

מועצה מקומית ריינה

בניית בית ספר, התקשרויות ומתן תמיכות

תקציר

בספטמבר 2001 התקשרה המועצה בהסכם עם קבלן שזכה במכרז (להלן - הקבלן הזוכה) לבניית בית ספר יסודי ובו אגף כיתות בן חמישה חדרים בשטח של 724 מ"ר וחטיבה צעירה בת שתי כיתות גן בשטח של 220 מ"ר במבנה נפרד.

נמצא, כי הקבלן הזוכה הקים רק את שלד אגף הכיתות והפסיק את העבודה. לאחר הפסקה של כעשרה חודשים התקשר ביולי 2003, בהסכמת המועצה, עם קבלן משנה לביצוע המשך העבודה (להלן - קבלן המשנה). קבלן המשנה ביצע עבודות טיח וריצוף באגף הכיתות, וכעבור כשלושה חודשים הפסיק אף הוא את העבודה באתר.

ביוני 2004 מינה ראש המועצה מהנדס חיצוני לתפקיד מנהל הפרויקט (להלן - מנהל הפרויקט) במטרה להשלים את הבנייה.

באותו מועד, הוסב ההסכם, בהסכמת המועצה, מהקבלן הזוכה לקבלן שלישי (קבלן ג'), והצדדים הסכימו שהשלמת בניין בית-הספר תיעשה בשיטת מחיר פאושאלי¹ ועלותה תסתכם בכ-1.314 מיליון ש"ח בהתאם לאומדן שהכין מנהל הפרויקט.

הבדיקה העלתה כי מאחר והאומדן שהכין מנהל הפרויקט נגע להשלמת אגף הכיתות בלבד ללא החטיבה הצעירה סכום ההתקשרות חרג מהסכום שנקבע בהסכם המקורי, שכלל את עלות הקמת החטיבה הצעירה.

הקמת בית הספר והחטיבה הצעירה הייתה אמורה להסתיים בתוך שמונה חודשים ממתן צו התחלת העבודה, דהיינו באמצע יולי 2002. נמצא, כי עד מועד סיום הביקורת, במרס 2005 לא הושלמה בניית בית הספר. קבלן ג' אמנם השלים את אגף הכיתות, אולם לא בנה את החטיבה הצעירה ולא השלים את עבודות הפיתוח.

הועלה, כי המועצה לא דרשה מהקבלנים לבנות בפועל את החטיבה הצעירה לפי התוכניות המאושרות ולפי הסכם ההתקשרות בינה לבינם. בעלי התפקידים הנוגעים בדבר לא העירו בכל שלב שהוא כי יש לבנות את החטיבה הצעירה.

בבדיקה נמצא, כי את רוב החשבונות שהגישו הקבלנים למועצה בדקו שני מפקחים (להלן - המפקחים הצמודים) פעמים מספר, ושהכמויות וסכומי החשבונות שאישרו היו שונים בכל בדיקה. לדוגמה ביולי 2002 אישרו המפקחים הצמודים חשבון חלקי

1 מחיר סופי קבוע מראש בגין ביצוע עבודות מוגדרות.

מספר 3 (חשבון חלקי מצטבר, המסכם את המחיר של כל העבודות שבוצעו עד אותו מועד) שהגיש הקבלן הזוכה בסכום של כ-879,000 ש"ח כולל מע"מ, ואילו בספטמבר 2002 אישרו המפקחים הצמודים את אותו החשבון בגין אותן העבודות בסכום של כ-1.728 מיליון ש"ח כולל מע"מ.

בנובמבר 2002 אישרו המפקחים הצמודים חשבון חלקי מספר 4 בסכום של כ-1.099 מיליון ש"ח כולל מע"מ; סכום חשבון זה היה קטן בכ-629,000 ש"ח מסכום חשבון חלקי מספר 3 שאושר בספטמבר אותה שנה.

נמצא, שהמועצה העבירה למשרד החינוך את החשבון שאושר בספטמבר 2002, בצירוף חשבונות שכר טרחה של עבודות תכנון ופיקוח, ועל סמך חשבונות אלה שילם משרד החינוך למועצה, עד נובמבר 2002, סכום כולל של כ-1.949 מיליון ש"ח. המועצה לא מסרה למשרד החינוך את חשבון מספר 4, ועקב כך שילם לה משרד החינוך כספים שלא הגיעו לה באותה עת. קבלת כספים בדרך זו אינה מתיישבת עם כללי מינהל תקין.

עד מועד סיום הביקורת, מרס 2005, הסתכמה עלות בניית אגף הכיתות, חלק מהפיתוח והתכנון והפיקוח בכ-3.318 מיליון ש"ח. עד אותו מועד חרגה המועצה מההרשאה הכספית שאושרה לה בכ-230,000 ש"ח, בלי שבנתה את החטיבה הצעירה. על-פי הערכת המועצה, השלמת החטיבה הצעירה תעלה כ-550,000 ש"ח. לפיכך, הגירעון לאחר שתושלם העבודה כולה יהיה גדול בהרבה.

בצו המועצות המקומיות (ב'), התשי"ג-1953 ובצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950, נקבע שקרובו של חבר מועצה לא יהיה צד לחוזה או לעסקה עם המועצה. נמצא שהמועצה התקשרה במאי 2001 בהסכם עם עורך דין, בנו של חבר המועצה מר פרח בראנסה ששימש במועד ההתקשרות כסגן ראש המועצה וממלא מקומו. ההתקשרות לא הובאה לדיון במועצה. חבר המועצה שעם בנו נעשתה ההתקשרות, לא הודיע למועצה בכתב על ניגוד העניינים שבו הוא מצוי, וגם לא פנה לוועדה המייעצת שמינה שר הפנים לטפל בשאלות של ניגוד עניינים.

בעניין מתן תמיכות לגופים נתמכים המועצה לא מילאה את הוראות הנוהל למתן תמיכות על-ידי רשויות מקומיות שפורסם במאי 1985 (להלן - נוהל מתן תמיכות): המועצה העניקה תמיכות למוסדות דת ולקבוצות ספורט בלי שהגישו בקשות בכתב לקבלת תמיכה, בלי שצירפו מסמכים כדרוש ובלי שהנושא נדון בוועדת תמיכות. בשנים 2003 ו-2004 תקצבה המועצה את התמיכות רק באופן חלקי.



מועצה מקומית ריינה

תחום שיפוטה של מועצה מקומית ריינה (להלן - המועצה) משתרע על כ-11,500 דונם. בדצמבר 2004 מנתה אוכלוסיית ריינה, לפי נתוני המועצה, כ-15,000 נפש². כ-80% מתושביה הם מוסלמים והשאר נוצרים.

בנובמבר 2003 נבחר מר ג'מאל זידאן לראשות המועצה. קודמו היה מר עדנאן בסול, אשר כיהן בשנים 1998-2003. המועצה מונה 11 חברים כולל ראש המועצה.

בחדשים נובמבר 2004-מרס 2005 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת על פעולות המועצה בשנים 2003 ו-2004 ועל חשבונותיה לאותן שנים. הביקורת התמקדה בעיקר בנושאים האלה: פרויקט בניית בית-ספר בשכונת בלאל, התקשוריות עם יועצים ומתן תמיכות על-ידי המועצה.

בניית בית-ספר יסודי ג' בשכונת בלאל

ב-19.2.01 החליטה המועצה לבנות בית-ספר בשכונת בלאל ולפרסם מכרז פומבי בעניין.

בתחילת שנת 2001 הכין משרד אדריכלים (להלן - המתכנן) תוכנית להקמת בית הספר ובו אגף כיתות וחיטיבה צעירה. לפי אומדן שהכין המתכנן, עלות העבודה המתוכננת, הכוללת בנייה ופיתוח, הסתכמה בכ-3.26 מיליון ש"ח כולל מע"מ.

מפעל הפיס התחייב לממן את עבודות הבנייה על-פי הרשאה תקציבית בסך כ-3.088 מיליון ש"ח שנתן למועצה ביום 15.2.01, ובה נקבע, כי הסכום יועבר למועצה באמצעות משרד החינוך, התרבות והספורט (להלן - משרד החינוך).

ביום 3.8.01 פרסמה המועצה מכרז פומבי לבניית בית הספר בשטח של 944 מ"ר כולל עבודות פיתוח (להלן - העבודות).

ההתקשרות

למכרז שפרסמה המועצה הגישו שלושה קבלנים הצעות. ועדת המכרזים התכנסה והמליצה לקבל את ההצעה הזולה ביותר, והעבירה את חומר המכרז לבדיקת המתכנן. לאחר שהמתכנן בדק את ההצעות, הוא קבע את בעל ההצעה הזולה ביותר (להלן - הקבלן הזוכה), שהצעתו הסתכמה בכ-3.188 מיליון ש"ח כולל מע"מ. בספטמבר 2001 התקשרה המועצה עם הקבלן הזוכה בהסכם לביצוע העבודות המוגדרות במכרז, וביום 14.11.01 הוציאה לו צו התחלת עבודה, ובו דרשה שיתחיל בביצוע העבודות בתוך 14 יום. בהסכם בין הצדדים התחייב הקבלן הזוכה למסור את העבודות בתום שמונה חודשים מיום הוצאת צו התחלת העבודה, דהיינו עד אמצע יולי 2002.

מעיון בתוכניות הבנייה עולה כי שטח אגף הכיתות שתוכנן הוא כ-77% מכלל שטח הבנייה, ושטח החטיבה הצעירה הוא כ-23%. לפי הערכת המתכנן, חלוקת העלות של העבודה היא כ-2.455 מיליון ש"ח לאגף הכיתות וכ-733,000 ש"ח לחטיבה הצעירה. סכומים אלה כוללים מע"מ.

2 המספר כולל תושבים המתגוררים בשכונת בלאל שבתחום המועצה ורשומים במשרד הפנים כתושבי העיר השכנה נצרת.

המועצה מסרה את הפיקוח על הבנייה לשני מפקחים על-פי הסכם שחתמה עמו בדצמבר 2001 (להלן - המפקחים הצמודים). פיקוח-העל על ביצוע העבודות נמסר למתכנן בהתאם להסכם שחתמה עמו המועצה עוד בספטמבר 1995.

