

מועצה מקומית זמר

הסעת תלמידים למוסדות חינוך וגביית ארנונה ותשלומים עבור צריכת מים

תקציר

בתחום השיפוט של המועצה המקומית זמר (להלן - המועצה), שהוקמה בשנת 1988, ארבעה יישובים כפריים: ימה, ביר אלסכה, אבתאן ומרג'ה. בסוף שנת 2004 מנתה אוכלוסיית זמר כ-5,000 תושבים. תחום השיפוט של המועצה משתרע על כ-12,500 דונם. המועצה הנוכחית נבחרה באוקטובר 2003 ובה עשרה חברים. בראש המועצה עומד ד"ר פתחי דקה. המועצה הקודמת בראשות דיאב ג'אנס נבחרה בנובמבר 1998. המועצה מדורגת בדרגה חברתית-כלכלית נמוכה (דרגה 3)¹.

פעולות הביקורת

בחודשים נובמבר 2005-מרס 2006 בדק משרד מבקר המדינה במועצה שני נושאים: הסעת תלמידים למוסדות חינוך וגביית ארנונה ותשלומים עבור צריכת מים.

עיקרי הממצאים

הסעת תלמידים למוסדות חינוך

1. לפי הנחיות משרד החינוך, המועצה מסיעה תלמידים בחינוך הרגיל ובחינוך המיוחד למוסדות החינוך שלהם. המועצה ביצעה שני מכרזים לבחירת חברות הסעה - הראשון בדצמבר 2002 והשני באוגוסט 2005. להלן הליקויים העיקריים שנמצאו בביצועם ובהעסקת חברות הסעה:

ועדות המכרזים לא הכינו אומדנים שלפיהם ייבדקו הצעות המחיר של המתמודדים במכרז, אף שהדבר נדרש בצו המועצות המקומיות (ב) התשי"ג, 1953; מחירי

1 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה סיווגה את הרשויות המקומיות לפי המצב החברתי-כלכלי של תושביהן בעשר דרגות - 10 היא הגבוהה ביותר ו-1 הנמוכה ביותר (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אפיון רשויות מקומיות וסיווגן לפי המצב החברתי כלכלי של אוכלוסייתן, 2001).

ההסעות שדרשו חברות ההסעה שנבחרו במכרזים היו גבוהים, חלקם במידה ניכרת מאוד, מהמחירים שגבו חברות ההסעה שהפעילו את אותם קווי הסעה קודם לכן.

החברות שנבחרו במכרז הראשון לא הגישו את כל המסמכים הנדרשים לפי הוראות המכרז, וועדת המכרזים אף לא דרשה מהן להגיש את המסמכים החסרים.

החברות שנבחרו נתנו שירותי הסעה באמצעות קבלני משנה, בניגוד להוראות החוזה שנחתם עמן ובלי שהמועצה בדקה אם קבלנים אלה עומדים באמות המידה למתן שירותי הסעה שנקבעו בהנחיות של משרד החינוך ובתנאים שנקבעו במכרז ובחוזי ההתקשרות.

המועצה הפעילה באמצעות החברות שנבחרו במכרז הראשון גם קווים שלא צוינו במכרז.

2. נמצאו ליקויים חמורים בנוגע להתחשבות של המועצה עם חברות ההסעה: במקרים אחדים שילמה המועצה תשלום יתר בשל הפעלת אותו קו בידי שתי חברות הסעה ולחברת הסעות מסוימת שילמה תשלומים כפולים עבור אותן הסעות. כמו כן שילמה המועצה תשלומים בעד הסעות שלא נעשו.

כתוצאה מליקויים אלה שילמה המועצה לכמה מהחברות תמורה גבוהה מזו שהיו זכאיות לה לפי תנאי ההתקשרות עמן. משרד מבקר המדינה מצא לנכון להעביר לטיפול היחידה לחיוב אישי במשרד הפנים את הממצאים בעניינים אלה, כדי שתבחן את האפשרות לחיוב אישי של בעלי תפקידים במועצה.

3. המועצה לא פיקחה על תקינות כלי הרכב המסיעים את התלמידים.

4. כל תחנות ההסעה בתחום השיפוט של המועצה אינן מוסדרות כנדרש בחוזרי מנכ"ל משרד החינוך. התשתית הלקויה של התחנות היא בבחינת מפגע בטיחות המסכן את התלמידים.

5. הבדיקה העלתה כמה ליקויים הנוגעים להסעת תלמידי החינוך המיוחד, שמקורם בהיעדר פיקוח נאות של המועצה: עד סוף שנת הלימודים התשס"ה (אוגוסט 2005) הוסעו רוב תלמידי החינוך המיוחד עם תלמידי החינוך הרגיל בכלי רכב שאינם מותאמים להסעת נכים ובעלי מגבלות, שלא לפי חוק הסעה בטיחותית לילדים נכים, התשנ"ד-1994, והוראות משרד החינוך. רכב ההסעה של תלמידי החינוך המיוחד הביאם לבית הספר כשעה לאחר תחילת יום הלימודים ואסף אותם כשלושת רבעי שעה לפני סיומו.

גביית ארנונה ותשלומים עבור צריכת מים

הביקורת העלתה, כי בשנים 2003-2005 נגבו פחות מ-50% מסכום הארנונה השוטפת וכ-15% מסכום הארנונה הכולל בלבד. המועצה לא פעלה לגביית חובות עד מועד מינויה של חברת גבייה בסוף שנת 2005.

המועצה לא מינתה ועדת ערר ולא הבדילה בין הליך ההשגה להליך הערר, שלא לפי חוק הערר. בהודעות התשלום ששלחה המועצה לתושבים לא צוין כי הם רשאים

להשיג על סכום הארנונה שחויבו בו ולערור לפני ועדת ערר על הכרעתו של מנהל הארנונה בעניין השגתם.

משנת 1997 ואילך קיבלה המועצה החלטות אחדות על מתן הנחה על הארנונה ועל התשלום עבור צריכת המים או פטור מתשלומים אלה, אף שחברי המועצה לא היו מוסמכים להחליט בעניין זה, ואף שכמה מהחלטותיהם היו מנוגדות לחוק. להלן פירוט הממצאים העיקריים:

המועצה מינתה ועדת הנחות לראשונה רק בסוף 2003, והוועדה התכנסה לראשונה רק בסוף שנת 2004. בשנים 1993-2003 קיבלה המועצה החלטות בעניין מתן הנחות על ארנונה או פטור מן הארנונה, אף שהסמכות לקבל החלטות בעניין זה הוקנתה לוועדת ההנחות ולא למועצה.

מדצמבר 1997 פטרה המועצה מתשלום ארנונה את כל האלמנות, הגרושות, ה"בחורות שגרות בגפן" והזוגות הצעירים, בין שמצבם החומרי הצדיק זאת בין לאו, אף שאין לפטורים אלה בסיס בתקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות ההסדרים).

בשנים 1998-2005 פטרה המועצה את כל התושבים מתשלום ארנונה בעד 15% משטחי נכסיהם. עקב החלטה זו היה סכום הארנונה שגבתה מהם בשנת 2005, למשל, קטן בכ-530,000 ש"ח מהסכום שהיה עליה לגבות.

בשנים 2003-2005 החליטה המועצה לתת הנחה של 20% ו-15% לתושבים המשלמים את הארנונה מראש, אף שבתקנות ההסדרים במשק המדינה משנת 2000 ואילך נקבע כי שיעור ההנחה שתינתן במקרים מעין אלה לא יעלה על 2%. המועצה נתנה הנחות בשיעור האמור גם על חובות הארנונה ששולמו במזומן, אף שהוראות החוק בדבר הנחה למשלמים מראש נוגעות רק לתשלום הארנונה השוטפת.

בשנים 2003-2005 החליטה המועצה למחוק את חובות הארנונה של מאות תושבים בלא שהעבירה את בקשותיהם לממונה על המחוז במשרד הפנים כדי שיחליט אם לאשרן, אף שאישורו נדרש לפי צו המועצות המקומיות (א) התשי"א-1950 וחוזר מנכ"ל משרד הפנים.

הן המועצה והן ועדת ההנחות החליטו לתת לתושבים פטור מלא מתשלומי ארנונה או הנחה על הארנונה בשיעורים גדולים מהשיעורים המרביים שנקבעו בתקנות ההסדרים, אף כי לא היו מוסמכות לעשות כן. המועצה והוועדה לא נימקו את החלטותיהן האמורות.

המועצה פטרה כמה מחבריה ועובדיה וכמה מבני משפחותיהם מארנונה ומתשלום עבור צריכת מים ואף מחקה את חובותיהם, שלא לפי הוראות תקנות ההסדרים.

משרד מבקר המדינה מצא לנכון להעביר את הממצאים לעיל הנוגעים למתן הנחות בתשלומי הארנונה ובצריכת המים ליחידה לחיוב אישי במשרד הפנים, כדי שתחליט כיצד לפעול לגביהם.



מבוא

בתחום השיפוט של המועצה המקומית זמר (להלן - המועצה), שהוקמה בשנת 1988, ארבעה יישובים כפריים השוכנים מצפון מזרח לעיר נתניה: ימה, ביר אלסכה, אבתאן ומרג'ה. בסוף שנת 2004 מנתה אוכלוסיית זמר כ-5,000 תושבים (כ-1,040 בתי אב). תחום השיפוט של המועצה משתרע על כ-12,500 דונם. על פי הדירוג של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה למועצה דרגה חברתית-כלכלית נמוכה (דרגה 3)².

המועצה נבחרה באוקטובר 2003 ובה עשרה חברים. בראש המועצה עומד ד"ר פתחי דקה. המועצה הקודמת בראשות דיאב ג'אנם נבחרה בנובמבר 1998. בינואר 2006 העסיקה המועצה 68 עובדים ב-50.2 משרות.

להלן פירוט ההכנסות וההוצאות בתקציב הרגיל של המועצה בשנים 2002-2005 (במחירים שוטפים באלפי ש"ח):

הגירעון		ההוצאה	ההכנסה	השנה
מצטבר*	שנתי			
6,117	1,117	15,264	14,147	2002
9,488	4,371	17,071	12,700	2003
10,461	2,473	16,748	14,275	2004
10,971	926	17,316	16,390	2005

* הגירעון המצטבר כולל גם סכומי המענקים שנתקבלו ממשרד הפנים המיועדים להקטנתו.

בחודשים נובמבר 2005-מרס 2006 בדק משרד מבקר המדינה במועצה שני נושאים: הסעת תלמידים למוסדות חינוך וגביית מסי ארנונה ותשלומים עבור צריכת מים.

הסעת תלמידים למוסדות חינוך

בשנת הלימודים התשס"ו למדו במוסדות החינוך של המועצה 1,385 תלמידים, מזה 136 בארבעה גני חובה, 701 בבית הספר היסודי שבמועצה, 289 בחטיבת הביניים שלה ו-259 בבית הספר התיכון שלה.

לפי חוזרי מנכ"ל משרד החינוך העוסקים בהסעות (להלן - חוזרי המנכ"ל)³ על הרשויות המקומיות לדאוג להסעת תלמיד למוסד החינוך שהוא לומד בו, אם המרחק מביתו למוסד החינוך

2 ראו הערה 1.

3 חוזר מנכ"ל התשס"א/3.3, ספטמבר 2000; חוזר מנכ"ל התשס"ד/10(א), יוני 2004.

מועצה מקומית זמר

גדול משני קילומטרים (לתלמידים בגני ילדים ובכיתות א'-ד') או משלושה קילומטרים (לתלמידי כיתות ה' ומעלה), או אם הוא לומד במסגרת החינוך המיוחד או אם הוא נכה.

על פי חוזרי המנכ"ל משרד החינוך מממן חצי מהוצאותיה של המועצה על הסעות תלמידים בגני ילדים ובכיתות א' עד י' ותלמידי החינוך המיוחד בני 21-3.

בשנת הלימודים התשס"ו הפעילה המועצה שירות הסעות לכ-660 תלמידי החינוך הרגיל (55 מהם הוסעו אל מחוץ לתחום שיפוטה), ומשרד החינוך השתתף במימון ההסעות של כ-460 מהם (ראו להלן).

המכרזים לבחירת חברות הסעה

מסמכי המכרזים העוסקים בבחירת חברות להסעת תלמידים ברשויות המקומיות, ובהם מצוינים התנאים והדרישות שעל החברות לעמוד בהם, וההסכמים עם החברות הנבחרות מנוסחים ניסוח אחיד, כמוסכם בין משרד החינוך למרכז השלטון המקומי וארגון המועצות האזוריות, והם מופצים לכל הרשויות המקומיות בארץ.

בתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950 (להלן - צו המועצות המקומיות), נקבע כי לפני המועד האחרון להגשת ההצעות למכרז "יפקיד יושב ראש ועדת המכרזים או מי שהוא הסמיך בתיבת המכרזים... אומדן מפורט של ההוצאות או ההכנסות הכרוכות בחוזה המוצע". כמו כן נקבע בצו כי בכפוף לאמור בו תמליץ ועדת המכרזים על החברה שהציעה את המחיר הזול ביותר, ובלבד שהצעת המחיר הוגנת וסבירה בהתחשב באומדן שנמסר.

המכרז לבחירת חברות ההסעה לשנת הלימודים התשס"ג וההתקשרות עמן

ברצמבר 2002 פרסמה המועצה מכרז לקבלת שירותי הסעה לתלמידים לשנת הלימודים התשס"ג (2002-2003). המתמודדים התבקשו להגיש הצעות מחיר ל-13 קווי הסעה או לחלק מהם. חמש חברות הסעה הגישו הצעות למכרז.

במסמכי המכרז נקבע כי על כל מתמודד לצרף להצעתו בין היתר ערבות בנקאית, אישור תקף על ניהול פנקסי חשבונות ורשומות על פי חוק עסקאות גופים ציבוריים (אכיפת ניהול חשבונות), התשל"ו-1976, ואישור תקף על ניכוי מס במקור. תאגיד יצרף להצעתו אישורים על רישום התאגיד, על שמות מורשי החתימה ועל סמכותם לחייב את התאגיד בחתימתם.

בינואר 2003 בחרה ועדת המכרזים בשלוש החברות שהציעו את המחיר הנמוך ביותר להפעלת 12 מקווי ההסעה (להלן - חברות א', ב' וג') וחתמה אתן על חוזה⁴.

1. הועלה כי המועצה לא הכינה את האומדן הנדרש בצו המועצות המקומיות.

4 עבור הפעלת קו ההסעה ה-13 הציעו שתי חברות מחיר שווה, והמועצה ביקשה מהן להציע מחיר מוזל בעד הפעלתו.

משרד מבקר המדינה השווה את המחירים ששולמו לחברות שהפעילו את קווי ההסעה לתלמידים עד שנת הלימודים התשס"ג עם המחירים שהציעו החברות שזכו במכרז. נמצא כי המחירים ששולמו לחברות א', ב' וג' בעד הפעלת שלושה קווים בשנת הלימודים התשס"ג היו גבוהים ב-37%-21% מאלה ששולמו עבור הפעלתם בשנת הלימודים התשס"ב (2001-2002). המחיר ששולם לחברה ג' בעד הפעלת קו הסעה רביעי היה גבוה ב-77% מהמחיר ששולם בעד הפעלתו עד התשס"ג. למשרד מבקר המדינה לא הוצגו מסמכים המסבירים מדוע עלו מחירי ההפעלה של הקווים האלה בכמה עשרות אחוזים בשנת הלימודים התשס"ג.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי קביעת האומדן נועדה למנוע בחירת הצעות שמחיריהן גבוהים באופן בלתי סביר, וכי לו הפקידה המועצה בתיבת המכרזים אומדן כנדרש, היה באפשרותה לבחון את סבירות הצעות המחיר שקיבלה, ובמידת הצורך לפסול את חלקן.

2. על פי פרוטוקול ישיבת ועדת המכרזים שבה נדונו ההצעות, שתיים מהחברות שזכו במכרז לא הגישו כמה מהמסמכים הנדרשים בהוראות המכרז: חברה א' לא הגישה אישור תקף על ניהול פנקסי חשבונות ורשומות, אישור תקף על ניכוי מס במקור; חברה ב' לא הגישה אישור מורשי זכות החתימה בשם החברה. למרות זאת בחרה בהן המועצה ואף לא דרשה מהן להמציא לה את המסמכים החסרים.

3. כאמור, תכלית המכרז הייתה בחירת חברות שיפעילו 13 קווי הסעה. הבדיקה העלתה כי בשנת התשס"ג הפעילה המועצה באמצעות החברות שזכו במכרז גם שמונה קווים שלא צוינו במכרז, ובשנת התשס"ד הפעילה באמצעותן שבעה קווים שלא צוינו בו. ממסמכי המועצה לא היה אפשר ללמוד כיצד נבחרו חברות ההסעה המפעילות קווים אלה, וכיצד חושבו התשלומים ששולמו להן בעד ההסעות.

4. בשנת 2003 שילמה המועצה לקבלן משנה (ראו להלן) שהפעיל את אחד מקווי ההסעה לבית ספר בטייבה סכום גדול בכ-40% מהסכום ששילמה לו בעד הפעלת אותו קו בשנת 2002. למשרד מבקר המדינה לא הוצגו מסמכים המלמדים מדוע עלה המחיר ב-40%.

5. בהסכם עם חברות ההסעה נקבע כי ההסכם יהיה תקף עד תום שנת הלימודים, ובנספח להסכם נאמר כי "לרשות תהא זכות ברירה (אופציה) להאריך, לפי שיקול דעתה הבלעדי, את תקופת תוקפו של חוזה זה לתקופה של שתי שנות לימודים נוספות, בכל פעם לתקופה של שנת לימודים נוספת ובלבד שתיתן על כך הודעה לקבלן 30 יום מראש".

נמצא כי בשנות הלימודים התשס"ד (2003-2004) והתשס"ה (2004-2005) הוסיפו החברות לתת שירותים למועצה בלא שהיא הודיעה להן על הארכת תוקף ההסכם. רק במרס 2005 חתמה המועצה עם שתיים משלוש החברות על הארכת תוקף ההסכם עמן עד סוף שנת הלימודים התשס"ה.

המכרז לבחירת חברות ההסעה לשנת הלימודים התשס"ו וההתקשרות עמן

ב-17.8.05, כשבועיים לפני פתיחת שנת הלימודים התשס"ו, פרסמה המועצה מכרז לבחירת חברות להסעת תלמידים בשנת התשס"ו בשישה קווי הסעה. במסמכי המכרז נקבע כי המועד

מועצה מקומית זמר

האחרון להגשת ההצעות יהיה 23.8.05, שישה ימים (ארבעה ימי עבודה) לאחר מועד פרסום המכרז.

רק חברה אחת (חברה ג') הגישה מועמדות למכרז האמור. החברה הציעה להפעיל חמישה משות הקווים שצוינו במכרז, וועדת המכרזים המליצה להתקשר עמה לצורך הפעלתם. באשר לקו ההסעה השישי לא הוגשה כל הצעה. לפיכך פנתה המועצה לשלושה קבלני הסעות, וב-29.8.05 החליטה להתקשר עם החברה שהציעה את המחיר הזול ביותר (להלן - חברה ד').

ב-31.8.05 חתמה המועצה עם חברות ג' וד' על הסכם למתן שירותי הסעה לתלמידים.

נמצא כי המועצה לא עשתה אומדן כנדרש בצו המועצות המקומיות. עוד הועלה, כי עלות ההסעה באחד הקווים שהפעילה חברה ג' גדלה מ-250 ש"ח ליום בשנת הלימודים התשס"ה ל-400 ש"ח ליום בשנת התשס"ו (גידול של 60%). במועצה לא נמצאו מסמכים המסבירים את העלייה החדה במחיר.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי המכרז פורסם סמוך מדי לפתיחת שנת הלימודים והזמן שהוקצב להגשת ההצעות היה קצר מהנדרש. אילו פורסם המכרז בעוד מועד ייתכן שחברות נוספות היו מתמודדות והמועצה הייתה מקבלת הצעת זולות יותר.

הסעת תלמידים באמצעות קבלני משנה

1. בחוזה שנחתם בינואר 2003 בין המועצה לחברות ההסעה התחייבו החברות שלא לתת שירותי הסעה באמצעות קבלני משנה אלא לאחר שקיבלו את הסכמת המועצה בכתב. עוד נקבע כי "בכל מקרה לא תינתן הסכמת הרשות המקומית להעסקת קבלני משנה שאינם עומדים בתנאים המפורטים בפרקים 1 ו-2 לתנאים הכלליים למכרז בשינויים המחויבים, ולא לפני שיוצגו בפניה פרטי ההתקשרות עם קבלני המשנה".

הבדיקה העלתה כי כל החברות שהמועצה התקשרה עמן סיפקו את שירותי ההסעה באמצעות קבלני משנה. חברה ב' הפעילה בעצמה את שירותי ההסעה עד יוני 2003, ואחר כך הפעילה אותן באמצעות קבלן משנה. עוד עלה, כי המועצה התחשבה שירות עם קבלני המשנה אף על פי שלא נתנה הסכמה מפורשת להעסקתם.

2. גם בחוזה שנחתם בשנת 2005 התחייבו החברות שלא להעסיק קבלני משנה אלא לאחר שקיבלו את הסכמת המועצה בכתב.

נמצא כי המועצה לא התבקשה לתת את הסכמתה להעסקת קבלני משנה, וכי היא לא פיקחה על החברות שזכו במכרז כדי לוודא שהן מפעילות בעצמן את שירותי ההסעה.

מתצפיות שעשו עובדי משרד מבקר המדינה בחודשים נובמבר ודצמבר 2005 על הפעלת שירותי ההסעה בקווים שחברה ג' הייתה אמורה להפעיל ומבירוים במשרד התחבורה עלה כי רק אחד מחמשת כלי הרכב שבהם הוסעו התלמידים הוא בבעלות חברה ג', שעמה נחתם החוזה. ארבעת כלי הרכב האחרים הם בבעלות חברות הסעה אחרות.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שהמועצה התעלמה מכך שהחברות שעמן התקשרה ביצעו את ההסעות באמצעות קבלני משנה - שאינם עומדים בהכרח באמות המידה למתן שירותי הסעות לתלמידים שנקבעו בהנחיות של משרד החינוך ובתנאים שנקבעו במכרז ובחוזי ההתקשרות (ראו להלן) - ואף התחשבה ישירות עם קבלני המשנה האלה.

זאת ועוד, מתן שירותי ההסעה באמצעות חברות שלא השתתפו בתהליך הבחינה והמיון של המכרז עלול לסכן את בטיחותם של התלמידים שכן אין ודאות שבטיחות כלי הרכב שלהן היא ברמה נאותה.

תקינות כלי הרכב

1. בחוזרי המנכ"ל ובשני המכרזים האמורים שפרסמה המועצה נקבע כי "רכב ההסעה יהיה תקין, בן 10 שנים לכל היותר, שעבר את כל הבדיקות הנדרשות ונמצא תחת פיקוח של קצין בטיחות בתעבורה". כמו כן נקבע כי כלי הרכב המשמשים להסעה יצוידו בכל האביזרים הנדרשים להסעת תלמידים ונוסעים לפי נוהלי משרד התחבורה, לרבות מזגן, ערכות מילוט, ארגז עזרה ראשונה ומטפי כיבוי אש תקינים.

נמצא כי המועצה לא וידאה שרכבי ההסעה עומדים בכל התנאים הנדרשים. החברות שהשתתפו במכרז לא הציגו למועצה מסמכים המלמדים שהן עומדות בחלק מהדרישות, והמועצה לא דרשה מהן להציג לה מסמכים אלה.

2. בביקורת עלה כי ארבעה מחמשת האוטובוסים ששימשו להסעות בשנת הלימודים התשס"ו בקוויים שבאחריות חברה ג' היו בני יותר מעשר שנים: שניים מהם יוצרו בשנת 1994, אחד בשנת 1992 ואחד בשנת 1990.

בעניין זה יצוין כי בנובמבר 2005 בדק אגף התנועה במשטרת טייבה שלושה מהאוטובוסים, ובבדיקה נמצא, בין היתר, כי מעקה הבטיחות שליד הדלת האחורית של אחד האוטובוסים היה משוחרר, באוטובוס אחר הייתה השמשה הקדמית סדוקה ובשניים משלושת האוטובוסים לא פעלו אורות הנסיעה לאחור. בעקבות הממצאים האלה החליטה המשטרה לאסור את השימוש בשלושת האוטובוסים ולעכב את רישיון הרכב שלהם עד שיתוקנו הליקויים. הבדיקה העלתה כי המועצה לא ביקשה מחברה ג' להחליף את האוטובוסים ולא שקלה לבטל את ההתקשרות עמה.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה יתרה את העובדה שבקוויים שבאחריות חברה ג' השתמשו בכלי רכב לא תקינים ובכך סיכנו את בטיחותם של התלמידים ואת חוסר הפיקוח בעניין זה מצידה של המועצה.

