

המועצה המקומית באר יעקב

היבטים בהתנהלות המועצה

תקציר

רקע כללי

תחום השיפוט של המועצה המקומית באר יעקב (להלן - הרשות) משתרע על כ-8,500 דונם, אוכלוסייתה מנתה בשנת 2017 כ-23,000 תושבים (לעומת כ-10,000 תושבים בסוף שנת 2008), ובשטחה מתבצעות פעולות בנייה ופיתוח מואצות. הרשות כפופה לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] ולחקיקה שנחקקה מכוחה.

ראש המועצה המקומית באר יעקב מר ניסים גזולן (להלן - ראש המועצה) מכהן בתפקיד זה משנת 2003, וזו הקדנציה השלישית שלו. לראש המועצה שלושה סגנים. אחד מהם משמש אף ממלא מקום ראש המועצה.

בשנים 2014-2017 כיהנו ברשות שלושה מנכ"לים - גב' אירית נתן (להלן - המנכ"לית לשעבר) כיהנה בתפקידה כעשרה חודשים בשנת 2014 והתפטרה מתפקידה; בנובמבר 2014 מונה למנכ"ל מר בן-אור פרץ (להלן - המנכ"ל דאז), ואף הוא התפטר, בספטמבר 2016; באותו החודש מונה למנכ"ל הרשות מר אריק זורגר. בשנים 2004-2015 כיהן עו"ד יובל דמול כיועץ המשפטי של הרשות (להלן - היועמ"ש לשעבר). באוקטובר 2014 מונה לרשות גזבר חדש, ובאוגוסט 2015 מונתה יועצת משפטית חדשה (להלן - היועמ"ש).

ביוני 2013 מינה שר הפנים דאז חשב מלווה לרשות (להלן - החשב המלווה). בסוף אותה שנה היו בתקציב הרשות גירעון מצטבר של כ-140 מיליון ש"ח וגירעון שוטף של כ-40 מיליון ש"ח. באוקטובר 2014 חתמה הרשות עם משרד הפנים על הסכם בדבר הסדר התייעלות ובו סוכמו יעדי סף ואבני דרך להשגתם. היעדים העיקריים שנקבעו נוגעים לכיסוי הגירעון המצטבר. בסוף שנת 2015 היה בתקציב הרשות גירעון מצטבר בסך כ-69 מיליון ש"ח וחשבונה השוטף היה מאוזן. בדוח ביקורת מפורט שהוכן מטעם משרד הפנים במאי 2016 נקבע כי הרשות עמדה במרבית יעדי ההסכם, לצד ההתמודדות עם גידול האוכלוסייה הניכר.

פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2016 עד מרץ 2017 בדק משרד מבקר המדינה היבטים שונים בהתנהלות המועצה המקומית באר יעקב.

הליקויים העיקריים

סוגיות בהעסקת עובדים

לכ-30% מן העובדים המועסקים ברשות יש קרובי משפחה בקרב עובדיה ונבחריה¹. יצוין כי מבקר המדינה כבר העיר בדוח משנת 2010 בנושא קבלת עובדים ברשות² (להלן - הדוח משנת 2010) על שתשעה קרובי משפחה של ארבעה חברי מועצה הועסקו ברשות והתקבלו בלא אישור ועדת מינהל השירות במשרד הפנים כנדרש ובלא שהתקיימו הליכי בחירה שוויוניים לאיש המשרות. אולם הרשות לא זו בלבד שלא הפיקה את הלקחים הדרושים מהדוח האמור ולא הקפידה לקיים את הליכי הקבלה של העובדים בהתאם להוראות הדין, אלא גם רמסה ברגל גסה את הוראות הדין וקלטה לשורותיה עוד 16 קרובי משפחה של שישה חברי מועצה.

לחבר המועצה מר מוטי זייפתי (להלן - חבר המועצה זייפתי) 16 קרובים המועסקים ברשות. בכשש השנים שעברו מאז פורסם הדוח משנת 2010, נקלטו ברשות תשעה קרובי משפחה שלו, בהם שתיים מבנותיו, אחיו ושתי כלותיו. האופן שבו פעלה הרשות בעניין קליטת קרוביו של חבר המועצה מעלה חשש לפגיעה חמורה במינהל התקין ובטוהר המידות.

ראש המועצה פעל בשנים 2014-2017 למניעת פיטוריהם של שני עובדים בעלי זיקה פוליטית אליו. זאת חרף ניסיונותיהם של המנכ"לית לשעבר והמנכ"ל דאז להביא לסיום העסקתם ולמרות עמדת היועמ"ש, הגזבר והחשב המלווה שפיטוריהם הכרחיים לנוכח תפקודם הלקוי. ראש המועצה פעל בחריגה מסמכותו, שלא בהתאם לכללי מינהל תקין ואף בניגוד עניינים.

מתן תמיכות לעמותות ספורט ולחברה פרטית

הרשות פעלה בשנים 2011 ו-2012 שלא בהתאם לנוהל תמיכות במוסדות ציבור על ידי הרשויות המקומיות (להלן - נוהל התמיכות) ולכללי מינהל תקין, בכך שנתנה לעמותות ספורט שפעלו בבאר יעקב כספי תמיכות בשיעור הגדול ב-31%-499% מהסכומים שאישרה מועצת הרשות בתקציבה. כמו כן, הרשות תמכה בעמותות בעקיפין בכך שהתירה להן להשתמש ללא תמורה במתקני הספורט שבבעלותה.

1 קרובי משפחה - בן זוג, הורה, בן, בת, אח או אחות, גיס, גיסה, דוד, דודה, בן אח, בת אח, בן אחות, בת אחות, חותן, חותנת, חם, חמות, חתן, כלה, נכד או נכדה, לרבות חורג או מאומץ, ולרבות בני זוגם, צאצאיהם ובני הזוג של הצאצאים.

2 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2009** (פורסם בשנת 2010), "המועצה המקומית באר יעקב", עמ' 893. דוח זה עסק בהעסקתם של עובדים שנקלטו בשנים 2004-2007.

הרשות לא הבחינה בין בקשה לתמיכה שהגישה עמותה לבין בקשת תמיכה שהגישה חברה בע"מ העוסקת באותו תחום ואינה זכאית לתמיכה על פי נוהל התמיכות. עקב כך מועצת הרשות אישרה תמיכה לעמותה על בסיס בקשה שהגישה החברה. הרשות העבירה תמיכה לחברה בע"מ, שלא הייתה זכאית לתמיכות מהרשות משום שאינה מוסד ציבור, תוך פגיעה בטוהר המידות.

ראש המועצה ביקש מבעלי תפקידים ברשות להעסיק שלושה עובדים מעמותת ספורט שנקלעה לקשיים כלכליים, בהליך החורג מצו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה), התשל"ז-1977, תוך פגיעה בכללי מינהל תקין. אחד העובדים הוא אחיו של חבר המועצה זייפתי.

ניתנה הוראה לשלם מתקציב העמותה לקהילה ופנאי בבאר יעקב (להלן - המתנ"ס) שכר לאנשים אשר הועסקו קודם לכן על ידי עמותה אחרת שנקלעה לקשיים כלכליים; לא היה להם הסכם העסקה עם המתנ"ס והם לא עבדו בו, והדבר מהווה פגיעה חמורה בטוהר המידות.

התקשרות הרשות הנוגעת לאח של חבר מועצה

בשנים 2008-2015, לסירווגין, הזמינה הרשות עבודות בנייה מאחיו של חבר המועצה, סגנו וממלא מקומו של ראש המועצה, מר עמרם נעים (להלן - מ"מ ראש המועצה נעים), שלא בהתאם לצו המועצות המקומיות, התשי"א-1950, הקובע כי חבר מועצה או קרובו או תאגיד שאחד מהם מנהל או עובד אחראי בו, לא יהיה צד לחוזה או לעסקה עם הרשות. כמו כן, הרשות התקשרה עם חברה לביצוע עבודות בנייה, אולם מי שביצע בפועל לפחות חלק מהעבודות הוא אחיו של מ"מ ראש המועצה, אף שאינו קבלן רשום כנדרש בתנאי ההתקשרות. עולה חשש שהרשות התקשרה עם החברה על מנת לעקוף את צו המועצות המקומיות. בהזמנת העבודות, בין במישרין מאחיו של מ"מ ראש המועצה ובין מהחברה שהעסיקה את האח, על פני פרק זמן של כשבע שנים, היא פעלה שלא בהתאם לצו המועצות המקומיות, לכללים למניעת ניגוד עניינים של נבחרי הציבור ברשויות המקומיות שמרכז השלטון המקומי קבע בשנת 1984³ (להלן - הכללים למניעת ניגוד עניינים) ולחוות דעת שניתנה מכוחם באפריל 2007 בנושא "איסור התקשרות בין הרשות לבין חברי מועצה או קרוביהם"⁴. מ"מ ראש המועצה היה נתון בניגוד עניינים בעת שהשתתף בדיון במועצה בעניין החברה האמורה.

3 הכללים פורסמו בילקוט הפרסומים 3087 (התשמ"ד), עמ' 3114.

4 חוות דעת 1.1200 של ועדה מייעצת שתפקידה לסייע לנבחרי ציבור. חוות הדעת עודכנה במאי 2013.

העסקת יועצים משפטיים

הרשות לא דרשה מהיועמ"ש לשעבר עדכון מפורט על פעילותו המשפטית ועל ההתקשרויות שלו אל מול גורמי הרשות וגופים אחרים שהוא מייצג שפועלים מולה והעלויות להעמידו במצב שיש בו חשש לניגוד עניינים.

הרשות אפשרה ליועמ"ש לשעבר לנסח מכרז בעת שייצג חברות פרטיות שהיה להן עניין באותו מכרז. היועמ"ש לשעבר היה נתון בניגוד עניינים בשעה שהוא ונציגה ממשרדו השתתפו בישיבות ועדת מכרזים שבהן נידונו, בין היתר, המכרזים שאותה חברה הגישה להם הצעות. בהתנהלותו זו לא מילא היועמ"ש לשעבר את תפקידו כ"שומר הסף" של הרשות, והשתתפותו בדיוני ועדת המכרזים עולה כדי פגיעה בטוהר המידות.

הרשות התקשרה עם עורך דין לקבלת שירותים משפטיים בין היתר בנוגע לגביית היטלי פיתוח מיזמים שפעלו מול הרשות בלא שבחנה את אפשרות הימצאותו בניגוד עניינים. בפועל היה לעורך הדין עניין בחברות יזמיות שפעלו מולה.

ניהול נכסי הרשות

רק באוקטובר 2015, כ-15 שנים לאחר שפורסם חוזר מנכ"ל משרד הפנים בעניין הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית (להלן - נוהל ההקצאות של משרד הפנים), פרסמה הרשות נוהל הקצאות הקובע, בין היתר, אמות מידה להקצאות. במועד סיום הביקורת במרץ 2017 עדיין לא הייתה בידי הרשות רשימה עדכנית של נכסים שהוקצו.

הרשות מסרה נכסים לשימושם של חבר המועצה וסגן ראש המועצה מר אברהם בוסקילה (להלן - סגן ראש המועצה בוסקילה) וחבר המועצה זיפתי, בלא שבוצע הליך הקצאה כנדרש בנוהל ההקצאות של משרד הפנים; בלא שבוצע הליך שוויוני וסדור של תעדוף ושקילת פעילויות חלופיות; בלא שנעשתה בחינה כלשהי של גורמים מקצועיים בתחום; וללא הסכם המפרט, בין היתר, את אחריותם ואת חובותיהם של הגורמים המחזיקים בנכסי הציבור. זאת תוך פגיעה בעקרון השוויון.

חבר המועצה זיפתי וסגן ראש המועצה בוסקילה אישרו לממן מקופת הרשות פעילויות של גופים שונים בנושאים שהרשות הגדירה פעילות תרבות תורנית ופעילות תרבות יהודית.

הרשות מימנה את שיפוצו וציודו של בית הכנסת שחבר המועצה זיפתי משמש יו"ר הוועד שלו בסך כ-134,000 ש"ח. השיפוצ והציוד מומנו מתקציב הרשות לתרבות יהודית, שעליו מופקד חבר המועצה, ובמסווה של הוצאה הנדרשת למבנה שבשימוש תנועת בני עקיבא, אף שבפועל המבנה הוסב

לבית כנסת. מימון הרשות הוא בגדר תמיכה עקיפה. חבר המועצה השתמש ברכוש הרשות שלא במסגרת מילוי תפקידו כחבר המועצה, והשתמש בקופת הרשות כקופה אישית, שלא בהתאם לכללים למניעת ניגוד עניינים ותוך פגיעה בטוהר המידות.

עמותה פרטית המעסיקה את בנו של סגן ראש המועצה מר בוסקילה מפעילה צהרונים במקרקעין השייכים לרשות, בלי שהרשות ביצעה הליך תחרותי למתן זכות השימוש במקרקעין להפעלת הצהרונים. לא נחתם הסכם בין הרשות לבין העמותה המסדיר את החובות והזכויות של הצדדים ואת התמורה בגין השימוש. לפיכך גם לא התקבלה תמורה בעד המקרקעין, ואין בידי הרשות מסמכים בנושא מסירת המקרקעין או זכות השימוש בהם. עולה חשש כי ההטבה ניתנה בשל הקרבה המשפחתית של עובד העמותה לסגן ראש המועצה, דבר היוצר חשש לפגיעה בטוהר המידות.

ההמלצות העיקריות

השיעור הגדול של קשרי משפחה בקרב עובדיה של הרשות מחייב אותה להידרש לסוגיה זו בכובד ראש ולהמשיך בפעולות למניעת תופעה זו שבהן החלה בשנת 2016.

נוכח הליקויים בנושא העסקת קרובי משפחה ברשות, ובייחוד עקב הישנותם לאחר פרסום הדוח משנת 2010 ואף גידול בשיעורם, על משרד הפנים לעקוב באופן רציף אחר תיקון הליקויים בנושא שהועלו בדוח זה.

על הרשות להקפיד על בדיקת ניגודי עניינים של יועצים משפטיים המעניקים לה שירותים, לקבוע להם הסדרים למניעת ניגוד עניינים ולהבטיח כי הם עומדים בהם.

את התקציבים בנושא תרבות יהודית ותרבות תורנית יש להקצות בהתאם לתכנית סדורה של הגורמים המקצועיים ברשות ועל פי דין, ולא על פי החלטות של חבר מועצה יחיד.

על הרשות לפעול להשיב לחזקתה את הנכסים שהוקצו שלא כדין, ואם תחליט בעתיד להקצות עליה לפעול בהתאם לנוהל ההקצאות של משרד הפנים ולנוהל שאישרה מליאת המועצה ולהקצות את הקרקעות בהליך שוויוני ושקוף לציבור.

על משרד הפנים לבחון אם יש לחייב את נבחרי הציבור המזכירים בדוח זה, ראש המועצה, מ"מ ראש המועצה נעים, סגן ראש המועצה מר בוסקילה וחבר המועצה מר זיפתי, שפעלו בניגוד עניינים או תוך פגיעה בטוהר המידות, לשאת בחיוב אישי על פי הנוהל לחיוב אישי של נושאי משרה ברשות מקומית.

סיכום

ברשות רווחה
תרבות של תפקוד
לקוי ואי-תקינות
מינהלית העלולה
להגיע עד כדי
פגיעה בטוהר
המידות

ראש המועצה המקומית באר יעקב מכהן בתפקידו כ-14 שנים. בשנים 2014-2017 כיהנו ברשות שלושה מנכ"לים. עד שנת 2013 צברה המועצה המקומית באר יעקב גירעון של כ-140 מיליון ש"ח ואף מונה לה חשב מלווה. באוקטובר 2014 חתמה הרשות על הסכם התייעלות, ובמאי 2016, בעת שהייתה בפיקוחו של החשב המלווה, נקבע כי היא עמדה במרבית יעדי ההסכם. בסוף שנת 2015 היה בתקציב הרשות גירעון מצטבר בסך כ-69 מיליון ש"ח וחשבונה השוטף היה מאוזן. בשטח המועצה המקומית מתבצעות בשנים האחרונות פעולות בנייה ופיתוח מואצות.

ממצאי דוח זה מעידים כי בתקופה הרלוונטית לדוח, רווחה ברשות תרבות של תפקוד לקוי ואי-תקינות מינהלית העלולה להגיע עד כדי פגיעה בטוהר המידות, ובעניינים מסוימים פעלו חברי מועצה והעומד בראשה שלא כדין. בין עניינים אלה: העסקת קרובים של חברי מועצה; ניסיונות ראש המועצה להתערב בהליכי פיטורין של עובדים שבית המשפט קבע כי ניתן לפטרם, וזאת בהיותו בניגוד עניינים שמקורו בזיקה פוליטית; חריגה של ראש המועצה מסמכותו בהעברת תמיכות לעמותה הנתונה בקשיים כלכליים ולחברה פרטית; תשלום שכר מתקציב המתנ"ס לאנשים שלא עבדו בו; התקשרות עם קרוב של חבר מועצה ועם חברה שמעסיקה את אותו קרוב; פרסום פנייה לקבלת הצעות לתפקיד לאחר שכבר נבחר המועמד; מסירת נכסי מועצה לשימוש חברי מועצה ולעמותה המעסיקה את קרובו של סגן ראש המועצה בלא הליך הקצאות סדור ושוויוני; שימוש של חבר מועצה ברכוש של הרשות שלא במסגרת מילוי תפקידו כחבר המועצה ושלא בהתאם לכללים למניעת ניגוד עניינים. אופן תפקודה של הרשות מצביע על זלזול בהוראות חוק שיש בו כדי לגרום לפגיעה באמון הציבור.

על הרשות והעומד בראשה לתת דעתם לליקויים החמורים שהועלו בדוח זה, להפיק מהם לקחים ולפעול כמתחייב מאחריותם הציבורית ומחובת נאמנותם לציבור. מכלול הממצאים המתוארים בדוח זה, על חומרתם, מספרם והיקפם, משקף תמונה קשה, העולה עד כדי הפרת חובתם של נבחרי הציבור כנאמני הציבור. לנוכח הפרתה של חובה זו עולה הצורך לשקול את האפשרות לנקוט סנקציה - לרבות סנקציה אישית - נגד המפר. לפיכך על משרד הפנים לבחון אם יש לחייב את נבחרי הציבור המזכרים בדוח זה לשאת בחיוב אישי על פי הנוהל לחיוב אישי של נושאי משרה ברשות מקומית. משרד מבקר המדינה מסב את תשומת לבו של היועץ המשפטי לממשלה לממצאים שהועלו בדוח זה המעלים חשש לפגיעה בטוהר המידות.

מבוא

תחום השיפוט של המועצה המקומית באר יעקב (להלן - הרשות) משתרע על כ-8,500 דונם, אוכלוסייתה מנתה בשנת 2017 כ-23,000 תושבים (לעומת כ-10,000 תושבים בסוף שנת 2008), ובשטחה מתבצעות פעולות בנייה ופיתוח מואצות. הרשות כפופה לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] ולחקיקה שנחקקה מכוחה.

ראש המועצה המקומית באר יעקב מר ניסים גוזלן (להלן - ראש המועצה) מכהן בתפקיד זה משנת 2003, וזו הקדנציה השלישית שלו. לראש המועצה שלושה סגנים, ואחד מהם משמש אף ממלא מקום ראש המועצה. מליאת המועצה מונה 11 חברים.

בשנים 2014-2017 כיהנו ברשות שלושה מנכ"לים - גב' אירית נתן (להלן - המנכ"לית לשעבר), שכינה בתפקידה כעשרה חודשים בשנת 2014 והתפטרה מתפקידה; בנובמבר 2014 מונה למנכ"ל הרשות מר בן-אור פרץ (להלן - המנכ"ל דאז), ואף הוא התפטר, בספטמבר 2016; באותו החודש מונה למנכ"ל מר אריק זורגר. בשנים 2004-2015 כיהן עו"ד יובל דמול כיועץ המשפטי של הרשות (להלן - היועמ"ש לשעבר). באוקטובר 2014 מונה גזבר חדש, ובאוגוסט 2015 מונתה גם יועצת משפטית חדשה (להלן - היועמ"ש).

