

מועצה אזורית הגלבוע

דין-וחשבון זה מסכם ביקורת שערך משרד מבקר המדינה במועצה אזורית הגלבוע (להלן - המועצה), בשנות הכספים 1998-2000 בכמה נושאים. בדיקת מעקב של משרד מבקר המדינה (להלן - בדיקת מעקב), נערכה באוקטובר 2000.

המועצה כוננה בשנת 1949. ראש המועצה, מר דני עטר, נבחר לראשונה בנובמבר 1994 ולאחרונה במאי 1999. במליאת המועצה מכהנים 44 חברים.

שטח השיפוט של המועצה הוא 250,000 דונם. המועצה מאגדת 31 יישובים לפי ארבעה מגורים התיישבותיים: 8 קיבוצים, 14 מושבים, 4 יישובים קהילתיים, 5 כפרים ערביים. ב-1999 מנתה אוכלוסיית המועצה כ-22,000 נפש.



נבדקו תחומים אלו: רישום וניהול רכוש המועצה - נכסים וטובין; מתן שירותים לתושבים באמצעות המועצה או הוועדים המקומיים; יחסי גומלין בין המועצה לוועדים המקומיים שבתחומה - סדרי תקציב, בקרה, פיקוח ודיווח; פרויקט שיקום כביש - מסגרת התקציב ומקורות המימון, הליכי המכרז, החוזה, הליכי הפיקוח והביצוע.

ממצאי הביקורת הובאו לידיעת ראש המועצה, דין-וחשבון זה כולל את העיקריים שבהם.

ניהול נכסים וטובין

נכסי המועצה - מקרקעין

סעיף 7 לחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969 (להלן - החוק) קובע, שעסקה במקרקעין טעונה רישום. עסקה שלא נגמרה ברישום רואים בה התחייבות לעשות עסקה. סעיף 12 לחוק הנ"ל קובע בין היתר, כי "הבעלות בקרקע חלה גם על הבנוי והנטוע עליה ועל כל דבר אחר המחובר אליה חיבור של קבע, זולת מחוברים הניתנים להפרדה, ואין נפקא מינה אם המחוברים נבנו, נטעו או חוברו בידי בעל המקרקעין או בידי אדם אחר". סעיף 125 לחוק קובע, כי "רישום בפנקסי המקרקעין לגבי מקרקעין מוסדרים יהווה ראיה חותכת לתוכנו ולגבי מקרקעין לא מוסדרים יהווה ראיה לתוכנו".

למועצה אין מקרקעין בבעלותה. המועצה היא בעלת זכויות במקרקעין שבניהול מינהל מקרקעי ישראל. משרד מבקר המדינה העלה, כי זכויות חכירה של המועצה במקרקעין לא נרשמו בלשכת רישום המקרקעין, כחוק.

הטיפול ברישום מקרקעין של הרשויות המקומיות הוסדר בין היתר בתקנות הרשויות המקומיות (ניהול פנקסי זכויות במקרקעין), התשכ"ז-1967 (להלן - התקנות). התקנות קובעות, שכל רשות מקומית תנהל פנקס מיוחד, בו תרשום את זכויותיה במקרקעין. פנקס המקרקעין יהיה מורכב משני חלקים: כרטיס דלא-ניידי וספר נכסי דלא-ניידי. מועצת הרשות המקומית תסמיך אחד מעובדיה להיות רשם נכסים ומתפקידו יהיה לנהל את פנקס המקרקעין של הרשות המקומית לפי תקנות אלה. עוד נקבע בתקנות, כי "רשם הנכסים ירשום בפנקס המקרקעין של הרשות המקומית כל זכות במקרקעין לטובת הרשות המקומית בתוך חודש ימים מיום שנוצרה הזכות".

הבדיקה העלתה, כי המועצה לא מינתה רשם נכסים. למועצה אין כרטיסי דלא-ניידי ואין ספר נכסי דלא-ניידי, ופעולות הרישום והמעקב על פי התקנות אינן מבוצעות.

המועצה מסרה למשרד מבקר המדינה, במאוס 1999, כי התקשרה עם קבלן חיצוני להכנת ספר נכסים למועצה. בעת בדיקת המעקב נמצא, כי ביוני 2000 הגיש הקבלן את ספר

הנכסים למועצה, כולל המלצות לטיפול בנכסים ובמעמד המשפטי. ספר הנכסים סוקר 606 נכסים ביישובים שבתחום המועצה.

בדיקת המעקב העלתה, כי המועצה טרם החלה במימוש ההמלצות לטיפול בנכסיה ולרישום זכויותיה במקרקעין. בתשובה נוספת מ-1.11.00 מסרה המועצה למשרד מבקר המדינה, כי ב-30.10.2000 מינתה את גזבר המועצה, נוסף לתפקידו, גם לרשם הנכסים.

משרד מבקר המדינה העיר, כי בהעדר רישום מרוכז ומעודכן של כל נכסי המועצה בפנקס המקרקעין, אין באפשרותה לקבל תמונה כוללת של זכויותיה במקרקעין, לפקח ולעקוב אחר השינויים שחלים בנכסי המקרקעין - אם בבעלותה ואם בחכירתה ואם בהחזקתה ובשימושה - וכן לפקח ולעקוב אחר ניצולם וכדאיות החזקתם. בהעדר ניהול פנקס מקרקעין נמנעת המועצה, הלכה למעשה, משימוש באמצעי חשוב לשמירת זכויותיה בנכסים אלה.

ניהול טובין - רישום ומעקב אחר המצאי

בתוספת הרביעית לצו המועצות המקומית (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958 (להלן - הצו) נקבע, בין השאר, כי המועצה תמנה ועדת רכש ובלאי, שתפקידה בין היתר לאשר רכישות למועצה, רישומן וגריעתן. כן נאמר, שהמועצה תמנה מנהל רכש ואספקה. מנהל הרכש מופקד על רכישת הטובין, אחסנתם, הספקתם, שמירה עליהם וקביעת רמת המלאי. אחת לשנה לפחות, בסוף שנת הכספים, תיערך ספירת מלאי בכל מחסני המועצה. "מנהל רכש ואספקה אחראי לספירה שתיערך בפיקוח מבקר המועצה ובהשתתפות הגזבר או מי שהוא הסמיכו לכך. הייתה אי-התאמה בין תוצאות הספירה ליתרות הרשומות בפנקס הטובין יסביר מנהל רכש ואספקה ומנהל המחסן את פשר ההפרשים, בכתב. את הנתונים בצירוף ההסברים כאמור יעביר הגזבר, בכתב, לוועדת רכש ובלאי".

משרד מבקר המדינה העלה, כי המועצה לא מינתה ועדת רכש ובלאי כחוק. המועצה גם לא מינתה מנהל רכש ואספקה.

המועצה השיבה למשרד מבקר המדינה, במאוס 1999, כי "בימים אלו יתחיל בעבודתו מנהל רכש וועדת רכש". בדיקת המעקב העלתה, כי עדיין לא מונתה ועדת רכש ובלאי, ולא מונה מנהל רכש ואספקה במועצה.

עוד נקבע בצו, כי רשם המצאי יהיה עובד מועצה שמונה לנהל רישום מצאי של טובין בני קיימא, שאינם מאוחסנים במחסן המועצה. רשם המצאי ינהל רישום מרוכז של המצאי במועצה, על יחידותיה, בפנקס הטובין; המצאי יסומן בסמל המועצה; כל יחידה במועצה תופיע כיחידת רישום עצמאית, ותצוין במספר זיהוי נפרד.

בדיקה העלתה, כי סדרי הרישום, הפיקוח והבקרה על רכוש המועצה לקויים. אין המועצה רושמת את הטובין בפנקס הטובין עם כניסתם למועצה, ואינה מנהלת מחסן לריכוז הטובין, לרישומם, לסימונם ולפיוזורם ליחידות שבתחומה ובאחריותה. היא אף לא איתרה את הטובין שלה, במשרדי המועצה ובמוסדותיה, לרבות במוסדות חינוך ותרבות.

כמו כן, לא פעלה לסימונו של הטובין בסמל המועצה. המועצה גם לא הקפידה על קיום ההוראות לעריכת בדיקות וספירות תקופתיות.

בתשובתה ממארכ 1999 מסרה המועצה למשרד מבקר המדינה, כי החלה בהכנת נוהל לרישום טובין ומעקב מצאי, ובתוך כמה חודשים היא תסיים את הקמת המערכת וארגונה.