סעיף 19 לתקנות הרשויות המקומיות (הכנת תקציבים), התשל"א-1971 (להלן - תקנות הכנת תקציבים), העוסק בתקציב בלתי רגיל (להלן - תב"ר) קובע, כי "ראש הרשות המקומית יגיש את התקציב במועד שיאפשר למועצה לדון בו ולאשרו, ולשר הפנים או לממונה על המחוז לאשרו לפני תחילת ביצוע פעולה לפיו". בפסיקה נקבע, כי "לאישור שר הפנים יש חשיבות מהותית. ככל שמדובר בתקציב בלתי רגיל, אין הסדר הקובע, כי הרשות רשאית להוציא כספים ולהתקשר בהסכמים בטרם התקבל אישור שר הפנים. במקרים כאלה הרשות חייבת להתאפק ולחכות לאישור המיוחל. אין היא רשאית לעשות דין לעצמה ולפעול לפי תקציב זה ללא אישור השר"³.

הבדיקה העלתה, כי רק ב-1.8.02 הגישה המועצה תב"ר לאישור הממונה על המחוז במשרד הפנים (להלן - הממונה), וכי הממונה אישר את התב"ר ב-29.9.02. יוצא אפוא שבניגוד לתקנות הכנת תקציבים הכינה המועצה את התב"ר כשנה לאחר שחתמה על ההסכם לביצוע העבודות, וכשמונה חודשים לאחר שנתנה לקבלן הזוכה צו להתחלת העבודה.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי היא פעלה בניגוד לתקנות הכנת תקציבים בכך שהחלה בביצוע עבודות הבנייה לפני שהכינה תב"ר לעבודות ולפני שמשרד הפנים אישר לה אותן. היה על המועצה להימנע מהתקשרות בהסכם ומהוצאת כספים עד לקבלת אישור משרד הפנים.

הביצוע

בהסכם שחתמה המועצה בספטמבר 2001 עם הקבלן הזוכה הוא התחייב להקים מבנה ובו שתי קומות הכוללות אגף כיתות בן חמישה חדרים בשטח של 724 מ"ר וכן מבנה ובו חטיבה צעירה בת שתי כיתות גן בשטח של 220 מ"ר. עוד התחייב הקבלן הזוכה לבנות מרחב מוגן ולבצע עבודות פיתוח.

1. כאמור, בצו התחלת העבודה שהוציאה המועצה לקבלן הזוכה ביום 14.11.01 נקבע כי היה עליו להתחיל בביצוע העבודות בתוך 14 יום.

מאחר והקבלן הזוכה לא החל בביצוע העבודות במועד, פנו אליו המפקחים הצמודים ביום 18.1.02, ודרשו שיתחיל בעבודות.

במכתב ששלח הקבלן הזוכה למועצה בפברואר 2003 הוא ציין בין השאר כי החל בביצוע עבודות עפר בדצמבר 2001, אולם העבודה התעכבה בשל "טעות תכנון". עוד ציין הקבלן, כי בעצה אחת עם המפקחים הצמודים הוחלט להפסיק את העבודה ולעשות תוכנית מצבית חדשה לשטח, וכי הכנת התוכנית ארכה ארבעה עד חמישה חודשים (עד 25.4.02).

בתשובתו מיום 19.7.05 של המתכנן למשרד מבקר המדינה (להלן - תשובת המתכנן) ציין בין השאר: "בהתייחסות לטענת הקבלן שציין כי הייתה 'טעות בתכנון' איננה נכונה..., התכנון היה נכון ולפיו בוצעה העבודה".

3 בג"ץ 609/85 אריה צוקר נ' שלמה להט ראש עיריית ת"א-יפו, (תקדין).

מועצה מקומית ריינה

בספטמבר 2002 חודשיים לאחר המועד המתוכנן של סיום העבודות, הפסיק הקבלן הזוכה את הפעילות באתר הבנייה, לאחר שסיים רק את בניית שלד אגף הכיתות.

בתחילת יולי 2003 התקשר הקבלן הזוכה, בהסכמת המועצה, עם קבלן משנה לביצוע המשך העבודות (להלן - קבלן המשנה). קבלן המשנה התחייב לבצע את העבודות על-פי ההסכם בין המועצה לבין הקבלן הזוכה.

באוקטובר 2003 הפסיק קבלן המשנה את עבודתו, לאחר שביצע רק עבודות טיח וריצוף של אגף הכיתות.

בתשובתו מיום 10.9.05 של קבלן המשנה למשרד מבקר המדינה (להלן - תשובת קבלן המשנה) ציין בין השאר: "בתחילת חודש יולי 2003 פנתה אליי חברת... [הקבלן הזוכה] ומועצה מקומית ריינה כדי להמשיך בביצוע בניית בית ספר יסודי שכונת בלאל... אני הסכמתי להמשיך את הפרויקט כקבלן משנה של חברת... [הקבלן הזוכה] כאשר התניתי את הסכמתי לעבוד בהסבת התשלומים עבור הפרויקט אליי ישירות".

מהבדיקה במועצה הועלה כי היא לא פנתה לקבלן הזוכה כדי להתריע בפניו על העיכובים בביצוע העבודות ולא פעלה בהתאם לזכותה על-פי ההסכם עמו בדבר הטלת קנסות בגין פיגור בביצוע עבודות.

לדעת משרד מבקר המדינה היה על המועצה לדרוש מהקבלן הזוכה לבצע את העבודות ולעמוד בלוח הזמנים כפי שנקבע בהסכם.

2. בתחילת יוני 2004, שבעה חודשים לאחר שקבלן המשנה הפסיק את העבודות, מינה ראש המועצה החדש מהנדס חיצוני לתפקיד מנהל הפרויקט (להלן - מנהל הפרויקט) במטרה להשלים את הבנייה באתר. ב-22.6.04 נחתם "הסכם המחאת זכות" בין הקבלן הזוכה ובין קבלן שלישי במספר (להלן - קבלן ג'), ובו המחה הקבלן הזוכה לקבלן ג' את זכויותיו לגבי יתרת הכספים והעבודות מאותו מועד ואילך. בהסכם המחאת הזכות צוין בין השאר, כי עד מועד חתימתו ביצע הקבלן הזוכה בבית הספר עבודות שעלותן הסתכמה בכ-1.687 מיליון ש"ח כולל מע"מ, כמצויין בחשבון שאישר מנהל הפרויקט (על חשבון זה ועל הסכום שאושר - ראו להלן). המועצה אישרה שתפעל על-פי "הסכם המחאת זכות" זה וכי הסכמתה זו ניתנת בהתאם לסעיף 3 להסכם עם הקבלן הזוכה.

(א) מההסכם שנחתם בין המועצה לבין קבלן ג' ביום 03.07.04 בנושא "השלמת בניית שלב א' בי"ס ג' בשכונת בלאל בריינה" עולה, כי הצדדים הסכימו שהשלמת בניין בית הספר תיעשה בשיטת מחיר פאושאלי, בעלות של כ-1.314 מיליון ש"ח כולל מע"מ, וכי העבודה תושלם עד 25.8.04 ותכלול עבודות בטון, איטום ונגרות, הקמת מתקני תברואה ומתקני חשמל ועבודות טיח, ריצוף, צבע, אלומיניום, אבן ומסגרות.

הבדיקה העלתה, כי לפני מסירת העבודות לקבלן ג' עבר מנהל הפרויקט משיטת חישוב המבוססת על כמות לשיטה של קביעת מחיר סופי לפי הסכומים הרשומים בפרקים שטרם בוצעו בהסכם המקורי בין הקבלן הזוכה למועצה. אומדן העלות שעשה מנהל הפרויקט, הסתכם בכ-1.314 מיליון ש"ח כולל מע"מ.

מבירור שעשה משרד מבקר המדינה עם מנהל הפרויקט נמצא כי האומדן שהכין נגע להשלמת אגף הכיתות בלבד ללא החטיבה הצעירה. יוצא אפוא שהערכתו להשלמת העבודות באגף הכיתות

חרגה מהסכום שנקבע בהסכם המקורי כיוון שהסכומים בהסכם המקורי כללו הן את עלות הקמת אגף הכיתות והן את החטיבה הצעירה.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי התקשרותה עם קבלן ג' להשלמת אגף הכיתות בלבד נעשתה בסכום העולה על מחירי ההסכם המקורי עם הקבלן הזוכה, מאחר שההסכם עם הקבלן הזוכה כלל הן את אגף הכיתות והן את החטיבה הצעירה. עוד היה על המועצה לכלול את הקמת החטיבה הצעירה בהסכם עם קבלן ג' להשלמת עבודות ההקמה של בית הספר.

בתשובתו מיום 20.5.05 של ראש המועצה למשרד מבקר המדינה (להלן - תשובת ראש המועצה) ציין בין השאר:

"הייעוץ שקיבלתי מהמהנדס... כי חוזה פאושלי להשלמה הינו עדיף על השיטה הישנה, מאחר והוא שומר על מסגרת התקציב וההוצאה, וכך ניתן להבטיח כי השלמת בנין הכיתות תושלם במועד ללא חריגה.

וגם המפקח בחישוביהם ובחווות דעת שלהם לא הביאו בפני כל נתון לגבי מה שמכונה 'חטיבה צעירה' אם חטיבה זו בוטלה או שונתה בזמנו או לא, ומה עלה בגורלה, וכמובן שלא ידעתי עליה ועניינה נודע לי לראשונה לאחר ביקורת מבקר המדינה".

בתשובתו מיום 21.7.05 של מנהל הפרויקט למשרד מבקר המדינה (להלן - תשובת מנהל הפרויקט) ציין בין השאר: "עקב הפסקת העבודה לתקופה ממושכת (8 חודשים) ובתקופת החורף, כאשר הבנין פרוץ ללא שמירה... נגרם נזק רב לבנין, עבודות חובלו, עבודות שאושרו לתשלום ע"ח לא בוצעו, ...".

עוד עולה מתשובת מנהל הפרויקט, כי היה צורך לפרק ולתקן חלק מהעבודות שבוצעו, ולכן הוא הגיע למסקנה שעדיף לשלם עבור השלמת העבודות בשיטת מחיר פאושאלי.

בתשובתו מיום 24.7.05 של קבלן ג' למשרד מבקר המדינה (להלן - תשובת קבלן ג') ציין בין השאר:

"בתחילת יוני 2004 קיבלתי פניה ממועצה מקומית ריינה,.... לבדוק אפשרות השלמת בניית בית ספר בשכונת בלאל,....".

... בדקתי את שלב הביצוע אליו הגיעו המבצעים הקודמים, ומסרתי הצעת מחיר, אשר התייחסה להשלמת הבניין הקיים הא ותו לא.