ביוני 2013 מינה שר הפנים דאז חשב מלווה לרשות (להלן - החשב המלווה). באוקטובר 2014 חתמה הרשות באישור מליאת המועצה על הסכם עם משרד הפנים בדבר הסדר התייעלות (להלן - הסכם ההתייעלות), ובו סוכמו יעדי סף ואבני דרך להשגתם. היעדים העיקריים שנקבעו נוגעים לכיסוי הגירעון המצטבר. בדוח ביקורת מפורט שהוכן מטעם משרד הפנים במאי 2016 נקבע כי הרשות עמדה במרבית יעדי ההסכם, לצד התמודדות עם גידול האוכלוסייה הניכר.

בסוף שנת 2013 היו בתקציב הרשות גירעון מצטבר של כ-140 מיליון ש"ח וגירעון שוטף של כ-40 מיליון ש"ח, בסוף שנת 2014 היו בתקציבה גירעון מצטבר של 117 מיליון ש"ח וגירעון שוטף של כ-9 מיליון ש"ח, ואילו בסוף שנת 2015 היה בתקציב הרשות גירעון מצטבר בסך כ-69 מיליון ש"ח וחשבונה השוטף היה מאוזן. תקציבה של הרשות בשנת 2016 היה כ-150 מיליון ש"ח.

פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2016 עד מרץ 2017 בדק משרד מבקר המדינה היבטים שונים בהתנהלות המועצה המקומית באר יעקב.

סוגיות בהעסקת עובדים

העסקת קרובי משפחה

עובד ציבור עלול להימצא במצב של חשש לניגוד עניינים בעבודתו הציבורית כאשר עניין שהוא מופקד עליו בתפקידו הציבורי עלול להתנגש עם עניין אחר שלו או עם תפקיד אחר שהוא ממלא. העסקת קרובי משפחה מעוררת חשש לניגוד עניינים, שכן ייתכן שלבעל תפקיד יהיה עניין להעסיק את קרובו, גם אם אינו העובד המתאים ביותר לתפקיד. יתר על כן, היא עלולה להעמיד קבוצות גדולות של עובדים בעמדות כוח, והדבר עלול לפגוע בתפקוד הארגון, בניהולו ובקופה הציבורית עד כדי חשש לפגיעה בטוהר המידות. בנסיבות מסוימות היא עלולה לפגוע גם בחובת הייצוג ההולם של קבוצות אוכלוסייה שאינן מיוצגות, החלה על גופים ציבוריים, וליצור מראית עין של העדפת מקורבים. העסקת קרובי משפחה ברשויות מקומיות עלולה למנוע בחירת עובד מתאים לרשות ולפגוע בטובת הרשות ובטובת התושבים שהיא אמורה לשרת.

צו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה), התשל"ז-1977 (להלן - צו קבלת עובדים), קובע כלל עקרוני ולפיו עובד לא יעבוד ברשות מקומית אם הממונה הוא קרוב משפחה⁵ שלו; "ממונה" מוגדר לעניין זה כ"ראש הרשות המקומית, סגניו, חבר המועצה או עובד באותה רשות מקומית הממונים על יחידה מינהלית ברשות המקומית". עוד נקבע בצו כי על אף כלל זה, ועדת מינהל השירות במשרד הפנים שאותה ממנה שר הפנים⁶ (להלן - ועדת מינהל השירות) תהיה רשאית, לפי בקשת ראש הרשות המקומית, להתיר העסקת עובד שלא בהתאם לכלל.

במאי 2011 פורסם חוזר מנכ"ל משרד הפנים (להלן - חוזר המנכ"ל) אשר "נועד לסייע בהבהרת הוראות החוק והגדרה ברורה של המצבים" שבהם לא ניתן להעסיק קרוב משפחה ללא היתר להעסקה מטעם ועדת מינהל השירות. לפי חוזר המנכ"ל, אין להעסיק עובד קרוב משפחה ברשות המקומית ללא היתר כאמור, בין היתר, אם מדובר בקרוב משפחה של אחד מנבחרי הציבור המכהן במועצה. אם מדובר בקרוב משפחה מדרגה ראשונה, ההעסקה אינה טעונה רק אישור של ועדת מינהל השירות, אלא גם אישור של מליאת המועצה ושל שר הפנים.

אדם המעוניין להתקבל לעבודה ברשות צריך למלא שאלון אישי שכולל, בין היתר, מידע על קרובי משפחה המועסקים באותה רשות ועל קרובי משפחה המכהנים כחברי מועצת הרשות.

5 קרובי משפחה - בן זוג, הורה, בן, בת, אח או אחות, גיס, גיסה, דוד, דודה, בן אח, בת אח, בן אחות, בת אחות, חותן, חותנת, חם, חמות, חתן, כלה, נכד או נכדה, לרבות חורג או מאומץ, ולרבות בני זוגם, צאצאיהם ובני הזוג של הצאצאים.

6 ועדה ובה תשעה חברים ששר הפנים ממנה לפי צו המועצות המקומיות (שירות העובדים), התשכ"ב-1962.

צו קבלת עובדים קובע כי מועמדים למכרז ברשות מקומית מופיעים לפני ועדת בחינה, שהרכבה טעון אישור של ועדת מינהל השירות.

בדוח של מבקר המדינה משנת 2010 בנושא קבלת עובדים ברשות⁷ (להלן - הדוח משנת 2010) צוין כי תשעה קרובי משפחה של ארבעה חברי מועצה התקבלו למשרות ברשות בלא שהתבקש אישור ועדת מינהל השירות ובלא שהתקיים הליך בחירה שוויוני לאיוש המשרות. בדוח האמור קבע מבקר המדינה כי על הרשות להפיק את הלקחים הדרושים ולהקפיד הקפדה יתרה כי הליכי הקבלה של עובדים יתקיימו בהתאם להוראות הדין.

ביולי 2016, בהוראת המנכ"ל דאז, הפיצה הרשות לעובדיה דרישה למילוי הצהרה על קרובי משפחה המועסקים ברשות ועל קרובי משפחה שהם חברי מועצת הרשות. בספטמבר 2016 פנה משרד הפנים לרשות וביקש לקבל את תגובתה על הסוגיה. היועמ"ש כתבה באוקטובר 2016 לראש המועצה ולמנכ"ל דאז מסמך מקיף שפירט את המסגרת הנורמטיבית להעסקת קרובי משפחה של חברי מועצה ואת החריגות מהמגבלות שבמסגרת הנורמטיבית (להלן - מסמך היועמ"ש). בסיכומו של המסמך נכתב כי "המועצה מבצעת בימים אלו, בדיקה של קשרי המשפחה ביחס לכלל עובדי הרשות... ובמידת הצורך, יוכנו הסדרי ניגוד עניינים ו/או עניינים של העובדים יועבר למשרד הפנים, בהתאם לנהלים". מכתבה זה כלל התייחסות פרטנית לקרובי המשפחה של חברי המועצה שהועסקו שלא כדין ברשות.

במסמך היועמ"ש נכתב, בין היתר, כי "בהתחשב בהיקפה הנרחב של תופעת הנפוטזים שפשטה ברשות המקומית בכל הנוגע להעסקת קרובי משפחה, בשל הפגיעה הקשה באינטרס הציבור והצורך הדחוף בשיפור תדמיתה של הרשות בעיני הציבור בכל הנוגע לנושא של טוהר מידות, הייתי ממליצה לא לאשר המשך העסקתם של העובדים שנקלטו בין השנים 2004-2007, אלא מנימוקים מיוחדים". בנובמבר 2016 הורה ראש המועצה למנכ"ל הרשות לפעול על פי מסמך היועמ"ש.

הרשות הסבירה בתשובתה מיוני 2017 (להלן - תשובת הרשות) כי מסמך היועמ"ש הגדיר את הדוח משנת 2010 כ"קו פרשת המים" הקובע את הנורמות שלפיהן יש להתייחס הן לאופן העסקת העובדים שהתקבלו לפני פרסום הדוח האמור והן לאופן קליטתם של עובדים אחרי פרסומו. ככלל, במסמך הומלץ לצמצם במידה ניכרת את היקף קרובי המשפחה של נבחר הציבור המועסקים ברשות, וזאת בכפוף למתן זכות טיעון ולבחינה פרטנית של ענייניו של כל עובד ועובד.

בנובמבר 2016 כתבה היועמ"ש לחבר מועצה כי הרשות נמנעה בעבר מלפנות לוועדת מינהל השירות קודם העסקת קרוב משפחה של נבחר ציבור, וכי "כל

7 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2009** (פורסם בשנת 2010), "המועצה המקומית באר יעקב", עמ' 893. דוח זה עסק בהעסקת עובדים שנקלטו בשנים 2004-2007.



 לכ-30% מסך

 העובדים המועסקים

 ברשות יש קרובי

 משפחה המועסקים

 בה או נמנים על

 נבחריה

העובדים [שצוינו במסמך היועמ"ש], ללא יוצא מן הכלל, התקבלו ללא האישורים המתאימים/ללא פניה לוועדה **טרם** ההעסקה או **לאחר** שקרוב המשפחה הפך לנבחר ציבור" (ההדגשות במקור). היועמ"ש הוסיפה כי נוהלי משרד הפנים מחייבים כי פנייה של הרשות לוועדת מינהל השירות תיתמך בחוות דעת משפטית של היועץ המשפטי של הרשות, אולם מאחר שהרשות לא פנתה כלל לוועדה בסוגיות אלה, לא ניתנו חוות דעת כאלה.

משרד מבקר המדינה מצא כי מבין 445 עובדי הרשות, על פי מצבת כוח האדם מדצמבר 2016, לכ-130 עובדים יש קרובי משפחה, כהגדרתם בצו קבלת עובדים, בקרב העובדים או הנבחרים ברשות. כלומר, לכ-30% מסך העובדים המועסקים ברשות יש קרובי משפחה ברשות⁸.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על אף הערות שנכללו בדוח משנת 2010, הרשות החלה לפעול למניעת העסקת קרובי משפחה נוספים רק בשנת 2016 - המועד שבו החלה לטפל ביסודיות בעניין העסקת קרובי המשפחה של חברי המועצה (ראו להלן). עליה להידרש לסוגית קרבת המשפחה של כלל העובדים בכובד ראש ולהמשיך בפעולות למניעת תופעה זו.

בתשובת הרשות נמסר כי תהליך הבדיקה בעניין קרבת המשפחה בקרב כלל העובדים, שכאמור החל ביולי 2016, יושלם לכל המאוחר בסוף שנת 2017, וכי יפורסם דוח מקיף בנושא.

העסקת קרובי משפחה של חברי מועצה

הביקורת העלתה כי 27 מקרב עובדי הרשות הם קרובי משפחה (להלן גם - קרובים) של חברי מועצה. ממסמך היועמ"ש עולה כי עובדים אלה מועסקים שלא כדין. יצוין כי עובדים אלה מועסקים בתפקידים בדרגות שכר נמוכות (כגון עובדי ניקיון, מלווים להסעות וסייעות). קשרי המשפחה שנמצאו מפורטים להלן:

קרובת משפחה של ראש המועצה מר ניסים גוזלן: לראש המועצה קרובה אחת (גיסה) שמועסקת ברשות משנת 2004.

קרובי משפחה של חבר המועצה מר מוטי זייפתי: חבר המועצה מכהן בתפקידו משנת 2003. בביקורת בשנת 2010 נמצא כי באותה עת הועסקו ברשות שבעה קרובי משפחה של מר זייפתי.

הביקורת הנוכחית העלתה כי בדצמבר 2016 הועסקו ברשות 16 קרובים של חבר המועצה זיפתי. כלומר, לא זו בלבד שמספר קרוביו העובדים ברשות לא צומצם, אלא שבשש השנים שעברו מאז פורסם הדוח משנת 2010 נקלטו ברשות עוד תשעה קרובים שלו שלא בהתאם לצו קבלת עובדים. מבקר המדינה רואה זאת בחומרה יתרה.

ב"פרוטוקול ממכרז" לעובדות ניקיון שהתקיים בדצמבר 2013, ובו השתתפו, בין היתר, ראש המועצה והמנכ"ל לית לשעבר, ציין ראש המועצה: "המטרה שלנו היא לא לפטר עובדים אלא להסדיר את ההעסקה שלכם כדין כי ע"פ משרד הפנים לא התקבלתם לעבודה כחוק ולכן אנו קולטים אתכם עכשיו במכרז כדי להכשיר אתכם. אנו נצמצם את המשרה שלכם ל-50% משרה. ובמידה ויתאפשר לנו נוסיף לכם עבודה... זאת כדי להעלות לכם את אחוזי המשרה".

שבע מקרובות משפחתו של חבר המועצה זיפתי הופיעו לפני ועדת הבוחנים במכרז האמור בלא שקרבת המשפחה ביניהם צוינה לפני הוועדה.

אחיו של חבר המועצה זיפתי, שהועסק ברשות ממרץ 2013 ודיווח על הקרבה המשפחתית בשאלון שמילא בעת קבלתו לעבודה ברשות, זומן ביולי 2015 לשימוע לפני פיטורין במסגרת הליכים שנקטה הרשות להסדרת מעמדם של עובדים שהתקבלו שלא כדין. בנובמבר 2015 הוא הופיע לפני ועדת בחינה לתפקיד עובד גינון ונבחר לתפקיד.

כלתו של חבר המועצה זיפתי, שמועסקת ברשות משנת 2012 ודיווחה על הקרבה המשפחתית בשאלון שמילאה בעת קבלתה לעבודה ברשות, זומנה ביולי 2015 לשימוע לפני פיטורין במסגרת ההליכים שנקטה הרשות להסדרת מעמדם של עובדים שהתקבלו שלא כדין. באוקטובר 2015 היא הופיעה לפני ועדת בחינה במסגרת מכרז לאיוש תפקיד מזכירה, והוועדה בחרה בה לתפקיד.

מהביקורת עולה כי עובדת היותם של העובדים שהוזכרו לעיל קרובי משפחה של חבר המועצה זיפתי לא הועלתה כלל לפני חברי ועדות הבחינה. בוועדות בחינה אלה נכחו ראש המועצה והמנכ"ל דאז.

עולה אפוא כי גם כשהרשות פעלה להסדרת העסקתם של חלק מקרובי המשפחה של חבר המועצה זיפתי על מנת למנוע אי-תקינות בהעסקתם, היא הותירה על כנה פגיעה חמורה בכללי מינהל תקין בכך שלא הביאה לידיעת חברי ועדת הבחינה את קרבת המשפחה של המועמדים לחבר המועצה, והם נבחרו שוב לתפקיד בלי שקרבת המשפחה הובאה בחשבון.

התנהלות הרשות בעניין קליטת קרוביו של חבר המועצה זיפתי מעלה חשש לפגיעה חמורה בכללי המינהל התקין ובטוהר המידות; עולה חשש שפעולתה להסדרת קליטת קרובי משפחתו בוצעה למראית עין בלבד, ומהבחינה המהותית לא נעשה דבר לתקן את הדרוש תיקון.

הרשות מסרה בתשובתה כי הליכי ההסדרה שתוארו לעיל לא לוו על ידי היועמ"ש, אשר זמן קצר לפני כן נכנסה לתפקידה וטרם החלה במתן הנחיות למינהל כוח אדם בנוגע לאיתור קשרי משפחה של מועמדים במסגרת הליכי בדיקת המכרזים.

חבר המועצה זיפתי מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו ממאי 2017 (להלן - תשובת חבר המועצה זיפתי) כי היות שמשפחתו מונה מספר רב של נפשות, והיא משפחה ותיקה ביישוב, יש לו קרובי משפחה רבים המועסקים ברשות. זאת ועוד, לטענתו חברי ועדות הבחינה ידעו כי מדובר בקרובי משפחתו, והוא לא היה מעורב בעניין העסקתם.

קרוביו של חבר המועצה, סגן ראש המועצה וממלא מקומו, מר עמרם נעים (להלן - מ"מ ראש המועצה נעים): בשנת 2010 הועסקו ברשות שני קרובי משפחה של מר נעים. בשנת 2015 קלטה הרשות גם את אחותו, לאחר שדיווחה בוועדת הקבלה על קשר משפחתי זה.

מ"מ ראש המועצה נעים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה במאי 2017 (להלן - תשובת מ"מ ראש המועצה נעים) כי בשלושת המקרים הוא לא היה קשור להעסקתם של קרובי משפחתו, לא הביא לידיעתם את העובדה שקיימות משרות פנויות ברשות, לא השפיע על קבלתם לעבודה והיה ער להעסקתם רק בשלבים מאוחרים לאחר שהוחל בהעסקתם.

קרוביו של חבר המועצה וסגן ראש המועצה מר אברהם בוסקילה: בשנת 2010 החלה הרשות להעסיק את בתו של סגן ראש המועצה. בשנת 2012 קלטה הרשות בת נוספת שלו, לאחר שדיווחה על הקשר המשפחתי עמו.

הביקורת העלתה כי הרשות לא הסדירה את סוגיית העסקת קרובי משפחתם של מ"מ ראש המועצה נעים וסגן ראש המועצה בוסקילה, שהערה בעניינה הובאה כבר בדוח משנת 2010, וכי היא אף לא הסדירה את סוגיית העסקתן כדין של קרובות המשפחה שדיווחו על הקרבה.

קרוביו של חבר המועצה מר נועם ששון: מר ששון מכהן כחבר מועצה מאוקטובר 2013. לפני כן הועסק כעובד הרשות.

חוזר המנכ"ל קובע כי כל אימת שנוצרת קרבה משפחתית בין עובד שכבר מועסק ברשות המקומית לנבחר ציבור חדש, על אותה רשות לשלוח לוועדת מינהל השירות בקשה לאישור המשך העסקתו של העובד בצירוף הצעה



לא זו בלבד שלא
הפיקו את הלקחים
הדרושים מהדוח
משנת 2010, אלא
גם רמסו ברגל גסה
את הוראות הדין
וקלטו לשורות
הרשות עוד 16
קרובי משפחה של
חברי מועצה

להסדרה שאישר היועץ המשפטי של הרשות, בתוך חודש ימים מיום היווצרות יחסי הקרבה.

הביקורת העלתה כי כשנבחר חבר המועצה ששון לתפקידו כבר הועסקו ברשות אמו וגיסתו, ואף על פי כן הרשות לא שלחה לוועדת מינהל השירות בקשה לאישור העסקתו בצירוף הצעה מאושרת בידי היועץ המשפטי של הרשות להסדרת העסקתו, כנדרש בחוזר מנכ"ל.

עוד נמצא, כי הרשות העסיקה שתי קרובות משפחה נוספות של חבר המועצה ששון בשנים 2015 ו-2016, לאחר שהחל לכהן בתפקידו כחבר מועצה, גם זאת ללא היתר להעסקה כנדרש.

קרוביו של סגן ראש המועצה מר ג'ואנשיר (ג'קי) גונגרדי: מר גונגרדי מכהן כחבר מועצה מאוקטובר 2013. קרובת משפחתו מועסקת ברשות משנת 2011.

הביקורת העלתה כי עם היבחרו של מר גונגרדי לחבר מועצה לא שלחה הרשות אל ועדת מינהל השירות בקשת אישור והצעה להסדרת העסקתו של קרובתו כנדרש בחוזר מנכ"ל.

משרד מבקר המדינה מעיר לראש המועצה כי העסקת קרובי משפחה של נבחר ציבור בלא אישור ועדת מינהל השירות היא העסקה שלא כדין. משרד מבקר המדינה מעיר כי אופן תפקודם של הרשות ושל העומד בראשה הם בבחינת פגיעה חמורה בכללי מינהל תקין.

מבקר המדינה מעיר עוד כי המספר הגדול של עובדים בעלי קשר משפחתי לחברי מועצה מכהנים שהתקבלו לרשות שלא כדין, מעורר חשש כי הזיקה המשפחתית סייעה להם, כולם או מקצתם, בקבלת העבודה תוך פגיעה של ממש בעקרון השוויון.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התנהלות הרשות והעומד בראשה, שלא זו בלבד שלא הפיקו את הלקחים הדרושים מהדוח משנת 2010, ולא הקפידו לקיים את הליכי הקבלה של העובדים בהתאם להוראות הדין, אלא גם רמסו ברגל גסה את הוראות הדין וקלטו לשורות הרשות עוד 16 קרובי משפחה של חברי המועצה בהליכים שהתקיימו שלא כדין.

