

## המועצה המקומית מר'אר

### התקשרויות, שכירת מבנים ובטיחותם וחובות של תושבים וחברי מועצה

#### תקציר

תחום שיפוטה של המועצה המקומית מר'אר (להלן - המועצה) הוא כ-23,000 דונם. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מנתה אוכלוסיית מר'אר בדצמבר 2010 20,436 תושבים. המועצה מדורגת ברמה 3 בדירוג החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה<sup>1</sup>.

ראש המועצה המכהן עו"ד פריד ג'אנס נבחר לראשות המועצה בנובמבר 2008. לראש המועצה סגן ללא שכר, ובמועצה 13 חברים בהם ראש המועצה. יצוין כי חלק מממצאי הביקורת נוגעים לתקופת כהונתו של ראש המועצה הקודם מר זיאד דגש, שגם שימש ממלא מקומו של ראש המועצה המכהן עד יוני 2011.

#### פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2011 עד מאי 2012 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת על פעולות המועצה בשנים 2008-2011. הביקורת התמקדה בנושאים האלה: התקשרויות ורכש, שכירת מבנים ודאגה לבטיחותם, מצב התשתיות הפיזיות במתקנים שכורים המשמשים לגני ילדים, ניגוד עניינים בהתקשרויות עם קרובי משפחה של חברי מועצה וחובות של תושבים וחברי מועצה.

#### עיקרי הממצאים

##### התקשרויות המועצה

התקשרויות עם חברות סלולריות: הביקורת העלתה כי בתקופה של כשנה ושמונה חודשים, מיולי 2008 עד מרץ 2010, ביצעה המועצה שלוש עסקאות של רכישה ושדרוג של מכשירי טלפון נייד וכן מעבר מחברה לחברה בעלות ניכרת של כ-390,000 ש"ח. ההתקשרויות נעשו בלי שהמועצה ביקשה הצעות מחיר קודם

1 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מדרגת את הרשויות המקומיות לפי המצב החברתי-כלכלי של אוכלוסייתהן, בדירוג עשר דרגות, ובהן 10 היא הגבוהה ביותר.

שחתמה על הסכמי ההתקשרות כמתחייב ובלא שקיימה מכרז זוטא, אף על פי שסכומי ההתקשרויות חייבו זאת.<sup>2</sup>

התקשרות עם חברת גבייה: באפריל 2008 התקשרה המועצה עם חברת גבייה (להלן - החברה) לשם הטלת עיקולים על חשבונות הבנקים של התושבים החייבים לה כספים. על כל עיקול שהחברה מבצעת גובה המועצה מכל חייב 220 ש"ח - 150 ש"ח עבור החברה, על פי ההסכם עמה, ו-70 ש"ח עבור המועצה. ההתקשרות נעשתה בלי שהמועצה פרסמה מכרז זוטא ופנתה לחברות אחרות כדי לקבל הצעות מחיר. בהסכם ההתקשרות גם לא נקבע מועד סיום ההתקשרות.

מהנתונים עולה כי התעריף המשולם לחברה גבוה פי שלושה מהסכום שנקבע במכרז החברה למשק וכלכלה של מכרז השלטון המקומי. ממאי 2008 עד דצמבר 2011 גבתה המועצה מהחייבים כ-860,000 ש"ח בגין עיקולים, ומהם העבירה לחברת כ-590,000 ש"ח.

### ביצוע הרכש

הביקורת העלתה כי מנהל מחלקת הרכש במועצה לא הכין תחזית צריכה לכל רבעון. ועדת הרכש והבלאי (להלן - ועדת הרכש) אינה קובעת את הפריטים האמורים להיכלל בתכנית הצריכה התקופתית, ולא כל הרכישות מובאות לפניו לאישור כמתחייב. למנהל הרכש אין רשימת ספקים שאישרה הוועדה והוא אינו מדווח לה כנדרש; כמה מהרכישות שביצעה המועצה - קנייה של חומרי ניקוי, חומרי בניין, מוצרי מזון, דלק ושירותי דפוס ופרסום - נעשו באמצעות ספקים קבועים ללא קבלת הצעות מחיר מספקים אחרים.

עוד העלתה הביקורת כי ניהול הרכש במועצה נעשה ללא מעקב ובקרה, ולכן קיים חשש לבזבוז כספי הציבור.

### שכירת מבנים

המועצה נוהגת לשכור מבנים מתושבי המקום, בעיקר לשימושן של מחלקת החינוך ושל מחלקת הרווחה, לצורך הפעלת גני ילדים ומועדוניות משפחתיות.

נמצא כי שכירת כל המבנים בשנים 2009-2011 נעשתה ללא סקר צרכים ובלו שהמועצה בדקה חלופות כדי לבחור בחלופה ההולמת ביותר את צרכיה. במועצה לא נמצאו מסמכים הנוגעים לתהליכי קבלת ההחלטות ולדיונים שקדמו להתקשרויות עם בעלי המבנים, המאפשרים לבחון אם המועצה ניהלה הליך תקין בכל הנוגע לשכירת המבנים.

2 בתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות (א) נקבעו הנסיבות שבהן המועצה רשאית להתקשר בחוזה לפי מכרז שאינו פומבי (מכרז זוטא), וכן הנסיבות המחייבות התקשרות באמצעות מכרז פומבי. בין השאר, נקבעו סכומי ההתקשרות המחייבים מכרז זוטא וסכומי ההתקשרויות המחייבים מכרז פומבי וכן אופן עדכונם. בחוזרים שמנכ"ל משרד הפנים מפרסם ומפיץ לרשויות המקומיות נכללו עדכונים של סכומי ההתקשרויות המחייבים מכרז פומבי או מכרז זוטא.

עוד נמצא כי המועצה התקשרה עם בעלי המבנים בלי לקבל חוות דעת כתובה מהיועץ המשפטי שלה, וזאת בניגוד להוראות חוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי), התשל"ו-1975.

הועלה כי כמה מהמבנים ששכרה נבנו ללא היתרי בנייה מהוועדה המקומית לתכנון ולבנייה גליל מזרחי, וממילא לא הוצא להם אישור אכלוס (טופס 4) על פי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965. המבנים מחוברים לרשת החשמל באופן לא חוקי. חיבור זה נעשה בלי שהתקיימו ההליכים החוקיים המבטיחים בקרה על העמידה בתקנים ועל יישום הוראות הבטיחות בתחום זה.

אף שהמועצה הפסיקה את השימוש בכמה מהמבנים השכורים, היא המשיכה לשלם דמי שכירות לבעלים במשך תקופות שונות.

#### ניגוד עניינים בהתקשרויות עם קרובי משפחה של חברי המועצה

שכירת מבנה בבעלות אחיו של ראש המועצה לשעבר: הביקורת העלתה כי בדצמבר 2008 חידשה המועצה הסכם התקשרות שנחתם עם שני תושבי הכפר לשכירות מבנה בבעלות אביהם ונמצא בסמוך למבנה המועצה לשימוש שירותי קהילה. בהסכם צוין כי דמי השכירות החודשיים יעמדו על 1,790 ש"ח, לא כולל מע"ם, ותקופת השכירות נקבעה לכשנתיים. במועד הקודם של חידוש שכירת המבנה בינואר 2006, הבעלים הרשום של הנכס היה אחיו של מר זיאד דגש שכיהן באותו מועד כראש המועצה.

ההתקשרות לא הובאה לאישורה של מליאת המועצה, וממילא המועצה לא פנתה לשר הפנים כדי לקבל את אישורו כנדרש.

התקשרות עם חברה ג': בספטמבר 2010 חתמה המועצה על זיכרון דברים עם חברה ג' שתקופו לשנה לשם קבלת שירותי פיקוח על הבטיחות במוסדות החינוך ובמוסדות המועצה.

נמצא כי אחיו של בעליה ומנהלה של חברה ג', שימש עד כשלושה שבועות לפני ההתקשרות חבר מועצה מטעם סיעתו של ראש המועצה הנוכחי, עו"ד פריד ג'אנס, ושובץ במקום השני ברשימתו.

המועצה לא בדקה אם לחברה ג' ניסיון בתחום הבטיחות ואם היא אכן רשאית על פי כל דין לבצע את הפיקוח, ולא נמצאו במועצה מסמכים המוכיחים כי לחברה ניסיון בתחום זה. הועלה כי לבעליה של החברה אין ההכשרה המקצועית הנדרשת, וממילא הוא לא קיבל את אישורו של משרד החינוך לשמש מנהל בטיחות במוסדות החינוך של המועצה.

#### בטיחותם של המבנים השכורים שבשימושה של המועצה

מצב התשתיות הפיזיות במבנים שכורים המשמשים לגני ילדים: נמצא כי עשרה מבנים ששכרה המועצה להפעלת גני ילדים היו דירות מגורים שלא יועדו לאכלוס כיתות גן, והתנאים בהן אינם עומדים בהוראות חוזר

מנכ"ל משרד החינוך<sup>3</sup> ובהוראות הקבע של המשרד. נמצא כי רוב הגנים שנבדקו היו בקומת עמודים מפולשת שבה נבנו קירות בין העמודים. המועצה לא שינתה את ייעודם, וממילא הם נבנו ללא היתר בנייה.

עוד נמצא כי המבנים אינם עומדים בקריטריונים לתכנון ולהקמה של גני ילדים. ברובם השטח הבנוי ושטח החצר קטנים מהנדרש בגן ילדים תקני, ועל פי רוב אין בהם התשתית הפיזית הנדרשת כמו מקלט, שני שערים, שתי דלתות, דרכי גישה נוחות וגדר. להלן פירוט הממצאים:

**צפיפות בגנים:** ברוב גני הילדים שנבדקו היו חצרות משחקים קטנות מהנדרש. בחמישה מעשרת הגנים שנבדקו לא הייתה כלל חצר משחקים, וילדי הגן נאלצו לשהות בתוך הגן כל היום.

**דלתות הגנים:** הדלתות ברוב גני הילדים שנבדקו, הן בדלת הראשית והן בדלתות הפנימיות, אינן תקינות, ובכמה מהן אף לא הותקנו כל האביזרים הבטיחותיים הדרושים כמו מגן אצבעות, בלם דלת ומנגנון להאטת הדלת בסגירתה. זאת ועוד, אין בגנים האמורים דלת נוספת שתשמש פתח מילוט נוסף ותמנע סכנה של הילכדות בתוך המבנה בשעת חירום.