בדיקת המעקב העלתה, כי טרם הוכן נוהל לרישום ולמעקב אחר המצאי, והמועצה עדיין לא רשמה כחוק את הטובין והמצאי שלה. בתשובתה מ-1.11.2000 מסרה המועצה, כי ב-30.10.2000 מינתה את גזבר המועצה, נוסף לתפקידיו, גם כרשם המצאי (אינוונטר) שלה.

משרד מבקר המדינה העיר, כי על המועצה מוטלת החובה למנות ועדת רכש ובלאי כוועדת חובה וכן מנהל רכש ואספקה אשר תפקידיו הוגדרו בתקנות. חובה זו מקבלת משנה חשיבות נוכח ממצאי הביקורת כמפורט לעיל בדבר העדר רישום של רכוש המועצה ובפיקוח עליו.

שירותים לתושבים

הסמכויות של המועצה ושל הוועדים המקומיים

סמכויות המועצה האזורית הוגדרו בפרק התשיעי לצו, ובהן: להקים, לקיים ולנהל שירותים לתועלת הציבור, לקיים סדר, שלטון תקין, ביטחון, לדאוג לפיתוח תחום המועצה, לשפרו, לקדם עניינים חברתיים, תרבותיים וחינוכיים של התושבים או חלק מהם, לקבוע סדרים, להטיל איסורים והגבלות להבטחת בריאות הציבור, ענייני השקאה, מרעה, מניעת סחף או כל עניין אחר שהסדרתו לטובת כלל החקלאים בתחום המועצה, שימושי ביוב ואחזקתו, אספקת מים ועוד.

בסעיף 90 לצו נקבע, כי כל יישוב במועצה אזורית יתנהל על-ידי ועד מקומי. בסעיף 132(א) לצו נקבע, בין היתר, כי לוועד מקומי יהיו בתחום הנהלתו אותן הסמכויות שיש למועצה בתחום המועצה לפי סעיף 63 לצו, אולם הוועד לא יהיה רשאי להשתמש בסמכויות שהוגדרו בסעיף זה אלא במידה שהמועצה אינה משתמשת בהן, וכל עוד אין סתירה להחלטות המועצה, שהודיעה עליהן לוועד, ועם חוקי-העזר שלה.

מהאמור בצו ומהפרשנות שניתנה בפסיקה¹ עולה, כי סמכותה של המועצה האזורית גוברת על זו של הוועד המקומי. סמכותו של הוועד היא סמכות כפופה. "הוועד פועל בתחום שהותירה לו המועצה, וזו יכולה בכל עת ליתן לו או ליקח ממנו סמכויות".

משרד מבקר המדינה מצא, כי המועצה לא הגדירה את הסמכויות המוניציפאליות של הוועד המקומי בכל יישוב ויישוב. כמו כן, לא הוגדרה חלוקת התפקידים בין המועצה לבין הוועדים - לכל ועד בנפרד.

1 ראו בג"ץ 265/72 ועד מקומי סביון נגד שר הפנים פ"ד ל"ב(1), 566.

עקב אי-הגדרת הסמכויות והעדר חלוקת התפקידים לביצוע השירותים, לא התקיימה חלוקה מוסכמת של הקצאת המשאבים לוועדים המקומיים. כתוצאה מכך, אין לדעת מהן הסמכויות שקיבלו עליהם הוועדים המקומיים.

בתשובתו מאוקטובר 2000 מסר ראש המועצה למשרד מבקר המדינה, כי "אין כל צורך - בניגוד לטענת הביקורת - להגדיר במדויק את אשר השר לא הגדיר".

משרד מבקר המדינה סבור, כי בהעדר הגדרה ברורה של המועצה בדבר חלוקת הסמכויות המוניציפאליות, החובות והמשאבים בין המועצה לבין הוועדים המקומיים - עלולות להיווצר, מצד אחד, כפילויות וסתירות בפעולותיהם של המועצה ושל הוועדים המקומיים, ומצד אחר, עלולים להימצא תחומים מוזנחים שאינם מטופלים בידי אף אחד מהם. על כן, מן הראוי, שהמועצה תדון בהגדרת ברורות יותר של חלוקת הסמכויות. בתקציב המועצה נכללים שירותי המועצה: ביטחון, שמירה ביישובי קו התפר, תחזוקת מקלטים, שירותי שדה, ניקוז, ביוב, וטרינריה, הדברה, סילוק אשפה, תחזוקת כבישים, שירות פסיכולוגי, השתתפות בגני-ילדים ובחינוך יסודי, פעולות רווחה, שירות לקשיש, מרפאות, שירותי דת, גינון ונוי, תאורת רחובות ותחזוקת כתי-עלמין, וסל תרבות. ההקצבה הכספית של המועצה לשירותים, ממקורות עצמיים, הסתכמה בשנים 1998 ו-1999 ב-12.27 מיליון ש"ח וב-14.47 מיליון ש"ח, בהתאמה.

מעיון בפרוטוקולים של מליאת המועצה בשלוש השנים האחרונות עולה, כי לא נערך דיון ממצה במליאת המועצה בנושא סל השירותים שמספקת המועצה. סל השירותים לא נבחן מבחינת היקפו, איכותו, עלותו ורמתו, כל זאת בהתאמה ליישובים ולשונות בין סוגי היישובים.

ראש המועצה השיב למשרד מבקר המדינה, כי המועצה והנהלת המועצה קיימו דיונים מפורטים בנוגע לתפקידים של הוועדים המקומיים ובנוגע לסל השירותים הניתן לכל יישוב בנפרד. משרד מבקר המדינה העיר, כי גם מהפרוטוקולים של המליאה שצירפה המועצה לתשובתה, לא עולה כי נערכו דיונים בתפקידים של הוועדים המקומיים או בשירותים השונים, למעט בעת דיוני התקציב, שבו מציגים בקווים כלליים את ייעודי התקציב ללא פירוט.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מליאת המועצה לקבוע את מדיניותה בתחום מתן השירותים; להגדיר את הקריטריונים לכל שירות, להקצות את המשאבים לביצועו, ולקבל דיווח תקופתי - גם מהוועדים - על ביצועו, דיווח שיכלול את דוח הפעולות והניצול התקציבי לכל שירות.

בדיקת המעקב העלתה, כי בעקבות הביקורת ציין ראש המועצה במליאת המועצה ב-4.9.2000, כי בכוונת המועצה לדון בעניין קביעת סל שירותים שיכונה "סל יישוב" וקביעת מפתח לבניית ה"סל".

תקציב הפעולות של הוועד המקומי

הבסיס לביצוע פעולות כספיות של ועד מקומי הוא התקציב המאושר במועצה. לפי סעיף 134 לצו, על הוועד המקומי להכין תקציב הכולל הכנסות והוצאות לכל שנת כספים. התקציב יוגש למועצה לאישור, לא יאוחר מאחד באוקטובר של השנה שקדמה לשנת הכספים שאליה מתייחס התקציב. לא הגיש הוועד המקומי תקציב במועד, ולמרות דרישת המועצה לא הגיש תקציב עד 30 לנובמבר, תכין המועצה תקציב בשביל הוועד, כדי להבטיח קיום שירותים הכרחיים לתושבי היישוב. המועצה תמסור בכתב לוועד את החלטותיה בדבר התקציב עד 31 לדצמבר של השנה שקדמה לשנת הכספים שאליה מתייחס התקציב.

מבדיקה שערך משרד מבקר המדינה עולה, כי בשנים 1997 עד 1999, רק 13 ועדים מקומיים מבין 31 יישובים הגישו תקציביהם לאישור המליאה.

העולה, כי מאופן הצגת התקציב למליאת המועצה, במקרים שהוגשו לה ואושרו על-ידיה, לא הובהר אלו שירותים מבצעת המועצה ישירות ואלו מבצע הוועד המקומי, ולא הובהר מהם הסכומים הכספיים המועברים לוועדים לצורך ביצוע השירותים.

משרד מבקר המדינה סבור, כי מבנה התקציב של המועצה אמור לשקף, בין היתר, את החלוקה של ביצוע השירותים בין המועצה לבין הוועד המקומי ואת מקורות המימון לכך. מן הראוי, שהמועצה תודא שסעיפי התקציב יכללו את חלוקת התפקידים בינה לבין הוועדים המקומיים - הן בסעיפי התקבולים והן בסעיפי ההוצאות.

