים את קיום הוראות הדין, ולהשתמש לשם כך בכל האמצעים העומדים לרשותן, לרבות נקיטת הליכים משמעתיים נגד העובדים שאינם מחתימים כרטיס נוכחות, וכן להפחית משכרם בגין שעות היעדרות מעבודה.

על משרד הפנים לתת את דעתו על מחדליהן של המועצות בעניין זה, בעיקר כשמדובר בדיווחי נוכחותם של בעלי תפקידים בכירים, חלקם שומרי סף, האמורים לשמש דוגמה לכלל העובדים ולציבור הרחב. על המשרד לפעול בהתאם לאחריותו ולסמכותו לתיקון הליקויים ולנקיטת הליכים ככל שידרש.

משרד הפנים ומועצת מג'דל שמסרו בתשובותיהם כי פעלו עם החשב המלווה לחידוד נוהל החתמת כרטיסי הנוכחות לכלל העובדים, וכי כעת כל העובדים מחתימים כרטיס והמשכורת משולמת בהתאם להחתמת כרטיס בלבד. משרד הפנים הוסיף כי יעביר את ממצאי הבדיקה לטיפולו של הממונה על השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר.

המועצה המקומית עין קיניא מסרה בתשובתה כי ניתנה הוראה לשני העובדים האמורים להחתים כרטיס נוכחות.

אישור עבודה פרטית

צו המועצות המקומיות אוסר על עובד מועצה קבוע במשרה מלאה לעבוד בכל עבודה מחוץ לשירות המועצה. ראש המועצה רשאי להתיר עבודת חוץ כזו רק באישור המועצה ורק אם מדובר בעבודת חוץ שלא על מנת לקבל פרס, ובמקרים מיוחדים בהיתר מהמועצה גם על מנת לקבל פרס. המועצה רשאית להתיר לעובד המועצה לעסוק בעבודת חוץ שיקבל עליה פרס אם הוא עומד בתנאים הקבועים, ובהם: עבודת החוץ היא לטובת הכלל, היא אינה עשויה לפגוע לרעה בתפקידי העובד במועצה, אין בה משום התחרות בלתי הוגנת עם מי שאינו עובד מועצה ואין בה כדי ליצור התקשרות בין העובד לבין אדם, תאגיד או מוסד שלהם מגע כספי, מסחרי או ענייני עם המועצה. על העובד להצהיר על הפרס שיקבל עבורה. הוראות דומות קובעת חוקת העבודה.

חוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2011 (להלן - חוזר 1/2011) קובע כללים נוספים לגבי עבודה פרטית כעבודה נוספת, עבור עובדים המועסקים ברשות המקומית בחוזים אישיים. על עובדים כאלה, המועסקים ברשות ביוזם מ-75% משרה, נאסר לעבוד בעבודה פרטית נוספת, למעט הרצאות בשכר. עובדים כאלה המועסקים ברשות במשרה של עד 75% (כולל) רשאים לעבוד בעבודה פרטית נוספת בתנאי שימלאו את כל התנאים האלה: קבלת אישור היועץ המשפטי של הרשות ולפיו אין ניגוד עניינים בין תפקיד העובד ברשות לבין עיסוקו הנוסף; מספר שעות העבודה ברשות ובעבודה הפרטית לא יעלה על 60 בשבוע, והמשכורת הכוללת מהעבודות לא תעלה על 150% משכר העובד, לו עבד ברשות במשרה מלאה; מילוי תצהיר העובד המפרט את מקום העבודה הנוסף, את גובה השכר החדשי המרבי ואת הימים והשעות שבהם הוא מתכוון לעסוק בעבודתו הנוספת. העובד גם מצהיר כי לא ייתן שירותים כלשהם לחברי מועצה, עובדים או קרוביהם, ולאנשים ועסקים המקיימים קשרים כלכליים כלשהם עם הרשות. אם מדובר בעבודה פרטית שבה עבד בטרם התקבל לעבודה ברשות המקומית, על העובד לצרף לתצהירו תלושי משכורת ודוחות כספיים רלוונטיים.

חלק מבעלי המשרות
הסטטוטוריות
המועסקים בחוזים
אישיים עובדים
בעבודה פרטית
נוספת, ללא אישור
כדין: המהנדס והגזבר
הקודם במגדל שמש
והמהנדס במסעדה

לאחר קבלת כל המסמכים האמורים, על מליאת המועצה לאשר כי לא יהיו בעבודה הנוספת משום ניגוד עניינים או פגיעה בעבודת העובד ברשות. לבסוף יש לקבל אישור בכתב מאגף כוח אדם ושכר ברשויות המקומיות של משרד הפנים.

בביקורת הועלה כי במועצות המקומיות מגדל שמש ומסעדה חלק מבעלי המשרות הסטטוטוריות המועסקים בחוזים אישיים עובדים בעבודה פרטית נוספת, והעסקתם הנוספת לא הוסדרה כדין. להלן פירוט:

המועצה המקומית מגדל שמש

מהנדס המועצה

1. על פי חוק הרשויות המקומיות (מהנדס רשות מקומית), התשנ"ב-1991, מהנדס המועצה הוא מתפקידי החובה הסטטוטוריים ברשות. ברשות מקומית אשר אין בה ועדה מקומית לתכנון ולבנייה⁴⁸, אחראי המהנדס לבנייה הציבורית ולעבודות הציבוריות המבוצעות על ידי הרשות המקומית או מטעמה. החוק קובע כי ברשות שמספר תושביה 10,000 לפחות יועסק המהנדס במשרה מלאה.

מהנדס מגדל שמש נבחר לתפקידו ב-2003 ומועסק כאמור בחצי משרה. במקביל לעבודתו במועצה הוא עוסק בשמאות מקרקעין, לרבות מתן חוות דעת שמאיות בהליכים משפטיים⁴⁹. במהלך עבודתו במועצה אף למד משפטים, וב-2011 החל את ההתמחות שלו. במהלך ההתמחות ובמשך כארבעה חודשים, מיוני עד אוקטובר 2012, היה בחופשה מעבודתו במועצה.

בתיקו האישי של מהנדס מגדל שמש לא נמצאו תצהיר מטעמו על עבודתו הנוספת כשמאי מקרקעין ופירוט שעות העבודה והשכר במועצה ובעבודה הנוספת. ממילא לא נמצאו בתיקו האישי אישורי המועצה, לרבות אישור היועץ המשפטי בדבר היעדר ניגוד עניינים ואישור מליאת המועצה לעבודה הנוספת. לא נמצא אישור משרד הפנים כנדרש.

48 בהתאם לסעיף 19 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, כאשר מדובר במרחב תכנון מקומי שבתחומו יותר מרשות מקומית אחת, יש ועדה מרחבית המשמשת ועדה מקומית לרשויות שבמרחב.

49 לדוגמה ת"א (עכו) 20036-02-13 אלשעאר נ' רשות מקרקעי ישראל (ניתן ביום 27.12.15), בו הוא ומהנדס המועצה המקומית מסעדה נתנו חוות דעת מקצועיות, כל אחד בתחומו, מטעם התובעים שם; ת"א (חיפה) 17337-09-16 ביבאר נ' המועצה המקומית יאנוח-ג'ת (החלטה מיום 2.1.18), שבה מונה המהנדס כמומחה מוסכם מטעם בית המשפט בתחום שמאות המקרקעין; ת"א (עכו) 13465-06-09 כרמי נ' מ.מ. ג'וליס (ניתן ביום 24.1.13), שעניינו תביעה של המהנדס בטענה של אי-תשלום שכר טרחתו על ידי המועצה המקומית ג'וליס עבור חוות דעת שמאיות שהכין לבקשתה. המהנדס נותן אף חוות דעת שמאיות לוועדות התכנון והבניה, לדוגמה בעניין היטל השבחה בגוש 18587 חלק מחלקה 63 בטמרה, או בעניין היטל השבחה בגוש 17143 חלק מחלקה 3, מגרש מס' 50/1 בעספייא.

משרד מבקר המדינה מעיר למהנדס המועצה המקומית מג'דל שמס כי היה עליו לפעול על פי הוראות הדין בכל הקשור לעבודתו הפרטית הנוספת. על המועצה היה לדרוש מהמהנדס תצהיר ונתונים נוספים על העבודה הנוספת ולקבל את אישור היועץ המשפטי שלה בדבר היעדר ניגוד עניינים. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי על המועצה ומשרד הפנים לפעול לאלתר להסדרת עבודתו הפרטית הנוספת של המהנדס כנדרש.

משרד הפנים ומועצת מג'דל שמס מסרו בתשובותיהם כי יפעלו להסדרת עבודתו הנוספת של המהנדס כדין. המהנדס מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2019 כי ידווח למועצה על עבודתו הנוספת.

2. כללי לשכת עורכי הדין (רישום מתמחים ופיקוח על התמחות), התשכ"ב-1962, אוסרים על עיסוק בעבודה קבועה נוספת על ההתמחות במשפטים, אלא בהיתר מאת לשכת עורכי הדין.

בביקורת הועלה כי לצורכי התמחות מהנדס המועצה במשפטים דאגה המועצה להסדיר את עבודתו הנוספת ולהמציא ללשכת עורכי הדין את האישורים הנדרשים מטעמה. בתיקו האישי של המהנדס נמצאו אישורים שונים מסוף אוקטובר 2011, המפרטים שעות עבודה והיקף עבודה שונים.