**מטבח תקני:** בכל גני הילדים שנבדקו לא הופרד המטבח מחדר הלימוד.

**מתקני משחק:** בכל חצרות גני הילדים שנבדקו לא הותקנו כל מתקני המשחק הנדרשים וגם ולא מתקנים לפעילות ספורטיבית.

**מתקני חשמל ומתח גבוה:** כמה מגני הילדים שנבדקו סמוכים לקווי חשמל (קווי מתח גבוה); כמה משעוני החשמל וגם חוטי חשמל, המצויים בקרבת הילדים, היו חשופים. מאחר שמדובר במבנים שכורים המחוברים לרשת החשמל באופן בלתי חוקי קיימות תקלות רבות באספקת החשמל לאותם הגנים. כתוצאה מכך בחלק מימות החורף לא הופעל חימום ובחלק מימות הקיץ לא הופעל קירור, דבר העלול לפגוע ברווחת הילדים ובבריאותם.

**תחזוקת המבנים:** תחזוקת המבנים בגני הילדים שנבדקו לקויה ביותר. בכמה מהם אין די חלונות והגנים אינם מאווררים ומוארים במידה מספיקה, ולכמה מהגנים חודרים בחורף מי גשמים הגורמים לרטיבות ולעובש בקירות.

**מקלטים ומרחבים מוגנים:** בתשעה מעשרת גני הילדים שנבדקו לא היו מקלטים ולא נבנו מרחבים מוגנים. רק בגן אחד היה מקלט, אבל דלתו הוסרה וחלונו נאטם ביריעות פלסטיק.

3 בחוזר מיוחד א (התשמ"ח) שפרסם משרד החינוך בספטמבר 1987 נקבעו קריטריונים לתכנון ולהקמה של גני ילדים, ולפיהם שטח המבנה ברוטו של כיתת גן יהיה 125 מ"ר ויכלול, בין היתר, כיתה ששטחה 52 מ"ר, שני תאי שירותים, מטבח, מרפסת מקורה, הול כניסה ומקלט. שטח המגרש שייבנו עליו יהיה לכל הפחות 500-600 מ"ר, ובאזורים צפופים אפשר יהיה לאתר מגרש קטן יותר, ובלבד שלכל גן תובטח חצר משחקים רצופה ששטחה 200 מ"ר.

### חובות של חברי מועצה

נמצא כי בשנים 2008-2011 יתרת הפיגורים בתשלומי אגרת מים וארנונה למועצה הסתכמה בכ- 41 מיליון ש"ח; שיעורי הגבייה היו נמוכים ובמגמת ירידה ונעו בין 19% ו-24% בשנת 2008 ל-10% ו-12% בשנת 2011. הביקורת העלתה כי בין החייבים היו שלושה חברי מועצה שלא הסדירו את תשלום חובותיהם למועצה וצברו חובות גדולים שהסתכמו בכ- 507,000 ש"ח.

### סיכום והמלצות

ממצאי הביקורת מעלים ליקויים רבים בפעילותה של המועצה הנוגעים לנושאים מהותיים של ניהולה כמו התקשרויות ורכש, שכירת מבנים ודאגה לבטיחותם, ניגוד עניינים בהתקשרויות עם קרובי משפחה של חברי מועצה וחובות של תושבים וחברי מועצה. כמה מהליקויים כבר נמשכים מספר שנים.

על המועצה לבדוק באופן מעמיק את כל הקשור לנושא ביצוע הרכש וניהולו ולפעול בעניין ההתקשרויות על פי דרישות החוק שעניינן פרסום מכרז או מכרז פומבי וקבלת הצעות מחיר.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את מצבן של התשתיות הפיזיות בגני הילדים ואת תחזוקתם הלקויה המסכנים את שלום הילדים הלומדים בהם. על המועצה ומשרד החינוך לתת את הדעת למצב העגום הזה ולפעול לאלתר לתיקון הליקויים ולדאוג שמוסדות החינוך הפועלים במבנים שכורים יתוחזקו כראוי, יצוידו כנדרש ויעמדו בקריטריונים הקבועים בחוזרי מנכ"ל ובתנאי הבטיחות הקבועים בחוק. על משרד החינוך לפעול בשיתוף משרד הפנים והמועצה למציאת פתרון קבוע לסוגיה.

המועצה נדרשת לפעול בשיתוף עם משרד הפנים, לבדיקת הממצאים שהועלו, לרבות ניגוד עניינים של חברי המועצה וגביית חובות מתושבים ומחברי מועצה, ולנקוט את כל האמצעים העומדים לרשותה לתיקון הליקויים.



### מבוא

המועצה המקומית מר'אר (להלן - המועצה) כוננה בשנת 1956. היישוב מר'אר נמצא בגליל המזרחי סמוך לקו התפר בין הגליל העליון והגליל התחתון ובין הערים צפת, טבריה וקרמיאל. תחום שיפוטה של המועצה הוא כ-23,000 דונם ואוכלוסייתה מונה 20,436 תושבים הגרים בכ-5,000 בתי אב. כ-54% מהתושבים הם דרוזים, כ-24% מוסלמים וכ-22% נוצרים. המועצה מדורגת ברמה 3 בדירוג החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

ראש המועצה המכהן עו"ד פריד ג'אנס נבחר לראשות המועצה בנובמבר 2008. לראש המועצה סגן ללא שכר, ובמועצה 13 חברים בהם ראש המועצה. יצוין כי הביקורת התייחסה גם לתקופת כהונתו של ראש המועצה הקודם מר זיאד דגש (מנובמבר 2003 עד נובמבר 2008) שגם שימש ממלא מקום של ראש המועצה המכהן עד יוני 2011.

בחודשים ספטמבר 2011 עד מאי 2012 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת על פעולות המועצה בשנים 2008-2011. הביקורת התמקדה בנושאים האלה: התקשרויות וביצוע רכש, שכירת מבנים ודאגה לבטיחותם, ומצב התשתיות הפיזיות במבנים שכורים המשמשים לגני ילדים, ניגוד עניינים בהתקשרויות עם קרובי משפחה של חברי מועצה וחובות של תושבים וחברי מועצה.

## התקשרויות המועצה

### התקשרות עם חברות סולריות

בצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950 (להלן - צו המועצות המקומיות), בתוספת הרביעית (סעיף 192), נקבעו הוראות בדבר מכרזים וקבלת הצעות מחיר<sup>4</sup>.

בצו המועצות המקומיות נקבע כי רשות מקומית לא תתקשר בחוזה לביצוע עסקה בטובין או במקרקעין, או לביצוע עבודה או לרכישת שירותים, אלא באמצעות מכרז פומבי הנותן לכל אדם הזדמנות שווה להגיש הצעה.

באותו צו נקבעו הנסיבות שבהן המועצה רשאית להתקשר בחוזה באמצעות מכרז שאינו פומבי (להלן - מכרז זוטא), וכן הנסיבות המחייבות התקשרות באמצעות מכרז פומבי. בין השאר, נקבעו סכומי ההתקשרויות המחייבים מכרז זוטא וסכומי ההתקשרויות המחייבים מכרז פומבי וכן אופן עדכוןם. בחוזרים שמנכ"ל משרד הפנים מפרסם ומפיץ לרשויות המקומיות נכללים עדכונים לסכומי ההתקשרויות המחייבים מכרז פומבי או מכרז זוטא.

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 1/2006 ממרץ 2006 נקבע, בין השאר, כי התקשרות תהיה פטורה ממכרז פומבי אם סכומה נמוך מ-58,200 ש"ח. אם סכום ההתקשרות גבוה מ-58,200 ש"ח ונמוך מ-145,000 ש"ח תוגש בקשה להצעות מחיר לפחות לארבעה ספקים או קבלנים; אם סכום ההתקשרות הוא בין 145,000 ש"ח ל-290,900 ש"ח תוגש בקשה להצעות מחיר לשישה ספקים. התקשרות שסכומה גבוה מ-290,900 ש"ח מחייבת מכרז פומבי.

1. ביולי 2008 התקשרה המועצה עם חברה א' בהסכם לתקופה של שלוש שנים. המועצה רכשה מהחברה 23 מכשירי טלפון ניידים וחמשה מכשירים קבועים המותקנים ברכבים של כמה מחברי המועצה, לרבות ראש המועצה, ושל כמה מעובדיה הבכירים. נמצא כי את ההתקשרות שהסתכמה ב-71,000 ש"ח ביצע מנהל מחלקת הרכש והבלאי של המועצה ללא קבלת הצעות מחיר וללא מכרז זוטא כמתחייב מחוזר מנכ"ל משרד הפנים.

2. ביולי 2009 שדרגה המועצה את המכשירים הניידים שנרכשו בשנת 2008. בעסקת השדרוג התחייבה המועצה לשלם לחברה א' סכום נוסף של 71,316 ש"ח.

3. נמצא כי כשמונה חודשים בלבד לאחר עסקת השדרוג ביולי 2009, התקשר גזבר המועצה ב-23.3.10 עם חברה ב', בהתקשרות חדשה שבה הוסכם על נידום של מספרי הטלפון שנרכשו מחברה א' לחברה ב' ללא עלות נוספת. חברה א' תבעה מהמועצה סכום של כ-250,000 ש"ח בגין דמי יציאה משירות, דמי יציאה מהסכם לקוח ודמי יציאה מתקופת התקשרות לחבר, עקב הפרת התחייבות חוזית מטעם המועצה, כך לטענת החברה.

4. בצו מועצות מקומיות (ב), התשי"ג-1953 נקבע כי הסעיפים 183-192 לצו המועצות המקומיות (א) יהיו זהים גם בצו זה; לפיכך הוראותיו חלות על המועצה המקומית מרא"ר.

מהאמור עולה כי מיולי 2008 עד מרץ 2010, במהלך כשנה ושמונה חודשים, ביצעה המועצה שלוש עסקאות של רכישת מכשירים ניידים ושדרוגם וכן מעבר מחברה לחברה, והכול בעלות של כ-390,000 ש"ח (כולל קנס היציאות בסך 250,000 ש"ח).

משרד מבקר המדינה העיר למועצה על שהסתפקה בהחלטתם של מנהל מחלקת הרכש והבלאי ושל גזבר המועצה והתקשרה עם שתי החברות בלי שביקשה הצעות מחיר כמתחייב, בטרם נחתמו הסכמי ההתקשרות ובלי שפרסמה מכרז זוטא אף שסכומי ההתקשרויות חייבו זאת.