בדצמבר 2016, במהלך הביקורת, החלה הרשות להוציא מכתבי זימון לשימועים לקראת פיטורין של עובדים שהם קרובי משפחה של חברי המועצה. בתשובת

הרשות נמסר כי לאחר שקיימה שימועים ל-25 עובדים הוחלט, בין היתר, לפטר 11 עובדים ולהעביר לוועדת מינהל השירות את הטיפול בעניינם של 12⁹.

באפריל 2017 פנתה הסתדרות העובדים הכללית לבית הדין האזורי לעבודה בבקשת צד למתן צו מניעה זמני למניעת פיטורי העובדים, ובית הדין האזורי החליט לקבל את עמדת ההסתדרות. המדינה הגישה ערעור לבית הדין הארצי, ובהתאם להסדר הדיוני שהוצע, הפיטורין לא ייכנסו לתוקף עד להכרעה שיפוטית. במועד סיום הביקורת עדיין המתין התיק להכרעה.

בתשובת המנכ"ל דאז למשרד מבקר המדינה מיוני 2017 הוא מסר כי במהלך כהונתו הוא פעל להסדרת העסקה של עשרות עובדים שהתקבלו בעבר שלא כדין, ללא מכרז ובלא שמשרתם הייתה נחוצה, וכי לא היה ער לקשרי המשפחה של עובדים שהתקבלו בזמן כהונתו.

בתשובות ראש המועצה למשרד מבקר המדינה מיוני 2017 וכן בדברים שמסר בפגישה עמו ביולי 2017 (להלן - תשובת ראש המועצה) הוא ציין כי אם עובדים אינם מצהירים על קרבת המשפחה, נבצר מהרשות לגלות מידע זה. הוא הוסיף כי לגבי עובדים שהצהירו על קרבת משפחה פעלה הרשות על פי ההנחה שבהיעדר יחסי כפיפות, אין מניעה ואין צורך בהסדרה, ולכן לא ביקשה את חוות דעתו של היועמ"ש לשעבר. עוד ציין ראש המועצה בתשובתו כי לא הנחה איש לקלוט ולו עובד אחד שלא בהתאם להוראות הדין, וכי בחינה של אילן היוחסין של העובדים או של השאלונים שהם ממלאים אינה מתפקידו. הוא מסר כי לא הפנה עובדים לוועדת מינהל השירות שלא משיקולים זרים או בכוננת זדון, אלא בשל חוסר ידיעת הדין. עם זאת מסר כי ההתנהלות בנושא העסקת קרובי משפחה ברשות שונתה מן הקצה אל הקצה.

משרד מבקר המדינה מעיר לראש המועצה כי הנורמות המחייבות בדבר אופן הבחינה של העסקת קרובי משפחה נקבעו בצו קבלת עובדים ובחוזר המנכ"ל וכן בדוח מבקר המדינה משנת 2010, שהתייחס באופן מפורש להעסקת קרובי משפחה בקובעו כי נחשף "תפקוד לקוי ביותר של המועצה המקומית באר יעקב בקבלת עובדים לשורותיה. מדובר בליקויים בעשרות פעולות במשך שנים מספר, דבר המשווה לעניין חומרה יתרה". לפיכך אין לקבל את תגובת ראש המועצה כפי שהוצגה לעיל.

משרד מבקר המדינה מעיר בנוגע לחברי המועצה שקרובי משפחתם הועסקו ברשות, ובייחוד בנוגע לחברי המועצה שהוזכרו בדוח משנת 2010 - מר נעים, מר בוסקילה ומר זייפתי - כי היה גם עליהם לפעול לתיקון הליקויים ולהבטיח שגיוס עובדים ברשות יתבצע לפי הוראות הדין.

נוכח הליקויים בנושא העסקת קרובי משפחה ברשות, ובייחוד עקב הישנותם ואף החמתם לאחר פרסום הדוח משנת 2010, על משרד הפנים לעקוב באופן רציף אחר תיקון הליקויים שהועלו בדוח זה.

התערבות ראש המועצה בהליכי פיטורין של עובדים

צו המועצות המקומיות, התשי"א-1950 (להלן - צו המועצות המקומיות), המחיל על המועצות המקומיות את הוראות פקודת העיריות [נוסח חדש], קובע לגבי עובד רשות שאינו נמנה עם העובדים הבכירים כי ראש הרשות מורשה לפטור על פי החלטת בית דין למשמעת של עובדי הרשויות המקומיות. כמו כן רשאית לפטור ועדת פיטורים ברשות, שהיא ועדה סטטוטורית הפועלת כאורגן של אותה רשות וחבריה הם המנכ"ל, הגזבר והיועץ המשפטי (להלן - הוועדה הסטטוטורית), אם הפיטורין היו שלא מחמת עבירת משמעת (להלן - פיטורין מינהליים). בהתגבש העילות המתאימות לפיטורי עובד, ההחלטה בנוגע לפיטורין היא של הדרג המקצועי.

בשנת 2014 הוחל בנקיטת הליכי פיטורין מינהליים לקראת סיום העסקתו של עובד א'. בספטמבר 2014 חתמה המנכ"לית לשעבר על זימון לשימוע טרום-פיטורין לעובד א', וציינה כי "מבדיקה שנערכה במועצה עולה כי קליטתך לעבודה נעשתה ללא אישור נחיצות משרה וללא שעברת מכרז, בנוסף תפקודך לקוי".

המנכ"לית לשעבר מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה ממאי 2017 כי ראש המועצה קרע חמישה מכתבי פיטורין שהכינו הגורמים המקצועיים, ובהם מכתב פיטוריו של עובד א', ועקב כך התקבלה החלטתה להתפטר באופן מדי.

בתשובת ראש המועצה נמסר כי השימוע בעניינו של עובד א' לא התקיים, כשם שלא התקיימו שימועים בעניינם של יתר העובדים שהתקבלו לעבודה ברשות שלא כדיון, וכי הוא מכחיש מכול וכול את טענות המנכ"לית לשעבר בעניין זה.

בינואר 2015 נחתם בין הרשות לבין ההסתדרות הכללית החדשה הסכם קיבוצי מיוחד, ובו הסכימו הצדדים לפטר עובדים במסגרת הליכי התייעלות (להלן - ההסכם הקיבוצי). הרשות התחייבה כי עובדים שלא נקלטו כדיון ולא ייגשו למכרזים פנימיים להסדרת משרתם או לא ייבחרו במכרזים אלה - תסתיים העסקתם ברשות.

בינואר 2015 מצא המנכ"ל דאז כי עובד א' ועובד ב' (שניהם יכוננו להלן - שני העובדים), מפירים באופן שיטתי ועקיב את חובותיהם כעובדים (למשל, הם כמעט אינם באים לעבודה ומחתימים זה עבור זה את שיעון הנוכחות). עקב כך, הרשות הגישה בפברואר 2015 כתב תובענה משמעתית בבית הדין למשמעת נגד שני העובדים. במאי 2015 פנה ראש המועצה לבא כוחם של שני העובדים

במכתב שעניינו ביטול התובענות בבית הדין למשמעת, וכתב: "אבקש להביא לידיעתך כי המועצה בראשותי החליטה לחזור בה, ולבקש לבטל את התובענות בבית הדין למשמעת כנגד העובדים". לפני שהוחל בבירור ההליך הוגשה לבית הדין למשמעת בקשה משותפת של ראש המועצה ובא כוחם של שני העובדים לביטול התובענות. על הבקשה חתם ראש המועצה, בלי שהודיע על כך למנכ"ל דאז או לחשב המלווה ואף בלי שנועץ בהם בעניין זה. על בסיס בקשה זו ביולי 2015 נמחקה התובענה.

יצוין כי שני העובדים קשורים למפלגת הליכוד, שגם ראש המועצה היה חבר בה ואף היה מועמד מטעמה כ-14 שנים: עובד א' התמודד בבחירות האחרונות, שהתקיימו בשנת 2013, על תפקיד יו"ר מועצת סניף הליכוד בבאר יעקב, ועובד ב' התמודד בבחירות אלה למועצת הסניף. בנסיבות אלה היה ניגוד עניינים בטיפולו של ראש המועצה בעניינם של שני העובדים שמקורו בזיקתו הפוליטית אליהם.

ראש המועצה מסר בתשובתו כי שני העובדים אינם מקורבים אליו ואינם נמנים עם תומכיו. הוא הסמיך תובע להגיש תובענות כלפיהם וכלפי שני עובדים נוספים שפעלו באופן דומה. לאחר שהוגשו התובענות תבעו העובדים את הרשות בגין סכומים שנוכו משכרם על פי הוראת החשב המלווה, ואחד מהם אף הגיש למשטרה תלונה נגד המנכ"ל דאז. רק בשלב זה, במסגרת תפקידו כראש המערכת אשר ביקש לשים סוף לתביעות ההדדיות, הוא פעל לחתימה על הסדר בין הרשות לבין עובדים אלה, ולפיו הם ימחקו את תביעותיהם נגד הרשות והיא תמשיך להעסיקם. ראש המועצה המציא למשרד מבקר המדינה את טיוטת הסדר זה.

באוקטובר 2015 מצא המנכ"ל דאז, על פי דוחות מעקב שזים, כי שני העובדים עסקו בפעילות פרטית בזמן העבודה אף שדיווחו על ימי עבודה מלאים. מנהלו הישיר של עובד א' אף הודיע למנכ"ל דאז כי אין בכוונתו לחתום על דוחות הנוכחות של העובד.

בינואר 2016 זומנו שני העובדים לשימוע לפני ועדת פיטורין בראשות המנכ"ל דאז. באותו יום כתב ראש המועצה לעובד א' מכתב בנושא "ביטול זימון לשימוע בעניין כוונה לסיום תעסוקה בפני ועדת הפיטורין של המועצה", וציין: "משזימונך לשימוע לא נעשה על דעתי הריני להודיעך כי השימוע בענייך מבוטל". בהמשך אותו החודש, לאחר ששני העובדים לא התייצבו לפני ועדת הפיטורין, החליטה הוועדה לפטרם. שני העובדים הגישו לבית הדין האזורי לעבודה תביעה לביטול ההחלטה. במרץ 2016 כתב ראש המועצה ליועמ"ש כי בהתאם לעמדת הסתדרות העובדים, הוא מבקש להביא לסגירת התיק בבית הדין, וכי לאחר שייסגר התיק יבחן אם להביא את עניינם של שני העובדים לבית דין למשמעת.

בפברואר 2017 ניתן פסק דין של בית הדין האזורי לעבודה, ולפיו יש לדחות את טענות שני העובדים. עוד צוין בפסק הדין כי "ראש המועצה פעל בפועל

ראש המועצה פעל בניגוד עניינים שמקורו בזיקה פוליטית לשני העובדים

בעניינים של [שני העובדים] בניגוד עניינים בולט. ניגוד עניינים שמקורו בזיקה הפוליטית שבין ראש המועצה לבין [שני העובדים]."

במרץ 2017 ערערו שני העובדים וראש המועצה על פסק הדין האמור. ראש המועצה כתב בערעורו כי הטענה ולפיה פעל בניגוד עניינים היא מוטעית, וכי כל פעולותיו בעניין זה נעשו אך ורק מטעמים ענייניים ובמסגרת סמכותו כראש המועצה. כל הטענות שהעלו הגורמים השונים בדבר קיומו של ניגוד עניינים הועלו בדיעבד, ושום טענה לא נטענה בזמן אמת. הוא ביקש "להשיב את העובדים לעבודה שכן פוטרו ללא כל הצדקה ובאופן בלתי חוקי". מודגש בזאת כי במועד סיום הביקורת עדיין היה ההליך תלוי ועומד בבית הדין הארצי לעבודה.

בתשובתו כתב ראש המועצה כי המעקב אחר עובדים אלה בוצע שלא בדיעתו.

עולה אפוא כי ראש המועצה פעל בשנים 2014-2017 שוב ושוב - בניגוד לעמדותיהם של שומרי הסף ברשות, דהיינו היועמ"ש, הגזבר והחשב המלווה - לסיכול ניסיונותיהם של המנכ"לית לשעבר והמנכ"ל דאז לבצע פיטורין מינהליים של עובדים שבעלי התפקידים המקצועיים היו תמימי דעים כי פיטוריהם הכרחיים. מאחר שהסמכות לפיטורין מינהליים נתונה בידי הוועדה הסטטוטורית של הרשות, ראש המועצה חרג מסמכותו בכך שביצע פעולות אלה.

בתשובת ראש המועצה נמסר כי במסגרת תפקידו הוא אמון על גיוסם של העובדים ונושא באחריות הכוללת לגיוסם והוא אף בעל זכות בסיסית ניהולית. עוד טען ראש המועצה כי פעל בהתבסס על ההנחה שנתונה בידי הסמכות לפטר עובד, ומאחר שהתנגד להליכים שנקטו הרי הם בוצעו שלא כדין. לטענתו, הוא לא פעל בניגוד עניינים אלא מתוך ראייה כוללת של צורכי הרשות ומערך הכוחות מול הסתדרות העובדים. הוא סבר כי יחסה של הרשות לעובדים התאפיין בגישה של איפה ואיפה, ולראיה - חלקם רק הושעו ואילו חלקם הוזמנו לשימוע לפני פיטורין, וכי הוא לא ביקש לפטור את שני העובדים מההליך שיש לנהל בעניינם אך סבר כי יש לקיימו בבית דין למשמעת. אשר לעמדתו בהליך הערעור, הוא יעמוד על טענותיו מתוך כוונה לבטל את הקביעות החמורות שפוגעות בשמו הטוב שלא בצדק לדבריו.

מבקר המדינה מעיר כי ראש המועצה פעל שלא בהתאם לכללי מינהל תקין, וכי פעילותו התאפיינה בניגוד עניינים שמקורו בזיקה פוליטית לשני העובדים.

מכרז לגיוס עובד לרשות ללא אישור החשב המלווה

בפקודת העיריות¹⁰ נקבע לגבי רשות מקומית שמונה לה חשב מלווה כי "לא יתמנה אדם לעובד העירייה אלא אם אישר החשב המלווה מראש ובכתב את העסקתו ואת תנאי העסקתו... ראש העירייה חייב למלא אחר הוראות החשב המלווה שניתנו במסגרת סמכויותיו ומכוחן". כמו כן, בהסכם ההתייעלות נקבע כי "הרשות מתחייבת לא לקלוט עובדים חדשים למשרות מוניציפאליות שהתפנו במהלך תכנית ההתייעלות... אלא באישור אגף שכר וכוח אדם" במשרד הפנים.

בצו קבלת עובדים נקבעה החובה לפרסם מכרז פנימי לאיש משרה שהתפנתה ברשות מקומית, ואם לא אותר עובד מתאים, ניתן לגייס עובד במכרז פומבי או בהליך שוויוני אחר אם מתח הדרגות אינו עולה על דרגה 7. ביולי 2016 פרסמה הרשות מכרז פומבי למשרה של אב בית לבית ספר בבאר יעקב.

מר א' מסר לצוות הביקורת כי ראש המועצה פנה אליו והציע לו לגשת למכרז האמור. הוא זומן לוועדת בחינה ב-10.8.16 בראשות ראש המועצה. לדברי מר א', כמה דקות לאחר שהסתיים הדיון של ועדת הבחינה, התקשר אליו ראש המועצה, בישר לו כי זכה במכרז והזמין אותו להיפגש עם מנהלת בית הספר (שבו היה אמור לעבוד). מר א' מסר כי בעקבות הודעתו האמורה של ראש המועצה, הוא הודיע כבר באותו היום במכתב למעסיקו הקודמים על התפטרותו, ובתחילת ספטמבר 2016 התייצב לעבודתו בבית הספר.

ב-11.8.16 כתב המנכ"ל דאז למר א' כי ועדת הבחינה בחרה בו לתפקיד אב בית, וכי על מועד תחילת עבודתו יודיעו בהמשך. ב-24.8.16 כתב המנכ"ל דאז למר א': "בהמשך למכתבי אליך מתאריך 11/8/16... הריני להודיעך כי טרם הוחלט על מועד תחילת עבודתך. החלטה זו תהא רק לאחר אישור החשב המלווה את המשרה הנ"ל". מר א' מסר לצוות הביקורת כי קיבל מכתב זה ב-12.9.16 בשערי בית הספר, ובעקבות כך שוחח עם ראש המועצה, וכי הוא נקרא למלא אצל מחלקת משאבי אנוש ברשות כרטיס עובד ("טופס 101"), ומילא אותו ב-21.9.16. לאחר מכן פנה לחשב המלווה, אולם הלה ציין לפניו כי לא ניתן יהיה להעסיקו. בפועל הוא הועסק מ-11.9.16 ועד 31.10.16.

החשב המלווה מסר לצוות הביקורת בינואר 2017 כי ראש המועצה הודיע לו - שלא על דעתו ושלא בהסכמתו - כי קלט אב בית, ולכן הוא נאלץ להודיע למר א' כי לא ניתן יהיה לאשר את העסקתו ברשות.

מר א' מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו ממאי 2017 כי בעת בחירתו לא הובא לידיעתו שהרשות מנוהלת בכפיפות לחשב מלווה, וכי האופן שבו פעל ראש המועצה גרם לו להפסד כלכלי.

10 סעיף 142 ג(6) לפקודת העיריות, מחיל הוראות מסוימות מפקודת העיריות - לרבות ההוראה הנוגעת למינוי חשב מלווה וסמכויותיו - גם על מועצות מקומיות, וזאת מכוח סעיף 34 לפקודת המועצות המקומיות.

ראש המועצה מסר לצוות הביקורת באפריל 2017 כי היות שבשנת הלימודים התשע"ז (ספטמבר 2016 - אוגוסט 2017) נפתח בית ספר חדש בשכונה חדשה בבאר יעקב - הוא ביקש לקלוט כוח אדם איכותי לתפקיד, וכי לנוכח התנגדות החשב המלווה הופסקה העסקת אב הבית.

המנכ"ל דאז מסר בתשובתו כי נוסף על מכתביו שצוינו לעיל, הוא הודיע למר א' בעל פה כי עדיין לא התקבל אישורו של החשב המלווה לאיוש המשרה.

מהאמור לעיל עולה כי ראש המועצה והמנכ"ל דאז פעלו שלא בהתאם להוראות הדין ולהסכם ההתייעלות בנוגע לגיוס עובד ברשות שמונה לה חשב מלווה. לכל הפחות, היה על הרשות לפרט במכרז כי איוש המשרה מותנה באישור החשב המלווה.

מתן תמיכות לעמותות ספורט ולחברה פרטית

רשויות מקומיות רשאיות לתת תמיכות בהתאם ל"נוהל תמיכות במוסדות ציבור על ידי הרשויות המקומיות"¹¹ (להלן - נהל תמיכות). נוהל זה מסדיר את אופן מתן התמיכות למוסדות ציבור הפועלים בתחום שיפוטה של הרשות בנושאי חינוך, תרבות, רווחה, ספורט וכד', בהתאם לדיני השלטון המקומי.

תמיכה מוגדרת בנוהל התמיכות כמתן טובת הנאה, בין ישירה ובין עקיפה, לרבות מענק, הלוואה, ערבות או סיוע כספי אחר. תמיכה עקיפה היא, בין היתר, שימוש במתקני הרשות, הקצאת כוח אדם מטעם הרשות או במימונה, מתן זכות שימוש במבנה או במקרקעין שאינו במסגרת הקצאה כמשמעה בנוהל הקצאת מקרקעין. עוד נקבע בנוהל האמור כי רשות מקומית לא תיתן תמיכה אלא מתקציבה המאושר כדין.

בשנים 2011-2014 תמכה הרשות בעמותות ספורט, ובהן עמותת מועדון הכדורסל מכבי באר יעקב (להלן - עמותת הכדורסל) והעמותה לניהול כדורגל בבאר יעקב (להלן - מועדון הכדורגל) (שתי העמותות יחד ייקראו להלן - עמותות הספורט).

בתחילת שנת 2013 נקלעה עמותת הכדורסל לקשיים כספיים, בסוף אותה שנה נקלע גם מועדון הכדורגל לקשיים כספיים ובתחילת שנת 2014 הוצא לשתיהן צו פירוק. במסגרת ההליכים המשפטיים שננקטו עקב פירוקן נדרשה הרשות לשלם בשנים 2014 ו-2015 סך כ-697,000 ש"ח מכוח הוראת בית משפט. משרד

הרשות העבירה
לעמותות הספורט
כספי תמיכות שחרגו
בהיקף ניכר מזה
שאושר בתקציבה

מבקר המדינה בדק את מעורבותם של הרשות וראש המועצה בתמיכות ובניהול עמותות אלה.