ראש המועצה השיב למשרד מבקר המדינה, באוקטובר 2000, כי "התקציבים שהוגשו בידי היישובים מפרטים במדויק איזה סכום מעבירה להם המועצה ואיזה תקציב הם מתכוונים לגייס ממקורות אחרים". משרד מבקר המדינה העיר, כי לא נמצא פירוט להשתתפות המועצה לפי סוגי השירותים, ובדרך כלל התקציב המוגש הוא כללי בלי פירוט.

עוד השיב ראש המועצה, כי "הוועדים המקומיים רשאים לבחור לאלו צרכים הם מבקשים להשתמש בתקציב שהועמד לרשותם על פי החלטת המועצה...". משרד מבקר המדינה העיר, כי המועצה היא המוסמכת להחליט אלו שירותים מועברים לוועד המקומי ומה התקציב המיועד לכך, והוועדים המקומיים אינם רשאים להפנות את התקציבים לנושאים שלא יועדו לכך.

עוד השיב ראש המועצה, כי "המועצה הכינה פורמט קבוע של מסגרת תקציב, שרק באמצעותו יכול היישוב להציג את תקציבו". כמו כן מתקיים נוהל, על פיו נציגי היישוב מציגים את דוח ביצוע התקציב של שנה קודמת ואת מסגרת התקציב של השנה הבאה.

בדיקת המעקב העלתה, כי אין "פורמט קבוע" של מסגרת תקציב כנאמר בתשובת המועצה, וכי כל יישוב מציג את התקציב במתכונת שונה. כך למשל, מהתקציבים שהוגשו בשנת 1998 עולה, כי רק שלושה ועדים מקומיים הציגו ביצוע תקציב של שנה קודמת. מבדיקת המעקב עולה, כי גם בתקציבים שאושרו בשנת 2000 לא נמצא, כי הוצג דוח ביצוע התקציב של השנה הקודמת.

עוד נמצא, כי בניגוד לנקבע בצו בדבר מועד הגשת התקציב לפני בוא שנת הכספים, הוגשו תקציבי 1997 לאישור המליאה מפברואר 1997 ועד דצמבר 1997. שני יישובים הגישו תקציביהם ל-1997 לאישור מליאת המועצה רק ביוני ובאוקטובר 1998. לשנת הכספים 1998 הוגשו רק 10 תקציבים לאישור המליאה, מפברואר ועד דצמבר 1998. שלושה יישובים הגישו בשנת 1999 לאישור המליאה את תקציביהם לשנה התקציבית החולפת.

משרד מבקר המדינה העיר, כי תקציב המוגש לאישור מליאת המועצה במהלך שנת כספים, בסופה או אחריה, אינו עולה בקנה אחד עם המועד הנקוב בהוראות הצו, אינו יעיל ואינו ממלא את ייעודו ככלי בקרה לפיקוח על ההוצאות על פי מסגרות ייעודיות מאושרות.

בסעיף 134 א' לצו נקבע, כי "המועצה רשאית לאחר שתשמע את דעתו של הוועד המקומי, לתקן או לדחות כל פרט מפרטי התקציב וכן להוסיף פרט, אם לדעתה הוספת פרט הכרחית לטובת הציבור". הבדיקה העלתה, כי התקציבים של הוועדים המקומיים שהוגשו למליאת המועצה אושרו בלי שנערך בהם דיון ענייני.

עוד עולה, כי המועצה לא הכינה תקציבים לוועדים המקומיים שלא הגישו תקציביהם למליאה במועד ולא אושרו תקציבים כלשהם לוועדים במליאת המועצה, וזאת בניגוד להוראת הצו. יוצא מכך, שפעילות הוועדים המקומיים הייתה ללא תקציב.

משרד מבקר המדינה העיר, כי רק לאחר אישור התקציב בידי המועצה יכול ועד מקומי להשתמש בכוח המוקנה לו לגבות מסים ולעשות בהם שימוש לצרכים מוניציפליים.

ראש המועצה השיב למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2000, כי במקרים רבים הוועד המקומי אינו מתפקד, ולפיכך אין טעם בהכנת מסגרת תקציב לגוף, אשר אינו מתפקד ושהמועצה היא המקיימת את משימותיו בפועל.

משרד מבקר המדינה העיר, כי קיום חובתה של המועצה, מכוח החוק, להכין תקציב לוועד המקומי, אינו נתון לשיקול דעתה. עוד העיר משרד מבקר המדינה, כי התקציב משמש גם לבקרת ההוצאות על פי המסגרת המאושרת, ובהעדר תקציב לא ניתן לבצע בקרה הולמת כמתחייב.

ביצוע השירותים

סל השירותים של המועצה כולל פעולות המבוצעות ישירות בידי המועצה, ובהן חינוך ורווחה, הדברה, וטרינריה, תאורת צמחים, איסוף אשפה, ביוב (ברוב היישובים) והסעות תלמידים - עבור כלל תושביה ביישובים המאוגדים בה. כאמור, בסל השירותים נכללים שירותים נוספים, כגון: נוי, תאורה ברחובות ותחזוקת בתי-עלמין. לגבי השירותים הנוספים נוהגת המועצה בשני אופנים: בכמה יישובים מבצעים את השירות קבלנים, והמועצה משלמת כנגד חשבוניות שהוגשו לה ומחייבת בספריה את תקציב היישוב; באחרים - המועצה מקצה עבור השירותים הללו כספים המועברים ישירות לקופת הוועדים המקומיים, והוועד המקומי באותו יישוב מבצע את השירות.

על פי נתוני המועצה, הסתכמו הוצאותיה לפעולות (סל השירותים) בשנים 1997 ו-1998 ב-15.2 מיליון ש"ח וב-18.4 מיליון ש"ח, בהתאמה. ההוצאה הממוצעת לנפש הסתכמה בכ-800 ש"ח לסל השירותים בשנת 1997 ובכ-877 ש"ח לנפש ב-1998 (סכום זה אינו כולל הוצאות בגין שכר).

משרד מבקר המדינה בדק את אופן הקצאת הכספים לשלושה סוגי שירותים מתוך סל השירותים: נוי, תאורת רחוב ותחזוקת בתי-עלמין. נמצא, כי לגבי 21 יישובים המועצה מספקת את השירותים הללו ומנהלת את חשבוניותיהם בספריה. בגין שלושה סוגי השירותים שנמנו לעיל שילמה המועצה לקבלנים ולספקים בשנת 1998 - 772,036 ש"ח ובשנת 1999 - 744,989 ש"ח.

10 ועדים מקומיים אחרים מבצעים בעצמם אותם שירותים ולצורך כך קיבלו בהעברה כספית ישירות לקופתם, בשנים 1998 ו-1999, סכומים בהיקף של 433,735 ש"ח ו-470,545 ש"ח, בהתאמה.

הבדיקה העלתה, כי לגבי הוועדים המקומיים שקיבלו כספים ישירות לקופתם, המועצה לא דרשה, וגם לא קיבלה, דוחות על ביצוע וניצול הכספים. נמצא, כי המועצה העבירה כספים מקופתה לקופת הוועדים המקומיים בלי שדווח לה על הפעולות שביצע הוועד המקומי בכספיה, ואם השירותים, בגינם הועברו הכספים, אכן ניתנו במלואם לתושבים למטרה הייעודית, או שהכספים הופנו לפעולות אחרות, אם הופנו.

משרד מבקר המדינה העיר, כי בהעדר מנגנון לדיווח ולפיקוח ובקרה על ניתוב הכספים לייעדם, ועל אופן ביצוע השירותים, פועלת המועצה בניגוד לכללי מינהל תקין ואינה יכולה לאתר בעוד מועד פעילות של וועדים מקומיים שאינה עולה בקנה אחד עם הכללים המתחייבים מכוח תקציביהם המאושרים.

גינון ונוי

על פי סעיף 63(א) (2) לצו, המועצה מוסמכת לקיים שירותים שהם לדעתה לתועלת הציבור. במסגרת זו המועצה מספקת לתושביה שירות גינון ונוי.

משרד מבקר המדינה העלה, כי בשנים 1997 ו-1998 נקבעה ההקצבה לשירותי גינון ונוי על פי אמות מידה שנקבעו עוד בשנת 1996. כל יישוב תוקצב החל מ-1997 בסכום קבוע של 7,560 ש"ח ובתוספת כספית של 88 ש"ח לכל בית-אב.