במכתב הנלווה לטופס אישור ההתמחות והעבודה הנוספת, שנשלח במאי 2012 ללשכת עורכי הדין, הדגיש מזכיר המועצה כי "העבודה הנוספת של המהנדס איננה מכבידה ותפקיד המהנדס שהוא ממלא אינו נושא באחריות מרובה" (ההדגשה במקור). יצוין כי באותה עת היה מספר תושבי מג'דל שמס 10,188 איש⁵⁰, דבר המחייב העסקת המהנדס במשרה מלאה.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית מג'דל שמס, למהנדס ולמזכיר המועצה על שהמעטו בחשיבות תפקיד המהנדס המועצה, בהתחשב בכך שבאותה עת חצה מספר תושבי המועצה את רף ה-10,000 איש ועל כן הם היו מחויבים, על פי חוק, לפעול דווקא להגדלת היקף משרתו למשרה מלאה.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי ינחה את הרשות לאייש את משרת המהנדס בהיקף מלא. מהנדס מג'דל שמס מסר בתשובתו כי יפנה להנהלת הרשות כדי להסדיר את משרתו בהתאם לחוק.

גזבר המועצה

גזבר הוא אחד התפקידים הסטטוטוריים ברשות המקומית ואחד התפקידים המרכזיים בה. הגזבר אחראי לניהול ענייניה הכספיים, ובהם הכנה של הצעת התקציב, ניהול מערכת החשבונות והכנת הדוחות הכספיים וכן שמירת מסגרת התקציב וניהולו בהתאם למדיניות מועצת הרשות.

גזבר המועצה המקומית מג'דל שמש עבד בה מיוני 2007 ב-50% משרה, ובנובמבר 2007 הוגדל היקף משרתו ל-75%. לגזבר משרד רואי חשבון עצמאי, ובכל השנים האמורות הוא ניהל אותו נוסף על עבודתו במועצה.

בתיקו האישי של הגזבר לא נמצא תצהיר שבו הוא מפרט על עבודתו הנוספת, ולא מסמכים ונתונים רלוונטיים, לרבות אישור היועץ המשפטי בדבר היעדר ניגוד עניינים ואישור מליאת המועצה לעבודה הנוספת, ולא אישור משרד הפנים כנדרש. כאמור, הגזבר לא הקפיד להחתים כרטיס נוכחות כנדרש ובחלק מהימים אף לא השלים את מכסת שעות עבודתו במועצה, וחלק מעבודתו אף ביצע ממשרדו הפרטי (ראו לעיל בפרק "דיווח על נוכחות עובדים").

מועצת מג'דל שמש והגזבר מסרו בתשובותיהם כי הגזבר עבד במועצה במשרה חלקית וכי הצהיר על עבודתו הנוספת עם קבלתו לעבודה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בתיקו האישי של הגזבר לא נמצא תצהיר וכי היה על המועצה ועל הגזבר לפעול על פי הוראות הדין בכל הקשור לעבודתו הנוספת, ולקבל את תצהיר הגזבר, את המסמכים והנתונים הרלוונטיים ואת אישור היועץ המשפטי של המועצה בדבר היעדר ניגוד עניינים, וכן את אישור מליאת המועצה ואישור משרד הפנים. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי בהתעלמותם של המועצה והגזבר מהוראות הדין התאפשרה פגיעה בתפקודו, בתפקוד המועצה ובמתן שירותים לתושביה, בשל עבודתו הנוספת.

המועצה המקומית מסעדה

מהנדס המועצה

מהנדס המועצה החל עבודתו בה ב-2004 והוא מועסק ב-50% משרה (להלן - מהנדס מסעדה). נוסף על עבודתו במועצה, הוא מחזיק משרד פרטי למתן שירותים הנדסיים ושירותי מדידות⁵¹. בתיקו האישי של מהנדס מסעדה לא נמצא

51 לדוגמה ת"א (עכו) 20036-02-13 אלשעאר נ' רשות מקרקעי ישראל (ניתן ביום 27.12.15), שבו הוא ומהנדס המועצה המקומית מג'דל שמש נתנו חוות דעת מקצועיות, כל אחד בתחומו, מטעם התובעים שם; ת"ב (ק"ש) 17288-12-08 ועדה מקומית לתכנון מעלה חרמון נ' ספדי (החלטה מיום 18.7.13), שבה נתן חוות דעת מטעם נאשם אשר הורשע באי-קיום צו בית משפט בנוגע לאי-קיום צו הריסה של מבנה שבנה; ת"א (מסעדה) 109/07 יוסף נ' פרחאת (ניתן ביום 16.3.17), שבו מונה כמודד מטעם בית המשפט; ת"א (צפת) 47739-12-16 אבו סאלח נ' רבאח (ניתן ביום 23.3.17).

תצהיר המפרט על עבודתו הנוספת במתן שירותי מדידות ולא נתונים ודוחות כספיים רלוונטיים. ממילא לא נמצאו בתיק אישורי המועצה, לרבות אישור היועץ המשפטי בדבר היעדר ניגוד עניינים ואישור מליאת המועצה לעבודה הנוספת, ולא נמצא אישור משרד הפנים כנדרש.

משרד מבקר המדינה מעיר למהנדס המועצה המקומית מסעדה כי היה עליו לפעול על פי הוראות הדין בכל הקשור לעבודתו הנוספת. על המועצה היה לקבל את תצהיר המהנדס ונתונים נוספים על העבודה הנוספת, וכן את אישור היועץ המשפטי שלה בדבר היעדר ניגוד עניינים.

בתשובת מהנדס מועצת מסעדה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2019 (להלן - תשובת מהנדס מסעדה) ובתשובת מועצת מסעדה מסרו אלו כי יפעלו להסדרת עבודתו הנוספת של המהנדס בהתאם לדין.

נמצא כי לפחות במקרה אחד היה בעבודתו הפרטית של מהנדס מסעדה כדי להעמידו במצב של חשש לניגוד עניינים עם עבודתו במועצה. מדובר בהליך פלילי⁵² שבמסגרתו הגישה הוועדה המקומית לתכנון ובנייה מעלה חרמון, שמסעדה שייכת אליה, כתב אישום כנגד תושב היישוב מסעדה בגין אי-קיום צו בית משפט להריסת תוספת קומה לבניין חד-קומתי שבנה ללא היתר. הנאשם הודה בביצוע העבירות והגיש בקשה להארכת מועד לביצוע צו ההריסה, שאליה צירף חוות דעת פרטית חתומה בידי מהנדס המועצה המקומית מסעדה, ולפיה קיום הצו הנוגע לקומה השנייה עלול לגרום להריסת הקומה הראשונה. מהנדס מסעדה נתן אפוא חוות דעת פרטית במסגרת הליך פלילי המעמידה אותו במצב של חשש לניגוד עניינים נוכח סמכויותיו כמהנדס המועצה לגבי מבנים מסוכנים בתחומה. יתרה מכך, מתן חוות דעת התומכת באי-מתן הדין על ביצוע עבירת בנייה בתחום המועצה ובאי-קיום צו שיפוטי עלול להעביר מסר שגוי לתושבים לגבי חובת הציות לחוק בכלל ובהקשר של בנייה בפרט, דבר הנוגד את הערכים שעל מהנדס המועצה כעובד הרשות לייצג ולקדם.

על המועצה לפעול להסדרת עבודתו הנוספת של המהנדס כנדרש, לרבות הסדרת החשש לניגוד עניינים בין עבודתו הפרטית לבין עבודתו במועצה.

בתשובתו ציין מהנדס מסעדה כי מסר את חוות הדעת לתושב בתום לב וללא תמורה, כדי ליישב את העבירה שביצע התושב לצורך קבלת היתר ועל מנת למנוע הריסה שניתנת לפתרון על פי חוק התכנון והבנייה. עוד ציין כי הוא פועל עם היועץ המשפטי של המועצה להסדרת החשש לניגוד העניינים.

המועצות המקומיות
בוקעאתה, מסעדה
ועין קיניא הטילו
ארנונה בניגוד לצווי
המיסים שלהן
ובתעריפים הנמוכים
מסכום המזערי

הטלת ארנונה כללית וגבייתה

רקע נורמטיבי

אחד המקורות העיקריים למימון התקציב לביצוע מטלותיה וסמכויותיה של הרשות המקומית הוא הכנסות עצמיות. אלה מתקבלות בעיקר באמצעות מס הארנונה שמטילה הרשות המקומית על המחזיקים בנכסים בתחומה, לפי ייעוד השימוש בהם, שטחם ומיקומם.

חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992 (להלן - חוק ההסדרים), ותקנות ההסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), התשס"ז-2007 (להלן - תקנות ההסדרים), שהותקנו מכוחו, קובעים כי בכל שנת כספים תטיל רשות מקומית ארנונה כללית על הנכסים שבתחומה שאינם אדמת בניין⁵³, וזו תשולם בידי המחזיק בנכס. כן נקבע כי הארנונה תוטל באמצעות צווי ארנונה שתעדכן מדי שנה מועצת הרשות המקומית, והרשות המקומית תעסוק בהפקת שומות הארנונה ובגבייתה.

חייב נכסים בארנונה בניגוד לדין

תקנות ההסדרים קובעות את סוגי הנכסים שהרשות המקומית תטיל עליהם ארנונה, לרבות סוגי השימוש, סיווגם וסכומים מזעריים וסכומים מרביים בשנת כספים, וכן כללים לעדכון תעריפי ארנונה מדי שנה.

ארבע המועצות המקומיות שנבדקו קבעו בצווי המיסים⁵⁴ השנתיים שלהן, שהוציאו מכוח חוק ההסדרים, תעריפי ארנונה למגורים ולמבנים המשמשים לעסקים לפי סוגיהם וכן לסוגים שונים של קרקעות.