תקציב התמיכות לעמותות הספורט וביצועו: בלוח 1 להלן יפורט תקציב הרשות לתמיכות בעמותות הספורט ואופן ביצועו, כפי שנרשם בדוחות הכספיים של הרשות לשנים 2011-2014 (באלפי ש"ח):

לוח 1: **תקציב התמיכות בעמותות הספורט וביצועו בשנים 2011-2014**
(באלפי ש"ח)

העמותה	2011		2012		2013		2014	
	תקציב	ביצוע	תקציב	ביצוע	תקציב	ביצוע	תקציב	ביצוע
מועדון הכדורגל	1,300	2,401	500	2,994	2,958	2,955	220	70
עמותת הכדורסל	2,250	3,979	3,000	3,941	2,958	2,956	836	530

מהלוח עולה כי בשנים 2011 ו-2012, לפני מינויו של חשב מלווה לרשות, תמכה הרשות בעמותת הכדורסל בשיעור הגדול ב-77% וב-31%, בהתאמה, מן התקציב שאושר. הרשות תמכה במועדון הכדורגל בשיעור הגדול ב-85% וב-499%, בהתאמה, מן תקציב שאושר וכפי שנרשם בדוחות הכספיים של הרשות.

ראש המועצה מסר בתשובתו כי כל התמיכות קיבלו את אישורה של מליאת מועצת הרשות, וצירף לתשובתו חלק מהפרוטוקולים של ישיבות ועדת התמיכות. הוא הסביר כי בשל נסיבות אישיות הוא נאלץ להיעדר רבות בשנת 2012 ולכן אינו יכול לשפוך אור רב על הסיבה שבעטייה הביצוע חרג מהתקציב המאושר.

משרד מבקר המדינה מציין כי הסכומים הרשומים כתמיכות שאושרו בפרוטוקולים שצירף ראש המועצה אינם עולים בקנה אחד עם סכומי התמיכות שנרשמו בדוחות הכספיים המאושרים של הרשות לשנים 2011 ו-2012.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הרשות פעלה בשנים 2011 ו-2012 שלא בהתאם לנוהל התמיכות ולכללי מינהל תקין בכך שהעבירה לעמותות הספורט כספי תמיכות שחרגו בהיקף ניכר מזה שאושר בתקציבה.

ספק לשירותי ספורט: בשנים 1999-2005 העסיקה הרשות עובד בחצי משרה (להלן - הספק), תחילה בתפקיד רכז ספורט ומשנת 2003 בתפקיד מנהל מחלקת הספורט. משנת 2005 ועד ינואר 2014 הוא הועסק כקבלן לתכנון ולביצוע של פעילויות הספורט בתחום השיפוט של הרשות. הספק כיהן גם

כמוזכיר עמותת הכדורסל. זאת ועוד, בשנת 2009 - כאשר קבוצת הכדורסל מכבי באר יעקב העפילה לליגה הלאומית - שינה הספק את שמה של חברה פרטית בבעלותו לחברת "מכבי כדורסל בע"מ" (להלן - החברה או חברה בע"מ), וקבע כי מטרתה לנהל קבוצות כדורסל בליגה הלאומית ובליגות השונות. יצוין כי הספק היה מורשה חתימה הן בעמותת הכדורסל והן בחברה.

ביוני 2005 נחתם הסכם בין הרשות לספק שתוקפו פג ביוני 2008. רק באוגוסט 2012 חתמו עמו ראש המועצה וגזבר הרשות דאז על הסכם חדש למתן שירותי ספורט לרשות הכוללים תכנון, ביצוע ופיקוח בכל הנוגע לפעילויות, למתקנים ולענפים של ספורט שפורטו בהסכם. תוקף ההסכם היה 60 חודשים, מיולי 2008 ועד יוני 2013. בשנים 2010-2014 שילמה הרשות לספק עבור שירותיו כמיליון ש"ח, מהם כ-130,000 ש"ח בעד העסקתו בחודשים יולי 2013 - ינואר 2014, אף שכאמור תוקף ההסכם עמו פג בסוף יוני 2013.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שהרשות רכשה שירותים מספק במשך ארבע שנים בלא שהדבר עוגן בהסכם. החלת הסכם למפרע לתקופה של ארבע שנים ותשלום בעבור תקופה שההסכם לא חל עליה יש בהם משום פגיעה בכללי מינהל תקין.

ראש המועצה מסר בתשובתו כי בעת החתימה על ההסכם עם הספק לא היה ידוע לו כי ההסכם מוחל למפרע, שכן הספק קיבל את שכרו מדי חודש. הוא הוסיף כי מיולי 2013 עד ינואר 2014 הוא פעל בשיתוף החשב המלווה לגיבוש תכנית הבראה, ובנסיבות אלה לא היה טעם לחתום עם הספק על הסכם חדש.

עוד עלה מהביקורת כי לפי ההסכם שנחתם למפרע עם הספק - שהוא גם המוזכיר של עמותת הכדורסל - נתנה הרשות תמיכה עקיפה לעמותה באמצעות הקניית זכות השימוש במתקני הספורט, באולמות ובמגרשים וכן בבריכה, ללא כל תמורה ושלא בהתאם לנוהל התמיכות, והדבר אף לא בא לידי ביטוי בדוחות הכספיים של הרשות.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות כי מתן זכות לעמותת הכדורסל לשימוש במתקנים ובמקרקעין השייכים לה הוא תמיכה לכל דבר ועניין, ולכן הדבר טעון אישור של ועדת התמיכות ודיווח בדוחות הכספיים.

ראש המועצה הסביר בתשובתו כי רוב המתקנים שימשו גם לפעילויות הספורט של הרשות ולא רק של שתי העמותות. עם זאת ציין כי ראוי היה שהשימוש במתקני הרשות על ידי העמותות "יובא בחשבון במסגרת ועדת התמיכות", ועל כן היועמ"ש מכינה הסכמי שימוש במתקני הרשות בעבור כל גורם שצפוי להשתמש בהם.

פערים בין דיווחי הרשות והעמותה על התמיכות: משרד מבקר המדינה השווה בין ביצוע תקציב התמיכות לעמותת הכדורסל לפי הדוחות הכספיים של הרשות ובין הדוחות הכספיים שהגישה עמותת הכדורסל לרשם העמותות שברשות התאגידים, כפי שיפורט בלוח 2 להלן:

לוח 2: דיווחי הרשות ועמותת הכדורסל על תמיכות הרשות בעמותה בשנים 2011 ו-2012 (באלפי ש"ח)

2012	2011	
3,941	3,979	דיווח הרשות על התמיכות שנתנה לעמותת הכדורסל
3,370	2,808	דיווח עמותת הכדורסל על התמיכות שקיבלה מהרשות
571	1,171	הפרש

מהלוח עולה כי לפי הדוחות הכספיים של עמותת הכדורסל לשנים 2011 ו-2012, היא קיבלה רק חלק מסכום התמיכות שניתנו לה לפי דוחות הכספיים של הרשות לאותן שנים. ההפרש בין הרישומים בשנים אלה מסתכם בכ-1.74 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות כי על מנת לאתר את הפערים האמורים היה על בעלי התפקידים הרלוונטיים ברשות לעיין בדוחות הכספיים של עמותת הכדורסל, במסגרת הבקרה והפיקוח של הרשות בתהליך אישור התמיכות לעמותה.

ראש המועצה ציין בתשובתו כי הנחה את ועדת התמיכות ואת מבקר הרשות להפיק מפערי הדיווח האמורים לקחים לעתיד.

בקשות לתמיכה שהוגשו לרשות: בנוהל התמיכות נקבע כי מוסד ציבור המבקש לקבל תמיכה מרשות מקומית יגיש לה בקשה בכתב בטופס שייקבע לעניין זה. הבקשה תהיה חתומה על ידי מורשה חתימה של המוסד ותכלול מסמכים ופרטים כגון שם המוסד, אופן ההתאגדות ומספר הרישום של המוסד.

בבקשת תמיכה של עמותת הכדורסל לשנת 2011 בסך של כ-1.59 מיליון ש"ח (להלן - הבקשה) נכתב ששם העמותה המבקשת הוא "מכבי באר יעקב כדורסל בע"מ". המספר הרישום שצוין בטופס הבקשה הוא מספר החברה אצל רשם החברות. בנספח שצורף לבקשה רשום כי שם החברה הוא שם התאגיד המבקש, אך מספר הרישום שצוין הוא מספרה הרישום של עמותת הכדורסל. עוד צוין כי יו"ר התאגיד הוא הספק, ובמקום שבו נדרש לציין את מספר חשבון הבנק של התאגיד שאליו תועבר התמיכה - נרשם מספר חשבון הבנק של החברה.

מבקר הרשות לשעבר כתב לגזבר הרשות דאז בינואר 2011 (להלן - המכתב מ-2011) בסיכום ביקורת בעניין הבקשה האמורה כי "הבקשה הוכנה ברשלנות, באי אכפתיות, דבר שלא מקובל בגופים ציבוריים, במיוחד בסכום בקשת התמיכה שבה מדובר. יש להעיר ל[הספק] כי בפעם הבאה המועצה תידחה בקשה כזו על הסף". על גבי המכתב צוין "סודי לא לפרסום".

ראש המועצה מסר בתשובתו כי הוא דרש ממבקר הרשות לשעבר לבדוק את תפקודה של עמותות הספורט ולחוות את דעתו בנושא, על מנת שהמלצותיו יובאו בחשבון בחלוקת התמיכות לשנת 2012.

מבקר הרשות לשעבר הכין דוח ביקורת בנושא התמיכות בעמותות הספורט בשנת 2012 והעיר כי בעמותת הכדורסל נדרשת ביקורת מיוחדת. עקב כך פנה מבקר הרשות לשעבר לוועדת הביקורת של המועצה, ובישיבתה באוקטובר 2012 המליץ להפסיק מיד את העברת הכספים לעמותת הכדורסל. הוועדה ציינה שהיא "רואה בחומרה העברת כספים מהותית מעל ומעבר לתקציב המאושר".

הביקורת העלתה כי על אף המכתב האמור של מבקר הרשות לשעבר, שבו העלה ליקויים חמורים בבקשת התמיכה האמורה - אישרה מועצת הרשות לעמותת הכדורסל תמיכה לשנת 2011 בסך של כ-2.25 מיליון ש"ח - סכום הגדול בכ-40% מהסכום שצוין בבקשה. בשנת 2012 נתנה הרשות לעמותת הכדורסל תמיכה בסך כ-4 מיליון ש"ח בלי שהוגשה למועצת הרשות בקשה לתמיכה.

מהאמור לעיל עולה כי מועצת הרשות לא הבחינה בין בקשה לתמיכה של עמותת הכדורסל לבין בקשת תמיכה מחברה שלא הייתה זכאית לתמיכה, על פי נוהל התמיכות. עקב כך מועצת הרשות אישרה תמיכות לעמותת הכדורסל על בסיס בקשה של החברה. על מועצת הרשות לנהוג באחריות ציבורית ולאשר תמיכות לאחר בדיקה מדוקדקת של הבקשות, בייחוד כשמדובר בסכומים גדולים.

תשלום התמיכה: על פי הדוחות הכספיים של החברה ל-31.12.12, הכנסותיה בשנים 2011 ו-2012 הסתכמו בכ-1.3 וב-1.2 מיליון ש"ח, בהתאמה. ממכתבו של יו"ר הרשות לביקורת תקציבים של איגוד הכדורסל בישראל (להלן - הרשות לביקורת תקציבים) אל יו"ר החברה (הספק) ממרץ 2013, העוסק בדוחות הכספיים של החברה ל-31.12.12 שהוגשו לו לביקורת, עולה כי לחברה היו הכנסות שהתקבלו "מרשות מקומית".

בתחילת שנת 2013 נקלעה כאמור עמותת הכדורסל לקשיים כספיים, והמחאות שנתנה לספקים ולעובדים לא כובדו ובפברואר 2014 הוצא לה צו פירוק. באמצע שנת 2013 נקלעה גם החברה לקשיים והוצא לה צו פירוק ביולי 2015.

בדצמבר 2012 הגישו עמותת הכדורסל והחברה כל אחת בקשה לקבלת תמיכה מהרשות לשנת 2013. על בקשת החברה נרשם כלהלן: "את הבקשה של החל"צ^[12] [החברה] יש לצרף לעמותה. העמותה... היא בעלת המניות של החל"צ".

על פי פרוטוקולים מ-5.2.13 ומ-8.2.13 בנושא "עמותת מכבי באר יעקב - כדורסל", הרשות קיימה דיונים שבהם נכחו, בין היתר, הספק והיועמ"ש לשעבר, ובהם הובהר כי העמותה העבירה תקציבים לחברה. עוד עולה כי היועמ"ש לשעבר קבע כי "הבעלות בחברה לעמותה תועבר מיידית לעמותה [כך במקור]", והוחלט כי מורשי החתימה בחברה יהיו מורשי החתימה בעמותת הכדורסל. אצל רשם החברות נרשמה ב-6.2.13 הודעה ולפיה הספק יעביר את מניות החברה לעמותת הכדורסל.

על פי נוהל התמיכות, בהיעדר תקציב מאושר רשאית הרשות, לאחר קבלת חוות דעת של הוועדה המקצועית לתמיכות¹³, לאשר תמיכה בסכום השווה לחלק השנים עשר מן התמיכה שניתנה באותו נושא בשנה הקודמת.

ב-12.1.14 ביקש ראש המועצה מהיועמ"ש לשעבר לאשר "באופן חד-פעמי וחריג" עד לאישור תקציב 2014 "1 חלקי 12 מתקציב התמיכות לשנת 2014 עבור הספורט... לידעתך כל עיכוב בהעברת הכספים עלול להיות פגיעה אנושה בקבוצות הייצוג של הכדורגל/כדורסל". על בקשה זו כתב היועמ"ש לשעבר באותו יום "לנוכח המבוקש מאושר כמבוקש לחודש ינואר בלבד". במסמך מ-13.1.14 חתמו ראש המועצה, גזבר הרשות לשעבר והחשב המלווה על הוראה להעברה כספית של 150,000 ש"ח לחשבון המנוהל בבנק לאומי.

נמצא כי בכרטיס הנהלת החשבונות של הרשות על שם העמותה נרשמה ביום 31.12.13 העברה כספית של הרשות על סך 107,000 ש"ח וביום 13.1.14 נרשמה העברה על סך 150,000 ש"ח. על פי רישומי תנועות של חשבון בבנק לאומי של החברה שהעביר בא כוחו של ראש המועצה באוגוסט 2017 למשרד מבקר המדינה, עולה כי העברות כספיות בסכומים זהים התקבלו בחשבון החברה במועדים האמורים.

הגזבר לשעבר מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו (להלן - תשובת הגזבר לשעבר) כי הוא חתם על ההעברה הכספית ב-13.1.14 רק לאחר אישור היועמ"ש לשעבר ולאחר דיון מעמיק בנושא עם החשב המלווה. הוא הוסיף כי לא הייתה לו סיבה לסבור כי חשבון הבנק אינו החשבון של העמותה. ראש המועצה מסר בתשובתו כי הסתמך על הגזבר לשעבר ועל החשב המלווה.

12 חברה לתועלת הציבור. יצוין כי החברה החלה לנקוט הליכים להסבתה לחברה לתועלת הציבור (חל"צ), אך לא השלימה הליכים אלה.

13 ועדה שחבריה הם מנכ"ל הרשות, גזבר הרשות והיועמ"ש לרשות או נציגיהם.



הרשות העבירה
תמיכה לחברה בע"מ,
שלא היתה זכאית
לתמיכות מהרשות
משום שאינה מוסד
ציבור, תוך פגיעה
בטוהר המידות

בתשובת ראש המועצה נמסר כי "יכול וועדת התמיכות ו/או גורם אחר לא דקו בדברים כפי הצורך אך כוונת העוסקים במלאכה הייתה אחת - לתמוך בקבוצת הכדורסל של היישוב ולא אחרת".

ממכלול האמור לעיל עולה חשש כבד לפגיעה בטוהר המידות בהתנהלות הרשות. עמותת הכדורסל דיווחה על תמיכה בסכום קטן מזה שהרשות דיווחה שנתנה לה. כמו כן החברה דיווחה על הכנסות שקיבלה מרשות מקומית, בלא שזו האחרונה הבחינה בין בקשות לתמיכה שהגישו לה עמותת הכדורסל והחברה. כל אלה מצביעים על כך שהרשות העבירה תמיכה לחברה בע"מ, שלא היתה זכאית לתמיכות מהרשות משום שאינה מוסד ציבור, תוך פגיעה בטוהר המידות.

התחייבות ראש המועצה לאיגוד הכדורסל: באוגוסט 2012 התחייב ראש המועצה במכתב לרשות לביקורת תקציבים, כלהלן: "הריני להודיעכם שתקציב מועצה מקומית באר יעקב לקבוצת הכדורסל של מכבי באר יעקב. ליגה לאומית לעונה 2012/13 יהיה סכום של 1,400,000 ש"ח... ההקצבה תשולם ב-10 תשלומים שווים".

למכתב ההתחייבות צורף "כתב הוראה בלתי חוזרת ואוטונומית" כבטוחה בת מימוש של החברה עבור הרשות לביקורת תקציבים בסכום של עד 490,000 ש"ח (להלן - הבטוחה). ראש המועצה וגזבר הרשות באותה עת חתמו באוגוסט 2012 לפני היועמ"ש לשעבר על הצהרה ולפיה הרשות תהיה ערבה להתחייבות החברה כלפי הרשות לביקורת תקציבים והוא אישר את חתימתם ואת מחוייבות העירייה בחתימתו.

בטוחה בת מימוש היא סוג של ערבות, וכאמור, לפי נוהל התמיכות ערבות היא בבחינת תמיכה. ראש המועצה וגזבר המועצה דאז חרגו מסמכותם בכך שנתנו לחברה את הבטוחה שלא בהתאם לנוהל התמיכות וללא תקציב מאושר לכך. חמור מכך, הבטוחה ניתנה להבטחת התחייבות של חברה פרטית, שמלכתחילה אינה זכאית כלל לתמיכת הרשות. התנהלותם מהווה לכאורה פגיעה במינהל תקין ובטוהר המידות.

ראש המועצה מסר בתשובתו כי לא ידע כלל על ההבחנה בין החברה לעמותת הכדורסל, וכי הוא חתם על ההתחייבות האמורה באישור היועמ"ש לשעבר, ולדבריו זהו הנוהג הקיים ברשויות המקומיות. הוא טען כי הבטוחה אינה בגדר תמיכה נוספת, אלא ניתנה במסגרת תמיכות שאישרה מועצת הרשות לעמותת הכדורסל.

היועמ"ש לשעבר טען בתשובותיו למשרד מבקר המדינה במאי וביוני 2017 ובפגישה שהתקיימה עמו באוגוסט 2017 (להלן - תשובת היועמ"ש לשעבר) כי לא אישר תמיכה לחברה.

משרד מבקר המדינה מעיר לראש המועצה כי בשנת 2012 העבירה הרשות לעמותת הכדורסל 131% מהתקציב שאושר. לכן לא ניתן לקבל את תשובת ראש המועצה כי הבטוחה היא חלק מתקציב התמיכות. אשר לאי-ידיעתו כי התחייב בגין חובות של החברה - היה עליו להביט בבטוחה שעליה כתוב בביור שם החברה "מכבי באר יעקב כדורסל בע"מ". אשר לתשובת היועמ"ש לשעבר, חתימתו על הבטוחה היא אישור לכל דבר ועניין.

מעורבות ראש המועצה בקליטת שלושה עובדי עמותת הכדורסל ברשות: כאמור, צו קבלת עובדים קובע את אופן קבלת העובדים במועצות מקומיות. בצו נקבע כי משרה פנויה בתקן של רשות מקומית ניתן למלא באחת מחמש דרכים: (א) העברת עובד קבוע ממשרה למשרה באותה רשות מקומית; (ב) מכרז פנימי; (ג) פנייה לשירות התעסוקה; (ד) מכרז פומבי; (ה) העסקה לפי חוזה מיוחד.

