

המועצה המקומית ריינה



## תקציר

### רקע כללי

היישוב ריינה שוכן בסמוך לנצרת, והוא הוכרז כמועצה מקומית בשנת 1968 (להלן - המועצה). תחום השיפוט של המועצה משתרע על כ-12,000 דונם. בשנת 2015 מנתה אוכלוסיית ריינה כ-16,500 תושבים המשתייכים לכ-3,800 בתי אב, והיא מדורגת באשכול השלישי מתוך עשרה בדירוג החברתי-כלכלי<sup>1</sup>. עד אוקטובר 2013 כיהן מר עדנאן בסול ז"ל כראש המועצה, ובבחירות לרשויות המקומיות שהתקיימו באותו החודש נבחר מר ח'אלד אברהים טאטור. לראש המועצה שלושה סגנים, מהם אחד בשכר, ומליאת המועצה מונה 13 חברים. גזבר המועצה, מר שאוקי פראג', מכהן בתפקידו משנת 1988; המזכיר, עו"ד תאופיק בסול, מכהן בתפקידו משנת 2010; והיועץ המשפטי, עו"ד ריחאן נג'אר, מכהן בתפקידו משנת 2014. מינואר 2014 מכהן רי"ח ג'אודת מסאלחה כחשב המלווה וכגובה הממונה של המועצה (להלן - החשב המלווה), ומאפריל 2014 נמצאת המועצה בהליך הבראה.

### פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2016 עד ינואר 2017 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות המועצה בתחומים האלה: ניהול כוח האדם, ניהול הכספים, רכש והתקשרויות. בדיקות השלמה נעשו במשרד הפנים - באגף לתקצוב ופיתוח במינהל השלטון המקומי ובמחוז הצפון של משרד הפנים.

1 בשנת 2008 דירגה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה את הרשויות המקומיות לפי המצב החברתי-כלכלי של אוכלוסייתיהן, בסולם של עשר דרגות. דרגה אחת היא הנמוכה ביותר, ועשר היא הגבוהה ביותר.

## הליקויים העיקריים

### ליקויים בניהול כוח האדם ואי-ביצוע החלטות שיפוטיות

ראש המועצה לא  
הצהיר כנדרש לפני  
היועץ המשפטי של  
המועצה על הקשר  
המשפחתי והחברי  
בינו ובין מנהל  
משאבי אנוש והטיל  
עליו במשך השנים  
סמכויות נרחבות  
אשר בחלקן אינן  
בתחום אחריותו

**היעדר מבנה ארגוני:** המועצה לא הגדירה מבנה ארגוני בהסתמך על בחינה של צרכיה ולא הגדירה את תחומי האחריות והסמכויות של בעלי התפקידים בה.

**תפקוד לקוי של בעלי תפקידים:** גזבר המועצה, האחראי על פי החוק לניהול ענייניה הכספיים של המועצה, לא מילא את תפקידו כראוי ולא היה מעורב דיו בנושאים מהותיים הנוגעים למועצה הנמצאים בתחום אחריותו, למשל הגבייה, השכר והגשת דוחות למס ההכנסה.

**אי-איוש משרות ואי-ביצוע החלטות שיפוטיות:** המועצה לא איישה משרות מרכזיות וחיוניות לפעילותה במשך תקופה ארוכה, ולא ביצעה החלטות שיפוטיות בנושא, ועקב כך נפגעו אופן תפקודה ורמת השירותים שהעניקה לתושביה. למשל, המועצה לא מינתה מעולם תובע עירוני, ומשנת 2005 לא מינתה מנהל מחלקת חינוך.

**אי-פיקוח על החתמת נוכחות:** המועצה לא פיקחה כנדרש על החתמת הנוכחות של עובדיה ולא היו בידיה נתונים על נוכחות העובדים לפני ספטמבר 2016. המזכיר והגזבר לא היו מחוברים למערכת בקרת הנוכחות. עובדים במועצה, ובהם בכירים, קיבלו שכר עבור יום עבודה מלא אף שלא החתימו את כרטיס הנוכחות בעת היציאה מהמשרד.

**חשש לניגודי עניינים:** ראש המועצה לא הצהיר כנדרש לפני היועץ המשפטי של המועצה על הקשר המשפחתי והחברי בינו ובין מנהל משאבי אנוש והטיל עליו במשך השנים סמכויות נרחבות אשר בחלקן אינן בתחום אחריותו, לרבות בנושאי תקציב, ביטוח ושכר. בן אחיו וחתנו של ראש המועצה הועסק כלבורנט (מעבדן) בבית ספר במועצה שלא בהתאם לכללים המחייבים ולהחלטת בית הדין וועדת השירות. מבקר המועצה לא הצהיר לפני היועץ המשפטי כנדרש על החשש לניגוד עניינים בינו ובין רואה החשבון החיצוני של המועצה, ולא פעל להסדרתו.

### אי-עמידה ביעדי תכנית ההבראה וניהול כספי לקוי

**אי-עמידה ביעדי תכנית ההבראה:** המועצה לא עמדה ביעדים של תכנית ההבראה שעליה חתמה באפריל 2014, למשל: הגדלת הכנסות מארנונה, הטמעת סקר נכסים לחיוב בארנונה וביטול חריגות שכר.

**ליקויים בהטלת ארנונה ובגבייתה:** המועצה לא פעלה לגביית חובות ארנונה, והיקף החובות הסתכם בסוף שנת 2015 בכ-210 מיליון ש"ח, מהם כ-162 מיליון ש"ח הוגדרו, באופן שרירותי ושלא לפי הנחיות של האגף לביקורת ברשויות המקומיות של משרד הפנים, כחובות מסופקים וחובות למחיקה. מנהל הארנונה קיבל את ההשגות שהגישו כמה מחזיקי נכסים בעניין תשלום הארנונה, אף שהם לא המציאו אסמכתאות התומכות בטענתם כנדרש.

משנת 2013 המועצה מחייבת את המחזיקים בנכסים השוכנים בתחום שיפוטה בארנונה בהתאם לצו ארנונה שאינו חוקי: היא הוסיפה סיווגים בלי לקבל אישורים לכך משרי הפנים והאוצר כנדרש; שינתה הגדרות נכסים וחייבה את המחזיקים בנכסים בתעריפים הנמוכים מתעריף המינימום.

**יישום חלקי של ממצאי סקר הנכסים:** המועצה ביצעה בשנים 2013 ו-2014, באמצעות חברה חיצונית, סקר נכסים בתחום שיפוטה בעלות של כ-1.3 מיליון ש"ח, אך יישמה את ממצאי הסקר באופן חלקי ובררני, ועקב כך היא הפסידה הכנסות בהיקף המוערך במיליוני ש"ח, וכן נפגעו חלוקת הנטל בין התושבים ואמון הציבור במועצה.

**היעדר טיפול בשילוט:** המועצה לא התקינה חוק עזר לשילוט ולא חייבה בעליי שלטים בתחום שיפוטה באגרות ובדמי שימוש. למועצה לא היה מידע על מספר השלטים שהוצבו בתחום שיפוטה, וחלקם הותקנו ללא היתר בנייה כמתחייב בחוק התכנון והבנייה.

**אי-השלמת פרויקטים:** המועצה לא השלימה ביצוע פרויקטים בתחום שיפוטה בהיקף של כ-9 מיליון ש"ח, אף שקיבלה לשם כך מימון ממשרדי ממשלה ומגורמים אחרים.

## הליכי רכש והתקשרויות שלא כדין

**אי-ניהול מאגר ספקים וליקויים בהתקשרויות:** המועצה לא ניהלה רשימה של ספקים וקבלנים להתקשרות באמצעות מכרז שאינו פומבי (מכרז זוטא), וועדת הרכש פנתה לספקים בלי שקבעה אמות מידה להתקשרות עמם. שניים מארבעת חברי הוועדה - מנהל הרכש והמזכיר - הם קרובי משפחה, והוועדה התכנסה פעמים אחדות בהרכב חסר ובו הם היו הרוב ואף קיבלה החלטות במסגרת הרכב זה. המועצה פיצלה עבודה להפעלת תכנית לילדים ובני נוער, באופן מלאכותי כדי להימנע מפרסום מכרז פומבי.

**התקשרות עם רואה חשבון חיצוני ללא הסכם וללא מכרז:** המועצה קיבלה במשך 12 שנים שלא ברציפות שירותי הנהלת חשבונות ושירותים אחרים מרואה חשבון חיצוני בהיקף של מאות אלפי ש"ח בלי שביצעה מכרז או הליך תחרותי אחר להעסקתו ובחלק מהתקופה אף בלי הסכם התקשרות תקף.

בשנת 2013 היא חתמה עם רואה החשבון על הסכם למתן השירותים בדיעבד, שהיה תקף לשנים 2011-2015. המועצה ממשיכה לקבל את שירותי רואה החשבון גם לאחר שפג תוקף ההסכם.

## ההמלצות העיקריות

על המועצה בשיתוף משרד הפנים לקבוע את המבנה הארגוני שלה, להגדיר תחומי אחריות וסמכויות לבעלי תפקידים, ולבחון את אופן תפקודם לרבות את אופן תפקודו של הגזבר ואת מידת מעורבותו בנושאים הנמצאים בתחום אחריותו. כמו כן, על המועצה לאייש משרות חיוניות לפעילותה, ובין היתר למנות לאלתר מנהל מחלקת חינוך.

על המועצה למנוע חשש לניגודי עניינים של נבחרי המועצה ועובדיה, ולהעסיק קרובי משפחה רק בהתאם לתנאים שנקבעו בצו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה), התשל"ז-1977, ובחוזר מנכ"ל משרד הפנים. בכל תחילת כהונה של מועצה נבחרת על מזכיר המועצה והיועץ המשפטי לדרוש מנבחרי המועצה ועובדיה למסור הצהרות בדבר זיקות שעלולות לעורר חשש לניגוד עניינים וכן עליהם לוודא כי התקבלו ההצהרות האמורות.


על המועצה לעמוד ביעדי תכנית ההבראה שעליה חתמה - לבטל חריגות שכר, לגבות חובות של נבחרים ועובדים ולא לחייב בארנונה בתעריפים הנמוכים מתעריף המינימום. אי-העמידה ביעדים פוגע במיזוי פוטנציאל ההכנסות של המועצה ובכך גורם לפגיעה בשירותים שהיא מעניקה לתושבים. על המועצה לחדול לאלתר משימוש בצווי ארנונה לא חוקיים, לגבות ארנונה בהתאם להוראות החוק ולחייב נכסים בתחום שיפוטה על פי שטחם וסיווגם האמתי.

על המועצה להקים מאגר ספקים להתקשרות באמצעות מכרז שאינו פומבי, וכן עליה להתקשר עם ספקים במכרז כדין בהתאם לחוק או לפי נוהל הרכש שלה, על פי סכומי ההתקשרויות.

על המועצה להתקשר עם יועצים בהתאם לכללים באמצעות מכרז או הליך תחרותי כנדרש ולחתום על הסכם התקשרות עמם לפני העסקתם.

נוכח הממצאים החמורים של דוח זה, על משרד הפנים כמאסדר של השלטון המקומי להתערב באמצעות הכלים העומדים לרשותו כדי לפקח על פעילות המועצה ולחייבה לפעול בהתאם להוראות החוק, ביעילות ובחסכנות למען התושבים.

## סיכום

  
 ממצאי הביקורת  
 החמורים במועצה  
 המקומית ריינה  
 מלמדים על אזהלת  
 היד של המועצה  
 ושל בעלי תפקידים  
 בה ועל פגיעה  
 מתמשכת בעקרונות  
 הבסיסיים של  
 שלטון החוק ובאמון  
 הציבור

ממצאי הביקורת החמורים במועצה המקומית ריינה מלמדים על אזהלת היד של המועצה ובעלי תפקידים בה, על פגיעה מתמשכת בעקרונות הבסיסיים של שלטון החוק ובאמון הציבור ועל תפקוד לקוי, מחדלים וכשלים של המועצה בנושאים שנבדקו: ניהול כוח האדם, הניהול הכספי וניהול הרכש וההתקשרויות.

בעלי תפקידים במועצה לא מילאו את תפקידם כראוי; ראש המועצה ועובדים בכירים פעלו במצב של חשש לניגוד עניינים, לא הצהירו על כך ולא פעלו לנטרולו; מהבחינה הכספית פעלה המועצה באופן לא תקין ולא אחראי; המועצה חייבה נכסים בארנונה על סמך צווי ארנונה לא חוקיים תוך פגיעה בהכנסותיה ובחלוקת הנטל בין התושבים; והיא התקשרה שלא כדין עם ספקים ועם נותני שירותים תוך עקיפת דיני המכרזים.

נוכח הקשרים המשפחתיים בין התושבים ביישוב, על המועצה - בשיתוף משרד הפנים ובהנחייתו - לקבוע הסדרים מקיפים למניעת ניגודי עניינים במועצה שמקורם בקשרים אלה, וכן עליהם ליישם הסדרים אלה. על משרד הפנים, כמאסדר של השלטון המקומי, להשתמש בכלים העומדים לרשותו כדי לפקח על אופן תפקודה של המועצה ולחייבה לפעול בהתאם להוראות החוק, ביעילות ובחסכנות למען התושבים. על ראש המועצה ועל שומרי הסף לתת את דעתם על הליקויים החמורים שהועלו בדוח זה, להפיק מהם לקחים ולפעול כמתחייב מאחריותם ומהסמכויות שהקנה להם החוק.

נוכח הליקויים החמורים שהועלו בדוח זה, על משרד הפנים לבחון את אופן תפקודם של המועצה והעומד בראשה ולשקול להקים ועדת חקירה לבדיקת תפקודם לפי סעיף 38(א)(3) לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש].

## מבוא

היישוב ריינה שוכן בסמוך לנצרת, והוא הוכרז כמועצה מקומית בשנת 1968 (להלן - המועצה). תחום השיפוט של המועצה משתרע על כ-12,000 דונם. בשנת 2015 מנתה אוכלוסיית ריינה כ-16,500 תושבים המשתייכים לכ-3,800 בתי אב, והיא מדורגת באשכול השלישי מתוך עשרה בדירוג החברתי-כלכלי<sup>2</sup>. עד אוקטובר 2013 כיהן מר עדנאן בסול ז"ל כראש המועצה, ובבחירות לרשויות המקומיות שהתקיימו באותו החודש נבחר מר ח'אלד אברהים טאטור. לראש המועצה שלושה סגנים, מהם אחד בשכר, ומליאת המועצה מונה 13 חברים. גזבר המועצה, מר שאוקי פראג', מכהן בתפקידו משנת 1988; המזכיר, עו"ד תאופיק בסול, מכהן בתפקידו משנת 2010; והיועץ המשפטי, עו"ד ריחאן נג'אר, מכהן בתפקידו משנת 2014. מינואר 2014 מכהן רו"ח ג'אודת מסאלחה כחשב המלווה וכגובה הממונה של המועצה (להלן - החשב המלווה). מאפריל 2014 חתומה המועצה על הסכם הבראה.

## פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2016 עד ינואר 2017 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות המועצה בתחומים האלה: ניהול כוח האדם, ניהול הכספים, רכש והתקשרויות. בדיקות השלמה נעשו במשרד הפנים - באגף לתקצוב ופיתוח במינהל השלטון המקומי ובמחוז הצפון של משרד הפנים.

2 בשנת 2008 דירגה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה את הרשויות המקומיות לפי המצב החברתי-כלכלי של אוכלוסייתיהן, בסולם של עשר דרגות. דרגה אחת היא הנמוכה ביותר, ועשר היא הגבוהה ביותר.



## ניהול כוח האדם

ניהול מקצועי של כוח האדם ברשויות המקומיות חיוני להשגת יעדי הרשות ולמתן שירות יעיל ומועיל לתושבים. הניהול כולל את הטיפול בנושאים רבים, ובהם הגדרת מבנה ארגוני, תקן כוח האדם<sup>3</sup> ועובדים, תחומי אחריות של בעלי תפקידים, איוש משרות ומכרזי כוח אדם, תנאי העבודה ושכר.

בסוף שנת 2016 העסיקה המועצה המקומית ריינה 267 עובדים, מהם 84 עובדים מוניציפליים ו-183 עובדי חינוך ורווחה. ארבעה מעובדי המועצה - הגזבר, המזכיר, מבקר המועצה והמהנדס - הועסקו באמצעות חווי בכירים<sup>4</sup>, ושכרם נקבע בהתבסס על שכרו של מנכ"ל רשות מקומית.

## המבנה הארגוני של המועצה

המבנה הארגוני של הרשות המקומית משמש בסיס לקביעת תקן כוח האדם ברשות, להגדרת תפקידים, להסדרת קשרי הגומלין בין בעלי התפקידים ותחומי האחריות המוטלים עליהם ולהתוויית המדרג הארגוני ברשות. המבנה הארגוני נותן ביטוי למטרות הארגוניות, ובהתבסס עליו אפשר ליצור סביבת עבודה בריאה שבה ידוע לכל עובד מהו תפקידו ומהי האחריות הנלווית לתפקיד<sup>5</sup>. לפיכך ראוי לבחון את המבנה הארגוני של המועצה מפעם לפעם ולעדכן, לייעל ולשפר אותו בהתאם לשינויים החלים בצרכיה<sup>6</sup>.


הבדיקה העלתה כי בשנת 2013, לאחר שנכנס ראש המועצה לתפקידו, יזמה המועצה והכינה לראשונה מסמך המפרט את המבנה הארגוני שלה, אך המסמך לא אושר במליאת המועצה ולמותר לציין כי הוא לא יושם (להלן - מסמך המבנה הארגוני). לפיכך, במועד סיום הביקורת, ינואר 2017 (להלן - מועד סיום הביקורת), המועצה עדיין פעלה ללא מבנה ארגוני מוגדר.

3 התקן מבטא את מספרן של כלל המשרות במועצה הדרושות לביצוע תפקידה באופן המיטבי, את הדרגות הצמודות אליהן ואת המדרג הניהולי.

4 חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 1/2011 מ-15.2.11 מאפשר לרשויות המקומיות להעסיק עובדים נושאי משרה ועובדים במשרות אמן בתנאים מיטיבים יחסית לנהוג על פי העסקה לפי דרגתם (להלן - חווי בכירים).

5 משרד הפנים, מערכת מרכזי הדרכה ופיתוח בשלטון המקומי, **פיתוח משאבי אנוש ברשויות המקומיות בפריפריה**, "מבנה ארגוני ותקינת הרשות המקומית" (2015).

6 ראו מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011-2012** (פורסם בדצמבר 2012), "עיריית נצרת עילית", עמ' 705-741.


  
 המועצה המקומית לא
   
 קבעה מבנה ארגוני
   
 ולא הגדירה את
   
 התפקידים ותחומי
   
 האחריות של עובדיה
   
 ובכירה. הדבר פוגע
   
 ביכולתה של המועצה
   
 לפעול ביעילות
   
 ולמלא את צורכי
   
 התושבים

עוד העלתה הבדיקה כי המועצה גם לא הגדירה בכתב את תחומי האחריות
   
 והסמכויות של בעלי התפקידים הדרושים לביצוע תפקידם, ולא אחת בעלי
   
 תפקידים שונים פעלו בהתאם לצרכים ולדרישות שהועלו, שלא בהתאם
   
 לתפקידם בפועל וללא ראייה מערכתית.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית ריינה על שלא קבעה מבנה
   
 ארגוני המגדיר את התפקידים ותחומי האחריות של עובדיה ובכירה.
   
 היעדר מבנה ארגוני, לרבות הגדרת תחומי האחריות והסמכויות של בעלי
   
 התפקידים השונים במועצה, פוגע ביכולתה של המועצה לפעול ביעילות
   
 ולמלא את צורכי התושבים. על המועצה לקבוע בהקדם מבנה ארגוני
   
 ולפעול לפיו.

בתשובה שמסרה המועצה המקומית ריינה למשרד מבקר המדינה במאי 2017
   
 (להלן - תשובת המועצה) צוין כי בתחילת שנת 2017 היא שכרה יועץ ארגוני
   
 להסדרת תחומי האחריות והסמכויות של עובדיה.

## תחומי אחריות של בעלי תפקידים

במערכת המינהל הציבורי בשלטון המקומי פועלים בצוותא נבחרים ועובדי
   
 ציבור. נבחר הציבור אמורים להתוות את מדיניות הרשות המקומית, ואילו הדרג
   
 המקצועי אמור ליישמה. הגדרת תחומי סמכות ואחריות ברורים ושקופים של
   
 בעלי תפקידים ברשות המקומית חיונית לניהולה התקין והיעיל, למניעת ניגוד
   
 עניינים בין בעלי תפקיד שונים, למניעת ריכוז יתר של סמכויות בתחומי עיסוק
   
 שונים בידי בעל תפקיד ולשמירה על מערכת האיזונים והבלמים במועצה.<sup>7</sup>

משרד הפנים פרסם בשנת 1992 קובץ ניתוח עיסוקים ותיאורי תפקידים בשלטון
   
 המקומי (להלן - קובץ ניתוח העיסוקים הישן)<sup>8</sup>. בקובץ מתוארים, בין היתר, תחומי
   
 האחריות של בעלי התפקידים ותנאים מקדימים למינוים (להלן - תנאי סף).
   