בתשובתו מיולי 2012 למשרד מבקר המדינה ציין ראש המועצה, בין היתר: " כבר הוריתי להכין הזמנה להצעות מחיר מחברות הסלולר. החווה עם החברה הנוכחית אמור להסתיים בקרוב.... הוריתי כבר לבצע מכרז זוטא."

### התקשרות עם חברת גבייה<sup>5</sup>

באפריל 2008 נחתם הסכם התקשרות בין המועצה לחברת גבייה. לפי ההסכם, החברה תבצע "הטלת עיקולים על חשבונות הבנקים של התושבים החייבים למועצה בגין חובות: ארנונה, מים, אגרות והיטלים", והמועצה תשלם לה 150 ש"ח בעבור כל פעולת עיקול (עיקול אלקטרוני). הסכום האמור יהיה בעבור ביצוע כל עיקול, אך לא יבוצעו יותר משני עיקולים לתושב.

הביקורת העלתה כי ההתקשרות עם חברת הגבייה נעשתה בלא שהתקבלה החלטה של מליאת המועצה בעניין, וכי המועצה לא פרסמה מכרז זוטא ככל שההתקשרות מחייבת זאת ואף לא ביקשה הצעות מחיר מחברות אחרות. בהסכם גם לא נקבע מועד סיום ההתקשרות.

נמצא כי המועצה גובה בפועל 220 ש"ח מכל חייב על כל עיקול שהחברה מבצעת; מזה 150 ש"ח משולמים לחברת הגבייה, לפי ההסכם, ו-70 ש"ח גובה המועצה לעצמה כעמלה. חייב המחזיק ביותר מחשבון בנק אחד מחויב אפוא על שני חשבונות ומשלם למועצה 440 ש"ח בגין שני עיקולים.

הועלה שהתעריף שנקבע במכרז החברה למשק וכלכלה שבמרכזו השלטון המקומי (להלן - משכ"ל<sup>6</sup>) לתשלום לחברת הגבייה עבור כל עיקול הוא 50 ש"ח. מכאן שהתעריף המשולם לחברה גבוה פי שלושה מהסכום שנקבע במכרז משכ"ל. ממאי 2008 עד דצמבר 2011 גבתה המועצה מהחייבים כ-860,000 ש"ח בגין עיקולים, ומהם העבירה למילגם כ-590,000 ש"ח.

כאמור, המועצה לא קיבלה הצעות מחיר נוספות ולא יכלה להשוות בין התעריפים שגובות חברות גבייה בעבור פעולות אכיפה דומות. המועצה אף לא בדקה אם התעריף שגבתה מתושביה והתעריף ששילמה לחברת הגבייה שווים לתעריף שנקבע במכרז משכ"ל.

5 בעניין זה ראו גם, מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2008 בפרק: "פעולות הגבייה של הרשויות המקומיות באמצעות חברות פרטיות", עמ' 425-459.

6 החברה למשק וכלכלה נוסדה בשנת 1974 כחברה בת של מרכזו השלטון המקומי במטרה לספק שירותים לרשויות המקומיות. החברה מקיימת מכרזים משותפים לרשויות רבות ומתקשרת בשמן עם ספקים כדי להוזיל את המחירים.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי עליה לבחון מחדש את התקשרותה עם חברת הגבייה ולפעול כדי שתשולם לחברה עמלה על פי התעריף שנקבע במכרז משכ"ל. על המועצה לבחון גם את סכום העמלה שהיא גובה לעצמה, המטיל על תושביה נטל כספי נוסף.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין ראש המועצה: "אני מקבל את הביקורת... כבר הוריתי לפנות למשכ"ל כדי לבחור בספק/ית (הסדר הצעות בין זכיינים) בהתאם לכללים המחוייבים על פי חוק."

## ביצוע הרכש במועצה

בסעיף 185 לצו המועצות המקומיות נקבע כי המועצה תסדיר את קנייתיה, את ניהול המחסנים ואת רישום הטובין וניהולם לפי ההוראות שבתוספת החמישית לצו (להלן - התוספת). בתוספת נקבע כי מועצת הרשות תמנה מנהל רכש ואספקה וכן ועדת רכש ובלאי (להלן - ועדת הרכש) וכי "מנהל רכש ואספקה בשיתוף עם מנהלי היחידות ומנהלי המחסנים ובתיאום עם הגזבר, יכין בכל רבעון תחזית ותוכנית צריכה, בהתאם לצורכי היחידות והמחסנים ובהתאם לתקציב המאושר של העירייה באותה שנה ולתזרים המוזמנים שלה". עוד נקבע כי ועדת הרכש תקבע את הפריטים שייכללו בתכנית הצריכה התקופתית ולא תבוצע כל רכישה אלא באישורה מראש של הוועדה, באמצעות מנהל רכש ואספקה ובכפוף להוראות כל דין.

בסעיף 9 לתוספת נקבע: "(א) על אף האמור... רשאי מנהל רכש ואספקה לרכוש טובין ללא אישור מאת ועדת רכש ובלאי, אם לדעתו הרכישה הכרחית ורחופה... (ג) מנהל רכש ואספקה ירכוש טובין... על סמך הצעות מחיר שהגישו לו ספקי הטובין שאליהם פנה; הצעות כאמור יירשמו באופן השוואתי ויעמדו לעיון ועדת רכש ובלאי, לפי דרישתה. (ד) מנהל רכש ואספקה ידווח לוועדת רכש ובלאי על רכישה שביצע... לפי דרישתה."

הביקורת העלתה כי מנהל מחלקת הרכש במועצה (להלן - מנהל הרכש) אינו מכין תחזית צריכה לכל רבעון, ועדת הרכש אינה קובעת את הפריטים האמורים להיכלל בתכנית הצריכה התקופתית, ולא כל הרכישות מאושרות על ידי הוועדה כמתחייב. למנהל הרכש אין רשימת ספקים שאישרה הוועדה והוא אינו מדווח לה כנדרש; כמה מהרכישות מתבצעות באמצעות ספקים קבועים ללא קבלת הצעות מחיר מספקים אחרים. להלן דוגמאות:

## רכישת חומרי ניקוי למוסדות המועצה

מבדיקת כרטיסי הנהלת החשבונות של כמה ספקים עולה כי מנהל הרכש קנה בשנים 2009-2011 חומרי ניקוי למוסדות המועצה בסכומים האלה: בשנת 2009 - 90,730 ש"ח, בשנת 2010 - 169,299 ש"ח ובשנת 2011 - 143,812 ש"ח. מבדיקת כרטיסי הנהלת החשבונות של ספק ציוד משרדי (להלן - ספק א') עולה כי את הרכישות ממנו ביצע מנהל הרכש ללא פרסום מכרז זוטא וללא קבלת הצעות מחיר, בלא שחתם על חוזה התקשרות וללא אישורה של ועדת הרכש. להלן הפרטים:

ביוני 2011 פרסמה המועצה באמצעות מנהל הרכש בקשה לקבלת הצעות מחיר לחומרי ניקוי למוסדות המועצה. במועצה התקבלו חמש הצעות מחיר מספקים שונים.



ביולי 2007 קיימה ועדת הרכש דיון בהצעות המחיר וראש המועצה החליט להסמיך את מנהל הרכש, את הגזבר ואת מבקר הפנים של המועצה (להלן - מבקר המועצה) לדון יחד בהצעות ולקבוע את ההצעה הזוכה.

הועלה כי מנהל הרכש בדק את ההצעות לבדו ובחר בהצעה של ספק א'; הוא הביא את החלטתו לפני הגזבר וזה אישר אותה.

מבדיקת חמש ההצעות שהוגשו לוועדת הרכש עולה כי ההצעה של ספק א לא הוגשה על פי המפרט שקבעה המועצה וצוין בה לגבי כל פריט המחיר ליחידה, ולא הסכום הכולל לפי דרישות המועצה וכפי שנעשה בהצעות האחרות. בהיעדר סכומים אחידים, לא ניתן להשוות בין ההצעות ולבחור את ההצעה הזולה מביניהן.

עוד נמצא כי המועצה לא חישה את הכדאיות הכלכלית של ההצעה הזוכה האמורה, לעומת ההצעות האחרות, והיא נבחרה חרף העובדה שלא עמדה בדרישותיה כמתחייב.

בישיבתה של ועדת הרכש באוגוסט 2011, שבה השתתפו לפי בקשת אחד מחבריה, היועץ המשפטי של המועצה ומבקר המועצה, הבהיר מבקר המועצה כי מנהל מחלקת הרכש לא עירב אותו בבדיקת ההצעות שהוגשו. באותו מעמד התברר כי מנהל מחלקת הרכש בדק את ההצעות לפי מחיר בלבד - הוא לא בדק את כמות המוצר וסוגו מול מחיר ואף לא וידא שסוג המוצר והיצרן מתאימים להזמנה של המועצה.

היועץ המשפטי של המועצה ציין בישיבה כי במקרה הזה לא פעלו מנהל מחלקת הרכש של המועצה וגזברה על פי החלטת ועדת הרכש, שאישר ראש המועצה, וכי ההליך של רכישת מוצרים ואספקתם ללא בדיקה ואישור הוא לקוי מיסודו.

מבקר המועצה בדק אם המוצרים שסופקו תואמים מבחינת הסוג, המחיר והכמויות שנקבעו בהזמנה ובהצעת המחיר. המבקר ציין בחוות הדעת שהכין בספטמבר 2011 כי הליך בחירת הספק הזוכה היה לקוי. בנוגע לחומרי הניקוי שסופקו בפועל על ידי הספק והועברו למחסן המועצה ולכמה בתי ספר ציין מבקר המועצה כי תעודת המשלוח אינה תואמת את הזמנה של המועצה וכמה מן המוצרים שסופקו אינם אלה שהוזמנו.

בספטמבר 2011 פנה יו"ר ועדת הרכש לראש המועצה וביקש שחוות דעתו האמורה של המבקר שעניינה רכישת חומרי הניקוי תובא לדיון בישיבת מליאה שלא מן המניין מפאת חשיבותו ודחיפותו. באותו יום פנה יו"ר ועדת הרכש לראש המועצה וביקש לבדוק גם הצעות מחיר לרכישת ציוד משרדי למוסדות החינוך, וציין כי למרות בקשות קודמות שלו טרם נעשתה בדיקה כלשהי בנושא.