... יצוין כי באף שלב של המו"מ, ולא בשום שלב של סיכום ההתקשרות בינו, ולא לאחר ביצוע העבודה, מעולם לא נדרשתי לבצע עבודה כלשהי מעבר להשלמת שלד בניין בית הספר, ולא נודע לי על בניית "חטיבה צעירה".

עוד יודגש, כי הצעת המחיר אותה בניתי, ועל פיה התקשרתי בהסכם עם המועצה, מתייחסת אך ורק למחירים הדרושים לשם השלמת בניין בית הספר שהוקם ע"י הקבלן הקודם, ולא לשום בנייה אחרת".

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה, כי לפני מתן אישור להסבת הסכם בין קבלנים, היה עליה לבדוק היטב את כל הפרטים החשובים לעניין, לרבות היקף העבודות המקורי.

מועצה מקומית ריינה

(ב) בסעיף 182 א' לצו המועצות המקומיות (ב), התשי"ג-1953 (להלן - צו ב'), וסעיף 192 לצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950 (להלן - צו א') נקבע כי "לא תתקשר מועצה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה, אלא על-פי הוראות התוספת הרביעית".

בסעיף 9(א) לתוספת הרביעית, שעניינה הוראות בדבר מכרזים וקבלת הצעות, נקבע: "רצתה מועצה מקומית להתקשר בחוזה הטעון מכרז פומבי, יפרסם ראש המועצה הודעה על כך...".

על-פי חוזר מנכ"ל משרד הפנים מינואר 2004, התקשרות של מועצה מקומית בסכום שעולה על 281,300 ש"ח מחייבת פרסום מכרז פומבי.

נמצא כי על אף הזמן הרב שעבר ממועד פרסום המכרז (אוגוסט 2001) וסכום ההתקשרות שהסתכם כאמור בכ-1.314 מיליון ש"ח כולל מע"מ, המועצה מסרה את השלמת העבודות לקבלן ג' בלא שפרסמה מכרז ובלא שקיימה הליך של בחירה המבטיח תחרות הוגנת בין מציעים פוטנציאליים, שוויון הזדמנויות ומרב התועלת למועצה.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי לנוכח הפסקת עבודות הבנייה לתקופות ארוכות הן על-ידי הקבלן הזוכה והן על-ידי קבלן המשנה, ונוכח השינוי במחירן של העבודות, מן הראוי היה שהמועצה תבצע הליך שיבטיח תחרות הוגנת, שיוויון הזדמנויות למציעים פוטנציאליים ומרב התועלת למועצה, בדרך שתתאים לנסיבות, כגון על-ידי מכרז פומבי.

בתשובת ראש המועצה צוין בין השאר:

"עריכת מכרז חדש להשלמה, היתה בנסיבות הענין אופציה רחוקה ובלתי ממשית לביצוע בתקופה של שנה. ולאור זאת, ועל סמך ייעוץ עם המהנדס המקצועי המומחה..., הסכמתי כיו"ר לבצע השלמה באמצעות מנגנון המחאת זכות, מנגנון חוקי המעוגן בחוק המחאת חיובים, אני הנחתי כי התקשרות שכזו לאור דחיפותה וחיוניותה הינה תקינה, או לפחות אינה פסולה.

בדיעבד גם השלמה שכזו ובנסיבות הנ"ל ניתן לגרוס כי הינה פטורה ממכרז שכן היא נופלת במסגרת הוראות הפטור שבסעיף 3 לתקנות התוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות א', ובמיוחד סעיף משנה 6, ובשים לב כאמור כי ביצוע עבודה, ההשלמה הינה להצלת הרכוש התקוע ונפש וחינוך ילדים בשכונת עוני. ועיכוב הפרוייקט מעבר לזמן שעוכב עלול לגרום לאיבוד תקציב העומד לרשות המועצה".

על-פי סעיף 6(3) לתוספת הרביעית, מועצה רשאית להתקשר בחוזה ללא מכרז אם הוא "חווה להזמנה דחופה של טובין או לביצוע עבודה דחופה שהמועצה המקומית מתקשרת בו להצלת נפש או רכוש".

לדעת משרד מבקר המדינה, הוראת הפטור שבסעיף 3(6) איננה חלה על ההתקשרות עם קבלן ג'. זאת, נוכח פסיקת בית המשפט הקובעת כי "הפטורים ממכרז המופיעים בסעיף 3 לתוספת הרביעית לצו, יש לפרשם על דרך הצמצום, אין ההתקשרות נכנסת בגדר הוראת פטור זו"⁴. זאת ועוד, הטיעון כי ההתקשרות הייתה דחופה להצלת נפש או רכוש מעלה תמיהה נוכח העובדה שחלפו כשלוש שנים מפרסום המכרז ונוכח ההפסקות הארוכות בכיצוע העבודות, שבהן לא נקטה המועצה בפעולות "דחופות".

(ג) בספטמבר 2004 נמסר הבניין מסירה ראשונית בהשתתפות נציגים ממשרד המתכנן, המפקחים הצמודים ונציג קבלן ג'. נמצא כי עד אותו מועד לא השלים קבלן ג' את עבודות הפיתוח, והמועצה דרשה ממנו לבצע השלמת עבודות במבנה.

בתשובת קבלן ג' צוין בין השאר: "באשר לעבודות הפיתוח, עבודות אלה בוצעו בעיקרן, כאשר נותר חלק קטן לביצוע, שאף אותו נדרשנו לא לבצע בשלב זה, בשל חוסר תקציב, שכן מדובר בעבודות המחייבות תשלום מעבר למחיר הפאושאלי שנקבע לפרוייקט בכללותו."

השלמת העבודות על-ידי הקבלנים

כאמור, העבודות באתר היו אמורות להסתיים עד יולי 2002, אולם עד מועד סיום הביקורת, מרס 2005, לא הוקמה החטיבה הצעירה ולא הושלמו עבודות הפיתוח.

מבדיקת מסמכי המועצה עולה כי היא לא דרשה כלל מהקבלנים לבנות את החטיבה הצעירה לפי התוכניות המאושרות ולפי הסכם ההתקשרות עמם. גם בעלי התפקידים שפיקחו על הבנייה לא העירו בכל שלב שהוא כי יש לבנות גם את החטיבה הצעירה, בהתאם להרשאה שנתקבלה ממפעל הפיס. הדבר אמור הן לגבי המתכנן ששימש מפקח על, הן לגבי המפקחים הצמודים והן לגבי מנהל הפרוייקט שנכנס לתפקיד בשלב מתקדם של הבנייה.

בתשובת המתכנן צוין בין השאר: "המתכנן היה מודע כי קיימת אפשרות שהפרוייקט יבוצע בשני שלבים... 1. אגף הכיתות. 2. החטיבה הצעירה. ... המתכנן בהיותו המפקח העליון אין תפקידו לתת צו בצוע עבודה או דרישות לבצוע כל חלק מפרוייקט, מאחר והעניין תלוי בתקציב שעומד לרשות המזמין".

בתשובת ראש המועצה צוין בין השאר:

"נושא חטיבה זו התעורר לראשונה בתקופת כהונתי עם התחלת בדיקת משרד מבקר המדינה...."

כאמור, חטיבה צעירה היתה שלב משלבי הפרוייקט, והנהלת המועצה הקודמת ובכלל זה המתכנן, המפקח הצמוד, גזבר הרשות, מבקר הרשות, ושני הקבלנים... אחראים ונושאים באחריות לחטיבה זו, ולכל מחדל בעניין זה, ואין ולא היה בספרי המועצה שעיינתי בהם כל התייחסות או ביקורת או התראה לגביהם, מלבד מסמכי המכרז.

4 בש"א (חי') 10107/00 ירון בן עזרא, עו"ד, נ' המועצה המקומית עתלית ואחרים; בש"א(חי') 3948/98, ה"פ(חי') 346/98 מילאון בע"מ נ' עיריית חדרה.

מועצה מקומית ריינה

עם בדיקת המבקר [מבקר המדינה], החלו האחראים לדבר, להאשים אחד את משנהו באחריות לחטיבה זו....

מבדיקה שלי מאוחרת הסתבר, כי חטיבה צעירה הופיעה בתוכניות של המועצה והמכרז, ולא בוצעה והנהלת המועצה הקודמת השתמשה בכספים של הפרוייקט לרבות התקצוב של חטיבה זו על חשבון העבודות, או לצרכיה, והכל בסיוע או בשתיקת המתכנן, המפקח הצמוד, גזבר המועצה, מבקר המועצה.

להפתעתי הרבה המהנדס המקצועי המיוחד שמניתי, בדיקתו היתה חסרה ו/או לא מושלמת ועל כן, 'פספס' נושא החטיבה הצעירה, ובשל כך כיום אני שוקל ו/או מתכוון לתבוע את האחראים למחדלים אלה."

בתשובתו מיום 15.7.05 של המבקר הפנימי של המועצה למשרד מבקר המדינה (להלן - תשובת המבקר הפנימי) ציין בין השאר: "המבקר הפנימי עובד על פי תכנית ביקורת רב שנתית על פי נושאים שנקבעו בהתאם לסקר סיכונים שערכתי. המבקר הפנימי אינו יכול לכסות בביקורת שלו את כל הנושאים והפעולות שמבצעת רשות מקומית...."

בתשובתם מיום 22.7.05 של המפקחים הצמודים למשרד מבקר המדינה (להלן - תשובת המפקחים הצמודים) ציינו בין השאר: "... לא קיבלתי לידי את תכניות הביצוע לבניית חטיבה צעירה, למרות שהמועצה הוציאה צו התחלת עבודה לכל הפרוייקט."

בתשובת מנהל הפרוייקט צוין בין השאר:

"... לפי בקשת ראש המועצה הכנתי הערכת עלות העבודות להשלמת הבנייה באגף שכבר הוחל בבנייתו, ... כמו כן הצגתי את הנתונים בשיבה שהתקיימה במועצה בהשתתפות המתכנן, ולדעתי שחובת המתכנן היתה להעלות את נושא החלק שלא הוחל בבנייתו קרי החטיבה הצעירה, כמו כן מחובת גזבר המועצה שהיה אמון על כספה וחתום על ההסכמים עם הקבלנים שהחלו בבניית הפרוייקט לבדוק את הנושא.

... את העבודה ... ביצעתי ללא כל תמורה, אך עקב החלטת המפקח לנתק כל קשר אתי ולא לשתף פעולה אתי כמעט ולא התערבתי במהלך הביצוע...."