הבדיקה העלתה כי המועצות המקומיות מסעדה, בוקעאתה ועין קיניא הטילו ארנונה בניגוד להוראות תקנות ההסדרים: נכסים חויבו בניגוד לצווי המיסים של המועצות ובתעריפים הנמוכים מהסכום המזערי שנקבע בתקנות ההסדרים. המועצה המקומית מג'דל שמס לא חייבה שני בתי עסק בתחומה בארנונה. להלן פירוט הממצאים:

53 אדמת בניין כמשמעותה בסעיף 269 לפקודת העיריות - "כל קרקע שבתחום העיריה שאינה לא בנין ולא אדמה חקלאית ולא קרקע תפוסה".

54 צווי המיסים של המועצה מאושרים על ידי מליאת המועצה, ובהם נקבעים סוגי הנכסים החייבים בארנונה, שטחם ותעריף לכל סוג נכס. הצווים מפורסמים לכלל התושבים בתחילת כל שנת מס.

חיוב עסקים

הבדיקה העלתה כי המועצות המקומיות בוקעאותה ומסעדה חייבו בשנים 2016 עד 2018 כמה סוגי נכסים בתעריפים שאינם תואמים את אלה שנקבעו בתקנות ההסדרים, כלהלן:

1. המועצה המקומית בוקעאותה חייבה בשנים 2016 עד 2018 שני אולמות אירועים הפועלים בתחומה ששטחם הבנוי הכולל 1,090 מ"ר (שטח האחד 350 מ"ר ושטח האחר 740 מ"ר)⁵⁵ בתעריף של כ-37 ש"ח עד 38 ש"ח למ"ר שקבעה בצווי המיסים שלה בשנים אלו. אולם בתקנות ההסדרים נקבעו עבור סיווג משרדים, שירותים ומסחר, שבהגדרתם נכללים גם אולמות אירועים, תעריפים מזעריים של כ-66 ש"ח למ"ר עד כ-68 ש"ח למ"ר בשנים 2016 עד 2018. הפסד המועצה על כך בשנים אלה הסתכם בכ-76,000 ש"ח.

2. הבדיקה העלתה כי ב-2018 חייבה המועצה המקומית מסעדה 13 חנויות מכולת בתחומה ששטחן הכולל 581 מ"ר לפי תעריף מכולת שנקבע בצווי המיסים שלה - 47 ש"ח למ"ר, במקום לחייבן ב-68.5 ש"ח למ"ר - התעריף המזערי שנקבע בתקנות ההסדרים למרכולים וחנויות. הפסדי המועצה על כך בשנה האמורה הסתכמו בכ-12,500 ש"ח.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה המועצה כי הטעות תוקנה בשנת 2018 וכי חייבה את חנויות המכולת בתעריף שנקבע לעסקים.

3. המועצה המקומית מסעדה חייבה בשנים 2017 ו-2018 את בית הקירור הפועל בתחומה ואשר שטחו, לפי נתוניה, 5,137 מ"ר, לפי תעריף מחסנים - 13 ש"ח למ"ר, במקום 33 ש"ח למ"ר, התעריף שנקבע בצו המיסים שלה לבתי קירור. הפסדיה על כך מסתכמים בשנים אלה בכ-200,000 ש"ח.

המועצה ציינה בתשובתה כי חייבה את בית העסק לפי צווי המיסים שלה ולפי תוכנית מדידות ובהתאם לשימוש בפועל, שהיה אחסון יבולי תפוחים ודובדבנים של חקלאים.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית מסעדה כי נוכח ההבחנה בצו הארנונה שלה בין מחסן לבין בית קירור, לא ניתן לסווג כמחסן, נכס המשמש לאחסון זמני של יבול בתנאי קירור - שהיא מהותו של בית קירור. יתרה מכך, אם מדובר בעסק של מתן שירות אחסון עונתי בקירור, הרי שהאחסון הוא בגדר פעילות עסקית ויש לחייב את הנכס כנכס עסקי - התעריפים לנכסים עסקיים, לפי צו הארנונה של המועצה, גבוהים אף מהתעריף לבית קירור. משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית מסעדה כי בסיווג בית הקירור כמחסן לצורכי ארנונה היא היטיבה עם בעלי בית העסק שלא כדין.

המועצה המקומית
מגדל שמס לא חייבה
בארנונה שני עסקים
שהיו רשומים במדור
רישוי עסקים שלה

משרד מבקר המדינה מעיר למועצות המקומיות בוקעאנה ומסעדה כי עליהן לחייב את העסקים הפועלים בתחומן לפי הסיווג והתעריפים שנקבעו בצווי המיסים שלהן ובתקנות ההסדרים, כדי לשמור על השוויון בין התושבים, למנוע פגיעה באמון הציבור והפסד כספי לקופתן, וכי עליהן לפעול לגביית הפרשים שנגבו בחסר.

חיוב אדמות בניין בארנונה בניגוד לדין

כאמור, על פי חוק ההסדרים מועצה תטיל ארנונה כללית על הנכסים שבתחומה שאינם אדמת בניין. זו מוגדרת בפקודת העיריות ככל קרקע בתחום העירייה שהיא לא בניין, לא קרקע חקלאית ולא קרקע תפוסה⁵⁶.

הבדיקה העלתה כי בניגוד לחוק ההסדרים חייבו המועצות המקומיות בוקעאנה, מסעדה ועין קיניא בשנים 2016 עד 2018 בארנונה אדמת בניין ומגרשים המיועדים לבנייה, או שהבנייה בהם לא הסתיימה (להלן - מגרשים). המועצה המקומית בוקעאנה חייבה את המגרשים ב-200 ש"ח לדונם ואדמות פלחה (קרקעות שלא משתמשים בהן כלל) ב-10 ש"ח לדונם. המועצה המקומית מסעדה חייבה בשנים אלה מגרשים בארנונה בסכומים של כ-295 ש"ח עד 311 ש"ח לדונם, ואדמות בור (קרקעות שלא משתמשים בהן כלל) בכ-9 ש"ח למ"ר. המועצה המקומית עין קיניא חייבה בשנים אלה אדמות בור בארנונה לפי תעריף שנע בין 14.6 ל-15.2 ש"ח לדונם.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצות המקומיות בוקעאנה, מסעדה ועין קיניא כי עליהן לחייב את הנכסים בתחומן בארנונה לפי הכללים שנקבעו בחוק ההסדרים ובתקנות ההסדרים, ולהימנע מחיוב נכסים שאינם חייבים בתשלום ארנונה על פי דין. על המועצות להחזיר לתושבים את התשלומים הבלתי חוקיים שגבו מהם.

המועצה המקומית מסעדה ציינה בתשובתה כי בשנת 2018 ביטלה את הסיווג של מגרש בנייה ואדמות בור לצורכי ארנונה, ובעקבות זאת ביטלה את החיוב בגין נכסים אלה.

אי-חיוב נכסים בארנונה

השוואה שעשה משרד מבקר המדינה בין חיובי ארנונה של 30 עסקים הרשומים במדור רישוי עסקים של המועצה המקומית מגדל שמס, לבין רישומי מחלקת הגבייה של המועצה, העלתה כי המועצה לא חייבה בתשלומי ארנונה שניים מהם - מכון כושר וחווה לגידול ואחזקה של בעלי חיים.

56 סעיף 7 לחוק ההסדרים החיל את ההגדרות הקבועות בסעיף 269 לפקודת העיריות על המועצות המקומיות.

המועצה המקומית
בוקעאתא נתנה הנחה
בשיעור 5% למי
ששילם מראש את
הארנונה השנתית שלו
בשנים 2016 - 2018

במדור רישוי עסקים לא היה מידע על שטחי העסקים האמורים, ולכן לא ניתן לאמוד את הפסדי המועצה בגין אי-חיובם בארנונה.

בתשובתו ציין גזבר המועצה כי מבדיקה שעשה עם מחלקת הגבייה עולה כי שני הנכסים האמורים חויבו בארנונה.

בירור של משרד מבקר המדינה העלה כי רק בעקבות הביקורת, החל בנובמבר 2018, חייבה המועצה את שני העסקים בארנונה עבור שנת 2018 בסכום כולל של כ-30,000 ש"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית מג'דל שמס כי עליה לחייב בארנונה כחוק את כל הנכסים, לרבות העסקים, הנמצאים בתחום שיפוט. על מחלקת רישוי העסקים במועצה למפות ולאתר את כל העסקים שפועלים בתחום המועצה ולמסור את פרטיהם למחלקת הגבייה, לצורך חיובם בארנונה כנדרש.

מתן הנחות בארנונה בניגוד לחוק

בתקנות ההסדרים נקבע כי מועצה רשאית לקבוע הנחה בשיעור שלא יעלה על 2% למי שמשלם ארנונה בתחילת שנת כספים בתשלום אחד עד 15 בפברואר של אותה שנה. על פי תקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993, מועצה רשאית לקבוע הנחה עד 2% מסכום הארנונה למשלמים בהוראת קבע.

הבדיקה העלתה כי המועצה המקומית בוקעאתא נתנה הנחות בניגוד לתקנות ולצווי המיסים של המועצה לשנים 2016 ו-2017. המועצה קבעה הנחה בשיעור של 5% למי שישלם את הארנונה השנתית בתשלום אחד במזומן או בכרטיס אשראי עד סוף פברואר, וכן למי שישלם בהוראת קבע מחשבון הבנק או בצ'קים. בצו המיסים שלה ל-2018 קבעה הנחה של 5% למי שישלם את הארנונה השנתית במזומן או בכרטיסי אשראי עד 30 ביוני, וכן למי שישלם באמצעות הוראת קבע או צ'קים.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית בוקעאתא כי לא זו בלבד שחרגה מסמכותה בחוק בהענקת הנחות אלה, אלא שהדבר אף הסב לה הפסד כספי.