ב-17.9.11 נתן ראש המועצה למנהל מחלקת הרכש הוראה לחלק למוסדות "פריטים שאין מחלוקת סביבם" וציין כי "האספקה חייבת להתבצע מידית".

נמצא כי ישיבת ועדת הרכש שנקבעה ל-19.9.11, יומיים לאחר מכן, בוטלה עקב התפטרותו של יו"ר הוועדה ובשל היעדרותו של גזבר המועצה מן הישיבה.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התנהלותם של מנהל הרכש ושל גזבר המועצה, שפעלו בניגוד להחלטותיה של ועדת הרכש ועל שבחרו בהצעה שלא הייתה ערוכה על פי דרישת המועצה ולא עמדה בכללים המחייבים הנוגעים להצעות מחיר. הדברים מקבלים משנה תוקף לנוכח חוות דעתו של יועצה המשפטי של המועצה ולנוכח ממצאיו של מבקר המועצה הנוגעים להליך אישור הצעת המחיר וכן לאספקתם של מוצרים שלא הוזמנו.

**רכישת חומרי בניין**

בבדיקת כרטיס הנהלת החשבונות של ספק ב' עולה כי מנהל מחלקת הרכש קנה מן הספק חומרי בניין לצורך תחזוקת מוסדות המועצה בסכומים האלה: בשנת 2009 - 227,381 ש"ח, בשנת 2010 - 326,556 ש"ח ובשנת 2011 - 228,372 ש"ח.

הרכישות נעשו ללא פרסום מכרז זוטא או מכרז פומבי, ללא קבלת הצעות מחיר ובלא שנחתם חוזה התקשרות ואף ללא אישורה של ועדת הרכש.

**רכישת מוצרי מזון**

המועצה קנתה כיבוד הן לעצמה והן למוסדות החינוך שבתחומה מספק ג' בסכומים האלה: בשנת 2009 - 118,043 ש"ח, בשנת 2010 - 105,470 ש"ח ובשנת 2011 בסך של 93,578 ש"ח. נוסף על כך קנתה המועצה מוצרי מזון מספק ד' בסכומים האלה: בשנת 2009 - 51,117 ש"ח, בשנת 2010 - 60,456 ש"ח ובשנת 2011 - 71,394 ש"ח.

הועלה כי הרכישות האמורות מספק ג' נעשו ללא פרסום מכרז זוטא או מכרז פומבי, ללא קבלת הצעות מחיר לפני הרכישות, בלא שנחתם חוזה התקשרות ואף ללא אישורה של ועדת הרכש.

**רכישת דלק**

המועצה קנתה דלק לכלי הרכב שבבעלותה (מכונית המשמשת את ראש המועצה ושני טרקטורים) מתחנת דלק בסכומים האלה: בשנת 2009 - 70,852 ש"ח, בשנת 2010 - 97,534 ש"ח ובשנת 2011 - 77,462 ש"ח.

נמצא כי קניית הדלק נעשתה ללא פרסום מכרז זוטא וללא קבלת הצעות מחיר ובלא שנחתם חוזה התקשרות, ואף לא הובאה ההתקשרות לאישורן של ועדת הרכש. בבירור שעשתה המועצה בעקבות הביקורת נמצא כי מחירי הדלק ששולמו לתחנה האמורה היו גבוהים יותר ממחירי הדלק בתחנות אחרות בכפר, באותה תקופה.

**דפוס ופרסום**

המועצה קנתה שירותי דפוס מספק ה' בסכומים האלה: בשנת 2010 - 75,766 ש"ח ובשנת 2011 - 88,078 ש"ח.

הביקורת העלתה כי בין המועצה לספק ה' לא נחתם כל הסכם התקשרות. ההתקשרות נעשתה ללא מכרז זוטא וללא קבלת הצעות מחיר ובלי שהובאה לאישורה של ועדת הרכש.



משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי ניהול הרכש בה לא זו בלבד שאינו עולה בקנה אחד עם הוראות החוק אלא גם נעשה ללא מעקב ובקרה, ולכן קיים חשש לבזבוז כספי ציבור. על המועצה לפעול לאלתר לתיקון הליקויים במערך הרכש שלה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין ראש המועצה: "לאור הביקורת, לרבות הארת עיני והפניית תשומת לבי להיבטים שונים בכל הקשור לרכש, הריני להודיע כי בקרוב נערוך רוויזיה שלמה בעניין כדי להתאים את פעילות הרכש במלואה ועל כל גווניה לדין המחייב."

## שכירת מבנים

המועצה נוהגת לשכור מבנים מתושבי המקום, בעיקר לשימושן של מחלקת החינוך ושל מחלקת הרווחה, לצורך הפעלת גני ילדים ומועדוניות משפחתיות.

בטבלה שלהלן מובאים נתונים כוללים על המבנים ששכרה המועצה - מספרם, שטחם והעלות הכוללת של דמי השכירות לשנים 2009-2011:<sup>7</sup>

השנה	מספר המבנים השכורים	השטח הכולל של המבנים השכורים במ"ר	דמי השכירות הכוללים בש"ח
2009	39	5,037	717,037
2010	40	5,153	769,067
2011	38	4,932	737,912

נמצא כי שכירת כל המבנים בשנים 2009-2011 נעשתה ללא סקר צרכים ובלי שהמועצה בדקה חלופות כדי לבחור בחלופה ההולמת ביותר את צרכיה, כנדרש על פי כללים שעניינם חיסכון ויעילות.

במועצה לא נמצאו מסמכים הנוגעים לתהליכי קבלת ההחלטות ולדיונים שקדמו להתקשרויות עם בעלי המבנים, המאפשרים לבחון אם המועצה ניהלה הליך תקין כשבאה לשכור את המבנים וגם תיעדה אותם.

עוד נמצא כי המועצה התקשרה עם בעלי המבנים ללא קבלת חוות דעת בכתב מהיועץ המשפטי שלה, וזאת בניגוד להוראת סעיף 7(ב) לחוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי), התשל"ו-1975, שבו נקבע: "לא תתקשר רשות מקומית בחוזה בכתב אלא לאחר שקיבלה חוות דעת משפטית בכתב על העסקה."

במבנים רבים ששכרה המועצה פעלו כיתות גן טרום-חובה. נמצא כי אף על פי שהמועצה הפסיקה את השימוש בכמה מאותם מבנים, היא המשיכה לשלם את דמי השכירות. להלן דוגמאות:

1. ב-9.8.08 חתמה המועצה על הסכם שכירות עם תושב המקום שבבעלותו מבנה ששטחו 110 מ"ר עם חצר ששטחה 50 מ"ר. המועצה שכרה את המבנה לתקופה 1.9.08-31.8.11 לצורך הפעלת כיתות גן, ובהסכם נקבעה אופציה להערכת השכירות. בהסכם נקבע כי המועצה תשלם דמי שכירות שנתיים בסך 16,063 ש"ח כולל מע"ם. ב-21.7.09 הודיעה המועצה בכתב לבעלים על הפסקת השימוש במבנה משנת הלימודים התש"ע (ספטמבר 2009 - אוגוסט 2010) עקב סגירת כיתות גן בכפר. ב-16.6.11 שלחה המועצה לבעלים מכתב ובו ציינה כי מאז הפסיקה את שימושה במבנה

7 על פי הטבלה שהכינה המועצה לבקשתו של נציג משרד מבקר המדינה.

פועלת בו מכולת, והיא מפסיקה לשלם את דמי השכירות ממועד המכתב. נמצא כי למרות זאת המשכיה המועצה לשלם את דמי השכירות עד 31.8.11.

ב-15.7.11 הגיש בעל המבנה תביעה כספית נגד המועצה בגין נזקים שלטענתו נגרמו לו מהפסקת השכירות באופן חד-צדדי על ידי המועצה, בגין אובדן שכר דירה פוטנציאלי לתקופה של עשר שנים ובגין הוצאות שכר טרחה לעורך דין. במועד סיום הביקורת, במאי 2012, טרם הסתיים ההליך המשפטי בין הצדדים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין ראש המועצה: "נכנסתי לתפקיד כאשר יש חוזה שכירות לשלוש שנים. כעבור שנה, ועקב צמצום במספר ילדי הגן החלטנו על סגירת הגן הנ"ל, על אף החוזה לשלוש שנים. המקום היה אמור להיות מועמד לרשותנו במשך תקופה השכירות, אלא אם כן הבעלים של המקום יסכים להפסיק את החוזה. כיום, הוא תובע דמי שכירות ונזקים למושכר, כביכול, דבר המוכחש על-ידינו. העניין מצוי בהתדיינות משפטית."

2. ב-31.12.08 שכרה המועצה מתושב אחר מבנה כדי להפעיל בו מועדונים משפחתיים. נמצא כי אף שהמועדונים נסגרו באוגוסט 2009 והועברה לבית ספר יסודי א, המשיכה המועצה לשלם לבעלים דמי שכירות שהסתכמו ב-26,850 ש"ח בעבור שנת הלימודים התשע"א (ספטמבר 2009 - אוגוסט 2010) ואף חידשה את הסכם השכירות אתו.

3. בבעלותה של המועצה בניין בן שלוש קומות ובצמוד לו חניון, בשכונה המערבית בכפר, והקומה השלישית משמשת את מחלקת הרווחה. הועלה כי המועצה בחרה שלא להשתמש בשתי הקומות התחתונות של הבניין והיא שוכרת מנובמבר 2007, מתושב הכפר, מבנה חלופי הנמצא במרחק 150 מ"ר בלבד מבניין מחלקת הרווחה ומשמש "מרכז המשפחה". דמי השכירות השנתיים עומדים על כ-25,000 ש"ח.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין ראש המועצה: "חיפשנו בשנה האחרונה דרכים להשתמש בבניין הזה, למשל לצורך הקמת מוקד עירוני במסגרת פרויקט 'עיר ללא אלימות', ואולם עלה כי השיפוץ וההתאמה יעלו סכומים גבוהים מאד. גם בדקנו אפשרות לשפצו ולנצלו במסגרת תוכנית אומנות ו/או עידוד תיירות, בשיתוף פעולה עם רשות פיתוח הגליל, ואולם נוכחו כל השותפים כי מדובר בעלות גבוהה מאד. זוהי הסיבה שאין אנו משתמשים בבנין, למעט קומה עליונה המשמשת אותנו למועדונים."