במרץ, במאי ובדצמבר 2012 התריע מנהל מחלקת מים ביוב ובטיחות ברשות על מחסור בכוח אדם מקצועי. ב-30.12.12, בסמוך למועד שבו נקלעה עמותת הכדורסל - שהעסיקה עובדים רבים - לקשיים כלכליים, כתב ראש המועצה לגזבר הרשות לשעבר כי בשל צורך דחוף בעובדים במחלקת המים הוא מבקש לקלוט שלושה עובדים אשר הועסקו בעמותה כעובדי הרשות לכל דבר ועניין כהגדרתו ופירט את דרגתם של שלושת העובדים ואת שנות הוותק שצברו בתחום התחזוקה בעמותת הספורט. היועמ"ש לשעבר אישר את בקשת ראש המועצה.

מבקר הרשות לשעבר כתב לראש המועצה בינואר 2013 כי "מתברר שיש מס' עובדים בעמותה 'מכבי' באר יעקב שאמורים לעבור למעמד של עובדי מועצה. 'מכבי' באר יעקב נתמך בכ-100% מתקציבו ע"י המועצה המקומית ולכן לדעתי יש מקום להכיר בהם כעובדי מועצה לכל דבר".

הביקורת העלתה כי בתחילת שנת 2013 החלו לעבוד ברשות שלושה עובדים של עמותת הכדורסל שלא בהתאם לקבוע בצו קבלת עובדים; אחד מהם הוא אחיו של חבר המועצה זייפתי.

בקשת ראש המועצה להעסיק ברשות עובדים מעמותת הכדורסל בהליך החורג מצו קבלת עובדים היא בגדר פגיעה בכללי מינהל תקין, בייחוד כאשר אחד העובדים הוא קרוב משפחה מדרגה ראשונה של חבר מועצה.

ראש המועצה ציין בתשובתו כי היוזמה לקליטת העובדים לא הייתה שלו, וכי "אין מדובר במהלך שבוצע במחשכים או מחטף, אלא בהליך סדור שעולה בקנה אחד עם הוראות הדין ואשר קיבל את חוות דעתו הברורה והתומכת של כל גורם רלוונטי במועצה החל מהיועץ המשפטי שלה וכלה בגזבר ומבקר הרשות". אשר לעובד שהוא קרוב משפחה של חבר מועצה, ראש המועצה ציין בתשובתו כי האחריות לדיווח על קרבת המשפחה מוטלת על העובד, והבדיקה מוטלת על כתפי שדרת הניהול של הרשות.

משרד מבקר המדינה מעיר לראש המועצה כי ההליך אינו עולה בקנה אחד עם הוראות הדין, וכי הדרך לקליטת עובדים נקבעה בצו קבלת עובדים. אם התקשתה הרשות למצוא עובדים, היה עליה לפנות לשירות התעסוקה. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי אל לראש המועצה להנחות אילו עובדים לקלוט לעבודה ובאילו תנאים. זאת היה עליו להותיר לשדרת הניהול.

הוראה לתשלום שכר על ידי העמותה לפנאי וקהילה בבאר יעקב (להלן - המתנ"ס): ברשות פועל מתנ"ס שמפעיל ומנהל את תחום תרבות הפנאי ברשות, ובין היתר מקיים פעילות ספורטיבית תחרותית.

ראש המועצה מסר בתשובתו כי עם קריסת עמותות הספורט, הופסקה תחזוקתם של מתקני הספורט של הרשות שהיו בטיפולו של הספק. המועצה החליטה בעצה אחת עם המתנ"ס לנתב את פעילות הספורט של קבוצות הילדים והנוער למתנ"ס ולאפשר את תשלום שכר החוגים למתנ"ס. לצורך תחזוקת המתקנים נדרש המתנ"ס לקלוט את העובדים מהעמותות.

במסמך שכותרתו "דו"ח תמחיר לתקופה: 11/2013" של מחלקת כדורגל במתנ"ס צוינו שמות של שלושה אנשים ולצדם שלוש משכורות שסכומן המצטבר ברוטו הוא 33,000 ש"ח. על גבי אותו מסמך נכתבה הוראה כדלקמן: "24/11/13 נא לשלם את הסכומים הנ"ל מתוך סעיף הכדורגל", בחתימה הנחזית להיות כחתימת ראש המועצה. בעקבות הוראה זו הועבר תשלום לאותם אנשים, בסכומים שצוינו בהוראה.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי מקבלי השכר מהמתנ"ס לא הועסקו בו, ושניים מהם הועסקו על ידי מועדון הכדורגל קודם קריסתו. במתנ"ס לא היו לעובדים אלה כרטיסי עובד וטופסי 101¹⁴, לא היה דוח נוכחות ולא היה להם הסכם העסקה עם המתנ"ס. רק בספטמבר 2014 נקלטו במתנ"ס שניים ממקבלי השכר.

14 לפי תקנות מס הכנסה (ניכוי ממשכורת ומשכר עבודה), התשנ"ג-1993, כל עובד ימלא טופס זה עם תחילת עבודתו. הטופס משמש למעביד אסמכתה למתן הקלות במס ולביצוע תיאומי מס בחישוב משכורת העובד.

ניתנה הוראה לשלם סך של 33,000 ש"ח מתקציב הכדורגל של המתנ"ס לשלושה אנשים שלא עבדו בו

עולה אפוא כי ניתנה הוראה לשלם סך של 33,000 ש"ח מתקציב הכדורגל של המתנ"ס לשלושה אנשים שלא עבדו בו. צוות הביקורת הציג את המסמך לראש המועצה באפריל 2017, והלה מסר כי הוא לא כתב הוראה כזאת. על כן לא ברור מי נתן הוראה זו ומכוח מה בוצע התשלום בפועל.

משרד מבקר המדינה מעיר כי תשלום שכר מכספי המתנ"ס, המתקצב על ידי הרשות, לעובדים שלא עבדו בו מהווה פגיעה חמורה בטוהר המידות.

המתנ"ס מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו ממאי 2017 כי מנהלו הקודם הסביר שעקב פירוק עמותות ספורט שהיו פעילות בבאר יעקב, על פי החלטת המועצה נדרש המתנ"ס לקלוט את עובדי מועדון הכדורגל.

ראש המועצה מסר בתשובתו כי הנחיית המועצה הייתה לטפל בנושא על פי הנדרש בדין.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לא נמצאה החלטה של המועצה המנחה לקלוט את עובדי מועדון הכדורגל במתנ"ס.

החשב המלווה מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מיוני 2017 (להלן - תשובת החשב המלווה) כי בשנת 2014 בוטלו רוב התמיכות והרשות פעלה על פי חוות דעתו של היועמ"ש לשעבר.



ממכלול הממצאים שהובאו לעיל עולה כי ראש המועצה היה מעורב באופן אישי וישיר בהעברת תמיכות ישירות ועקיפות לעמותות הספורט וכן לחברה פרטית; ובהעסקת עובדים מהעמותות על חשבון קופת הרשות. התנהלותו עולה כדי פגיעה בטוהר המידות.

יצוין כי חלק מהחריגות שתוארו לעיל התרחשו בשנת הבחירות לרשויות המקומיות, שהתקיימו באוקטובר 2013, פרק זמן שבו התמודד ראש המועצה על ראשות המועצה מטעם סיעת בת של הליכוד¹⁵.

בתשובת ראש המועצה מיוני 2017 הוא כתב כי "מדובר בשגיאות ניהוליות ומנהליות שנולדו עקב הנסיבות ובוודאי שאיש חלילה לא נטל פרוטה שחוקה

15 כהגדרתה בחוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות) (הוראות שעה), התשמ"ח-1988. ברשויות מקומיות מתמודדות לעתים סיעות בת של סיעות בכנסת.



סגן ראש המועצה
בוסקילה פעל בניגוד
עניינים חמור בנוגע
לתמיכת הרשות
בעמותה המעסיקה
את בנו

לכיסו ו/או עשה מעשים כלשהם ממניעים זרים זולת טובת המועצה המקומית וציבור התושבים".

תמיכת הרשות בעמותה המעסיקה את בנו של סגן ראש המועצה

בשנים 2011-2013 אישרה ועדת התמיכות של המועצה תמיכות בסך 630,000, 750,000 ו-324,000 ש"ח, בהתאמה, לעמותה בתחום החינוך. יו"ר ועדת התמיכות בשנים אלה היה סגן ראש המועצה בוסקילה, והוא השתתף בדיוני ועדת התמיכות ומועצת הרשות בנושא התמיכה בעמותה זו.

נמצא כי בנו של סגן ראש המועצה בוסקילה מועסק כעובד העמותה בתחום החינוך זה שנים רבות.

משרד מבקר המדינה מעיר לסגן ראש המועצה בוסקילה כי פעל בניגוד עניינים חמור מאחר שלא הדיר את עצמו מדיוני ועדת התמיכות ומועצת הרשות בנוגע לתמיכת הרשות בעמותה האמורה.

סגן ראש המועצה מסר בתשובותיו למשרד מבקר המדינה ממאי ומיוני 2017 (להלן - תשובת סגן ראש המועצה בוסקילה) כי העמותה האמורה מקבלת תמיכות זה שנים רבות בלי קשר לבנו. היות שהעמותה מעסיקה עשרות עובדים, הוא לא היה ער לקשר בין עבודתו של בנו, המועסק בעמותה בתפקיד זוטר, לבין התמיכה, והשתתפותו בדיון נעשתה בתום לב. עם זאת ציין כי בעתיד יפעל לצאת במקרים דומים מחדר הדיונים.

התקשרות הרשות הנוגעת לאח של חבר מועצה

צו המועצות המקומיות קובע כי חבר מועצה או קרובו¹⁶ או תאגיד שאחד מהם מנהל או עובד אחראי בו לא יהיה צד לחוזה או לעסקה עם הרשות המקומית - אלא אם כן הדבר הותר על ידי שני שלישים מחברי המועצה ועל ידי שר הפנים.

בכללים למניעת ניגוד עניינים של נבחרי הציבור ברשויות המקומיות שקבע מרכז השלטון המקומי בשנת 1984¹⁷ (להלן - הכללים למניעת ניגוד עניינים) נקבע כי תקום ועדה מייעצת שתפקידה לסייע לנבחרי ציבור בדרך של מתן חוות דעת; הוועדה מפרסמת מקבץ של חוות דעת אלה, מסודרות לפי נושאים. בחוות דעת מאפריל 2007¹⁸ בנושא "איסור התקשרות בין הרשות לבין חברי מועצה או קרוביהם" (להלן - חוות הדעת) נקבע כי האיסור בדבר התקשרות כאמור חל גם בנוגע לקבלן משנה של קבלן העובד בשירות הרשות המקומית, שכן מצב כזה "מעורר את רוב רובן של הבעיות המתעוררות כאשר מדובר בהתקשרות ישירה".

הועלה כי בשנים 2008-2015 העסיקה הרשות את קבלן א', שהוא אחיו של מ"מ ראש המועצה נעים, כמפורט להלן:

התקשרות ישירה: בשנים 2008-2012 שילמה הרשות ישירות לקבלן א' סך של כ-1.2 מיליון ש"ח עבור ביצוע עבודות בנייה שונות. בשנת 2015 הזמינה ממנו הרשות עבודות מסגרות בסכום של 16,520 ש"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות כי התקשרויותיה עם קבלן א' נעשו בניגוד לצו המועצות המקומיות.

התקשרות עקיפה: ממסמכי הרשות עולה כי במרץ 2012 פרסמה הרשות מכרז לביצוע עבודות תחזוקת כבישים ומדרכות (להלן - המכרז לביצוע עבודות), וכי במכרז זכתה חברה א'. הרשות התקשרה עם החברה, וביולי 2012 נחתם עמה חוזה. בחוזה נקבע כי חברה א' לא תסב ולא תעביר לאחרים את יישום החוזה כולו או מקצתו, אלא אם כן קיבלה הסכמה לכך מאת הרשות בכתב. חברה א' תהיה זכאית למסור את ביצועה של עבודה מסוימת לקבלן משנה. הרשות שילמה לחברה א' בשנים 2012-2015 כ-1.2 מיליון ש"ח.

ממסמכי הרשות עולה כי מ"מ ראש המועצה נעים כיהן כיו"ר ועדת המכרזים ברשות ונהג לצאת מדיניה כאשר דנה בהצעות הנוגעות לחברה א'. לפי תשובתו למשרד מבקר המדינה הוא היה מודע לכך שאחיו נהג לעבוד עם חברה א' אף שלא ידע באיזו תדירות.

מעיון ביומני העבודה היומיים של חברה א' בשנים 2012 ו-2014 שנמצאו ברשות עולה כלהלן: בחלק מיומני העבודה נרשם כי שם הקבלן הוא חברה א', ובחלקם - קבלן א'. יומני העבודה חתומים בחלקם על ידי חברה א' ובחלקם על ידי קבלן א', בצירוף חותמות תואמות: "חברה א'" או "[קבלן א']" עבודות עפר ובניה", לצד מספר העוסק המורשה שלו; ובחלקם רשום שמו של הקבלן בצירוף חותמת חברה א' וחתימה (ידנית) הוזה לזו של קבלן א'.

17 הכללים פורסמו בילקוט הפרסומים 3087 (התשמ"ד), עמ' 3114.

18 חוות דעת 1.1200, שעודכנה במאי 2013.



חברה א', שעמה
התקשרה הרשות היא
קבלן רשום בפנקס
הקבלנים. ואולם מי
שביצע בפועל לפחות
חלק מן העבודות הוא
קבלן א', אחיו של
מ"מ ראש המועצה
נעים, שאינו קבלן
רשום

במכרז לביצוע עבודות נקבע כי רשאים להשתתף בו קבלנים הרשומים לעבודות בנייה על פי חוק רישום קבלנים לעבודות בניה הנדסאיות, התשכ"ט-1969.

חברה א', שעמה התקשרה הרשות ואליה הועברו התשלומים עבור העבודות, היא קבלן רשום בפנקס הקבלנים. ואולם הביקורת העלתה כי מי שביצע בפועל לפחות חלק מן העבודות הוא קבלן א', אחיו של מ"מ ראש המועצה נעים, שאינו קבלן רשום.

מהאמור עולה חשש שהרשות התקשרה עם חברה א' על מנת לעקוף את צו המועצות המקומיות.

חברה א' מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה במאי 2016 כי לאחר זכייתה במכרז של הרשות הוחלט לבצע את העבודות באמצעות קבלן א' כקבלן משנה. הקבלן נבחר משיקולים מקצועיים וללא קשר לקרבתו למ"מ ראש המועצה.

במאי 2013 כתב מנהל אגף תשתיות והנדסה מכתב לגזבר המועצה לשעבר בנושא חברה א', והעתק של המכתב נשלח למ"מ ראש המועצה נעים. מעיון בפרוטוקול של ישיבת המועצה מאוגוסט 2014 עולה כי מ"מ ראש המועצה נח בשיבה שבה דנו בין היתר בהתקשרות של הרשות עם חברה א', שהעסיקה את אחיו.

מ"מ ראש המועצה נעים היה נתון בניגוד עניינים בדיון זה ואסור היה לו להשתתף בישיבה זו.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות כי מאחר שהיא הזמינה עבודות במשך כשבע שנים, בין במישרין ובין בעקיפין, מקבלן א', אחיו של מ"מ ראש המועצה נעים, היא פעלה שלא בהתאם לקבוע בצו המועצות המקומיות, לחוות הדעת ולכללים למניעת ניגוד עניינים.

קבלן א' מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2017 כי העבודות שביצע עבור הרשות בוצעו ללא קשר לאחיו. אשר לחתימתו על יומני העבודה, כאשר העבודה בוצעה דרך חברה א' הוא חתם בשמה ולא היה בכך ניסיון להטעות.

מ"מ ראש המועצה נעים מסר בתשובתו כי לא היה ער להתקשרות הישירה של הרשות עם אחיו, משום שוועדת המכרזים לא אישרה התקשרות זו, וכי נודע לו עליה במקרה, כאשר ראה את אחיו מבצע עבודות בשטח.

החשב המלווה מסר בתשובתו כי לא הובא לידיעתו כי קבלן א' הוא אח של מ"מ ראש המועצה נעים, וברגע שהדבר נודע לו ההתקשרות עמו הופסקה.

על הרשות להקפיד על קיום הוראות הדין והכללים בנושא התקשרויות לביצוע עבודות, כדי להימנע מניגודי עניינים וכדי לתת הזדמנות שווה.

העסקת יועצים משפטיים

העסקת יועץ משפטי חיצוני קבוע

בחוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי), התשל"ו-1975, הוטלה על כל רשות מקומית¹⁹ חובה למנות יועץ משפטי קבוע.

במרץ 2009 פרסם משרד הפנים, בחוזר מנכ"ל 5/2009, נוהל "מינוי יועץ משפטי חיצוני קבוע לרשות מקומית". בפברואר 2010 הוקפא הנוהל, ובפברואר 2014 הוא הוחלף בחוזר מנכ"ל 2/2014 באותו הנושא (להלן - נוהל מינוי יועץ משפטי חיצוני). מטרת נוהל זה היא להסדיר את ההליכים למינוי יועץ משפטי חיצוני ברשות מקומית. בנוהל נקבע כי היועץ המשפטי יגיש למנכ"ל הרשות המקומית עם מינויו, ולאחר מכן אחת לשישה חודשים, פירוט מלא של העבודות המשפטיות שהוא עושה ושל התקשרויותיו עם גורמי הרשות, וכן עליו לפרט ולציין כל עניין אשר בגינו עלול להתעורר חשש לניגוד עניינים. הנוהל קובע כי רשות מקומית המעסיקה יועץ משפטי חיצוני קבוע שתקופת העסקתו לא ננקבה בהסכם, ועברה שנה ממועד ההתקשרות עמו, תפעל לסיימה בתוך שנה ממועד פרסום נוהל זה.

היועץ המשפטי הוא אחד משומרי הסף ברשות המקומית, ועליו לפעול על מנת להבטיח שהרשות המקומית, נבחרה ועובדיה ימלאו את תפקידם על פי הוראות החוק וכללי מינהל תקין. בנוהל מינוי יועץ משפטי חיצוני נקבע כי בהסכם ההעסקה עם היועץ המשפטי יש לכלול סעיף בדבר מניעת ניגוד עניינים ולהגדירו כסעיף מהותי בהסכם. על היועץ המשפטי להתחייב כי במשך מילוי תפקידו לא יפעל בניגוד עניינים ויימנע מכל תפקיד או עיסוק אחר היוצר או עלול ליצור מצב של ניגוד עניינים בין עבודתו עבור הרשות המקומית לבין יתר עיסוקיו. כל האמור לעיל יחול על היועץ המשפטי הקבוע, לרבות עובדיו וכל הפועלים מטעמו.

בכללי לשכת עורכי הדין (אתיקה המקצועית), התשמ"ו-1986 (להלן - כללי האתיקה של לשכת עוה"ד), נקבע בנוגע לניגוד עניינים כי "בעניין שצד בו לקוח קבוע של עורך הדין לא ייצג עורך דין צד אחר, גם אם באותו עניין אין עורך הדין מייצג את הלקוח הקבוע".

בשנת 2004 נחתם הסכם למתן שירות משפטי בין הרשות ובין היועמ"ש לשעבר ובו לא נקבע מועד לסיום ההתקשרות. בהסכם נקבע כי השכר החודשי שישולם ליועמ"ש לשעבר הוא 13,000 ש"ח, וכי עבור "שירותים משפטיים מיוחדים" ייקבע שכר טרחה בהתאם לסיכום בין הצדדים בנוגע לכל תיק. בנובמבר 2013 חתמו הצדדים על תוספת להסכם משנת 2004 ובה נקבע כי ליועמ"ש לשעבר ישולמו תשלום חודשי קבוע בסך 40,000 ש"ח בתוספת 10% מסך הסכומים שייפסקו לטובת הרשות "לכל תיק ותיק לאחר קבלת אישור המועצה מראש". בדצמבר 2013 חתמה הרשות עם היועמ"ש לשעבר על הסכם לאישור שכר טרחה על בסיס הצלחה בתובענות בנושאים של היטלי פיתוח והיטל השבחה בתכנית בניין עיר (להלן - תב"ע) 1517. ביוני 2015 חתמה עמו על הסכם שכר טרחה ולפיו יחייב היועמ"ש לשעבר את הרשות לפי שכר שעתי בכל הנוגע לתובענות שבהן הוא מייצג אותה. זאת ועוד, במשך השנים, במועדים לא ידועים²⁰, חתמה הרשות על הסכמים עם היועמ"ש לשעבר ועם משרד עורכי דין נוסף - משרד עו"ד א' (ראו להלן) - כדי שייצגו אותה יחד בנושאים הקשורים לארנונה כלפי משרדי הביטחון והבריאות. כאמור, לעיל באוגוסט 2015 מונתה יועצת משפטית קבועה לרשות ולאחר מועד סיום הביקורת הודיעה הרשות ליועמ"ש לשעבר על סיום התקשרותה עמו.