בתשובת קבלן המשנה צוין בין השאר: "העבודות שהייתי אמור לבצע היו השלמת בנין בית-הספר עד למסירה סופית (אף אחד לא ביקש ממני לבנות חטיבה צעירה)".

לדעת משרד מבקר המדינה, המפקחים הצמודים והמתכנן, המשמש מפקח-על, היו צריכים להתריע לפני המועצה ולפני מנהל הפרוייקט על המחויבות לבנות את החטיבה הצעירה. כמו כן היה על מנהל הפרוייקט לבדוק את התוכניות שעל-פיהן נעשתה ההתקשרות עם הקבלן הזוכה בטרם יעריך את עלות השלמת בניית בית הספר, ולהסב את תשומת לב המועצה לכך שכתב הכמויות כלל את הקמת החטיבה הצעירה.

זאת ועוד מאחר שהמועצה תכננה את הקמת החטיבה הצעירה בתכנון, היא צוינה במכרז והוקצו כספים להקמתה, המועצה הייתה צריכה להבחין בכל אחד משלבי הבנייה, שהחטיבה הצעירה אינה נכללת בביצוע, והיה עליה לפעול להקמתה.

ההתחשבות עם הקבלנים

משרד החינוך התנה את העברת הכספים למועצה בגין העבודות שבוצעו במסגרת הפרויקט, בהגשת חשבונות מאושרים על-ידיה. לפי ההסכם שנחתם בין המועצה לקבלן הזוכה היה עליו להגיש בכל חודש חשבון חלקי מצטבר (המסכם את המחיר של כל העבודות שבוצעו עד אותו מועד). כאמור, המועצה התקשרה עם מפקחים צמודים, שתפקידם היה לפקח על הבנייה ולאשר את חשבונות הקבלן.

1. הבדיקה העלתה כי את רוב החשבונות שהגישו הקבלנים למועצה בדקו המפקחים הצמודים כמה פעמים, וכי הכמויות וסכומי החשבונות שאישרו בכל בדיקה היו שונים. כך לדוגמה:

(א) עיון במסמכי המועצה העלה כי ב-29.7.02 אישרו המפקחים הצמודים לקבלן הזוכה חשבון חלקי מס' 3 בסכום של כ-879,000 ש"ח כולל מע"מ ולא כולל התייקרויות. ביום 5.9.02 אישרו המפקחים הצמודים את אותו החשבון בגין אותן העבודות בסכום של כ-1.728 מיליון ש"ח כולל מע"מ ולא כולל התייקרויות. יוצא אפוא שאותו חשבון בגין אותן עבודות אושר על-ידי המפקחים הצמודים בשני מועדים שונים ובסכומים שונים שההפרש ביניהם היה כ-849,000 ש"ח.

נמצא כי המועצה העבירה למשרד החינוך את החשבון שאושר ב-5.9.02 בצירוף חשבונות בגין שכר טרחה על עבודות הפיקוח והתכנון. על סמך חשבונות אלה שילם משרד החינוך למועצה עד 28.11.02 כ-1.949 מיליון ש"ח.

בתשובת המפקחים הצמודים צוין שהחשבון שסכמו כ-1.728 מיליון ש"ח "אושר עקב לחץ לא ידוע על אחד מצוות המפקחים מטעם יו"ר המועצה וגזברה", והועבר למשרד החינוך שלא כדין בחתימת מפקח אחד, ללא ידיעתו של המפקח האחר.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי לנוכח העובדה שהמפקחים הצמודים אישרו לקבלן סכומים שונים בגין אותו חשבון ובגין אותן עבודות, היה עליה לבדוק את הסיבה להפרש הניכר בין הסכומים לפני העברת החשבון למשרד החינוך לשם קבלת מימון לפרויקט.

(ב) ב-10.11.02, חודשיים לאחר מועד האישור האמור של חשבון חלקי מס' 3 והעברתו למשרד החינוך, אישרו המפקחים הצמודים לקבלן הזוכה את חשבון חלקי מס' 4, שהסתכם בכ-1.099 מיליון ש"ח כולל מע"מ ולא כולל התייקרויות. יוצא אפוא שסכום חשבון חלקי מס' 4 שאישרו המפקחים הצמודים היה קטן בכ-629,000 ש"ח מסכום חשבון חלקי מס' 3 שאישרו חודשיים לפני כן ואשר המועצה העבירה למשרד החינוך, אף על פי שבפרק הזמן שעבר בין מועדי שני החשבונות בוצעו עבודות נוספות על אלה שנכללו בחשבון מס' 3.

בתשובתו מיום 4.7.05 של ראש המועצה הקודם למשרד מבקר המדינה ציין בין השאר: "כל שחוררי הכספים ממשרד החינוך והתרבות ובנוסף כל התשלומים לקבלן נעשו על סמך חשבונות מאושרים על ידי המפקחים... אם היו בעיות בחשבונות ראש המועצה לא היה יכול לדעת ולא מתפקידו לדעת. יש גזבר, יש מפקח עליון, ויש מפקחים בשטח שמקבלים כסף ותפקידם להתריע על כל בעיה אם ישנה".

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי משאורש חשבון מס' 4 בסכום שהיה קטן מסכום חשבון מס' 3 שהועבר כאמור למשרד החינוך, היה על המועצה לפנות למשרד החינוך וליידע אותו על סכום היתר שקיבלה. אישור החשבון האמור והעברתו למשרד החינוך גרם למשרד החינוך להעביר למועצה כספים שלא הגיעו לה באותה העת. קבלת הכספים בדרך זו אינה מתיישבת עם כללי המינהל התקין.

(ג) ב-5.12.03 אישרו המפקחים הצמודים את חשבון חלקי מס' 8 בסכום של כ-1.855 מיליון ש"ח כולל מע"מ ולא כולל התייקרויות. לבקשת מנהל הפרויקט בדקו המפקחים הצמודים ביוני 2004 שוב את החשבון, ובעקבות הבדיקה אישרו סכום של כ-1.482 מיליון ש"ח כולל מע"מ ולא כולל התייקרויות הקטן בכ-373,000 ש"ח מהסכום שאישרו בבדיקתם הקודמת.

בתשובת המפקחים הצמודים צוין בין השאר: "חשבון חלקי מס' 8 שאושר בתאריך 5.12.03 על סך 1,854,507 ש"ח, כלל עלויות של עבודות שטרם התבצעו אבל הוזמנו... חשבון מס' 8 תוקן בתאריך 14.6.04 לאחר סילוק יד הקבלן השני, בוצעה מדידה בשטח לעבודות שבוצעו בפועל לבקשת מנהל הפרוייקט... ויו"ר המועצה... על מנת שהמועצה תעמוד מקרוב על השלמת המבנה, חשבון מתוקן זה עמד על סך 1,481,684 ש"ח".

בבדיקה אריתמטית שערך משרד מבקר המדינה לגבי החשבון שאושר כאמור ביוני 2004 הועלו שתי טעויות בסיכום החשבון שבעטיין אושר סך של 1,481,684 ש"ח במקום סך של 1,411,247 ש"ח. דהיינו, אושר סכום יתר של 70,437 ש"ח.

בתשובתו מיום 8.8.05 של משרד החינוך למשרד מבקר המדינה צוין בין השאר: "מבדיקת המסמכים... עולה כי הרשות המקומית שלחה חשבון חלקי מס' 3. חשבונות מס' 4, 5, 6, 7 לא נשלחו למשרדנו. חשבון חלקי מצטבר מס' 8, שהועבר לבדיקת משרדנו ולא אושר... היה בסכום של 1,206,193 ש"ח (לא כולל מע"מ והתייקרויות).

הנוהל במשרדנו הוא שכאשר הקבלן יוצא מהשטח... ונכנס קבלן חדש, שחרור הכספים נעשה ע"ס חשבוניות מס המעידות על תשלום בפועל, ולא עפ"י חשבון המאושר ע"י המפקח... התשלום השלישי... חושב ע"ס החשבון המצטבר שאושר ע"י המהנדס היועץ של משרדנו, בסכום של 2,628,912 ש"ח (זהו גם הסכום המצטבר ששולם על ידינו)... בשלב זה קוזה התשלום העודף שאושר לרשות... (תשלום שהתבסס על חשבון מס' 3)".

2. כאמור ב-22.6.04 נתנה המועצה את הסכמתה לחתימת הסכם המחאת זכות בין הקבלן הזוכה ובין קבלן ג', ולפיו המחאה הקבלן הזוכה את זכויותיו על-פי ההסכם המקורי לקבלן ג'. הועלה כי בהסכם האמור צוין, בין היתר, כי הקבלן הזוכה ביצע בבית הספר עבודות שעלותן הסתכמה בכ-1.687 מיליון ש"ח כולל מע"מ, "בהתאם לחשבון המצורף שנערך על-ידי המהנדס מר... והכל כמפורט באותו חשבון".

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העדר הסתייגותה של המועצה מהצהרת הקבלן הזוכה בהסכם המחאת הזכות, ולפיה ביצע עבודות בסכום של כ-1.687 מיליון ש"ח כולל מע"מ, במקום כ-1.482 מיליון ש"ח כולל מע"מ, שאישרו המפקחים הצמודים.

3. המועצה שילמה הן לקבלן הזוכה והן לקבלן המשנה.⁵

(א) מבדיקת כרטיסי הנהלת החשבונות שהמועצה מנהלת לקבלן הזוכה ולקבלן המשנה עולה כי עד 8.12.03 היא זיכתה את חשבונותיהם בסך של כ-1.798 מיליון ש"ח בגין ביצוע עבודות לפי חשבון חלקי מס' 8. עד מועד סיום הביקורת במרס 2005 טרם תיקנה המועצה בספריה את הרישום לסכום של כ-1.482 מיליון ש"ח התואם את החשבון שאישרו המפקחים הצמודים ביום 14.6.04.

עוד עולה מכרטיסי הנהלת החשבונות כי עד מועד סיום הביקורת במרס 2005 הסתכמו תשלומי המועצה לשני הקבלנים האמורים, הן בהמחאות והן בהעברות בנקאיות ישירות לחשבונותיהם בבנק, בכ-1.974 מיליון ש"ח, אף שהסכום שהגיע להם לפי החשבון המאושר בגין העבודות שביצעו בפועל הסתכם בכ-1.482 מיליון ש"ח בלבד. יוצא אפוא, שעד אותו מועד מסרה המועצה לשני הקבלנים המחאות והעברות בסכום יתר של כ-427,000 ש"ח (בהתחשב בסכום של כ-65,000 ש"ח בגין התייקרויות שאושר להם).