 בפברואר 2014 פרסם משרד הפנים, באמצעות חוזר מנכ"ל<sup>9</sup>, עדכון שהחליף את
   
 קובץ ניתוח העיסוקים הישן (להלן - קובץ ניתוח העיסוקים החדש), "וזאת ככל
   
 שקיימת התייחסות לאותה משרה בקובץ החדש"<sup>10</sup>. הקובץ אמור, בין היתר,

7 לעניין תחומי אחריות של בעלי תפקידים, ראו מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2016** (פורסם בנובמבר 2016), "עריית בית שאן", עמ' 797-855.

8 משרד הפנים, המינהל לשלטון מקומי, היחידה לכוח אדם ברשויות המקומיות, **קובץ ניתוח עיסוקים ותיאורי תפקידים בשלטון המקומי** (1992).

9 משרד הפנים, חוזר מנכ"ל 1/2014 מפברואר 2014.

10 שם.

לשמש כלי עזר בידי כל רשות מקומית להקמת מבנה ארגוני ולהגדרת תפקידים לעובדיה, שיהלמו את מאפייניה הייחודיים.

הבדיקה העלתה כי בעלי תפקידים במועצה לא ביצעו פעולות הנמצאות בתחומי אחריותם, וכי בעלי תפקידים אחרים חרגו מסמכותם וביצעו בפועל מטלות שאינן בתחום אחריותם. בעקבות כך נפגע אופן תפקודה של המועצה בתחומים מרכזיים של פעילותה ונפגעו סדרי העבודה במועצה, המדרג הארגוני והליכי הביקורת והבקרה. להלן דוגמאות:

**גזבר המועצה:** כל רשות מקומית חייבת למנות גזבר<sup>11</sup>. לגזבר תפקיד סטטוטורי, והוא אחד מבעלי התפקידים הבכירים ברשות ומשמש גם כשומר סף. על פי פקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות)<sup>12</sup>, הגזבר יהיה אחראי לניהול ענייניה הכספיים של הרשות, ובצו המועצות המקומיות, התש"א-1950 (להלן - צו המועצות המקומיות), נקבע כי "גזבר המועצה הוא אחראי לקופה הציבורית". מכאן עולה כי הגזבר אחראי, בין היתר, לניהול מערכת החשבונות של המועצה; לניהול מערך גביית המסים; לבקרה על עלויות הגיוס והשכר של עובדי המועצה; למתן אישור תקציבי לתוספות שכר ולטיפול בחריגות שכר; ולפיקוח על הליך הרכש במועצה. כמו כן נקבע בפקודת העיריות כי הגזבר יזמן לשיבות המועצה ולישיבות של כל ועדה מוועדותיה, ותינתן לו הזדמנות לחוות את דעתו, בעל פה או בכתב, לפני קבלת כל החלטה של המועצה או ועדה מוועדותיה שיש לה השפעה על תקציבה ועל הכנסותיה או הוצאותיה.

נמצא כי גזבר המועצה, מר שאוקי פראג' (להלן - הגזבר), אשר למועד סיום הביקורת מכהן בתפקידו זה כ-30 שנה, אינו מטפל בנושאים מהותיים בתחום הכספי של המועצה הנמצאים בתחום אחריותו ואינו מעורב בהם מתוקף תפקידו. להלן הפרטים:

1. הגזבר אינו מנחה את מנהל מחלקת הגבייה ואינו מבצע מעקב אחר פעילות המחלקה; אינו בוחן את הטיפול בהשגות על ארנונה שהגישו חייבים בסכומים גדולים ואינו מבצע בקרה על עבודת מנהל הארנונה; אין לו גישה לתוכנת השכר והפקת תלושי המשכורת לעובדים ולתוכנת בקרת הנוכחות, אף שהם מרכיב חשוב בעבודתו.

גזבר המועצה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2017 (להלן - תשובת הגזבר) כי "ניהול מערכת הגבייה של המועצה מוטל על מנהל מחלקת גבייה ו/או על הגובה הממונה, והם אמורים לפעול לשם הגברת הגבייה... אחריותו הינה בקביעת מדיניות כללית וקיום מעקב ובקרה כלליים" וכך עשה. עוד ציין הגזבר בתשובתו כי יש לו גישה לנתוני השכר של עובדי המועצה "בין דרך חשב השכר ובין דרך עיון בתלושי המשכורות

11 סעיף 167(ה) לפקודת העיריות וסעיף 34 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש].

12 הסעיפים הוחלו על מועצות מקומיות מכוח סעיף 34 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש].

ובדוחות התקופתיים והשנתיים שמגישה המועצה". עוד טען הגזבר בתשובתו כי אין מקום להטיל עליו אחריות לכל פעולות המועצה, בין בתחום הגבייה, בין בתחום ביצוע התקציבים הבלתי רגילים (להלן - תב"רים), ובין בתחום ניהול הנוכחות ורישום הפרוטוקולים, שהרי בתחומים אלה מועסקים מנהלי מחלקות ונושאי תפקידים אחרים.

משרד מבקר המדינה מעיר לגזבר המועצה כי עצם העובדה שפועלים בעירייה גם בעלי תפקידים אחרים אין בה כדי לפטור אותו מאחריותו המעוגנת בדין לקופה הציבורית ולניהול ענייניה הכספיים של המועצה, גם באמצעות ביצוע מעקב ובקרה אחר פעילות בעלי התפקידים.

2. גזבר המועצה לא פיקח על הליכי הרכש במועצה ולא השתתף בהקמת מאגר ספקים לצורך ההתקשרויות של המועצה באמצעות הליך מכרז שאינו פומבי<sup>13</sup> (בנושא זה ראו להלן בפרק "רכש והתקשרויות").

3. במשך השנים גזבר המועצה לא הגיש במועד דוחות למס ההכנסה. בשל כך רשויות המס הטילו על הרשות המקומית קנסות בסכום כולל של יותר מ-700,000 ש"ח, והם בוטלו רק לאחר שהמועצה שילמה כ-130,000 ש"ח ליועצים חיצוניים שטיפלו בנושא.

**חיוב אישי נגד הגזבר:** הועלה כי נוכח תפקודו הלקוי של הגזבר המליצה הוועדה לחיוב אישי שבמשרד הפנים<sup>14</sup> באוקטובר 2015 לחייב אותו בחיוב אישי בסך 35,000 ש"ח, בין היתר בגין מחיקת חובות ומתן הנחות בארנונה שלא כדין בשנים קודמות. זאת מאחר שלא בדק את כשירותן של פעולות אלו ואף לא ניהל ושמר מסמכים המתעדים אותן, אף שהוא היה אחראי לביצוע פעולות אלה. באפריל 2016 אישרה המנכ"לית דאז של משרד הפנים את ההמלצה.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2017 (להלן - תשובת משרד הפנים) כי "בעקבות דחיית ערעורו של הגזבר ע"י שר הפנים, הרשות התבקשה לגבות את החוב". המועצה מסרה בתשובה נוספת מיולי 2017 (להלן - התשובה הנוספת), כי היא הסדירה את הנושא והחלה לגבות את החוב מהגזבר מחדש מאי 2017.

13 סעיף 8(ב) לתוספת הרביעית של צו המועצות המקומיות. לעניין זה ראו גם מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2013** (פורסם בדצמבר 2013), "מכרזים שאינם פומביים והיבטים בהתקשרויות בפטור ממכרז ברשויות מקומיות", עמ' 93-132.

14 סעיף 221 לפקודת העיריות מעניק סמכות לממונה על המחוז לחייב באופן אישי נושאי משרה או תפקיד ברשות מקומית בגין הוצאה שהוציאו שלא כדין מקופת הרשות המקומית. נוהל לחיוב אישי שגיבש משרד הפנים בספטמבר 2001 קבע, בין היתר, כי החלטה בעניין חיוב אישי תינתן על יסוד המלצת ועדה שמונתה לשם כך לאחר שבחנה את פרטי המקרה וקיימה שימוע למי שעלול להיפגע מהמלצתה (להלן - הוועדה לחיוב אישי).

הגזבר אינו ממלא  
כראוי את תפקידו  
בהיבטים שונים של  
תחומי אחריותו,  
לרבות בקרה על  
תחומי השכר, על  
נוכחות העובדים ועל  
הגבייה והרכש. בכך  
נפגע תפקודה של  
המועצה והמדרג  
הארגוני שלה

משרד מבקר המדינה מעיר לגזבר המועצה המקומית ריינה כי לנוכח האמור לעיל מצטיירת תמונת מצב עגומה ולפיה הוא אינו ממלא כראוי את תפקידו בהיבטים שונים של תחומי אחריותו, לרבות בקרה על תחומי השכר, על נוכחות העובדים ועל הגבייה והרכש.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית ריינה כי בעקבות כך שגזבר המועצה אינו ממלא את תפקידו כראוי נפגעים תפקודה, ניהולה והמדרג הארגוני שלה. לפיכך עליה לפעול בהקדם ובשיתוף משרד הפנים לכך שהגזבר ימלא את תפקידו כראוי בכל תחומי אחריותו, ואם הגזבר לא יעשה כן בתוך פרק זמן קצר, על ראש הרשות לפעול, בהתאם לאמצעים העומדים לרשותו בדיון, על מנת להעביר את הגזבר מתפקידו. הסדרת עניינו של הגזבר באופן האמור היא חיונית לפעילותה התקינה והיעילה של המועצה.

**מנהל מחלקת רכש**<sup>15</sup>: על פי התוספת החמישית לצו המועצות המקומיות, המועצה תמנה מנהל רכש ואספקה וועדת רכש ובלאי. עוד נקבע בתוספת כי לא תבוצע רכישה אלא באישור מראש מאת ועדת רכש ובלאי, שניתן באמצעות מנהל רכש ואספקה ובכפוף להוראות כל דין.

מחלקת הרכש במועצה כוללת רק את מנהל המחלקה, מר עאדל בסול, שמכהן בתפקיד משנת 1994 (להלן - מנהל הרכש). בשנת 2013 קבעה המועצה נהלים המיועדים למחלקת הרכש (להלן - נוהל הרכש). בנוהל נקבע כי היחיד שמוסמך להזמין שירות או טובין בשם המועצה שלא באמצעות מכרז הוא מנהל מחלקת הרכש, המכהן גם כיו"ר ועדת הרכש במועצה, וכי אך ורק הוא מורשה לרכוש טובין.

הבדיקה העלתה כי שלא לפי הנוהל, עובדים במועצה פנו לספקים שהם ראו לנכון וקיבלו מהם הצעות מחיר למתן שירותים למועצה, לביצוע עבודות ולרכישת מוצרים עבור המועצה, בסכומים שאינם חייבים במכרז.

מנהל הרכש מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2017 כי "עובדים במועצה ביצעו הזמנות לבקשת ראש המועצה", וכי אין בידיו הסמכות למנוע מעובדים לבצע את הוראות ראש המועצה.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית ריינה ולראש המועצה כי לפי הנהלים שהמועצה עצמה קבעה, מנהל הרכש, מכוח היותו גם יו"ר ועדת הרכש של המועצה, הוא האחראי הבלעדי לביצוע רכישות המועצה שלא באמצעות מכרז, וכי אין להתיר לעובדים שאינם מורשים להתערב בתהליכי הרכש.

עוד העלתה הבדיקה כי מנהל הרכש, נוסף על תפקידו האמור, אישר עבודות הנדסיות ופיקח על ביצוען, למשל פרויקט של "ביצוע עבודות תיקונים ברחבי הכפר" בסך של כ-80,000 ש"ח. הועלה כי מהנדס המועצה ציין בישיבת ועדת המכרזים בתחילת יוני 2016, כי הוא לא חתם על החשבונות שהגיש הקבלן שביצע את הפרויקט היות שלא הוא טיפל בעבודות שנעשו ולא הוא פיקח עליהן אלא מנהל הרכש.

משרד מבקר המדינה מעיר למנהל הרכש על שאישר עבודה בלא שהיו בידיו הסמכות לעשות כן והידע המקצועי, ועל שפיקח עליה תוך התערבות בתחום אחריותו של מהנדס המועצה.

מנהל הרכש מסר בתשובתו כי הפיקוח שביצע אינו פיקוח הנדסי "שמאשר כמויות ומדידות".

משרד מבקר המדינה מעיר למנהל הרכש כי עליו לחתום על חשבונות לתשלום ולאשר כי הן תואמות את ההזמנה רק לאחר שהגורם המקצועי המתאים במועצה יודא ויאשר כי העבודות בוצעו.

## איוש משרות במועצה

על מנת שהמועצה תפעל כראוי וביעילות ותוכל להעניק שירותים ברמה נאותה לתושבים, עליה לאייש משרות מרכזיות וחיוניות לתפקודה באנשים בעלי כישורים מתאימים לתפקיד.

הבדיקה העלתה כי המועצה לא איישה משרות מרכזיות וחיוניות לפעילותה במשך תקופה ארוכה, ובהן משרות אשר איושן נקבע בחוק, ובעקבות כך נפגעו אופן תפקודה ורמת השירותים שהיא העניקה לתושביה. להלן דוגמאות:

### אי-מינוי מנהל מחלקת חינוך

חוק הרשויות המקומיות (מנהל מחלקת חינוך), התשס"א-2001, קובע כי בכל רשות מקומית ימונה מנהל מחלקת חינוך. בעל תפקיד זה יהיה עובד הרשות המקומית ויחולו על מינויו ותנאי העסקתו וההוראות החלות על עובדי אותה רשות מקומית. עוד נקבע בחוק כי שר החינוך ממונה על ביצועו. מנהל מחלקת החינוך אחראי לגיבושה, לעיצובה וליישומה של המדיניות בתחום החינוך

ברשות, ברוח המדיניות העירונית ובהלימה עם הנחיות משרד החינוך, וכן הוא אחראי לניהול המערך החינוכי ברשות המקומית<sup>16</sup>.

1. הבדיקה העלתה כי המועצה לא מינתה מנהל מחלקת חינוך מאז פרש מנהל מחלקת החינוך הקודם בשנת 2005. מאותה עת מר חאלד עתאמלה משמש כמנהל המחלקה בפועל (להלן - המנהל בפועל).

הועלה כי בפסק דין מנובמבר 2014, במסגרת עתירה שהוגשה נגד המועצה<sup>17</sup>, היא התחייבה לפרסם מכרז למינוי מנהל מחלקת חינוך בתוך חודשיים. עוד עלה כי בינואר 2015 פרסמה המועצה מכרז פנימי לאיש המשרה. נמצא כי רק בנובמבר 2016 התכנסה ועדת הבחינה והחליטה לדחות את הישיבה עד לאחר קבלת חוות דעתו של היועץ המשפטי של משרד החינוך לגבי מידת עמידתם של שלושת המועמדים בתנאי הסף. יצוין כי מנהל מחלקת החינוך בפועל היה אחד המועמדים. בנובמבר 2016 כתבה העוזרת הראשית של היועצת המשפטית במשרד החינוך בחוות דעתה בנושא (להלן - חוות הדעת של משרד החינוך) כי שום מועמד מהמועמדים אינו עומד בתנאי הסף שנקבעו לתפקיד, ובעקבות כך הליכי המכרז הופסקו.


נמצא כי באפריל 2016 ניתן פסק דין לגבי עתירה נוספת שהוגשה בעניין<sup>18</sup>, ונקבע בו כי על המועצה למנות מנהל למחלקת החינוך בתוך 90 יום. למרות האמור לעיל, במועד סיום הביקורת עדיין לא מינתה המועצה מנהל מחלקת חינוך.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2017 כי הלשכה המשפטית של המשרד מצאה כי שלושת המועמדים שניגשו למכרז לתפקיד מנהל החינוך במועצה לא עמדו בתנאי הסף לתפקיד. בתשובתה ציינה המועצה כי תשע מ-11 השנים שבהן לא אויש תפקידו של מנהל מחלקת החינוך לא היו בתקופת כהונתו של ראש המועצה.

16 ראו משרד הפנים, מינהל השלטון המקומי אגף בכיר לניהול ההון האנושי ברשויות המקומיות, **קובץ תיאורי תפקידים**, אתר האינטרנט של משרד הפנים.

17 עת"מ (נצרת) 66688-09-14 **עורכי דין לקידום מנהל תקין (ע"ר) נ' הממונה על חוק חופש המידע במועצה מקומית ריינה ואח'**, (פורסם במאגר ממוחשב ב-4.11.14).

18 עת"מ 18366-11-15 **עורכי דין לקידום מנהל תקין (ע"ר) נ' מועצה מקומית ריינה ואח'** (פורסם במאגר ממוחשב ב-5.4.16).


  
**משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה רבה למועצה המקומית ריינה על שבמשך יותר מעשר שנים, לפחות עד סוף שנת 2016, היא לא פעלה למינוי מנהל מחלקת חינוך למועצה על שבמשך יותר מעשר שנים, לפחות עד סוף שנת 2016, היא לא פעלה למינוי מנהל מחלקת חינוך למועצה**

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה רבה למועצה המקומית ריינה על שבמשך יותר מעשר שנים, לפחות עד סוף שנת 2016, היא לא פעלה למינוי מנהל מחלקת חינוך למועצה, וזאת תוך הפרה מתמשכת של הוראות החוק, התחייבויותיה לבית המשפט ופסק דין שניתן בעניין. בכך הפרה המועצה את חובתה הבסיסית לקיים החלטה שיפוטית. מנסיבות העניין ניתן להסיק שהמועצה נמנעה במשך שנים רבות מאיוש המשרה באמצעות מכרז חיצוני על מנת לאפשר את המשך העסקתו של המנהל בפועל בתפקיד, שלא כדין.

2. בחוזר מנכ"ל משרד הפנים ממאי 2011<sup>19</sup> (להלן - חוזר המנכ"ל משנת 2011) הובהר כי רשות מקומית תעסיק עובד במילוי מקום (להלן - ממלא מקום) רק "במקרים חריגים במיוחד, בהם בשל נסיבות מוצדקות לא מתאפשר לרשות המקומית לפרסם מכרז כדין ומדובר במשרה נחוצה לאיוש בדחיפות כדי למנוע פגיעה קשה בפעולות הרשות המקומית". עוד נקבע בחוזר המנכ"ל כי ממלא מקום יועסק לפרק זמן של שלושה חודשים בלבד<sup>20</sup>, ואילו עובדים נושאי משרה יועסקו לפרק זמן של עד חצי שנה, וכן כי במהלך פרק הזמן האמור תקלוט הרשות למשרה זו עובד "כדת וכדין".

עוד נקבע בחוזר המנכ"ל כי העסקת ממלא מקום מותנית בין היתר באישור של המזכיר או המנכ"ל של הרשות המקומית, ולפיה הוא בדק את קורות החיים של ממלא המקום ומצא כי הלה עומד בתנאי הסף למשרה הרלוונטית. כמו כן על ראש הרשות המקומית לחתום על כתב מינוי שמובהר בו כי המינוי הוא זמני לצורך מילוי מקום.

נמצא כי ראש המועצה מינה את המנהל בפועל ללא כתב מינוי כמתחייב, וכי המועצה לא הסדירה את העסקתו כממלא המקום של מנהל מחלקת החינוך, ולמותר לציין שלא התקיימו התנאים שנקבעו בחוזר המנכ"ל משנת 2011.

המנהל בפועל מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2017 כי זה שנים הוא ממלא את התפקיד על פי בקשת ראשי המועצה, ללא כל תוספת שכר. עוד מסר המנהל בפועל כי הוא פנה לבית המשפט בטענה שיש לאשר את השתתפותו במכרז לתפקיד מנהל מחלקת החינוך מאחר שהוא עומד בתנאי הסף לתפקיד.

עוד עלה כי כבר באוקטובר 2014 פנה ממונה רשויות במחוז הצפון של משרד הפנים לראש המועצה ודרש ממנו להפסיק לאלתר את עבודתו של

19 חוזר מנכ"ל 3/2011 (מאי 2011).

20 אם תידרש הרשות המקומית לאיש את המשרה באמצעות ממלא מקום למשך יותר משלושה חודשים, עליה לקבל אישור לכך מאגף כוח אדם ושכר במשרד הפנים, והאגף יאשר זאת במקרים חריגים בלבד.



המנהל בפועל אם אינו עומד בדרישות התפקיד. נמצא כי המועצה לא פעלה על פי דרישה זו והמשיכה בהעסקתו שלא כדין של המנהל בפועל.

משרד מבקר המדינה מעיר לראש המועצה המקומית ריינה על שמינה את המנהל בפועל לאחראי למחלקת החינוך בלי כתב מינוי כמתחייב ובלי שעמד בתנאי הסף שנקבעו למשרה, וללא אישור משרד הפנים.

### אי-מינוי ממונה על תלונות הציבור

בחוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור), התשס"ח-2008 נקבע, כי מועצת רשות מקומית תמנה את מבקר הרשות המקומית לממונה על תלונות הציבור, ואולם היא רשאית, מטעמים מיוחדים, למנות לתפקיד זה עובד בכיר אחר של הרשות המקומית, ובלבד שלא יהיה בעיסוקו האחר כדי להפריע למילוי תפקידיו כממונה על תלונות הציבור. עוד נקבע בחוק כי שר הפנים רשאי לדרוש בצו מרשות מקומית שלא מינתה ממונה על תלונות הציבור למנותו בתוך פרק הזמן הנקוב בצו, ולא - רשאי השר למנות במקומה ממונה על תלונות הציבור.

נמצא כי המועצה המקומית ריינה לא מינתה במשך שנים ממונה על תלונות הציבור בהתאם להוראות החוק. הועלה כי בחודשים אוקטובר-נובמבר 2016 פנה היועץ המשפטי של המועצה לראש המועצה כדי שיפעל לאיוש תפקיד זה כמתחייב, אולם נמצא כי ראש המועצה לא פעל לאיוש המשרה כמתחייב.

