

דוח על הביקורת
במועצה האזורית
שפיר

דין-וחשבון זה מסכם, את תוצאות הביקורת שערך משרד מבקר המדינה על חשבוניתיה ועל פעולותיה של המועצה האזורית שפיר בשנים 1995-1998. חלק מהנתונים ומהממצאים עודכנו לאמצע 1999. פעולות הביקורת היו בתחומים הבאים: משק הכספים, גביית המיסים, שירותי החינוך, מינהל העובדים, התקשרות עם קבלני שירותים ופרוייקט הקמת שכונת מגורים.

דין-וחשבון זה כולל את ממצאי הביקורת העיקריים בנושאים שנבדקו.

נתונים כלליים

בתחום המועצה האזורית שפיר, בנפת אשקלון, 11 ישובים: קיבוץ עין צורים, מושב שיתופי משואות יצחק, ותשעה מושבי עובדים - איתן, זבדיאל, זרחיה, נועם, עוזה, קוממיות, רווחה, שלוה ושפיר. עוד יש בתחומה שלושה מרכזים קהילתיים - שפירא, אבן שמואל ואלומה. לפי נתוני המועצה משתרע תחומה על כ- 86,000 דונם. בתחילת 1999, על-פי נתוני הלישכה המרכזית לסטטיסטיקה, היה מספר התושבים בתחום המועצה כ- 7,700 נפש.

במועצה הנוכחית, שנבחרה בדצמבר 1997, 15 חברים: ראש המועצה ונציג אחד לכל אחד מהישובים, ומהמרכזים הקהילתיים. ראש המועצה מר עמוס מגידש (שכיהן בתפקיד זה גם במועצה הקודמת שנבחרה במארכס 1993) מכהן בשכר, ולו שלושה סגנים, אחד הסגנים מכהן בשכר ומשמש בתפקיד ממלא-מקום ראש המועצה. המועצה בחרה את כל ועדות החובה שנקבעו בצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח- 1958 (להלן - הצו). עוד בחרה המועצה תשע ועדות רשות, שמתפקידן ליעץ למועצה בעניינים שונים.

משק הכספים

זוחות כספיים

בטבלה שלהלן מובאים נתונים על הכנסות המועצה והוצאותיה בתקציבים הרגילים ועל הגירעונות השנתיים והניצברים בשנות הכספים 1995 - 1998, כפי שנכללו בדוחות הכספיים המבוקרים של המועצה (באלפי ₪):

גירעון					ס"ה הוצאות	הכנסות			השנה
לאחר זקיפת המענקים והמילות	מילות שנזקפו לגירעון והניצבר	מענקים שנזקפו לגירעון הניצבר	ניצבר	שנתי		ס"ה הכנסות	מענקים לאיזון	הכנסות עצמיות והשתתפות הממשלה	
5,047	-	-	-	-	-	-	-	-	1994
8,966	-	1,337	10,303	5,256	60,306	55,050	12,971	42,079	1995
13,261	3,567	500	17,328	8,362	68,468	60,106	14,993	45,113	1996
20,069*	1,130	-	21,199	7,938	73,609	65,671	14,166	51,505	1997
24,969	-	-	24,969	4,900	69,520	64,620	14,847	49,773	1998

* אינו כולל גירעונות סופיים בתקציבים בלתי רגילים בסכום של 110,000 ₪, שנזקפו לחשבון הגירעון הניצבר בתקציב הרגיל בשנה זו.

הכנסות המועצה בשנת 1995, שהסתכמו לפי הדוח הכספי שלה בכ- 55 מיליון ₪, כללו סכום של 5.0 מיליון ₪ שנתקבל באותה שנה כמילוה לכיסוי חלקי של גירעונה הניצבר. את הסכום היה צריך לזקוף ישירות לחשבון עודף וגירעון, כדרוש על-פי הנחיות משרד הפנים להנהלת חשבונות ודיווח כספי ברשויות המקומיות. רישום המילוה בחשבונות ההכנסה הקטין את סכום הגירעון השנתי המשתקף ברישומי המועצה, שהיה למעשה 5.8 מיליון ₪.