כשירות הנהגים

בחווה שנחתם בשנת 2005 עם חברה ג' התחייבה החברה להעסיק רק נהגים בעלי ניסיון של שנתיים לפחות בנהיגה בסוג הרכב שבו הם נוהגים; שעמדו בהצלחה בקורס למסיעי ילדים שאישרה רשות הרישוי; שהמציאו גיליון עבירות תנועה מהמשטרה המעיד שלא עברו עבירות חמורות ואישור רפואי המעיד שבריאאותם תקינה זה שנתיים. כמו כן, על הנהגים להיות בעלי רישיון בר-תוקף מהמפקח על התעבורה, ולפיו הם מורשים לתת שירותי הסעה בשכר על פי תקנות משרד התעבורה והוראות הבטיחות של משרד החינוך.

עוד התחייבה חברה ג' כי בטרם תחיל לתת את שירותי הסעה תקיים לנהגים, לנציגי המועצה ולנציגי בתי הספר השתלמות בנושא נוהלי ההסעות והבטיחות בהסעות⁵.

1. נמצא כי המועצה לא עמדה על כך שחברה ג' תמציא לה מסמכים המעידים כי הנהגים המסיעים עומדים בתנאים הדרושים; לא נמצאו במועצה מסמכים המלמדים שהנהגים המסיעים את התלמידים סיימו בהצלחה קורס למסיעי ילדים מטעם רשות הרישוי; חברה ג' לא המציאה למועצה אישורים מאת המפקח על התעבורה או עותקים של רישיונות נהיגה תקפים של הנהגים המסיעים המתאימים לסוג כלי הרכב שבהם נעשו ההסעות.

2. במועצה לא נמצאו מסמכים המלמדים כי חברה ג' קיימה השתלמות בנושא נהלים ובטיחות.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי היה עליה לדרוש מחברות ההסעה לעמוד בהתחייבויותיה בכל הנוגע לכשירות הנהגים. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה יתרה את מחדלה של המועצה, שכן הסעת תלמידים בידי נהגים שאין יודעים מה רמת מיומנותם וכשירותם עלולה לסכן את ביטחון התלמידים ואת חייהם.

קצין בטיחות בתעבורה

על פי חוזרי המנכ"ל, מסמכי המכרז וההסכם עם חברה ג', החברה מחויבת למנות קצין בטיחות בתעבורה בעל כתב הסמכה תקף מהאגף לקציני בטיחות במשרד התעבורה על פי תקנות התעבורה, התשכ"א-1961 (להלן - תקנות התעבורה).

בתקנות התעבורה נקבעו התנאים לקבלת כתב הסמכה לקצין בטיחות. כמו כן נקבעו בתקנות תפקידיו של קצין תעבורה, ובהם פיקוח על הנהגים המועסקים בחברה כדי לוודא שהם ממלאים את הוראות פקודת התעבורה והתקנות שהותקנו על פיה; פיקוח על כלי הרכב כדי לוודא שמצבם תקין בכל עת; הדרכת הנהגים בכל הנוגע לענייני נהיגה וטיפול ברכב; ניהול רישומים של פרטי כל כלי הרכב.

5 בהשתלמות זו התחייבה החברה לתת תדריכים בנושאים שלהלן: סדרי ההסעה, כללי בטיחות בהסעה, התמודדות עם בעיות המתעוררות במהלך הנסיעה, נקודות תורפה בטיחותיות בציר התנועה, בעלי תפקידים בבתי הספר וברשויות המקומיות המחויבים לדווח למשטרה על אירועים חריגים, התנהגות במצבי חירום, בדיקות כלי הרכב בתום הנסיעה וכד'.

נמצא, כי למועצה לא היה אישור כי חברה ג' מעסיקה קצין בטיחות בתעבורה בעל כתב הסמכה תקף.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי תפקידו של קצין הבטיחות חשוב ביותר, מכיוון שעליו להדריך את הנהגים בכל הנוגע לשמירה על דיני התעבורה ולוודא שרישיונות הנהיגה שלהם תקפים, שמצבם של כלי הרכב המשמשים להסעות הוא תקין, ושפוליסות הביטוח והרישיונות של כלי הרכב המשמשים להסעה תקפים ומתאימים לכלי הרכב. אי העסקתו של קצין בטיחות, שהוא גורם פיקוח חשוב, עלולה להביא לפגיעה בבטיחות התלמידים.

תחנות הסעה

בארבעת היישובים שבתחום שיפוטה של המועצה יש 15 תחנות הסעה לאיסוף תלמידים ולהורדתם. בחוזרי המנכ"ל נקבעו הוראות המסדירות את הקמתן והפעלתן של תחנות ההסעה.

1. בחוזרי המנכ"ל נקבע כי הרשות המקומית היא האחראית להתקנתן ולתחזוקתן של תחנות ההסעה, וכי בתחנות יוצבו שלטים ברורים; בתחנות תותקן מדרכה מוגבהת מעל פני הכביש וסככה שאינה קרובה קרבה מסוכנת לכביש, ובה יוכלו התלמידים לחכות בבטחה להסעה.

בסיור שעשו עובדי משרד מבקר המדינה במרס 2006 נמצא כי בכל תחנות ההסעה שבתחום השיפוט של המועצה אין שלטים. עוד נמצא כי רק בשתיים מהתחנות הותקנו מדרכות מוגבהות או סככות כנדרש בחוזרי המנכ"ל.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי התשתית הלקויה של תחנות ההסעה היא בגדר מפגע בטיחות שיש בו כדי לסכן את התלמידים, וכי על המועצה לפעול לאלתר להתקנת תשתית כנדרש.

2. בחוזרי המנכ"ל נקבע כי בתחנות ההסעה הסמוכות לבתי הספר יוצבו שלטים; כי יוקמו גדרות מגן להפרדת השטח שבו עומדים התלמידים מאזור התנועה; וכי במידת האפשר מסלול התנועה בתחנה יאפשר לאוטובוסים לצאת ממנו בלא שימוש בהילוך אחורי.

בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה בחודשים נובמבר-דצמבר 2005 הועלה כי ליד חטיבת הביניים שביישוב ימה לא הוקמה תחנת הסעה מוסדרת ומשולטת, ורכבי ההסעה אספו את התלמידים מתחנות האוטובוס בכביש הראשי הסמוך לחטיבה; בין התחנות לכביש לא הוקמו גדרות מגן; נהגי האוטובוסים השתמשו לעתים בהילוך האחורי כדי למצוא מקום חניה מתאים להעלאת התלמידים.

הועלה כי בבית הספר היסודי בימה אמנם הוקמה תחנת הסעה (ובה סככה), אך לא הוצבו בה שלטים כנדרש, ונהגי האוטובוסים השתמשו לעתים בהילוך אחורי כשיצאו מתחום בית הספר. עוד עלה בתצפיות שעשו עובדי משרד מבקר המדינה כי חלק מהאוטובוסים העלו והורידו תלמידים מחוץ לתחום בית הספר, ובכך סיכנו את שלומם. יצוין כי באותה עת נכנסו לרחבת בית

מועצה מקומית זמר

הספר גם מכונות של הורים שהסיעו את ילדיהם מבתיהם לבית הספר או מבית הספר לבתייהם, תוך סיכון שלום התלמידים.

3. בחוזרי המנכ"ל נקבע כי על כל אחת מהתחנות שליד בתי הספר יופקד מורה תורן. תפקידו יהיה לפקח על הסדר בעת העלאת תלמידים לאוטובוסים ובעת הורדתם מהם ולדווח למנהל המוסד על מפגעים בתחנת ההסעה. כמו כן נקבע בחוזרים כי מנהל מוסד החינוך או המורה שהסמיך המנהל יבקרו בתחנות האיסוף לעתים מזומנות כדי לפקח על סדרי ההסעה.

בבדיקה עלה כי שום מוסד ממוסדות החינוך בזמר לא מינה מורה תורן, וכי גם המועצה לא נקטה כל פעולה בעניין זה.

ההוראות המסדירות את הקמתן והפעלתן של תחנות ההסעה נועדו למנוע את סיכון שלומם של התלמידים. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את אי-ביצוען של הוראות משרד החינוך בעניין זה.

ביטוח

בהסכם עם חברה ג' נקבע כי היא תמציא אישור חתום על ידי חברת ביטוח ולפיו כלי הרכב המשמשים אותה להסעת תלמידים הם בעלי ביטוח תקף⁶ המתאים לכלי רכב מסוג זה.

עוד נקבע בהסכם כי אם לא תסדיר חברה ג' את קבלת הביטוח הנדרש, תהיה הרשות רשאית להסדיר את קבלתו במקומה, לשלם את דמי הביטוח לרבות הפרמיות השוטפות ולנכות כספים אלה מכל סכום שעליה לשלם לחברה ג', או לגבותם ממנה בכל דרך חוקית.

הבדיקה העלתה כי קבלני המשנה שביצעו את ההסעות בפועל לא המציאו למועצה אישור על הביטוח הנדרש, וכי המועצה לא דרשה מהם ומחברה ג' להמציאו. המועצה אף לא דרשה מקבלני המשנה ומחברה ג' להמציא לה, בעת חידוש רישיונות כלי הרכב שלהם, תעודת ביטוח בת תוקף.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה כי מאות תלמידים הוסעו בכלי רכב בלא שהמועצה וידאה שכלי הרכב מבוטחים כנדרש בהסכם.

דיווח ובקרה על שירותי ההסעה ועל התשלום לחברות ההסעה

כדי שהמועצה תוכל לקיים בקרה נאותה על שירותי ההסעה ועל התשלומים לחברות ההסעה, עליה לקבל מהחברות דיווחים שוטפים ומפורטים על השירותים שנתנו ולאמתם.

6 ביטוח חובה, ביטוח צד ג', ביטוח חבות מעבידים וביטוח אחריות חוקית כלפי הציבור.

נמצא כי חברות ההסעה הגישו למנהל מחלקת החינוך של המועצה את החשבונות החודשיים בעד שירותיהן, ולאחר שהמנהל אישר אותם שילמה גזברות המועצה לחברות את הסכומים הנקובים בחשבונות בלא שקיבלה מהן דיווח מפורט על שירותי ההסעות שנתנו לה.

בחשבונות החודשיים צוין רק מספר ההסעות בכל קו, ולא צוינו בהם שעת היציאה של כל הסעה ושעת הגעתה ליעדה, מספרי הרישוי של כלי הרכב שבהם הוסעו התלמידים ומספר התלמידים שהוסעו בכל הסעה. הנתונים האמורים אף לא נמסרו למועצה על ידי נציגי מוסד החינוך, שכן החברות לא נדרשו להחתים נציגים שיאשרו את פרטי כל הסעה. בהיעדר נתונים אלה לא יכלה המועצה להבטיח כי חברות ההסעה מילאו את תנאי ההסכמים וכי הן זכאיות לקבל את התמורה שנקבעה בהם.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי על מנהל מחלקת החינוך, שהוא העובד היחיד במחלקה, הייתה מוטלת החובה לדאוג שהחשבונות יכילו דיווח מפורט על שירותי ההסעות שניתנו למועצה, ושנציגי מוסדות החינוך שאליהם הוסעו התלמידים יאשרו בחתימתם את פרטי כל הסעה. באי-מילוי חובות אלה התרשל מנהל מחלקת החינוך בתפקידו.

הביקורת העלתה שעקב הליקויים האמורים בתחומי הדיווח והבקרה נבצר מהמועצה להתחשבן כראוי עם חברות ההסעה, ולפיכך נפלו טעויות בחישוב התמורה המגיעה להם, כמפורט להלן.

תשלום שלא לפי נוהלי ההסכם

הבדיקה העלתה כי בשנים 2003-2005 שילמה המועצה לארבע חברות ההסעה תמורה גבוהה מזו שהיו זכאיות לה לפי תנאי המכרז ולפי תנאי ההתקשרות עמן. להלן שלוש דוגמאות:

1. בחוזה שחתמה המועצה בינואר 2003 עם חברה ג' להפעלת קו ההסעות מזמר לטייבה נקבע כי החברה תקבל 550 ש"ח בעד כל הסעה יומית בקו זה (הלוך ושוב)⁷. נמצא כי בשנת 2003 שילמה המועצה לקבלן המשנה שנתן את שירות ההסעה בקו זה (חברה ה') 570 ש"ח ליום. בסך הכול שילמה המועצה תשלום שנתי עודף בסך כ-4,200 ש"ח.
2. בחוזה שנחתם בינואר 2003 עם חברה ב' להפעלת קו פנימי לגן טרום-חובה נקבע כי התעריף היומי להסעה הלוך ושוב יהיה 250 ש"ח. נמצא כי מספטמבר 2003 עד ינואר 2004 הפעיל קבלן משנה את שירות ההסעה, והמועצה שילמה לו 300 ש"ח תמורת כל הסעה. התשלום העודף בתקופה זו הסתכם בכ-6,500 ש"ח.
3. בחוזה שנחתם עם חברה א', שנבחרה להפעיל קו הסעות של תלמידי החינוך המיוחד מזמר לבית ספר בטירה, נקבע כי היא תקבל 175 ש"ח בעד כל הסעה. ואולם קבלן המשנה שהפעיל את הקו גבה מהמועצה מספטמבר 2004 ואילך 250 ש"ח ליום. בסך הכול שילמה המועצה מספטמבר 2004 ועד יוני 2005 עבור הסעה זו תשלום עודף בסך כ-20,400 ש"ח.