ביצוע סקרי נכסים

סמכותן של מועצות מקומיות לבצע סקר נכסים לחיוב בארנונה מעוגנת בצו המועצות המקומיות, הקובע כי לעניין ארנונה רשאי מי שהסמך ראש המועצה להיכנס בכל עת סבירה לנכסים ולקיים בדיקות ומדידות. ביצוע סקר נכסים בכל כמה שנים הוא אמצעי יעיל להשגת התאמה מלאה בין מספרם ושטחם של הנכסים בתחום הרשות המקומית והשימוש בהם בפועל לבין רישומי מערך הארנונה של הרשות, כדי שהארנונה המוטלת תהיה מעודכנת ושוויונית.

משרד הפנים דורש מהרשויות המקומיות לבצע סקר כזה כתנאי לאישור תוכנית הבראה (אם הסקר לא בוצע בארבע השנים שלפני הגשת תוכנית ההבראה לאישור), וכתנאי לקבלת החלק המותנה במענק האיוון (אם הסקר לא בוצע בחמש השנים הקודמות לשנת הזכאות).

הבדיקה העלתה כי שתיים מהמועצות, מג'דל שמש ועין קינא, ביצעו סקר נכסים לעדכון שטחי הנכסים שבתחומן לצורך חיובם בארנונה. להלן ממצאי הבדיקה הנוגעים לסקר שבשתי המועצות:

המועצה המקומית מג'דל שמש

אופן בחירת הזוכה במכרז סקר הנכסים

באוגוסט 2014 פרסמה המועצה מכרז זוטא⁵⁷ מס' 7/2014 (להלן - המכרז) לביצוע סקר נכסים למדידת כל השטחים הבנויים של מבני מגורים שבתחום שיפוטה, לצורך עדכון שטחם לחיוב בארנונה. בתנאי המכרז נקבע כי הזוכה ינהל את נתוני הסקר במערכת G.I.S.⁵⁸ לארנונה ולהנדסה (דהיינו תוצג שכבת כל המבנים השייכים למשלם מסוים - קומת עמודים ושטחה, שכבת חניונים ושטחם ויתר המבנים שבבעלותו ושטחם בציון גוש וחלקה), ויטמיע את הנתונים במערכת הגבייה של המועצה. לפי החוזה שצורף למסמכי המכרז תקופת ביצוע העבודה נקבעה לשלושה חודשים מיום מתן צו התחלת העבודה.

כתנאי להשתתפות במכרז דרשה המועצה מהמציעים שתהיה ברשותם מערכת G.I.S. לניהול נתוני הסקר ושהיו בעלי ניסיון מצטבר מוכח של שלוש שנים לפחות בניהול מערך עבודות הנדסיות משולב G.I.S. במסגרת המכרז קבעה המועצה תעריף של 1.1 ש"ח למ"ר מדידה (כולל מע"ם) (להלן - אומדן למ"ר), והמציעים נדרשו לתת הנחה על מחיר זה. לפי אומדן שהכינה המועצה במסגרת המכרז, שטחם הכולל של מבני המגורים בתחומה היה כ-350,000 מ"ר.

57 על מכרז זוטא ראו הערת שוליים 15.

58 Geographic Information System - המערכת מאפשרת לקבל מידע לגבי נושאים רבים, כגון גושים וחלקות, מבנים וכתובות, כבישים, רחובות, תוכניות מתאר ותוכניות מפורטות בשלבי אישור שונים וייעודי קרקע.

המועצה המקומית מג'דל שמס התקשרה עם מו"ד לביצוע סקר נכסים, בלא שהצעתו עמדה בתנאי המכרז

במסמכי המכרז נקבע כי בבחירת הזוכה, תהא המועצה רשאית להביא בחשבון את כישוריו וניסיונו של המציע, את טיב הכלים והתוכניות שישתמש בהם ואת ניסיונו בהתחשב בחוות דעת או בפרטים שיתבררו על עבודתו ברשויות מקומיות.

למועצה הוגשו שש הצעות מחיר. ועדת המכרזים של המועצה, בישיבתה בסוף אוגוסט 2014, בחרה במו"ד שהצעתו הייתה הזולה ביותר (להלן - המו"ד), ושנתן הנחה בשיעור של 31% ממחיר האומדן למ"ר, דהיינו 0.76 ש"ח למ"ר. המו"ד הגיש מסמכים שלפיהם הוא מו"ד מוסמך ורשום בפנקס המהנדסים והאדריכלים בענף הנדסה גיאודטית⁵⁹ וברשותו רישיון מו"ד מהמרכז למיפוי ישראל במשרד הבינוי והשיכון.

בתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות נקבע כי מסמכי מכרז שהוגשו שלא בהתאם לתנאי המכרז פסולים.

מעיון בפרוטוקול ישיבת ועדת המכרזים עולה כי בדיוניה לבחירת הזוכה התייחסה הוועדה רק לעניין המחיר. היא לא בדקה אם המסמכים שהגישו המציעים תואמים לנדרש במכרז ולא הביאה בחשבון את כישוריהם וניסיונם כלל.

הועלה כי ההצעה שהגיש המו"ד לא עמדה בתנאי המכרז. במועצה לא נמצאו אסמכתאות לעבודה עם מערכת G.I.S ולניסיון מצטבר מוכח של שלוש שנים בסקר נכסים. גם בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2019 לא הציג המו"ד מסמכים המעידים על ניסיונו בסקרי נכסים ברשויות מקומיות אחרות והמלצות על עבודתו.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית מג'דל שמס כי בחירת הזוכה בלא בדיקת עמידתו בתנאי הסף שקבעה, לרבות המסמכים שנדרשו במכרז, ובלא שהובאו בחשבון כישוריו וניסיונו המקצועי נוגדת את הדין ואת עקרון השוויון. על המועצה היה לפרסם מכרז חדש כנדרש ולפעול בהתאם להוראות התוספת הרביעית.

הגדלת היקף סקר הנכסים

בספטמבר 2014, כחודש לאחר החלטת ועדת המכרזים על בחירת המו"ד, הוא חתם על מסמך שבו התחייב לבצע סקר נכסים לכלל מבני המגורים והעסקים בתחום המועצה וכן באזור התעשייה תמורת 625,000 ש"ח כולל מע"ם (להלן - מסמך ההתחייבות) - סכום שחייב פרסום מכרז פומבי. יוצא אפוא כי בעוד שהמכרז שפרסמה המועצה והחוזה הנלווה אליו התייחסו לביצוע סקר נכסים בתחום המגורים בלבד, בפועל המועצה הוסיפה לעבודת המו"ד את שטחי

המועצה המקומית
מגדל שמס הגדילה
את היקף סקר
הנכסים ב-135%,
בלא שפרסמה מכרז
פומבי ואף לא חתמה
עם המודד על
ההסכם בכתב

המסחר והתעשייה שבתחומה, שלא נכללו במכרז. במסמך ההתחייבות לא צוינה כמות השטחים שעליה התבססה התמורה⁶⁰.

בתוספת הרביעית נקבע כי מועצה יכולה להגדיל את הוצאותיה על ידי הוספת פריטים לחוזה הקיים בשיעור של עד 25% מכלל הוצאותיה על פי החוזה הקיים, או עד 50% אם המועצה קבעה שקיום מכרז חדש לא יביא תועלת.

כאמור, אומדן המועצה במכרז לגבי כלל שטחי המגורים היה כ-350,000 מ"ר, והמחיר שהציע המודד היה 0.76 ש"ח למ"ר - דהיינו עלות עבודת המדידה אמורה הייתה להסתכם בכ-266,000 ש"ח. בפועל הגדילה המועצה את היקף החוזה בכ-135% נוספים, דבר אשר מחייב קיום מכרז פומבי.

לפי צו המועצות המקומיות, כפי שהיה בתוקף במועדים הרלוונטיים⁶¹, כל חוזה או כתב התחייבות של המועצה לא יחייבו אותה בהיעדר חתימת ראש המועצה והגזבר.

בית המשפט העליון עמד על כך שדרישות הצורה שהציב המחוקק נועדו להבטיח שימוש זהיר ומבוקר בכספי ציבור, ולכן יש חשיבות רבה בשמירה עליהן. מכאן גם הקפדת בתי המשפט שלא לתת תוקף להתקשרות שאינה עומדת בדרישות הללו, קל וחומר אם לא נחתם חוזה בכתב⁶².

הבדיקה העלתה כי מסמך ההתחייבות לא נחתם על ידי המועצה - ראש המועצה והגזבר - ולא הוטבעה עליו חותמת המועצה. יתר על כן, המועצה אף לא חתמה עם המודד על הסכם שיעגן את החובות והזכויות של הצדדים כנדרש.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית מגדל שמס כי הגדלת היקף ההתקשרות בשיעור 135% בלא לפרסם מכרז חדש, כדי לאפשר למציעים אחרים להגיש הצעותיהם, כמו גם ביצוע ההתקשרות שלא על סמך הסכם חתום - נוגדים את הוראות צו המועצות המקומיות.

הגזבר הקודם של המועצה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי במסגרת סקר הנכסים אשר הסתיים בדצמבר 2015 נמדדו 1,117,269 מ"ר⁶³.