המועצה סיימה את פעולותיה הכספיות בגירעונות גדולים. גירעונה הניצבר, שהיה בסוף שנת הכספים 1994 - 5.0 מיליון ₪, עלה מדי שנה בשנה, והגיע בסוף 1998 לכ- 25 מיליון ₪; כל זאת לאחר שהמועצה קיבלה בשנים 1995 עד 1998 מענקים ומילות להקטנת גירעונותיה הניצברים בסכום כולל של כ-7.0 מיליון ₪.

בתקופה הניסקרת קיימה המועצה דיונים ממושכים עם משרד הפנים, במטרה לפתור את בעיית גירעונותיה ואת מצוקתה הכספית. עיקר טענות המועצה היה, שהגירעונות נגרמו עקב הקפאה ריאלית של סכום המענק לאיזון מאז 1994 כתוצאה מיישום דוח סווארי.¹

ביוני 1999, לאחר דיונים עם משרד הפנים, הגישה המועצה למשרד תוכנית הבראה, האמורה להביא אותה לאיזון תקציבי. בדיון על תוכנית הבראה, שהתקיים ביולי 1999 בין המועצה לבין משרד הפנים, סוכם, בין השאר, כי "על הרשות לקזז רישומית את הקרנות [13 מיליון ₪] מהגירעון המצטבר", וכי משרד הפנים יאשר לרשות מענק בסכום של 3.0 מיליון ₪ והלוואות של 3.5 מיליון ₪ לצורכי כיסוי הגירעון הניצבר.

מעיון בדוח הכספי של המועצה ל- 1998 עולה, כי סכום של כ- 10 מיליון ₪ מכספי קרן לעבודות פיתוח נוצל על-ידי המועצה לכיסוי הוצאות במיסגרת התקציב הרגיל. בכך פעלה המועצה בניגוד להנחיות משרד הפנים, לפיהן היה על הרשות להשקיע את כל כספי הקרן בחשבון בנק, ולהשתמש בהם אך ורק למטרות פיתוח ובמיסגרת תקציבים בלתי רגילים.

מהאמור לעיל עולה, כי במיסגרת תוכנית הבראה נתן משרד הפנים למועצה, בדיעבד, אישור לשימוש שעשתה שלא כדין בכספי הקרן לעבודות פיתוח; עם הקטנת הגירעון הניצבר בדרך זו, לא יהיו למועצה כספים לצורכי פיתוח בעתיד. זאת ועוד, 2.7 מיליון ₪ מכספי הקרן מקורם בגביית היטל השבחה. בחוק התיכנון והבנייה, התשכ"ה- 1965 הוגבל השימוש בכספים אלה, למטרות שפורטו באותו חוק, ולפיכך אין אפשרות להשתמש בהם לצורך כיסוי גירעון.

¹ התחשיב החדש של המענק לאיזון נערך בהסתמך על המלצות ועדה (ועדת סווארי) לקביעת קריטריונים להקצאת "מענק האיזון" לרשויות המקומיות, שהוגש למשרד הפנים באוגוסט 1993

תקציבים רגילים

בצו נקבעו כללים בדבר הכנת תקציב המועצה, שעיקרם: (א) ראש המועצה יכין הצעת תקציב למועצה ויגישה לאישור המועצה, לא יאוחר מחודשיים לפני תחילתה של שנת הכספים; (ב) המועצה תחל בדיון בהצעה לא יאוחר משבועיים מיום הגשתה ותאשר אותה, עד יום תחילת שנת הכספים; (ג) תקציב המועצה טעון אישור משרד הפנים. בתקנות הרשויות המקומיות (הכנת תקציבים), התשל"א-1971 (להלן - התקנות) נקבע, כי סך כל ההקצבות לתשלומים ולקרנות בתקציב לא יעלה על סך אומדן התקבולים.

בדיקת פעולות המועצה בדבר הכנתם ואישורם של תקציביה הרגילים לשנים 1995 - 1998 העלתה, שהמועצה התעלמה מהוראות הצו והתקנות. להלן הפרטים:

תקציב שנת 1995 - תקציב המועצה לשנת 1995, שהסתכם ב- 58.4 מיליון ₪, אושר בישיבת המועצה שהתקיימה ב- 23.11.1995 דהיינו באיחור של כשנה. משרד הפנים אישר את התקציב המוצע בפברואר 1996 דהיינו לאחר תום שנת הכספים. התקציב שאושר היה לכאורה מאוזן, אולם נמצא כי האיזון הושג בדרך מלאכותית, על-ידי הכללת תחזית הכנסות בסכום של 1.8 מיליון ₪ בסעיף "שירותים עירוניים שונים", למרות שבשנה הקודמת הסתכמה ההכנסה בסעיף זה ב- 216,000 ₪ בלבד; ואכן, ההכנסה בפועל הסתכמה רק ב- 150,700 ₪.