בשנים 2014-2016 שילמה הרשות ליועמ"ש לשעבר כ-3.2 מיליון ש"ח²¹.

הביקורת העלתה כי הרשות לא דרשה מהיועמ"ש לשעבר עדכון מפורט של פעילותו המשפטית וההתקשרויות שלו אל מול גורמי הרשות וגופים אחרים שהוא מייצג שפועלים מולה והעלולות להעמידו בחשש לניגוד עניינים, זאת שלא בהתאם לנוהל מינוי יועץ משפטי חיצוני.

על הרשות להקפיד על בדיקתם של ניגוד עניינים אפשריים בהעסקתם של עורכי דין המעניקים לה שירותים משפטיים ולהבטיח כי אלה אינם פועלים במצב של ניגוד עניינים.

הרשות מסרה בתשובתה מיוני 2017 כי ההסכמים שנחתמים כיום עם עורכי דין חיצוניים כוללים הצהרה בדבר ניגוד עניינים.

הימצאות היועמ"ש לשעבר בניגוד עניינים

1. לרשות יש ספק של חומרי ניקוי ואספקה טכנית (להלן - חברה ב') שמנהלה הוא זים א'. חברה ב' היא בבעלות אחיו של זים א'. על פי מסמכי הרשות, בשנים 2010-2016 היא שילמה לחברה ב' כ-2 מיליון ש"ח.

20 ההסכמים אינם נושאים תאריכים.

21 לדברי היועמ"ש לשעבר, כ-0.5 מיליון ש"ח שולמו בגין "צדדי ג', אגרות, פקדונות וערבונות הליכים משפטיים", וכן הפרשים בגין מחלוקות בנוגע לשכר טרחה מיוני 2013 עד מאי 2015.

היועמ"ש לשעבר שימש יועץ משפטי של חברה ב' בתקופה שבה כיהן כיועץ המשפטי של הרשות.

א. בינואר 2013 התריע הגזבר לשעבר על חוב של חברה ב' לרשות בגין אגרת תיעול וכבישים משנת 2011 בסך כ-177,000 ש"ח. הגזבר לשעבר פנה ליועמ"ש לשעבר (מתוקף תפקידו ברשות) וביקש את התייחסותו לחוב זה. באותו יום כתב היועמ"ש לשעבר לגזבר לשעבר כי חברה ב' היא לקוחה שלו ועל כן הטיפול בעניין החוב הועבר לעורך דין אחר.

חברה ב' מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2017 (להלן - תשובת חברה ב') כי מי שייצג את הרשות בהליך זה הוא עורך דין אחר ששכרה הרשות. היועמ"ש לשעבר ציין בתשובתו כי לא טיפל בנושא מראשיתו.

ב. בישיבת ועדת מכרזים במאי 2014 נפתחו מעטפות הצעות המציעים בשני מכרזים לאספקה טכנית ולאספקת חומרי ניקוי, שבהם אחד המציעים היה חברה ב'. בפרוטוקול הישיבה נכתב כי הגזבר לשעבר ציין שהיועמ"ש לשעבר הוא שקבע את תנאי הסף. מפרוטוקול של ישיבה אחרת שהתקיימה במאי 2014 בעניין שני המכרזים האמורים עולה כי היועמ"ש לשעבר נכח בדיון והצהיר: "מכיוון שלקוח שאני עובד איתו משתתף במכרז, העברתי ל[מנכ"לית לשעבר] 2 הצעות לבדיקה". ועדת המכרזים בחרה זוכה במכרז לחומרי הניקוי, ואשר למכרז לאספקה טכנית נקבע כי הנושא יועבר לבדיקה של המנכ"לית לשעבר או של יועץ משפטי אחר. בדיון הוועדה ביוני 2014 הוחלט לבטל את המכרז לאספקה טכנית וצוין כי "בדיון לא נוכח יועץ משפטי על פי בקשתו בגלל ניגוד עניינים עם המציע [חברה ב']". בדיון הוועדה בספטמבר 2014 באותו מכרז ציין היועמ"ש לשעבר כי ראש המועצה החליט שלא לפסול את המכרז אלא לקיים דיון נוסף בעניינו. הוועדה החליטה לפרסם מכרז חדש ש"לא ייכתב על ידי [היועמ"ש לשעבר]". ביוני 2015 דנה הוועדה שוב באותו מכרז. בדיון זה השתתפה נציגת משרדו של היועמ"ש לשעבר, ושוב החליטה הוועדה לפרסם מכרז חדש. בהתאם להחלטה זו המליץ ביולי 2015 המנכ"ל דאז לראש המועצה לבטל את המכרז, והלה אישר זאת. העתק של אישור זה נשלח ליועמ"ש לשעבר.

מהאמור עולה כי הרשות אפשרה ליועמ"ש לשעבר לנסח מכרזים אשר היה אפשר להניח כי חברה ב', שאותה הוא מייצג, תגיש להם הצעה, מאחר שעד מועד פרסום המכרז חברה ב' הייתה ספק של הרשות.

היועמ"ש לשעבר היה נתון בניגוד עניינים

עוד עולה כי אף שוועדת המכרזים החליטה כבר ביוני 2014 לבטל את המכרז לאספקה טכנית, נדחה הביטול והרשות המשיכה לרכוש אספקה טכנית מחברה ב' ללא מכרז²².

במרץ 2017, לאחר שהיועמ"ש לשעבר כבר סיים את תפקידו ברשות, זכתה חברה ב' במכרז חדש שפרסמה הרשות.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לרשות וליועמ"ש לשעבר כי היועמ"ש לשעבר היה נתון בניגוד עניינים בכך שהשתתף בקביעת תנאי המכרז ובכך שהוא ונציגה ממשרדו השתתפו בדיוני ועדת מכרזים שדנה, בין היתר, במכרזים שחברה שהוא מייצג הגישה להם הצעה. השתתפותו עולה כדי פגיעה בטוהר המידות. בנסיבות אלה לא היה מי שישמור על האינטרסים המשפטיים של הרשות במסגרת התקשורתיה עם חברה ב' או ישמש "שומר סף" כנדרש בנוגע להליכים ולהתקשרויות הללו.

היועמ"ש לשעבר מסר בתשובתו כי הוא נמנע מלפעול בענייניה של חברה ב' מול הרשות, וכי המכרז שפרסם בשנת 2014 היה שוויוני ופומבי, ודבר השתתפותה של חברה ב' לא היה בו כדי להשפיע על תנאי המכרז. חברה ב' מסרה בתשובתה כי במהלך כהונתו של היועמ"ש לשעבר הוא נמנע מלייצג אותה מול הרשות.

2. חברה ג' היא חברת בנייה שבנתה בתחומי הרשות בשטחים הכלולים בתב"ע 1517. יזם א' הוא הבעלים של חברה ג'.

היועמ"ש לשעבר נתן בפברואר 2011 שירות משפטי לחברה ג' וחתם על מסמך כעורך דין של החברה.

היועמ"ש לשעבר ייצג את הרשות בתביעות של יזמים הנוגעות להיטלי פיתוח בתב"ע 1517.

היועמ"ש לשעבר ציין בתשובתו וחברה ג' ציינה בתשובתה מיוני 2017 כי עורך דין אחר ייצג את החברה בכל הנוגע להיטלי הפיתוח שבמסגרת תב"ע 1517.

הרשות לא פעלה למניעה והסדרה של ניגודי העניינים של היועמ"ש לשעבר ובכלל זה באופן שיבהיר לכל בעלי התפקידים ברשות כי היועמ"ש לשעבר נמצא בניגוד עניינים בכל הנוגע ליזם א' ומשפחתו, לרבות בכל הנוגע לחברות הקשורות ביניהן, חברה ב' וחברה ג'.

ראש המועצה מסר לצוות הביקורת באפריל 2017 כי בשנים שבהן היועמ"ש לשעבר ייצג את הרשות הוא לא הצהיר ביוזמתו על ניגודי עניינים.

היועמ"ש לשעבר מסר בתשובתו כי עם כניסתו לתפקידו הוא דיווח בעל פה על ייצוגה של משפחת יזם א' לכלל עובדיה הבכירים של הרשות וגם לראש המועצה, וכי במסגרת השירות שנתן לרשות נמנע מלעסוק בעניינים הקשורים למשפחה זו. הוא טען כי טענת ראש המועצה כי הוא לא מסר הצהרה בדבר ניגוד עניינים היא שגויה.

לנוכח ניגוד העניינים בפעילותיו של היועמ"ש היה על משרדו להימנע מלפעול ברשות בכל נושא שבו יש ללקוחותיו עניין.

3. ברשות יש שלוש תב"עות לפיתוח יחידות דיור. הפיתוח מתבצע באמצעות חברה מנהלת בהתאם להסכם של הרשות עמה. במהלך הזמן נתנה החברה המנהלת כמה המחאות זכות לגורמים שונים שהתקשרו עמה בהסכמים שונים. המחאות הזכות נחשבות שוברים לתשלום אגרות והיטלים לרשות, וסכום ההמחאות יקוז מסכומי אגרות והיטלים שיהיה על המחזיק בה לשלם לרשות.

בין הרשות לחברה המנהלת התגלעו חילוקי דעות בנוגע לתמורה שהחברה המנהלת זכאית לה, ובמרץ 2015 נפתח הליך בוררות בנושא. היועמ"ש לשעבר ייצג את הרשות בבוררות עד להתפטרותו בפברואר 2016.

חברת בת של החברה המנהלת החזיקה בהמחאות זכות שמקורן באגרות ובהיטלי פיתוח. בדצמבר 2009 התקשרה חברת הבת עם חברה ג' למימוש אופציה במקרקעין ובמסגרת התקשרות זו העבירה לחברה ג' את המחאות הזכות.²³

היועמ"ש לשעבר מסר בתשובתו כי פעל במסגרת תפקידו כיועמ"ש הרשות בשנים 2004 עד 2015 "ללא משוא פנים, תוך הקפדה להימנעות בחשש לניגודי עניינים תוך הקפדה על טוהר המידות", וכי ייצג את הרשות מול החברה המנהלת בלא פניות עד שהחליט לחזור בו ולהפסיק לייצג את הרשות. אשר להמחאות הזכות, היועמ"ש לשעבר ציין כי הוא התנגד

23 לפי חוק המחאת חיובים, התשכ"ט-1969, זכותו של נושה ניתנת להמחאה ללא הסכמת החייב.

נחרצות לתשלום כספים כלשהם בגין היטלי פיתוח לזימים בבאר יעקב, ובהם חברה ג', על חשבון החוב לחברה המנהלת.

לדעת משרד מבקר המדינה, מצב עניינים שבו ליועץ משפטי חיצוני קבוע של רשות יש זיקה לגורמים וחברות שיש להם אינטרסים ברשות ובתחום שיפוט, יוצר חשש ממשי להימצאות היועץ המשפטי החיצוני במצב של ניגוד עניינים, ויש בכך כדי לפגוע באמון הציבור ברשות ובהתנהלותה.

התקשרות עם משרד עורכי דין

במרץ 2009 פרסם משרד הפנים, בחוזר מנכ"ל 5/2009, נוהל "מסירת עבודות משפטיות לעורכי דין חיצוניים ברשויות מקומיות". בהמשך הוקפא הנוהל כמה פעמים עד סוף שנת 2011 (להלן - הנוהל המוקפא). משרד הפנים הציג לבג"ץ בשנת 2011 טיוטת נוהל חדשה בעניין זה, אך במרץ 2017 טרם פורסם הנוהל. אף שהנוהל המוקפא לא הוכנס לשימוש, הוראותיו עשויות לשמש בסיס להסדרים ראויים בעניין העסקת יועצים משפטיים חיצוניים²⁴.

בנוהל המוקפא נקבע כי לא ייבחר עורך דין חיצוני לביצוע עבודה ברשות מקומית אם עלול להיווצר ניגוד עניינים בין עיסוקיו האחרים ובין עיסוקיו כיועץ משפטי לרשות, למשל אם הוא ייצג כל אדם לפני הרשות. כל האמור יחול על עורך הדין וכן על שותפיו, מעסיקו, עובדיו וכל העובדים מטעמו ועל כל עורכי הדין והעובדים במשרד עורכי הדין שבו הוא עובד.

בנוהל המוקפא נקבע כי לפני ביצוע ההתקשרות עם יועץ משפטי חיצוני יהיה עליו למסור פירוט מלא של מכלול ההתקשרויות שלו כדי לבדוק אם עלול להתעורר בגינת חשש לניגוד עניינים. את הבדיקה בדבר ניגוד העניינים יבצע היועץ המשפטי הקבוע של הרשות המקומית, והרשות המקומית לא תהיה רשאית להתקשר עם מי שהיועץ המשפטי הקבוע קבע שיש לו ניגוד עניינים המונע מהרשות להתקשר עמו.

כאמור, בשנת 2004 התקשרה הרשות עם היועמ"ש לשעבר כיועץ משפטי קבוע. בפברואר ובאפריל 2005 התקשרה הרשות עם משרד עורכי דין (להלן - משרד עו"ד א') בשלושה הסכמים. על פי הסכמים אלה, משרד עו"ד א' יעסוק, בין היתר, ב"ניסוח ועריכת הסכמי הפיתוח, לרבות עם בעלי הזכויות במקרקעין - הן פרטיים והן מינהל מקרקעי ישראל - הרשות המקומית והזימים השונים שהתקשרו בהסכמי פיתוח", בגביית היטלי פיתוח מיזמים, רישום פרצלציה וכד'. ביוני 2007 יפתה הרשות את כוחם של עורכי דין ממשרדו של עו"ד א' ושל

24 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2016** (פורסם בשנת 2017), "ייעוץ והספקת שירותים משפטיים בשלטון המקומי", עמ' 133.

עו"ד א' ייצג את חברה ג' מול הרשות בד בבד עם מתן שירותיו המשפטיים לרשות

השותף עו"ד א', לבצע את כל הפעולות הנדרשות בגין היטלי השבחה או היטלים אחרים שהרשות רשאית לגבות.

כאמור, במשך השנים, במועדים לא ידועים, חתמה הרשות על הסכמים עם היועמ"ש לשעבר ועם משרד עו"ד א' יחדיו, לייצוגה מול משרדי הביטחון והבריאות בנושאים הנוגעים לארנונה.

הביקורת העלתה כי היועמ"ש לשעבר לא בדק אם יש חשש לניגוד עניינים של משרד עו"ד א' המונע מהרשות להתקשר עמו או טעון הסדרה.

היועמ"ש לשעבר מסר בתשובתו כי מרבית ההסכמים עם משרד עו"ד א' נחתמו ללא ידיעתו ולא הובאו לאישורו.

1. הביקורת העלתה כי עו"ד א' ייצג את חברה ג' מול הרשות בד בבד עם מתן שירותיו המשפטיים לרשות כלהלך:

מפרוטוקול ישיבת דירקטוריון של חברה ג' ממאי 2010 עולה שעו"ד א' ייצג את חברה ג'.

במאי 2010 נחתם בין הרשות לבין חברה ג' "הסכם להסדרת תשלום היטלי פיתוח תשתיות עירוניות באר יעקב" בנוגע לתב"ע 1517. את הרשות ייצג עו"ד א', ואת חברה ג' ייצג עו"ד ב', שניהם ממשרד עו"ד א'.

ממכתב מ-27.9.12 של חברה ג' לעו"ד א' כמייצג הרשות עולה כי באותו החודש אישר עו"ד א' את בקשת חברה ג' לקבלת החזר כספי מהרשות בגין המחאות זכות שהחזיקה, ובאותו יום הכינה הרשות המחאות לחברה ג' על סך 674,374 ש"ח.

בין גזבר הרשות דאז לבין עו"ד א' התקיימה בשנת 2013 תכתובת בנוגע להיטלי הפיתוח שנטען כי חברה ג' חייבת לרשות. העתק מתכתובת זו הועברה גם ליועמ"ש לשעבר.

בביקורת עלה כי בעת שמשרד עו"ד א' ייצג את הרשות בנושא היטלי פיתוח (ובין היתר בגביית היטלי פיתוח מיזמים) היה לעו"ד א' עניין בחברות יזמיות שפעלו מול הרשות.

2. הביקורת העלתה כי הרשות לא בחנה אם הדבר מעמיד את עו"ד א' במצב שיש בו חשש לניגוד עניינים.

ראש המועצה מסר לצוות הביקורת באפריל 2017 כי בשנים שבהן ייצג עו"ד א' את הרשות הוא לא הצהיר לפניו על ניגודי עניינים.

בא כוחו של עו"ד א' מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מיוני 2017 (להלן - תשובת עו"ד א') כי לרשות ולעומד בראשה נמסרה הודעה כי משרד עו"ד א' התקשר עם חברה ג'. כן נמסר כי לא היה לעו"ד א' או למשרדו עניין בחברות שפעלו מול הרשות למעט חברה ג', וכי עסקאות נדל"ן שנעשו ברשות דווחו כדין או בוצעו לגבי מקרקעין שאינם כלולים בתכניות מתאר ספציפיות בבאר יעקב שהיו בטיפולו.

על הרשות להקפיד על בדיקת ניגודי עניינים של יועצים משפטיים המעניקים לה שירותים, לקבוע הסדרים כאמור עבורם, ולהבטיח כי הם אינם פועלים במצב של ניגוד עניינים.

ניהול נכסי הרשות

תקנות הרשויות המקומיות (ניהול פנקסי זכויות במקרקעין), התשכ"ז-1967 (להלן - תקנות המקרקעין), קובעות כי רשות מקומית תנהל רישום של זכויותיה במקרקעין, ובכלל זה של נכסי הרשות (להלן - מקרקעין או נכסים).

בשנת 2001 פורסם חוזר מנכ"ל משרד הפנים ובו נקבע נוהל הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית (להלן - נוהל ההקצאות של משרד הפנים), שמטרתו לקדם שמירה על כללי מינהל תקין, שמירה על עקרון השוויון ומניעת פגיעה בטוהר המידות בכל הנוגע להקצאת הקרקע. נוהל זה קובע כי בקשות להקצאת קרקע שתגיש רשות מקומית יידונו בישיבות של ועדה מיוחדת שתוקם ברשות - ועדת הקצאות; את ועדת ההקצאות תמנה מועצת הרשות המקומית, והיא תמנה חמישה חברים: גזבר הרשות המקומית או נציגו, היועץ המשפטי של הרשות המקומית או נציגו וכן שלושה חברים מבין חברי המועצה. עוד קובע הנוהל כי ועדת ההקצאות תגבש - לאחר התייעצות עם הגורמים המקצועיים הנוגעים בדבר - הצעת אמות מידה להקצאת מקרקעין בתחום הרשות המקומית. הנוהל האמור קובע גם כי רשות מקומית תקיים רישום מרוכז של כל הקצאות המקרקעין שאושרו בתחום שיפוטה בספר הקצאות, הכולל פירוט של מועד ההחלטה על הקצאת המקרקעין.

סקר נכסים: בשנת 2007 החלה הרשות בביצוע סקר נכסים (לרבות מקרקעין), ובמסגרת זו הכינה סקר נכסים חלקי. ביולי 2016 התקשרה הרשות עם חברה ייעודית לשם ביצוע סקר נכסים.

מתכנית העבודה של החברה הייעודית עולה כי סקר הנכסים צפוי להסתיים רק בשנת 2018.

בתשובת הרשות מיוני 2017 צוין כי מבקר הרשות הכין טיוטת דוח בנושא, והיא נמצאת בשלבי דיון פנימי, וכי ממצאי סקר הנכסים (מידע שלא היה בידה קודם לכן) עתידים לאפשר טיפול ממשי בנושא.

היעדר מידע עדכני בנוגע לנכסי הרשות פוגע ביכולת של הרשות לשלוט ביעילות ובאופן מלא בכל נכסי המקרקעין שבבעלותה, לשמור על נכסיה ולעקוב אחר אופן החזקתם.