(ב) נמצא כי הבנק לא כיבד תשע מההמחאות שמסרה המועצה לקבלנים, בסכום כולל של 790,000 ש"ח: ארבע מהן, בסכום כולל של 400,000 ש"ח, מסרה לקבלן הזוכה, וחמש בסכום כולל של 390,000 ש"ח מסרה לקבלן המשנה.

בתשובת קבלן המשנה צוין בין השאר: "במשך שלושה חודשים קיבלתי מהמועצה שיקים על סך 390,000 ש"ח וכולם חזרו ועד היום טרם נפרעו. בנוסף חייבת לי המועצה עד היום חוץ מהשיקים שקיבלתי סך כ-260,000 ש"ח. כאשר השיקים חזרו הפסקתי את העבודה בחודש 10/2003".

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי לפני ביצוע כל תשלום היה עליה לבדוק את מצב ההתחשבות בינה ובין הקבלנים כדי שלא לחרוג מהסכומים שהיו זכאים לקבל לפי החשבונות שאישרה להם.

בסעיף 6 להנחיות הנהלת חשבונות ודיווח כספי ברשויות מקומיות שהוציא רואה החשבון לעיריית בדצמבר 1987 (להלן - ההנחיות) נקבע, כי "כל התשלומים יבוצעו בהמחאות או בהעברות בנקאיות; פרט לתשלומים מקופת דמי מחזור"⁶. בסעיף 8 להנחיות נקבע: "סחירותן של ההמחאות המוצאות תוגבלנה למוטב בלבד".

בבדיקה נמצא כי בארבע ההמחאות שנתנה המועצה לקבלן הזוכה ואשר לא כובדו נמחקו המילים "למוטב בלבד", והקבלן הזוכה הסב אותן לצד שלישי. הגורמים שההמחאות הוסבו לזכותם פתחו בהליכים נגד המועצה. אחד מהם פתח בהליכי עיקול נגד המועצה, וגבה את סכום ההמחאה על-סך 100,000 ש"ח, בתוספת שכר טרחה בסך 11,893 ש"ח שנפסק לו בגין ההליך. המועצה התחייבה לשלם לו סכום נוסף של 13,018 ש"ח במסגרת תיק האיחוד שעשתה לתשלום חובותיה לנושים. תמורת המחאה נוספת על-סך 100,000 ש"ח שמסרה לקבלן הזוכה, חייב אותה בית המשפט לשלם למחזיק בהמחאה סך של 118,557 ש"ח לאחר שמחזיק ההמחאה פתח בהליכים נגד המועצה. בגין ההמחאה השלישית מתנהלים נגד המועצה דיונים בבית המשפט, ומחזיק ההמחאה הרביעי ממתין לקבל את תמורתה מהמועצה.

5 במכתב מיולי 2003 ביקש הקבלן הזוכה מהמועצה לשלם במישרין לקבלן המשנה "את כל הכספים המגיעים בגין העבודות שמבוצעות באתר... החל מיום 22.6.03 ועד גמר ביצוע העבודות והכל בהתאם לאישור המפקח מטעם המועצה בשטח".

6 קופה המיועדת לביצוע תשלומים דחופים במזומן, בעלי אופי מוגדר, ובתנאי שהתשלום לא יחרוג מסכום שתקבע הרשות המקומית.

מועצה מקומית ריינה

גם קבלן המשנה, שהחזיק במועד הבדיקה בחמש המחאות חוזרות שהסתכמו ב-390,000 ש"ח, פתח בהליכים משפטיים נגד המועצה.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי ראש המועצה הקודם וגזברה פעלו בניגוד להנחיות לניהול השבונות כשמחקו את המילים "למוטב בלבד" ואפשרו את סחירות ההמחאות, ועקב כך נחשפה המועצה לתביעות של צדדים שלישיים, וכן חויבה בהוצאות נוספות בגין הוצאות משפט ושכר טרחת יועצה המשפטי של המועצה.

עוד העיר משרד מבקר המדינה למועצה, כי מאחר ששילמה בהמחאות אחרות במקום חלק מההמחאות שלא כובדו היה עליה לדאוג שהקבלנים יחזירו לה את ההמחאות שלא כובדו, במיוחד נוכח העובדה שהמחאות אלה הן סחירות בניגוד להנחיות.

בתשובת ראש המועצה נאמר כי לאחר שהמועצה תבדוק את ההתחשבנות, היא תתבע הן את הקבלן הזוכה והן את קבלן המשנה בגין כל תשלום יתר שקיבלו מהמועצה.

כאמור, סכום ההרשאה שנתן מפעל הפיס באמצעות משרד החינוך לבניית אגף הכיתות והחטיבה הצעירה היה כ-3.088 מיליון ש"ח.

נמצא כי הקבלן הזוכה וקבלן המשנה הגישו למועצה שמונה חשבונות. חשבון חלקי מס' 8, שהוא חשבון מצטבר וכולל את העבודות שבוצעו עד מועד אישורו ב-14.6.04, הסתכם בכ-1.482 מיליון ש"ח כולל מע"מ ולא כולל התייקרויות.

קבלן ג' הגיש שני חשבונות. הסכום שאישרו המפקחים הצמודים ב-25.10.04 בגין חשבון מס' 2, שהוא חשבון מצטבר, היה כ-1.480 מיליון ש"ח כולל מע"מ ולא כולל התייקרויות. עלות עבודות התכנון ופיקוח-העל (שהתשלום בגינן היה בשיעור 8.5% מעלויות הבנייה) הסתכמה בכ-252,000 ש"ח כולל מע"מ, ועלות עבודות הפיקוח הצמוד (3.5% מעלות הבנייה) הסתכמה בכ-104,000 ש"ח כולל מע"מ. יוצא אפוא, שעבודות שביצעו הקבלנים עד מועד סיום הבדיקה, מרס 2005, שכללו רק את אגף הכיתות וחלק מעבודות הפיתוח, ולא כללו את החטיבה הצעירה, הסתכמו בכ-3.318 מיליון ש"ח כולל מע"מ והוצאות תכנון ופיקוח ולא כולל התייקרויות.

יוצא שהמועצה חרגה מההרשאה הכספית שאישר לה מפעל הפיס, בכ-230,000 ש"ח וזאת אף בלי שבנתה את החטיבה הצעירה. לגירעון בסך כ-230,000 ש"ח יש להוסיף את עלות הקמת החטיבה הצעירה, לרבות הוצאות פיקוח, תכנון ועבודות פיתוח, ולפיכך הגירעון בפרויקט כולו יהיה גדול במידה ניכרת.

בתשובת ראש המועצה צוין בין השאר:

"התחלתי לבנות את החטיבה הצעירה המוערכת ע"י המהנדסים בכ-550,000 ש"ח שהם יתרת הכספים שנשארו לזכות המועצה עבור הפרוייקט ממשרד החינוך, ובכך הפרוייקט יאוזן. [קבלן ג'] ... הסכים לתקן את החשבון וההתקשרות לאור פנייתי והטעות של המהנדס ..., ולהפחית סכום של 100,000 ש"ח ובכך יוקטן הנזק של המועצה."

בביקורת השלמה שעשה משרד מבקר המדינה במועצה ב-6.7.05 נמצא כי המועצה מסרה במאי 2005 את עבודות הקמת החטיבה הצעירה לקבלן ג' והוא החל בביצוע העבודות.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי לנוכח התקופה הארוכה שחלפה מהמכרז שפורסם בעניין זה באוגוסט 2001 ועד למועד ההחלטה האחרונה לבצע את עבודות הבנייה של החטיבה הצעירה בחודש מאי 2005, ולנוכח השינוי במחירן של העבודות, מן הראוי היה שהמועצה תבחר את הקבלן שיבצע עבודות אלה באמצעות הליך שיבטיח תחרות הוגנת, שוויון הזדמנויות למציעים פוטנציאליים ומירב התועלת למועצה, בדרך שתתאים לנסיבות, כגון על-ידי מכרז פומבי.

בתשובת המבקר הפנימי צוין בין השאר: "גם לאחר סיום עבודת הביקורת [של משרד מבקר המדינה] והמצאת הדוח לראש הרשות, לא הסס הנ"ל [ראש המועצה]... למסור את בנית החטיבה הצעירה ש'נשכחה' לביצוע [קבלן ג'] ושוב ללא מכרז, ללא הצעות מחיר, כאשר אין בתיקי המועצה שום מסמך לגבי ההתקשרות עם [קבלן ג']".

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי עליה לדון בליקויים בהקמת בית-הספר ולקבוע נהלים ואמצעי בקרה כדי למנוע הישנות הליקויים בפרויקטים עתידיים, וכי עליה להשלים את הקמת החטיבה הצעירה שבגינה כבר קיבלה תקציב ממופעל הפיס, ולדאוג למציאת מקורות מימון לכיסוי הגירעון שנוצר בפרויקט.

התקשרויות עם יועצים

התקשרות עם יועץ הנדסי

בסעיף 182 א' לצו ב' ובסעיף 190 (א) לצו א' נקבע כי "בכפוף לאמור בסעיף 13 לפקודת המועצות המקומיות רשאי ראש המועצה, על-פי החלטת המועצה, להתקשר בחוזה בשם המועצה והוא רשאי לעשות כן גם ללא החלטת המועצה אם לכל הוצאה כספית הכרוכה בחוזה ניתנה הקצבה כספית מתאימה בתקציב המאושר".

בסעיף 7 (ב) לחוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי), התשל"ו-1976, נקבע כי "לא תתקשר רשות מקומית בחוזה בכתב אלא לאחר שקיבלה חוות דעת משפטית בכתב על העסקה".

ביום 1.1.04 התקשרה המועצה בהסכם עם הנדסאי תושב ריינה בעל משרד לאדריכלות והנדסת בניין (להלן - היועץ הנדסי). בהסכם הוסדרו תנאי ההתקשרות בין הצדדים.

אישור ההתקשרות

ב-5.2.04, כחודש לאחר חתימת ההסכם בין המועצה ובין היועץ הנדסי, הביא ראש המועצה את ההתקשרות עם היועץ הנדסי לדיון בישיבת המועצה, וזו החליטה לאשר את ההתקשרות. בדיון טענו כמה מחברי המועצה כי בדיקת התוכניות על-ידי היועץ הנדסי יכולה להביא למצב של ניגוד עניינים לגבי אותן תוכניות שהוא עצמו מכין עבור תושבים, ולכן הוצע כי נוסף לבדיקתו, ייבדקו אותן תוכניות על-ידי שני חברי מועצה נוספים. ההצעה נתקבלה ברוב קולות החברים שנכחו בישיבה.