תקציב שנת 1996 - תקציב המועצה לשנת 1996 אושר בישיבת המועצה שהתקיימה ב- 3.12.1996 דהיינו גם הפעם באיחור של כשנה. התקציב, שהסתכם ב- 63.7 מיליון ₪, אושר על-ידי משרד הפנים בדיעבד - באפריל 1997. גם בשנה זו היה התקציב, לכאורה, מאוזן, אולם האיזון הושג בדרך מלאכותית על-ידי הכללת תחזית הכנסות בסכום של 6.7 מיליון ₪ בסעיף "ארנונה", למרות שבשנה הקודמת הסתכמה ההכנסה בסעיף זה ב- 3.0 מיליון ₪; ואכן ההכנסה בפועל הסתכמה ב- 3.5 מיליון ₪ בלבד.

תקציב שנת 1997 - בניגוד להוראות שבתקנות, הכינה המועצה בשנת 1997 הצעת תקציב גירעוני: 65.2 מיליון ₪ בצד ההכנסות לעומת 73.4 מיליון ₪ בצד ההוצאות (דהיינו גירעון של 8.2 מיליון ₪). תקציב זה אושר על-ידי המועצה ב- 24.6.1997 דהיינו איחור של שישה חודשים. במאי 1998, לאחר תום שנת הכספים, אישר משרד הפנים תקציב בסכום של 64.2 מיליון ₪, לאחר שהפחית 9.2 מיליון ₪ בצד ההוצאות ו- 1.0 מיליון ₪ בצד ההכנסות.

תקציב שנת 1998 - המועצה סיימה שנה זו ללא תקציב מאושר: ב- 30.3.1998 באיחור של שלושה חודשים, אישרה המועצה הצעת תקציב גירעוני שהסתכמה בכ- 63.5 מיליון ₪ בצד ההכנסות ובכ- 69 מיליון ₪ בצד ההוצאות, (דהיינו גירעון של 5.5 מיליון ₪). משרד הפנים סירב לאשר את הצעת התקציב. באוגוסט 1998 נשלחה למשרד הפנים הצעת תקציב מאוזנת, שהסתכמה בכ- 65 מיליון ₪. עד עריכת דוח ביקורת במארס 2000, זה לא אישר משרד הפנים את הצעת התקציב המתוקנת.

משרד מבקר המדינה הדגיש, כי התקציב השנתי מהווה את המיסגרת הכספית לפעולות המועצה ועליה לפעול לפיו, כמתחייב מחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב) הצו והתקנות. חומרה יתרה יש לראות בכך, שבסוף שנות הכספים 1995 ו-1996 אישרה המועצה תקציבים שאוזנו באופן מלאכותי, למרות שבמועד האישור היה כבר ברור שאין סיכוי שיהיו לה תקבולים בסכומים שנכללו בתקציב. גם משרד הפנים נטל חלק "בהעמדת הפנים" המתוארת, בכך שאישר, לאחר תום שנת הכספים, תקציבים שרק לכאורה היו מאוזנים². ב-1997 איזן משרד הפנים את הצעת התקציב הגירעונית שהגישה המועצה, בהפחיתו כ-9.2 מיליון ₪ בצד ההוצאות, אך בפועל "הפך" סכום זה, כמעט כולו, להיות גירעון של המועצה באותה שנה. ב-1998 לאחר דרישת משרד הפנים לאזן את הצעת התקציב הגירעונית, אומנם הציגה המועצה תקציב מאוזן, אבל הגירעון השוטף בסוף השנה מצביע על כך שהאיזון היה מלאכותי.