7 בהסכמים עם חברות ההסעה צוין כי תעריפי ההסעה הנקובים בהם יהיו תקפים כל השנה.

תשלום יתר בשל הפעלת קו בידי שתי חברות

1. קו ההסעה מהיישוב אבתאן לבית הספר היסודי בזמר הוא קו ההסעה הראשי, המשמש להסעת מספר התלמידים הגדול ביותר (270 תלמידים). בחוזה עם חברה ב' שנבחרה להפעיל קו זה משנת 2003 נקבע שהמועצה תשלם לה 722 ש"ח בעבור כל הסעה (הלוך ושוב).

הבדיקה העלתה כי בשנת הלימודים התשס"ה הופעל שירות ההסעות בקו זה בכל יום על ידי שני קבלני משנה, ולכל אחד מהם שולמו 600 ש"ח לכל הסעה. המועצה שילמה להם אפוא סכום כולל של 1,200 ש"ח ליום במקום 722 ש"ח ליום, ובסך הכול שולם בתקופה זו תשלום יתר בסך של כ-104,000 ש"ח. במועצה לא נמצאו מסמכים המלמדים מדוע שילמה בעד הפעלת הקו כמעט כפליים מכפי שנקבע בהסכם, ומדוע הפעילו את הקו שני קבלני משנה במקום חברת הסעות אחת, שלא לפי ההסכם.

2. אותה חברה זכתה גם במכרז להפעלת קו פנימי לגן טרום-חובה, ובהסכם עמה נקבע שהתשלום בעד הסעה בקו זה יהיה 250 ש"ח ליום. נמצא כי בחודשים ספטמבר 2003-ינואר 2004 הפעילו את הקו בכל יום שני קבלני משנה - האחד בעד 300 ש"ח ליום, והשני בעד 250 ש"ח ליום. בסך הכול שולם בתקופה זו תשלום יתר של כ-39,000 ש"ח. יצוין כי מינואר 2004 ואילך הפעיל את הקו הקבלן השני בלבד בעד 250 ש"ח לכל הסעה.

3. בתחילת שנת הלימודים התשס"ד החלו תלמידי חטיבת הביניים ללמוד במבנה חדש בימה. את שירותי ההסעה משאר יישובי זמר - ביר אלסכה, אבתאן, ומרג'ה - לחטיבת הביניים בתחילת יום הלימודים הפעילה חברה ה', אף שהיא לא נבחרה באמצעות מכרז, ואילו את שירותי ההסעה מחטיבת הביניים ליישובים האמורים בסוף יום הלימודים הפעילו שתי חברות - חברה ה' החזירה את התלמידים מהחטיבה ליישובים מרג'ה וביר אלסכה, וחברה ב' החזירה את התלמידים ליישוב אבתאן.

נמצא כי חברה ב' הגישה למועצה חשבונות לפי תעריף של 450 ש"ח ליום, וראש המועצה דאז ומנהל מחלקת החינוך של המועצה אישרו לשלם לה את החשבונות אף שלא היה בינה ובין המועצה כל הסכם בעניין הפעלת הקו.

ביוני 2004, בעקבות תלונה שקיבל ראש המועצה ולפיה חברה ב' אוספת תלמידים באיחור מבית הספר ואינה מציידת את כלי הרכב המסיעים במזגן, הוא הורה להקפיא את תשלום חשבונותיה.

חברה ב' הגישה למועצה חשבונות בסך 262,000 ש"ח בעד שירותי ההסעה מחטיבת הביניים לאבתאן בשנת הלימודים התשס"ד, ובינואר 2006 הגיעו הצדדים לידי הסכם ולפיו תשלם המועצה לחברה 225,000 ש"ח בעד השירותים שסיפקה לה בשנה האמורה במקום הסכום האמור. לפי ההסכם שולמו לחברה 79,200 ש"ח (מסך 225,000 ש"ח ששולמו לה) בעד הסעת התלמידים באותו קו בשנת הלימודים התשס"ד. במועצה לא נמצאו מסמכים המלמדים מי הורה לחברה ב' להפעיל את הקו ומדוע הורה ראש המועצה דאז לשלם לה אף שלא היה הסכם ביניהן.

יצוין כי התעריף שלפיו שילמה המועצה לחברה ב' בעבור ההסעה מחטיבת הביניים לאבתאן (לכיוון אחד) היה גבוה פי 1.5 מהתעריף שלפיו שילמה לחברה ה' בעבור הסעה משני יישובים של המועצה אל חטיבת הביניים ובחזרה מהחטיבה אל שני יישובים⁸. עוד יצוין כי חברה ב' הסיעה בעצמה באותה השנה 270 תלמידים מביתם אל חטיבת הביניים ובחזרה (בארבעה-חמישה אוטובוסים בכל כיוון) תמורת 722 ש"ח ליום. במועצה לא נמצאו מסמכים המלמדים מדוע היא

8 כל היישובים גובלים זה בזה.

שילמה בעד הפעלת הקו מחטיבת הביניים לאבתאן לפי תעריף גבוה בהרבה מהתעריפים שלפיהם שילמה לשאר חברות ההסעה.

תשלומים כפולים לחברה ה'

הבדיקה העלתה שבשלושה מקרים שילמה המועצה לחברה ה' תשלום כפול בעד אותה הסעה. לדוגמה, במאי 2004 הגישה החברה למועצה ארבעה חשבונות בסכום כולל של 9,000 ש"ח עבור הסעת תלמידים לבית הספר מע"ש (מרכז עבודה שיקומי) בטייבה בחודשים דצמבר 2003-אפריל 2004, ובאותו מועד היא הגישה למועצה שלושה חשבונות נוספים בסכום כולל של 6,926 עבור ההסעות בקו זה בחודשים ינואר-אפריל 2004. המועצה שילמה את החשבונות, והחברה קיבלה אפוא תשלום כפול בעבור ההסעות בחודשים ינואר-אפריל 2004.

על המועצה לדרוש מהחברה להשיב לה לאלתר את הסכומים העודפים שקיבלה ולעשות בקרה נאותה על החשבונות המוגשים לה לתשלום, כדי שליקויים כאלה לא יישנו.

תשלומים בעד הסעות שלא נעשו

התשלום החודשי לחברות ההסעה נעשה לפי מספר הימים שבהם נתנו החברות שירותי הסעה באותו חודש. לרוב חושב התשלום על פי הנתונים שרשמו החברות בחשבונות שהגישו למועצה.

הבדיקה העלתה כי מספר ימי ההסעה שבעדם שילמה המועצה לשתי חברות בשנות הלימודים התשס"ד-התשס"ה היו גדולים, לעתים במידה ניכרת, ממספר ימי הלימודים בחודשים שעבורם נעשה התשלום. להלן דוגמאות:

1. המועצה שילמה לקבלן משנה תמורת 22 ימי הסעות לגנים ביישובי זמר באפריל 2004, אף שמספר ימי הלימוד בגנים באותו החודש היה 11 בלבד. תשלומי היתר ששילמה המועצה בעד ההסעות באותו החודש הסתכמו ב-4,592 ש"ח. בחודשים ספטמבר 2003-יוני 2005 שילמה המועצה לאותו קבלן תשלומי יתר בסך 51,027 ש"ח.
2. בינואר 2004 שילמה המועצה לקבלן הסעות אחר בעד 19 ימי הסעות לבתי הספר (בית הספר היסודי וחטיבת הביניים) בימה אף שבאותו חודש היו 15 ימי לימוד בלבד. תשלום היתר ששילמה המועצה לקבלן בעד אותו החודש הסתכם ב-6,844 ש"ח.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי על המועצה לדרוש מהחברות האמורות להשיב לה לאלתר את הסכומים העודפים ששילמה ולהגביר את הפיקוח עליהן. כמו כן עליה לבדוק את החשבונות שהגישו כל חברות ההסעה גם בשנים שקדמו לשנת הלימודים התשס"ד, ואם תעלה הבדיקה כי שילמה תשלומים נוספים שלא כדין, עליה לפעול להשבת סכומי היתר ששילמה לקופתה.

אי-ביצוע הסעות

ממסמכים שנמצאו במועצה עולה שהורים התלוננו שכמה חברות הסעה לא סיפקו שירותי הסעה לתלמידים לפחות ב-12 מימי ההסעה בחודשים נובמבר 2003-מאי 2005. נמצא כי המועצה שילמה לאותן חברות בעבור ההסעות באותן ימים בלא שבדקה אף אחת מהתלונות.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי על המועצה לקיים בירור עם החברות, ואם יימצא שלא ביצעו את ההסעות באותן ימים, עליה לדרוש מהן להשיב את הסכומים ששולמו להן בעבורן.

I

משרד מבקר המדינה מצא לנכון להעביר לטיפול היחידה לחיוב אישי במשרד הפנים את הממצאים בעניינים הנוגעים לפרק זה, כדי שתבחן את האפשרות לחיוב אישי של בעלי תפקידים במועצה.

ניהול תקציב ההסעות של המועצה

על פי נתוני גזברות המועצה, הוצאות המועצה בשנים 2003-2005 עבור הסעות של תלמידי החינוך הרגיל והחינוך המיוחד (לא כולל הסעות למוגבלים) הסתכמו בכ-1.2 מיליון ש"ח, כ-1.2 מיליון ש"ח וכ-1 מיליון ש"ח, בהתאמה. באותן השנים נשא משרד החינוך בכ-46% מעלות ההסעות (547,000 ש"ח), בכ-37% ממנה (439,000 ש"ח) ובכ-44% ממנה (439,000 ש"ח), בהתאמה.

משרד החינוך לא השתתף במימון קווי ההסעה של תלמידי החינוך הרגיל שמתגוררים לא הרחק ממוסדות החינוך, כיוון שהם אינם זכאים להסעה במימונו לפי חוזרי המנכ"ל והמועצה נשאה במלוא עלות ההפעלה של קווים אלה. בשנות הלימודים התשס"ג-התשס"ד ביקשה המועצה ממשרד החינוך שישתתף בהוצאות הסעתם של 410 ו-643 תלמידי החינוך הרגיל, בהתאמה, שהסיעה באותן שנים. משרד החינוך השיב למועצה כי על פי אמות המידה שקבע, רק 116 ו-457 תלמידים, בהתאמה, זכאים להסעה במימונו.

נמצא כי המועצה מסרה למשרד החינוך את הנתונים על הסעות תלמידי החינוך הרגיל באיחור רב: רשימות התלמידים בשנת הלימודים התשס"ג הוגשו עם רשימות התלמידים בשנת הלימודים התשס"ד רק במאי 2004⁹. ביוני 2004 קבע משרד החינוך כי ישתתף בעלות ההסעות לשנות הלימודים התשס"ג והתשס"ד. גם רשימות התלמידים לשנות הלימודים התשס"ה והתשס"ו הוגשו

9 שנת הלימודים נפתחת ב-1.9.

יחד ובאיחור - בנובמבר 2005, והדבר נעשה רק לאחר שמשרד החינוך שלח למועצה שתי תזכורות. עד מועד סיום הביקורת, מרס 2006, לא דן משרד החינוך בבקשות להשתתפות בעלות ההסעה בשנים אלה.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי העיכוב בהגשת רשימות התלמידים למשרד החינוך גורם לה נזק כספי, שכן יש לה גירעון והיא מממנת באמצעות אשראי את הוצאותיה על הסעות התלמידים. לו הסדירה בעוד מועד את הטיפול בהשתתפות של משרד החינוך בהסעות התלמידים, הייתה יכולה להקטין את הוצאותיה וכפועל יוצא מכך להקטין את גירעונותיה.

הסעות החינוך המיוחד

על פי חוק הסעה בטיחותית לילדים נכים, התשנ"ד-1994 (להלן - חוק הסעה בטיחותית), תלמידי החינוך המיוחד זכאים להסעה מיוחדת המותאמת ללקויותיהם כדי שיוכלו ללמוד במוסדות חינוך המתאימים לצורכיהם המיוחדים, יהא אשר יהא המרחק מבתם למוסד החינוך.