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי היה עליה לבצע סקר צרכים ולבדוק חלופות אפשריות למבנים ששכרה, לקבל את חוות דעתו של יועצה המשפטי, כמתחייב מהוראות החוק, ולהביא חלופות אלה לאישורה של מליאת המועצה.

עוד נמצא כי כמה מהמבנים ששכרה המועצה נבנו ללא היתרי בנייה מהוועדה המקומית לתכנון ולבנייה גליל מזרחי, וממילא לא הוצא להם אישור אכלוס (טופס 4) על פי סעיף 157א לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, ולפי תקנה 5 לתקנות התכנון והבנייה (אישורים למתן שירותי חשמל, מים וטלפון), התשמ"א-1981, והם מחוברים באופן בלתי חוקי לרשת החשמל של מבנים סמוכים. חיבור זה נעשה בלי שהתקיימו ההליכים החוקיים המבטיחים בקרה על התקנים ועל יישום הוראות הבטיחות.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את התקשרותה של המועצה בהסכמים עם בעלים של מבנים שהוקמו ללא היתרי בנייה ומחוברים באופן בלתי חוקי לרשת החשמל. העובדה שמדובר ברשות שלטונית המופקדת על קיום החוק בכלל וחוק התכנון והבנייה בפרט מגבירה את מידת החומרה שבהתנהגותה. השימוש במבנים עלול גם לסכן את שלומם של המשתמשים בהם, ועל המועצה לתקן מצב זה לאלתר.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין ראש המועצה: "כבר הוריתי להביא רשימה של כל המבנים השכורים, תאריך השכירות, פרטי המשכיר/ים ואישורים בדבר תקינותם ו/או היתרים. אנו נבצע בדיקה מעמיקה ונתקן כל הטעון תיקון, גם לגבי המבנים השכורים כיום וגם לגבי המבנים שנשכור בעתיד, ונפעל בהתאם לאמור בדו"ח ו/או אך ורק על פי דין."

## **ניגוד עניינים בהתקשרויות עם קרובי משפחה של חברי המועצה**

עובד ציבור שהטיפול בעניין שהוא מופקד עליו עלול להתנגש עם עניין אחר הנוגע לו עלול להימצא במצב של ניגוד עניינים. האיסור להימצא במצב של ניגוד עניינים, החל הן על עובד ציבור הן על נבחר ציבור, הוא עיקרון מרכזי בשיטה המשפטית בישראל. כך פסק בית המשפט העליון: "עיקר בהלכה הוא, כידוע, שאסור הוא לאיש הציבור המחזיק בשררה ובשלטון להיקלע למצב של ניגוד עניינים: ניגוד עניינים בין עניין ציבורי שהופקד בידו לבין עניין אחר: עניין אישי או עניין שיש לו בתוקף תפקיד ציבורי אחר שהוא מחזיק בו. האינטרס האישי או האינטרס הציבורי האחר יכולים שיערפלו את מחשבתו הנקייה של איש הציבור - מחשבה האמורה להטביע עצמה אך באינטרס שהוא מופקד על קידומו - יסיטו אותו מדרך הישר וירחיקו את ליבו מן העיקר שהוא חייב בו. אם בהשפעות חיצוניות ייעשה, ייפגם אמון הציבור בו."<sup>8</sup>

בכללים למניעת ניגוד עניינים של נבחרי ציבור ברשויות המקומיות שפרסם מרכז השלטון המקומי<sup>9</sup> (להלן - הכללים) נקבע כי חבר מועצה, לרבות ראש הרשות, ינהג במילוי תפקידו באמון וללא משום פנים, בלי שיהיה לו עניין אישי בהחלטותיו ובפעולותיו, אף למראית עין, ועליו לנהל את ענייניו כך שלא יהיה ניגוד עניינים בין תפקידו כחבר המועצה ובין תפקיד אחר או עניין אישי שלו. עוד נקבע בכללים כי אם התברר לחבר מועצה שהוא נמצא במצב של ניגוד עניינים, עליו להודיע על כך למועצה בכתב בהקדם האפשרי, והדבר יירשם בפרוטוקול. אם אישרה המועצה עסקה של רשות מקומית עם חבר מועצה, היא תפרסם הודעה על כך ברשומות.

כלל 9 לכללים קובע כי פסולים מלכהן כחברי מועצה "עובד מדינה בשכר, שעבודתו קשורה בענייני המנהל המחוזי או השלטון המקומי, או שעבודתו עלולה להביא לידי סתירה... בין תפקידיו בשירות המדינה לבין תפקידיו כחבר המועצה של הרשות המקומית" וכן "עובד בשכר של אותה רשות מקומית." כלל 12 לכללים קובע כי חבר מועצה או קרובו לא יהיו צד לחוזה או לעסקה עם הרשות המקומית.

בסעיף 103א לצו המועצות המקומיות בדבר איסור התקשרות בחוזים נקבע כי "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; לעניין זה, 'קרוב' - בן זוג, הורה, בן או בת, אח או אחות."

בסעיף 142 לצו המועצות המקומיות נקבע כי "לא יהיה לעובד מועצה, לא במישרין ולא בעקיפין, לא בעצמו ולא על ידי בן זוגו, סוכנו או שותפו, כל חלק או טובת הנאה בכל חוזה או עסק שנעשה עם המועצה למענה או לשמה."

8 בג"ץ 971/99 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ועדת הכנסת ואחרים, פ"ד נו(6) 117 (2002).  
9 בתוקף מאוקטובר 1984.

## שכירת מבנה בבעלות אחיו של ראש המועצה לשעבר

הביקורת העלתה כי ב-22.12.08 חידשה המועצה הסכם התקשרות שנחתם לראשונה בנובמבר 2001 עם שני תושבי הכפר, ואשר נועד לשכירת מבנה בבעלות אביהם ששטחו 140 מ"ר והוא נמצא בסמוך למבנה המועצה, לשימוש שירותי קהילה. בהסכם צוין כי דמי השכירות החודשיים יהיו 1,790 ש"ח, בתוספת מע"ם, ותקופת השכירות תהיה מ-22.12.08 עד 26.1.11.

במועד הקודם של חידוש שכירת המבנה, בינואר 2006, הבעלים הרשום של הנכס היה אחיו של מר זיאד דגש, שכיהן באותו מועד כראש המועצה. בדיקת כרטסת הנהלת החשבונות במועצה העלתה כי המועצה שילמה למשכירים, בשנים 2006-2008 בעבור אותו המבנה דמי שכירות בסך של כ-18,000 ש"ח בשנה. בבדיקת המסמכים במועצה לא נמצא הסכם שכירות לאותן שנים.

עד יוני 2011 כיהן ראש המועצה הקודם כממלא מקום ראש המועצה, וכיום הוא משמש חבר מועצה ויו"ר ועדת הרכש במועצה. ההתקשרות האמורה בתקופה שבה כיהן מר דגש כראש המועצה אינה מתיישבת עם הוראות סעיף 103א לצו המועצות המקומיות. היא לא הובאה לאישורה של מליאת המועצה, וממילא המועצה לא פנתה לשר הפנים כדי לקבל את אישורו כקבוע בסעיף 103א(ב)(3).

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין ראש המועצה: "העניין בבדיקה ממצה, אנו נתקן את המצב בהקדם".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2012 ציין חבר המועצה מר זיאד דגש: "הנכס הושכר למועצה החל מ-1.11.2001 עוד בטרם היבחרי לראשות המועצה... מאחר ועם היבחרי היה הבניין מושכר למועצה, כאמור לעיל, לא הייתה ברירה אלא להמשיך בשכירות בתנאים הקיימים בשל קרבת הבניין למועצה ועומד בכל התנאים להכשרת השכירות".

משרד מבקר המדינה העיר לראש המועצה הקודם מר זיאד דגש כי התקשרות המועצה לשכירת מבנה שבבעלות אחיו נעשתה בניגוד להוראות צו המועצות המקומיות ולכללים למניעת ניגוד עניינים של נבחרי ציבור ברשויות המקומיות.

## התקשרות עם חברה ג' למתן שירותי פיקוח על הבטיחות

ב-18.9.10 חתמה המועצה על זיכרון דברים עם חברה ג', שכוחו יפה עד 31.8.11, בדבר מתן שירותי פיקוח על הבטיחות במוסדות החינוך ובאתרי המועצה.

ביום 1.9.11 הפך זיכרון הדברים להסכם ותוקפו הוארך בשנה נוספת, עד 31.8.12. גם בזיכרון הדברים וגם בהסכם ההתקשרות הצהירה חברה ג', באמצעות בעל החברה ומנהלה (להלן - קצין בטיחות), כי היא מוסמכת, בעלת ניסיון ומורשת על פי כל דין לפקח על הבטיחות במוסדות החינוך ובאתרי המועצה כמוסכם בין החברה למועצה. בהסכם נקבע כי המועצה תשלם לחברה בכל שנה 24,000 ש"ח, בתוספת מע"ם, עבור ביצוע הפיקוח על פי ההסכם.

יצוין כי עד מועד ההתקשרות שימש עובד מועצה - הנדסאי מוסמך המחזיק בתעודת מנהל בטיחות למוסדות חינוך משנת 2001 - בתפקיד קצין הבטיחות של המועצה. הועלה כי בעקבות ההתקשרות עם החברה ומינויו של קצין הבטיחות, הועבר עובד זה מתפקידו ושובץ במחלקת ההנדסה.

הביקורת העלתה כי ההסכם עם החברה נחתם בלי שהמועצה בדקה אם לחברה ניסיון בתחום הבטיחות והיא אכן רשאית על פי כל דין לבצע את הפיקוח. במועצה לא נמצאו מסמכים המוכיחים כי לחברה ניסיון בתחום הבטיחות. הועלה כי לבעליה של החברה אין ההכשרה המקצועית הנדרשת, וממילא הוא לא קיבל כנדרש את אישורו של משרד החינוך לשמש מנהל בטיחות במוסדות החינוך (ראו גם בתת-פרק "מינוי ממונה על בטיחות במוסדות חינוך של המועצה").

בבדיקה אצל רשם החברות עולה כי חברה ג' היא חברה פרטית שנרשמה ב-17.7.08 ולא שילמה אגרה שנתית לרשם החברות מיום היווסדה.