תקציבים בלתי רגילים

תקציבים בלתי רגילים משמשים בעיקר כמיסגרת כספית למימון עבודות פיתוח ורכישות. בטבלה שלהלן מוצגות, לפי הדוחות הכספיים המבוקרים של המועצה, ההכנסה וההוצאה בתקציבים הבלתי רגילים בשנות הכספים 1995 - 1998 (באלפי ₪):

שנת הכספים	הכנסה	הוצאה	גירעון או עודף שנתיים
1995	13,496	13,785	289 (-)
1996	11,309	12,354	1045 (-)
1997	14,118	14,331	213 (-)
1998	13,439	9,627	3,812

מרבית העודפים והגירעונות המוצגים בטבלה הינם זמניים, שכן הם מתייחסים לעבודות פיתוח שלא נסתיימו עד תום אותה שנה.

תשלומי ריבית-יתר לבנק מיסחרי

המועצה מנהלת את מרבית פעולותיה הכספיות באמצעות חשבון עו"ש בסניף אחד הבנקים המיסחריים. מבנק זה קיבלה המועצה מילווה, שאושרו על-ידי הממונה על המחוז שבמשרד הפנים. לכל מילווה נקבעו תנאים לקבלתו, כולל תנאי ההצמדה, שיעור הריבית וזמני הפירעון.

² בעניין סידרי תיקצוב ומימון הרשויות המקומיות על-ידי משרד הפנים - ראו בדוח על הביקורת בשלטון המקומי - 1996, עמ' 11.

ב- 30.3.1995 התקשרה המועצה עם חברה לחישובי ריבית וייעוץ כלכלי לבדיקת חיובי הבנק המתייחסים לשני מיליון, שנתקבלו ב- 10.6.1984 וב- 14.10.1984 בסכומים של 55 מיליון שקלים ישנים ו- 6.0 מיליון שקלים ישנים, בהתאמה. בעיקבות חישובי חברת הייעוץ, דרשה המועצה מהבנק במהלך 1995 ו-1996, להחזיר לה תשלומי יתר בגין ריבית, בסכום משוערך של 461,819 ₪ (נכון ליום 1.8.1995). מאז ועד סיום הבדיקה במחצית 1998 לא המשיכה המועצה בטיפול בנשוא. בתשובתה מאוקטובר 1998 למשרד מבקר המדינה הודיעה המועצה, כי מאחר ש"גילתה כי בעצם אין סיכוי לקבל סכום משמעותי" מהבנק, היא הפסיקה טיפולה בנושא.

מכירת רכב

בבעלות המועצה הייתה מכונית משנת יצור 1990. ב- 27.3.1995 הייתה המכונית מעורבת בתאונת דרכים, והמועצה מכרה אותה בלי לתקן את ניזקי התאונה, במחיר של 11,500 ₪. הבדיקה העלתה, כי סכום זה לא התקבל בקופת המועצה. המועצה לא נקטה כל פעולה, גם לאחר שמשרד מבקר המדינה היפנה את תשומת ליבה לכך.

תקציבי ועדים מקומיים

על-פי הוראות הצו, על ועד מקומי להגיש תקציב שנתי לאישור המועצה. לא הגיש הוועד תקציב במועד שנקבע בצו, למרות דרישתה של המועצה, תכין המועצה תקציב בשביל הוועד המקומי, כדי להבטיח את קיום השירותים ההכרחיים ביותר לתושבי היישוב, ותודיע לו על החלטותיה בנדון. בבדיקה הועלה, כי מרבית הוועדים המקומיים שבמועצה לא הכינו ולא הגישו לה תקציבים לאישורה, והיא מצידה לא הכינה תקציבים עבורם, כדרוש. בכך נמנע מהמועצה לפקח על השירותים המוניציפאליים הניתנים על-ידי הוועדים המקומיים.

ארנונה כללית

גביית ארנונה כללית

על-פי סמכותה בצו ובחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג- 1992 (להלן - חוק ההסדרים) הטילה המועצה, מדי שנה בשנה, ארנונה כללית על נכסים שבתחומה. על-פי הוראות הצו, ישלם הוועד המקומי של כל ישוב למועצה את הסכום הכולל של הארנונה המוטל על כל הנכסים שבתחום היישוב, ואולם רשאית המועצה לקבוע, בהתייעצות עם הוועד המקומי הנוגע בדבר, שבישוב פלוני תשולם לה הארנונה במישרין על-ידי החייב בה. אם קבעה המועצה כך, יהיה הוועד המקומי פטור מתשלום הארנונה.