עוד נמצא כי משרד הפנים לא הפעיל את סמכותו לדרוש את מינויו של ממונה על תלונות הציבור למועצה.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית ריינה על כי במשך שנים היא לא מינתה ממונה על תלונות הציבור ובכך פעלה שלא כחוק ופגעה באיכות השירות לתושבים. על המועצה למנות לאלתר ממונה על תלונות הציבור בהתאם לכללים שנקבעו בחוק.

המועצה מסרה בתשובתה כי היא מתכוונת לפרסם מכרז פנימי לאיוש המשרה על ידי אחד מעובדיה.

### אי-מינוי תובע עירוני

כדי לקיים מערך אכיפה מלא ואפקטיבי נדרשות הרשויות המקומיות למנות תובעים מטעמן, שתפקידם לגבש את מדיניות האכיפה של הרשות ולנהל את יישומה על מנת לקיים את הוראות החוק בתחום הרשות. על התובעים גם לקבל

הסמכה מהיועץ המשפטי לממשלה<sup>21</sup>. תובעי הרשות המקומית מנהלים בשמה את כל ההליכים המשפטיים שעניינם אכיפה של חוקים בתחומים שהאחריות לאכיפתם היא בסמכות הרשות המקומית<sup>22</sup>, כמו רישוי עסקים<sup>23</sup> וחוקי עזר עירוניים<sup>24</sup>.

הבדיקה העלתה כי המועצה המקומית ריינה לא מינתה תובע עירוני מעולם. הועלה כי במאי 2016 נתן בית המשפט המחוזי בנצרת תוקף של פסק דין להסכם הפשרה שעליו חתמה המועצה בעתירה שהוגשה נגדה<sup>25</sup>, ולפיו היא תפעל למינוי תובע עירוני בתוך 60 יום. במועד סיום הביקורת עדיין לא מינתה המועצה תובע עירוני. עקב כך, בין היתר, נבצר ממנה לאכוף חוקים ולהגיש כתבי אישום נגד עסקים שפעלו ללא רישיון עסק.

המועצה מסרה בתשובתה כי היא פעלה במסגרת תכנית הבראה ו"לא היה ביכולתה להעסיק עובדים חדשים".

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה רבה למועצה על כי לא מינתה תובע עירוני ולא עמדה בהתחייבותה גם בעניין זה, שעוגנה בהסכם שקיבל תוקף של פסק דין. על המועצה למנות בהקדם תובע עירוני כדי לקיים מערך אכיפה אפקטיבי בתחום שיפוטה ולהבטיח את שלום הציבור ובריאותו, ובכלל זה כדי להבטיח שיוגשו כתבי אישום נגד עסקים הפועלים ללא רישיון עסק.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה למועצה כי העובדה שהשתתפה בתכנית הבראה בשנים 2014 ו-2015 אין בה כדי להצדיק את הפרת פסק הדין, ואת העובדה שבמשך שנים לא מונה תובע עירוני, החיוני למילוי תפקידי המועצה על פי דין. בחדלונה הפרה המועצה את חובתה הבסיסית לקיים את הוראות החוק והחלטה שיפוטית מחייבת.

- 21 סעיף 12 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982.
- 22 אם הרשות המקומית היא גם הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, גם אכיפתם של דיני התכנון והבנייה היא בתחום סמכותה של הרשות המקומית. לריינה אין ועדה מקומית, והיא שייכת לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה (מרחבית) מבוא עמקים.
- 23 לפי סעיף 14 לחוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968, עיסוק ללא רישיון או היתר זמני, אי-קיום תקנות מסוימות או אי-קיום התנאים שפורטו ברישיון או בהיתר הזמני הם עבירה פלילית שעונשה מאסר או קנס. האמצעי העיקרי לאכיפת הוראות החוק על עסקים המבצעים עבירות הוא הגשת כתבי אישום נגד בעליהם ונגד מנהליהם.
- 24 משרד מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011-2012** (פורסם בדצמבר 2012), בפרק "מערך התביעה ברשויות המקומיות ובוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה", עמ' 111-159.
- 25 עת"מ 57030-02-16 **עורכי דין לקידום מנהל תקין (ע"ר) נ' המועצה המקומית כעביה טבאש חג'אג'רה והמועצה המקומית ריינה** (לא פורסם).



אי-איוש תפקידים  
חיוניים במועצה  
במשך שנים רבות  
מנוגד להוראות הדין,  
להחלטות שיפוטיות  
שונות ולכללי מינהל  
תקין ופוגע בתפקודה  
של המועצה ובשירות  
שהיא נותנת לתושביה

## אי-מינוי מנהל מחלקת ספורט

מנהל מחלקת ספורט אחראי לתכנון שנתי ורב-שנתי של פעילות הספורט ברשות המקומית ולביצוע פעילות זו, בתיאום עם מינהל הספורט במשרד התרבות והספורט, מוסדות החינוך ואגודות הספורט.

נמצא כי המועצה לא מינתה במשך שנים מנהל מחלקת ספורט. במאי 2016 פנה מפקח מינהל הספורט במחוז צפון של משרד התרבות והספורט לראש המועצה המקומית ריינה, בנושא איוש תפקיד של מנהל מחלקת ספורט במועצה. המפקח ציין כי מאחר שהתפקיד עדיין לא אויש באותו מועד נבצר מהישוב לקבל תקציבים למימון הפעילות ולרכישת מתקני ספורט, שיפוץ מתקנים והרחבת תשתיות לפעילות הספורט במועצה. הבדיקה העלתה כי רק במהלך הביקורת, בנובמבר 2016, המועצה פרסמה מכרז לאיוש תפקיד זה, אולם במועד סיום הביקורת המועצה עדיין לא כינסה את ועדת הבחינה לאיוש המשרה ולא מינתה מנהל מחלקת ספורט.

משרד התרבות והספורט מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2017 כי הוא פעל מול המועצה בעניין אך היא לא נענתה לבקשתו.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית ריינה על שלא מינתה מנהל מחלקת ספורט ובכך הפסידה את זכאותה למימון פעולות ספורט לרווחת תושבים וכן את זכאותה למימון הקמתם ושדרוגם של מתקני ספורט בתחום שיפוטה. על המועצה המקומית ריינה להשלים את הליך המכרז למינוי מנהל מחלקת ספורט ולאייש את התפקיד בהקדם.

המועצה מסרה בתשובתה כי היא ביצעה מכרז לתפקיד מנהל מחלקת ספורט ואיישה את המשרה באפריל 2017.



לנוכח האמור לעיל מצטיירת תמונת מצב עגומה ביותר ולפיה תפקידים חיוניים במועצה - כמו מנהל מחלקת חינוך, ממונה על תלונות הציבור, תובע עירוני ומנהל מחלקת ספורט - אינם מאוישים במשך שנים רבות. אי-איוש התפקידים מנוגד להוראות הדין, להחלטות שיפוטיות שונות, ולכללי מינהל תקין ופוגע בתפקודה של המועצה ובשירות לתושביה. על ראש המועצה לפעול בדחיפות לאיוש התפקידים, ולקיום פסקי הדין הנוגעים בדבר.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים על מחדלו בפיקוח על המועצה. על המשרד לפעול כמאסדר ולנקוט את הצעדים המתבקשים מול המועצה לאיוש משרות מרכזיות וחיוניות לפעילותה.

## ועדות המועצה

מליאת המועצה המקומית, שחבריה הם נבחרים ציבור, מתווה את מדיניות הרשות המקומית בהתאם לסמכויות שהוקנו לה בדין ומפקחת על פעילות הרשות המקומית באמצעות ועדות שהיא ממנה מבין חבריה. בסעיפים 124-120 לצו המועצות המקומיות, וכן בכמה חוקים נוספים, נקבעו ועדות חובה, למשל ועדת מכרזים, ועדת כספים, ועדה לענייני ביקורת וועדת הנחות בארנונה, וכן הוראות לגבי הרכבן ואופן ניהולן. כל אחת מוועדות החובה מופקדת על אחד מתחומי העשייה של הרשות המקומית, והיא אמורה לדון דרך קבע בנושאים העומדים לדיון בתחום זה ולקבל החלטות בעניינם.

בסעיף 131(ב) לצו נקבע כי "ועדה שחובה להקימה לפי כל דין תכנס לפחות אחת לשלושה חדשים; לא תכנס הועדה כאמור יורה ראש המועצה לכנסה, והוא יקבע את סדר היום של ישיבת הועדה; לא נכח יושב ראש הועדה בישיבה או סרב לנהלה, ינהלה זקן חברי הועדה הנוכחים". כינוס הוועדות במועדים שנקבעו לכך על פי החוק ואיוש הרכבן כנדרש חיוניים לניהול תקין של ענייני הרשות המקומית<sup>26</sup>.

נמצא כי במועצה המקומית ריינה פועלות 28 ועדות, מהן 14 ועדות חובה. הועלה כי רק ארבע מהוועדות התכנסו בשנים 2015 ו-2016<sup>27</sup>. עוד עלה כי בשנים האמורות לא התכנסו ועדות חובה חשובות, למשל ועדת הנחות בארנונה, ועדת ערר על קביעת ארנונה כללית, ועדת משק לשעת חירום, ועדת ביטחון והוועדה לאיכות הסביבה.

משרד מבקר המדינה מעיר לראש המועצה כי היה עליו להפעיל את סמכותו כדי לכנס את ועדות החובה שלא התכנסו בתדירות הנדרשת על פי חוק ולקבוע עבורן סדר יום. אי-כינוס הוועדות - בניגוד להוראות הצו - פוגע בעבודה הסדירה של המועצה, אינו מאפשר לה למלא את חובותיה ופוגע ברווחת תושביה.

26 ראו מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (פורסם בדצמבר 2004), "ניהול מועצת רשות מקומית וועדותיה", עמ' 145-162.

27 הוועדות שהתכנסו בשנת 2015 הן ועדת מכרזים, ועדת רכש, ועדת ביקורת, ועדת הנדסה וכבישים; ובשנת 2016 - ועדת הנהלה, ועדת מכרזים ועדת רכש וועדת הנדסה וכבישים.

## בקה על נוכחות עובדים ושכר

### אי-החתמת כרטיס נוכחות

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מאפריל 2008<sup>28</sup> (להלן - החוזר משנת 2008) נקבע כי "עובדי הרשות המקומית, כולל עובדים המועסקים בחוזה משכורת כוללת או בשכר בכירים, חייבים להחתיים כרטיס נוכחות פעמיים ביום. החתמת הכרטיס חייבת להעשות בתחילת יום העבודה וכן ביציאה ממנו". עוד נקבע בחוזר כי "על הרשות לנקוט סנקציות כנגד עובדים הנעדרים מהעבודה בלא אישור ו/או שאינם ממלאים אחר ההנחיות בנוגע לדיווחי הנוכחות".

בסעיף 5.62 באוגדן תנאי השירות<sup>29</sup>, הנכלל בחוקת העבודה, נקבע כי "עובד רשות מקומית חייב אישית להטביע את כרטיס הנוכחות שלו בשעון רישום הנוכחות בתחילת העבודה ובסיומה". בחוזר הממונה על השכר במשרד האוצר משנת 2004 הובהר לרשויות המקומיות כי "הנהגת שעון נוכחות במקום עבודה קשורה קשר ישיר לשכר בגין עבודה, הואיל ועל פי דוחי נוכחות בזמן עבודה משולם שכרו של העובד... הריני להודיעכם כי יש להקפיד על הנהגת שעון נוכחות בגופים המתקצבים והנתמכים בשירות הציבורי".

הועלה כי בבניין המועצה מותקן שעון נוכחות ועל פיו ניתן לבדוק את החתמת הנוכחות של כל עובד (להלן - מערכת בקרת נוכחות), וכי ההחתמה מתבצעת באמצעות הטבעת אצבע פעמיים ביום בכניסה לבניין המועצה וביציאה ממנו (להלן - החתמת נוכחות). אם חסר דיווח, העובד אמור להשלים את הדיווח ידנית ולהחתיים את הממונים עליו על הדיווח הידני כדי שיאשרו אותו.

ניהול רשומות כולל את כל הפעולות הנדרשות כדי לייצרן, לסווגן, לתחזקן ולאפשר את אחזורן, וכן כדי לשמור על שלמותן, על מהימנותן ועל מקוריותן. ניהול רשומות הוא כלי ניהולי, המאפשר תיאום ושיתוף פעולה בין יחידות המשרד וכן מאפשר שימוש במצבור של מידע לקבלת החלטות. הרשומות הן הזיכרון הקולקטיבי המאורגן, המבטיח רציפות והמשכיות של המינהל, ובהן מרוכזות זכויותיהם וחובותיהם של המועצה ותושביה. בשנים האחרונות מסתמנת מגמה של מעבר הדרגתי משימוש ברשומות נייר לרשומות אלקטרוניות. למדיה האלקטרונית יתרונות רבים, ועם זאת השימוש בה מורכב, ונדרשת היערכות מיוחדת לשמרה הן בשלב יצירת המסמכים והן בשלב גניזתם<sup>30</sup>.

המועצה נדרשה להמציא לצוות הביקורת דוחות על החתמת נוכחות של כמה מעובדיה (להלן - דוחות נוכחות) לשנים 2015 ו-2016, אולם לא נמצאו דוחות הנוכחות לתקופה שלפני ספטמבר 2016. מנהל משאבי אנוש איתר את דוחות

28 חוזר 3/2008, (אפריל 2008).

29 אוגדן תנאי שירות, חובות וזכויות של העובדים בשלטון המקומי.

30 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2014** (פורסם בדצמבר 2014), "ניהול רשומות אלקטרוניות ורשומות נייר ברשויות מקומיות", עמ' 359-409.

**במועצה לא נמצאו  
דוחות הנוכחות של  
עובדיה לתקופה  
שלפני ספטמבר 2016**

הנוכחות של חלק מהעובדים לאוגוסט 2014 בלבד. מנהל משאבי אנוש הסביר כי הואיל ובשנת 2015 המועצה ביצעה שיפוצים בקומת הקרקע בבניין המועצה, ובמסגרתם שודרגה תשתית התקשורת והותקנה רשת חדשה, לא עומד לרשותה המידע האמור.


מנהל משאבי אנוש מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2017 (להלן - תשובת מנהל משאבי אנוש), כי "בתקופה הרלוונטית ובהעדר שיעור נוכחות דאגתי להחתים את רוב העובדים באופן ידני על נייר נוכחות ועם הצבת השעון בשנית חזרו העובדים לחתום באמצעות שעון הנוכחות".

יצוין כי המועצה לא המציאה אסמכתאות בנוגע לתקופת השיפוצים בבניין המועצה, ולנתוני הנוכחות עד לספטמבר 2016. מנהל משאבי אנוש צירף לתשובתו דוחות נוכחות ידניים לשלושה ימים בלבד באוגוסט 2016. הועלה כי בחלק מהדוחות שצורפו חתמו העובדים רק בתחילת יום העבודה. עוד עלה כי למרות האמור לעיל, מנהל משאבי אנוש אישר לאותם עובדים כי הם השלימו את יום העבודה והם קיבלו שכר בהתאם לכך, וזאת שלא לפי התנאים שנקבעו באוגדן תנאי שירות ולחזור המנכ"ל משנת 2008.

מנהל משאבי אנוש מסר בתשובתו כי מחלקת הגבייה פועלת במבנה נפרד בסמוך לבניין המועצה שלא הותקן בו שעון נוכחות. בשל כך עובדי המחלקה מחתימים כרטיס נוכחות בתחילת יום העבודה בבניין המועצה אך לא בסיום יום העבודה.

המועצה מסרה בתשובתה כי חלק מעובדיה מחתימים כרטיס נוכחות פעם אחת ביום, כי עיקר עבודתם היא מחוץ לבניין המועצה וכי הם מסיימים את עבודתם "בשעות שבניין המועצה סגור". כמו כן עובדים אחרים נמצאים בתפקיד מחוץ למועצה. עוד מסרה המועצה כי בתקופה שבין נובמבר 2015 למרץ 2016 העובדים דיווחו על נוכחותם בעבודה באופן ידני ביומן הנוכחות. יצוין כי המועצה לא המציאה אסמכתאות ואת יומן הנוכחות ובו הדיווחים הידניים בנוגע לתקופה האמורה.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למנהל משאבי אנוש על שאישר את דוחות הנוכחות של העובדים בהיעדר נתונים בנוגע לנוכחותם במועצה. הדבר אינו תקין, והוא אף חמור מאוד. על מנהל משאבי אנוש, האחראי לענייני כוח האדם במועצה, לוודא כי העובדים יקיימו את הוראות החוזר משנת 2008, וכן עליו לנקוט הליכים משמעותיים נגד העובדים שאינם מחתימים כרטיס נוכחות אף לאחר שניתנה להם התראה. אף שעבודתם מתבצעת מחוץ לבניין המועצה ומסתיימת לאחר שעות סגירתו, אין בכך כדי להצדיק את אי-החתמת כרטיס הנוכחות בסוף יום העבודה.


  
 המזכיר והגזבר לא היו מחוברים למערכת בקרת הנוכחות, והאחריות להחתמת נוכחות ולפיקוח על כך נותרה בידי מנהל משאבי אנוש בלבד, בלא שתתאפשר לגורם נוסף לבצע בקרה נאותה בנושא

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית ריינה על שלא הקפידה על החתמת נוכחות של עובדיה ועל שלא ביצעה פיקוח בנושא, בניגוד לחוזר מנכ"ל משרד הפנים משנת 2008.

המועצה ציינה בתשובתה כי היא עושה "כל מאמץ כי כל העובדים יחתמו על פי הנוהל".

הועלה כי בתקופת הביקורת המזכיר והגזבר לא היו מחוברים למערכת בקרת הנוכחות<sup>31</sup>, והאחריות להליך החתמת הנוכחות והפיקוח עליו נותרו בידי מנהל משאבי אנוש בלבד. עקב כך שום גורם נוסף אינו מבצע פיקוח על נוכחות העובדים ועל החתמת הנוכחות.

למשל, ביולי 2014 שלח מזכיר המועצה מכתב אלקטרוני לממונה על אגף כוח אדם ושכר במשרד הפנים<sup>32</sup> בנוגע לאופן תפקוד המועצה בנושא כוח אדם ושכר. במכתבו ציין המזכיר, בין היתר, כי מנובמבר 2013 מטפל מנהל משאבי אנוש בכל תלושי השכר ללא ידיעתו וחתימתו של המזכיר, וגם מתן הדרגות ותשלום שעות נוספות לעובדים מתבצעים שלא על דעתו. עוד עלה כי ביולי 2015 שלח המזכיר מכתב אלקטרוני נוסף בעניין לעובד אחר באגף.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית ריינה כי בכך שנמנעה ממזכיר המועצה ומהגזבר הגישה למערכת הנוכחות, האחריות לנושא נותרה באופן בלעדי בידי מנהל משאבי בלא שתתאפשר לגורם נוסף לערוך בקרה נאותה בנושא.

### היעדר בקרה על הליך הכנת השכר<sup>33</sup>

הכנת השכר של עובדי הרשות המקומית היא הליך מיוחד, שיש לו השפעות ניכרות מהבחינה הכספית, ויש לבצעו בזהירות ובמדויק, תוך הפעלת בקרה נאותה. ככלל, עובדי יחידת משאבי אנוש ברשויות מקומיות אחראים להזנת נתוני השכר למערכת הדיווח<sup>34</sup>, ואילו עובדי יחידת השכר עוסקים בעיקר בפיקוח על הנתונים שהוזנו ומנפיקים את תלושי השכר. על מנת למנוע ניגודי עניינים וטעויות בהליך הכנת השכר, נדרשת הפרדת תפקידים בין עובדי יחידת משאבי אנוש לבין עובדי יחידת השכר.

31 המזכיר היה מחובר למערכת עד נובמבר 2013.

32 שמו של האגף שונה במועד מאוחר יותר ל"אגף בכיר לניהול ההון האנושי ברשויות המקומיות".

33 לעניין זה, ראו מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2016** (פורסם בנובמבר 2016), "עיריית בית שאן", עמ' 797-855.

34 למשל, שעות עבודה, שעות נוספות, חופשות וימי מחלה.

נמצא כי מערכת הדיווח על נוכחות העובדים אינה מקושרת למערכת שבה מתבצע חישוב השכר, ולפיכך חשב השכר מזין את נתוני השעות ומרכיבי השכר האחרים באופן ידני. בהיעדר ממשק ממוחשב בין מערכת הדיווח על הנוכחות לתוכנת חישוב השכר נפתח פתח לטעויות ולא מתאפשרות הבקורות החיוניות על נושא רגיש זה.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית ריינה כי הליך הכנת שכר עובדי המועצה המתבצע בידי חשב השכר באופן ידני לא מאפשר הפרדה בין הזנת נתוני השכר לפיקוח עליהם, ואינו בגדר בקרה נאותה. על המועצה לפעול לאלתר ליצירת ממשק ממוחשב בין מערכת דוחות הנוכחות ובין מערכת השכר. ממשק זה חיוני גם כבקרה למניעת טעויות אנוש בהזנת הנתונים.