60 גזר המועצה הקודם ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי התמורה בסכום של 625,000 ש"ח נקבעה על בסיס נתונים התחלתיים של 604,386 מ"ר (לא כולל שטחי עסקים, שהוערכו בכ-200,000 מ"ר).

61 סעיף 193 לצו, אשר בוטל עם החלת סעיף 203 לפקודת העיריות על מועצות מקומיות מכוח סעיף 34 לפקודת המועצות המקומיות.

62 כך נקבע למשל בע"א 739/86 שם-אור נ' עיריית קריית-גת, פ"ד מד(2), 562 (1990), וברע"א 5210/08 רזונבלום נ' המועצה המקומית חבל מודיעין (פורסם במאגר ממוחשב, 20.12.10).

63 המודד מסר בתשובתו כי נוסף על כ-600,000 מ"ר אשר נמדדו ונבדק מה השימוש בהם, אם בכלל, שטחי המועצה כוללים נכסי עסקים ואזור תעשייה בהיקף כולל של כ-500,000 מ"ר.

המועצה המקומית מג'דל שמס לא פיקחה כלל על עבודת המודד שביצע את סקר הנכסים

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית מג'דל שמס כי לפי נתוני מחלקת הגבייה השטח הכולל של נכסים לצורך חיוב בארנונה בתחילת שנת 2017 היה 414,000 מ"ר (כולל מגורים ועסקים). יוצא אפוא כי קיים פער לא מוסבר בהיקף של כ-700,000 מ"ר בין סך השטחים שנמדדו לבין סך השטחים המחויבים בארנונה.

היעדר פיקוח על עבודת המודד

בהצעת החוזה שצורפה למכרז צוין כי איש הקשר של המועצה בהתקשרות עם המודד יהיה מהנדס המועצה, או כל אדם אחר שהמועצה תבחר בו.

הועלה כי המועצה לא פיקחה על עבודת המודד כלל ולא בדקה באופן מדגמי את נתוני המדידות מול תוכניות הבנייה שבמשרדיה, כדי לעמוד בין היתר על מהימנות הנתונים.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית מג'דל שמס כי היה עליה למנות גורם שיפקח על עבודות המודד. זאת ועוד, הטלת האחריות לטיפול בהשגות על המודד מנוגדת להוראות הדין.



ממצאי הבדיקה מעלים ליקויים חמורים בהתנהלות המועצה המקומית מג'דל שמס בכל הקשור לסקר הנכסים שביצעה - לרבות הליך בחירת המודד, הגדלת היקף העבודות ביחס לאומדן שהוצג בתנאי המכרז, ואי-פיקוח על נתוני הסקר.

על המועצה לבחון את ההתקשרות על היבטיה השונים ואת מהימנות נתוני סקר הנכסים, ולהפיק לקחים מהתקשרות זו וליישם אותם לגבי יתר התקשרויותיה עם קבלנים.

המועצה ציינה בתשובתה כי התקשרה ביולי 2018 עם חברה למדידות והחלה בעריכת סקר נכסים באזור התעשייה, כחלק מהתהליך הכולל של עריכת סקר נכסים.

המועצה המקומית עין קיניא

בעקבות מכרז שפרסמה המועצה היא חתמה באוקטובר 2014 עם חברה (להלן - החברה) על הסכם לביצוע סקר נכסים וביצוע מדידות לכלל הנכסים שבתחומה (להלן - ההסכם). כמו כן החברה התחייבה לעדכן את תוצאות הסקר בקובץ האב של המועצה, ובמקרה של נכס חדש - לבנות לו כרטיס אב.



 המועצה המקומית עין
 קיניא ביצעה סקר
 נכסים ושילמה
 229,000 ש"ח לחברה
 הזוכה. המועצה לא
 יישמה את תוצאת
 הסקר, וכתוצאה מכך
 הפסידה כ-2 מיליון
 ש"ח

בהסכם צוינו תעריפי עמלות עבור פעולות שביצעה החברה. המועצה גם הזמינה מהחברה מדידות של קרקע חקלאית. הסקר בוצע בשלבים לפי התקציב שהעמידה המועצה למטרה זו והסתיים במרץ 2017. עלותו הכוללת הסתכמה ב-229,000 ש"ח.

לפי נתוני המועצה, השטח הבנוי שמדדה החברה לצורך חיוב בארנונה הסתכם בכ-120,000 מ"ר⁶⁴. לעומת זאת, במועד הביקורת השטח הבנוי שחויב בארנונה לפי נתוני מחלקת הגבייה הסתכם בכ-71,000 מ"ר.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת המועצה לא יישמה את תוצאות הסקר, שלפיהן התווספו כ-49,000 מ"ר שטח בנוי לחיוב בארנונה, והיא מחייבת את התושבים לפי נתוני המדידות הישנות שהיו ברשות מחלקת הגבייה.

התוספת לחיוב השנתי בארנונה בעקבות המדידות החדשות ועדכוני הנכסים ושטחם מסתכמת, לפי חישובי הביקורת, בכ-1.68 מיליון ש"ח לשנה - תוספת שהייתה אמורה להגדיל את הכנסות המועצה בכמיליון ש"ח לשנה⁶⁵ (לפי שיעור הגבייה השוטף ב-2016, שהיה 83%). לפי סקר הנכסים הייתה עוד תוספת לשטחים החקלאיים בסך 1,604 דונם, שתוספת החיוב בארנונה בגינם מגיעה לכ-33,000 ש"ח בשנה (לפי תעריף 20.6 ש"ח לדונם). יוצא אפוא כי המועצה הפסידה סכום המוערך בכ-2 מיליון ש"ח בשנים 2017 ו-2018, שבהן לא יישמה את תוצאות סקר הנכסים.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למועצה המקומית עין קיניא על אי-יישום תוצאות סקר הנכסים מ-2017, שהסב לה הפסדים כספיים של כ-2 מיליון ש"ח בשנים אלו.

על המועצה לפעול לאלתר ליישום תוצאות סקר הנכסים מ-2017 ולחייב את הנכסים שבתחומה בהתאם, כמתחייב על פי חוק, כדי להגדיל את הכנסותיה העצמיות ולשמור על עקרון השוויון.

המועצה מסרה בתשובתה כי בישיבתה בפברואר 2019 החליטה ליישם את תוצאות סקר הנכסים במהלך שנת 2019, וכי הודיעה על כך לתושבים בהודעת חיוב הארנונה.

64 החברה מדדה שטח בנוי בסך כ-157,000 מ"ר, וממנו חויבו כ-120,000 מ"ר בארנונה. היא מדדה גם קרקע חקלאית בסך כ-2,060 דונם.

65 לאחר ניכוי הנחות ופטורים בשיעור 25%, ולפי שיעור גבייה שנתי של 83% לפי דוח כספי של המועצה לשנת 2016.



המועצה המקומית
מג'דל שמס לא
ביצעה בקרה ופיקוח
על עבודת חברת
הגבייה שהעסיקה
ולא בדקה אם עובדיה
הורשעו בעבירות
פליליות

התקשרות עם חברת הגבייה

המועצה המקומית מג'דל שמס

במרץ 2003 פרסם משרד הפנים בחוזר מנכ"ל מס' 2/2003 נוהל להעסקת חברות גבייה⁶⁶ (להלן - נוהל הגבייה), שנועד להסדיר את האופן שבו הרשויות המקומיות מעסיקות חברות גבייה לצורך ביצוע מטלות אלה, כולן או מקצתן: משלוח הודעות חיוב בגין ארנונה, גבייה שוטפת וגבייה של חובות פיגורים בגין ארנונה ומיסים עירוניים אחרים. בנוהל הגבייה צוינו הוראות המסדירות את האופן שבו רשות צריכה להעסיק חברת גבייה, אם היא בוחרת לעשות כן.

בעקבות מכרז שפרסמה המועצה היא חתמה בנובמבר 2013 עם חברת גבייה (להלן - חברת הגבייה) על הסכם לביצוע פעולות אכיפה וגבייה נגד חייבים בארנונה בגין חובות פיגורים ושוטפים, וכן לקריאת מוני חשמל, מנובמבר 2013 עד סוף דצמבר 2014, עם אפשרות לחידוש כל שנה לשנה נוספת למשך חמש שנים. המועצה חידשה את ההסכם מדי שנה, כך שבמועד סיום הביקורת ההתקשרות בינה ובין חברת הגבייה הייתה בתוקף. תשלומי המועצה לחברת הגבייה הסתכמו בשנת 2016 בכ- 520,000 ש"ח וב-2017 בכ- 487,000 ש"ח. בדיקת ההתקשרות עם החברה העלתה את הממצאים המפורטים כלהלן:

מינוי עובדי חברת הגבייה: בנוהל הגבייה נקבע כי זהותם של עובדי חברת הגבייה המספקים שירותים לרשות המקומית תאושר על ידי הרשות, ונקבעו תנאים להעסקת עובדים אלה: עובד החברה לא הורשע בעבירה פלילית שיש עימה קלון או בעבירה פלילית הכרוכה באלימות או בעבירות מרמה בעשר השנים שקדמו למתן האישור; הרשות רשאית לדרוש מהמועמד תצהיר על היעדר הרשעות וחקירות כאמור, ועל כך שעיסוקיו האחרים או מקצועו אינם עשויים ליצור ניגוד עניינים עם עבודתו בחברת הגבייה.

עוד נקבע בנוהל כי אישור להעסקת עובד חברת גבייה יינתן על ידי ועדה שתמנה הרשות המקומית - ועדה שתכלול את מנכ"ל הרשות או נציגו, היועץ המשפטי שלה או נציגו וגזברה או נציגו.