בארבעה מיישובי המועצה משלם לה הוועד המקומי את כלל הארנונה המוטלת על הנכסים בתחומו; ביתר היישובים גובה המועצה את הארנונה במישרין מהתושבים.

חיובים, גבייה ופיגורים - בטבלה שלהלן מובאים נתונים בדבר החיובים, הגבייה והפיגורים בגבייה של הארנונה לשנות הכספים 1995 - 1998, כפי שנכללו בדוחות הכספיים המבוקרים של המועצה (הנתונים באלפי ₪):

1995	1996	1997	1998	תיאור
4,283	6,645	9,593	10,675	יתרות חוב מהעבר
5,940	7,021	7,972	10,188	חיוב תקופתי
10,223	13,666	17,565	20,863	ס"ה חיובים
559	563	1,488	1,611	פחות הנחות וזיכויים
9,664	13,103	16,077	19,252	ס"ה הסכומים שעמדו לגבייה
3,019	3,510	5,402	5,798	ס"ה גבייה (שוטפת ומהעבר)
6,645	9,593	10,675	13,454	יתרות חוב לסוף השנה
31.2	26.8	33.6	30.1	אחוז הגבייה המסכומים שעמדו לגבייה

מהטבלה עולה, כי אחוז הגבייה במשך כל התקופה הניסקרת היה נמוך מאוד. כ-63% מיתרת חובות הארנונה שלא נפרעו בסוף 1998 הייתה בגין מיבני מגורים, וכ-37% בגין עסקים ונכסים אחרים. יתרת חובות הארנונה שלא נפרעו באותה שנה, היוו כ-54% מהגירעון הניצבר של המועצה.

חברת גבייה

ב-2.3.1995 התקשרה המועצה בהסכם עם חברת גבייה (להלן - חברת הגבייה), לגביית ארנונה כללית, אגרות מים, אגרות והיטלים שונים. בהסכם, שתוקפו היה מ-1.12.1994 עד 28.2.1996 התחייבה המועצה לשלם לחברה עמלה בשיעור של 5.5% מהסכום שתיגבה החברה, ובשיעור של 1.5% מהגבייה המרוכזת שתבוצע על-ידי הוועדים המקומיים.

ההסכם ממארכ 1995 נחתם ללא פירסום מיכרז, כדרוש על-פי הוראות הצו וללא קבלת חוות-דעת משפטית, כדרוש על-פי חוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי), התשל"ו-1975. משרד מבקר המדינה הדגיש, כי לא היה מקום לשלם לחברה עמלה מהגבייה המרוכזת, שכן חברת הגבייה לא הייתה מעורבת כלל בגבייה זו.

בספטמבר 1995 פירסמה לראשונה החברה למשק ולכלכלה של השלטון המקומי בע"מ (להלן - החברה למשק ולכלכלה), מיכרז משותף למתן שירותי גבייה לרשויות מקומיות. על-פי הוראות חוק הרשויות המקומיות (מיכרזים משותפים), התשל"ב-1972, אושר לרשויות המקומיות להתקשר עם אחת משתי החברות שזכו במיכרז, ביניהן חברת הגבייה³. בקבוצת הסיווג המתייחסת למועצה, אושר לחברת הגבייה לגבות עמלה בשיעור של 3.5% בגין חובות שוטפים ופיגורים.

לאחר פירסום תוצאות המיכרז המשותף, ב-1.1.1996 חודשיים לפני תום ההסכם, חתמה המועצה עם חברת הגבייה על הסכם חדש, בתוקף עד 31.12.1997 לפי ההסכם החדש נקבעה עמלה בשיעור זהה לזה שאושר במיכרז המשותף - 3.5% בגין גבייה שוטפת, אולם בגין גביית פיגורים התחייבה המועצה לשלם עמלה של 6.4% שיעור הגבוה בכ-83% מזה שנקבע במיכרז המשותף. משרד מבקר המדינה העיר למועצה, שלאחר שנקבעו תוצאות המיכרז המשותף לא היה מקום שתשלם לחברת הגבייה, על-פי ההסכם השני, עמלה בשיעור חריג.

בבדיקת השלמה שנערכה באמצע 1999 הועלה, כי ב-12.1.1998 חתמה המועצה על הסכם חדש, על-פיו הורדה העמלה לגביית חובות שוטפים ופיגורים ל-3.25% שהוא שיעור הנמוך מזה משנקבע במיכרז המשותף.