יצוין עוד כי אחיו של הבעלים והמנהל של החברה שימש עד 28.8.10 - כשלושה שבועות לפני מועד ההתקשרות עם חברה ג' חבר מועצה מטעם סיעתו של ראש המועצה הנוכחי ושובץ במקום השני ברשימתו.

לדעת משרד מבקר המדינה, בהתקשרות עם חברה ג' יש טעם לפגם וחשש לניגוד עניינים: אף שבמועצה כבר כיהן קצין בטיחות בעל הכשרה בתחום, בחרה המועצה להתקשר עם חברה שלבעליה אין כל הכשרה בתחום הבטיחות, והוא גם אחיו של מי שיכהן כחבר המועצה מטעם סיעתו של ראש המועצה זמן קצר לפני ההתקשרות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין ראש המועצה כי מדובר "בעניין שבמומחיות, כך שההתקשרות עם מומחה הינה דבר חוקי וכדין, ללא צורך במכרז, ואולם אנו מסכימים שהדבר חייב להיות כדין וללא רבב, כך שפגם שדבק בעניין חייב ביקורת, למרות שלא ידעתי עליו מראש. לטענה שהחברה העסיקה מישהו שאחיו היה חבר מועצה, הינה טענה לא נכונה. במועד ההתקשרות עם החברה, אחיו של מנהל חברה [ג'] לא היה חבר מועצה יותר. הוא התפטר ומישהו אחר בא במקומו."



משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי התקשרות עם קרובי משפחה של חברי המועצה אסורה על פי צו המועצות המקומיות והכללים למניעת ניגוד עניינים של נבחרי ציבור ברשויות המקומיות. על המועצה לתת את דעתה לממצאים שהועלו בכל הקשור לניגודי העניינים ולפעול לאלתר לתיקון הליקויים.

## בטיחות המבנים השכורים שבשימושה של המועצה

כאמור, רוב המבנים השכורים נועדו לשימושן של מחלקת החינוך ושל מחלקת הרווחה, בעיקר לצורך הפעלת גני ילדים ומועדוניות משפחתיות.

על פי חוק לימוד חובה, התש"ט-1949, המועצה המקומית מר'אר משמשת "רשות חינוך מקומית" בתחום שיפוטתה. לפי תקנות החינוך (שהותקנו מכוח פקודת החינוך), רשות מקומית גם תשכור, תבנה, תתקן ותשנה מבני בתי ספר וגני ילדים.

לפי חוק בטיחות מקומות ציבוריים, התשכ"ג-1962, על הרשות המקומית להבטיח את שלום הציבור במתקניה ובבנייניה כמו מוסדות חינוך, מועדונים וספריות.

פקודת הבטיחות בעבודה [נוסח חדש], התש"ל-1970, קובעת כי על המעביד להבטיח את קיומם של תנאי עבודה שימנעו חבלה בגוף, לרבות פגיעה בבריאות, במקומות שעובדים בהם בני אדם. כמעביד, המועצה חייבת לקיים את חוק ארגון הפיקוח על העבודה, התשי"ד-1954, והתקנות שהותקנו מכוחו.

בהוראות משרד החינוך, המופצות בחוזרי מנכ"ל, חויבו רשויות החינוך המקומיות לשמור על השוהים במוסדות החינוך שבתחומן ובבעלותן מפני פגיעה מתאונות עקב מפגעים בטיחותיים במתקניהן, אם קיימים כאלה.

חוזר מנכ"ל משרד החינוך, חוזר מיוחד ז, התשנ"ז-1997 (להלן - חוזר המנכ"ל), מפרט את תחומי הפעולה והאחריות של הרשות המקומית. על פי חוזר זה, עיקר תפקידי הרשות המקומית בתחום הבטיחות הוא לדאוג שמוסדות החינוך בתחומה, על מתקניהם, ייבנו על פי מפרטי הבטיחות שמפרסם משרד החינוך. הרשות המקומית אחראית לתקינות המבנים, המקלטים, המתקנים והחצרות המצויים בשטח מוסד החינוך ולתקינות דרכי הגישה אליו. עוד נקבע בחוזר המנכ"ל כי על הרשות המקומית לדאוג כי בכל מוסדות החינוך תבוצע אחת לשנה ביקורת בטיחות על ידי יועצי בטיחות וכן לפעול לתיקון כל מפגע בטיחותי העולה בדוח יועץ הבטיחות מטעם משרד החינוך. אם העומד בראש מוסד החינוך רואה שאין ביכולתו לתקן את הדרוש תיקון, עליו לדווח על כך לרשות.

### מינוי ממונה על הבטיחות במוסדות החינוך של המועצה

בחוזר המנכ"ל נקבע כי הרשות המקומית תמנה מנהל בטיחות של מוסדות החינוך ברשות המקומית (להלן - ממונה בטיחות), ותפקידיו יהיו, בין היתר, "לעקוב אחר הפעולות המתקיימות ברשות המקומית לתיקון ולסילוק של מפגעים וליקויי בטיחות... לפעול לביצוע מבדקי בטיחות במוסדות החינוך ברשות פעם בשנה לפחות... לקיים ולנהל מערכת מידע לתיעוד הפעולות להבטחת הבטיחות והגהות ולהפיץ מידע זה לכל מוסדות החינוך הפועלים ברשות המקומית." ממונה הבטיחות יקיים קשר ישיר עם יועץ הבטיחות ועם הממונה על הבטיחות בלשכה המחוזית של משרד החינוך. כל עוד לא מונה עובד במיוחד לתפקיד זה, יטפל מנהל אגף החינוך ברשות בענייני הבטיחות.

עוד נקבע בחוזר המנכ"ל כי ממונה בטיחות המוסמך לבצע סקרי בטיחות או מבדקי בטיחות במוסדות החינוך בתחומה של רשות מקומית חייב להיות בעל הכשרה כמפורט להלן:

1. עובד הרשות המקומית (קב"ט או עובד המחלקה הטכנית ברשות) חייב בהכשרה של מנהל בטיחות במוסדות חינוך בהיקף של 200 שעות, לרבות עמידה בבחינה סופית.
2. עובד שאינו עובד הרשות חייב להשתתף בקורס "בודקי בטיחות במוסדות חינוך", שמקיים משרד החינוך, ולעמוד בבחינות הסיום.

יצוין כי לפי תקנות ארגון הפיקוח על העבודה (ממונים על הבטיחות), התשנ"ו-1996, לא ישמש אדם ממונה על הבטיחות ולא יועסק ככזה, אלא אם כן יש בידו אישור כשירות תקף. בעל אישור כשירות חייב להשתתף בכל שנה בשמונה ימי השתלמות לפחות.



הועלה כי במועד ההתקשרות עם חברה ג', בספטמבר 2010, הבעלים של החברה שאינו עובד המועצה, לא היה מוסמך מטעם משרד החינוך, והוא התחיל את קורס "בודקי בטיחות במוסדות חינוך" רק בפברואר 2011 וסיים אותו ב-31.12.11, דהיינו כשנה וחצי לאחר ההתקשרות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין ראש המועצה: "לטענה שמנהל חברה [ג'] לא היה מוסמך להיות מומחה בטיחות במוסדות החינוך, הדבר לא היה ידוע לי עד אשר קיבלנו הודעה מגורמי משרד הפנים. משבדקנו, הסתבר שאכן מנהל חברה [ג'] לא היה מוסמך לענייני בטיחות במוסדות חינוך, ואולם בזמן הבדיקה והידיעה שלי, הסתבר שהוא כבר הוסמך והגיש תעודות על כך. מכל מקום, ועל מנת למנוע הישנות הדבר בכלל, אם בעניין זה או בעניינים אחרים, הוריתי לגורמים הרלוונטיים במועצה שלהבא לא ייתתם כל חוזה עם איש מקצוע אלא לאחר שהוא מציג תיעוד מתאים וכי הוא עומד בכל התנאים ללא יוצא מהכלל."

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התקשרות המועצה עם חברה שבעליה אינו כשיר ומוסמך לשמש ממונה על הבטיחות במוסדות חינוך. על המועצה לתת את הדעת להתקשרות האמורה בייחוד לנוכח העובדה שהבעלים של החברה הוא אחיו של מי ששימש כאמור בעת ההתקשרות חבר מועצה מטעם סיעתו של ראש המועצה.

### 10 מצב התשתיות הפיזיות במבנים שכורים המשמשים לגני ילדים

משרד החינוך פרסם חוזרי מנכ"ל ובהם פרוגרמות לתכנון מוסדות חינוך וקבע הוראות בדבר התנאים הפיזיים הנדרשים במוסדות. מבני מוסדות חינוך צריכים לעמוד בתנאים שונים בשלושה תחומים - הבטחת תנאים פיזיים נאותים ללימוד ולמשחק; מניעת מפגעי בטיחות במבנים ובחצרות; והבטחת תנאי תברואה נאותים. התנאים נקבעו בדינים שונים, כמו חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה), ובהנחיות שפרסם משרד החינוך שבהן נקבעו הפרוגרמה הפיזית הנדרשת למוסד חינוך ולחצרו וכן תנאי הבטיחות והתברואה בו. רוב ההנחיות האמורות של משרד החינוך פורסמו בחוזרי מנכ"ל שאוגרו במסגרת הוראות קבע של משרד החינוך.

שלושה גורמים עוסקים בפיקוח על הקמת התשתיות למוסדות חינוך ועל תחזוקתן כנדרש לעיל - משרד החינוך מפקח על יישומם של התנאים הנדרשים במוסדות החינוך; משרד הבריאות מפקח על תחום התברואה והגיהות בתחומי מוסדות החינוך; והרשויות המקומיות מפקחות באופן שוטף על קיום תנאי הלימוד הנאותים במוסדות החינוך שבתחומן. הרשויות המקומיות אחראיות גם לכך שמבני מוסדות החינוך שהקימו או ששכרו יתאימו לדרישות משרד החינוך ולפרוגרמה שאושרה לכל מבנה.