חברת הגבייה מעסיקה במועצה המקומית מג'דל שמס שני עובדים שמטפלים בכל הנושאים הקשורים להטלת ארנונה ולגביית חובות פיגורים.

הבדיקה העלתה כי המועצה לא מינתה ועדה כנדרש בנוהל הגבייה, וממילא עובדי החברה לא קיבלו את אישור הוועדה. כמו כן במועצה לא היה מידע על עובדי החברה, לרבות היעדר הרשעות קודמות בעבירות פליליות, והיא אף לא דרשה מהם מידע על היעדר הרשעות וחקירות כאמור, ועל ניגוד עניינים.

66 בבג"ץ 4113/13 לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים נ' שר הפנים (פורסם במאגר ממוחשב 26.3.18) נקבע, כי על משרד הפנים להסדיר בחקיקה תוך שנה את האצלת סמכותן של רשויות מקומיות לחברות גבייה לפעול בתחומן.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית מג'דל שמש כי עליה למנות ועדה ולפעול בהתאם לנוהל הגבייה לבדיקת כשירות עובדי חברת הגבייה, לרבות היעדר הרשעות פליליות שכן הם משמשים זרוע ארוכה של המועצה.

פיקוח ובקרה על עבודת החברה: בנוהל הגבייה נקבעו כללים לפיקוח ובקרה על עבודת חברות הגבייה: בין היתר נקבע כי הרשות המקומית תמנה עובד שיהיה כפוף לגזבר הרשות, והוא יהיה אחראי לקשר עם חברת הגבייה ולפיקוח ובקרה עליה (להלן - המפקח). עליו לעשות בדיקות מדגמיות של תיקי חייבים שהחברה טיפלה בהם כדי לוודא שטופלו לפי הוראות הדין, נוהל זה והנחיות שנתנה הרשות. אחת לתקופה שתיקבע יגיש המפקח דין וחשבון לגזבר הרשות על סיכום פעולות הפיקוח והבקרה שביצע, לרבות פירוט חריגות מההנחיות וחוות דעתו על מידת עמידתה של החברה בכללים. נקבע שאם מצא המפקח שהחברה או מי מעובדיה חרגו מהוראות הדין, הנוהל או ההנחיות, ידווח לגזבר; הגזבר והיועץ המשפטי של הרשות ימליצו בפני מנכ"ל הרשות או ראש הרשות על הצעדים שיינקטו נגד חברת הגבייה, לרבות הפסקת ההתקשרות עימה.

הבדיקה העלתה כי המועצה לא מינתה אחד מעובדיה שיהיה כפוף לגזבר ושיהיה אחראי לקשר עם חברת הגבייה ולפיקוח ובקרה עליה. לכן המועצה לא ביצעה בקרה ופיקוח על עבודת החברה כנדרש בנוהל.

על המועצה המקומית מג'דל שמש למנות עובד מטעמה שתפקידו לבצע פיקוח ובקרה על עבודת חברת הגבייה, כנדרש בנוהל הגבייה.



משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית מג'דל שמש ולגזברה כי היה עליהם לפעול על פי הוראות נוהל הגבייה. בהיעדר הקפדה על קיום הנוהל נמנעה מהמועצה האפשרות לפקח על עבודת עובדי חברת הגבייה כנדרש, ובכך נשמט מידה כלי להערכת אפקטיביות עבודה זו.

השגות ועררים על חיוב בארנונה

בחוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית), התשל"ו-1976 (להלן - חוק הערר), נקבע כי מי שחויב בארנונה רשאי להשיג עליה לפני מנהל הארנונה, שהוא עובד הרשות המקומית. חוק הערר מפרט את העילות להשגה, שבדיקת ההשגה בגין היא בסמכות מנהל הארנונה, כלהלן: הנכס שבשלו נדרש התשלום אינו נמצא באזור שנקבע בהודעת התשלום; בהודעת התשלום

המועצה המקומית
מג'דל שמס מסרה
את הטיפול בהשגות
תושבים לידי מוחד,
בלא שביצה בקרה
עליו ובלי שגזבר
המועצה היה מעורב
בטיפול בהשגות

הייתה טעות בציון סוג הנכס, שטחו או השימוש בו; מי שחויב בתשלום הארנונה אינו מחזיק בנכס כמשמעותו בסעיפים 1 ו-269 לפקודת העיריות (לפי סעיפים אלו "מחזיק" מוגדר כאדם המחזיק למעשה בנכס כבעלים או כשוכר או בכל אופן אחר, למעט אדם הגר בבית מלון או בפנסיון; וכן למעט דייר משנה).

בחוק הערר נקבע כי מנהל הארנונה ישיב למשיג תוך 60 יום מקבלת ההשגה. אם לא ישיב בפרק הזמן האמור, ייחשב הדבר כאילו החליט לקבל את ההשגה, אלא אם כן ועדת הערר האריכה תוך תקופה זו את מועד מתן התשובה ב-30 ימים נוספים מטעמים מיוחדים שיירשמו. עוד נקבע כי המועצה תמנה ועדת ערר אחת או יותר בהרכב של שלושה חברים ואת היושב ראש שלהן, וכי הרואה עצמו מקופח מתשובת מנהל הארנונה על השגתו, רשאי לערור עליה לפני ועדת ערר.

להחלטות מנהל הארנונה היבטים כספיים ומשפטיים, מאחר שהן הבסיס לשינויים בחיובי ארנונה עקב שינויים בסיווג, בשטח, באזורי החיוב ובשם המחזיק. להלן פירוט הממצאים על הטיפול בהשגות ברשויות המקומיות שנבדקו:

המועצה המקומית מג'דל שמס

1. בעקבות המדידות שעשתה המועצה ב-2014 באמצעות מוחד, בשנים 2015 עד 2016 הגישו בעלי נכסים 1,326 השגות על חיובים של נכסיהם בארנונה.

הבדיקה העלתה כי המועצה לא ערכה רישום מרוכז של ההשגות שהוגשו לה, לרבות מועד הגשתן, סיבת ההשגה ומועד תשובת מנהל הארנונה. בהיעדר רישום כאמור לא ניתן לקבל מידע על כלל ההשגות שהוגשו, מועדי הגשתן ומועדי התשובות של מנהל הארנונה וזאת לצורכי בקרה ופיקוח.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית מג'דל שמס כי עליה לנהל רישום ממוחשב ועדכני של ההשגות שהוגשו לה, כדי שתוכל לעקוב אחריהן באופן סדור ולקבל מידע על ההשגות הפתוחות. מידע זה דרוש גם לצורכי בקרה ופיקוח על הטיפול בהשגות.

המועצה הכינה טופס סטנדרטי להגשת השגות למנהל הארנונה, ובו המשיג רושם את שמו, מספר תעודת הזהות שלו והנימוקים להשגה.

נמצא כי המועצה לא רשמה בטופס את מועד הגשת ההשגה, אולם המוחד שטיפל בה רשם את מועד הבדיקה. בהיעדר תאריך ההגשה לא ניתן לדעת אם ההשגה טופלה במסגרת התקופה שנקבעה בחוק הערר, דהיינו תוך 60 יום מהגשתה.

עוד העלתה הבדיקה כי המועצה לא השיבה למשיגים בכתב אלא מסרה תשובות בעל פה באמצעות עובדי מחלקת הגבייה, המנוהלת כאמור על ידי חברת גבייה חיצונית.

2. בהצעת החוזה במכרז שפרסמה המועצה לסקר נכסים נקבע כי הזוכה מתחייב, ללא תמורה, להופיע במידת הצורך בכל הליך של השגה או ערעור שינוהל נגד המועצה בעקבות ממצאי המדידה בשנה הראשונה לאחר גמר הטמעת הסקר במערך הגבייה.

המועצה העבירה לטיפול המודד את ההשגות שהוגשו. נמצא כי גזבר המועצה, שמשמש מנהל הארנונה, לא היה מעורב כלל בטיפול בהשגות, בניגוד להוראות חוק הערר שלפיהן מנהל הארנונה הוא הגורם המוסמך לכך. המודד בדק את טופסי ההשגה ורשם עליהם את תאריך הבדיקה ואת החלטתו. כל טופס הועבר למחלקת הגבייה לביצוע החלטות המודד, שכללו שינויים שמשמעותם הגדלה של חיובי הארנונה, הקטנתם או ביטולם, ומחלקת הגבייה ביצעה את ההוראות.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית מג'דל שמס כי הוא רואה בחומרה את הטלת האחריות לטיפול בהשגות על המודד, באשר הסמכות בעניין נתונה על פי חוק למנהל הארנונה בלבד. כמו כן היה על גזבר המועצה למנוע מהמודד להורות למחלקת הגבייה לבצע שינויים בחיובי הארנונה ללא סמכות. זאת ועוד, ההשגות טופלו שלא בהתאם לחוק הערר, ובהיעדר תשובות בכתב לא ניתן לדעת אם טופלו במועד הקבוע בדיון.

3. מעיון במסמכי 100 השגות שהמודד החליט בעניינן בשנת 2015 עלו הממצאים להלן:

לפי תקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993, רשאית המועצה לקבוע הנחה לבניין ריק שאין משתמשים בו במשך תקופת בעלותו של אדם, וכל עוד לא שונתה הבעלות בו, לתקופה מצטברת של עד 36 חודשים.