בשנת 1996 היו בתחום המועצה 3,998 בתי-אב, בהם 19,865 תושבים. המועצה תקצבה בשנת 1998 את השירות לכל יישוב על פי אמות מידה המבוססות על נתונים אלו, זאת למרות הגידול בשנת 1997 באוכלוסיית בתי-האב שבתחום המועצה.

משרד מבקר המדינה העיר, כי על המועצה לבחון מדי שנה את ההקצבה הניתנת לצורכי גינון ונוי. להלן התפלגות ההקצאה לגינון (נוי) והביצוע לפי בתי-אב בשלושת המגזרים: מושבים, קיבוצים, כפרים ערביים, בשתי שנות הכספים במקובץ 1997 ו-1998 (בשקלים חדשים):

1998-1997		*1996	
ביצוע בפועל	התקציב שאושר	בתי-אב	סוג יישוב
682,838	546,508	1,462	מושבים
407,538	371,275	1,421	קיבוצים
64,408	261,078	1,115	כפרים ערביים
1,154,784	1,178,861	3,998	סה"כ

* מספר בתי-אב בשנת 1996 משמש בסיס לחישוב ההקצאה בשנים 1997 ו-1998.

מהטבלה עולה, כי ביצוע התקציב במושבים ובקיבוצים, לגינון ונוי, היה 125% ו-110% בהתאמה מסכום התקציב שאושר, ואילו בכפרים הערביים שיעור הביצוע היה 25% בלבד מהתקציב שאושר.

עוד עולה, כי כל הכספים לגינון ונוי בכפרים הערביים בסכום של 64,408 ש"ח הוצאו רק בשנים מבין חמשת הכפרים הערביים. בשלושת האחרים, שתקציב הגינון והנוי שיועד להם הסתכם בשנים 1997 ו-1998 ב-198,720 ש"ח, לא הוצא כל סכום לגינון ולנוי; וזאת למרות בקשה בכתב שהוגשה לראש המועצה באפריל 1998 בידי אחד מהוועדים המקומיים לבצע גינון ציבורי בכפר.

משרד מבקר המדינה העיר, כי לא נמצא הסבר ממצה מדוע שלושת הכפרים לא ניצלו את התקציב שיועד לכך.

עוד עולה, כי בשנת 1998 העבירה המועצה סכום של 9,000 ש"ח ובשנת 1999 סכום של 14,000 ש"ח, לאגודת ספורט באחד הכפרים הערביים, מתקציבים שיועדו לגינון ולנוי ליישוב. כמו כן העבירה המועצה בשנת 1998 לכפר ערבי אחר סכום של כ-10,000 ₪

לרכישת ציוד ספורט וסכום של 7,000 ש"ח לרכישת ציוד הגברה למסגד, גם זאת מתקציב לגינון ולנוי ביישוב.

משרד מבקר המדינה העיר, כי הקצאות הכספים לאגודות ספורט ביישוב צריכות להינתן במסגרת נוהל למתן תמיכות של רשויות מקומיות, ולא על חשבונן ובמקומן של פעולות אחרות שתוקצבו כחוק.

בתשובתו מאוקטובר 2000 מסר ראש המועצה למשרד מבקר המדינה, כי "ועד מקומי סוברני להחליט מה הוא מבקש לעשות בתקציב אותו מעמידה לרשותו המועצה - ומכיוון שכך, במקרה בו בחר הוועד המקומי כי הוא מעדיף לעשות בכספים הנ"ל שימוש לצורכי ספורט ודת (שהיו דחופים באותו מועד), לא ראתה בכך המועצה פסול והעבירה את הכספים לצרכים אלו".

משרד מבקר המדינה העיר, כי על פי הצו, המסגרת התקציבית של הוועד המקומי חייבת להיות מאושרת בידי המועצה. לנוכח האמור לעיל, משרד מבקר המדינה סבור, כי המדיניות העולה מתשובת המועצה, לפיה כל ועד מקומי סוברני לשנות על דעת עצמו את ייעוד התקציב שאושר במועצה, מרוקנת מתוכנה את סמכות הפיקוח של המועצה על תקציב הוועד כמפורט בסעיפים 134 ו-134א לצו.

סל תרבות

המועצה מקצה כספים מתקציבה לסל תרבות, שירות הניתן באמצעות המתנ"ס. המתנ"ס רשום בספר התקציב כיחידה מחלקתית במועצה. המתנ"ס מאוגד כעמותה רשומה בשם "המרכזים הקהילתיים הגלבויע - מתנ"ס הגלבויע" ממאי 1995 (להלן - המתנ"ס).

מתן תמיכות למוסדות מרשויות מקומיות מוסדר ב"נוהל למתן תמיכות מרשויות מקומיות" (להלן - הנוהל), שפורסם בילקוט הפרסומים במאי 1985. בנוהל נקבע, בין היתר, שהרשות המקומית תקבע, במידת האפשר, מבחנים למתן תמיכות לתחומי פעולה שונים, וכן תקבע מועד להגשת בקשות לקבלת תמיכות; הבקשות יידונו בוועדת תמיכות של הרשות המקומית המונה שלושה או חמישה חברים מקרב מועצת הרשות המקומית. המלצת ועדת התמיכות, בצירוף הבקשות והמסמכים הנדרשים, תובא לאישור מועצת הרשות.

הבדיקה העלתה, כי המועצה העבירה למתנ"ס, המאוגד כעמותה, בשנים 1998 ו-1999, כספים בסכומים של כ-2.65 מיליון ש"ח וכ-3.35 מיליון ש"ח, בהתאמה. ההעברה בוצעה במסגרת סעיף תקציבי שכונה "סל תרבות למתנ"ס", בלי שהמועצה קבעה אמות מידה ברורות ומפורטות מתוקצבות. המועצה לא דרשה מהעמותה להתחייב בכתב, שהכספים שיועברו ישמשו אך ורק למטרה אשר לשמה ניתנו. התמיכה ניתנה בלי שהעניין נדון בוועדת התמיכות של המועצה כנדרש בנוהל.

גני-ילדים

1. המועצה מפעילה בתחומה 39 גני-ילדים תקניים על פי חוק לימוד חובה, מהם 2 גנים טיפוליים. גיל חינוך חובה בגן-ילדים הוגדר בחוק החל מגיל 3 ועד גיל 5. חינוך בגן-ילדים פירושו חינוך הניתן בגן-ילדים לרבות גן במעון ילדים, לילדים בגיל 3 עד 5 ועד בכלל. מכסת הילדים שנקבעה בגן תקני היא עד 35 ילדים.

הוצאות המועצה על הפעלת גני-הילדים הסתכמו בשנת 1999 ב-6.24 מיליון ש"ח. מתוכם ההעברות ממשרד החינוך לגנים היו 5.88 מיליון ש"ח, והיתרה מכספי המועצה בסכום של כ-360.000 ש"ח.

המועצה מסרה למשרד מבקר המדינה, כי בהעדר תפוסה מלאה בגני החובה בקיבוצים ובמושבים, מצרפת המועצה לאותם גנים גם ילדים בני 3 ו-4. בחמשת הכפרים הערביים מצויים 10 גני-חובה ובהם 219 ילדים בני 5 עד 6, ואליהם צורפו 65 ילדים בני 4 עד 5. עוד נמסר, כי מספר הילדים הנמצאים בכפרים הערביים ללא מסגרת חינוכית מתאימה מסתכם בכ-700 ילדים, וכדי לתת פתרון הולם דרושות כ-20 כיתות-גן נוספות, וכן גננות וסייעות.

המועצה הודיעה למשרד מבקר המדינה, באוקטובר 2000, כי עדיין אין "תשובה מועצתית" למסגרת חינוכית לבני 3-4 בכפרים הערביים.

מהנתונים שמסרה המועצה בתשובתה עולה, כי לפחות בחמישה גני-ילדים פעילים בכפרים הערביים היה ניתן לשבץ עוד כ-50 ילדים. לא הובהר למשרד מבקר המדינה מדוע לא שובצו הילדים.

משרד מבקר המדינה סבור, כי על המועצה להגדיר את משימותיה בתחום החינוך הפורמלי והבלתי-פורמלי, הכולל פעילויות חינוכיות במסגרות מתאימות לכלל הילדים ביישוביה, ולפעול בדרך שווה לכל נפש.