## חשש לניגודי עניינים והעסקת קרובי משפחה

### הדין בדבר ניגוד עניינים והאיסור על העסקת קרובי משפחה

עקרון יסודי הוא כי מי שפועל למען האינטרס של אחר חייב להימנע מניגוד עניינים בין אותו אינטרס לבין אינטרס שלו עצמו או אינטרס אחר כלשהו. זהו העיקרון בדבר איסור על ניגוד עניינים. האיסור על עובד ציבור להימצא במצב שיש בו אפשרות ממשית לניגוד עניינים בין תפקידיו כעובד ציבור ובין אינטרסים אחרים שלו הוא כלל יסודי בשיטה המשפטית הנהוגה בישראל.

הדין הישראלי אוסר על עובד הציבור להימצא במצב המעורר חשש לניגוד עניינים במסגרת תפקידיו<sup>35</sup>. אסור שיהיה לעובד הציבור, המפעיל את סמכותו לגבי נושא מסוים, עניין אחר - אישי או מוסדי - בנושא הנדון, מחשש שהדבר ישפיע על דרך פעולתו או על שיקול דעתו. כאשר מדובר בעניין אישי - יש חשש שעובד הציבור לא יוכל להתעלם מעניינו האישי (או מעניינו של אדם אחר הקרוב אליו), והוא עלול להעדיף את עניינו האישי על פני חובתו לדאוג אך ורק לעניינו של הציבור שאותו הוא אמור לשרת במסגרת תפקידו (להלן - ניגוד עניינים אישי). בית המשפט העליון קבע בעבר כי "כלל יסודי הוא בשיטתנו המשפטית כי אסור לו לעובד הציבור להימצא במצב בו קיימת אפשרות ממשית של ניגוד עניינים"<sup>36</sup>. הכלל שאוסר על הימצאות במצב של חשש לניגוד עניינים

35 ראו הוועדה למניעת ניגוד עניינים של נבחרי ציבור ברשויות המקומיות, חוות הדעת "עקרונות כלליים בדני ניגוד עניינים" (2007).

36 בג"ץ 531/79 סיעת הליכוד בעריית פתח תקוה נ' ראש עיריית פתח תקוה, פ"ד לד (2) 566 (1980).



הוא כלל עצמאי החל על רשויות השלטון, ואף אין צורך בהוראת דין מיוחדת שתקבע כי אסור לעובד להימצא במצב המעורר חשש להיותו נתון בניגוד עניינים. פעולה בניגוד עניינים עלולה להיחשב לעבירת משמעת של התנהגות שאינה הולמת<sup>37</sup> ובמקרים חמורים אף עבירה פלילית<sup>38</sup>.

בצו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה), התשל"ז-1977 (להלן - צו קבלת עובדים) נקבעו סייגים להעסקת קרובי משפחה<sup>39</sup>. הצו קובע כי "לא יתקבל אדם לעבודה ברשות מקומית ולא יועבר עובד למשרה שעליה ממונה קרוב משפחה שלו". עוד קובע הצו כי "לא יועסק ולא יתמנה ממונה ביחידה של הרשות המקומית שבה עובד קרוב משפחה שלו ובתנאי שלא תהיה ביניהם כפיפות". על אף האמור לעיל, נקבע בצו כי ועדת מינהל השירות (להלן - ועדת השירות) רשאית, לפי בקשת ראש הרשות המקומית, להתיר העסקת עובד אף אם לא מתקיימות הוראות הסעיף.

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים משנת 2011 (להלן - חוזר המנכ"ל)<sup>40</sup> הובהר כי אין להעסיק ברשות המקומית קרוב משפחה של עובד ללא אישור ועדת השירות, אם ההעסקה עלולה להביא ליחסי כפיפות או לקשרי עבודה בין שני העובדים ברשות המקומית. החוזר הגדיר קשרי עבודה, בין היתר, כמצבים האלה: קרוב המשפחה ממלא תפקיד סטוטורי ברשות המקומית או מדובר בקרוב משפחה של אחד מנבחרי הציבור ברשות המקומית. בחוזר נקבע כי כל אימת שמועסק קרוב משפחה יש לקבל מהיועץ המשפטי של הרשות המקומית אישור בכתב כי לא מדובר באחד המצבים האמורים לעיל וכי ניתן להעסיק את העובד ללא אישור ועדת השירות. עוד נקבע בחוזר המנכ"ל כי כאשר נוצרה קרבה משפחתית בין שני עובדים אשר כבר מועסקים ברשות או בין עובד שכבר מועסק ברשות המקומית לנבחר ציבור חדש, תשלח הרשות המקומית בקשה לאישור העניין בוועדת השירות בצירוף הצעה להסדרת העניין, והיועץ המשפטי של הרשות המקומית יקבע אם לאשר בקשה זו. הודגש כי אין להעסיק עובד קרוב משפחה עד לקבלת אישור מוועדת השירות.

משרד מבקר המדינה נדרש בעבר לסוגיה כאשר קבע כי "העסקת קרובי משפחה בגוף ציבורי עלולה ליצור תלות וניגוד עניינים המקלקלים את השורה. יתר על כן, היא עלולה להעמיד קבוצות גדולות של עובדים קרובי משפחה

37 עובדי הרשויות המקומיות כפופים לחוק הרשויות המקומיות (משמעת), התשל"ח-1978.

38 דנ"פ 1397/03 **מדינת ישראל נ' שמעון שבס**, נט (4) 385.

39 הצו הגדיר קרוב משפחה כלהלן - בן זוג, הורה, בן, בת, אח, אחות, גיס, גיסה, דוד, דודה, בן אח, בת אח, בן אחות, בת אחות, חותן, חותנת, חם, חמות, חתן, כלה, נכד, נכדה, לרבות חורג או מאומץ ולרבות בני זוגם, צאצאיהם ובני הזוג של הצאצאים; כמו כן, הצו הגדיר ממונה כלהלן - ראש הרשות המקומית, סגניו, חבר המועצה או עובד באותה רשות מקומית הממונים על יחידה מינהלית ברשות המקומית.

40 חוזר מנכ"ל 3/2011, (מאי 2011).

קיים חשש לניגוד  
עניינים בין ראש  
המועצה למנהל  
משאבי האנוש בה וכן  
בין ראש המועצה  
ללבורנט בבית ספר  
במועצה שהוא קרוב  
משפחתו

בעמדות כוח, והדבר עלול לפגוע בתפקוד הארגון, בניהולו ובקופה הציבורית עד כדי חשש לפגיעה בטוהר המידות בנסיבות מסוימות"<sup>41</sup>.

גם כאשר אין מדובר באחד המצבים של קרבת משפחה האסורים בצו לקבלת עובדים, על המועצה המקומית לוודא לפני איש משרה ברשות כי לא ייווצר מצב המעורר חשש לניגוד עניינים. "נוהל לבדיקת ומניעת ניגוד עניינים - עובדי הרשויות המקומיות"<sup>42</sup> (להלן בפרק זה - הנוהל), קובע את ההליך שבאמצעותו יבטח כי לפני אישן של משרות מסוימות ברשויות המקומיות תיבחן סוגיית ניגוד העניינים לגבי המועמד לתפקיד, ובעת הצורך יינקטו צעדים למניעת היווצרות מצבים המעוררים חשש לניגוד עניינים. הנוהל מפרט את המשרות שעליהן הוא חל, וקובע פעולות שיש בהן כדי למנוע ניגוד עניינים, ובהן החובה למלא שאלון לאיתור ניגודי עניינים אפשריים (להלן - שאלון), הכולל הצהרה בדבר "קשר לפעילות הרשות המקומית" של נושא המשרה או של קרובו (להלן - הצהרה); פרטי הליך הבחינה של סוגיית ניגוד העניינים ואופן הסדרתה; החובה לעדכן את היועץ המשפטי של הרשות המקומית כל אימת שעלול להיווצר חשש לניגוד עניינים במהלך איש המשרה. בנוהל נקבע כי "האחראי" לנושא הוא מנכ"ל הרשות המקומית, ובהיעדרו - מזכיר הרשות המקומית.

בנוהל נקבע כי היועץ המשפטי בהתייעצות עם מנהל המחלקה יבחנו אם יש חשש לניגוד עניינים; אם נמצא שיש חשש כאמור, עליהם לבחון אם ניתן לנטרלו באמצעות הסדר למניעת ניגוד עניינים או לפסול את המועמד מלכהן במשרה משום שלא ניתן לנטרל את ניגוד העניינים.

## חשש לניגוד עניינים של ראש המועצה

הבדיקה העלתה חשש לניגוד עניינים בין ראש המועצה לבין מנהל משאבי אנוש וכן בין ראש המועצה לבין לבורנט בבית ספר במועצה, שהוא קרוב משפחתו. להלן הפרטים:

**חשש לניגוד עניינים בין ראש המועצה למנהל משאבי אנוש:** ראש המועצה, שנבחר באוקטובר 2013, כיהן משנת 1998, לפני בחירתו, כחבר מועצה. מנהל משאבי אנוש עבד במועצה משנת 1983 כעובד סוציאלי, ומשנת 2005 כמנהל משאבי אנוש. הועלה כי ראש המועצה ומנהל משאבי אנוש הכפוף אליו ישירות הם בני דודים וחברי ילדות.

נמצא כי ראש המועצה לא מילא שאלון עם כניסתו לתפקידו כמתחייב מהוראות הנוהל ולא דיווח ליועץ המשפטי על הקרבה בינו ובין מנהל משאבי אנוש. לפיכך, המועצה לא פעלה למניעת היווצרות החשש לניגוד עניינים בין ראש

41 ראו מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010** (פורסם בדצמבר 2011), "עיריית בית שמש", עמ' 521.

42 מתוך חזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2011 (2011).

המועצה למנהל משאבי אנוש כמתחייב, ולמועד סיום הביקורת סוגיה זו עדיין לא טופלה.

משרד מבקר המדינה מעיר לראש המועצה על שלא פעל לפי הנוהל - לא מילא שאלון ולא דיווח ליועץ המשפטי על הקרבה בינו ובין מנהל משאבי אנוש, על מנת למנוע ניגוד עניינים ביניהם וכן על מנת למנוע העסקה שלא בהתאם לצו קבלת עובדים.

עוד הועלה כי ראש המועצה העניק במשך השנים למנהל משאבי אנוש סמכויות נרחבות אשר אינן בתחום אחריותו, לרבות מעורבות בנושאי תקציב, ביטוח ושכר. זאת ועוד, ראש המועצה ריכז בידי מנהל משאבי אנוש בלעדית את כל הסמכויות בתחום משאבי אנוש, ובכלל זה סמכויות שהיו בעבר בידי מזכיר המועצה. למשל, מינוי עובדים והענקת דרגות ותנאי שכר והגישה למערכת דיווחי הנוכחות.

ראש המועצה ציין בתשובתו כי במקרים נדירים הוטלו על מנהל משאבי האנוש משימות נקודתיות בלבד, וזאת רק אם נבצר מהמזכיר לבצען. בתשובתה הנוספת מסרה המועצה כי הטילה סמכויות על מנהל משאבי אנוש בשל "אי התפקוד של חלק מבעלי התפקידים, והחשש לפגיעה בפעולת המועצה ובשירות לציבור".

משרד מבקר המדינה מעיר לראש המועצה כי ההחלטה להקנות למנהל משאבי אנוש סמכויות בתחומים הנוגעים לכספים ולתקציב - תחומים שאינם בתחום אחריותו - התקבלה במצב של חשש לניגוד עניינים אישי וגרמה לפגיעה בסדרי מינהל תקין ובהליכי הבקרה והאיוונים הראויים במועצה. על היועץ המשפטי של המועצה לפעול בדחיפות לבחינת ניגוד העניינים בין ראש המועצה למנהל משאבי אנוש ולפעול להסדרתו.

**קרבת משפחה אסורה בין ראש המועצה ובין לבורנט בבית ספר:** הועלה כי לבורנט העובד בבית ספר במועצה (להלן - הלבונט) הוא בן אחיו וחתנו של ראש המועצה. הלבונט התקבל לעבודה בשנת 2010 בעת שראש המועצה מילא את תפקיד סגן ראש המועצה.

נמצא כי ראש המועצה לא מילא כאמור שאלון כנדרש, לא דיווח ליועץ המשפטי על הקרבה המשפחתית בינו ובין הלבונט ולא פנה לקבלת אישור ועדת השירות להעסקתו של הלבונט כמתחייב מהוראות הצו לקבלת עובדים וחוזר המנכ"ל.

הועלה כי בתחילת שנת 2016 הוגשה לבית הדין האזורי לעבודה תביעה לביטול מינויו של הלבונט, בין היתר בשל ניגוד העניינים שהוא נתון בו<sup>43</sup>; ובעקבות כך ביוני 2016 פיטרה המועצה את הלבונט מעבודתו.

הבדיקה העלתה כי המועצה פרסמה באותו חודש מכרז חדש לתפקיד ובו היה הלבונט מועמד יחיד. ביולי 2016 התכנסה ועדת הבחינה, ובראשה עמד נציג משרד הפנים, ובחרה בלבונט לתפקיד פה אחד בכפוף לאישור ועדת השירות. עוד עלה בבדיקה כי באוקטובר 2016 החליטה ועדת השירות פה אחד שלא לאשר את מינויו מחדש של הלבונט, וקבעה בין היתר כי אף שניתן לכאורה למנוע את ניגוד העניינים העלול להיווצר במהלך העבודה השוטפת יש לתת משקל לאופן שבו נתפס מינוי של קרוב משפחה של ראש הרשות, וכי "יש לתת עדיפות לאינטרס הציבורי על מינהל תקין, הנראות הציבורית ואמון הציבור על פני האינטרס האישי של המועמד".

נמצא כי במועד סיום הביקורת הלבונט עדיין ממלא את תפקידו בבית ספר במועצה אף שועדת השירות פסלה את מינויו לתפקיד, ויתרה מזו - המועצה שילמה לו שכר בעד שעות נוספות והוצאות תחזוקת רכב. הועלה כי על אף פיטורי הלבונט ביוני 2016, בתלוש השכר שלו לספטמבר אותה שנה צוין בין היתר כי הוא בעל ותק של שש שנות עבודה, והדבר מעורר חשש שלמרות פיטוריו הוא המשיך לכאורה להיות מועסק במועצה ולקבל שכר.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למועצה המקומית ריינה, לראש המועצה ולמנהל משאבי האנוש על שהמשיכו בהעסקתו של הלבונט על אף ההחלטה לפטרו, וזאת אף שהדבר אינו עולה בקנה אחד עם החוק, עם החלטת בית הדין ועם החלטת ועדת השירות, שלא אישרה את המשך העסקתו. במסגרת פרשה זו הועלו ליקויים חמורים בתפקודו של ראש המועצה, עד כדי פגיעה בטוהר המידות, תוך פגיעה בוטה בעקרון שלטון החוק.

ראש המועצה ומנהל משאבי אנוש מסרו בתשובתם כי ב-1.2.17 הודיעה המועצה ללבונט שעבודתו תופסק ב-1.3.17.

משרד מבקר המדינה מפנה את תשומת לבו של משרד הפנים לכך שנוכח השתלשלות העניינים עליו לשקול להטיל חיוב אישי על ראש המועצה.

43 במסגרת פ"ה 57206-01-16 עורכי דין לקידום מנהל תקין (ע"ר) נ' המועצה המקומית ריינה ואח' (לא פורסם)

## חשש לניגוד עניינים של מבקר המועצה

ניתן להגדיר כ"שומרי סף" בעלי תפקידים ברשות מקומית שלצד תפקידם לקדם את מימוש מטרות הרשות הם נדרשים לוודא כי הרשות תפעל בכפוף לכל דין. עם בעלי תפקידים אלה נמנה גם מבקר הפנים ברשות המקומית. מכאן שעל שומרי הסף ברשות מוטלת אחריות מיוחדת לנהוג ביושר, בשקיפות ובהגינות ולשמש דוגמה ליתר עובדיה.

צו המועצות המקומיות מגדיר את תפקידיו של מבקר מועצה מקומית ואת סדרי עבודתו. הבקרה של המבקר על פעולות הרשות המקומית הן כלי חשוב לשמירה על תפקודה התקין, למניעת בזבז משאבים ולתיקון ליקויים בהליכי העבודה<sup>44</sup>.

מבקר המועצה הוא רואה החשבון חביב אבו חדרה (להלן - מבקר המועצה), המכהן בתפקיד משנת 1998 במשרה חלקית שהיקפה 70%, והוא מנהל גם משרד רואי חשבון פרטי. משרד רואה חשבון פרטי אחר (להלן - רואה החשבון החיצוני) מעניק למועצה שירותי הנהלת חשבונות ושירותים אחרים משנת 2000, במשך כמה תקופות שאינן רצופות.

נמצא כי מבקר המועצה לא הצהיר על ניגוד העניינים בינו ובין רואה החשבון החיצוני כמפורט להלן:

הבדיקה העלתה כי ביולי 2014 הוגשה למשרד הפנים תלונה ולפיה פעילותו של מבקר המועצה נגועה בניגוד עניינים, בין היתר בשל היותו בן דודתו של רואה החשבון החיצוני, ומאחר שהוא משכיר לרואה החשבון החיצוני משרדים בבניין שבבעלותו ובבעלות אחיו. הועלה כי בתגובתו של מבקר המועצה על התלונה שהוגשה למשרד הפנים הוא הצהיר על הקשר בינו לבין רואה חשבון החיצוני וציין כי רואה החשבון שוכר את המשרדים בבעלותו משנת 2006, וכי הוא מעניק שירותים למועצה לאחר שזכה במכרז וללא מעורבות מצדו. נמצא כי במסגרת עבודתו של מבקר המועצה הוא ביצע ביקורת על הנהלת החשבונות של המועצה ופרסם דוחות ביקורת בנושא<sup>45</sup>.

בהתייחסות הלשכה המשפטית במשרד הפנים על התלונה האמורה מאוקטובר 2014 צוין כי "נראה שמראית העין מצדיקה שלא למנות מישהו שיש לו קרובי משפחה ברשות", וכי "ודאי שאין מקום שגורם שנותן שירות למועצה יהיה בקשר עסקי עם מי מעובדי המועצה הבכירים". הועלה כי ההתייחסות האמורה לא הועברה למבקר המועצה, ולא נמצא כי משרד הפנים פעל להסדרת ניגוד העניינים בפעילותו.

44 ראו מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010** (פורסם בדצמבר 2011), "הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות", עמ' 156-226.

45 למשל, בדוחות הביקורת של מבקר הפנים לשנים 2009-2012.

מבקר המועצה  
המקומית פעל במצב  
של חשש לניגוד  
עניינים בינו ובין רואה  
החשבון החיצוני, ולא  
הצהיר על ניגוד  
העניינים לפני  
שהוגשה במשרד  
הפנים תלונה על כך

מבקר המועצה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2017 כי בהתאם לחוות דעת שנתן היועץ המשפטי של המועצה במרץ 2017, עבודתו של רואה החשבון החיצוני אינה קשורה לעבודתו של מבקר הפנים ואין בה כדי לעורר חשש לניגוד עניינים. עוד מסר מבקר המועצה כי גם אם יש חשש לניגוד עניינים ביניהם אפשר לנטרלו, "באמצעות מנגנוני הבקרה הקיימים ברשות".

משרד מבקר המדינה מעיר למבקר המועצה המקומית ריינה על שפעל במצב של חשש לניגוד עניינים ולא הצהיר על ניגוד העניינים לפני שהוגשה במשרד הפנים תלונה על כך. היה על מבקר המועצה לפנות ליועץ המשפטי של המועצה המוסמך לבדוק את החשש לניגוד העניינים ולהחליט אם ניתן להגיע להסדר למניעת חשש זה.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית ריינה על שלא פעלה לנטרול החשש לניגוד העניינים בין מבקר המועצה לרואה החשבון החיצוני, ועל שאפשרה למבקר המועצה לעסוק בענייניו של קרוב משפחה שיש לו קשר עמו ואינטרס אישי בעניינו.

בעקבות הביקורת חתם מבקר המועצה באפריל 2017 על הסדר למניעת מצב של ניגוד עניינים עם רואה החשבון החיצוני.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים על שהיה ער לניגוד העניינים, ואף על פי כן לא פעל למניעתו ולהסדרת הסוגיה.

## חשש לניגוד עניינים של חברי ועדת הרכש

בתוספת החמישית לצו נקבע כי המועצה תמנה מנהל יחידה לרכש ואספקה וועדת רכש ובלאי (להלן - ועדת רכש) האחראית לביצוע רכישות בסכומים שאינם חייבים במכרז. עוד נקבע בצו כי "לא תבוצע רכישה אלא באישור מראש מאת ועדת רכש ובלאי שניתן באמצעות מנהל רכש ואספקה, ובכפוף להוראות כל דין". לפי חוזר מנכ"ל משרד הפנים משנת 2009<sup>46</sup> נדרש כי ועדת רכש ובלאי תהיה מקצועית בלבד ולא תכלול נבחרי ציבור, וחוזר המנכ"ל אף המליץ כי בוועדה ישתתף נציג מטעם הגזבר והיועץ המשפטי של הרשות.

ועדת הרכש היא אחת הוועדות החשובות והרגישות ביותר במועצה, בהיותה אחראית לחלק נכבד מרכישות המועצה והתקשרויותיה, והיא קובעת, בין היתר, עם אילו ספקים להתקשר. למותר לציין כי על הוועדה לפעול בשקיפות, ללא משוא פנים וללא ניגודי עניינים של חבריה.