הקצאות: בשנת 2013 הכין משרד הפנים דוח ביקורת שעסק בין היתר גם בנושא הקצאות מקרקעין ברשות. בדוח זה צוין כי אין בידי הרשות נסחי טאבו מאושרים או העתקי רישום בטאבו להוכחת זכויות הבעלות של הרשות על נכסיה. במכתב ממאי 2014 של ראש המועצה והגזבר דאו למשרד הפנים הם הצהירו כי הרשות לא הקצתה מקרקעין ולא נתנה זכות שימוש במקרקעין או חזקה על מקרקעין למעט הנכסים שפורטו בטבלה שצירפו. על פי טבלה זו, הרשות נתנה למוסדות ציבור זכות שימוש ב-20 נכסי מקרקעין שיש לה זכות בעלות או חכירה עליהם.

באוקטובר 2015 הוכן ברשות "נוהל הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית", ובדצמבר 2015 אישרה מליאת המועצה את הנוהל ואת אמות המידה להקצאות.

כאמור, רק באוקטובר 2015, כ-15 שנים לאחר שפורסם נהל ההקצאות של משרד הפנים, פרסמה הרשות נהל הקצאות משלה.

בביקורת נמצא כי הרשות אינה מנהלת ספר הקצאות כנדרש בנוהל ההקצאות של משרד הפנים, וכי במועד סיום הביקורת במרץ 2017 עדיין לא הייתה בידיה רשימה עדכנית וממצה של נכסים שהוקצו, ובכלל זה נכסים שזכות השימוש בהם ניתנה בתמורה סמלית או ללא תמורה.

משנת 2013 ועד מועד סיום הביקורת במרץ 2017 התכנסה ועדת ההקצאות של הרשות²⁵ פעמיים. באוקטובר 2015 החליטה הוועדה כי היועמ"ש תכין אמות מידה להקצאת קרקעות והגזבר יטפל במכרז לסקר נכסים, וכן כי ישיבתה הבאה תתקיים לא יאוחר מ-12.11.15.

בפועל התכנסה ועדת ההקצאות רק בינואר 2017, יותר משנה לאחר המועד שבו נקבע כי תתכנס.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות כי מאחר שוועדת ההקצאות התכנסה בארבע שנים האחרונות רק פעמיים, היא לא קידמה את מכלול הטיפול בהקצאת המקרקעין של הרשות.

בספטמבר 2016 ציין החשב המלווה לפני צוות הביקורת כי הרשות אינה יודעת מה הם נכסיה, וכי בתחום זה שוררת הפקרות.

מבקר המדינה מעיר כי רשות שאינה מנהלת רישום מסודר של נכסיה, הכולל נתונים היסטוריים בעניינם, מפקירה למעשה נכסים אלה ונבצר ממנה לתעדף נכונה את השימוש בהם בהתאם לצרכיה. כמו כן, בהיעדר שקיפות בנושא הקצאת הנכסים, גופים שונים עשויים ליהנות מן המקרקעין באופן שאינו מבטיח שוויוניות בין כלל הגופים.

אי-מינוי ממונה על הנכסים: תקנות המקרקעין קובעות כי על רשות מקומית למנות מטעמה ממונה על הנכסים שתפקידו לבצע רישום ומעקב מסודרים בנושא נכסי הרשות והשימוש שנעשה בהם.

הועלה כי במועד סיום הביקורת טרם מינתה הרשות ממונה על נכסי המקרקעין שלה שיהיה אחראי לרישום ומעקב מסודרים בנושא הנכסים והשימוש שנעשה בהם. משרד מבקר המדינה מעיר לרשות על שאינה מקיימת את החובה הקבועה בתקנות המקרקעין.

היועמ"ש עדכנה בפברואר 2017 את משרד מבקר המדינה כי תקציב הרשות לשנת 2017 כולל תקצוב העסקה של ממונה נכסים.

בתשובת הרשות נמסר כי היא מקבלת את הביקורת בנושא ניהול נכסיה וכי תפעל לתיקון כל הליקויים שהועלו בנושא זה בביקורת.

נכסי הרשות שנמסרו ללא תהליך הקצאה: כאמור, הקצאת נכסים טעונה המלצה של ועדת ההקצאות ואישור של מליאת המועצה.

בכללים למניעת ניגוד עניינים נקבע גם כי "חבר מועצה... לא יעשה שימוש ברכוש של הרשות המקומית, שלא בקשר למילוי תפקידו כחבר המועצה".

בשנים 1987 ו-1994 הפקיעה הרשות מקרקעין של 1,102 מ"ר ו-1,999 מ"ר, בהתאמה, לפי סעיף 19 לפקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943. על מקרקעין אלה הוקמו שני מבנים. מבנה אחד משמש כבית כנסת וסגן ראש

המועצה בוסקילה משמש כגבאי שלו. במבנה השני חבר המועצה זייפתי מקיים, לדבריו, פעילות "לציבור הבוחרים של הבית היהודי ולציבור הדתי-חרדי".

הביקורת העלתה כי המקרקעין הללו נמסרו ללא הליך הקצאה כנדרש בנוהל ההקצאות של משרד הפנים. אין ברשות אסמכתה לזכות שימוש כלשהי שניתנה לסגן ראש המועצה בוסקילה ולחבר המועצה זייפתי ולאישור מליאת המועצה להקצאה. הדבר מעורר חשש לפגיעה בעקרון השוויון. להלן הפרטים:

1. במסמך של הרשות שכותרתו "מבנים לניהול על פי הקצאת קרקע", המבוסס על סקר חלקי שבוצע עד שנת 2007, צוין: "מבנה בפנייה ממזרח לרחוב שא נס", ובסמוך נרשם בכתב יד: "בוסקילה" ו"מרכז תורני". להלן תצלום המבנה:

תמונה 1: מבנה המשמש כבית כנסת - מקרקעין שלא הוקצו בהליך

מסודר



סגן ראש המועצה בוסקילה מסר לצוות הביקורת במרץ 2017 כי מועצת הרשות הסמיכה אותו לממונה על התרבות התורנית ברשות, וכי המבנה משמש בית כנסת, והרשות משלמת את חשבון החשמל שלו. עוד מסר כי הוא אכן פעיל בבית הכנסת ומשמש כיום גבאי, אך בית הכנסת נמסר

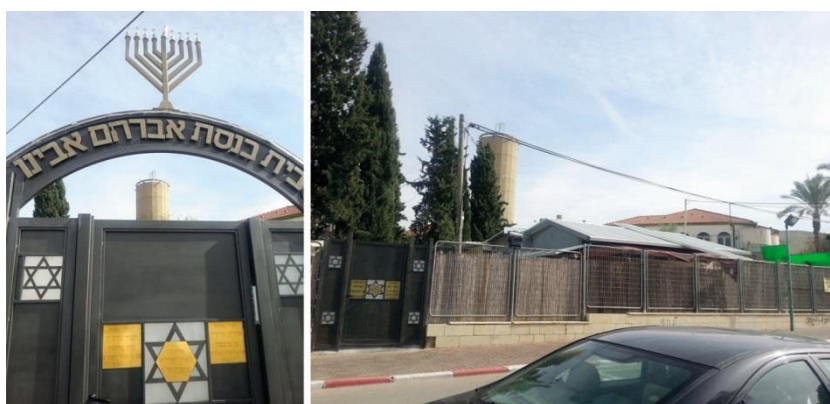
המקרקעין נמסרו ללא הליך הקצאה: אחד משמש כבית כנסת וסגן ראש המועצה בוסקילה משמש כגבאי שלו. בשני חבר המועצה זייפתי מקיים פעילות "לציבור הבוחרים של הבית היהודי ולציבור הדתי-חרדי"

למתפללים בו ולא לשימושו הפרטי. הוא הוסיף כי הרשות החלה בהליכים להקצאת המבנה ולא תינתן לו עדיפות לעניין זה.

2. עד שנת 2014 שימשו מקרקעין ומבנה שעליהם את תנועת הנוער "בני עקיבא"²⁶. המבנה והמקרקעין הועברו בשנת 2014 לשימוש חבר המועצה, והמבנה הוסב לבית כנסת ושמו "אברהם אבינו" (להלן - ביה"כ). להלן תצלומים של ביה"כ:

תמונות 2 ו-3: בית הכנסת אברהם אבינו - מקרקעין שלא הוקצו בהליך

מסודר



חבר המועצה זייפתי מסר לצוות הביקורת במרץ 2017 כי מועצת הרשות הסמיכה אותו לממונה על תקציב "פעילות תרבות יהודית". זה כשנתיים הוא מנהל את ביה"כ - כיו"ר הוועד. לדבריו, לאחר שתנועת בני עקיבא הפסיקה לפעול במבנה הוא ביקש מראש המועצה להסב את המבנה לבית כנסת. לדבריו ראש המועצה "לא אישר ולא - לא אישר", ומאז פועל במקום בית כנסת.

לא נמצא מסמך המעיד כי מועצת הרשות מינתה את חבר המועצה זייפתי לממונה על תקציב "פעילות תרבות יהודית", אולם בפועל הוא ממלא את התפקיד.

בתשובת חבר המועצה זייפתי נמסר: "אני נותן מענה יומיומי לציבור הבוחרים של הבית היהודי ולציבור הדתי-חרדי". ראש המועצה מסר לצוות הביקורת באפריל 2017 כי חבר המועצה לא פנה אליו כלל בנושא זה.

26 מבנה זה נכלל בין 20 הנכסים שהרשות הצהירה בשנת 2014 כי ניתנה למוסדות ציבוריים הזכות להשתמש בהם ללא תמורה.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה כי נכסי המועצה נמסרו לשימושם של חברי מועצה - גם אם הם משתמשים בהם לצורכי הציבור הרחב - בלא שנקבע הצורך להקים בהם בית כנסת, ללא הליך סדור של תעודף ושל שקילת פעילויות חלופיות, ובלא שגורמים מקצועיים בתחום ביצעו בחינה כלשהי של הנושא, אלא רק כהיענות לבקשת חבר מועצה; וזאת גם ללא הקצאה מסודרת, שקופה ושוויונית וללא הסכם המפרט, בין היתר, את אחריותם ואת חובותיהם של הגורמים המחזיקים בנכסי הציבור.

הפעלת צהרונים עמותה המעסיקה את בנו של סגן ראש המועצה

בוסקילה: כאמור, ברשות פועל מתנ"ס שמפעיל ומנהל את תחום תרבות הפנאי ברשות, ובין היתר מפעיל את הצהרונים בגני הילדים ובבית הספר. מנהלת המתנ"ס מסרה במרץ 2015 לצוות הביקורת כי הרשות מקזת מהתקציב המיועד למתנ"ס 1,000 ש"ח בכל חודש עבור כל צהרון שהוא מפעיל במבנים של הרשות.

מלבד הצהרונים שמפעיל המתנ"ס פועלים במקרקעין של הרשות צהרונים נוספים, ובהם שני צהרונים פרטיים השייכים לחינוך הממלכתי תורני: צהרון "תלמי אור" המופעל במתחם גנים, וצהרון "רגבי אור" המופעל בבית ספר "תלמים".

בעלון הפרסום של גן "תלמי אור" בו מופעל צהרון, שהגיע לידי משרד מבקר המדינה, כתוב כי מדובר בגן תורני באר יעקב, ועליו חתום בנו של סגן ראש המועצה בוסקילה בצירוף מספר הטלפון הנייד שלו ליצירת קשר.

תמונה 4: עלון פרסום לגן ילדים בו מופעל הצהרון שעליו חתום בנו של סגן ראש המועצה בוסקילה

בס"ד

תלמי אור
גן חורג-כארי יעקב

באיזה גן יגדל הפרה שלך? אליכם הורים יקרים!

בימים אלו עומד ילדכם הקטן, לצעוד את צעדיו הראשונים במסלול חינוכי ארוך. מסלול שיעצב במידה רבה את מהלך חייו. גן הילדים היא התחנה הראשונה במסלול זה. אנו בגנינו "תלמי אור" בשכונת "תלמי מנשה" מאמינים כי יש להעניק לילדינו את המרב והמיטב בכלים המקצועיים ביותר.

החל מן הצעד הראשון, יעלה על מסלול בטוח שיוביל אותו ברבות השנים, למקום שאתם ודאי רוצים לראותו, "בן נאמן להודיו ולמורשתו".

בגני: "תלמי אור" אנו מעניקים לילדיכם את כל הכלים למילוי שאיפה זו. אנו רואים במסגרת הגן חשיבות רבה בהקניית ערכים, תוך קידום מטרות שמטרתן לטפח את יכולותיהם של הילדים בגיל הרך, מבחינה קוגניטיבית, רגשית, לימודית, וחברתית כאחד.

הגן באופיו הדתי פותח את שעריו לחינוך ממלכתי-דתי, לקהל יעד מגוון במיוחד ולכלל הורה החפץ בחינוך זה לילדיו.

ייתן ד' סייעתא דשמיא בחינוך הילדים, וכל פניה, תתקבל בהארה.
בברכה הנהלת הגן.

להרשמה ניתן ליצור קשר:
* בוסקילה- 053-

* שם בנו של סגן ראש המועצה.

בעלון נוסף לקראת רישום לגני ילדים בשנת הלימודים התשע"ז נכתב: "נרשמתם לגן אחר? רוצים להבטיח מקומכם בגן? רוצים לוודא רישום? התקשרו עוד היום ל[בנו של סגן ראש המועצה] ויסדר זאת עבורכם!".

תמונה 5: עלון פרסום לגן ילדים בו פועל הצהרון שבו רשום שם בנו של סגן ראש המועצה בוסקילה

תלמי אור
גן תורני-באר יעקב

גן ממלכתי תורני בשכונת תלמי מנשה

גן לילאי 3-4 במתחם גנים שכונת "חתני פרס ישראל"
גן לילאי חובה (5) במתחם גנים שכונת "חתני פרס ישראל"

גן חדש במתחם האלונים [בהתאם לרישום]
צהרון בגן 14:00-17:00 ניתן לתאם ביקור בגן בשעות הפעילות

החל הרישום לגן לקראת שנה"ל תשע"ז

• יחס אישי • צוות מקצועי • נסיון • חינוך וערכים • מיומנות • חדשנות
ניתן להירשם במועצה בתאריכי הרישום לגנים:

החל מיום שני א' שבט התשע"ז 11.1.16 עד יום ראשון כ"א בשבט התשע"ז 31.1.16

מוקד רישום: מתנ"ס - בימים א'-ד' בין השעות 08:30-14:30
במחלקת חינוך - ימים א' ו-ג' אחרי"צ 09:30-16:30

טמן בודף הרישום וסגרת ממלכתי-דתי ולרישום בגן מועדף ממלכתי תורני תלמי אור/רגבי |
הגן מאובדן במערכות בטיחותיות ואישורי בטיחות הגבוהים ביותר • לחנן מצוקה
• גנדרת גילי ומניעת אש • מצלמות אבטחה • מערכת אדוקה חכמה
נרשמתם לכן אחרי? חוצים אופטימיזם וקוואלם כגון? חוצים אופטימיזם וקוואלם?
התקשרו עוד היום * ויסדר זאת עבורכם!

053-.....*

* שם בנו של סגן ראש המועצה.

מהביקורת עלה כי בנו של סגן ראש המועצה בוסקילה מנהל את הצהרונים של גני הילדים לעיל במקרקעין השייכים לרשות.

בנו של סגן ראש המועצה בוסקילה מנהל את הצהרונים של גני הילדים במקרקעין השייכים לרשות

בתשובת בנו של סגן ראש המועצה בוסקילה למשרד מבקר המדינה מיוני 2017 (להלן - תשובת בנו של סגן ראש המועצה בוסקילה) נמסר כי את הצהרונים מפעילה עמותה בתחום החינוך, והוא - כעובד העמותה - מנהל את הצהרונים.

ברשות אין מסמכים המעידים כי המקרקעין או זכות השימוש בהם נמסרו לעמותה בתחום החינוך (שאינה מוזכרת בפרסומים שהובאו לעיל) או לבנו של סגן ראש המועצה בוסקילה. למותר לציין כי הרשות לא ביצעה הליך תחרותי להפעלת צהרונים אלה ולא חתמה על הסכם כלשהו עם העמותה המסדיר את החובות והזכויות של הצדדים, ולפיכך גם לא קיבלה תמורה בעד נכסים אלה.

בתשובת בנו של סגן ראש המועצה בוסקילה נמסר כי הצהרון "תלמי אור" פועל במבנה השייך לעמותה בתחום החינוך, שבו מפעילה הרשות בשעות הבוקר גן ילדים. אשר לצהרון "רגבי אור" - העמותה מוכנה לשלם עבור השימוש במבנה של הרשות, ובד בבד הרשות תשלם את חלקה עבור השימוש במבנה השייך לעמותה.

עולה חשש כי בנו של סגן ראש המועצה בוסקילה זכה להטבה בדמות הזכות להשתמש במקרקעין השייכים לרשות, וכי קיבל הטבה זו עקב קרבתו לנבחר הציבור - והדבר מעלה חשש לפגיעה בטוהר המידות.



אופן הפעולה המתואר בפרק זה, של מסירת נכסים לשימושם של מקורבים בלא הליך ההקצאה הנדרש, מעיד כי חבר המועצה זייפתי וסגן ראש המועצה בוסקילה וקרובו זכו לטובות הנאה. על הרשות לפעול להשבת הנכסים לחזקתה, ואם תחליט בעתיד להקצותם, עליה לעשות כן בהליך שוויוני ושקוף בהתאם לנוהל ההקצאות של משרד הפנים ולנוהל שאישרה מליאת המועצה.

בתשובת הרשות נמסר כי העמדת נכס מנכסיה לניהול ישיר או עקיף של חבר המועצה או קרובו היא ליקוי חמור, וכי היא תפעל להסדרת הנושא. בעקבות הביקורת הנחתה היועמ"ש ביוני 2017 את ראש המועצה ואת מנכ"ל הרשות להודיע לגורמים המנהלים את הצהרונים כי לא יוכלו להמשיך לעשות כן, וכי אפשר להפעיל צהרונים במבני ציבור של הרשות רק באמצעות המתנ"ס או באמצעות גורם פרטי שנבחר במכרז ותמורת תשלום.

ניהול תקציבי הרשות בנושאי תרבות תורנית ותרבות יהודית

סעיף התקציב של פעילות תרבות תורנית ברשות הסתכם בשנים 2013-2016 ב-780,000 ש"ח, וביצוע התקציב הסתכם בכ-500,000 ש"ח. בישיבתה בפברואר 2017 החליטה ועדת הכספים של הרשות להקצות לשנה זו תקציב בסך 300,000 ש"ח. בדצמבר 2013 מינתה המועצה את סגן ראש המועצה למחזיק תיק התרבות התורנית.

בבדיקת מסמכי הנהלת החשבונות בנושא פעילות תרבות תורנית נמצא כי הפעילות כללה חוגים²⁷, מסיבות ומופעים. על כמה פרסומים של פעילויות שמימנה הרשות חתום "סגן ראש המועצה והממונה על התרבות התורנית".

סעיף התקציב של פעילות תרבות יהודית ברשות הסתכם בשנים 2013-2016 בסך של 300,000 ש"ח, וביצוע התקציב הסתכם ב-228,000 ש"ח. בפברואר 2017 החליטה ועדת הכספים של הרשות להקצות לשנה זו תקציב בסך 190,000 ש"ח. כאמור, חבר המועצה זייפתי מסר לצוות הביקורת כי הוא אמון על ביצוע תקציב זה.

בבדיקת מסמכי הנהלת החשבונות בנושא פעילות תרבות יהודית נמצא כי הפעילות כללה הוצאות בעד שיפוץ מבנה בית כנסת (כפי שיפורט בהמשך), הסעות, סיורים וכיבודים.

סגן ראש המועצה בוסקילה וחבר המועצה זייפתי מסרו למשרד מבקר המדינה במרץ 2017 כי גופים שונים פונים אליהם ביוזמתם בבקשה לקיים אירועים ופעילויות שונים ובבקשה לקבל מהרשות תקציב למימנם, והם שמחליטים אילו פעילויות לממן מתקציבי הרשות.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות כי את התקציב שמועצת הרשות מקצה לביצוע פעולות בנושא תרבות, יש להקצות בהתאם לתכנית סדורה של הגורמים המקצועיים ברשות ולא בהתאם להחלטה של חבר מועצה יחיד. אופן קבלת ההחלטות בנושא אינו תקין, שכן לחבר המועצה ניתנה יד חופשית להקצות תקציב ציבורי לפי בחירתו הוא ועל פי שיקול דעתו. הדבר פותח פתח לאפשרות לא רצויה שחבר מועצה יעדיף את מקורביו ואת הגופים שהוא חפץ ביקרם.