הבדיקה העלתה כי בהוראת המודד, הקטינה מחלקת הגבייה את חיובי הארנונה בגין נכס המוחזק על ידי חמישה אחים, מהטעם שהנכס ריק בחלקו, וזאת אף שרשות מקומית רשאית לתת הנחה בגין נכס ריק רק לגבי נכס ריק לגמרי שלא נעשה בו כל שימוש. בהתאם למדידה חויב תחילה הנכס לפי שטח של 775 מ"ר. בעקבות השגה שהוגשה על כך, הורה המודד לחייב את כל אחד מהאחים בגין שטח של 130 מ"ר בלבד (סך הכול 650 מ"ר) בהתאם לשטח שהוא משתמש בו בפועל. בעקבות זאת פחת סך השטח הכולל לחיוב בשנת 2018 ב-125 מ"ר ונגרם הפסד כספי לקופת המועצה בסך של כ-4,100 ש"ח.

המועצה ציינה בתשובתה כי העבירה את ביטול החיוב לבדיקה מחדש וכי תפעל על פי תוצאותיה. גזבר המועצה ציין בתשובתו כי ככלל הוא דן בהשגות, אך אישר כי ההשגות שהוגשו על סקר הנכסים טופלו על ידי המודד.

המועצות המקומיות
עין קיניא ובוקעאתה
השיבו למשיגים
באיחור רב מהמועד
שנקבע בתקנות
הערר. זמן התגובה
של המועצות היה בין
75 ל-300 יום

מן האמור לעיל עולה כי המועצה איפשרה למודד, שאינו הגורם המוסמך על פי החוק, להורות למחלקת הגבייה לבצע שינויים בחיובי הארנונה בלא שביצעה בקרה ופיקוח על עבודתו.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את דרך טיפולה של המועצה בהשגות, בכך שנתנה לגורם חיצוני שלא הוסמך כדין לטפל בהן ולהורות למחלקת הגבייה לבצע שינויים בחיובי הארנונה ללא בקרה ופיקוח על פעולותיו מצד מנהל הארנונה. התנהלות המועצה בעניין זה, לא זו בלבד שאינה מתיישבת עם הוראות החוק, אלא שהיא מעבירה מסר שלילי על אכיפת שלטון החוק בידי רשות ציבורית. על המועצה לבחון את החלטות המודד, ובהתאם לממצאי הבחינה לחייב את התושבים בארנונה.

המועצה המקומית עין קיניא

המועצה ניהלה רשימה מרוכזת שבה ציינה את שמות המשיגים על חיובי הארנונה, את תאריך הגשת ההשגה למועצה ואת תאריך מתן התשובה.

הבדיקה העלתה כי המועצה לא עמדה בזמנים הקבועים בחוק לגבי מתן מענה להשגות המחזיקים בנכסים, כמפורט להלן:

ב-2016 הוגשו למועצה 101 השגות על גודל הנכסים, על סיווגם ועל זהות המחזיק. המועצה השיבה ל-41 מהמשיגים באיחור, שנע בין חודשיים ל-10 חודשים; ב-2017 הוגשו למועצה 59 השגות. היא השיבה ל-12 מהן באיחור, שנע בין 75 יום ל-7 חודשים; ב-2018 הוגשו למועצה 62 השגות. ל-5 מהן השיבה באיחור, שנע בין 75 יום ל-110 יום.

עוד העלתה הבדיקה כי המועצה לא שלחה למשיגים תשובות בכתב והסתפקה בתשובתו בעל פה של מנהל מחלקת הגבייה לפונים אליו.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית עין קיניא כי עליה לפעול על פי חוק הערר ולהשיב בכתב להשגות בפרק הזמן שנקבע בחוק הערר. איחור במענה משמעותו שההשגה התקבלה, דבר שעלול לגרום למועצה הפסדים כספיים.

בתשובתה ציינה המועצה כי תשפר את השירות ותפעל למתן מענה במועדים הקבועים.

המועצה המקומית בוקעאתה

נמצא כי המועצה אינה מקפידה שהתושבים יגישו בכתב את השגותיהם. רוב המשיגים מגישים אותן בעל פה לפקידה במחלקת הגבייה, והיא מתעדת בכתב את תמצית עיקרי ההשגה ומעבירה את הבקשות לטיפול מהנדס המועצה.

המועצה אינה רושמת את מועד קבלת ההשגה, אלא מדפיסה בזמן קבלתה את מצב החשבון של המשיג. היא אינה שולחת תשובות בכתב לכל המשיגים, אלא רק למי שבקשותיהם נדחות.

הבדיקה העלתה כי המועצה לא ערכה רישום מרוכז של ההשגות שהוגשו לה, לרבות מועד ההגשה, עילת ההשגה ומועד מתן התשובה, ולכן לא ניתן לדעת אם מנהל הארנונה השיב להשגות בפרק הזמן שנקבע בחוק הערר.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי ב-2017 הוגשו למועצה 58 השגות. בדיקת 24 מההשגות העלתה כי המועצה טיפלה ב-17 מהן באיחור: 13 מהן טופלו כעבור 8 עד 10 חודשים, השגה אחת טופלה כעבור 7 חודשים ו-3 אחרות - כעבור 3 עד 4 חודשים.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית בוקעאתה כי עליה להקפיד שהתושבים יגישו בקשות להשגה בכתב, לרשום על כל בקשה את תאריך הגשתה, לטפל בה בפרק הזמן שנקבע בחוק ולהשיב לכל המשיגים בכתב. התמשכות הטיפול בהשגות לפרקי זמן ארוכים, כפי שהובא לעיל, משמעותה קבלת ההשגות ועלולה להסב הפסדים כספיים לקופתה.

גבייה ופיגורים

גביית חובות מארנונה

הבדיקה העלתה כי שיעורי הגבייה במועצות המקומיות שנבדקו מכלל הסכומים שעמדו לגבייה היו נמוכים, ולכן יתרות הפיגורים שצברו החייבים גדלו באופן משמעותי. המועצות לא נקטו את כל הצעדים העומדים לרשותן לגביית החובות.

בטבלה שלהלן מובאים נתונים על שיעורי הגבייה מהחוב השוטף ומהסכומים שעמדו לגבייה ויתרות הפיגורים בארבע המועצות בשנים 2016 - 2017:

במועצות שנבדקו
שיעורי הגבייה מכלל
הסכומים שעמדו
לגבייה בניכוי הנחות
ופטורים בשנים 2016
ו-2017 היו נמוכים
מאוד. יתרות הפיגורים
שצברו החייבים גדלו
באופן משמעותי

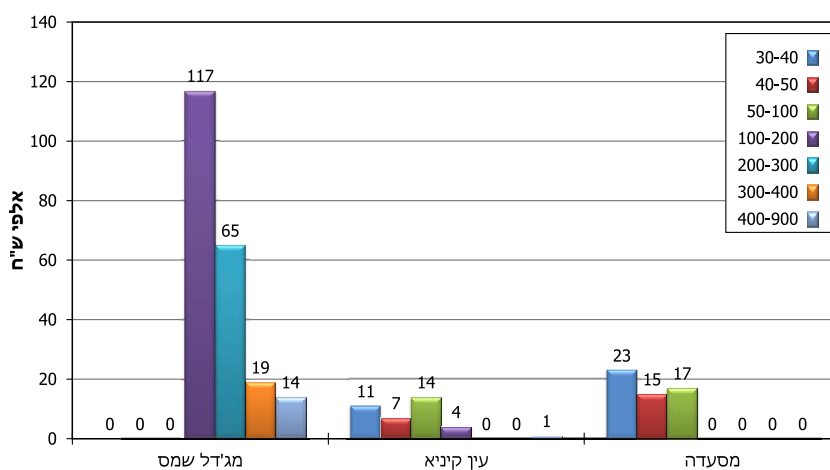
לוח 1: שיעורי הגבייה מהחייב השוטף ומכלל הסכומים שעמדו לגבייה

המועצה המקומית	יתרת פיגורים בסוף השנה (במיליונים)		שיעור הגבייה השוטף (באחוזים)		גבייה בפועל (במיליונים)		שיעור הגבייה מכלל הסכומים שעמדו לגבייה (באחוזים)	
	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016
מג'דל שמש	66	67.3	67	78	7.6	9.5	10.5	12.5
עין קיניא	3.4	3.6	83	78	1.65	1.67	33	32
מסעדה	6.8	4.6	77	89	2.6	3.2	28	41
בוקעאתה	11.7	12	82	84	3.8	3.9	24.5	24.3

התפלגות יתרות החוב

מניתוח נתונים שהתקבלו לגבי החובות לסוף שנת 2017 עולה כי בשלוש המועצות המקומיות תושבים רבים צברו סכומים ניכרים. במועצה המקומית מג'דל שמש צברו 215 חייבים חובות בסך כ-47.2 מיליון ש"ח - כ-70% מכלל החוב. במועצה המקומית עין קיניא 94 חייבים צברו חובות בסך כ-3.5 מיליון ש"ח - 97% מכלל החוב, ובמועצה המקומית מסעדה 183 חייבים צברו חובות בסך כ-4.3 מיליון ש"ח - כ-93% מכלל החובות. להלן תרשים התפלגות החובות שמעל 30,000 ש"ח ומספר החייבים במועצות עין קיניא ומסעדה; במג'דל שמש הובאו חובות מעל 100,000 ש"ח:

תרשים 1: התפלגות מספר החייבים לפי סכום חוב הארנונה במועצות המקומיות מג'דל שמס, עין קיניא ומסעדה, סוף 2017 (החוב באלפי ש"ח)



מקור: הנתונים נלקחו מספרי הרשויות המקומיות הנ"ל

הנתונים מצביעים על כך שהמועצות המקומיות לא מילאו את חובתן ולא גבו במשך שנים תשלומי ארנונה מהחייבים בתחומן, ולכן נצברו חובות בסכומים גדולים. מחדליהן בעניין זה גרמו לפגיעה משמעותית באיתנות הפיננסית שלהן וברמת השירותים לתושביהן, ועלולים לפגוע בעקרון השוויון - רק חלק מהתושבים נושאים בנטל, ובכך נפגע אמון הציבור בהן. על המועצות לפעול לאלתר ולנקוט אמצעי אכיפה כנגד החייבים ככל שנדרש, בהתאם לנסיבות העניין, כדי לגבות את הסכומים שמגיעים להן בדין.