המועצה השיבה, כי "מסגרת חינוכית שווה לכל נפש אפשרית כאשר ההורים בכפרים הערביים יממנו את עלות החזקתם של הגנים לבני 3 עד 4 בתשלום שכר לימוד חודשי, וכן כאשר קיימים מבנים ראויים לקיום גני-ילדים".

2. במסגרת פעולות המועצה בתחום החינוך הבלתי-פורמלי משתתפת המועצה במתן פתרונות מימון לטיפול בגיל הרך, המוגדר כטווח גילים בין שלושה חודשים עד שלוש שנים. פעילות המועצה בתחום זה מתבצעת באמצעות המתנ"ס. ההשתתפות הכספית של המועצה בשנים 1999 ו-2000 הסתכמה ב-359,320 ש"ח וב-663,000 ש"ח בהתאמה, מתוך הכספים שנכללו בתקציב סל התרבות הכולל, שהועבר למתנ"ס.

הבדיקה העלתה, כי פעילות המתנ"ס לטיפול בגיל הרך במימון המועצה, מתבצעת רק במגזר המושבים שבתחום המועצה ומופעלת ב-12 מושבים בלבד. במגזר הקיבוצים ובמגזר הכפרים הערביים המתנ"ס אינו מקיים פעילות כלשהי מסוג זה.

עוד נמצא, כי מתן שירות זה לא נדון במליאת המועצה. פריסת מעונות היום והצהרונים בתחומי המועצה אינה מתקיימת לפי אמות מידה ברורות, ולא נמצא כי הוצגו לפני מליאת המועצה השיקולים שעמדו בבסיס התקצוב של שירות זה.

המועצה השיבה, כי השיקולים לפתיחת מעונות יום וצהרונים הם: מספר ילדים מזערי המאפשר פתיחת מסגרות חינוך, ותשלום שכר לימוד חודשי על ידי המשפחות; וכי בכפרים הערביים נפתחו משפחתונים במקום מעונות יום. עוד השיבה המועצה, כי "מעונות היום והצהרונים הוקמו בעקבות דרישת ובקשת התושבים ביישובים השונים", וכי "במקומות בהם לא פנה היישוב וביקש זאת, כפי הנראה אין תושבי אותו יישוב זקוקים לשירות זה".

משרד מבקר המדינה העיר, כי מימון לחינוך בלתי פורמלי לגיל הרך לחלק מהיישובים שבתחום המועצה בסכומים ניכרים, בשעה שיישובים אחרים אינם זוכים למימון כלשהו מהמועצה לחינוך לגיל הרך, מהווה חלוקה בלתי שוויונית של המשאבים, ואין לבצעה ללא דיון מעמיק וממצה במועצה המצביע על טעמים להצדקת הקצאה שכזאת.

עוד העיר משרד מבקר המדינה, כי ההחלטה בדבר הקצאת משאבים צריכה להתבצע בידי המועצה מתוך ראייה כוללת של צורכי כלל היישובים שבתחומה, ולא על פי בקשה זו או אחרת של תושבים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המועצה לדון בהקצאת הכספים של המועצה בתחום השירות לטיפול בגיל הרך, ולאחר שתבחן את התנאים הפיזיים - כגון מבנים וציוד, ואת התנאים הפדגוגיים - כגון תכניות לימודים, תציע אותו לכלל תושביה בכל היישובים שבתחומה על פי אותן אמות מידה.

פיקוח ובקרה של המועצה על הוועדים המקומיים

הפיקוח על התקציב ועל כספי הוועד המקומי אמור להתבצע בידי המועצה כאמור בסעיפים 79, 81, 132, 133, 134, 134א', 239 ו-240 לצו. המועצה רשאית לתת הוראות כלליות לוועד המקומי בדבר אופן ניהול קופת הוועד המקומי, והוועד חייב לנהוג לפיהם. על פי סעיפים 132(ב) ו-239 לצו, על יושב-ראש הוועד המקומי להכין אחרי האחד באפריל של כל שנה דין-וחשבון כספי על פעולות הוועד המקומי במשך השנה שחלפה. דוח זה אמור להיות מאושר במליאת הוועד המקומי. העתקים ממנו יימסרו למועצה, לא יאוחר מאחד ביוני בכל שנה.

המועצה רשאית לדרוש בכל עת מהוועד המקומי להגיש לה ידיעות, פרטים, הסברים, חומר סטטיסטי וכל חומר אחר בקשר לענייני הוועד המקומי, ועל יו"ר הוועד המקומי למלא אחרי הדרישה.

הבדיקה העלתה, כי אין פיקוח של המועצה על ניהול החשבונות של הוועדים המקומיים, וכי המועצה לא דרשה מהוועדים המקומיים, שתקציביהם אושרו במליאת המועצה, להגיש לה דין-וחשבון על הפעולות הכספיות שביצע הוועד המקומי.

הועלה, כי המועצה אינה מנהלת מעקב כספי לכל שירות הניתן על ידיה או על ידי הוועד לעומת התקציב המאושר לשירות. בכרטיסי הנהלת החשבונות של הוועדים המקומיים המנוהלים במועצה נרשמים סכומים כוללניים לסל השירותים לזכות כל ועד מקומי, בלי לפרט בגין אלו שירותים ניתנו.

עוד הועלה, כי המועצה אינה עוקבת ובוחנת אם ההקצאה הכספית לשירות בוצעה במלואה ולמטרה לשמה נועדה; והאם לא נוצלו הכספים לפעילויות שאינן קשורות לשירות הייעודי.

המועצה לא השיבה לעניין זה. מעיון בפרוטוקול מליאת המועצה ב-30.10.2000 עולה, כי ראש המועצה ציין, כי "אינני מוצא כרגע שאנו יכולים ליצור מנגנון שיבצע את הנדרש ברמת הבקרה".

שיקום כביש טבעת בכפר סנדלה

המועצה החליטה, בשיתוף עם משרד השיכון ומשרד הפנים, לשקם את כביש הטבעת המקיף את כפר סנדלה שבתחום המועצה. הפרוייקט הוגדר בשם "כביש טבעת סנדלה". בסוף 1996 נקבע, כי תחילה יבוצעו עבודות תשתית ושיקום של מקטע ראשון בכביש הטבעת (כביש מספר 2 ביישוב). אמדן הפרוייקט הוערך בידי המתכנן בינואר 1997 בכ-1.15 מיליון ש"ח במחירי דצמבר 1996. במועד זה טרם נקבעה החלוקה של מימון הפרוייקט בין הגורמים שאישרו את שיקום הכביש.

מסגרת התקציב ומימון הפרוייקט

על פי סעיפים 15 ו-16 לתקנות הרשויות המקומיות (הכנת תקציבים), התשל"א-1971 (להלן - התקנות), יש לכלול אמדן תקבולים ותשלומים לביצוע פעולות חד-פעמיות בתקציב בלתי רגיל (להלן - תב"ר). לפי סעיף 19 לתקנות, על ראש המועצה להגיש את התב"ר במועד שיאפשר למועצה לדון בו ולאשרו, ולשר הפנים או לממונה על המחוז לאשרו לפני התחלת ביצוע פעולה לפיו. לפי סעיף 18 לאותן תקנות, אמדן התשלומים בתקציב לכל פעולה לא יעלה על אמדן התקבולים המיועדים לאותה פעולה.

משרד מבקר המדינה העלה, כי המועצה לא אישרה את מסגרת התקציב לביצוע פרויקט שיקום מקטע ראשון בכביש, לפני התחלת הפעולות לביצועו בראשית אוקטובר 1997. התב"ר אף לא הוגש לאישור שר הפנים או לאישור הממונה על המחוז לפני תחילת הביצוע, כמתחייב על פי סעיף 19 לתקנות. התברר, כי רק לאחר שהסתיימה העבודה והוגש חשבון סופי ביולי 1998 אישרה המליאה את מסגרת התקציב לתב"ר בהיקף של

624,000 ש"ח, לפי מהלך התשלומים שאושרו בידי משרדי הממשלה המממנים את הפרוייקט, כדלהלן:

מועד האישור במליאת המועצה	מועד האישור במשרד הממשלתי	הסכום (בש"ח)
27.9.98	29.9.1998 משרד הפנים	274,000
21.2.99	31.12.1998 משרד השיכון	250,000
8.6.99	13.5.1999 משרד הפנים	100,000

ב-11.10.98 הגישה המועצה למשרד הפנים את בקשתה לתשלום 274,000 ש"ח. בבקשה צוין, כי עלות הפרוייקט היא מיליון ש"ח וכי החוזה לביצועו נערך ונחתם עם הקבלן ב-8.9.97.