על פי חוק הסעה בטיחותית והוראות משרד החינוך, על כלי הרכב המיועדים להסעת נכים ומוגבלים להתאים למפרט הטכני לרכב להסעות נכים של אגף הרכב ומחלקת התקינה במשרד התחבורה.

בשנת הלימודים התשס"ו הסיעה המועצה 24 תלמידים נכים ומוגבלים למוסדות חינוך מחוץ לתחום שיפוט: 19 תלמידים הוסעו לשלושה בתי ספר בטירה, שלושה הוסעו לטייבה, אחד לקלנסווה ואחד לכפר קאסם.

1. נמצא כי עד סוף שנת הלימודים התשס"ה הוסעו כל תלמידי החינוך המיוחד (חוץ מארבעה שהוסעו בתשס"ה לטיירה ולקלנסווה) עם תלמידי החינוך הרגיל בכלי רכב שאינם מיועדים להסעת נכים ומוגבלים.

2. בספטמבר 2004 חתמו המועצה וקבלן הסעות (להלן - הקבלן) על הסכם למתן שירותי הסעה לבית הספר מע"ש בטייבה ובקלנסווה לשנות הלימודים התשס"ה ואילך. הקבלן הצהיר כי ברשותו כלי רכב המתאימים להסעת נכים ומוגבלים. בתיקי המועצה לא נמצאו מסמכים המלמדים כי היא בחנה הצעות מחיר של קבלנים אחרים.

נמצא כי הקבלן לא הגיש למועצה מסמכים המעידים שברשותו כלי רכב המתאימים להסעת נכים ומוגבלים לפי המפרט שצוין בחוק ההסעה הבטיחותית. זאת ועוד, הקבלן הגיש למועצה חשבונות של בית מסחר ושיווק של צעצועים, והדבר מעורר ספק בדבר כשירותו לתת שירותי הסעה.

3. באוגוסט 2005 חתמה המועצה על הסכם עם חברה ד' ולפיו תסיע החברה את תלמידי החינוך המיוחד מזמר לבתי הספר בטירה.

בהסכם התחייבה החברה "להתייצב במקומות האיסוף, בזמן, עם רכב תקין", ואם תהיה תקלה בכלי הרכב המשמשים להסעה - להפעיל כלי רכב חלופי. בנספח להסכם נקבע כי שעת האיסוף תהיה 7:00 ושעת ההחזרה - 15:00.

מתצפיות שעשו עובדי משרד מבקר המדינה בחודשים נובמבר-דצמבר 2005 עלה כי רכב ההסעה הביא את התלמידים לבתי הספר בטירה בשעה 8:45 בממוצע, כשעה לאחר תחילת יום הלימודים, ובה לאסוף אותם בשעה 14:15 בממוצע, כשלושת רבעי שעה לפני סיום הלימודים.

נמצא כי המועצה לא קיימה פיקוח כלשהו על החברה, ולא היה בידיה מידע בדבר מועדי הבאתם של התלמידים לבתי הספר בטירה ומועד איסופם בסיום הלימודים.

יצוין כי בשנים 2004-2005 התקבלו במועצה כמה תלונות על הבאת התלמידים באיחור לבית הספר. מנהל מחלקת החינוך הפנה את התלונות לחברת ההסעה וביקש את טיפולה הדחוף בשל חומרתן. המועצה לא נקטה צעדים נגד חברת ההסעה ולא קנסה אותה בגין האיחור.

באחת התצפיות נמצא שכלי הרכב שהסיע את התלמידים בבוקר התקלקל והתלמידים הגיעו לבית הספר ב-9:30 (שעה וחצי לאחר תחילת הלימודים). למרות התחייבותה בהסכם לא הפעילה החברה רכב חלופי כדי להביא את התלמידים לבית הספר בזמן.

4. בתקנות הסעה בטיחותית (מפרטי רכב בטיחותי), התשנ"ה-1995 (להלן - התקנות), נקבע כי כלי הרכב שיסיע ילדים נכים שאינם נזקקים לעגלת נכים או למכשירים אורתופדיים יהיה מצויד, בין היתר, באמצעי ריתום לכל נוסע ברכב, וברכב המיועד לילדים נכים הנזקקים לעגלת נכים או למכשירים אורתופדיים תותקן "רצפה שבה מהדקים המתאימים להצמדת מושבים פריקים ועגלות נכים". בהסכם התחייבה החברה כי "כל כלי הרכב אשר מיועדים להסעות תלמידי החינוך המיוחד יהיו מצוידים בחגורות בטיחות תקינות עבור כל נוסעי הרכב וכן במושב בטיחות מיוחד המיועד לילדים עד גיל 4".

בתצפיות שנעשו בנובמבר 2005 נמצא כי כלי הרכב שבו השתמשה החברה להסעת נכים לבית הספר בטירה לא היה מאובזר כנדרש, וכי לא נחגרו התלמידים שלא היו ישובים בעגלת נכים. המועצה לא דרשה מהחברה להשתמש בכלי רכב המותאם להסעת נכים.

5. בהסכם התחייבה החברה כי נהגיה יעמדו בהצלחה בקורס למסיעי ילדים שאישרה רשות הרישוי וכי הנהגים המסיעים תשעה ילדים או יותר יהיו בעלי היתר להסעת קבוצת ילדים מטעם רשות הרישוי, כפי שמחייבות תקנות התעבורה.

במועצה לא נמצאו מסמכים המלמדים שנהגי ההסעות של תלמידי החינוך המיוחד בשנת התשס"ו השתתפו בקורס למסיעי ילדים מטעם רשות הרישוי, ונמצא שהמועצה לא חייבה את נהגי ההסעות לקבל את ההיתר האמור.

6. חברה ד' והקבלן התחייבו להעסיק בכל תקופת החוזה קצין בטיחות בעל כתב הסמכה. כמו כן הצהירו כי כלי הרכב המשמשים להסעות מצבם תקין וכי פוליסות הביטוח והרישיונות של כלי הרכב תקפים ומתאימים להם.

נמצא כי שני המסיעים לא המציאו למועצה מסמך ולפיו הם מעסיקים קצין בטיחות על פי תקנות התעבורה, לא המציאו את רשימת כלי הרכב החלופיים שיוכלו להסיע בהם את התלמידים במקרה שתהיה תקלה בכלי הרכב המשמשים להסעה ואף לא המציאו פוליסות ביטוח תקפות ומתאימות לכלי הרכב שישמשו להסעות. המועצה לא דרשה מהם להמציא לה את המסמכים האלה.

7. בהסכם עם חברה ד' נקבע כי עליה להמציא למועצה כתב ערבות בנקאית או כתב ערבות מחברת ביטוח בסך 5% מסכום ההתקשרות השנתי המוערך, כדי להבטיח שהחברה תמלא את כל התחייבויותיה על פי ההסכם. בהסכם צוין כי המצאת הערבות היא תנאי יסודי של ההסכם, ואי-המצאתה תיחשב הפרה יסודית שלו.

נמצא כי חברה ד' לא המציאה את כתב הערבות והמועצה לא דרשה ממנה להמציאו. עוד נמצא, כי הדרישה האמורה בוטלה בהסכם באמצעות מחיקתה בקו, אף שמדובר כאמור בתנאי יסודי שנועד להבטיח כי הקבלן ימלא את התחייבויותיו כנדרש.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה יתרה את אי אכיפתן של תקנות הבטיחות והתקנות הנוספות העוסקות בהסעת נכים ומוגבלים. הדבר מסכן את בטיחותם של התלמידים ואף פוגע ברווחתם של תלמידים נכים ומוגבלים שהמועצה אחראית להם.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי מכיוון שהחברה אינה ממלאת את דרישות הבטיחות להסעות נכים ומוגבלים, אינה מסיעה את התלמידים בזמנים שנקבעו ואינה ממלאת את הדרישות שנקבעו בהסכם עמה, מן הראוי שהמועצה תפסיק את ההתקשרות עמה ותנקוט נגדה צעדים בשל הפרת ההסכם, בהתייעצות עם יועצה המשפטי.

גביית ארנונה ותשלומים עבור צריכת מים

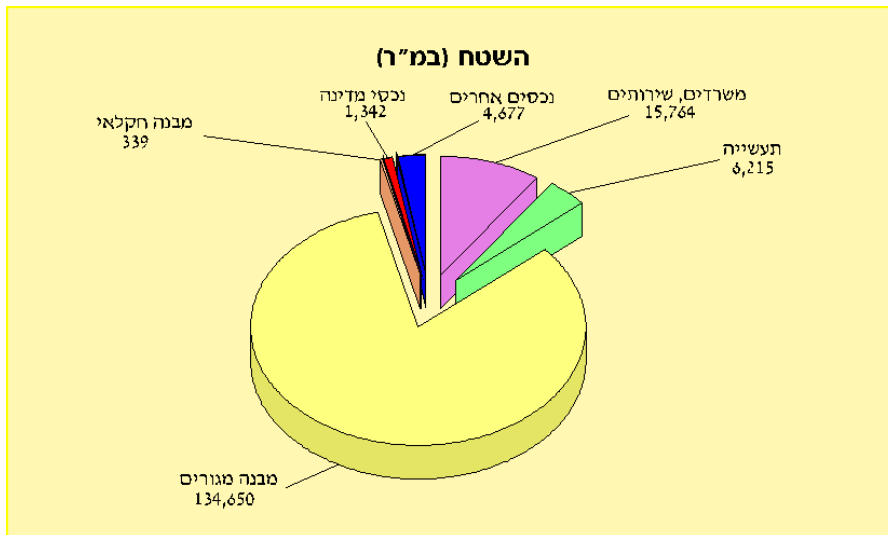
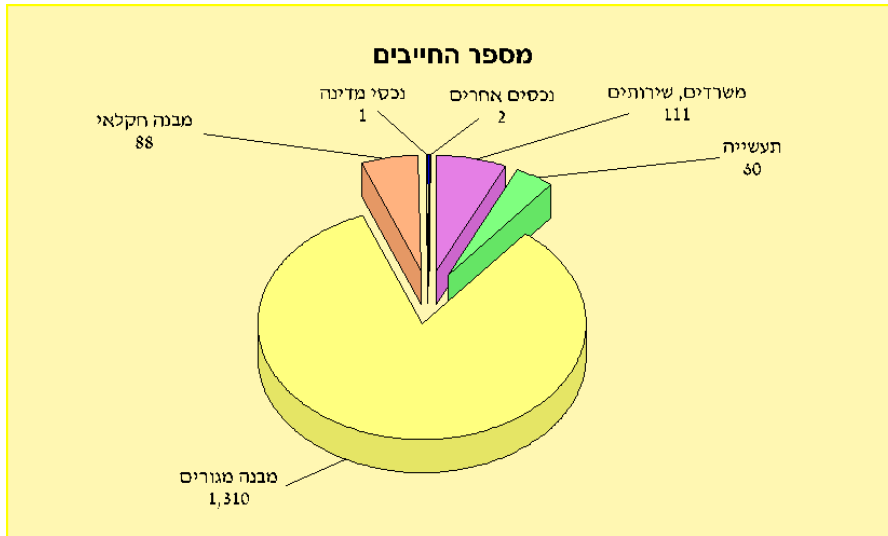
ארנונה

סמכותה של רשות מקומית להטיל ארנונה בתחום שיפוטה נקבעה, בין היתר, בחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992 (להלן - חוק הסדרים); בתקנות הסדרים במשק המדינה לגבי ארנונה שהותקנו משנת 1993 (להלן - תקנות הסדרים); בצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950 (להלן - צו המועצות המקומיות), ובצו המועצות המקומיות (ב), התשי"ג-1953.

בחוק הסדרים נקבע כי מועצה של רשות מקומית תטיל בכל שנה ארנונה על הנכסים שבתחום שיפוטה של הרשות המקומית שאינם אדמת בניין; עוד נקבע כי הארנונה תחושב לפי שטח הנכס, לפי סוגו, לפי השימוש שנעשה בו ולפי מקומו, והמחזיק בנכס הוא שישלמה.

בתוקף סמכותה של המועצה המקומית זמר (להלן - המועצה), המוקנית לה לפי חוק הסדרים ותקנות הסדרים, קבעה המועצה בכל שנה צו היטל ארנונה לאותה שנה. בצו סווגו המבנים לפי השימוש שנעשה בהם - מבני מגורים, משרדים, בתי מלאכה, בתי עסק ומפעלים. כמו כן סווגו האדמות החקלאיות לסוגיהן, הקרקעות התפוסות למסחר ונכסי המדינה.