מטרת ההתקשרות של רשות מקומית עם חברת גבייה הינה, בעיקר, הגדלת שיעור גביית החיובים השוטפים וגביית חובות שניצברו. היקף גביית הארנונה בשנת 1994 היה 34.2% מהחיובים. בשנים 1995 - 1998, בהן הועסקה חברת הגבייה, ירדו שיעורי הגבייה ל-31.2% ל-26.8% ל-33.6% ול-30.1% ממהחיובים, כסדר השנים.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי עליה לבדוק, יחד עם חברת הגבייה, את הסיבות לירידה בשיעורי הגבייה, שהיו נמוכים עוד לפני ההתקשרות עם החברה, ולהפעיל אמצעי אכיפה אפקטיביים לגביית הכספים המגיעים לה, בעיקר על-ידי נקיטת הליכים משפטיים נגד חבי-המיסים.

שירותי חינוך

בשנת הלימודים התשנ"ח למדו בגני-הילדים שבתחום המועצה כ-310 ילדים. באותה שנה למדו בבתי-הספר של המועצה (כולל אולפנה וישיבה) 2,137 תלמידים, מהם 914 תלמידים (43%) המתגוררים בישובים שמחוץ לתחום המועצה, כמפורט בטבלה שלהלן:

³ בעניין התקשרויות של רשויות מקומיות עם קבלנים לגביית מסים ראו גם בדוח על הביקורת בשלטון המקומי - 1998, עמ' 60.

תלמידי חוץ		מישובי המועצה		מספר התלמידים הכולל	שם המוסד
מספר תלמידים	באחוזים	מספר תלמידים	באחוזים		
10	38	90	343	381	בי"ס יסודי שפיר*
44	107	56	136	243	חטי"ב שפיר*
78	204	22	58	262	תיכון מקיף שפיר*
8	36	92	438	474	בי"ס יסודי אבן שמואל*
21	32	79	118	150	חטי"ב אבן שמואל*
51	75	49	73	148	אולפנת אבן שמואל
87	351	13	53	404	ישיבת אור עציון
95	71	5	4	75	מ.ט.ת. שפיר**
43	914	57	1,223	2,137	

* הניהול והתחזוקה של חמשת בתי-הספר עברו לידי עמותה, החל בשנת הלימודים התש"ס.
 ** בשנת הלימודים התשנ"ט נסגרה המ.ט.ת (מכללה טכנולוגית תורנית).

בשלושה מהמוסדות הגיע שיעור תלמידי החוץ ל-78% ו-87% ו-95% מכלל התלמידים. המועצה הסבירה, כי כדי להצדיק את קיומם של מוסדות החינוך שלה, נוכח מספרם המועט של התלמידים הגרים בישובי המועצה - היא פעלה לקליטת תלמידי מישובים שמחוץ לתחומה.

משרד מבקר המדינה העיר, כי אחזקת מוסדות אלה במתכונתם הנוכחית, אף אם היא מביאה יוקרה למועצה, גרמה, כפי שיובהר להלן, לגירעונות ניכרים בתקציבה.

תקציב החינוך - מעיון בדוחות הכספיים של המועצה לשנים 1995 - 1998 עולה, כי הוצאותיה על שירותי חינוך הסתכמו בכ- 38 מיליון ₪, ב-42.2 מיליון ₪ ב-42.6 מיליון ₪ וב-40.6 מיליון ₪, כסדר השנים. בשנת הכספים 1997 היוו הוצאות המועצה על שירותי חינוך כ-58% מכלל הוצאותיה בתקציב הרגיל. על-פי תקציב המועצה לשנת 1997, שאושר על-ידי משרד הפנים, הסתכמו ההכנסות בסעיף שירותי חינוך בכ- 35.9 מיליון ₪ וההוצאות - בכ- 36.6 מיליון ₪, דהיינו גירעון מתוקצב של 0.7 מיליון ₪. בפועל הסתכמו הוצאות המועצה בסעיפי החינוך באותה שנה ב- 42.6 מיליון ₪ והכנסותיה ב- 35.2 מיליון ₪ - גירעון של 7.4 מיליון ₪.