מהאמור לעיל עולה, כי בניגוד לתקנות נחתם החוזה עם הקבלן לביצוע העבודה עוד בטרם אושרו המקורות הכספיים למימון הפרוייקט כמתחייב.

עוד עולה, כי במועד פניית המועצה למשרד הפנים לאישור מסגרת התקציב כבר ידעו הצדדים, כי עלות הפרוייקט (כמיליון ש"ח על פי דיווח המועצה למשרד הפנים) גדולה ממקורות המימון שהועמדו לרשות המועצה לביצועו, וכי המועצה החלה לביצוע הפרוייקט בלי שהוצגו מקורות מימון חלופיים.

משרד מבקר המדינה העיר, כי על אף שאמדן הפרוייקט למכרז היה בסכום של כ-1.15 מיליון ש"ח, לא עמדו לרשות המועצה מקורות כספיים בסכום זה. המימון של 524,000 ש"ח ובהמשך 100,000 ש"ח נוספים אושר בידי הגורמים המממנים לאחר סיום הביצוע, וזאת בניגוד לנאמר בתקנות.

בתשובתה מסרה המועצה למשרד מבקר המדינה, כי אכן הוציאה מכרז לביצוע כל העבודות לפני שהיו בידיה כל האישורים וההתחייבויות של כל הגורמים הממשלתיים; אולם לדבריה, היא הגבילה את סכומי ההסכם לסכומים שאושרו בידי המוסדות השונים, והותנה עם הקבלן בהסכם, כי ישלמו לו רק לאחר שהמועצה תקבל את התקציבים ממשרדי הממשלה.

משרד מבקר המדינה העיר, כי טרם הוצאת המכרז היה על המועצה לוודא, כי יש בידיה את מלוא המימון הדרוש לביצועו או לממש במכרז רק את החלק היחסי שלגביו קיים המימון.

תכנון

בינואר 1997 הגיש המתכנן למועצה את התכנון המפורט למקטע הראשון בכביש, הכולל את המפרט הטכני וכתב הכמויות. התכנון כלל ביצוע עבודות עפר, מצעים ותשתיות, עבודות אספלט, בטון, ניקוז ותמרור, וכן כלל עבודות גימור הכוללות ריצוף באבנים משתלבות צבעוניות, בנייה של קירות או גדרות מורכבות מסוגי אבן טבעי, הכנות לתאורת חוץ.

משרד מבקר המדינה בדק את ביצוע הפרוייקט בהשוואה לתכנון המפורט, שצורף למסמכי המכרז כחלק בלתי נפרד ממנו. להלן עיקרי הממצאים:

הליכי המכרז

כלל הוא בדיני המכרזים החלים על רשויות מקומיות, שבעל מכרז אמור לקבל או לדחות הצעה שהועלתה לפניו כמות שהיא, ואסור לו לנהל משא-ומתן בגדריהם של הליכי המכרז. משא-ומתן בהקשר זה, אין פירושו רק דין ודברים ארוכים ומייגעים, אלא משמעותו כל החלפת דעות בין מוציא המכרז לבין אחד המשתתפים, אשר בעקבותיה בא שינוי בהצעה². האיסור לקיים משא-ומתן עם המציעים נובע מעקרון היסוד לפיו מכרז חייב להתנהל בתנאי שוויון ותחרות הוגנת בין המשתתפים. ניהול משא-ומתן עם מציע זה או אחר, או אפילו עם כולם, במכרזים כאלה, יש בו משום הפרת כלל השוויון. היוצא מן הכלל בדבר איסור המשא-ומתן הוא במקום שפלוגי זכה כדין במכרז, בהחלטה פורמלית וסופית שאז רשאי בעל המכרז לנהל עמו משא-ומתן.

האיסור החל על המועצה האזורית לנהל משא-ומתן עם מציעים עוגן היטב בפסיקת בית-המשפט העליון וכן עוגן בידי מחוקק המשנה גם בסעיף 18א. לתוספת השנייה לצו.

סעיף 22(ב) לתוספת השנייה לצו קובע, כי בכפוף לאמור בצו, ועדת המכרזים חייבת להמליץ על ההצעה הזולה ביותר, ובלבד שהמחירים המוצעים הם הוגנים וסבירים בהתחשב עם האומדן. סעיף 22(ג) לתוספת הנ"ל קובע, כי אם החליטה ועדת המכרזים להמליץ על הצעה שאיננה הזולה ביותר, עליה לרשום בפרוטוקול את הנימוקים להחלטתה.

במאסר 1997 הזמינה המועצה הצעות לשיקום מקטע ראשון לכביש. בסעיף 9 לתנאי המכרז נקבע, כי "המועצה רשאית לנהל משא-ומתן עם הקבלנים המגישים את הצעותיהם לאחר המכרז".

באפריל 1997, עם פתיחת ההצעות נמצא, כי שישה קבלנים הגישו את הצעותיהם. ההצעה הנמוכה ביותר הייתה של קבלן א' בסכום של 970,000 ש"ח; אחריה - ההצעה בסכום כספי של 970,421 ש"ח ולאחריה הצעה בסכום של 1,108,705 ש"ח, שתיים בהיקף כספי של 1,019,700 ש"ח, והצעה אחרונה בסך 1,258,860 ש"ח - כולן ללא מע"מ.

2 ע"א 700/89 חברת החשמל בע"מ נגד מליבו ישראל בע"מ וערעור שכנגד פ"ד מז (1), 667; ע"א 6585/93 מ.ג.ע.ר מרכז גבייה ממוחשבת בע"מ נגד עיריית נשר ואחרים פ"ד נ (4), 206.

הבדיקה העלתה, כי בניגוד לסעיף 18א. לצו, ואף בניגוד לדיני המכרזים, שעקרון יסוד בהם הוא עקרון השוויון בין המציעים, פנתה ועדת המכרזים לצורך ניהול משא-ומתן להקטנת המחיר המוצע לקבלן ב' שהצעתו דורגה במקום הרביעי בדירוג ההצעות על פי מחירן אף שהיו בידיה הצעות נמוכות יותר והצעה נוספת במחיר זהה לשלו, החלטה זו לא נומקה בפרוטוקול הוועדה.

בעקבות המשא-ומתן עמו, נתן קבלן ב' הנחה בגובה 5.5% על מחיר הצעתו, וציין במכתבו למועצה, כי ההנחה ניתנה "מתוך רצון להמשיך שיתוף פעולה פורה ומוצלח לרווחת התושבים".

הועלה, כי הנחה זו הביאה לכך שהצעת קבלן ב' שדורגה במקור במקום הרביעי, הפכה לזולה ביותר, ועמדה על 963,617 ש"ח (ללא מע"מ), דהיינו זולה ב-6,383 ש"ח מהצעת קבלן א' שנתן מלכתחילה את ההצעה הזולה ביותר. ב-17 ליוני 1997 קבעה ועדת מכרזים, כי זו ההצעה הזוכה. ההחלטה נומקה בכך שקבלן ב' הציע את ההצעה הזולה ביותר לאחר משא-ומתן.

הועלה, כי ועדת המכרזים לא פנתה אל הקבלנים האחרים להקטנת מחירי עבודות, והעדיפה את קבלן ב'. בכך היא הפלתה לרעה את שאר הקבלנים ופגעה בעקרון התחרות ההוגנת במכרז.

המועצה השיבה למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2000, כי ההוראה האוסרת ניהול משא-ומתן עם המשתתפים במכרז פורסמה בקובץ התקנות ב-8.5.97, וההצעות במכרז נפתחו ב-7.4.97 והליכי המשא-ומתן החלו באותו יום, קרי לפני כניסתה של ההוראה לתוקף.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי האיסור על ניהול משא-ומתן עם משתתף במכרז בטרם נקבע הזוכה, חל עליה במקרה דנן. לא זו בלבד שסעיף 18א. הנ"ל חל בעת קבלת ההחלטה בוועדה, ואף מעל לחודש קודם לאותו מועד, אלא שהאיסור נהל משא-ומתן עם משתתף במכרז בטרם נקבע הזוכה, עוגן היטב בפסיקת בית-המשפט העליון והוא חל מכוח עקרונות היסוד בדיני המכרזים החלים על רשויות מקומיות.