בתחילת שנת 2006 הסתכם מספר חייבי הארנונה שבתחום השיפוט של המועצה ב-1,947; שטח הקרקעות המבונות שחויבו בשנה זו בארנונה היה כ-163,000 מ"ר, מזה כ-83% שטח מבני מגורים. להלן התפלגות מספר החייבים והשטח לפי השימוש שנעשה בנכסים:



מאוגוסט 2005 המועצה מעסיקה חברת גבייה לגביית מסים שוטפים וחובות. המועצה משלמת לחברה 1.95% מסכומי המסים השוטפים שהיא גובה ו-3.95% מסכום החובות שהיא גובה, לא כולל מע"מ, וכן תשלום עבור פעולותיה (כגון משלוח דרישת תשלום, עיקול ומשלוח התראת עורך דין) לפי מחירון החברה.

להלן נתונים על חיובי הארנונה, על ההנחות והפטורים שניתנו ועל הגבייה בפועל בשנים 2003-2005 באלפי ש"ח¹⁰:

יטרת החוב בסוף השנה*	הגבייה בפועל			הנחות ופטורים		החייבים		השנה
	השיעור מסכום החיוב הכולל	השיעור מסכום החיוב השנתי השוטף	הסכום	השיעור מסכום החיוב השוטף	הסכום	סכום החיוב הכולל	החיוב השנתי השוטף	
12,442	11%	33%	1,597	26%	1,265	14,039	4,853	2003
12,577	16%	53%	2,448	44%	2,031	15,025	4,614	2004
12,310	18%	59%	2,840	40%	1,930	15,483	4,839	2005

* כולל ריבית והפרשי הצמדה למדד המחירים לצרכן.

מהטבלה עולה כי שיעור הארנונה שנגבתה בשנים האמורות, בייחוד בשנת 2003, היה קטן מאוד.

הטלת ארנונה על הנכסים

בסעיף 8(ב) לחוק ההסדרים נקבע כי שר האוצר ושר הפנים יקבעו בתקנות ההסדרים את סוגי הנכסים שתוטל עליהם ארנונה ואת הכללים לחישוב שטחו של נכס וכן את שימוש, מקומו וסיווגו לעניין הטלת ארנונה.

בתקנות ההסדרים נקבע כי מועצה רשאית להטיל ארנונה על כל המבנים והקרקעות בתחום שיפוטה, תפוסים או פנויים, לרבות אדמות חקלאיות. הנחות על הארנונה יינתנו לפי הכללים והתנאים שקבע שר הפנים בתקנות ההסדרים.

בסעיף 12(ג) לחוק ההסדרים נקבע: "מועצה לא תפחית תשלומי ארנונה כללית אלא אם כן נתקיימו במחזיק הנכס התנאים שנקבעו בתקנות לפי סעיף זה ובהתאם לכללים ולשיעורים שנקבעו".

בביקורת נמצא כי בשנים 1998-2005 נתנה המועצה הנחה לכל החייבים בארנונה באמצעות חיובם בעד 85% בלבד משטחי הנכסים החייבים בארנונה. (יצוין כי בפרוטוקול הישיבה שבה התקבלה החלטת המועצה בדצמבר 1997 נכתב כי תינתן "הנחה של 15% משטח הבניין שנחשבים כקירות וחדרי מדרגות").

10 מקור הנתונים הוא הדוח הכספי המבוקר של המועצה.

חישובי משרד מבקר המדינה העלו כי בגין החלטה זו לא גבתה המועצה מבעלי נכסים שבתחום שיפוטה ארנונה לשנת 2005 עבור שטח של כ-23,760 מ"ר, ועקב כך גבתה ארנונה בסכום קטן בכ-530,000 ש"ח מזה שהיה עליה לגבות.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את מתן ההנחה שלא נקבעה בתקנות ההסדרים.

השגות ועררים על חיובי הארנונה

ההסדרים בדבר הגשת השגות על חיובי הארנונה והגשת עררים על החלטות בדבר ההשגות נקבעו בחוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית), התשל"ו-1976 (להלן - חוק הערר), ובתקנות הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית) (סדרי דין בוועדת ערר), התשל"ז-1977 (להלן - תקנות הערר).

בחוק הערר נקבע כי מחזיק בנכס שחויב בארנונה רשאי להשיג על חשבונותיו בתוך 90 יום מיום קבלת הודעת התשלום לפני מנהל הארנונה, שהוא עובד הרשות המקומית ומונה לצורך זה על ידי מועצת הרשות; דבר המינוי טעון פרסום ברשומות. העילות להשגה מפורטות בחוק הערר ובתקנות הערר. עוד נקבע בחוק הערר כי מי שסבור שתשובת מנהל הארנונה גורמת לו עוול יכול לערור עליה לפני ועדת ערר בתוך 30 יום מיום קבלת התשובה.

בחוק הערר נקבע כי מועצת הרשות המקומית תמנה ועדת ערר אחת או יותר. בתקנות הערר נקבעו הוראות בדבר הגשת הערר והדין בוועדת ערר. בין היתר נקבע כי מנהל הארנונה יגיש לוועדת הערר תשובה מנומקת בעניין הערר, והוועדה תזמן את מגיש הערר ואת מנהל הארנונה להשמיע את טענותיהם לפנייה. החלטת ועדת הערר תהיה מנומקת ותינתן בכתב. עוד נקבע בחוק כי בהודעת התשלום ששולחת הרשות המקומית לחייב יפורטו זכויותיהם של מגישי ההשגה והערר ומועדי ההשגה והערעור לפי חוק הערר.

1. בדצמבר 1995 מינתה המועצה את מנהל מחלקת הגבייה דאז למנהל הארנונה, אך הודעה בדבר מינויו לתפקיד פורסמה ברשומות רק במרס 2006¹¹.

2. הועלה כי המועצה לא מינתה ועדת ערר. שתי עובדות מחלקת הגבייה ומנהל הארנונה טיפלו בכל פניות התושבים בנושא הארנונה, ולא הייתה הבחנה בין הליך ההשגה להליך הערר על החלטה בדבר ההשגה. בכך פגעה המועצה בזכויות התושבים, כיוון שלא היה גוף או בעל תפקיד שיכלו לערור לפניו על הכרעות מנהל הארנונה. רק במרס 2006, בעקבות הביקורת, מינתה המועצה ועדת ערר לענייני ארנונה.

3. בהודעות התשלום ששלחה המועצה לתושבים לא צויין כי הם רשאים להשיג לפני מנהל הארנונה על סכום הארנונה שחויבו בו ואף לערור על הכרעתו בדבר ההשגה.

11 י"פ 5508, כ"ב באדר התשס"ו, 22.3.06. הפרסום ברשומות נדרש לצורך מתן תוקף רשמי למינוי.

הנחות על הארנונה

מינוי ועדת הנחות

בתקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות ההנחות), נקבע כי בכל רשות מקומית תוקם ועדת הנחות, שתפקידה יהיה לבדוק סוגים מסוימים של בקשות להנחות על הארנונה - כגון בקשות של נזקקים שהיו להם הוצאות חריגות עקב טיפול רפואי או אסון אישי ובקשות של בעלי בניינים לא מאוכלסים - ולהחליט אם לאשרן.

נמצא כי לאחר שנים שבהם לא פעלה במועצה ועדת הנחות, מונתה ועדה זו בדצמבר 2003, כמתחייב מהתקנות. עד אותו מועד המועצה היא שדנה בבקשות למתן הנחות שבתחום סמכותה של הוועדה.

בתקנות ההנחות נקבע כי בוועדת ההנחות במועצה מקומית ישתתפו שני חברי מועצה שאחד מהם לפחות אינו חבר הנהלה; הגזבר ומנהל מחלקת הרווחה או עובד המועצה המקומית שיסמיכו לעניין זה; היועץ המשפטי שמינתה הרשות המקומית או עורך דין אחר שמינה היועץ המשפטי, וברשות מקומית שלא מינתה יועץ משפטי - עורך דין שמינתה מועצת הרשות.

בוועדת ההנחות של המועצה היו שישה מחברי מועצת הרשות, היועץ המשפטי של המועצה, גזברה ומנהלת מחלקת הרווחה שלה. הועלה כי הוועדה התכנסה לראשונה רק באוקטובר 2004, כעשרה חודשים לאחר מינויה.

אישור בקשות לקבלת הנחות

לפי תקנות ההנחות המועצה מוסמכת לתת הנחות רק על הארנונה שהוטלה על הנכס באותה שנה, ועליה לשקול כל בקשה לגופה לפי הכללים שנקבעו בתקנות ההנחות.

התנאים למחיקת חובות ארנונה נקבעו בסעיף 186 לצו המועצות המקומיות (א) התשי"א-1950. לפי סעיף זה המועצה רשאית למחוק רק חובות ארנונה שעברו לפחות שלוש שנים ממועד היווצרותם ושנראה כי הם חובות אבודים, ושר הפנים מוסמך למחוק חובות בתוך שלוש שנים ממועד היווצרותם (ראו בעניין זה להלן).

1. בפברואר 2003 החליטה המועצה לאשר את כל בקשותיהם של התושבים (87 במספר) לבצע מחיקה מלאה או חלקית של חובות הארנונה שלהם. במועצה לא נמצא התייעוד שעל בסיסו היא קיבלה את החלטתה לגבי כל אחת ואחת מהבקשות שהוגשו לה. גם ועדת ההנחות שהוקמה בשלהי 2003 אישרה עשרות בקשות בעניין זה. נמצא, כי לא המועצה ולא הוועדה היו מוסמכות לעשות כן, והחלטות אלה התקבלו שלא לפי תקנות ההנחות וצו המועצות המקומיות.

2. רוב ההחלטות שקיבלה ועדת ההנחות היו בעניין מחיקה מלאה או חלקית של חובות ארנונה של התושבים. מדובר בעשרות החלטות בדבר חובות מצטברים שנוצרו שנה עד עשר שנים קודם לכן, בעוד שעל-פי התקנות ניתן לתת הנחה רק לחוב שנוצר באותה שנה.

(א) ועדת ההנחות המליצה בישיבתה באוקטובר 2004 למחוק מחצית מיתרת חובו של תושב א' מהשנים 1994-2000 ולמחוק 80% מחובו מהשנים 2000-2004; זאת מבלי שהוצגו בפניה נתונים על סכום החוב האמור.

מועצה מקומית זמר

(ב) ועדת ההנחות המליצה בישיבתה במאי 2005 למחוק את חובו של תושב ב' מהשנים 2000-2005 שהסתכם ב-17,000 ש"ח. באותה ישיבה המליצה לתת הנחה של 70% על חוב של 48,000 ש"ח לתושב ג', כיוון שהוא "חולני, יחד עם אשתו".

היועץ המשפטי של המועצה וראש המועצה, הסבירו למשרד מבקר המדינה שוועדת ההנחות הוקמה רק עשר שנים לאחר שנקבע בתקנות ההנחות כי יש להקימה, ועקב כך התעכב מאד הטיפול בבקשות להנחות. לפיכך החליטה המועצה לטפל בתלונות שהתקבלו באותן שנים. עוד ציין ראש המועצה כי רוב ההנחות שנתנה המועצה בוטלו, מאחר שקבלתן הותנתה בתשלום החוב עד מועד מסוים, ורוב הנישומים לא שילמו את חובם עד אותו מועד.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי אי-מינוי ועדת הנחות במשך שנים הוא בבחינת התרשלות של המועצה במילוי תפקידה, לפי שוועדת ההנחות הייתה אמורה לטפל בפניותיהם של תושבים נזקקים.

מתן הנחות לקבוצות אוכלוסייה שונות

כאמור, בתקנות ההנחות נקבעו התנאים שלפיהם ועדת ההנחות רשאית לאשר הנחה על הארנונה עבור אותה שנה. תנאים אלה חלים ברובם על נזקקים כגון נכים וגמלאים.

המועצה החליטה לפטור מארנונה כמה קבוצות אוכלוסייה שלא על פי ההוראות והתנאים שנקבעו בתקנות ההנחות, כמפורט להלן:

1. בדצמבר 1997 החליטה המועצה לפטור מארנונה "אלמנות, גרושות ובחורות בגרות בגפן", בלא קשר למצבן החומרי. על פי דוח הביקורת המפורט של רואי חשבון על המועצה לשנת 2003 (להלן - דוח הביקורת המפורט) נגרם למועצה הפסד הכנסות בסך 174,000 ש"ח עקב מתן הפטור מארנונה לאלמנים ולאלמנות באותה שנה.