מועצה מקומית ריינה

הועלה, כי אחד מחברי המועצה שנקבעו לברוק את התוכניות הוא הנדסאי בניין במקצועו ואילו חבר המועצה השני שנקבע לעניין זה חסר ידע מקצועי בתחום ההנדסי.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי היה על ראש המועצה להביא לדיון ולהחלטה במועצה את ההתקשרות עם היועץ ההנדסי לפני חתימת ההסכם ולא לאחר חתימתו. הדבר נדרש במיוחד לנוכח העובדה, שאין למועצה מהנדס רשות עובד מועצה, ובשל החשש שהיועץ ההנדסי ייקלע למצב של ניגוד עניינים בבדיקת תוכניות שהוא עצמו מכין עבור תושבים.

חשש לניגוד עניינים

תפקידי היועץ ההנדסי לפי ההסכם כללו "ייצוג המועצה בפני ועדות התכנון השונות, איתור תוכניות, והגשת תוכניות ומסמכים למוסדות התכנון. בדיקת תוכניות הבנייה של תושבים המוגשות למועצה, לצורך חתימת הרשות ו/או לצרכי חישוב היטלי ואגרות חוקי העזר המתחייבים מבקשות הבנייה ו/או היתרי הבנייה, ובכלל זה מתן ייעוץ לראש המועצה אודות תוכניות אלה והתאמתן לת.ב.ע החלה במקום, וזאת לגבי מבנים וסוג העבודות, המותרים עפ"י דין, על-פי הסמכתו החוקית. בקרה מטעם המועצה ו/או מחלקותיה בפני ציבור הפונים למועצה בבקשת מידע הנדסי ו/או עיון במסמכים או בבדיקת תוכניות בנייה".

בהסכם נקבע כי התמורה בגין השירות תהיה בהתאם לדיווח שעות שיגיש היועץ ההנדסי, שיהיה טעון אישור ראש המועצה. היועץ ההנדסי דיווח למועצה בכל חודש על כ-75 שעות עבודה, שהן כ-40% משרה.

עקרון יסוד הוא כי מי שפועל למען האינטרס של אחר חייב להימנע מניגוד עניינים בין אותו אינטרס לבין אינטרס שלו עצמו או אינטרס אחר כלשהו. זהו העיקרון בדבר איסור על ניגוד עניינים. בתחומי המשפט הציבורי חל עיקרון זה בין היתר גם על חברי המועצה ועובדי רשות מקומית.

תחום שיפוטה של המועצה נמצא במרחב התכנון של הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה מבוא העמקים (להלן - הוועדה המקומית). כל תושב של המועצה המבקש היתר בנייה מהוועדה המקומית נדרש להחתים את ראש המועצה על תכנית הבנייה לפני הגשתה לאישור הוועדה המקומית.

נמצא כי היועץ ההנדסי מופקד על בדיקת התוכניות מטעם המועצה לפני העברתן לראש המועצה לחתימה.

כאמור, היועץ ההנדסי הוא בעל משרד לאדריכלות והנדסת בניין בכפר ריינה. מבדיקת מסמכי המועצה עולה כי היועץ ההנדסי הכין לתושבי ריינה המעוניינים בכך תוכניות בנייה שהעתקן נמצא במועצה. יוצא אפוא שהיועץ ההנדסי בדק עבור המועצה תוכניות שהוא עצמו הכין לתושבים, והעבירן לחתימת ראש המועצה לפני העברתן לוועדה המקומית.

כאמור, על פי החלטת המועצה מפברואר 2004 כדי למנוע ניגוד עניינים, היו אמורים שני חברי מועצה לברוק תוכניות בנייה אלה, נוסף על בדיקת היועץ ההנדסי. הועלה, כי בהעתיקי התוכניות שהיו במועצה לא נמצא אישור לכך שהתוכניות נבדקו בידי שני חברי המועצה שנקבעו לעניין זה.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי לא ראוי שהיועץ ההנדסי, שאחראי מטעם המועצה לבדיקת תוכניות הבנייה שמגישים התושבים, יכין גם במסגרת עיסוקו הפרטי תוכניות בנייה עבור תושבים בריינה. מצב כזה עלול ליצור ניגוד בין האינטרסים של לקוחותיו הפרטיים לאינטרסים של המועצה. על אחת כמה וכמה כשאין למועצה מהנדס המפקח על עבודתו של היועץ ההנדסי.

בתשובת ראש המועצה צוין בין השאר:

"התפקידים שהוטלו על היועץ ההנדסי וחווה ההתקשרות, נעשו בהתייעצות עם היועץ המשפטי של הרשות... ועובר לבחירתי בדיקת התוכניות וחתירת המועצה בוצעה לאחר אישור מזכיר המועצה שלקח על עצמו את התפקיד, ומזכיר המועצה איננו בעל ידע הנדסי מקצועי מאושר. ובנסיבות אלה אני ראיית כי רצוי הנדסאי בעל מקצוע ומומחיות ונסיון לבדוק ולייעץ לי אם לחתום כראש מועצה על בקשת הבניה של האזרח, ואם אין הטעיה באותה בקשה.

הובא לידיעתי כי... היועץ ההנדסי, מטפל בכ-30 בקשות בניה בשנה לתושבי ריינה, אשר מוגשות ע"י משרדו לוועדה המקומית 'מבוא העמקים', אני סיכמתי עמו כי הוא לא יטפל בבקשות אלה בתחום המועצה, וכי מי שיטפל מהמועצה ויבדוק את בקשות אלה, הוא מזכיר המועצה, כפי שהיה נהוג בעבר, סיכום זה הינו מטעמי והירות ולמען למנוע לזות שפתיים, ... אין בהסדר זה כל פגיעה לעיקרון מינהלי מאחר והגוף המחליט ברישוי... הוא הועדה המקומית ולא המועצה".

לדעת משרד מבקר המדינה, מסירת התוכניות האמורות לבדיקת מזכיר המועצה, אף שהמועצה הגיעה למסקנה שהוא אינו בעל ידע הנדסי הנדרש לבדיקת התוכניות, מעלה תמיהה. מן הראוי שהמועצה תמנה כדין מהנדס, שבין היתר יבדוק את תוכניות הבנייה האמורות.

עוד צוין בתשובת ראש המועצה:

"... בפרקטיקה לעתים מהנדסים מטעים את הועדות והמועצה ומנצלים חתימת ראש המועצה על בקשות אלה, כאל הודאת מועצה לשנוי כזה או אחר. ... הגוף המוסמך עפ"י חוק להחליט על רישוי בקשות בניה... הינו הועדה המרחבית ולא המועצה... בנסיבות הנ"ל אין ולא היה ולא יהיה כל ניגוד אינטרסים בנושא רישוי בניה, ו/או בקשות בניה, לא ממשי ולא תיאורטי."

בתשובתו מיום 20.5.05 של היועץ ההנדסי למשרד מבקר המדינה ציין בין השאר:

"פורום הרישוי המוסמך לפי חוק לכל בקשת בניה הינו הועדה המקומית... ואין לי כל שליטה על הליך הרישוי... אין כל ניגוד אינטרסים בין תפקידי ועבודתי בנושא הרישוי.

לענין הטיפול בבקשות הבניה של תושבי ריינה... ולמיטב הבנתי הצנועה אין ניגוד אינטרסים ואין חשש לניגוד אינטרסים ממשי... .

לענין בקשות הבניה שמשרדי מטפל בהם בממוצע של 30 במספר, אני גזרת על עצמי והודעתי לראש הרשות כי לא יהיו במסגרת טיפולי ואם יצטרכו לבדוק אותם... יבצעם

מועצה מקומית ריינה

המזכיר של המועצה כפי שנהגו לעשות לפני חתימת ההסכם עמי. הסדר זה... הינו מטעמי זהירות ונחשב כהסדר מניעת ניגוד אינטרסים".

האיסור על עובד ציבור להימצא במצב שיש בו אפשרות ממשית של ניגוד עניינים בין תפקידיו כעובד הציבור ובין אינטרסים אחרים שלו הוא כלל יסוד בשיטה המשפטית הנהוגה בישראל⁷. כלל זה חל גם על בדיקת תוכניות לצורך מתן חוות דעת לראש המועצה המתבקש לאשרן לפני העברתן לטיפול הוועדה המקומית. היה על המועצה להימנע מהתקשרות עם גורם שעלול להימצא במצב של ניגוד עניינים בין עיסוקו הפרטי לבין עיסוקו במועצה, ולחילופין להימנע מלהטיל עליו תפקידים שעלולים להעמידו במצב כזה.

התקשרות עם יועץ משפטי

ביום 24.5.01 התקשרה המועצה בהסכם עם עורך דין תושב ריינה (להלן - העו"ד) כדי שיגבה עבורה חובות ארנונה, מים וביו. העו"ד הוא בנו של חבר המועצה מר פרח בראנסה ששימש במועד ההתקשרות כסגן ראש המועצה וממלא מקומו עד סיום הקדנציה ב-28.10.03, ונבחר לאחר הבחירות באוקטובר 2003 לאותו תפקיד (להלן - ממלא מקום ראש המועצה). ביום 22.12.03 אצלה לו המועצה סמכויות בתחום הגבייה והנהלת החשבונות. נמצא כי בניגוד להוראות הצו ההתקשרות בין המועצה ובין העו"ד לא נדונה במועצה ולא התקבלה החלטתה בעניין זה.

1. בסעיף 7ב לצו ב' ובסעיף 103 א(א) לצו א' נקבע: "חבר מועצה, קרובו, סוכנו או שותפו, או תאגיד שיש לאחד מהאמורים חלק העולה על עשרה אחוזים בהונו או ברווחיו או שאחד מהם מנהל או עובד אחראי בו, לא יהיה צד לחוזה או לעסקה עם המועצה; לענין זה, "קרוב" - בן זוג, הורה, בן או בת, אח או אחות".

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי התקשרותה עם העו"ד נעשתה בניגוד להוראות צו (א') וצו (ב').

2. באוקטובר 1984 פרסם מרכז השלטון המקומי כללים למניעת ניגוד עניינים של נבחרי הציבור ברשויות המקומיות (להלן - כללים למניעת ניגוד עניינים), והודעה בעניינם פורסמה ברשומות⁸.