עוד השיבה המועצה, כי המשא-ומתן נוהל עם כל המציעים, לרבות עם המציע שהיה הזול ביותר, בעת פתיחת המכרז, ורק לאחר שהגיעו עם המציעים למחיר הנמוך ביותר, הוכרז הזוכה במכרז. אולם לא נמצא תיעוד על משא-ומתן עם הקבלנים האחרים שהשתתפו במכרז. גם לא נמצא אזכור בפרוטוקולים של ועדת מכרזים לתוצאות המשא-ומתן שכביכול בוצע. משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי בנסיבות אלו, העובדה שהמציע שנבחר בסופו של דבר הוריד 5.5% מהצעתו המקורית ובכך כמעט הושוותה הצעתו עם המציע, שהצעתו הייתה הזולה ביותר בעת פתיחת מסמכי המכרז, מעוררת תמיהה.

עוד העיר משרד מבקר המדינה, כי בנהלה משא-ומתן עם מציע אחד בלבד שאף אינו המציע הזול ביותר, הלכה ועדת המכרזים בדרך-לא-דרך הנוגדת את מהותו האמיתית של מכרז ופגעה בעקרון השוויון להבטחת התחרות ההוגנת בין המציעים.

חוזה לביצוע הפרוייקט

בסעיף 11 לתנאי המכרז נקבע, כי הזוכה במכרז יחתום על חוזה סטנדרטי של המועצה ללא כל שינוי. עוד נקבע בסעיף 2 לנספח למכרז, כי המועצה שומרת לעצמה זכות להקטין או להגדיל את הכמויות בסעיפים השונים בכל שיעור, אולם לא יהיה בכך כדי לשנות את מחירי היחידה כפי שהופיעו בכתב הכמויות. בסעיף 3 לנספח המכרז נאמר, כי המועצה שומרת גם על זכותה להגדיל בתוך תקופת הביצוע את היקף העבודה בהתאם לסכום שיעמוד לרשותה, להזמין עבודות נוספות או לבטל חלק מהסעיפים, וכל זאת במחירי היחידה שבכתב הכמויות של הזוכה במכרז.

ב-8.9.97 נחתם חוזה עם קבלן ב' בהיקף של 600,000 ש"ח (כולל מע"מ) בלבד. בהעדר יכולת לממן את כל הפרוייקט וכתוצאה מהקטנת התקציב המיועד הוקטן גם היקף העבודה.

הבדיקה העלתה, כי לחוזה שנחתם לא צורף כתב כמויות בהתאם לסכום המוקטן שנקבע בחוזה, ואף לא צורף לו מפרט טכני לביצוע העבודות החיוניות שנקבעו בידי מהנדס המועצה, והנגזר מהמפרט והיקף כתב הכמויות הכללי שנקבע במכרז. כתוצאה מכך, לא נקבעו בכתב העבודות שעל הקבלן לבצע, ולא ניתן לקבוע בוודאות מה היו מחויבויות הקבלן לביצוע.

משרד מבקר המדינה סבור, כי על המועצה היה לדאוג, שחוזה העבודה יכלול בין היתר את המפרט הטכני וכתב הכמויות המוקטן. אי-כלילתו הביא בהמשך לחילוקי דעות בדבר העבודות שהיו אמורות להתבצע.

המועצה השיבה למשרד מבקר המדינה, כי "לקבלן מוגדרת הדרך הכוללת של ביצוע העבודות, והוא אמור לבצע את חלקן במסגרת הסכומים המאושרים על פי התפתחות הביצוע הטבעית".

משרד מבקר המדינה העיר, כי משבחרה המועצה לפעול בדרך הכוללת לביצוע העבודות ועל פי "ההתפתחות הטבעית" כדבריה, היה על המועצה לקבוע בחוזה מהם הסעיפים מכתב הכמויות שביצועם נכלל במסגרת היקף המוקטן.

בתנאי המכרז נקבע, כי "עם הגשת החשבון הסופי יפקיד הקבלן לידי המזמין ערבות בנקאית צמודה בגובה של 10% מסכום החשבון הסופי (או ערבות אחרת מוסכמת על דעתו של המזמין) לתקופה של שנה כערבות הקבלן על טיב עבודתו".

הועלה, כי המועצה לא דרשה מהקבלן ערבות בנקאית להבטחת טיב ביצוע העבודה, אף על פי שמתן ערבות כזו הייתה תנאי מהותי במכרז.

ויתור זה מנע מהמועצה אפשרות לחלט ערבות ולגבות באמצעותה פיצוי כספי בגין הליקויים שנתגלו לאחר סיום העבודה.

המועצה השיבה למשרד מבקר המדינה, כי במקרים בהם המועצה חייבת לקבלן כספים בגין פרויקטים אחרים, היא יכולה ורשאית לשמור על כספים אלו במקום ערבות. המועצה הייתה חייבת לקבלן כספים רבים, ולפיכך לא הייתה כל מניעה להכפיף כספים המגיעים לקבלן לנושא ההסכם במקום הדרישה לערבות טיב.

משרד מבקר המדינה העיר, כי כספים שחייבת המועצה לקבלן בגין פרויקטים אחרים, אינם יכולים לבוא במקום ערבות בנקאית, שהיא תנאי מהותי מתנאי המכרז, מה גם שממילא לא תוכל המועצה לקזז כספים אלה כנגד כספים שחייב לה הקבלן בגין ליקויי בנייה, כל עוד לא ניתן פסק-דין בעניין בבית-המשפט. זאת, כיוון שעל פי סעיף 53 לחוק החוזים (חלק כללי), התשל"ג-1973, לא ניתן לקזז חיובים בלתי קצובים שאינם נובעים מאותה עסקה. בוותר על ערבות להבטחת טיב, ויתרה המועצה על אמצעי יעיל לגביית הכספים המגיעים לה.

הביצוע

עקב הקטנת היקף הפרוייקט, הקטינה המועצה את תקופת הביצוע, והקבלן התחייב בחוזה לסיים את ביצוע העבודות בתוך חודשיים מתאריך חתימת החוזה - באמצע נובמבר 1997. בבדיקה הועלה, כי העבודה הסתיימה ביוני 1998 - שבעה חודשים מעל למתוכנן.

בחוזה נקבע, כי מהנדס המועצה ימנה אחראי מטעם המזמין לשם פיקוח שוטף ופיקוח עליון על ביצוע העבודה. הועלה, כי מהנדס המועצה שימש בפרוייקט זה כמפקח מטעם המועצה וכי לא מונה אחראי מטעמו. מהנדס המועצה שמונה כאחראי "מזמן לזמן", ניהל את הפרוייקט נוסף על תפקידיו האחרים כמהנדס מועצה.

המועצה השיבה למשרד מבקר המדינה, כי מהנדס המועצה מינה מפקח לפרוייקט בשלב מסוים, אך עקב בעיות שנוצרו עם התושבים בכפר החליט, כי ברצונו להיות מעורב אישית בנושא, וכי עדיף שהוא יבצע את עבודות הפיקוח.

במסגרת חובות הקבלן שעוגנו בחוזה נקבע, כי הקבלן ינהל יומן עבודה של הפרוייקט. ביומן העבודה יירשמו, בין השאר, פרטי העבודות המתבצעות מדי יום, העבודות שכבר בוצעו, הערות המזמין או המפקח במהלך ביצוע העבודה, וכל דבר אחר שיש בו כדי לשקף את המצב העובדתי במהלך ביצוע העבודה. הקבלן יעביר לעיון המפקח ולבדיקתו את היומן בכל עת שיידרש לכך, ואם נמצא הרישום נכון, יחתום עליו המפקח. לא אישר המפקח את נכונות הרישום ביומן, יתוקן הרישום על פי קביעת המפקח.

במועד הביקורת לא היו בידי המועצה דפי יומן העבודה, ולא היה ניתן לבדוק אם אכן נרשמו כל הפעולות שבוצעו בפרוייקט. רק באוקטובר 2000 העבירה המועצה למשרד מבקר המדינה דפים מיומן העבודה. התברר, כי לא נמצא בהם פירוט על העבודות

הנוספות שביצע הקבלן ובדפים רבים חסרה חתימת מהנדס המועצה ששימש כמפקח, המאשרת את נכונות הכתוב.