**מזכיר המועצה ומנהל  
הרכש, החברים  
בוועדת הרכש, לא  
הצהירו על הקרבה  
המשפחתית שלהם  
בשום שלב של  
העסקתם**

חברי הוועדה במועצה המקומית ריינה הם מנהל הרכש - יו"ר, הגזבר, המהנדס ומזכיר המועצה. הועלה כי שניים מחברי הוועדה - מנהל הרכש והמזכיר - הם קרובי משפחה<sup>47</sup>. לא זו אף זו, הביקורת העלתה כי הוועדה התכנסה כמה פעמים בהרכב חסר שבו מנהל הרכש והמזכיר היו רוב בוועדה. למשל, בישיבות ועדת הרכש ב-11.3.14 וב-1.9.14 לא נכח מהנדס המועצה<sup>48</sup>. נמצא כי הן מזכיר המועצה והן מנהל הרכש לא הצהירו על הקרבה המשפחתית בשום שלב של העסקתם, לא פנו אל היועץ המשפטי על מנת לבדוק אם העסקתם עולה בקנה אחד עם דרישות הצו לקבלת עובדים ועם חוזר מנכ"ל משרד הפנים, והמועצה לא ביקשה מוועדת השירות אישור להעסקתם ולמותר לציין שהיא לא קיבלה אותו.

משרד מבקר המדינה מעיר למזכיר המועצה ולמנהל הרכש על שלא הצהירו על הקרבה המשפחתית ביניהם.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית ריינה על כי מינתה את מנהל הרכש ומזכיר המועצה לחברים בוועדת הרכש אף כי ידעה על הקרבה המשפחתית ביניהם, ובלי שקיבלה אישור לכך מהיועץ המשפטי שלה ומוועדת השירות.

הקרבה המשפחתית בין מנהל הרכש למזכיר המועצה, ששניהם חברים בוועדת הרכש, עלולה להטיל דופי בפעילות ועדת הרכש, בייחוד מאחר שמדובר בשניים מארבעת חברי הוועדה. לפיכך על המועצה וראש המועצה לפעול מיד להסדרת העסקתם, ועד להסדרה להפסיק את חברותו של אחד מהשניים בוועדה.

מזכיר המועצה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2017 כי בפברואר אותה שנה הוא התפטר מתפקידו כחבר בוועדת הרכש, וכי בשנת 2017 הגישה המועצה לוועדת השירות בקשה לקבלת היתר להעסקתו ולהעסקת דודו, מנהל הרכש, במועצה.



47 מנהל הרכש הוא דודו של המזכיר.

48 בישיבות אלו המליצה וועדת הרכש לראש המועצה להתקשר עם ספקים, בין היתר בנושאים אלה: רכישת מצעים, רכישת דלתות לבית ספר יסודי, רכישת ציוד וכלים למחלקת תברואה.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לראש המועצה על שלא דיווח על קרובי משפחתו המועסקים במועצה, עם כניסתו לתפקיד או לאחר מכן, תוך התעלמות מחובתו על פי הדין. יתרה מזו, ראש המועצה אף לא ביצע החלטה שיפוטית בעניינו של קרוב משפחתו עובד המועצה. הדבר פגע בעבודת המועצה, ומתעורר חשש כי ראש המועצה העדיף את האינטרסים הפרטיים והאישיים שלו ושל בני משפחתו על פני האינטרס הציבורי.

משרד מבקר המדינה מעיר למזכיר המועצה וליועץ המשפטי של המועצה כי בתחילת כהונתה של כל מועצה נבחרת עליהם לדרוש מנבחרי המועצה ועובדיה להצהיר על זיקות שעלולות לעורר חשד לניגוד עניינים, וכי עליה לוודא כי התקבלו ההצהרות האמורות.



## הניהול הכספי

המועצה מספקת לתושביה שירותים כמו שירותי תברואה, ניקיון, תאורה, חינוך ורווחה ופעילויות תרבות, ספורט ופנאי. תקציב המועצה הוא המסגרת הכלכלית לפעילותה, והוא מבוסס על אומדן של הכנסות והוצאות שצריכות להיות מאוזנות. ניהול כספי תקין ויעיל חיוני ביותר להשגת יעדי המועצה, ויש לו השפעה רבה על היקפם ואיכותם של השירותים שמקבלים התושבים.

## תכנית ההבראה ומינוי חשב מלווה

בפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] (להלן - פקודת המועצות המקומיות) נקבע<sup>49</sup> כי תכנית להבראת מועצה מקומית שתכין המועצה, בין ביזמתה ובין על פי הוראת שר הפנים, נועדה להביא לכך שהוצאותיה השנתיות של המועצה המקומית מתקציבה הרגיל לא יעלו על הכנסותיה (להלן - איזון תקציבי). תכנית ההבראה צריכה לאפשר לרשות המקומית להנהיג משטר של איזון תקציבי תוך נקיטת צעדים אשר השפעתם על מצבה הכספי תהיה ארוכת טווח. כמו כן נועדה תכנית ההבראה להסדיר את חובות העבר של המועצה, כולם או חלקם, לרבות באמצעות פשרה בין המועצה המקומית לבין נושיה בנוגע לחוב, לפריסתו או לאופן תשלומו. תכנית הבראה טעונה אישור של שר הפנים.

שר הפנים מוסמך למנות חשב מלווה לרשות המקומית במסגרת תהליך הבראתה של רשות מקומית, שכן חלק מתפקידו וסמכותו של החשב המלווה הוא למלא את הצורך במנגנון מבוקר של הוצאת הכספים ברשות ועמידה ביעדי תכנית ההבראה.

בפקודת העיריות ובפקודת המועצות המקומיות נקבע כי שר הפנים רשאי למנות לרשות המקומית אדם מתאים לגביית ארנונה ותשלומי חובה אחרים המגיעים לה (להלן - גובה ממונה), ויהיו לו הסמכויות הנתונות על פי כל דין לראש הרשות ולעובדיה לצורך גביית התשלומים. בפקודת העיריות ובפקודת המועצות המקומיות נקבע עוד כי "לצורך ביצוע תפקידו יסתייע גובה ממונה, ככל הנדרש, בעובדי העירייה אשר יפעלו בהתאם להוראותיו".

הועלה כי המועצה המקומית ריינה נתונה זה שנים במשבר כספי, המקשה עליה לתפקד, משפיע על יכולתה לספק לתושביה שירותים חיוניים ברמה נאותה ופוגע ברווחתם. החל בשנת 2007 מינה משרד הפנים חשב מלווה למועצה.

החשב המלווה הנוכחי מכהן בתפקידו מינואר 2014 ומכהן גם כגובה הממונה של המועצה.

באפריל 2014 חתמה המועצה המקומית על תכנית הבראה לשנים 2014 ו-2015<sup>50</sup> (להלן תכנית הבראה) שנועדה להביא את הרשות לאיזון תקציבי משנת 2014 ואילך.

### אי-עמידה ביעדי תכנית הבראה<sup>51</sup>

הגירעון המצטבר הכולל של המועצה בסוף שנת 2013 הסתכם בכ-52.6 מיליון ש"ח. במסגרת התכנית התחייבה המועצה להפחית את הגירעון המצטבר בכ-45.7 מיליון ש"ח, כלומר ל-6.9 מיליון ש"ח: 24.3 מיליון ש"ח ממקורותיה העצמאיים - הפחתה בגין הפרשות; הפחתה באמצעות קרנות הרשות; הסדר נושים; וגביית חובות בפיגור; ו-21.4 מיליון ש"ח על ידי קבלת מענקים ומלוות.

בתכנית הבראה נקבעו 24 אבני דרך שעל המועצה לעמוד בהן על מנת להגיע לאיזון תקציבי (להלן - יעדי תכנית הבראה), ובהן: איזון תקציבי, חיוב לפי תעריפי המינימום בארנונה, ביטול הנחות לא חוקיות, גביית חובות נבחרים ועובדים בגין ארנונה ומים וביטול חריגות שכר - שנקבעו כתנאי סף. עוד נקבע בתכנית כי אם המועצה לא תעמוד באחד או יותר מיעדי הסף, שר הפנים יבחן אם להפעיל את סמכותו למנות ועדה למילוי תפקידיהם של חברי המועצה ראש המועצה, בהתאם לתקנות העיריות (כללים למינוי ועדה למילוי תפקידי ראש הרשות המקומית והמועצה), התשס"ד-2004.

1. עולה כי בסוף כל אחת מהשנים 2014 ו-2015 היה תקציבה השוטף של המועצה מאוזן<sup>52</sup>, וכי במועד סיום תכנית הבראה, דצמבר 2015, הסתכם גירעונה המצטבר<sup>53</sup> בכ-41 מיליון ש"ח - בתקציב הרגיל גירעון של כ-34 מיליון ש"ח, ובתקציב הבלתי רגיל גירעון סופי של כ-7 מיליון ש"ח.

אמנם נמצא כי המועצה הגיעה לאיזון בתקציבה השוטף, אך היא לא עשתה זאת רק בהסתמך על הגדלת הכנסותיה העצמיות, אלא גם בזכות מענקים ומלוות שקיבלה, ובכל זאת היא לא הקטינה את גירעונה המצטבר כפי שהתחייבה בתכנית.

50 תכנית הבראה הקודמת הוכנה כעשר שנים לפני מועד סיום הביקורת.

51 לעניין זה, ראו מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2008** (פורסם במרץ 2009), "תכניות הבראה ברשויות המקומיות - תכנון ויישום", עמ' 3-66.

52 בתום שנת 2014 נותר בתקציבה השוטף של המועצה עודף של כמיליון ש"ח, ובתום שנת 2015 - עודף של כ-1.4 מיליון ש"ח.

53 גירעון מצטבר הוגדר בסעיף 44 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, כ"עודף התחייבויות על נכסים כפי שמופיע בדוח השנתי המבוקר האחרון של הרשות המקומית".



המועצה לא עמדה  
ביעדים שנקבעו  
בתכנית ההבראה,  
ובשל כך לא הועברו  
לה מענקים ומלוות  
בסך כ-17.9 מיליון  
ש"ח, שהיו יכולים  
לשפר את מצבה  
הכספי ואת השירותים  
שהיא מעניקה  
לתושבים

הבדיקה העלתה כי המועצה לא עמדה ביעדי הסף שנקבעו בתכנית ההבראה ונועדו להגדיל את הכנסותיה העצמיות, ובהם חיוב נכסים בארנונה בתעריפים שאינם נמוכים מתעריף המינימום; גביית חובות ארנונה ומים של נבחרים ועובדים; ביטול חריגות שכר.

עוד העלתה הבדיקה כי המועצה לא עמדה גם ביעדים אחרים שנקבעו בתכנית. למשל, הגדלת הכנסות מארנונה<sup>54</sup>; הטמעת סקר נכסים<sup>55</sup>; הפחתת הוצאות ריבית<sup>56</sup> והוצאות משנים קודמות; הסדרת התקשרויות עם ספקים ועדכון חוקי העזר ברשות.

המועצה מסרה בתשובתה כי היא עמדה "בכל הסעיפים המהותיים בתכנית ההבראה" אך ציינה, כי "חלק מסעיפי התכנית לא הושלמו כגון אישור חוקי עזר נוספים וסעיפים לא מהותיים אחרים". המועצה הוסיפה כי היא ממשיכה לפעול לשדרוג תכנית ההבראה "על מנת להשלים את החסר".

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית ריינה כי אף שהיא עמדה בחלק מיעדי התכנית ההבראה, היא לא עמדה ביעדים עיקריים של התכנית שמטרתה, בין היתר, הגדלת הכנסותיה העצמיות ושיפור יעילותה ותפקודה הארגוני. אי-העמידה ביעדים פוגע במיציא פוטנציאל הכנסות של המועצה, וכפועל יוצא מכך - באיכות השירותים שהיא יכולה להעניק לתושבים.

2. נמצא כי משרד הפנים העניק למועצה חלק מהמענקים והמלוות שנקבעו בתכנית ההבראה אף שלא עמדה בכל יעדי התכנית. למשל, בשנים 2014 ו-2015 קיבלה המועצה מענקים להקטנת הגירעון המצטבר בסך של כ-2.7 מיליון ש"ח ומלוות בסך של כ-1.4 מיליון ש"ח.

עוד נמצא כי בשל אי-עמידתה של המועצה ביעדי תכנית ההבראה לא הועברו לה מענקים ומלוות בסך של כ-17.9 מיליון ש"ח שהיו יכולים לשפר במידה רבה את מצבה הכספי, את אופן תפקודה ואת השירותים שהיא מעניקה לתושביה.

בתשובת משרד הפנים נמסר כי ב-9.2.17 קיים מנהל תחום תקצוב ישיבה עם הנהלת המועצה כדי להסדיר כמה ליקויים מהותיים באופן תפקודה של המועצה שהועלו במהלך הביקורת, וכי "המשרד עורך בימים אלו מעקב אחר התקדמות הרשות בעמידה ביעדים ולוחות הזמנים שנקבעו עם הרשות". למשל, משרד הפנים התחייב לטפל בחובות של שלושה מחברי

54 בשנת 2015 המועצה גבתה מתושביה ארנונה כוללת בסך כ-10.5 מיליון ש"ח, אף שבתכנית ההבראה נקבע היעד השנתי לכ-15 מיליון ש"ח.

55 בנושא סקר נכסים ראו להלן בפרק "הטלת ארנונה וגבייתה".

56 נמצא כי הוצאות המימון של המועצה בשנת 2015 היו כ-1.5 מיליון ש"ח אף שהיעד בתכנית ההבראה נקבע לכ-1.3 מיליון ש"ח.

המועצה, והמועצה נדרשה להגביר את האכיפה כלפי חייבי הארנונה, ולפרסם מכרז לעדכון חוקי העזר בתחום שיפוטה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים על שהעביר למועצה מענקים ואישר לה מלוות לכיסוי גירעון, אך לא עמד על כך שתמלא את התחייבויותיה שנקבעו בתכנית ההבראה כדי להביאה להתייעלות ולהגדלת הכנסותיה העצמיות.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה למשרד הפנים כי מתן תמריצים למועצה על פעולותיה בלי שהיא פעלה לתיקון ולביטול של פעולות שביצעה שלא כחוק - כמו הנחות לא חוקיות או חריגות שכר - הוא מעשה פסול ואף עלול לעודד ביצוע פעילות לא אחראית ולא חוקית מהבחינה הכספית.



מהאמור לעיל עולה כי תכנית ההבראה למועצה המקומית ריינה נכשלה מאחר שלא הושגו היעדים העיקריים שנקבעו בה. בהשגת היעד של איזון תקציבי שוטף באמצעות מתן מענקים ומלוות אין די כדי להבריא את המועצה. יעילותה של תכנית הבראה תהיה מוגבלת כל עוד היא לא תכלול צעדים שיהיה בהם כדי להשפיע על התשתית המבנית, הניהולית והתקציבית של המועצה<sup>57</sup>.

הבראה אמיתית ולטווח הארוך מחייבת טיפול בגורמי הליבה שבכוחם לשפר את מערך ההכנסות של הרשות המקומית וכן מחייבת שיפור באופן תפקודה של המועצה. על משרד הפנים והמועצה לפעול במשותף למציאת פתרון לטווח הארוך, שיכלול בין היתר את הגברת האכיפה בנוגע לגביית הארנונה מחייבים ואיתור מקורות הכנסה נוספים.

## הטלת ארנונה וגבייתה

המקור העיקרי להכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות הוא מס הארנונה שהן מטילות על המחזיקים בנכסים בתחום שיפוטן, לפי ייעוד השימוש בהם ומקומם. בחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992 (להלן - חוק ההסדרים), נקבע כי בכל שנת כספים תטיל רשות

מקומית ארנונה כללית על הנכסים שבתחום שיפוטה אשר אינם אדמת בניין. הארנונה תחושב לפי יחידת שטח בהתאם לסוג הנכס, לשימוש ולמקומו, ותשולם בידי המחזיק בנכס. כמו כן נקבע כי הארנונה תוטל באמצעות צווי ארנונה שתעדכן מדי שנה המועצה הנבחרת של הרשות המקומית, מתוקף סמכותה כרשות מחוקקת, וכי הרשות המקומית - מתוקף תפקידה כרשות מבצעת - תעסוק בהפקת שומות הארנונה ובגבייתה. כל נכס, באשר הוא, מחויב בארנונה בגין השימוש בו, אלא אם כן נקבע במפורש בצו הארנונה שהוא פטור מתשלום<sup>58</sup>.

בשנת 2013 הסתכמו סך חיובי הארנונה במועצה בכ-30 מיליון ש"ח, מכלל זה ארנונה למגורים בסך כ-23 מיליון ש"ח; בשנת 2014 הסתכמו סך חיובי הארנונה במועצה בכ-27 מיליון ש"ח, מהם כ-21 מיליון ש"ח ארנונה למגורים; בשנת 2015 הסתכמו חיובי הארנונה במועצה בכ-28 מיליון ש"ח, מהם כ-22 מיליון ש"ח ארנונה למגורים. באותן שנים גבתה המועצה ארנונה בסך כ-10 מיליון ש"ח לשנה.

## היקף חובות הארנונה ושיעור הגבייה - תמונת מצב חמורה

מנהל מחלקת הגבייה במועצה מכהן גם כמנהל הארנונה (להלן - מנהל הגבייה או מנהל הארנונה), והוא כפוף לגזבר.

הועלה כי משנת 2015 מעניקה חברה א' שירותי אכיפה וטיפול בגביית חיובי ארנונה בתחום שיפוטה של המועצה (להלן - חברת הגבייה). בשנת 2016 נחתם הסכם חדש עם חברת הגבייה לתקופה המסתיימת בסוף שנת 2017, עם אופציה להארכת תוקף ההסכם בשנתיים.

בלוח 1 שלהלן מוצגים נתונים מהדוחות המבוקרים של הרשות המקומית על היקף חובות הארנונה של תושבים למועצה ועל שיעורי הגבייה של חובות אלה:

לוח 1: היקף חובות הארנונה ושיעורי הגבייה לשנים 2014 ו-2015<sup>59</sup>

סעיף/שנה	2014	2015
היקף חובות הארנונה <sup>1</sup> , באלפי ש"ח	194,181	210,284
שיעור חובות הארנונה מהגירעון המצטבר	390%	510%
שיעור הגבייה השוטף <sup>2</sup>	62.4%	59.5%
שיעור הגבייה המשוקלל <sup>3</sup>	23.66%	17.44%
שיעור גביית חובות עבר <sup>4</sup>	7.63%	3.84%

היקף חובות הארנונה למועצה גדול מאוד - יותר מפי חמישה מהגירעון הנצבר שלה; שיעור גביית חובות העבר קטן מאוד והסתכם בשנת 2015 בפחות מ-4%

- 1 בכלל זה חובות מסופקים וחובות למחיקה (ראו להלן).
- 2 שיעור הגבייה השוטף - סך הארנונה שנגבתה בשנה מסוימת מתוך סך חיובי הארנונה לאותה שנה בניכוי קיזוזים והנחות (לא כולל חובות מסופקים וחובות למחיקה).
- 3 שיעור הגבייה המשוקלל - סך הארנונה שנגבתה בשנה מסוימת מתוך סך חיובי הארנונה (כולל חובות העבר, לא כולל חובות מסופקים וחובות למחיקה).
- 4 שיעור גביית חובות עבר - סך גביית ארנונה בשנה מסוימת מתוך סך חיובי הארנונה שנצברו עד לתחילת אותה השנה (לא כולל חובות מסופקים וחובות למחיקה).

לנוכח האמור לעיל מצטיירת תמונת מצב חמורה בכל הנוגע לטיפול בגביית ארנונה במועצה: היקף חובות הארנונה למועצה גדול מאוד - יותר מפי חמישה מהגירעון הנצבר שלה; שיעור הגבייה השוטף קטן וסכומו הולך ופוחת; שיעור גביית חובות העבר קטן מאוד: בשנת 2014 הוא הסתכם ב-7.6%<sup>60</sup>, ובשנת 2015 - פחות מ-4%<sup>61</sup>. שיעור הגבייה המשוקלל גם הוא קטן מאוד, וזאת בעיקר בשל אי-גבייה של חובות העבר.

הבדיקה העלתה כי החשב המלווה תבע מראש המועצה, מהגזבר וממנהל הגבייה להגביר את האכיפה והגבייה, לרבות באמצעות משלוח הודעות דרישה ונקיטת צעדי אכיפה מינהליים או משפטיים נגד אותם חייבים, אולם הדבר לא קרה.

גזבר המועצה מסר בתשובתו כי ניהול מערך הגבייה של המועצה מוטל על מנהל מחלקת הגבייה, על הגובה הממונה או על שניהם, והם אמורים לפעול להגברת הגבייה. עוד מסר כי המועצה העסיקה בשנים האחרונות חברות גבייה כדי לטפל בגביית הארנונה.

מנהל הגבייה מסר בתשובתו ממאי 2017 כי הגובה הממונה מוסמך לקבל החלטות בתחום הגבייה במועצה. הוא הוסיף כי חלק מהחובות התיישנו ואינם ניתנים לגבייה.

59 מתוך הדוחות הכספיים המבוקרים של המועצה לשנים 2014 ו-2015  
 60 כ-2.63 מיליון ש"ח בלבד.  
 61 כ-1.2 מיליון ש"ח בלבד.