2. בישיבת המועצה האמורה הוחלט גם לתת "פטור מתשלום למשך שישה חודשים לצעירים שמתחננים - לאחר החתונה". הפטור ניתן לכל המשתייכים קבוצת אוכלוסייה זו ללא קשר למצבם החומרי. על פי דוח הביקורת המפורט, בשנת 2003 נגרם למועצה הפסד הכנסות בסך 26,000 ש"ח עקב מתן הפטור לקבוצת אוכלוסייה זו.

מתן ההנחות והפטורים לפי החלטות המועצה מ-1997 לכל המשתייכים לקבוצות האוכלוסייה האמורות בלא שנבדק מצבם החומרי, פוגע בעקרון השוויון ונעשה שלא כחוק. על המועצה לחייב את בעלי הנכסים בארנונה שממנה פטרה אותם שלא כדין.

הנחה למשלמים ארנונה מראש

בתקנות ההסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות מקומיות בשנת 2000), התש"ס-2000, נקבע כי רשות מקומית רשאית לתת הנחה בשיעור שלא יעלה על 2% למי שמשלם ארנונה בתשלום אחד בתחילת השנה. שיעור ההנחה האמור היה תקף גם בשנים 2001 ואילך.

1. במאי 2003 החליטה המועצה לתת לבעלי נכסים שישלמו את הארנונה בתשלום אחד עד 31.7.03 הנחה של 20%, ולבעלי נכסים שישלמו את הארנונה בשישה תשלומים הנחה של 15%. לפי דוח הביקורת המפורט של רואי החשבון של המועצה הסתכמו ההנחות שניתנו לפי החלטה זו בשנת 2003 ב-275,000 ש"ח.

2. בפברואר 2004 החליטה המועצה לתת הנחה של 20% למשלמים במזומן את הארנונה עבור שנת 2004. לדוגמה, בעליו של מפעל ששטחו 1,217 מ"ר ששילם את הארנונה לשנת 2004 ב-28.1.04 קיבל הנחה של 20% ונדרש לשלם 23,460 ש"ח במקום 29,325 ש"ח. בעליה של תחנת דלק ששטחה 2,732 מ"ר ששילמו את הארנונה עבור שנת 2004 ב-21.4.04 קיבלו הנחה של 20% ונדרשו לשלם 20,816 ש"ח במקום 26,020 ש"ח.

3. בינואר 2005 החליטה המועצה לתת הנחה של 20% למשלמים את הארנונה עד 31.3.05, ובאפריל 2005 החליטה לתת גם להבא למשלמים במזומן הנחה של 20% על הארנונה השוטפת ועל חובות הארנונה. בעקבות החלטה זו שילמו מראש כ-240 תושבים ובעלי עסקים את הארנונה לשנת 2005, וההנחה שניתנה להם הסתכמה בכ-164,000 ש"ח.

ביולי 2005 קבע היועץ המשפטי של המועצה, לבקשת החשב המלווה, כי החלטת המועצה מינואר 2005 "הינה בלתי חוקית בעליל ובניגוד להוראות החוק". בעקבות הקביעה ביטלה המועצה את ההנחה לשנת 2005 וחייבה את התושבים בסכום ההנחה.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי החלטותיה לתת בשנים 2003-2005 הנחות של 20% למשלמים את הארנונה מראש היו מנוגדות להוראות החוק, ולפיכך עליה לגבות מבעלי הנכסים את סכומי הארנונה שהפסידה עקב מתן ההנחות.

מתן הנחות בשיעור גבוה מהשיעור המרבי שנקבע בחוק

בתקנות ההסדרים מפורטים שיעורי ההנחה המרביים שלהם זכאים בעלי נכסים העומדים בכל אחד מהתנאים לקבלת הנחה על הארנונה. שיעור ההנחה הגבוה ביותר שהם זכאים לו הוא 70% (חוץ מנכים שהמוסד לביטוח לאומי קבע להם "דרגת אי כושר של 75%", הזכאים לקבל הנחה מרבית של 80% על הארנונה, ומשפחות שמספר הנפשות בהן הוא שבע ומעלה והכנסתן החודשית הממוצעת נמוכה מסכום מסוים, הזכאיות לקבל הנחה מרבית של 90% על הארנונה).

בפברואר 2003 החליטה המועצה לתת פטור מלא מארנונה ל-26 בתי אב והנחה של 80% על הארנונה ל-32 בתי אב שלא היו זכאים להנחה בשיעור זה. בפרוטוקול ישיבתה לא פורטו הנימוקים להחלטה.

בשנים 2004-2006 החליטה ועדת ההנחות לתת הנחות בשיעור גדול מהשיעור המרבי של זכאים בתי האב לפי תקנות ההסדרים: ל-40 בתי אב המליצה לתת פטור מלא מארנונה, ל-14 בתי אב ניתנה שלא כדין הנחה בשיעור 90% ול-48 הנחה בשיעור 80%. מכאן שהוועדה המליצה לתת ל-102 בעלי נכסים הנחות בשיעורים גדולים מהשיעורים המרביים שנקבעו בתקנות. המועצה אישרה את כל ההמלצות האמורות.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי עליה לחייב את התושבים בסכומי הארנונה שמהם פטרה אותם שלא כדין.

הטיפול בחובות הארנונה

גביית חובות

בסוף שנת 2005 היה חובם של 73 חייבי ארנונה למועצה (7.5% מכלל החייבים) גדול מ-30,000 ש"ח כל אחד. הסכום הכולל של חובותיהם למועצה היה כ-6.7 מיליון ש"ח (כ-60% מהסכום הכולל של חובות החייבים באותו מועד).

בביקורת נמצא כי עד מועד מינויה של חברת הגבייה, באוגוסט 2005, לא פעלה המועצה לגביית החובות.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שהמועצה איפשרה לחייבי הארנונה לצבור חובות ניכרים במשך השנים ולא פעלה לגבייתם.

מחיקת חובות

כאמור, לפי סעיף 186 לצו המועצות המקומיות, המועצה רשאית למחוק חובות שנראה כי הם אבודים רק כעבור שלוש שנים ממועד היווצרותם.

ביולי 2001 קבע מנכ"ל משרד הפנים נוהל למחיקת חובות (להלן - הנוהל) שנועד להסדיר, בין היתר, את הליכי מחיקת החובות לפי סעיף 186 לצו המועצות המקומיות. בנוהל נקבע כי כל הבקשות למחיקת חוב שהמועצה החליטה לאשר יוגשו לממונה על המחוז במשרד הפנים.

הבדיקה העלתה כי בשנים 2003-2005 מחקה המועצה בדרך כלל על פי המלצת ועדת ההנחות את חובותיהם של 228 בתי אב מחיקה מלאה או חלקית, בלא שהבקשות הועברו לממונה על המחוז, שלא על פי הנוהל. להלן דוגמאות:

ועדת ההנחות בישיבתה בדצמבר 2004 המליצה למחוק את חובו של אחד התושבים, המסתכם ב-100,000 ש"ח, בהיותו "מוגבל באמצעים, ידוע כחייב מיליונים". בפברואר 2005 המליצה הוועדה להכריז על חובו של תושב בסך 80,000 ש"ח "כמסופק", למחוק 70% מחובו של תושב אחר המסתכם ב-70,000 ש"ח ולתת "הנחה 50% בגין חוב שבפיגור בלבד" לתושב שלישי, שצבר חוב של 48,000 ש"ח בשנים 1995-2000. במרס 2005 המליצה הוועדה כי חובו של תושב "מוגבל באמצעים", בסך 165,000 ש"ח, "יעבור לרשימת המסופקים".

החלטותיה של המועצה בדבר מחיקה של כל חובות התושבים נעשתה שלא כדין משום שהמועצה לא הייתה מוסמכת למחוק חובות אלה בלא אישור משרד הפנים ומשום שהבקשות לא נבחנו לגופן, לפי אמות המידה שנקבעו בחוק.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את החלטותיה של המועצה למחוק חובות ארנונה שלא על פי ההליך שנקבע בנוהל.

מתן הנחות לחייבים שפרעו חובות ארנונה

הוראות החוק באשר למתן הנחה על תשלום הארנונה מראש נוגעות רק לתשלום הארנונה השוטפת, אך בביקורת נמצא כי המועצה נתנה הנחות של 20% ו-15% גם לבעלי נכסים שפרעו חובות ארנונה מהעבר. להלן דוגמה:

בעליו של מפעל לייצור שמן, ששימש סגן ראש המועצה עד סוף שנת 1998, לא שילם למועצה ארנונה בשנים 2001-2003.

בשנת 2004 הפקיד בעל המפעל בקופת המועצה שמונה המחאות דחיות לחודשים מאי-דצמבר 2004 עבור הארנונה השוטפת ושמונה המחאות דחיות לאותם חודשים עבור חוב הארנונה שצבר. בעקבות זאת נתנה לו המועצה הנחה של 20%, כמו למי ששילמו באותה עת את חובם במזומן. ההנחה שקיבל על הארנונה השוטפת ועל חובות הארנונה שלו הסתכמה בכ-23,000 ש"ח.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את מתן ההטבה הלא חוקית לבעל המפעל, והוא העיר למועצה כי עליה לחייב את בעל המפעל בסכום ההנחה שניתנה שלא כדין.

חובות חברי המועצה ועובדיה ובני משפחתם

חובות חברי מועצה החברים בוועדת ההנחות

בביקורת נמצא כי לשניים מששת חברי ועדת ההנחות של המועצה היו במועד הביקורת חובות ארנונה עבור שנים קודמות בסך 9,564 ש"ח ו-8,247 ש"ח; וכי המועצה לא נקטה צעדים כלשהם לגביית חובותיהם. להלן דוגמה:

1. אחד מחברי המועצה, מר סוכחי דקה, מונה בדצמבר 2003 לחבר ועדת ההנחות. המוסד לביטוח לאומי קבע לו עוד בנובמבר 1999 "דרגת אי כושר של 75% יציבה", ולפיכך, לפי תקנות ההסדרים הוא זכאי להנחה של 80% על הארנונה.

בפברואר 2003 החליטה המועצה לתת לו "פטור מלא על תשלומי הארנונה" ולמחוק את החובות שצבר עד סוף שנת 2002. ועדת ההנחות, שקמה כאמור בשלהי 2003, דנה בעניינו בנובמבר 2004 והחליטה לתת לו הנחה של 80% על חובותיו מהשנים 2003 ו-2004.

הבדיקה העלתה כי משנת 1999 לא שילם חבר המועצה ארנונה ותשלום עבור צריכת מים למועצה, ורק באוגוסט 2005 הוא חויב לראשונה בתשלום עבור צריכת מים.

2. אשתו של חבר המועצה האמור היא בעלת מכולת ששטחה 113 מ"ר. נמצא כי בפברואר 2003 החליטה המועצה לתת לה הנחה של 80% על חוב הארנונה שלה. ההנחה הסתכמה בכ-19,000 ש"ח. החלטת המועצה לא נומקה. עוד נמצא כי המועצה החלה לחייב את האישה בתשלום עבור צריכת המים בחנות רק באוגוסט 2005.

3. ב"כללים למניעת ניגוד עניינים של נבחרים הציבור ברשויות מקומיות", שפורסמו ב-1984, נקבע כי חבר מועצה יימנע מלהשתתף בדיון ובהצבעה בישיבות המועצה אם יש לו עניין אישי בנושא.

הבדיקה העלתה כי חבר המועצה השתתף בישיבת המועצה האמורה שבה הוחלט, בין השאר, לתת פטור לו ולאשתו. כמו כן הוא השתתף בישיבת ועדת ההנחות בנובמבר 2004, שבו היא

מועצה מקומית זמר

המליצה למחוק את חובותיו מהשנים 1999-2002 ולתת לו הנחה של 80% על הארנונה עבור השנים 2003-2005.

יצוין כי חבר המועצה ואשתו לא ענו למכתבים בעניין זה ששלח אליהם משרד מבקר המדינה.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה יתרה את העובדה שנושאי תפקידים ציבוריים אינם משלמים את חובותיהם למועצה. כמו כן על המועצה לחשב את סכום ההכנסות שהפסידה עקב מתן הפטור מארנונה ומתשלום בעד צריכת מים לחבר המועצה ולאשתו ועקב מחיקת חוב הארנונה שלהם ולחייבם בסכומים שמהם פטרה אותם שלא כדין.