בסעיף 5 לכללים למניעת ניגוד עניינים נקבע: "נתברר לחבר המועצה שהוא במצב של ניגוד עניינים, יודיע על כך למועצה בכתב ובהקדם האפשרי; הדבר יירשם בפרוטוקול הישיבה שבה נדון הנושא הגורם לניגוד העניינים". עוד נקבע בכללים למניעת ניגוד עניינים, כי "חבר מועצה המבקש חוות דעת מראש בנושא ניגוד עניינים יפנה לוועדה מייעצת; חוות דעת יכול שתתבקש בעניין מסויים או בנושא כללי".

7 בג"ץ 531/79 סיעת "הליכוד" בעיריית פתח-תקה נ' מועצת עיריית פתח-תקה ואח', פ"ד לד(2), 566.

8 י"פ תשמ"ד, 3114.

שר הפנים, בהתייעצות עם מרכז השלטון המקומי מינה ועדה מייעצת לשאלות של ניגוד עניינים. עם חבריה נמנים בין היתר; נציג היועץ המשפטי לממשלה, ראש רשות מקומית, יועץ משפטי של רשות מקומית, מבקר פנימי של רשות מקומית ונציג משרד הפנים.

נמצא כי ממלא מקום ראש המועצה לא הודיע למועצה בכתב שהוא נמצא במצב של ניגוד עניינים בשל התקשרות המועצה עם בנו, והדבר לא נדון בישיבת המועצה. ממלא מקום ראש המועצה אף לא ביקש את חוות דעתה של הוועדה המייעצת האמורה בעניין ההתקשרות.

בתשובתו מיום 26.5.05 של ממלא מקום ראש המועצה למשרד מבקר המדינה ציין בין השאר:

"... על דבר קיומו של ההסכם מיום 24.05.01 למדתי לראשונה מפניתכם אלי, ועד לרגע זה לא ראיתי את ההסכם האמור ואיני יודע את תוכנו.

על דבר העסקתו של בני... כעו"ד חיצוני במועצה למדתי לראשונה במחצית השניה של שנת 2003 כאשר דבר העסקתו מעולם לא הובא לאישור המליאה של המועצה ולא כל ועדה אחרת שלה.

משנודע לי על דבר ההעסקה פניתי לראש המועצה דאז... והובהר לי כי [העו"ד] מועסק על תקן משרת אימון שלו, ומכל מקום אינו משמש כיועץ משפטי.

על אף האמור, ביקשתי באופן חד משמעי שלא תהיה לי כל נגיעה ו/או מעורבות בענין העסקתו של [העו"ד] ואכן עד לרגע זה מעולם לא הייתי מעורב בענין העסקתו ולא היתה לי כל נגיעה אישית ו/או עקיפה בענין.

כאמור ועל אף שדבר ההעסקה לא הובא לדיון רשמי הודעתי לראש המועצה הקודם ענין ניגוד העניינים.

לאחר בחירתו של ראש המועצה הנוכחי... פניתי אליו בענין ניגוד העניינים וככל הידוע לי [העו"ד] לא מקבל לטיפולו עניינים חדשים מלבד אלו שהיו בטיפולו מקודם.

גם בקדנציה זו אין לי כל נגיעה ישירה ו/או עקיפה להעסקתו של [העו"ד] ו/או להתחשבות איתו.

נכון שנבחרתי כמ.מ יו"ר המועצה האחראי על החשבונות והגבייה אולם עד עצם היום הזה לא היתה לי כל נגיעה ישירה או עקיפה הן למח' הגבייה והן למח' החשבונות כי יו"ר המועצה לא האציל, בעניינים כאמור, מסמכיותיו אלי".

בתשובתו מיום 28.5.05 של העו"ד למשרד מבקר המדינה (להלן - תשובת העו"ד) ציין בין השאר:

"...בשנת 2001 פנתה המועצה אלי... וביקשה לקבל הצעת מחיר לביצוע מס' פעולות גבייה... מלבד משלוח מספר התראות לא בוצעה על-ידי כל פעולה נוספת ולמעשה ההסכם לא יצא לפועל. רק בחודש 4/03 התחלתי לבצע עבור המועצה שירותים משפטיים שונים והכל לפי בקשת והזמנת ראש המועצה וגזברה....

באותו מעמד הבהרתי לראש המועצה וגזברה, כי בנסיבות יכול ויהיה ניגוד עניינים עם התפקיד אותו ממלא אבי במועצה, אך הובהר לי על-ידי ראש המועצה, כי הוא מעסיק

מועצה מקומית ריינה

אותי על תקן משרת אמן ולאור דחיפות הענין יש להתחיל לפעול מיד וכי בכל מקרה לא תהיה לאבי כל נגיעה להעסקתי....

עם כניסתו לתפקיד של ראש המועצה החדש העליתי בפניו את סוגית ניגוד הענינים והוא ביקש שאמשיך רק לטפל בענינים שבטיפול ואל הקצה לי ענינים חדשים....

חשוב להדגיש, כי במשך כל תקופת התקשרותי עם המועצה לא היתה לאבי... כל נגיעה ישירה או עקיפה עם העסקתי ותשלום שכרי ומעולם לא התערב ביחסים שביני לבין המועצה...."

לדעת משרד מבקר המדינה משהסב העו"ד את תשומת הלב של ראש המועצה הקודם ושל גזברה לאפשרות של ניגוד הענינים, היה עליהם לפעול כדי שממלא מקום ראש המועצה, הנגוע בניגוד ענינים, יקיים את חובתו ויודיע על כך למועצה. עוד היה עליהם להימנע מהתקשרות עם אותו עו"ד.

כתשובת ראש המועצה צוין בין השאר:

"אני כראש רשות מקומית, ירשתי מהנהלה הקודמת את כל המצב הכלכלי והניהולי של המועצה, גם בנושא המשפטי... ולמעשה ההתקשרויות הקודמות עם עו"ד השונים שביצעה המועצה בהנהלה הקודמת... איננה אקטואלית יותר, וכאמור מונה למועצה יועץ משפטי סטוטורי... [העו"ד] המשיך לטפל בתיק איחוד התיקים שההתקשרות עימו היתה כאמור בתקופה הקודמת, וזאת מטעמים של חסכון כספי ציבור, בעייתיות בהעברה מבחינת עוה"ד, והצורך שלא לשלם לעוד עו"ד שכ"ט בגין המשך הטיפול בתיק האיחוד, והתיקים שהיו בטיפולו."

מעיון במכתב ששלח העו"ד לראש המועצה הנוכחי בדצמבר 2003, במענה למכתבו של מזכיר המועצה אליו בעניין תיקי תביעות שבטיפולו, עולה, כי הוא טיפל בכ-75 תיקי תביעות.

נמצא כי בהסכם ההתקשרות בין המועצה ובין העו"ד לא עוגן ענין טיפולו בתיקי תביעות, לא נקבעו סדרי הטיפול בתיקים אלה והתעריפים שישולמו בגינו.

לדעת משרד מבקר המדינה היה על המועצה להימנע מהעברת תיקים לעו"ד לפני שחתמה אתו על חוזה בו יוסדרו תנאי ההתקשרות והתמורה שיקבל.

3. מעיון בכרטיס הנהלת חשבונות משנת 2003 שהמועצה ניהלה לעו"ד (להלן - חשבון החו"ז⁹) עולה כי המועצה שילמה לו באותה שנה כ-493,000 ש"ח. בבדיקה במחלקת הנהלת חשבונות של המועצה לא נמצאו חשבונות מאושרים כנגד הסכומים ששולמו לעו"ד.

מבדיקת חשבון החו"ז לשנים 2004-2005 עולה כי המועצה שילמה לעו"ד כ-73,000 ש"ח וכ-82,000 ש"ח בהתאמה, חלקם בהמחאות דחיות, אף שהסכום שהיה זכאי לקבל לפי חשבון החו"ז הסתכם רק בסך 110,000 ש"ח בלבד תמורת טיפולו בתיקי תביעות ובגבייה. יוצא אפוא שהמועצה שילמה לעו"ד כספים רבים לפני בדיקת החשבונות והעברתם למחלקת הנהלת החשבונות.

9 חובה וזכות.

בעניין זה יצוין כי לפני עריכת דוח כספי מבוקר בסוף שנה, נהגה המועצה לאפס יתרות חובה בחשבונות חו"ז של ספקים ונותני שירותים, על-ידי הפרשת סכומים השווים ליתרות החובה, ובכך איזנה את החשבונות האמורים¹⁰. מהבדיקה עולה כי כך נהגה המועצה גם בחשבון החו"ז שניהלה לעו"ד לפני עריכת הדו"ח הכספי המבוקר לשנת 2003, וכי היא זקפה לזכותו הפרשה בגין שכר טרחה בסך 444,000 ש"ח, השווה לסכום יתרת החובה בחשבון.

בתשובת ראש המועצה צוין בין השאר:

"... ביצענו יחד עם עו"ד... התחשבות ובדיקה נוספת ורעיונית לפי בסיס תעריף מינימלי..., והסתבר לנו כי שכ"ט לעו"ד..., העלול להיות מחויבת בו המועצה אם נלך לפי תעריף זה הינו גבוה ביותר, ומסתכם בסך של כ-953,550 ש"ח".

עוד עולה מהתשובה כי ראש המועצה הטיל על יועץ פיננסי חיצוני (להלן - היועץ הפיננסי) לבדוק את החשבונות שהגיש העו"ד, ולאחר הבדיקה אישר חשבונות בסכום כולל של 577,147 ש"ח לשנים 2003 ו-2004.

מעיון בחוות הדעת שהגיש היועץ הפיננסי בעניין זה לראש המועצה ואשר צורפה לתשובת ראש המועצה, עולה כי הסכום שנקב ראש המועצה בתשובתו (953,550 ש"ח) אינו מבוסס על התעריף המינימלי של לשכת עורכי הדין, כפי שציין ראש המועצה בתשובתו אלא על חשבונות שהגיש העו"ד בפועל.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי היה עליה לבדוק את החשבונות שהגיש לה העו"ד ולרשום את הוצאה בגין שכר טרחתו לסוף שנת 2003 לפי החשבונות המאושרים, ולא לרשום הפרשה על סמך הסכומים ששולמו בפועל.