משרד מבקר המדינה מעיר לגזבר המועצה ולמנהל הגבייה על שלא פעלו לגביית חובות העבר של ארנונה ולגבייתה בשנה השוטפת, ובכך גרמו להגדלת היקף החובות של שנים קודמות וליצירת חובות חדשים בכל שנה. הגדלת שיעור הגבייה השוטף וגבייה, ולו חלקית, של חובות העבר ישפרו את מצבה הכספי של המועצה ואת יכולתה להעניק שירותים לתושביה ויביאו להשתת נטל המס באופן צודק ושוויוני.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה לגזבר המועצה ולמנהל הגבייה כי מינוי של גובה ממונה למועצה אינו פוטר אותם מאחריות לביצוע תפקידם על פי דין, ובכלל זה לפעול לגביית חובות הארנונה.

נוכח תמונת המצב החמורה בנוגע לטיפול בגביית הארנונה במועצה, משרד מבקר המדינה מעיר לחשב המלווה כי בתוקף אחריותו בתפקידו כגובה הממונה של המועצה עליו לפעול בשיתוף גזבר המועצה ומנהל הגבייה, להגדלת שיעור גביית הארנונה ולהקטנת היקף חובות העבר למועצה.

## חובות מסופקים וחובות למחיקה

מהבחינה החשבונאית, חובות מסופקים הם חובות שהיכולת לגבותם מוטלת בספק. מאזני הרשויות המקומיות אינם כוללים את השפעת החובות המסופקים, והנחיות משרד הפנים קובעות כי סכומי החובות המסופקים ייכללו רק בנספח לדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות<sup>62</sup>. בהנחיות אגף לביקורת ברשויות המקומיות במשרד הפנים<sup>63</sup> נקבע כי הרשות המקומית תכין אומדן של החובות המסופקים. האומדן יתבצע בחלקו לגבי יתרות חוב פרטניות ובחלקו על פי שיעורים מסוימים מיתרות החוב משנים קודמות.

**אי-קביעת אומדן של החובות המסופקים:** הועלה כי בשנת 2015 הציגה המועצה בדוחותיה הכספיים סכום של כ-162 מיליון ש"ח כ"חובות מסופקים וחובות למחיקה ארנונה"<sup>64</sup> (להלן בפרק זה - החובות המסופקים) תוך הסבר כי חובות אלה נקבעו בהתאם לאומדן שחישבה הנהלת המועצה עבור יתרות חוב מסוימות שהיכולת לגבותן מוטלת בספק.

הבדיקה העלתה כי המועצה קבעה סכום זה באופן שרירותי - היא לא ביצעה אומדן של החובות המסופקים בהתאם להנחיות משרד הפנים ולא נמצאו אמות

62 ראו מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** 2014 (פורסם בדצמבר 2014), "ארנונה ברשויות המקומיות - הטלה, הנחות והסדרת הגבייה", עמ' 3-49.

63 אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות פועל מכוח הסמכויות שאצל המחוקק לשר הפנים. בין היתר האגף נוהג לפרסם מדי שנה הנחיות מקצועיות ונהלים שעל פיהם אמורים רואי החשבון לבצע ביקורת ברשויות המקומיות.

64 בשנת 2014 הסכום היה כ-157 מיליון ש"ח.

מידה שלפיהן קבעה את הסכום האמור ואף לא רשימה של יתרות החוב שנכללו ברשימת החובות המסופקים. עוד העלתה הבדיקה כי המועצה כללה ביתרת החובות המסופקים סכומי הנחות בארנונה שנתנה באופן לא חוקי בשנים קודמות.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית ריינה על שלא ביצעה אומדן של החובות המסופקים בהתאם להנחיות משרד הפנים כמתחייב, ועל שכללה בהם הנחות לא חוקיות שנתנה בשנים קודמות. הצגת סכום שאינו משקף נכונה את החובות המסופקים מעוותת את שיעורי הגבייה וש בה משום הטעיה בנוגע למצבה הכספי של המועצה.

**מחיקת חובות על ידי ועדת הנחות:** בצו המועצות המקומיות נקבע כי "כל סכום המגיע למועצה שתשלמו נתאחר לא פחות משלוש שנים והוא נראה כחוב אבוד, רשאית המועצה לוותר עליו ולמחקו מהפנקסים. בכל מקרה אחר, טעונה החלטת המועצה אישורו של השר ובלבד שיהיו סבורים שהדבר הוא לטובת הציבור". על פי פקודת העיריות<sup>65</sup>, ועדת הנחות בארנונה (להלן - ועדת הנחות) היא ועדת חובה בכל רשות מקומית. הרכב ועדת הנחות כולל שלושה חברי מועצה, הגזבר, מנהל מחלקת הרווחה ומנהל מחלקת הגבייה או עובד מועצה מטעמם, והיועץ המשפטי או נציג מטעמו. אחד מתפקידיה של ועדת הנחות - מתן המלצה למחיקת חובות בהתאם לנוהל מחיקת חובות שפרסם משרד הפנים<sup>66</sup>. בצו המועצות המקומיות נקבע כי ועדת הנחות תכונס לפחות אחת לשלושה חודשים.

נמצא כי המועצה לא פעלה למחיקת חובות באמצעות ועדת הנחות - הוועדה לא התכנסה כלל בשנים 2015 ו-2016, ולמותר לציין שהיא לא המליצה למחוק חובות ארנונה הניתנים למחיקה.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית ריינה כי עליה לפעול למחיקת החובות הניתנים למחיקה ולכנס לשם כך את ועדת הנחות בהתאם להוראות החוק.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה למועצה המקומית ריינה כי מהעובדה שהעריכה את סך חובותיה המסופקים בכ-162 מיליון ש"ח אפשר ללמוד על אozלת ידה בביצוע פעולות אכיפה לגביית חובות עבר או למחיקת חובות על פי דין. אי-שימוש בכלי האכיפה והגבייה העומדים לרשותה של המועצה עלול להתפרש כאכיפה בררנית וכפגיעה בשוויון.

65 הסעיף הוחל גם על המועצות המקומיות.

66 משרד הפנים, **נוהל מחיקת חובות לרשות המקומית** (2012).



## שינוי צו הארנונה שלא כחוק

תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), התשס"ז-2007 (להלן - תקנות הארנונה), קובעות את סוגי הנכסים שעליהם תוטל הארנונה; כללים בדבר אופן חישוב שטחו של נכס, קביעת שימוש, מקומו וסיווגו לעניין הטלת הארנונה; סכומים מזעריים וסכומים מרביים של הארנונה אשר יטילו הרשויות המקומיות על כל אחד מסוגי הנכסים בשנת הכספים (להלן - תעריף מזערי או תעריף מרבי בהתאמה).

בתקנות הארנונה נקבע כי "מועצה לא תשנה בשנת כספים מסוימת סוג, סיווג או תת-סיווג של נכס, באופן המשפיע על סכום הארנונה שרשאית הרשות המקומית להטיל לפי תקנות אלה, ולפי החוק, ואולם רשאית היא לשנות סיווג נכס אם בפועל השתנה השימוש בו".

על פי חוק ההסדרים, החל בשנת 2007 תעריפי הארנונה ברשויות המקומיות מתעדכנים מדי שנה בשיעור של 80% מהסכום המתקבל מחיבור מחצית שיעור עדכון מדד המחירים לצרכן ומחצית שיעור עדכון מדד השכר הציבורי (להלן - שיעור העדכון). חוק ההסדרים ותקנות הארנונה מאפשרים לרשות מקומית לשנות את צו הארנונה שלה שלא בהתאם לשיעור העדכון, בתנאי שהתעריף המעודכן לא יעלה על התעריף המרבי ולא יפחת מהתעריף המזערי. כמו כן סעיפים אלה מאפשרים לרשות לשנות סיווג או תת-סיווג של נכס, כל זאת בכפוף לקבלת אישור משרי הפנים והאוצר (להלן - אישור חריג).

בפסק דין קנר<sup>67</sup> נקבע כי "שינוי והפחתה בתעריפי הארנונה, כמו - גם בסיווג של נכסים לצורך הארנונה, יכול להיעשות רק באישור שרי הפנים והאוצר", וכי לרשות המקומית אין סמכות לשנות את צו הארנונה ללא האישור האמור. עוד נקבע בפסק הדין כי היעדר סיווג ספציפי בצו הארנונה לסוג נכסים מסוים, כשלעצמו, אינו פוטר את הנכס מארנונה.

הועלה כי בצו הארנונה של המועצה (להלן - צו הארנונה) לשנת 2012 המועצה הגדירה 25 סיווגים לנכסים בתחום שיפוטה. נמצא כי בצווי הארנונה לשנים 2013 ואילך היא הגדילה את מספר הסיווגים ל-38 על דעת עצמה ושינתה סיווגים בלי לקבל אישור לכך משרי הפנים והאוצר. למשל, המועצה הוסיפה את הסיווגים: "מבנה מגורים לא בשימוש" ו"מחסן ביתי", ושינתה סיווג מ"בריכות מים" ל"קומת עמודים מפולשת" הפטורה מארנונה.

הועלה כי בפברואר 2013 כתב היועץ המשפטי של המועצה דאז לחברה שביצעה סקר נכסים<sup>68</sup> במועצה (להלן - חברה ב' או החברה) כי "כל עוד לא נתקבלו אישורי השרים לתוספות והשינויים של הסיווגים אין אפשרות חוקית לחייב את התושב בגינם".

67 ראו הערה 60.

68 ראו גם בפרק בנושא "עדכון תוצאות סקר הנכסים".

על המועצה לחדול  
מיד מלגבות תשלומי  
ארנונה שלא כחוק,  
על פי צווי ארנונה  
אשר טרם קיבלו את  
אישורי שרי הפנים  
והאוצר

במועד סיום הביקורת המועצה עדיין לא הגישה למשרד הפנים בקשה לאישור השינויים שביצעה בצווי הארנונה והמשיכה לחייב במס ולגבותו בהתאם לצווים הלא חוקיים לשנים 2014-2016.

ראש המועצה ציין כי עם קבלת טיוטת דוח הביקורת הוא הורה למנהל הגבייה ולעובדים לתקן את צו הארנונה, לפעול לביטול החיובים הלא חוקיים ולהביא את הצו המתוקן לאישור מליאת המועצה, ולחלופין לפעול לקבלת אישור שרי הפנים והאוצר במידת הצורך.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי שרי הפנים והאוצר מאשרים שינויים בצו הארנונה רק כאשר מוגשות להם בקשות לשינויים כאמור. "ככל שנערכו שינויים בצו המסים ללא אישורי השרים, הרי שהשינויים אינם חוקיים".

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למועצה המקומית ריינה כי עליה לחדול מיד מלגבות תשלומי ארנונה שלא כחוק על פי הצווים אשר טרם קיבלו את אישורי השרים, וכי כל עוד לא התקבלו אישורים אלו, עליה להיצמד לצו הארנונה משנת 2012 ולפעול על פיו. על המועצה לבחון החזר תשלומים שנגבו שלא כחוק.

## אי-עדכון של ממצאי סקר הנכסים

ביצוע סקר נכסים אחת לכמה שנים הוא אמצעי יעיל להשגת התאמה בין מספרם ושטחם של הנכסים בתחום שיפוטה של הרשות המקומית והשימוש הנעשה בהם בפועל, ובין רישומי מערך הארנונה של הרשות. בחוק לא נקבע כי הרשויות המקומיות חייבות לבצע סקר נכסים, ועם זאת משרד הפנים דורש מהן לבצע סקר כזה כתנאי לאישור תכנית הבראה (אם הסקר לא בוצע בארבע השנים שלפני הגשת תכנית ההבראה לאישור), וכתנאי לקבלת חלק ממענק האיזון<sup>69</sup>.

הועלה כי בשנת 2009 חתמה המועצה על הסכם עם חברה ב' לביצוע סקר נכסים. בין היתר התחייבה החברה בהסכם למדוד את שטח הנכסים ולהזין את ממצאי המדידות למערכת הגבייה. בהסכם נקבע כי החברה מתחייבת להשתתף במידת הצורך בכל הליך של השגה או ערעור לגבי ממצאי המדידות, וכי כל מ"ר אשר ייגרע מהמדידות ינוכה מהתמורה שהמועצה תשלם לחברה. המועצה התחייבה למסור לחברה את צו הארנונה המעודכן ואת נתוני הנכסים הרשומים במערך הגבייה. עוד עלה כי החברה ביצעה את סקר הנכסים בשנים

69 ראו מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2014** (פורסם בדצמבר 2014), "ארנונה ברשויות המקומיות - הטלה, הנחות והסדרת הגבייה", עמ' 3-49; ובחזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2008 ממרץ 2008.

המועצה יישמה באופן חלקי את ממצאי סקר הנכסים שהזמינה היא עצמה, ועקב כך נפגעו הכנסותיה במיליוני ש"ח. היישום החלקי גם פגע בחלוקת הנטל בין התושבים, באמון הציבור במועצה ובעקרון השוויון

2013 ו-2014<sup>70</sup>, וכי המועצה שילמה לה כ-1.5 מיליון ש"ח עבור ביצוע העבודה בהתאם להסכם.

הבדיקה העלתה כי המועצה מסרה לחברה ב' באפריל 2013 טבלת נכסים שיש לחייבם בארנונה (להלן - טבלת החיובים הראשונה), ובדצמבר 2013 עודכנו ממצאי סקר הנכסים במערכת הגבייה של המועצה. הטבלה כללה, בין היתר, חמישה סוגי נכסים<sup>71</sup> - מבנה בבנייה לפני אכלוס, מבנה ריק שאין משתמשים בו, בניין עזר מחסן, מרפסת גג מקורה (להלן - חמשת הנכסים). עוד עלה בבדיקה כי בשנת 2014 חייבה המועצה את התושבים בארנונה בהתאם לממצאי הסקר, ובעקבות כך תוספת לחיוב בארנונה יחסית לשנת 2013 הסתכמה בכ-18 מיליון ש"ח (להלן - תוספת החיוב), והחיוב השנתי הכולל גדל מכ-18 מיליון ש"ח לכ-36 מיליון ש"ח.

נמצא כי בדצמבר 2013 שינתה המועצה את טבלת החיובים<sup>72</sup> (להלן - טבלת החיובים השנייה) באופן שעלה ממנו כי אין לחייב בארנונה ארבעה מחמשת הנכסים, וכי נכס מסוג "מבנה ריק שלא משתמשים בו" יחויב בתעריף של כ-7 ש"ח למ"ר. נוכח השינוי בטבלת החיובים ובעקבות השגות שהגישו תושבים, באוגוסט 2014 שוב חייבה המועצה את התושבים בארנונה בהתאם לממצאי סקר הנכסים - תוספת החיוב פחתה לכ-9 מיליון ש"ח במקום כ-18 מיליון ש"ח, והחיוב השנתי הכולל הסתכם בכ-27 מיליון ש"ח.

עוד נמצא כי בשנת 2015, בעקבות כך שתושבים הגישו השגות על החיוב המעודכן בארנונה, פחת החיוב השנתי בארנונה לסך של כ-23 מיליון ש"ח בלבד.

במכתב ששלחה החברה בינואר 2014, בין היתר לראש המועצה ולגזבר, היא מסרה כי בעקבות שינוי טבלת החיובים שביצעה המועצה, הפסידה המועצה הכנסות מארנונה בסך של כ-11.7 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למועצה המקומית ריינה על שיישמה באופן חלקי את ממצאי סקר הנכסים שהיא עצמה הזמינה, בלי לנמק את הסיבה לכך. מטרת הסקר לא הושגה, והכספים ששילמה המועצה לביצועו ירדו לטמיון. עקב היישום החלקי והלקוי של המסקנות שהופקו מממצאי סקר הנכסים נפגעו הכנסות המועצה בסכום המוערך במיליוני ש"ח, והדבר פגע גם בחלוקת הנטל בין התושבים, באמון הציבור במועצה ובעקרון השוויון.

70 מדידות הנכסים במסגרת הסקר בוצעו בשנת 2013, אך בעקבות שינויים שביצעה חברה ב' לבקשת המועצה, היה צורך בעיבוד מחדש של חלק מהנתונים בשנת 2014.

71 הטבלה כללה רק את שם הנכס ומצוין בה אם הוא חייב בארנונה.

72 על הטבלה חתומים ראש המועצה, הגזבר ומנהל הארנונה.

המועצה מסרה בתשובתה כי "אחרי הטמעת הסקר ומשלוח הודעות לתושבים על השומות עם המדידות החדשות, החלו התושבים בתהליך של הגשת הסתייגויות, ומי שנמצא צודק השטח של הנכס שלו תוקן בהתאם".

מנהל הגבייה מסר בתשובתו כי בשנים 2014 ו-2015 המועצה עדכנה את חיובי הארנונה כמה פעמים, בעקבות שינויים בצווי המסים ותיקון טעויות. עוד מסר כי בעקבות הטמעת סקר הנכסים חייבים רבים הגישו השגות על סכום החיוב בארנונה, ו"המועצה ממשיכה לבצע ולתקן השטח על סמך השגות התושבים".

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית ריינה כי הגורם לכך שמטרת סקר הנכסים לא הושגה ושהכנסות המועצה נפגעו לא היה הטיפול בהשגות על פי החוק, אלא בראש ובראשונה השינויים הלא חוקיים בצו הארנונה ובטבלת החיובים.

משרד הפנים מסר כי בפברואר 2017, בעקבות בקשתו של החשב המלווה, סוכם "כי תיערך בדיקה מדגמית ע"י חברה חיצונית לאימות תוצאות הסקר".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי על מנת להשיג את התכלית שלשמה בוצע סקר הנכסים - הגדלה של פוטנציאל ההכנסות וההכנסות בפועל - היה עליו לעקוב, בין היתר באמצעות החשב המלווה, אחר ביצוע סקר הנכסים במועצה, ולוודא כי הוא מיושם באופן מלא.

ראוי כי משרד הפנים יבדוק כיצד פעלה המועצה בנושא שינוי צו הארנונה, ביצוע סקר הנכסים והטמעתו, ובהתאם לממצאי הבדיקה ישקול אם להביא את הסוגיה לידיעת הוועדה לחיוב אישי במשרד הפנים ולטיפול.

## טיפול בהשגות על ארנונה

בהתאם לחוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית), התשל"ו-1976, מנהל הארנונה במועצה הוא המוסמך לקבל החלטות הנוגעות להשגות על חיוב הארנונה (להלן בפרק זה - השגות). הועלה כי בעקבות ההטמעות של סקר הנכסים הגישו מחזיקי נכסים השגות על חיובי הארנונה, בין היתר בנימוק של טעויות בזיהוי המחזיק בנכס וטעויות במדידת הנכס ובסיווגו.

בדיקה מדגמית של השגות לשנת 2014 העלתה כי מחלקת הגבייה צירפה לכל "תיק השגה" מסמך ובו מצוין מהו שטח הנכס שבו עוסקת ההשגה, כפי שמדדה החברה במסגרת סקר הנכסים (להלן - מסמך המדידה).

נמצא כי מנהל הארנונה קיבל את ההשגות והפחית את חיובי הארנונה לפי בקשת המשיגים, אף שהם לא המציאו אסמכתה המעידה כי שטח הנכסים

שבהם עוסקת ההשגה שונה מהשטח שלפיו חויבו בתחילה על פי מסמך המדידה. עוד נמצא כי ההשגות התקבלו בלי שבוצעה בדיקה בשטח לאימות טענות המשיגים. נוסף על כך נמצא כי מחלקת הארנונה לא העבירה את ההשגות למחלקת ההנדסה ולחברה כדי שהן יבחנו אותן לפני קבלת ההחלטה, ולא העבירה את ההחלטות בעניין ההשגות לגזבר, לעיונו ולקבלת אישורו.

נמצא כי מאחר שההשגות שהגישו מחזיקי הנכסים אושרו בלא שכל הגורמים האחראים לכך ביצעו בדיקה יסודית ומעמיקה בנושא ובלא צירוף האסמכתאות הנדרשות, ומאחר שההשגות האמורות לא עלו בקנה אחד עם נתוני המדידה של החברה, נגרם למועצה הפסד הכנסות. להלן דוגמאות:

**נכס א':** בהתאם למסמכי המדידה מדובר בנכס בשטח כולל של כ- 510 מ"ר, מהם כ- 475 מ"ר לחיוב בארנונה למגורים. הועלה כי באוקטובר 2014 הגיש המחזיק בנכס השגה ובה טען כי חלק מהמבנה שייך להוריו שנפטרו, וכי חלק אחר נטוש ואינו בשימוש.

נמצא כי מנהל הארנונה קיבל את ההשגה בלא שקיבל את האסמכתאות הנדרשות וחייב את המשיג לפי שטח של כ- 220 מ"ר בלבד, מהם רק כ- 150 מ"ר כמבנה מגורים<sup>73</sup>. יוצא אפוא כי בשל אי-החלת ממצאי סקר הנכסים בעניינו של הנכס האמור הפסידה המועצה הכנסות מארנונה בסך של כ- 10,000 ש"ח לשנה.

**נכס ב':** בהתאם למסמכי המדידה מדובר בנכס בשטח כולל של כ- 550 מ"ר, מהם כ- 530 מ"ר לחיוב בארנונה למגורים. הועלה כי באפריל 2014 הגיש המחזיק בנכס השגה ולפיה שטח הנכס בחזקתו הוא 120 מ"ר בלבד. בספטמבר אותה שנה הגיש המחזיק השגה נוספת.