בחזור מיוחד א (התשמ"ח) שפרסם משרד החינוך בספטמבר 1987 נקבעו קריטריונים לתכנון ולהקמה של גני ילדים (להלן - הקריטריונים) - שטח המבנה ברוטו של כיתת גן יהיה 125 מ"ר ויכלול, בין היתר, כיתה ששטחה 52 מ"ר, שני תאי שירותים, מטבח, מרפסת מקורה, הול כניסה ומקלט. שטח המגרש שיבנו עליו יהיה לכל הפחות 500-600 מ"ר, ובאזורים צפופים אפשר יהיה לאתר מגרש יותר קטן, ובלבד שלכל גן תוכתח חצר משחקים רצופה ששטחה 200 מ"ר (להלן - גן תקני).

10 בעניין זה ראו גם מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי (2007), עמ' 73.

בתחום המועצה המקומית מראר קיים מחסור בכיתות לימוד, ובמהלך השנים נוצרו פערים בין צורכי הבנייה לבנייה בפועל. כדי למלא את החסר שכרה המועצה מתושבי המקום מבנים לצורך הפעלת כיתות לימוד וכיתות גן.

ב-20.11.11 החזיקה המועצה באישור הפעלה ממחוז הצפון של משרד החינוך עבור 38 כיתות גן: 15 כיתות גן חובה, 19 כיתות גן טרום-חובה וארבעה כיתות חינוך מיוחד. בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה ב-10 מבנים שכורים המשמשים גני ילדים נמצא שמצבם הפיזי אינו עומד בדרישות חוזר המנכ"ל שעניינו הבטחת הבטיחות במוסדות החינוך.

רוב המבנים ששכרה המועצה להפעלת גני ילדים היו דירות מגורים שלא יועדו לאכלוס כיתות גן, והתנאים בהן אינם כנדרש בחוזר המנכ"ל ובהוראות הקבע של משרד החינוך. נמצא כי רוב המבנים שנבדקו היו בקומת עמודים מפולשת שבה נבנו קירות בין העמודים. המועצה לא שינתה את ייעודם, וממילא הם נבנו ללא היתר בנייה.

הביקורת העלתה כי ברוב הגנים השטח הבנוי ושטח החצר קטנים מאלה של גן תקני, וברובם חסרה התשתית הפיזית הנדרשת כמו מקלט, שני שערים, שתי דלתות, דרכי גישה נוחות וגדר. יתרה מזו, ברוב המבנים השכורים הותקנו בחצר רק חלק ממתקני המשחק הדרושים. להלן הממצאים:

1. **צפיפות בגנים:** נמצא כי ברוב גני הילדים שנבדקו היו חצרות משחקים קטנות מהנדרש. בחמישה מעשרת הגנים שנבדקו לא הייתה כלל חצר משחקים, וילדי הגן נאלצו לשהות בתוך הגן במהלך כל היום. להלן תמונות להמחשה:



חצר גן ילדים ב'



חצר גן ילדים א'

2. **דלתות הגנים:** בקריטריונים נקבע כי לכל גן תקני יהיו שני שערים ושתי דלתות, ושטחם של פתחי הזכוכית יהיה 15%-20% מגודל הרצפה כדי ליצור תנאי תאורה טבעיים ותנאי אוורור נאותים.

נמצא כי הדלתות ברוב גני הילדים שנבדקו, הן הדלת הראשית והן דלתות הפנימיות, אינן תקינות ובכמה מהן אף לא הותקנו כל האביזרים הבטיחותיים הדרושים כמו מגן אצבעות, בלם דלת ומנגנון האטה לדלת בסגירתה. זאת ועוד, אין בגנים האמורים דלת נוספת שתשמש פתח מילוט נוסף ותמנע סכנה של הילכדות בתוך המבנה בזמן חירום.

3. מתקני משחק : בחוזר מנכ"ל נקבע כי לכל כיתת גן יהיו לפחות ארגז חול עם סככה, מגלשה וחבית זחילה. בחצרות בתי הספר והגנים יוקצו מקומות לכינוסים ולאירועים של התלמידים, לפעילויות ספורט ולהירגעות בין השיעורים.

נמצא כי הדרישה לשימוש בציוד תקני לא יושמה על ידי המועצה. בחצרות של כל גני הילדים שנבדקו לא הותקנו מתקני המשחק הנדרשים וגם לא מתקנים לפעילות ספורטיבית.



#### מתקני משחקים בגן ילדים ג'

4. מטבח תקני : בהוראות הקבע נקבע כי המטבח בגן הילדים יופרד מחדר הלימוד ; מתקני הבישול והחימום והכלים החשמליים המזינים אותם יימצאו במקום גבוה מחוץ להישג ידם של ילדי הגן.

נמצא כי בכל גני הילדים שנבדקו לא הופרד המטבח מחדר הלימוד.

5. מתקני חשמל וקווי חשמל (מתח גבוה) : בהוראות הקבע נקבע כי בחצר מוסד החינוך לא יימצאו עמודי חשמל או טלפון ; כל קווי החשמל והטלפון יהיו תת-קרקעיים ; ואין להעביר קו מתח חשמל מעל למוסד או בקרבתו.

נמצא כי כמה מהחצרות של מוסדות חינוך אינן עומדות בדרישות אלה. כמה מגני הילדים שנבדקו סמוכים לקווי חשמל (מתח גבוה) ; כמה משעוני החשמל וגם חוטי חשמל, המצויים בקרבת הילדים, היו חשופים.

כאמור, כל גני הילדים הפועלים במבנים שכורים מחוברים לרשת החשמל באופן פרטי דרך קומת המגורים (ללא טופס 4). יצוין כי בגלל החיבור הפיראטי קיימות תקלות רבות באספקת החשמל לאותם הגנים. כמה מהגגנות אמרו לנציג משרד מבקר המדינה כי הדבר מקשה את הפעלת המזגנים

בזמן הלימודים - בחלק מימות החורף לא הופעל החימום ובחלק מימות הקיץ לא הופעל הקירור - דבר העלול לפגוע ברווחת הילדים ובבריאותם. להלן תמונות להמחשת ליקויים בתחום החשמל:



ארון החשמל בגן ילדים ה'



שעון החשמל בגן ילדים ד'



כבל מתח גבוה ליד גן ילדים ה'

6. תחזוקת המבנים : כאמור, גני הילדים הפועלים במבנים שכורים נמצאים בקומת הקרקע של בנייני מגורים. נמצא כי התחזוקה של הגנים לקויה. בכמה מהם אין די חלונות והגנים אינם מאווררים ומוארים במידה מספקת, ולכמה מהם חודרות בחורף מי גשמים הגורמים לרטיבות ועובש בקירות. להלן תמונות להמחשה:



מעקות מדרגות בגן ילדים ד'



נזילות, רטיבות ועובש בקירות בגן ילדים א'



מדרגות הגישה לגן ילדים ו'

7. מקלטים ומרחבים מוגנים : בחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951, נקבע כי בכל בית ובכל מפעל או בסמוך לו יהיה מקלט שישימש בעיקרו את דיירי הבית ואת העובדים ובני אדם הרגילים לבקר בו. לפי תקנון התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), התש"ל-1970, נכלל בהגדרת "מקלט" גם "מרחב מוגן", כהגדרתו בתקנות ההתגוננות האזרחית (מפרטים לבניית מקלטים), התש"ן-1990.

נמצא כי בתשעה מגני הילדים שנבדקו לא היו מקלטים ולא נבנו מרחבים מוגנים. רק בגן אחד היה מקלט, אבל דלתו הוסרה וחלונו נאטם ביריעות פלסטיק. להלן תמונות להמחשה:



חלון וקיר בגן ילדים ד'



חלון המקלט בגן ילדים ו'

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את מצבן של התשתיות הפיזיות בגני הילדים ואת תחזוקתם הלקויה, המסכנים את שלום הילדים הלומדים בהם. על המועצה לתת את הדעת למצב העגום הזה ולפעול לאלתר לתיקון הליקויים. עליה לדאוג שמוסדות החינוך הפועלים במבנים שכורים יתוחזקו כראוי, יצוידו כנדרש ויעמדו בקריטריונים הקבועים בחוזרי מנכ"ל ובתנאי הבטיחות הקבועים בחוק. על משרד החינוך לפעול בשיתוף משרד הפנים והמועצה למציאת פתרון קבוע לסוגיה.

נמצא כי משרד החינוך אינו נוהג בדרך כלל לבדוק אם המבנה ששכרה הרשות המקומית אכן עומד בקריטריונים המזעריים שהוא קבע בכל הנוגע לשטחו ולתשתיות שלו, וזאת אף על פי שהוא משתתף במימון דמי השכירות.

בחנובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2012 ציין משרד החינוך כי "האחריות לבטיחות גן הילדים, לתחזוקה שלו, לחצרות, למתקנים ולמערכות שבו חלה על... המועצה המקומית מראר ומוגדרת בחוזר המנהל הכללי של המשרד (סב/6) (ב) פברואר 2002). במהלך השנתיים האחרונות ביצע משרד החינוך מבדקים במוסדות החינוך במראר והעביר את דוחות הסיכום שלו לטיפול המועצה המקומית כדי שתטפל ותשפר את מצב הבטיחות במוסדותיה". עוד ציין כי "המשרד מודע לפערים

הקיימים במועצה וכי במידה והמועצה תגיש בקשות מגובות במגרשים הזמינים לבנייה, המשרד ימשיך לקדם את סגירת הפערים הקיימים.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד החינוך כי עליו לבדוק את כל מרכיבי התשתיות הפיזיות במוסדות החינוך הפועלים במבנים שכורים בתחום המועצה המקומית מר'אר, כדי להבטיח תנאי בטיחות וקיום תנאים בסיסיים של תשתיות חינוך במוסדות אלו לפי הוראותיו בחוזרי מנכ"ל.

על משרד החינוך והמועצה המקומית מר'אר לתת את הדעת לממצאים החמורים שהועלו בכל הנוגע למצב התשתיות הפיזיות בגני הילדים הפועלים במבנים שכורים ולתחזוקתם של גנים אלה, ולפעול לאלתר לאחזקתם כראוי ולתקינתם המלאה, עד שיופסק השימוש במבנים שכורים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין ראש המועצה, בין היתר, כי בנוגע "לבטיחות מבנים שכורים העניין ייבדק ויטופל באופן יסודי", ובנוגע "למצב התשתיות הפיזיות בגני ילדים שכורים, בחדשים האחרונים אנו בעיצומו של תהליך שמטרתו להביא את הגנים השכורים ושכבעלות המועצה למצב תקין לגמרי. לצורך זה ייחדנו תקציב מתאים, דבר שלא נעשה זה יותר מעשור."