פעולות אכיפה לגביית ארנונה על ידי המועצות המקומיות

גביית חובות על ידי רשות מקומית הוסדרה בחוק בשני סוגי הליכים: הליכי גבייה משפטיים (הגשת תביעות משפטיות) בהתאם לפקודת העיריות⁶⁷, והליכי גבייה מינהליים בהתאם לפקודת המיסים (גבייה). בהליכי גבייה מינהליים רשאת רשות מקומית שלא לפנות לבית משפט, ולנקוט פעולות נגד החייב לפי

67 סעיף 19 לפקודת המועצות המקומיות מקנה למועצה מקומית אותן סמכויות של העירייה לעניין גביית ארנונה כללית.

המועצות שנבדקו לא
מיצו את הליכי
האכיפה שעמדו
לרשותן לגביית
החובות ולהגדלת
הכנסותיהן העצמיות



התנאים שמופיעים בפקודת המיסים, לרבות עיקול חשבון הבנק שלו, עיקול צד ג' (מקום עבודה של החייב או גופים שחייבים לו כסף) ועיקול מיטלטלין של החייב (רכב, קרקעות ונכסים נוספים) לצורך תפיסתם ומכירתם.

הועלה כי המועצות המקומיות שנבדקו לא מיצו את הליכי האכיפה שהחלו בהם, לרבות ביצוע עיקולים כנגד החייבים במטרה לגבות את החובות ולהגדיל את הכנסותיהן העצמיות. להלן פירוט ממצאי הבדיקה:

המועצה המקומית מג'דל שמש

הבדיקה העלתה כי חברת הגבייה אומנם מבצעת עיקולים רבים בחשבונות הבנק של החייבים, אולם למרות פעולות שנקטה שיעורי הגבייה עדיין היו נמוכים. בשנת 2016 הטילה כ-15,100 צווי עיקול ובשנת 2017 כ-8,300 צווי עיקול. במועצה נפתחו 262 תיקי הוצאה לפועל החל בשנת 2009. נמצא כי חרף הוצאת צווי העיקול ופתיחת תיקי ההוצאה לפועל, המועצה אינה ממצה את הליכי האכיפה האמורים, לרבות עיקולי מיטלטלין של התושבים, במטרה לגבות את החובות ולהגדיל את הכנסותיה העצמיות.

הגזבר של המועצה ציין בתשובתו כי המועצה העבירה תיקים לטיפול עורך דין חיצוני, וחלקם נמצאים בהוצאה לפועל. עוד ציין כי חלק מהחובות שייכים לנפטרים וספק אם המועצה יכולה לאכוף את סמכויותיה נגד היורשים, וכי חלק מהחייבים המציאו למועצה צווי כינוס נכסים ופשיטות רגל.

המועצה המקומית עין קיניא

ב-2016 הטילה המועצה עיקולים על חשבונות הבנק של 38 חייבים, אולם חרף הסכמת הבנקים לבצע עיקול על חשבונות של 14 חייבים בסכום כולל של כ-1.14 מיליון ש"ח, המועצה לא חתמה על צווי מימוש, ולכן העיקולים לא מומשו.

באוקטובר 2017 הכינה המועצה צוויים לעיקול חשבונות של 29 חייבים, 27 מהם חייבים שגם בשנים הקודמות פעלה לעיקול חשבונותיהם, אולם היא לא העבירה את הצוויים לבנקים לביצוע. ב-2018, במועד סיום הביקורת, לא נקטה המועצה צעדים נגד חייבים.

המועצה ציינה בתשובתה כי פנתה למשרד הפנים לאשר את מינוי גזברית המועצה לממונה על הגבייה. עוד ציינה המועצה כי לאחרונה מינה לה משרד הפנים חשב מלווה.

המועצה המקומית בוקעאתה

הועלה כי בשנים האחרונות לא נקטה המועצה צעדים כלשהם נגד החייבים שלא הסדירו את חובותיהם למעט עיקול חשבונות הבנק של עשרה מעובדיה.

המועצה המקומית מסעדה

המועצה חתמה עם עורך דין על שני הסכמים לטיפול בגביית חובות ארנונה מאפריל 2014 עד מרץ 2018. עורך הדין התחייב לספק שירותי אכיפה, לרבות נקיטת הליכי הוצאה לפועל, הגשת בקשות להוצאה לפועל, ביצוע פעולות גבייה והסדרי תשלומים עם חייבים.

הבדיקה העלתה כי המועצה לא ניהלה מעקב על עבודת עורך הדין כדי לברר את אפקטיביות הפעולות שביצע. המועצה לא דרשה מעורך הדין להגיש לה פירוט על פעולות האכיפה שביצע, כגון מספרי תיקים ושמות חייבים שפתח נגדם תיקים בהוצאה לפועל, חייבים שביצע עיקול על חשבונות הבנק שלהם, עיקולי צד ג' וסכומים שהמועצה גבתה בעקבות פעולות האכיפה שנקט.

המועצה ציינה בתשובתה כי נקטה הליכי גבייה נוספים על פעולות האכיפה שביצע עורך הדין, ואלה גרמו להעלאת שיעורי הגבייה. היא הוסיפה כי עם זאת היא בודקת את החלופות השונות שעליה לנקוט ו"אינה מקלה ראש" בצורך בהגברת האכיפה ובכוונתה לפעול ביתר שאת בעניין זה.

עורך הדין מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי עם תחילת התקשרותו עם המועצה בשנת 2014 היו שיעורי הגבייה כ-28%, ובעקבות פעולות האכיפה שנקט, שכללו הוצאת מכתבי התראה לחייבים, פתיחה בהליכי הוצאה לפועל ועיקולים כנגד חייבים, עלו שיעורי הגבייה מדי שנה עד כ-90% בשנת 2017. הוא הוסיף כי סייע למועצה במחיקת חובות ישנים ובמתן הנחות לזכאים, וכי תיקי ההוצאה לפועל שטיפל בהם נמצאים במועצה.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצות המקומיות כי עליהן לנקוט את כל הצעדים החוקיים העומדים לרשותן, ככל שנדרש בהתאם לנסיבות העניין, לשם הגדלת שיעורי הגבייה וגביית כל החובות מהחייבים, לרבות ביצוע עיקולים כנגדם. כמו כן על המועצות לפעול ביתר שאת להגדלת שיעור הגבייה מיתרות הפיגורים. גביית חובות היא אחד מתפקידיה של המועצה ועליה לפעול ליישום, כדי לשמור על השוויון בין תושביה ולהגביר את אמון הציבור בה ובבבחירה.

סיכום

ממצאי הביקורת מצביעים על תמונת מצב עגומה ועל כשלים רבים וליקויים חמורים ומהותיים במועצות המקומיות מג'דל שמס, בוקעאתה, מסעדה ועין קיניא בנושאי ניהול כוח האדם והטלת ארנונה כללית וגבייתה. התנהלותן היא בבחינת איש הישר בעיניו יעשה.

המועצות המקומיות לא בחנו את המבנה הארגוני שלהן ואת מידת התאמתו לצורכיהן, וחלקן אף לא בחנו את המלצות חברת הייעוץ הארגוני ששכרו ולא פעלו ליישמן. משרות אוישו בהליכים בלתי תקינים - באמצעות ממלאי מקום לתקופות ממושכות, ללא מכרז ותוך העסקת מקורבים בתפקידים בכירים וללא קביעת הסדרים למניעת ניגודי עניינים. הועלו ליקויים בניהול התיקים האישיים של העובדים ובבקרה על נוכחות עובדים, חלקם בכירים, והועלה שבכירים עסקו בעבודה פרטית נוספת שלא כדין.

הועלו ליקויים בתפקוד ארבע המועצות המקומיות בנושא ארנונה וגבייתה - בין היתר בסיווג הנכסים, בחיובם בתעריפים נמוכים מהנדרש, בהיקף גבייה נמוך, באופן העבודה עם חברת גבייה ובהתנהלות סביב סקרי נכסים.

שיעורי הגבייה הנמוכים של הארנונה מלמדים כי המועצות לא מילאו את חובתן על פי הדין ומצביעים על אוזלת ידן בנקיטת מלוא האמצעים העומדים לרשותן נגד החייבים, והתוצאה היא פגיעה בסמכותן וכרסום בכוח ההרתעה שלהן כלפי החייבים וכלפי כלל התושבים והפסד כספי ניכר.

על ארבע המועצות המקומיות שנבדקו, לרבות העומדים בראשן ושומרי הסף שלהן - המנכ"ל או המזכיר, הגזבר, היועץ המשפטי והמבקר - המשמשים נאמני ציבור, לפעול בהתאם לאחריותם ולסמכותם לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה, להפיק את הלקחים הנדרשים כדי שלא יישנו.

על משרד הפנים לבחון את הממצאים החמורים שעלו בדוח זה ולשקול הפעלת כל האמצעים העומדים לרשותו לתיקון הכשלים בתפקוד המועצות, לרבות חיוב אישי כנגד האחראים, כדי להבטיח את קיום החוק ולהגביר את הפיקוח והבקרה באמצעות המחוז.