נמצא כי מנהל הארנונה טיפל בהשגות בלא שהמשיג הגיש אסמכתאות המאששות את טענתו, ולאחר שסיים לטפל בנושא חייב את העורר בגין שטח של כ- 120 מ"ר, את אחיו חייב בגין שטח של כ- 150 מ"ר<sup>74</sup> נוספים מהנכס, ואת יתרת השטח - כ- 260 מ"ר - סיווג מנהל הארנונה בסיווגים שאין בגינם חיוב בארנונה. בשל אי-החלת ממצאי סקר הנכסים בעניינו של הנכס האמור הפסידה המועצה הכנסות מארנונה בסך של כ- 9,000 ש"ח לשנה.

מנהל הארנונה מסר בתשובתו כי בסקר הנכסים התגלו טעויות רבות, חוזרות ונשנות, והוסיף כי הוא בדק בעצמו את ההשגות, וכי ההחלטות שקיבל הן נכונות ואמתיות.

73 השטח הנותר מסווג כלהלן: 37 מ"ר סווגו כ"אחר" ו-15 מ"ר כחדר מדרגות, שניהם בתעריף של כ- 7 ש"ח למ"ר, ו-18 מ"ר כקומת עמודים מפולשת ללא חיוב.

74 החיוב לאח המחזיק שויך לנכס אחר.

משרד מבקר המדינה מעיר למנהל הארנונה על שקיבל השגות על חיובים בארנונה אשר לא עלו בקנה אחד עם ממצאי סקר הנכסים, וזאת בלא שהתבסס על אסמכתאות תומכות, מבלי שהעבירם לבדיקת החברה ומחלקת ההנדסה. בכך נגרם נזק רב לקופת המועצה.

גזבר המועצה השיב כי הסמכות לקבל החלטות בעניינין של השגות על חיובים בארנונה נתונה בידי מנהל הארנונה בלבד, וכי אילו היה מתערב בהחלטותיו "היה חורג מסמכותו".

נוכח ממצאי סקר הנכסים וההשגות הרבות שהוגשו עקב כך, היה על ראש המועצה, הגזבר ומבקר המועצה, מתוקף תפקידם, וכל אחד בתחום אחריותו, לבדוק את אופן טיפולו של מנהל הארנונה בהשגות.

## חיוב בתעריף נמוך מתעריף המינימום

**מבנים שאינם בשימוש:** תקנות הארנונה הגדירו "מבנה מגורים שאינו בשימוש" כ"מבנה מגורים שלא התגורר בו איש דרך קבע בתשעה מבין שנים עשר החודשים שקדמו ל-1 בדצמבר שלפני שנת הכספים שבעדה מוטלת הארנונה...". בתקנות אף נקבע כי על נכס מסוג מבנה מגורים שאינו בשימוש תוטל ארנונה בסכום שלא יפחת מהסכום המזערי ולא יעלה על הסכום המרבי הקבוע לסיווג זה.

בצווי המסים שלה לשנים 2013-2016 הגדירה המועצה נכס מסוג 986 כ"מבנה מגורים לא בשימוש" וקבעה לסוג נכס זה תעריף של כ-7 ש"ח למ"ר הנמוך מתעריף המינימום שקבע משרד הפנים לשנת 2015 - כ-32 ש"ח למ"ר<sup>75</sup>, בכך נגרמו למועצה הפסדי הכנסות כמפורט בלוח 2 להלן:

75 מטרת התיקון היא לצמצם את תופעת המבנים שאינם בשימוש, ולכן נקבע כי תעריף המינימום יהיה בדומה לתעריף מגורים רגיל, ואילו התעריף המרבי יהיה כמעט כפול מתעריף המגורים הרגיל המרבי (כ-220 ש"ח למ"ר לעומת כ-114 ש"ח למ"ר, לפי הנתונים המעודכנים לשנת 2015).

המועצה חייבה נכסים בארנונה, למשל מבנה המשמש בית חולים ואולם שמחות, שלא בהתאם לשטחם ולסיווגם האמיתי, והדבר פגע בהכנסותיה העצמיות ובכללי מינהל תקין

לוח 2: הפסדי הכנסות מארנונה בגין מבני מגורים שאינם בשימוש

סוג נכס	שנה	שטח שחויב במ"ר	חיוב בפועל בש"ח	חיוב בהתאם לתעריף מינימום בש"ח	הפסד ההכנסות מארנונה בש"ח
מבנה מגורים שאינו בשימוש	2014	117,960	793,918	3,757,026	2,963,108
מבנה מגורים שאינו בשימוש	2015	99,571	670,154	3,171,336	2,501,182
<b>סה"כ</b>			<b>1,464,072</b>	<b>6,928,362</b>	<b>5,464,290</b>

מהאמור לעיל עולה כי המועצה הפסידה מהכנסותיה מארנונה בשנים 2014 ו-2015 כ-5.4 מיליון ש"ח - סכום שהיה עשוי לשפר את מצבה הכספי במידה ניכרת ולאפשר לה להעניק שירות טוב יותר לתושביה. הפסד ההכנסות האמור פגע בחלוקה הצודקת של נטל המס ובמראית פני הצדק.

### חיוב חלקי של נכסים

נמצא כי המועצה המקומית חייבה נכסים בארנונה שלא בהתאם לשטחם ולסיווגם האמיתי (להלן - חיוב חלקי), ואף לא פעלה לגביית החיוב החלקי בארנונה בגין אותם נכסים, והדבר פגע בהכנסותיה העצמיות, בכללי מינהל תקין ובכללי השוויון. להלן דוגמאות:

**בית חולים במועצה:** בית החולים האמור (להלן - בית החולים) פועל בתחום שיפוטה של המועצה משנת 2005. לפי סקר הנכסים, שטח הנכס לצורכי חיוב בארנונה הוא כ-1,830 מ"ר, מכלל זה כ-1,100 מ"ר מסווגים כמרפאות ובתי מרקחת פרטיים, כ-200 מ"ר מסווגים כמקלט וכ-530 מ"ר כמבנה מגורים שלא בשימוש.

הבדיקה העלתה כי המועצה סיווגה את בית החולים בארנונה שלא בהתאם לממצאי סקר הנכסים: 762 מ"ר סווגו כמוסד בריאות; 385 מ"ר כמבנה מגורים שלא בשימוש; 334 מ"ר כמחסנים; 202 מ"ר כחניון מסחרי; 83 מ"ר כחדר מדרגות ו-370 מ"ר כ"אחר". עוד עלה כי בכל שנה חייבה המועצה את בית החולים בסכום אחר של ארנונה. בשנת 2013 היא חייבה את הנכס ב-105,000 ש"ח בקירוב; בשנת 2014 ב-133,000 ש"ח; בשנת 2015 ב-40,000 ש"ח; ובשנת 2016 ב-95,000 ש"ח.

הועלה כי באוגוסט 2004 כתב ראש המועצה דאז למזכיר ועדת פרויקטים במשרד הבריאות מכתב ולפיו הוא מאשר, כי התחייב לתת פטור מארנונה לבית החולים למשך חמש שנים ואף לשקול מתן הארכת תוקף של הפטור לחמש שנים נוספות, בשל "האבטלה העמוקה בכפר והרצון להעסיק כוח אדם מקומי... בנוסף למתן שירות חיוני לאוכלוסיית הקשישים בכפר בפרט ובאזור כולו".

באפריל 2014 נחתם הסכם פשרה חלקי בין המועצה לבין בעלי בית החולים ולפיו בית החולים ישלם סך של 150,000 ש"ח על חשבון חוב הארנונה, ובתמורה לכך המועצה תבטל את כל הליכי גביית הארנונה בגין הנכס לרבות עיקול אשר הטילה על כספים אשר בית החולים היה זכאי לקבל ממשרד הבריאות. כמו כן התחייבה המועצה כי היא תאפשר לבית החולים להגיש השגה על שומת הארנונה, וכי היא לא תנקוט הליכי גבייה נוספים נגד בית החולים כל עוד לא תקבל החלטה בעניין ההשגה. עוד עלה כי בשנת 2014 הגיש בעלי בית החולים השגה על החיוב בארנונה ולפיה שטח הנכס הוא כ-2,500 מ"ר והוא משמש כבית אבות ולא כבית חולים, ומכאן שיש לחייב את הנכס לפי סיווג ותעריף למגורים, הנמוך יותר מהתעריף לעסקים.

נמצא כי למועד סיום הביקורת המועצה עדיין לא דנה בהשגה, ולמותר לציין שהיא עדיין לא קיבלה החלטה בנושא. עוד נמצא כי המועצה לא נקטה נגד בית החולים צעדים לגביית החוב, לרבות החובות שאינם שנויים במחלוקת. לסוף שנת 2016 יתרת החוב של בית החולים למועצה בגין אי-תשלום ארנונה הסתכמה ביותר מ-600,000 ש"ח.

עוד נמצא כי אילו המועצה הייתה מחייבת את שטח בית החולים לפי נתוני סקר הנכסים על פי התעריף ל"מוסדות בריאות", החיוב השנתי היה מסתכם ב-120,000 ש"ח לשנה בקירוב<sup>76</sup>.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למועצה המקומית ריינה על שלא חייבה את בית החולים בארנונה כחוק ועל שלא פעלה לגביית חובות הארנונה של בית החולים, ובכך פגעה בהכנסותיה תוך הפרה בוטה של כללי השוויון. על המועצה לחייב את בית החולים מדי שנה בהתאם לממצאי סקר הנכסים ולסיווג החוקי שלו ולגבות לאלתר את חובות העבר בגין אי-תשלום ארנונה בעד הנכס.

מנהל הארנונה מסר בתשובתו כי "התיק הועבר לטיפול היועץ המשפטי החדש, לקבלת חוות דעת סופית", וכי הוסכם עם בית החולים כי ישלם את כל חובותיו לאחר שתתקבל ההחלטה בעניין ההשגה.

76 למשל, החיוב בשנת 2015 היה צריך להיות 120,780 ש"ח, לפי שטח של כ-1,830 מ"ר בתעריף של כ-66 ש"ח למ"ר.



משרד מבקר המדינה מעיר למנהל הארנונה על כי במשך שנים לא טיפל בהשגה שהגיש בית החולים, ובכך התרשל במילוי תפקידו.

**אולם שמחות א':** בהתאם לנתוני מערך הגבייה, שטחו של הנכס הוא 400 מ"ר והוא משמש כאולם אירועים. הועלה כי המועצה חייבה את האולם כבית קפה ומסעדות, ובשנים 2013-2015 הסתכם החיוב בכ-35,000 ש"ח לשנה. הבדיקה העלתה כי המועצה לא גבתה מהאולם את הארנונה, ויתרת החוב למועד סיום הביקורת הסתכמה בכ-103,000 ש"ח. בסיוור שקיים צוות הביקורת נמצא כי האולם מחזיק גם בקרקע תפוסה, בשטח של כמה מאות מ"ר, שלא חויבה בארנונה.



משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית ריינה על שלא חייבה נכסים בתחום שיפוטה בארנונה מלאה בהתאם להוראות החוק והתקנות, ואף לא חייבה אותם על פי שטחם וסיווגם האמיתיים. בכך פגעה המועצה בהכנסותיה, בחלוקת הנטל בין התושבים, בכללי השוויון ובמראית פני הצדק.

על המועצה המקומית ריינה לחייב נכסים בתחום שיפוטה על פי שטחם וסיווגם האמתי, ולבדוק את ההשגות בהסתמך על אסמכתאות תומכות ובדיקות בשטח. על המועצה לפעול לאלתר לגביית הפרשי הארנונה שמקורם בחיוב חלקי ולא חוקי של נכסים בתחום שיפוטה.

## היעדר טיפול בשילוט בתחום שיפוטה של המועצה

השמירה על יפי החוצות היא אחד מתחומי האחריות של הרשות המקומית וזאת במסגרת חובתה לשמור על המרחב הציבורי בכלל, ולמנוע כל סוג של פגיעה בו. ההגבלות בנושא השילוט נועדו, בין היתר, להבטיח כי תישמר חזותו הנאה והאסתטית של היישוב ולמנוע מצב של "כאוס" מבחינת מספר השלטים, מקומם, צורתם, משך הצגתם וכדומה, העלול לכער את פני היישוב ולפגוע בסביבה, ברווחתם של התושבים והמבקרים ביישוב ובאיכות חייהם<sup>77</sup>. בחוזר מנכ"ל משרד הפנים בעניין "אגרות שילוט ופרסום לשלטי חוצות ברשויות

77 בנושא זה ראו גם משרד מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015** (פורסם בנובמבר 2015), "פרסום חוצות בתחומי הרשויות המקומיות", עמ' 279-324.

המקומיות<sup>78</sup> נקבע כי "עבור שלט המוצב בשטח עירוני רשאית הרשות המקומית לחייב את בעל השלט בדמי שכירות השטח או תמורה שוות ערך אחרת, מעבר לאגרת השילוט" (להלן - דמי שימוש או דמי זיכיון).

**היעדר מאגר נתונים:** בסיוור שקיים צוות הביקורת בתחום שיפוטה של המועצה המקומית ריינה עלה, בין היתר, כי לאורך רחובה הראשי ניצבים שלטי חוצות רבים במידות שונות. נמצא כי אין למועצה המקומית מידע או מאגר נתונים בנוגע לשלטים המוצבים בתחום שיפוטה, והם הותקנו ללא אישורה וללא פיקוח. עוד נמצא כי אחדים מהשלטים הם בגדר מפגע בטיחותי, שכן הם עלולים ליפול ולסכן את הולכי הרגל והמכונות הנוסעות ולהסתיר את שדה הראייה של הנהגים, כמתואר בתמונה שלהלן.

תמונה 1: שלטי חוצות בכביש הראשי של המועצה



צולם על ידי צוות הביקורת בדצמבר 2016

**חוק עזר לשילוט:** רשות מקומית רשאית להתקין חוקי עזר כדי לאפשר לה לבצע את הפעולות שהיא נדרשת או מוסמכת לבצע על פי דין<sup>79</sup>. בצו המועצות המקומיות נקבע כי המועצה המקומית רשאית להסדיר את סוגיית פרסומות הרחוב, להגביל את הצגתן או לאסור על כך. ברבות מהרשויות המקומיות במדינה מונהגים חוקי עזר לעניין שילוט (להלן - חוקי עזר לשילוט) שבהם

78 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/91, (מאי 1991).

79 מועצה מקומית מוסמכת להתקין חוקי עזר מתוקף סעיף 22 לפקודת המועצות המקומיות.

המועצה לא התקינה  
חוק עזר בנוגע  
לשילוט ואיפשרה  
לקבלני פרסום להציב  
בתחום שיפוטה שלטי  
חוצות, העלולים  
להוות מפגע בטיחותי,  
ללא אישור וללא  
פיקוח ובלי שחייבה  
את הקבלנים באגרות  
ובדמי שימוש

קובעות הרשויות את הכללים הנוגעים לשילוט, את האישורים שיש להשיג לפני הצבת שלטים בתחום שיפוטן וכן את סכומי האגרות ודמי השימוש שישולמו לרשות המקומית בגין הצבת השלט.

הבדיקה העלתה כי למועד סיום הביקורת המועצה המקומית ריינה עדיין לא התקינה חוק עזר לשילוט. נמצא כי בפברואר 2014 אישרה המועצה את חוק העזר לריינה (מודעות ושלטים), התשע"ד-2014, אך עדיין לא השלימה את הליך החקיקה ולא העבירה את נוסח טיוטת החוק למשרד הפנים לאישורו ולפרסומו ברשומות כנדרש. על הסכומים שהמועצה הפסידה בגין אי-גביית אגרות השילוט ניתן ללמוד מטיטת חוק העזר: בטיטה נקבע, בין היתר, כי סכום אגרת השילוט לבית עסק יהיה 135-500 ש"ח למ"ר לשנה, ואילו התעריף לשלט חוצות יהיה 265-300 ש"ח למ"ר לשנה.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית ריינה על שלא התקינה חוק עזר לשילוט ובכך אפשרה לקבלני פרסום להציב שלטים, מהם שלטי חוצות רחבי היקף, בשטחים פרטיים ובשטחים ציבוריים ללא אישור וללא פיקוח ובלי שהמועצה חייבה את הגורמים האחראים לכך באגרות ובדמי שימוש. בכך מסכנת המועצה את שלום תושביה ופוגעת בהכנסותיה הפוטנציאליות. על המועצה להשלים בהקדם את התקנת חוק העזר לריינה (מודעות ושלטים), התשע"ד-2014, לקבל לשם כך את אישור משרד הפנים ולפעול על פי החוק לאחר אישורו.

המועצה מסרה בתשובתה כי היא נמצאת בהליך אישור חוק עזר לשילוט, ו"לכשיאושר יחויבו כל הנכסים הרלוונטיים".

**היתר בנייה לשילוט:** בתקנות התכנון והבנייה (עבודות ומבנים הפטורים מהיתר), התשע"ד-2014 (להלן - תקנות התכנון והבנייה) מפורטים המבנים והמתקנים הפטורים מהיתר בנייה. בתקנה 14 נקבע כי "התקנת שלט ששיטחו אינו עולה על 1.2 מטרים מרובעים ומשקלו אינו עולה על 20 קילוגרמים פטורה מהיתר".

הועלה כי בתחום שיפוטה של המועצה המקומית הוצבו כ-40 שלטים שחלקם חייבים בהיתר בנייה, בלי שהוגשה בקשה לקבלת היתר להצבתם, ולמותר לציין כי לא ניתן היתר כזה.

הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה מבוא העמקים מסרה בתשובתה ממאי 2017 כי בשנת 2017 היא פתחה תיק פיקוח בעניינו של אחד השלטים שהוצבו ללא היתר בנייה, ועם זאת ציינה כי היא לא בדקה כמה מהשלטים הנמצאים על הציר הראשי במועצה חייבים בהיתר, מאחר שבהתאם למדיניות האכיפה המאושרת בוועדה מדובר בעבירות שאין לציבור עניין בהן.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית ריינה כי עליה לקיים את הוראות החוק ולהתנות את התקנת השלטים בכך שבעלי שלטים החייבים בהיתר בנייה מהוועדה המקומית יציגו לה היתר זה, וכי עליה להסיר מיד את השלטים שהוצבו שלא כחוק.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה מבוא העמקים כי השילוט הלא חוקי בתחומי שיפוטה של המועצה המקומית ריינה עלול להיות בגדר מפגע בטיחותי ולסכן את שלום הציבור. מכאן שהיה על הוועדה לפקח על אופן הטיפול בשלטים שהוצבו שלא כחוק ולאכופ את החוק בנושא.



משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למועצה המקומית ריינה על כי הותירה את נושא השילוט במועצה פרוץ וללא פיקוח. על המועצה לפעול להסרה מיידית של השלטים שהוצבו בשטחים ציבוריים שלא כחוק אשר פוגעים באיכות חייהם של התושבים ועלולים להיות בגדר מפגע בטיחותי. כמו כן עליה לאתר בהקדם האפשרי את בעלי השלטים שהציבו אותם בתחום שיפוטה ולהסדיר עמם את תנאי ההצבה ואת התשלום עבורה.

## ניהול כספי התקציב הבלתי רגיל (תב"ר)

בתקנות הרשויות המקומיות (הכנת תקציבים), התשל"א-1971, נקבע כי תקציב בלתי רגיל הוא תקציב של רשות מקומית המיועד לפעולה חד-פעמית, הכולל אומדן של התקבולים והתשלומים לאותה פעולה. את התב"ר ניתן לממן, בין היתר, ממקורות אלה: הקצבות מהתקציב הרגיל; השתתפויות בעלים; השתתפויות מממשלה; השתתפויות של מוסדות ותרומות. סעיף 19 לתקנות מחייב את מועצת העירייה ואת משרד הפנים לאשר את התב"ר.

לצורך מימון וביצוע של חלק מהתב"רים המיועדים לפרויקטים מקבלת הרשות המקומית הרשאה תקציבית<sup>80</sup> ממשרדי ממשלה וגורמי מימון אחרים כמו משרד החינוך, משרד הרווחה והשירותים החברתיים ומפעל הפיס (להלן - גורמי המימון). אי-ניצול ההרשאות התקציביות שהרשות מקבלת עלול לגרום לביטולן

80 הרשאה תקציבית או הרשאה להתחייב היא התחייבות של משרד ממשלתי לתשלום במסגרת התקשרות לתקופה שלאחר תקופת התקציב הנוכחית.

ולאי-ביצוע התב"רים, ובעקבות כך לפגיעה ברמת השירותים הניתנת לתושבים ובפרויקטים מתוכננים.

נמצא כי למועד סיום הביקורת המועצה המקומית ריינה לא השלימה ביצוע תב"רים בסכום כולל של יותר מ-9 מיליון ש"ח לביצוע פרויקטים ברחבי היישוב בתחומי החינוך, הרווחה, התרבות והספורט. זאת אף שקיבלה הרשאות תקציביות לביצוע אותם פרויקטים ואף שמליאת המועצה ומשרד הפנים אישרו את התב"רים כנדרש בשנים 2011-2016. בפועל ניצלה המועצה רק כ-3% מסכום התקציב הכולל שאושר. להלן דוגמאות:

**בניית ארבע כיתות גני ילדים:** ביוני 2012 אישרה המועצה את תב"ר 511 לבניית ארבע כיתות גני ילדים בסך כ-3.03 מיליון ש"ח במימון משרד החינוך. משרד הפנים אישר את התב"ר באוגוסט אותה שנה. נמצא כי במועד סיום הביקורת המועצה עדיין לא השלימה את ביצוע הפרויקט וניצלה רק 11,000 ש"ח (0.3%) מהתקציב שאושר להקמתו.