סגן ראש המועצה בוסקילה ציין בתשובתו כי כמחזיק בתיק התרבות התורנית הוא נותן את ההמלצות הנדרשות למנהל אגף חינוך, לגזבר, לחשב המלווה ולוועדת הרכש, וכי פעל לטובת כלל המגזרים.

חבר המועצה זיפתי ציין בתשובתו כי מתקציב התרבות היהודית צריך ליהנות הציבור שבחר בו. עם זאת, הוא אינו פועל לקדם גורם זה או אחר, והצעות המחיר נמסרות היישר למנהל מחלקת חינוך, "ורק אחרי שהוא מסנכרן את הבקשה... הוא שואל את אישורי ואז זה עובר לגזברות", ולכן אין הדבר בשליטתו.

בתשובת הרשות נמסר כי מנהל מחלקת חינוך של הרשות מונה לגורם המקצועי האחראי לריכוז תוכני של מימוש התקציב וביצועו. מדובר בפעילויות הפתוחות לכלל הציבור, וחבר המועצה אינו מעורב בהליכי הרכש. אין פסול בכך שהמועצה מקצה מתקציבה כספים עבור פעילויות לקהל החרדי, ואין פסול בכך שחבר מועצה יהיה מעורב בהעלאת צרכים, בהנחיה בדבר המדיניות ובגיבוש תכנים בשיתוף הגורם המקצועי. בעקבות הביקורת, ביוני 2017, הנחתה היועמ"ש את ראש המועצה ואת מנכ"ל הרשות כיצד על הרשות לקבוע תכנים לפעולות הממומנות מן התקציבים האמורים באופן שינתק את הקשר הישיר בין חבר מועצה מסוים לבין התקציב. זאת, בכפוף לנוהל הרכש ולדיני המכרזים.

תמיכה בביה"כ שנמסר לשימוש של חבר המועצה זיפתי: כאמור, רשות מקומית רשאית ליתן תמיכות בהתאם לנוהל התמיכות ובהתאם לתקציבה המאושר כדין. הרשות תומכת במוסדות דת על פי נוהל התמיכות. בשנת 2014 נתנה הרשות לשמונה מוסדות תמיכה בסכום כולל של 749,000 ש"ח.

1. בשנת 2014 אישרה מועצת הרשות את שיפוץ מבנה "בני עקיבא" מתקציב פעילות תרבות יהודית. ב-15.12.14 כתבה מהנדסת הרשות הזמנה לקבלן א' בסך של כ-75,000 ש"ח לשיפוץ מבנה ובה נכתב: "שיפוץ מבנה בני עקיבא". מנהל הרכש, החשב המלווה וגזבר הרשות אישרו את ההזמנה. בינואר 2015 אישר מפקח הרשות כי המבנה שופץ.

הביקורת העלתה כי המבנה, ששימש עד שנת 2014 את תנועת בני עקיבא, הוסב בפועל, באמצעות השיפוץ, לבית כנסת - זאת שלא בהתאם למטרה שלה יועד השיפוץ לפי מסמכי הרשות - ולאחר מכן נמסר בית הכנסת, כאמור, להחזקתו של חבר המועצה זיפתי. המבנה שופץ מתקציב הרשות לתרבות יהודית, נושא שעליו מופקד חבר המועצה.

גזבר הרשות מסר לצוות הביקורת בנובמבר 2016 כי "בשלב של אישור ההוצאה היה ברור לי כי מדובר במבנה של בני עקיבא".

2. בהזמנה מאפריל 2015 שעניינה 50 "כסאות למבנה תרבות יהודית" נרשם שהמזמין הוא "מוטי" מ"לשכת ראש המועצה". את ההזמנה, בסך 48,793 ש"ח מתקציב "פעילות תרבות יהודית", אישרו מנהל הרכש, החשב המלווה וגזבר הרשות. באוגוסט 2015 חתם חבר המועצה זיפתי על חשבונית הספק וכתב "אני מאשר את קבלת הכסאות". ההוצאה נרשמה בספרי הרשות

חבר המועצה זיפתני השתמש בקופת הרשות כקופה אישית תוך פגיעה בטוהר המידות

כ"כיסאות למבנה תרבות" (כ-980 ש"ח לכיסא). באותה שנה רכשה הרשות גם מזגן לביה"כ בסך 9,200 ש"ח.

הגזבר מסר לצוות הביקורת בנובמבר 2016 כי "בשלב של אישור ההזמנה היה מובן לי כי מדובר במבנה של בני עקיבא", ואולם כאשר ראה את הכיסאות שהוזמנו הוא התרשם שהם אינם מתאימים כלל לבני נוער.

חבר המועצה זיפתני הסביר לצוות הביקורת במרץ 2017 כי בשנים קודמות מימנה הרשות רכישת כיסאות עבור כל בתי הכנסת. בתשובתו הוסיף כי הוא מסר הודעה בנושא לכל הגורמים הרלוונטיים: "ראש המועצה, גזבר המועצה.... ואת מנהל מח' רכש... הם עברו על הקטלוג. ראו את המחיר - אשרו, חתמו על ההזמנה".

עולה אפוא כי לאחר שהרשות העבירה מבנה שלה ללא תמורה להחזקתו ולשימושו של חבר המועצה זיפתני²⁸, היא מימנה את שיפוצו וצידודו בסך כ-134,000 ש"ח, לכאורה עבור בני נוער, אלא שבפועל המבנה הוסב לבית כנסת.

במימון הסבתו של המבנה לבית כנסת, בהעברתו לשימושו של חבר המועצה זיפתני ובצידוד בית הכנסת תמכה הרשות בעקיפין בהפעלתו. חבר המועצה השתמש ברכוש של הרשות באופן שאינו עולה בקנה אחד עם האחריות הציבורית המתחייבת מתפקידו כחבר המועצה ועם הכללים למניעת ניגוד עניינים. חבר המועצה השתמש בקופת הרשות כקופה אישית תוך פגיעה בטוהר המידות.

החשב המלווה מסר בתשובתו כי נאמר לו שמדובר במועדון המיועד לתנועת הנוער בני עקיבא, ואיש לא סיפר לו שהמבנה משמש בעצם כבית כנסת. בתפקידו כחשב מלווה הוא מאשר את ההזמנה ואת התשלום בתנאי שיש תקציב מאושר.

אישור חבר המועצה זיפתני לתשלום לבית כנסת מקופת הרשות: במרץ 2013 הוצאו שתי פקודות תשלום, לתאריכים 31.5.13 ו-30.6.13, בסך 25,500 ש"ח ו-20,000 ש"ח, בהתאמה, עבור "תשלום לבית כנסת שא נס". שתי הפקודות חתומות על ידי חבר המועצה זיפתני. בהתאם לפקודות אלו הוצאו שתי המחאות לפקודת "בית כנסת שא נס". מורשי החתימה באותה תקופה היו ראש המועצה והגזבר באותה עת. לא נמצאה אסמכתה שאפשר ללמוד ממנה מהי מטרת התשלומים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי יש חשש שחבר המועצה זייפתי חתם על הוראה לתשלום כספים בלא שהיה מוסמך לעשות זאת.

הגזבר לשעבר מסר בתשובתו כי בית הכנסת נמנה עם מקבלי התמיכות מטעם הרשות, וכי כל תשלום תמיכה נעשה באישור היועץ המשפטי לשעבר.

חבר המועצה זייפתי אישר לצוות הביקורת במרץ 2017 כי החתימה על פקודת התשלום היא שלו, אולם טען כי הוא אינו מורשה חתימה וכי אינו יודע מדוע חתם ועל מה חתם. בתשובתו מסר כי לפני כמה שנים היה מקובל ברשות שכל מי שלוקח המחאה מהגזברות עבור גופים ציבוריים צריך לאשר בתחתית הדף כי לקח את המחאה.

גזבר הרשות מסר לצוות הביקורת בנובמבר 2016 כי "ניתנו צ'קים ע"ס 45,000 ש"ח טרם תקופת החשב המלווה. עם הגעתו ההוראה שלו הייתה לבטל צ'קים אלו".



על משרד הפנים לבחון אם יש לחייב את נבחרי הציבור המוזכרים בדוח זה, ראש המועצה, מ"מ ראש המועצה נעים, סגן ראש המועצה בוסקילה וחבר המועצה זייפתי, שפעלו בניגוד עניינים או תוך פגיעה בטוהר המידות, לשאת בחיוב אישי על פי הנוהל לחיוב אישי של נושאי משרה ברשות מקומית.

בחירת חברה לניהול פרויקט

בפקודת העירונית²⁹ נקבע: "לא תתקשר עירייה בחוזה... להזמנת טובין או לביצוע עבודה אלא על פי מכרז פומבי". תקנות העירויות (מכרזים), התשמ"ח-1987, וצו המועצות המקומיות קובעים כי רשות ומועצה מקומית רשאיות להתקשר ללא מכרז בחוזה לביצוע עבודה הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים, כגון עבודות תכנון, פיקוח, מדידה, ייעוץ וכיו"ב. עם זאת, בית המשפט קבע³⁰ כי אלו יהיו חריגים ויש לנקוט לעניין זה פרשנות מצמצמת, וכי התקשרות במכרז פומבי עדיפה על התקשרות בכל דרך אחרת.

29 הסעיף הרלוונטי חל גם על מועצות מקומיות מכוח סעי' 34 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש].

30 בג"ץ 5672/90 אריאל הנדסת חשמל נ' עיריית חיפה, פ"ד מו(3) עמ' 267.

מבקר המדינה קבע³¹ כי על רשות מקומית חלה חובה לנהל את התקשורתיות באופן שיש בו תחרות הוגנת המאפשרת לכל מועמד מתאים להתמודד באופן שוויוני, וכי הדרך המרכזית לשמירה על עקרון השוויון היא ביצוע מכרז פומבי, ועיקרון זה צריך להיות נר לרגלי הרשות גם כאשר המחוקק אינו מחייבה במכרז. עוד נקבע כי בפטור מחובת מכרז אין כדי לפטור את הרשות המקומית מחובת הנאמנות כלפי הציבור שהיא משרתת.

המנכ"ל דאז כיהן ברשות מאוקטובר 2014 ועד להתפטרותו, שנכנסה לתוקף ב-1.9.16. לאחר התפטרותו היה זכאי לפי ההסכם עמו לתשלום עבור תקופת הדעה מוקדמת של שלושה חודשים, היינו עד 30.11.16.

באוקטובר 2016 פרסמה הרשות פנייה לקבלת הצעות מחיר לתפקיד מנהל פרויקט לתב"ע 1517, ובה פורטו, בין היתר, דרישות הסף כדלקמן: תואר בהנדסה; ניסיון מוכח של שנתיים לפחות בניהול עבודות תשתית בהיקף מצטבר של 60 מיליון ש"ח לפחות או ניסיון של שלוש שנים לפחות בחמש השנים האחרונות בתפקיד ניהולי בכיר (להלן - הפנייה). מועד תחילת העבודה שצוין היה 1.12.16. ב-7.11.16 התקיים דיון בהשתתפות המנכ"ל, הגזבר והיועמ"ש ונרשם "פרוטוקול בחירת מנהל פרויקט - תב"ע 1517" (להלן - הפרוטוקול).

בפרוטוקול צוין כי בעקבות הפנייה התקבלו שש הצעות. ההצעה הזולה ביותר הייתה של חברה שבעליה הוא המנכ"ל דאז (להלן - חברה ד'). בפרוטוקול צוין כי המנכ"ל דאז, מתוקף תפקידו עד ספטמבר 2016, מכיר היטב את תב"ע 1517; וכי הוא מעורה בסכסוך שבין הרשות לבין החברות המנהלות, ולכן הניסיון המקצועי שלו יכול לסייע לרשות בשיפור הפיקוח על החברות המנהלות. על כן הוחלט לבחור בהצעה של חברה ד'. עוד נכתב בפרוטוקול, כי המשתתפים בדיון ממליצים ליידיע את מליאת המועצה בדבר הבחירה.

בביקורת נמצא כי תנאי הסף בפנייה הלמו מבחינת ההשכלה והניסיון את אלו של המנכ"ל דאז, וכי מועד תחילת העבודה נקבע ל-1.12.16, מיד לאחר סיום העסקתו ברשות.

עוד נמצא כי שניים משלושת בעלי התפקידים שהשתתפו בדיון שבו נבחרה חברה ד', הגזבר והיועמ"ש, היו כפופים לו מינהלית בעת שכיהן בתפקיד מנכ"ל הרשות.

מפרוטוקול בעניין "ישיבת תיאום תב"ע 1517", שהתקיימה באוגוסט 2016, שבוע לפני כניסת התפטרותו של המנכ"ל דאז לתוקף, בהשתתפות ראש המועצה,

31 מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2013** (פורסם בשנת 2013), "מכרזים שאינם פומביים והיבטים בהתקשרות בפטור ממכרז ברשויות מקומיות", עמ' 93.

צוין כי ניהול פרויקט תב"ע 1517 הועבר מחברה של מהנדס שהועסק במיקור חוץ למנכ"ל דאז.

מעיון בסיכומי פגישות שעניינם "מנהלת תב"ע 1517" שהתקיימו לאחר סיום תפקידו של המנכ"ל דאז ובעת החפיפה בינו ובין המנכ"ל המכהן, בספטמבר, אוקטובר ונובמבר 2016, עולה כי המנכ"ל דאז השתתף בפגישות אלה, ובסיכומים צוין תוארו "מנהל פרויקט תב"ע 1517". בסיכום מאוקטובר 2016 צוין כי המנכ"ל דאז הוא "מנהל הפרויקט מטעם המועצה על כל המשתמע מכך".

עולה חשש אפוא שהפנייה לקבלת הצעות לתפקיד מנהל פרויקט תב"ע 1517 ובחירת חברה ד' בנובמבר 2016 בוצעו בדיעבד ולמראית עין בלבד. בפועל המנכ"ל דאז הוצג כמחזיק בתפקיד כבר באוגוסט אותה שנה, לפני פרישתו מתפקיד המנכ"ל. זאת שלא בהתאם לכללי מינהל תקין ולעקרונות המינהל הציבורי, המחייבים קיום של הליך מינהלי המבטיח את השמירה על עקרון השוויון.

ב-30.11.16 התקיימה ישיבת מועצה, ובה דרשו כמה חברי מועצה לקיים מכרז פומבי. בעקבות זאת החליטה המועצה להעסיק את חברה ד' עוד 45 יום ולאחר מכן לפרסם מכרז פומבי. בדצמבר 2016 פרסמה הרשות מכרז פומבי. בינואר 2017 הודיע המנכ"ל דאז על הסרת מועמדותו והמכרז בוטל. במרץ 2017 פרסמה הרשות שנית את המכרז, ובמועד סיום הביקורת עדיין היה התהליך בעיצומו.

בתשובתו מסר המנכ"ל דאז כי התבקש להגיש הצעה לניהול פרויקט, וכי הגיש אותה בתום לב מוחלט, ונמצא כי הצעתו היא הזולה ביותר. לדבריו, ההתנגדות במועצת הרשות להעסקתו הייתה על רקע אישי.

החשב המלווה מסר בתשובתו כי המנכ"ל דאז לא קיבל תשלום בעד עבודתו כמנהל פרויקט, וכי משלא אישרה המועצה את העסקתו, עבודתו הופסקה.

הרשות מסרה בתשובתה כי בהסכם עם החברה המנהלת של תב"ע 1517 משנת 2004 הוסכם כי הרשות תמנה שני נציגים שתפקידם יהיה לבצע את התיאום הנדרש בינה ובין החברה בכל תקופת ההסכם. במשך שנים ביצעה מחלקת הנדסה את התיאום האמור, אך לאחר שהרשות סיימה את העסקתו של מהנדס "נוצר ואקום וקושי של המועצה לפקח, לעקוב ולפתור בעיות". הנהלת הרשות פעלה בניקיון כפיים שכן סברה כי ההתקשרות עולה בקנה אחד עם צרכי הרשות ועם טובתה, והציגה את נושא ההתקשרות בשקיפות לפני מליאת המועצה. הרשות ציינה כי ההצעה הכספית של חברה ד' הייתה ההצעה הטובה ביותר שקיבלה בכל ההליכים שניהלה להעסקת מנהל פרויקט תב"ע 1517.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות כי המנכ"ל דאז הוצג כמנהל הפרויקט בעת שהיא ניהלה הליך לבחירת מנהל לאותו פרויקט. אף שהצעתה של חברה ד' הייתה הזולה ביותר, אין בכך כדי לתקן את הפגם שבהליך. על הרשות לנהל את התקשרויותיה בשקיפות ובאופן הוגן שיאפשר מתן הזדמנות שווה לציבור.

סיכום

ראש המועצה המקומית באר יעקב מכהן בתפקידו כ-14 שנים. בשנים 2014-2017 כיהנו ברשות שלושה מנכ"לים. עד שנת 2013 צברה המועצה המקומית באר יעקב גירעון של כ-140 מיליון ש"ח ואף מונה לה חשב מלווה. באוקטובר 2014 חתמה הרשות על הסכם התייעלות, ובמאי 2016, בעת שהייתה בפיקוחו של החשב המלווה, נקבע כי היא עמדה במרבית יעדי ההסכם. בסוף שנת 2015 היה בתקציב הרשות גירעון מצטבר בסך כ-69 מיליון ש"ח וחשבונה השוטף היה מאוזן. בשטח המועצה המקומית מתבצעות בשנים האחרונות פעולות בנייה ופיתוח מואצות.

ממצאי דוח זה מעידים כי בתקופה הרלוונטית לדוח, רווחה ברשות תרבות של תפקוד לקוי ואי-תקינות מינהלית העלולה להגיע עד כדי פגיעה בטוהר המידות, ובעניינים מסוימים פעלו חברי מועצה והעומד בראשה שלא כדין. בין עניינים אלה: העסקת קרובים של חברי מועצה; ניסיונות ראש המועצה להתערב בהליכי פיטורין של עובדים שבית המשפט קבע כי ניתן לפטרם, וזאת בהיותו בניגוד עניינים שמקורו בזיקה פוליטית; חריגה של ראש המועצה מסמכותו בהעברת תמיכות לעמותה הנתונה בקשיים כלכליים ולחברה פרטית; תשלום שכר מתקציב המתנ"ס לאנשים שלא עבדו בו; התקשרות עם קרוב של חבר מועצה ועם חברה שמעסיקה את אותו קרוב; פרסום פנייה לקבלת הצעות לתפקיד לאחר שכבר נבחר המועמד; מסירת נכסי מועצה לשימוש חברי מועצה ולעמותה המעסיקה את קרובו של סגן ראש המועצה בלא הליך הקצאות סדור ושוויוני; שימוש של חבר מועצה ברכוש של הרשות שלא במסגרת מילוי תפקידו כחבר המועצה ושלא בהתאם לכללים למניעת ניגוד עניינים. אופן תפקודה של הרשות מצביע על זלזול בהוראות חוק שיש בו כדי לגרום לפגיעה באמון הציבור.

על הרשות והעומד בראשה לתת דעתם לליקויים החמורים שהועלו בדוח זה, להפיק מהם לקחים ולפעול כמתחייב מאחריותם הציבורית ומחובת נאמנותם לציבור. מכלול הממצאים המתוארים בדוח זה, על חומרתם, מספרם והיקפם, משקף תמונה קשה, העולה עד כדי הפרת חובתם של נבחרי הציבור כנאמני הציבור. לנוכח הפרתה של חובה זו עולה הצורך לשקול את האפשרות לנקוט סנקציה - לרבות סנקציה אישית - נגד המפר. לפיכך על משרד הפנים לבחון אם יש לחייב את נבחרי הציבור המוזכרים בדוח זה לשאת בחיוב אישי על פי הנוהל לחיוב אישי של נושאי משרה ברשות מקומית. משרד מבקר המדינה מסב את תשומת לבו של היועץ המשפטי לממשלה לממצאים שהועלו בדוח זה המעלים חשש לפגיעה בטוהר המידות.