מהבדיקה עולה, כי העו"ד הגיש ביוני 2004 חשבון על-סך 187,033 ש"ח בגין שכר טרחה וטיפול בתיקי תביעות ובגבייה בשנת 2004. היועץ הפיננסי בדק את החשבון ואישר לשלם לעו"ד סך של 110,000 ש"ח כולל מע"מ, והמועצה זקפה את הסכום לזכות חשבון חו"ז שניהלה לעו"ד. כאמור, החשבונות שהגיש העו"ד עבור הטיפול בתיקי תביעות בשנים 2003-2004, למעט החשבון שאושר ביוני 2004, לא נבדקו על ידי המועצה וגם לא על ידי היועץ הפיננסי. את החשבונות עבור הטיפול בגבייה אישר מנהל מחלקת הגבייה.

ביום 10.8.04 חתמה המועצה עם העו"ד על הסכם להסדרת חובה כלפיו; במבוא להסכם נאמר "סכום החוב שמגיע [לעו"ד] מאת [המועצה] הינו על סך של 110,000 ש"ח בהתאם לחשבונות שהוגשו ואושרו נכון ליום 30.6.04".

מעיון בהסכם האמור ומבדיקת החשבון שהגיש העו"ד עולה כי שכר הטרחה בסך 110,000 ש"ח שאישרה לו המועצה היווה על-פי ההסכם סופי בגין חוב המועצה לעו"ד עד ליום 30.6.04 ומשמעות הדבר אשרור החשבונות שהגיש העו"ד בגין שנים קודמות, בלי שהמועצה בדקה ואישרה אותם ובלי שרשמה אותם בספרייה.

10 מקובל בחשבונאות לעשות הפרשה בגין סכום הוצאה שאינו ידוע בוודאות, על פי הערכה, ולרשמו בספרים כדי שהדוח הכספי ישקף באופן נאות ככל האפשר את תוצאות הפעולות.

מועצה מקומית ריינה

בתשובת ראש המועצה צוין בין השאר: "[העו"ד] הגיש חשבונות עבור טיפול משפטי שאיננו גביה בסכום של 795,257 ש"ח... ולמעשה המועצה עמדה בפני סיכון להגשת תביעה בסכום של 800,000 ש"ח ורישום ההפרשה במחצית הסכום הנ"ל הינו חסכון לכספי ציבור".

בתשובת העו"ד צוין בין השאר: "אף שתנאי שכרי לא סוכמו, הגשתי למועצה חשבונות שכר טרחה המבוססים על תעריף המינימום של לשכת עורכי הדין ואף פחות מכך".

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שהמועצה שלמה לעו"ד בשנת 2003 כ-493,000 ש"ח בלי שבדקה ואישרה את החשבונות שהגיש לה, בניגוד לכללי מינהל כספי תקין. זאת ועוד, מן הראוי היה שהמועצה תסכם עם העו"ד את שכר הטרחה מראש, ולפיו תבדוק את החשבונות שיגיש לה.

מתן תמיכות

משרד הפנים¹¹ פרסם נוהל למתן תמיכות של רשויות מקומיות בגופים נתמכים (להלן - נוהל מתן תמיכות). נוהל זה נועד להסדיר תמיכה ישירה או עקיפה של רשויות מקומיות בגופים שונים הפועלים בתחום שיפוטה של הרשות בנושאי חינוך, תרבות, דת, בריאות, רווחה, ספורט וכיוצא באלה, כדי לסייע לפעולותיהם לטובת הציבור. מטרת הנוהל היא להבטיח שמתן התמיכות ייעשה מתוך מינהל תקין, חיסכון ויעילות ושמירה על טוהר המידות.

בנוהל מתן תמיכות נקבע בין השאר כי רשות מקומית לא תיתן תמיכה אלא במסגרת תקציבה המאושר. בקשות לתמיכות מאת רשות מקומית יידונו בוועדה מיוחדת או בוועדות מיוחדות באותה רשות (להלן - ועדת תמיכות), ולא תינתן תמיכה אלא לאחר שהבקשה נדונה בוועדת התמיכות. ועדת התמיכות תמליץ בכתב אם לתת תמיכה לגוף המבקש, ואם המליצה בחיוב תציין את מטרת התמיכה, היקפה ותנאיה. ההמלצה של ועדת התמיכות תצורף לבקשה לתמיכה ולמסמכים הנלווים אליה, וכל אלה יובאו לאישור מועצת הרשות המקומית.

בקשה לתמיכה תוגש בכתב על גבי טופס שייקבע לעניין זה ובו יצוינו בין היתר שם הגוף, צורת התאגדותו (כגון עמותה או חברה), כתובתו, השם והכתובת של הגזבר ורואה החשבון של הגוף, אם יש לו רואה חשבון, השמות והכתובות של מורשי החתימה של חברי ההנהלה של הגוף ופרטים על חשבונות הבנק של הגוף. לטופס הבקשה יצורפו בין היתר תעודה על רישום התאגיד או אישור מאת עורך הדין של הגוף על המעמד המשפטי של הגוף, מסמכי הייסוד המעודכנים של הגוף (תקנון או תקנות וכיוצא באלה) ודוח כספי.

גוף שאושרה לו תמיכה מהרשות המקומית יתחייב באמצעות מורשי החתימה שלו, לפני קבלת התמיכה כי התמיכה תשמש אך ורק למטרה שלשמה ניתנה. על הגוף להמציא לרשות המקומית במשך השנה דיווחים כספיים על השימוש בתמיכה. עוד ימציא לרשות דוח כספי שנתי מבוקר, על צירופיו, בתוך זמן סביר לאחר תום השנה, ויאפשר למבקרים ולמפקחים מטעם הרשות המקומית או הממשלה לבקר במשרדיו.

11 נוהל למתן תמיכות של רשויות מקומיות פורסם ב"פ תשמ"ה, 2275; תשנ"ח 186.

על הרשות המקומית לפקח על עמידתו של מקבל התמיכה בתנאים למתן התמיכה ועל השימוש בה.

המועצה נהגה להעניק תמיכות בעיקר למוסדות דת ולקבוצות ספורט. התמיכות שנתנה בשנים 2002, 2003 ו-2004 הסתכמו ב-554,000 ש"ח, 580,000 ש"ח ו-527,000 ש"ח בהתאמה. להלן פירוט הנתונים שנלקחו מהדוחות הכספיים לשנים 2002 ו-2003 ומכרססת הנהלת החשבונות לדצמבר 2004:

הגורם מקבל התמיכה	שנת 2002	שנת 2003	שנת 2004
מוסדות דת	24,000	80,000	112,000
קבוצת כדורגל	385,000	350,000	300,000
קבוצת כדורסל	145,000	*150,000	115,000
סך הכל	554,000 ש"ח	580,000 ש"ח	527,000 ש"ח

* הסכום כולל 100,000 ש"ח שנוקפו לחשבון חו"ז ולא לסעיף ההוצאה בגין תמיכות.

הבדיקה העלתה כי בשנים 2002-2004 לא מילאה המועצה את ההוראות של נוהל מתן התמיכות:

1. מקבלי התמיכות לא הגישו בקשה בכתב לקבלת תמיכה ולא צירפו כנדרש בנוהל מסמכים, כגון תעודה על רישום תאגיד, מסמכי הייסוד ודוח כספי המשקף בשלמות ובנאמנות את המצב הכספי של הגוף.
2. בשנים 2002 ו-2003 נתנה המועצה את התמיכות בלא שוועדת התמיכות דנה במתן תמיכה לכל גוף שהוא ובלא שאישרה כל תמיכה.
3. בשנת 2004 לא הוגשו למועצה בקשות לקבלת תמיכה. למרות זאת המליצה ועדת התמיכות על מתן תמיכות למוסדות דת ולקבוצות ספורט, ומליאת המועצה אישרה לתת להם תמיכות.
4. מקבלי התמיכות לא התחייבו לפני המועצה כי כספי התמיכה ישמשו אך ורק למטרה שלשמה ניתנו.
5. מקבלי התמיכות לא המציאו למועצה כנדרש דוחות כספיים שנתיים מבוקרים לשנים 2002 ו-2003. עד מועד סיום הביקורת, מרס 2005, לא קיבלה המועצה דוחות כספיים מבוקרים לשנת הכספים 2004.
6. המועצה לא מינתה כנדרש מפקח מטעמה, שיפקח על מילוי התנאים למתן התמיכה ועל השימוש בה.
7. בשנת 2003 תקצבה המועצה רק את התמיכות למוסדות הדת, ובשנת 2004 רק את התמיכות לקבוצות הספורט. המועצה נתנה בשנת 2003 לקבוצות הספורט תמיכה בסך 500,000 ש"ח, אם כי לא תקצבה אותה.
8. סכומי התמיכה ששילמה המועצה בשנים 2002 ו-2004 חרגו מהתקציבים שאישרה לשם כך: בשנת 2002 הסתכמה החריגה בתמיכה למוסדות הדת ב-4,000 ש"ח, ובשנת 2004 הסתכמה החריגה בתמיכה בקבוצות הספורט ב-115,000 ש"ח.

מועצה מקומית ריינה

עוד נמצא כי לא היו בידי המועצה נתונים או מידע על הגופים שבהם תמכה כנדרש בנוהל מתן תמיכות, מלבד מספר חשבון הבנק שאליו העבירה את כספי התמיכות.

על המועצה, לקיים את הוראות הנוהל למתן תמיכות ולפעול לפיהן. אי-מילוי הוראות אלה שומט מידיה כלי בקרה ומעקב על כספי התמיכה, השימוש בהם והשגת היעדים שלשמן ניתנה התמיכה.

ראש המועצה ציין בתשובתו כי יפעל לתיקון הליקויים בהקדם האפשרי והוסיף: "ועדת התמיכות התכנסה בהנחייתי לראשונה בהסטוריה של ריינה לאחרונה ואני אעמוד על כך כי התמיכות יהיו כדין ועפ"י הנוהל".



הביקורת העלתה ליקויים רבים בהתקשרות המועצה המקומית ריינה עם קבלנים בעניין בניית בית ספר יסודי ובו חטיבה צעירה בתחומה. הביקורת העלתה ליקויים גם בהתקשרויות עם עורך דין ועם יועץ הנדסי.

בנושא מתן תמיכות פעלה המועצה שלא לפי נוהל מתן תמיכות, חרגה מתקציבים שהקצתה לעניין זה ולא עקבה אחר השימוש בכספי התמיכות.

מן הראוי שהמועצה תפעל ביתר שאת לשמור על האינטרסים שלה בהתקשרויותיה עם קבלנים ועם יועצים חיצוניים כדי לממש את יעדיה.