המועצה מסרה בתשובתה כי העיכוב במימוש התב"ר מקורו בהליך משפטי המתנהל בינה ובין מתכנן הפרויקט, ובשל פולשים המשתמשים בקרקע שלא כחוק. המועצה מסרה עוד כי היא "תפעל למימוש הפרויקט לרבות פתרון הסוגייה עם הפולשים".

**בניית תחנה לבריאות המשפחה:** המועצה אישרה ביולי 2011 את תב"ר 517 לבניית תחנה לבריאות המשפחה בתחום המועצה בתקציב של כ-1.17 מיליון ש"ח במימון מפעל הפיס. משרד הפנים אישר את התב"ר באוגוסט 2012. נמצא כי במועד סיום הביקורת עדיין לא השלימה המועצה את ביצוע הפרויקט וניצלה רק 77,000 ש"ח (7%) מהתקציב שאושר לביצועו.

מפעל הפיס מסר בתשובתו מאפריל 2017 כי הוא התנה את אישור ביצועו של הפרויקט בהשלמת פרויקט אחר שהוחל בביצועו עוד בשנת 2001 (להלן - הפרויקט משנת 2001), וכי רק במרץ 2017 השלימה המועצה את הפרויקט משנת 2001, ומאחר שהשלימה אותו היא רשאית לקבל אישור לבניית התחנה לבריאות המשפחה.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית ריינה על התנהלותה הרשלנית ועל שלא ניצלה את הכספים שאישרו לה משרדי ממשלה וגופים ציבוריים, לפיתוח היישוב כדי לבצע פרויקטים עבור המועצה. הדבר פוגע בפיתוחו של היישוב, ברווחת תושביו ובאיכות חייהם. על המועצה לפעול לניצול ההרשאות התקציביות שניתנו לה. כמו כן על המועצה לבחון אם יש צורך לאשר פרויקטים שהיא מבקשת לקדם ואם אפשר לבצעם לפני שיאושר מימונם.



משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את אופן פעילותה של המועצה המקומית ריינה מהבחינה הכספית, בכל הנוגע לעמידתה ביעדי תכנית ההבראה; לחיוב ולגבייה של ארנונה; למיצוי פוטנציאל ההכנסות שלה; ולהשלמת ביצוע תב"רים שאישרו ותקצבו גורמי המימון; דבר שגרם לפגיעה בקופה הציבורית, ובמתן השירות לתושביה.



למועצה אין מאגר  
ספקים, וגורמים  
במועצה פנו לספקים  
בבקשות להצעות  
מחיר ללא שום  
מגבלה, ובלי  
שהמועצה קבעה  
אמות מידה  
להתקשרות עמם

## רכש והתקשרויות

בצו המועצות המקומיות נקבע כי מועצה מקומית לא תתקשר בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה, אלא על פי הוראות התוספת הרביעית לצו. בתוספת הרביעית נקבע, בין השאר, כי מועצה מקומית שמספר תושביה אינו עולה על 20,000 נפש רשאית להתקשר בחוזה ללא מכרז אם סכום ההתקשרות קטן מ-69,100 ש"ח; וכן רשאית להתקשר במכרז שאינו פומבי (להלן - מכרז זוטא) אם סכום ההתקשרות גדול מ-69,100 ש"ח אך קטן מ-172,800 ש"ח ואז תפנה לארבעה ספקים; ואם סכום ההתקשרות גדול מ-172,800 ש"ח אך קטן מ-345,500 ש"ח<sup>81</sup> תפנה מועצה מקומית לשישה ספקים. התקשרות בסכום גדול מ-345,500 ש"ח מחייבת מכרז פומבי.

## היעדר מאגר ספקים

בתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות נקבע כי ועדת המכרזים תנהל רשימה של ספקים וקבלנים אשר רשאים להשתתף במכרז זוטא, ותקבע את אמות המידה שלפיהן יפנו אל הספקים והקבלנים האמורים (להלן - מאגר ספקים או רשימת ספקים). הרשימה תהיה פתוחה לעיון הציבור, וכל ספק או קבלן רשאי לבקש לצרפו לרשימה האמורה והוועדה תדון בבקשתו; החליטה הוועדה שלא לצרף קבלן או ספק כאמור לרשימה, או החליטה למחוק ספק או קבלן מהרשימה, תנמק את החלטתה; לא תקבל הוועדה החלטה אלא לאחר שאפשרה לאותו ספק או קבלן להביא את טענותיו בפניה.

עוד נקבע בצו כי "הוועדה תמציא אחת לשנה למועצה ולמבקר המועצה את רשימת הספקים והקבלנים כאמור, וכן פירוט הספקים והקבלנים שראש המועצה פנה אליהם לפי תקנה זו במכרזי זוטא; הפירוט האמור יהיה פתוח לעיון הספקים והקבלנים הכלולים בו".

נמצא כי למועצה אין מאגר ספקים, וגורמים במועצה פנו לספקים בבקשות להצעות מחיר ללא שום מגבלה ובלי שהמועצה קבעה אמות מידה להתקשרות עמם.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית ריינה על שפעלה במשך שנים ללא מאגר ספקים, שלא בהתאם לחוק ולדיני המכרזים, ובכך פגעה בעקרונות היסוד של ביצוע המכרזים: תחרות הוגנת, שוויון, חיסכון ויעילות. על המועצה לפעול להקמת מאגר ספקים לאלתר.

בעקבות הביקורת, בנובמבר 2016, פרסמה המועצה מכרז פומבי להקמת מאגר ספקים לצורך השתתפותם במכרזי זוטא.

## ליקויים בהליך הרכש

הועלה כי בשנת 2013 אישרה המועצה נוהל עבודה למחלקת הרכש (להלן - נוהל הרכש). בנוהל נקבע, בין היתר, כי מנהל הרכש הוא האחראי בלעדית לפנייה לספקים לצורך קבלת הצעות מחיר להזמנת שירות ולרכישת טובין שלא באמצעות מכרז. עוד נקבע בנוהל הרכש כי מנהל הרכש יחתום על ההזמנה לספקים ויודא כי הטובין שהתקבלו הם בהתאם להזמנה.

הבדיקה העלתה כי מנהלי יחידות ועובדים במועצה פעלו שלא בהתאם לנוהל הרכש ופנו בעצמם לספקים לקבלת הצעות מחיר להזמנת שירותים ולרכישת טובין. למשל, לרכישת ציוד למעבדה במאי 2015 בסך של כ-7,000 ש"ח; להכשרת כיתות לימוד בבית ספר יסודי במרץ 2015 בעלות של כ-8,000 ש"ח.

מנהל הרכש מסר בתשובתו בנוגע לרכישת ציוד למעבדה כי רק לבורנט בית הספר מכיר את המפרט ואת הצרכים במעבדה; ובנוגע להכשרת כיתות לימוד מסר כי מדובר בסכום שאינו מחייב כלל קבלת הצעות מחיר.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברי ועדת הרכש במועצה המקומית ריינה כי הם לא פעלו בהתאם לנוהל הרכש, בכך שלא הקפידו כי מנהל הרכש בלבד יפנה לספקים לקבלת הצעות מחיר להתקשרויות שאינן חייבות במכרז, ובכך שדנו בהצעות מחיר שהגישו מנהלי יחידות ועובדים במועצה. על חברי ועדת הרכש להקפיד למלא את הוראות הנוהל גם כאשר הזמנת הרכש מחייבת ידע מקצועי.

עוד העלתה הבדיקה ליקויים בהליך הרכש של המועצה. להלן דוגמה:

צו המועצות המקומיות קובע כי "רוב חברי ועדה הם מניין חוקי בישיבותיה. לא היה מנין חוקי בשתי ישיבות של ועדה, המתקיימות בזו אחר זו, יהיה בישיבה השלישית שלישי חברי הועדה מנין חוקי לגבי כל ענין שעמד על סדר היום של שתי הישיבות".



**המועצה פיצלה באופן מלאכותי את ההתקשרות עם ספק לביצוע עבודות בשנת 2015 בסך כ-220,000 ש"ח, באמצעות קבלת הצעת מחיר, אף שההתקשרות חייבה ביצוע מכרז זוטא ודיון בוועדת מכרזים**

**תכנית "קיץ אחר" 2015:** בקיץ 2015 הפעילה המועצה תכנית ושמה "קיץ אחר" המיועדת לילדים ובני נוער המתגוררים בתחום שיפוטה. העלות הכוללת של התכנית, כ-220,000 ש"ח, התקבל ממשד החינוך<sup>82</sup> (להלן - התכנית). הועלה כי ביוני 2015 דנה ועדת הרכש בהצעות מחיר להפעלת התכנית. בפרוטוקול הישיבה צוין כי "העניין דחוף וכי בתי הספר הכינו את עצמם להפעלת התכנית כבר החל ממחר על כן יש לכנס ועדת רכש ולדון בהצעות". נמצא כי בישיבה נכחו רק שניים מארבעת חברי הוועדה - גזבר המועצה והמזכיר - ומכאן שהרכב הוועדה היה חסר ולא היה מניין חוקי לישיבה<sup>83</sup>.

בתוספת הרביעית לצו נקבע כי אם בזמן נתון עמדה מועצה מקומית להתקשר בכמה חוזים להזמנת טובין או לביצוע עבודות שהן למעשה עבודה שלמה אחת, יראו את כל אותם חוזים כאילו היו - לענין תקנות אלה - חוזה אחד.

נמצא כי בישיבה האמורה, העוסקת בהפעלת התכנית, אישרה הוועדה, בין היתר, התקשרות של המועצה עם ספק א' להפעלת "תכנית העשרה" בסך כ-85,000 ש"ח; להקצאת כוח אדם ומדריכים בסך כ-89,000 ש"ח; לניהול התכנית בסך כ-44,000 ש"ח.

יוצא אפוא כי המועצה אישרה לספק א' לבצע עבודות להפעלת תכנית "קיץ אחר" לשנת 2015 בסך כולל של כ-220,000 ש"ח באמצעות קבלת הצעת מחיר, אף שההתקשרות חייבה ביצוע מכרז זוטא ודיון בוועדת מכרזים. מכאן שהמועצה פיצלה באופן מלאכותי את ההתקשרות עם ספק א' לביצוע העבודות ובכך נמנעה מהצורך לבצע מכרז.

גזבר המועצה מסר בתשובתו כי "התקיימו נסיבות מיוחדות וחריגות שחייבו התכנסות הוועדה ואף בהרכב חסר עם אישור בדיעבד של שאר חברי הוועדה". עוד ציין הגזבר כי פיצול ההתקשרות עם ספק א' התחייב "מסוגי הפעילות", וכי בסופו של דבר בוצע הליך תחרותי, שוויוני ושקוף וכל הגורמים הרלוונטיים במועצה היו מעורבים בו. מזכיר המועצה ציין כי ועדת הרכש קיבלה "הוראה מהנהלת הרשות לכנס ועדה לצורך דיון בהצעות המחיר בשל דחיפות העניין", וכי הוא לא היה ער לפיצול העבודות.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למועצה על שלא העלתה את סוגיית ההתקשרות לביצוע עבודות התכנית "קיץ אחר" לשנת 2015 לפני ועדת המכרזים ועל שנמנעה מביצוע הליך מכרז כחוק. עוד מעיר משרד מבקר המדינה למועצה כי נוכח העובדה שהיא הפעילה את התכנית "קיץ אחר" גם בשנת 2014 והתכוונה להפעילה גם בשנה שלאחר מכן, הרי שאין מדובר בנסיבות מיוחדות וחריגות המצדיקות חריגה מדיני המכרזים.

82 משרד החינוך מימן את התכנית אך לא היה שותף להתקשרויות עם הספקים או לניהול התכנית.  
83 בישיבה השתתפו גם ממלא מקום מנהל מחלקת חינוך ומנהלת יחידת הנוער.

משרד מבקר המדינה מעיר למזכיר המועצה ולגזבר על שהשתתפו בדיונים של ועדת הרכש אף שלא היה מניין לישיבה, ועל שהם אישרו פיצול מלאכותי של העבודות כדי להימנע מהליך של מכרז כחוק.

## התקשרות עם יועצים

על הרשות המקומית חלה החובה לנהל את התקשרויותיה באופן שיש בו תחרות הוגנת, המאפשרת לכל מועמד מתאים להתמודד באופן שוויוני (עקרון השוויון). הדרך העיקרית לשמירה על עיקרון זה היא ביצוע מכרז פומבי לבחירת נותן השירות שעמו תתקשר. ראוי שעיקרון זה יהיה נר לרגלי הרשות גם כאשר המחוקק אינו מחייבה במכרז. פטור מחובת מכרז אין בו כדי לפטור את הרשות המקומית מחובת הנאמנות כלפי הציבור שהיא משרתת<sup>84</sup>.

## התקשרות עם רואה חשבון חיצוני ללא מכרז פומבי

בתקנה 3(8) לתקנות המכרזים נקבע כי אחד מסוגי החוזים שבאמצעותם רשאית הרשות המקומית להתקשר ללא מכרז הוא "חוזה לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים, או יחסי אמן מיוחדים, כגון עבודות תכנון, פיקוח, מדידה, שמאות, ייעוץ ועבודות כיוצא באלה". עם זאת, בפסק דין עיירת נצרת עילית נגד הרטמן (להלן פס"ד הרטמן)<sup>85</sup> קבע בית המשפט העליון כי פטור ממכרז הוא חריג לכלל, וככזה יש לפרשו על דרך הצמצום. בית המשפט העליון דן בפרשנותה של התקנה וקבע כי היא חריג לכלל ויש מקום לתת פטור ממכרז רק כאשר נדרשת מומחיות מיוחדת או כאשר מדובר ביחסי אמן מיוחדים נוכח הייחודיות של נותן השירותים.

הועלה כי רואה החשבון החיצוני העניק למועצה שירותי הנהלת חשבונות ושירותים אחרים בשנים 2000-2006 ומשנת 2011 ועד מועד סיום הביקורת, שהיקפם הכולל הסתכם בכמה מאות אלפי ש"ח. נמצא כי בין ינואר 2002 ליולי 2005 העניק רואה החשבון החיצוני למועצה את שירותיו ללא הסכם התקשרות חתום וללא מכרז. עוד נמצא כי רק ביוני 2013 התקשרה עמו המועצה, בדיעבד, בהסכם למתן שירותי הנהלת חשבונות ושירותים אחרים ללא מכרז, לתקופה שבין ינואר 2011 לדצמבר 2013, עם אופציה להארכה אוטומטית של ההסכם לתקופה של 24 חודשים נוספים עד לדצמבר 2015 (להלן - הסכם ההתקשרות).

84 ע"מ 9660/03 עיריית רחובות נ' שבדרון פ"ד נט(6), 241 (2005).

85 ע"מ 6145/12 עיריית נצרת עילית נ' הרטמן (פורסם במאגר ממוחשב, 13.1.13).

בהסכם נקבע כי בתמורה לכך תשלם המועצה לרואה החשבון שכר חודשי של 20,000 ש"ח בתוספת מע"מ כחוק.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית ריינה על שקיבלה במשך שנים שירותי הנהלת חשבונות ושירותים אחרים מרואה החשבון החיצוני ללא מכרז ובחלק מהתקופה ללא הסכם התקשרות חתום. עוד מעיר משרד מבקר המדינה למועצה על שחתמה עם רואה החשבון על הסכם ההתקשרות בדיעבד. בכך פגעה בעקרון השוויון ועלולה הייתה להביא לפגיעה בזכויותיה.

המועצה ורואה החשבון החיצוני מסרו בתשובתם כי עד לפרסום פס"ד הרטמן בשנת 2013 המועצה לא הייתה חייבת לבצע מכרז לקבלת שירותי הנהלת חשבונות וראיית חשבון. עוד מסר רואה החשבון החיצוני כי השירות שהוא נותן למועצה מגוון וכולל, בין היתר, ליווי וייעוץ למחלקת הגזברות ומתן חוות דעת, ולכן תקנה 8(3) חלה בעניינו והמועצה רשאית להעסיקו ללא מכרז.

לדעת משרד מבקר המדינה תקנה 8(3) לתקנות המכרזים לא חלה על מתן שירותי הנהלת חשבונות, ולכן היה על המועצה המקומית לבצע מכרז לקבלת שירותי הנהלת חשבונות מרואה חשבון חיצוני גם לפני פרסום פס"ד הרטמן. יש לראות בחומרה יתרה את העובדה כי המועצה לא ביצעה מכרז להתקשרות למתן שירותי הנהלת חשבונות לאחר פרסום פסק הדין שממנו עלה כי היא מחויבת לעשות כן.

הועלה כי לאחר שפג תוקפו של הסכם ההתקשרות, בסוף שנת 2015, המועצה לא ביצעה מכרז פומבי כנדרש, ובהיעדר מאגר ספקים היא פנתה ביולי 2016 לשישה ספקים לקבלת הצעות מחיר למתן שירותי הנהלת חשבונות, שירותי ראיית חשבון וייעוץ חשבונאי וכלכלי, במסגרת הליך תחרותי, לפרק זמן של 12 חודשים. באומדן שהכינה המועצה היא העריכה את שווי השירות ב-30,000 ש"ח לחודש, ובלבד שסך התמורה שתשולם לזוכה לא יעלה על התקרה הקבועה בתוספת הרביעית לצו בנושא מכרז זוטא.

בישיבת ועדת המכרזים בספטמבר 2016 נידון נושא המכרז למתן שירותי הנהלת חשבונות, ולנוכח החשש לניגוד עניינים בין מבקר הפנים לרואה חשבון החיצוני הוחלט להעביר את הנושא ליועץ המשפטי לצורך קבלת חוות דעתו. באותו החודש אישרה ועדת המכרזים כי התקבלה חוות הדעת של היועץ המשפטי ולפיה הצעתו של רואה החשבון החיצוני, שהיא ההצעה הזולה ביותר, תקינה. נמצא כי למועד סיום הביקורת המועצה עדיין לא חתמה עם היועץ על הסכם התקשרות לתקופה שאחרי דצמבר 2015, אף שרואה החשבון החיצוני זכה במכרז וממשיך לתת למועצה שירותים.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית ריינה כי העובדה שהיא הגבילה את תקופת ההתקשרות ל-12 חודשים והתנתה כי סך התמורה שתשולם לזוכה לא תעלה על התקרה שנקבעה למכרז זוטא, מעוררת חשש כי היא התכוונה להימנע מביצוע מכרז פומבי ולבחור את הזוכה מתוך רשימת הספקים שהיא מצאה לנכון לפנות אליהם.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית ריינה על כי במשך יותר משנה היא ממשיכה לקבל שירותי הנהלת חשבונות מרואה החשבון החיצוני בלי שחתמה עמו על הסכם התקשרות לתקופה האמורה, שלא על פי כללי מינהל תקין. בהיעדר הסכם בכתב המסדיר את הזכויות והחובות של כל צד להסכם נפגע עקרון השקיפות, והדבר אף עלול לפגוע בזכויות המועצה.

רואה החשבון מסר בתשובתו כי לאחר מועד סיום הביקורת, ובהתאם להנחיית היועץ המשפטי, חתמו ראש המועצה והגזבר באפריל 2017 על הסכם ההתקשרות עמו, וההסכם הועבר לחתימת החשב המלווה.

## סיכום

נוכח הליקויים  
החמורים שהועלו  
בדוח זה, על משרד  
הפנים לבחון את אופן  
תפקודם של המועצה  
ושל העומד בראשה  
ולשקול להקים ועדת  
חקירה לבדיקת  
תפקודם

ממצאי הביקורת החמורים במועצה המקומית ריינה מלמדים על אזלת היד של המועצה ובעלי תפקידים בה, על פגיעה מתמשכת בעקרונות הבסיסיים של שלטון החוק ובאמון הציבור ועל תפקוד לקוי, מחדלים וכשלים של המועצה בנושאים שנבדקו: ניהול כוח האדם, הניהול הכספי וניהול הרכש וההתקשרויות.

בעלי תפקידים במועצה לא מילאו את תפקידם כראוי; ראש המועצה ועובדים בכירים פעלו במצב של חשש לניגוד עניינים, לא הצהירו על כך ולא פעלו לנטרולו; מהבחינה הכספית פעלה המועצה באופן לא תקין ולא אחראי; המועצה חייבה נכסים בארנונה על סמך צווי ארנונה לא חוקיים תוך פגיעה בהכנסותיה ובחלוקת הנטל בין התושבים; והיא התקשרה שלא כדין עם ספקים ועם נותני שירותים תוך עקיפת דיני המכרזים.

נוכח הקשרים המשפחתיים בין התושבים ביישוב, על המועצה - בשיתוף משרד הפנים ובהנחייתו - לקבוע הסדרים מקיפים למניעת ניגודי עניינים במועצה שמקורם בקשרים אלה, וכן עליהם ליישם הסדרים אלה. על משרד הפנים, כמאסדר של השלטון המקומי, להשתמש בכלים העומדים לרשותו כדי לפקח על אופן תפקודה של המועצה ולחייבה לפעול בהתאם להוראות החוק, ביעילות ובחסכנות למען התושבים. על ראש המועצה ועל שומרי הסף לתת את דעתם על הליקויים החמורים שהועלו בדוח זה, להפיק מהם לקחים ולפעול כמתחייב מאחריותם ומהסמכויות שהקנה להם החוק.

נוכח הליקויים החמורים שהועלו בדוח זה, על משרד הפנים לבחון את אופן תפקודם של המועצה והעומד בראשה ולשקול להקים ועדת חקירה לבדיקת תפקודם לפי סעיף 38(א)(3) לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש].