## חובות של תושבים וחברי מועצה

באכרות המסים (גבייה) ארנונה כללית ותשלומי חובה לרשויות המקומיות) (הוראת שעה), התש"ס-2000 (להלן - אכרות המסים), נקבע, בין היתר, כי על גביית ארנונה כללית המוטלת מכוח חוק ההסדרים במשק המדינה, תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב, התשנ"ג-1992, ועל תשלומי חובה המגיעים לרשות המקומית על פי דין יחולו הוראות פקודת המסים (גבייה).

בסעיף 310 לפקודת העיריות [נוסח חדש] נקבע כי "גובה הארנונה ידרוש מן החייב תשלום לאלתר של הסכום המפורש בצו ההרשאה ואם סירב לשלם או לא שילם, ייכנס לביתו, לחצריו או לקרקעו, ויתפוס מטובין שלו ככל שייראה לו מספיק, ובכפוף להוראות סימן זה יחזיק על חשבון החייב את הטובין שנתפסו ארבעה עשר יום, ואם הוגשה תביעה לפי סעיף 314 - עד שיוצא פסק דין או צו באותה תובענה."

בסעיף 323א לפקודה נקבע כי "הוראות סימן זה פרט לסעיפים 308 ו-316 יחולו בשינויים המחוייבים על חובות המגיעים לעיריה בעד אספקת מים מכוח חוק עזר, ובלבד שהחובות המגיעים בעד ארנונה ובעד אספקת מים יצויינו בנפרד על כל הודעה של העיריה."

פקודת המסים קובעת אמצעים לאכיפת תשלום של מסים, כמו עיקול מיטלטלין וחשבון בנק. השימוש באמצעים אלה ייעשה לאחר שגובה המסים ימסור לחייב דרישת תשלום ולאחר שחלפו המועדים הקבועים בפקודה.

אכרות המסים קובעת כי פקודת המסים, למעט סעיף 10 וסעיף 11א(1), חלה על גביית ארנונה כללית ועל תשלומי חובה המגיעים לרשות המקומית על פי דין. החובות לרשות המקומית יהיו מס כמשמעותו בפקודת המסים. אכרזה זו חלה על גביית חובות לרשות המקומית עד סוף דצמבר 2006.

1. ש י ע ו ר ה ג ב י י ה: כאמור, באפריל 2008 חתמה המועצה עם חברת גבייה על "הסכם להטלת עיקולים על חשבונות הבנקים של התושבים החייבים למועצה בגין חובות: ארנונה, מים,

אגרות והיטלים" כדי שתפעל נגד החייבים באמצעות עיקול והוצאה של מיטלטלין ותפיסת כלי רכב.

מעיון בדוחות גבייה וביתרת הפיגורים של חשבונות התושבים בגין ארנונה ואגרת מים בשנים 2009-2011 עולה כי שיעורי הארנונה ואגרת המים שנגבו היו נמוכים.

בטבלאות שלהלן מובאים נתונים על הסכומים שנגבו ועל יתרות הפיגורים הן בנוגע לארנונה הן בנוגע לאגרת מים בשנים 2008-2011, באלפי ש"ח<sup>11</sup>:

#### ארנונה

השנה	יתרת הפיגורים	הסכום שנגבה	שיעור הסכום שנגבה מיתרת הפיגורים
2008	20,665	3,861	19%
2009	23,084	4,707	20%
2010	26,094	3,922	15%
2011	29,645	2,901	10%

#### אגרת מים

השנה	יתרת הפיגורים	הסכום שנגבה	שיעור הסכום שנגבה מיתרת הפיגורים
2008	9,092	2,219	24%
2009	10,357	2,498	24%
2010	11,336	1,838	16%
*2011	10,723	1,258	12%

\* בשנת 2011 האחריות לגביית אגרת מים ביישוב הועברה לתאגיד המים והביוב פלג הגליל.

מהטבלאות עולה כי בשנים 2008-2011 שיעורי הארנונה ואגרת המים שנגבו נעו בין 19% ו-24% מיתרת הפיגורים בשנת 2008 ל-10% ו-12% מיתרת הפיגורים בשנת 2011.

הביקורת העלתה כי יתרות הפיגורים של הארנונה ואגרת המים הסתכמו בינואר 2009 בכ-29 מיליון ש"ח. במשך השנים גדלו יתרות הפיגורים בשיעור ניכר והגיעו לכ-41 מיליון ש"ח בסוף דצמבר 2011. סכום זה הוא כ-50% מתקציב ההוצאות הרגיל של המועצה לשנת 2010 כ-80 מיליון ש"ח.

להלן טבלה המראה את מספר החייבים בארנונה כללית של מבני מגורים ומבנים עסקיים לפי סכום החוב ומספר החייבים בכל קבוצה, נכון לסוף דצמבר 2011, במיליוני ש"ח:

11 הטבלאות הוכנו על ידי מחלקת הגבייה של המועצה לבקשת נציג משרד מבקר המדינה.



מבנים עסקיים		מבני מגורים		סכום החוב בש"ח
מספר החייבים	סך כל החוב	מספר החייבים	סך כל החוב	
77	*859	428	3.43	מ-5,000-25,000
27	*959	206	4.88	מ-25,000-50,000
30	3.67	581	65.01	יותר מ-50,000
134	5.49	1,215	73.32	סה"כ

\* הסכומים הם באלפי ש"ח.

לפי נתוני הטבלה, 581 מהתושבים שלא שילמו את חובותיהם בגין ארנונה למגורים במשך מספר שנים היו חייבים יותר מ-50,000 ש"ח כל אחד וצברו לבדם חוב של כ-65 מיליון ש"ח, שהם כ-88% מהחוב הכולל בגין ארנונה למגורים. חובותיהם של 30 בעלי מבנים המשמשים לעסקים בתחום המועצה הסתכמו בכ-3.7 מיליון ש"ח שהם כ-67% מהחוב בגין ארנונה למבנים עסקיים.

משרד מבקר המדינה מציין כי חל שיפור בגבייה במועצה בשנים האחרונות. עם זאת חלה ירידה בגביית החובות ויתרת הפיגורים בגין ארנונה כללית מהתושבים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין ראש המועצה: "אנו עושים כל שביכולתנו לשפר את הגבייה. נתוני משרד הפנים מעידים על שיפור מתמיד שנה אחרי שנה ובאופן משמעותי באחוזי הגבייה בכלל...". עוד ציין ראש המועצה כי "הביקורת בקשר לאחוז הגבייה של חובות פיגורים מתעלמת משורה של נתונים, לרבות הקושי האובייקטיבי לגבות חובות ישנים שלא ניתן לפעול לגבייתם בדרכים אפקטיביות ושורה של נסיבות אחרות."

משרד מבקר המדינה מעיר כי קיומם של קשיים אובייקטיביים לגביית חובות פיגורים, אין בו כדי לפטור את המועצה מלפעול לגביית חובות אלה כנדרש. על המועצה לפעול לאלתר ולנקוט את כל האמצעים העומדים לרשותה לגביית החובות ויתרות הפיגורים בגין ארנונה כללית מהתושבים ומבעלי העסקים שבתחומה.

2. חובות של חברי המועצה: הביקורת העלתה כי בין החייבים ארנונה ואגרת מים היו שלושה חברי מועצה שצברו חובות גדולים שהסתכמו בכ-507,000 ש"ח, נכון ליום 15.3.12.

לדעת משרד מבקר המדינה, העובדה שכמה מחברי המועצה אינם מסדירים את תשלום חובותיהם והמועצה אינה אוכפת באופן נמרץ את החוק בעניינם היא תמריץ שלילי הנותן לגיטימציה ליתר התושבים להימנע מתשלום חובותיהם למועצה. הגברת הגבייה עשויה לצמצם את גירעונות המועצה ולאפשר לה לשפר את השירות שהיא נותנת לתושביה. על המועצה לפעול לגביית חובותיהם של חברי המועצה ולנקוט נגדם את כל אמצעי האכיפה העומדים לרשותה על פי דין, בייחוד בשל היותם נבחרים ציבוריים לשמש דוגמה לכלל התושבים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין ראש המועצה כי "אחד מחברי המועצה התפטור עקב חוסר יכולת להיענות להתראה שקיבל מגזבר המועצה, חבר שני מצוי בהליכי ערעור וכל עוד לא ניתן פסק

דין בערעור המחייב אותו, לא ניתן לנקוט נגדו בצעדים של פיטוריו מחברות במועצה, וחבר המועצה השלישי היה בהליך ערעור בעליון. לאחרונה נדחה ערעורו, ובהתאם נשלחה לו התראה להסדרת חובו שאם לא כן צפוי כי יפוטר מחברותו במועצה."

## סיכום והמלצות

ממצאי הביקורת מעלים ליקויים רבים בפעילותה של המועצה הנוגעים לנושאים מהותיים של ניהולה כמו התקשרויות ורכש, שכירת מבנים ודאגה לבטיחותם, ניגוד עניינים בהתקשרויות עם קרובי משפחה של חברי מועצה וחובות של תושבים וחברי מועצה. כמה מהליקויים כבר נמשכים מספר שנים.

על המועצה לבדוק באופן מעמיק את כל הקשור לנושא ביצוע הרכש וניהולו ולפעול בעניין ההתקשרויות על פי דרישות החוק שעניינן פרסום מכרז זוטא או מכרז פומבי וקבלת הצעות מחיר.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את מצבן של התשתיות הפיזיות בגני הילדים ואת תחזוקתם הלקויה המסכנים את שלום הילדים הלומדים בהם. על המועצה ומשרד החינוך לתת את הדעת למצב העגום הזה ולפעול לאלתר לתיקון הליקויים ולדאוג שמוסדות החינוך הפועלים במבנים שכורים יתוחזקו כראוי, יצוידו כנדרש ויעמדו בקריטריונים הקבועים בחוזרי מנכ"ל ובתנאי הבטיחות הקבועים בחוק. על משרד החינוך לפעול בשיתוף משרד הפנים והמועצה למציאת פתרון קבוע לסוגיה.

המועצה נדרשת לפעול בשיתוף עם משרד הפנים, לבדיקת הממצאים שהועלו, לרבות ניגוד עניינים של חברי המועצה וגביית חובות מתושבים ומחברי מועצה, ולנקוט את כל האמצעים העומדים לרשותה לתיקון הליקויים.