מחיקת חוב ארנונה של חברה לשיווק גז

בנוהל נקבעו, בין היתר, תנאים למחיקת חובה של חברה והליך המחיקה. הנוהל קובע "כי תותר מחיקת חוב של חברה רק (א) לאחר שלוש שנים ממועד היווצרות החוב. (ב) ולאחר סיום הליכי הפירוק". עוד נקבע בנוהל כי "משרד הפנים יאשר מחיקת חוב כאמור רק על סמך בקשה באישור היועץ המשפטי או גזבר העירייה", וכי על הבקשה לכלול את פרטי החוב ו"פסק דין בימ"ש מוסמך המאשר את סיום הליך הפירוק".

הבדיקה העלתה כי בשנת 2001 מחקה המועצה חוב ארנונה של חברה לשיווק גז, שאחד מבעליה היה מר באדי חרזאללה, סגן ראש המועצה עד שנת 1998 ומשמש חבר מועצה ויו"ר ועדת ההנחות מדצמבר 2003, בלא שהגישה לממונה על המחוז בקשה למחיקת החוב, כמפורט להלן:

ממסמכים שנמצאו במחלקת הגבייה עולה כי החברה לא שילמה למועצה ארנונה מתחילת פעילותה בשנת 1995, וכי באפריל 2001 התקיימה "ישיבת בוררות במועצה בהשתתפות שני בוררים, ראש המועצה, מנהל מחלקת הגבייה, מנהל המחלקה הטכנית ומנהל החברה", ובה סוכם "כי החברה תשלם ארנונה עבור שטח של: 1,500 מ"ר - אדמה תפוסה; 91 מ"ר - מבני משרדים; 135 מ"ר - אולם ייצור ו-184 מ"ר מחסנים". כמו כן נקבע בישיבה כי החברה תשלם ארנונה בסך 158,840 ש"ח, ויתרת החוב בסך 206,358 ש"ח נמחקה.

עוד העלתה הבדיקה כי בתיקי המועצה נמצאה תכנית של המפעל מדצמבר 1995 ולפיה שטח הקרקע התפוסה הוא 2,996 מ"ר; שטח אולם הייצור הוא 270 מ"ר; שטח האולם שבו אוכסנו מכלי הגז הוא 192 מ"ר; שטח חדר האוכל הוא 49 מ"ר ושטח המשרדים 91 מ"ר. מתכנית המפעל עולה אפוא כי שטח המפעל גדול בהרבה מהשטח שסוכם לחייבו בארנונה בפגישת הבוררות.

המועצה לא הסבירה למשרד מבקר המדינה מדוע השטח שחויב בארנונה קטן בהרבה משטח המפעל, מדוע פטרה מארנונה בהליך מיוחד זה בעל נכס שסירב לשלם חובות ארנונה במשך שנים רבות ומדוע עד שנת 2001 לא נקטה צעדים משפטיים כדי לאלצו לשלם את חובו.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את הליך מחיקת החוב האמור, הליך שאינו מעוגן בשום נוהל.

עוד העלתה הביקורת כי בשנת 2003 מחקה המועצה חובות ארנונה של בניו של בעל החברה לשיווק גז: חוב בסך 45,961 ש"ח של אחד הבנים, חוב בסך 25,013 ש"ח (ו-4,489 ש"ח בשנת 2004) של בן שני וחוב בסך 22,137 ש"ח של בן שלישי.

הבדיקה העלתה כי החוב של בעל החברה ובניו נמחק לפי הוראה בכתב שמסרו ראש המועצה דאז, מר דיאב ג'אנס וגזבר המועצה, מר ח'אלד מדלג' למנהל הארנונה, בסמוך למועד המחיקה, ובה נאמר, בין היתר:

"לבקשתך הננו לאשר בזאת, כי אין לנו התנגדות לתיקון החיובים של הנ"ל במחשבי המועצה... לפי הסיכום אליו הגעת עם הנ"ל לאחר תיקון החיובים בהתאם לטעויות שנפלו לדבריך בחישובים ובנתונים".

בתיקי המועצה לא נמצאו מסמכים שבהם מפורטים החישובים והמדידות שעליהם הסתמכו ראש המועצה דאז וגזברה בהוראתם.

מחיקת חובותיהם של בעל החברה, מר באדי חרזאללה ושל בני משפחתו נעשו שלא כדין, ועל המועצה לחייבם בסכומי החובות.

חובות עובדי המועצה

הבדיקה העלתה כי בסוף דצמבר 2005 הסתכמו חובות הארנונה ומים של שישה עובדי מועצה, שלושה מהם מנהלי מחלקות, בכ-10,300 עד כ-27,600 ש"ח, והמועצה לא נקטה צעדים נגדם.

לאחר סיום הביקורת הפקיד אחד משלושת מנהלי המחלקות במחלקת הגבייה עשר המחאות בסכום כולל של 10,600 ש"ח לתשלום חובו; ההמחאות היו דחיות ומועדי פירעונן היו לשנת 2007.

על המועצה לפעול בהחלטיות כדי שחבריה ועובדיה ישלמו את תשלומי הארנונה במועד, והדברים אמורים בייחוד בחברי מועצה החברים בוועדת ההנחות.

חובות בגין אי-תשלום עבור צריכת מים

להלן נתונים על החיובים בתשלום עבור צריכת המים השוטפת, על החיובים בגין אי-תשלום בשנים קודמות (להלן - חוב מים), על זיכויים והנחות ועל הגבייה בפועל בשנים 2003-2005 (באלפי ש"ח):

יתרת החוב בסוף השנה*	הסכום שנגבה בפועל			זיכויים, הנחות וחובות שנמחקו		חייבים		השנה
	שיעור מסכום החיוב הכולל	שיעור מסכום החיוב השוטף	סה"כ	שיעור מסכום החיוב השוטף	סה"כ	סכום החיוב הכולל	סכום החיוב השוטף	
784	25%	37%	175	14%	67	694	477	2003
851	21%	33%	180	-	-	842	543	2004
1,138	26%	56%	418	6%	45	1,601	750	2005

* כולל ריבית והפרשי הצמדה למדר המחירים לצרכן.

מהטבלה עולה כי שיעור התשלומים עבור צריכת המים שנגבו היה קטן מאוד, וכי בשנת 2005 הוא אמנם גדל, אך גם יתרת החוב הכוללת בסוף השנה גדלה.

חוב של משטרת ישראל

בתחום השיפוט של המועצה ממוקם מתקן השייך למשטרת ישראל. הועלה כי המשטרה לא שילמה למועצה את חשבונות המים שנשלחו לה משנת 2001 ואילך, וב-31.12.05 הסתכם חובה בכ-46,000 ש"ח. המועצה לא פעלה לגביית החוב.

המשטרה מסרה למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2006 כי בשנת 2003 איישו כוחות הביטחון את המתקן ומשרד הביטחון לא נשא בתשלומים שבאחריותם. עוד מסרה כי החליטה לשלם את החוב למועצה ולהוציא למשרד הביטחון דרישת תשלום עבור החוב.

מחיקת חובות מים

הבדיקה העלתה כי המועצה מחקה חובות מים של ארבעה מתושביה:

1. בשנת 2003 מחקה המועצה חובות מים של שלושת בניו של בעל החברה לשיווק גז מר באדי חרזאללה, בסך כולל של 14,786 ש"ח. המחיקה נעשתה על פי הוראה בכתב של ראש המועצה דאז, מר דיאב ג'אנם וגזבר המועצה, מר ח'אלד מדלג' למנהל הארנונה.
2. באוקטובר 2003 מחקה המועצה 45,549 ש"ח מחוב המים של אחד התושבים, שהצטבר משנת 1995 והסתכם ב-74,763 ש"ח. הבדיקה העלתה כי החוב נמחק לפי הוראה בכתב של ראש המועצה דאז וגזבר המועצה, למנהל הארנונה:

"בהמשך למידע שהצגת בפנינו: הטעויות שנפלו בחישובים במשך השנים, לרבות בעקבות הערכות... שנעשו ולאור העובדה שהחיובים היו לפי מספר נפשות לא נכון ובהתאם ובהמשך למדידות שנעשו... אנו מבקשים ממך לתקן את החישובים והחיובים

במחשבי המועצה בהתאם לנתונים הנכונים ואשר לפי חישוביך מגיעים לכדי סך של 38,610 ש"ח נכון ליום 30.6.03."

בתיקי המועצה לא נמצאו מסמכים שבהם מפורטים החישובים והמדידות שעליהם הסתמכו ראש המועצה דאז וגזברה בהוראתם. יתרה מזו, לא נמצאו מסמכים המוכיחים כי התושב שחובו נמחק טען שנפלו טעויות בחשבונות המים שנשלחו אליו בשנים שבהן הצטבר חובו.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי מחיקת החובות של ארבעת התושבים האמורים נעשתה שלא כחוק, ועליה לפעול לגביית סכומי החוב שמחקה שלא כדין.

I

בתשובתו של ראש המועצה לשעבר למשרד מבקר המדינה, מינואר 2007, כתב כי באשר לממצאים הנוגעים לתקופת כהונתו, הוא מעולם לא התכוון לפגוע במועצה ו/או בקופתה, וכי כל אשר עשה, עשה בתום לב ובזמן אמת. עוד כתב כי, למיטב זכרונו, גם משרד הפנים לא העיר למועצה על החלטות המועצה שהועברו אליו כדבר שבשגרה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אין באמור כדי לגרוע מכך שמעשיו ומחדליו של ראש המועצה לשעבר גרמו להפסדים לקופת המועצה.

O

בשני תחומי הפעולה של המועצה שנבדקו ברוח זה - הסעות תלמידים וגביית מסי ארנונה ותשלומים עבור צריכת מים - נמצאו ליקויים יסודיים וחמורים.

באשר לאופן שבו ניהלה המועצה את הסעות התלמידים הועלו ברוח ליקויים בשלושה תחומים עיקריים: המועצה לא נקטה פעולות חשובות על מנת להבטיח את בטיחותם של התלמידים הנוסעים בהסעות, הועלו ליקויים בביצוע המכרזים לבחירת חברות ההסעה, וגם האופן שבו נעשו ההתחשבנויות עם חברות ההסעה היה לקוי מהיסוד.

לדעת משרד מבקר המדינה הליקויים בתחום זה מחייבים עריכת בדיק בית יסודי במועצה. על המועצה להנהיג פיקוח שוטף ויסודי שבמסגרתו ייבחנו מכלול הפעולות הקשורות להסעת התלמידים וייבדק אם הן נעשות לפי הנורמות המחייבות - לרבות חוזרי מנכ"ל משרד החינוך, והוראות המכרזים והחוזים.

יצוין כי האחזרות המוטלת על רשות מקומית בתחום הסעות התלמידים היא כבדת משקל וחורגת מאחזרותו של מוביל גרידא. הרשות מופקדת על שמירת התלמידים והובלתם

בבטחה לבית הספר ובחזרה לביהם. זוהי אחריות לשלומם ולבטיחותם של התלמידים, ואי-קיומם של החוקים, התקנות והכללים הנוגעים להסעות מסכן את חייהם.

משרד מבקר המדינה רואה אפוא בחומרה יתרה את הליקויים בתחום ההסעות וקורא לכלל הגורמים המופקדים על הסעות התלמידים, ובכלל זה רשויות מקומיות וגורמי אכיפת החוק, לתת דעתם לליקויים אלה ולהגביר מיד, בטרם יתרחש האסון הבא, את הפיקוח ואת האכיפה בתחום זה.

באשר לגביית מסי ארנונה ותשלומים עבור צריכת מים - נמצא שמשנת 1997 ואילך המועצה נתנה הנחות ופטורים ממסים שלא כחוק. עקב קבלתן של החלטות אלה ויתרה המועצה על הכנסות שנתיות בהיקף של מאות אלפי ש"ח, אף כי קופתה כבר הייתה מרוקנת.

לפי סעיף 189 לצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950, חבר במועצת הרשות המקומית המוסמך מתוקף תפקידו או משרתו לטפל בענייני הכספים במועצה, שהוציא הוצאה שלא כדין או הרשה להוציא אותה, יש לזקוף לחובתו את כל ההוצאה האמורה או חלק ממנה. בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מאוגוסט 2001 בנושא חיוב אישי של נושא משרה ברשות מקומית ובנוהל שקבע משרד הפנים על יסוד הנחיה זו, נקבע כי מתן הנחה שלא לפי תקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה) הוא בגדר "הוצאה שלא כדין" לעניין החיוב האישי, ויש לזקוף הוצאה זו לחובתו של נושא המשרה.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את הממצאים שהועלו בדבר מתן ההנחות והפטורים, ובכוונתו להעבירם למחלקה לחיוב אישי במשרד הפנים, לטיפול.

המועצה נדרשת לשנות את היערכותה בתחום גביית המסים ולבסס את פעולותיה והחלטותיה בנושא על הנורמות שנקבעו כדין.