הקבלן דיווח ביומן העבודה על הפסקת עבודה בין 25 ל-30 לינואר 1998 עקב הפרעות התושבים. הבדיקה העלתה, כי מדפי יומן העבודה של האתר לא היה ניתן להעריך את הנזק שנגרם לקבלן, כגון מספר העובדים שהושבתו מעבודה ומספר הכלים והציוד המכני שהושבתו. לדעת משרד מבקר המדינה, המפקח האחראי אמור לאמת את הנתונים על הנזק, ובהעדרם לא ניתן לפצות את הקבלן בגינו. נמצא, כי הדיווח של הקבלן לא אושר ואף לא תוקן בידי המפקח, ולא נחתם על ידו בדף יומן העבודה כמתחייב.

הועלה, כי המועצה אישרה לקבלן בחשבון הסופי סכום של 61,400 ש"ח בגין בטלות בגלל הפסקת העבודה עקב הפרעות התושבים. הסכום כלל פיצוי כספי בגין שישה ימים, מהם חמישה ימים שלא אושרו בידי המפקח ביומן העבודה.

לדעת משרד מבקר המדינה, ניהול יומן עבודה הוא מרכיב חשוב בניהול תקין של פרויקט ובפיקוח על ביצועו. ניהולו נועד לעקוב אחר הביצוע היומיומי הלכה למעשה, וצריכים לחתום בו שני הצדדים, קבלן ומפקח. בכך ניתן גם לעמוד מיד על תקלות במהלך הביצוע.

הועלה, כי בניגוד למפרט הטכני ולכתב הכמויות שהוכנו בידי המתכנן והועמדו למכרז, ובשל העדר מימון מלא לפרוייקט, לא בוצעו עבודות גימור הכוללות מדרכות מרוצפות באבנים משתלבות, אבני שפה, בניית גדרות או קירות מאבן ועבודות ההכנה לתאורת חוץ.

עוד הועלה, כי במפרט הטכני שצורף למכרז נקבע, כי במקומות המסומנים בתכניות או לפי הוראות מפקח, יבצע הקבלן העתקת עמודי חשמל, תאורת רחוב או עמודי בזק, או העתקת העוגנים לאחר תיאום עם הרשויות המתאימות והרשות המקומית. לחלופין, הקבלן בתיאום עם המועצה יזמין בחברת בזק או בחברת חשמל, העתקת העמודים המפריעים לביצוע העבודה בהתאם לתכניות, והמועצה תשלם את עלות ההעתקה.

בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה כשנה וחצי לאחר תום סלילתו של הכביש נמצא, כי העמודים לא הועתקו ממקומם, כנדרש במפרט הטכני. עוד העלתה הבדיקה, כי עמודי החשמל נמצאים בשולי הכביש או בצדי הדרך שיועדה להולכי רגל, ללא אפשרות לעקוף את העמודים בלי לרדת לכביש, ומהווים מפגע בטיחותי. מתברר, כי שישה עמודי בזק שהעוגנים שלהם מתחברים במרכז הכביש נותרו כפי שהיו לפני ההרחבה שבוצעה, והדבר מהווה מפגע בטיחותי.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה, שהכביש שנשלל אינו מאפשר תנועה זורמת בשני הכיוונים לפי התכנון המקורי, בגלל המכשולים בנתיבים, המהווים גם מפגע בטיחותי.

עוד נמצא, כי בכביש קיימים סדקים אורכיים רבים ועמוקים. דבר המעיד כי העבודה הייתה לקויה. בדפי יומן העבודה לא אישר מהנדס, כי הונחה תשתית אספלט בכמות הנדרשת על פי המפרט הטכני וכתב הכמויות.

כביש הפרוייקט גובל במזרח באדמות הקלאיות ויורד בשיפוע לכיוון מערב. הועלה, כי בשל אי-בנייתם של קירות או גדרות, כמפורט בכתב הכמויות והמפרט הטכני של המתכנן, נוצר בימי גשמים בחורף סחף רב של אדמה הנגרר אל הכביש ומכסהו בבוץ סמיך; בכך יש סכנה של החלקה בכביש.

עוד נמצא, כי המים הזורמים לאורך הכביש אינם מגיעים במלואם לתאי הניקוז שנקבעו לאורכו, בגלל מיקומם שלא על פי השיפוע בכביש. במקומות בהם מתנקזים המים לתאי הניקוז אין מוצא למים שנאספו ולאדמה הנסחפת, והביוב מבעבע החוצה בסוף השיפוע של הכביש.

נוכח האמור, העיר משרד מבקר המדינה, כי פרוייקט שיקום הכביש בוצע באיכות ירודה. המועצה קיבלה עבודת סלילה פגומה אשר הוצאות התחזוקה בעתיד יהיו גדולות מהמקובל. מראוי, שהמועצה תפעל למיציאת זכויותיה כנגד הקבלן לעניין תיקון הליקויים בכביש.

שיפוץ כביש נוסף

בסעיף 16 לתקנות הרשויות המקומיות (הכנת תקציבים), התשל"א-1971 סעיף 16 נקבע, כי "תקציב בלתי רגיל יוכן לכל פעולה בנפרד על גבי טופס המיועד לכך...". בסעיף 20 נקבע, "כי אם יש צורך בכך יכין ראש הרשות המקומית תקציב נוסף לתקציב הרגיל או לתקציב הבלתי רגיל, לפי המתכונת האמורה בתקנות אלה במועד אשר יאפשר למועצה לדון בו, ולשר הפנים או לממונה על המחוז לאשרו לפני התחלת ביצוע הפעולה שאליה מתייחס התקציב הנוסף".

במסגרת שיקום המקטע הראשון בכביש, הוטל על הקבלן לשפץ קטע נוסף של כביש אחר בתוך היישוב, שאינו חלק מכביש הטבעת. הבדיקה העלתה, כי העבודה בוצעה בלי שהדבר תוכנן תחילה, ובלי שנקבע לכך סעיף תקציבי ייעודי, וממילא גם לא פורסם מכרז בגינו ולא נחתם חוזה נפרד לשיפוצו. כיוון, שכאמור, לא צורפו לחוזה המקורי כתבי הכמויות והמפרט הטכני, לא היה ניתן לעמוד על ההוראות שניתנו לקבלן, כגון כתב הכמויות, סדרי העבודה והעלויות.

הועלה, כי נוכח השינויים שחלו בתב"ר המקטע הראשון בכביש וביצוע השיקום בכביש הנוסף גדל כתב הכמויות הנדרש לביצוע הפרוייקט דבר שהביא להתייקרות כוללת בביצוע. כך לדוגמה, תוכנן למקטע הראשון בכביש מצע בכמות של 1,800 מ"ק ובפועל הונחו 4,400 מ"ק כולל בכביש הנוסף. תוכננה הנחת אספלט בכמות של 4,600 מ"ר ובפועל הונחו 6,570 מ"ר (מתוכן כ-1,650 מ"ר לכביש הנוסף).

משרד מבקר המדינה העיר, כי החריגה מהתב"ר המאושר לצורך ביצוע פרוייקט אחר נוגד את כללי המינהל התקין. היא חייבה את המועצה לקבל את אישור משרד הפנים לביצוע קטע זה על ידי פתיחת סעיף תב"ר ייעודי לכך, המציג את מקורות המימון הנדרשים, וכן לבצע מכרז והתקשרות מחדשת.



הועלו ליקויים בנושא רישום וניהול נכסים וטובין, דבר שהביא לכך שהמועצה אינה יודעת אם נשמרו זכויותיה במקרקעין ואם כל הטובין שאמורים להיות אצלה נמצאים ברשותה. המועצה לא קבעה ולא הבהירה את מדיניותה בתחום השירותים לתושבים. לא הגדירה סמכויות, חלוקת תפקידים ואחריות בינה לבין הוועדים המקומיים. העדר מנגנוני פיקוח ובקרה של המועצה על הוועדים מציב שאלה של מינהל כספי וציבורי לא תקין.

הועלו ליקויים בפרוייקט שיקום כביש, בעניין מימון הפרוייקט, הליכי המכרז והביצוע.

על המועצה לנקוט פעולות לתיקון הליקויים, ולהנהיג סדרי דיווח בקרה ופיקוח כדי למנוע את הישנותם.