ממסמכי המועצה עולה, כי משרד הפנים אישר את תקציב המועצה ל-1997 לאחר שקיצץ בסעיף החינוך שבהצעת התקציב שהגישה המועצה סכום של כ- 8.2 מיליון ₪. אולם, יש להדגיש, כי הקיצוץ נעשה "על הנייר בלבד", שכן, כאמור,

משרד הפנים אישר את התקציב לשנת 1997 לאחר תום שנת הכספים, שעה שהיה ידוע כי ההוצאה כבר בוצעה. בשנת 1998 הסתכם גירעון המועצה על שירותי חינוך בכ- 6.3 מיליון ₪.

תלמידי חוץ - מרבית תלמידי החוץ בשנת הלימודים התשנ"ח (43% מכלל התלמידים) התגוררו בעיריות קרית גת, קרית מלאכי ואשקלון ובמועצות האזוריות חוף אשקלון, באר טוביה ולכיש.

על-פי הוראות משרד החינוך, התרבות והספורט⁴ (להלן - משרד החינוך), רשות מקומית, ששולחת תלמידים למוסדות חינוך יסודי ועל-יסודי שבתחום רשות מקומית אחרת, חייבת בתשלום "אגרת תלמידי חוץ" לרשות הקולטת, על-פי דרישתה, בעד החלק היחסי של הוצאות החינוך לתלמיד, שאינן מכוסות על-ידי משרד החינוך. בשנת הלימודים התשנ"ח היה גובה האגרה לתלמיד בחינוך היסודי - 473 ₪ ובחינוך העל-יסודי (כולל חט"ב) - 538 ₪. עוד נקבע, כי ההתחשבות לגבי אגרת תלמידי החוץ הינה בין הרשויות המקומיות, ואין לערב בה, בצורה כלשהי את ההורים, למעט מקרים שבהם ההורים בחרו מיוזמתם במוסד אחר מזה שהוצע לילדיהם על-ידי רשות החינוך המקומית; במקרים כאלה ישאו ההורים בתשלום האגרה.

נמצא, כי המועצה לא דאגה לכך שבתחילת כל שנת לימודים ימציא כל תלמיד חוץ אישור מרשות החינוך השולחת על תשלום האגרה. בסוף 1997 הסתכמו חובותיהן של רשויות חינוך מקומיות, למועצה בגין "אגרת תלמידי חוץ" בכ- 360,000 ₪ (קרן בלבד). בשנת הלימודים התשנ"ח המציאו אישור כזה כ- 180 תלמידים⁵. במועצה אין רישומים על חובות ההורים ששלחו ביוזמתם את בניהם למוסדות החינוך שלה. בתשובתו מ- 18.3.1998 הסביר ראש המועצה למשרד מבקר המדינה, כי "אי-קבלת התלמידים שלא שילמו את האגרה על סך 500 ₪ לשנה, פירושה צימצום נוסף במספר התלמידים בכיתה, שמשמעותו סגירת ביה"ס לחלוטין".

משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי עליה לפעול לגביית האגרה מהרשויות המקומיות ששלחו את תלמידיהן למוסדותיה, ומההורים שבחרו מיוזמתם שבניהם ילמדו במוסדות החינוך שלה. בנובמבר 1998 הודיעה המועצה למשרד מבקר המדינה, שהיא תפעל להגברת הגבייה. לדעת משרד מבקר המדינה, אין זה תקין כי באופן מודע תימנע המועצה מגביית האגרה.

⁴ באוקטובר 1999, בעיקבות הבחירות לכנסת, הועברה האחריות לתחומי התרבות והספורט למשרד המדע.

⁵ בגין תלמידי הפנימיות לא משולמת אגרה זו, מאחר שהיא נכללת בשכר הלימוד.

הסעות תלמידים - משרד החינוך משתתף במימון הסעה ציבורית או מאורגנת למוסדות החינוך, של תלמידים הניזקקים לכך - אם מרחק המוסד ממקום מגוריהם עולה על 2 ק"מ. עד לשנת הלימודים התשנ"ו השתתף משרד החינוך ב-90% מהוצאת המועצה להסעות בקווים שאישר. החל בשנת הלימודים התשנ"ז מעביר משרד החינוך למועצה סכום קבוע בגין כל תלמיד שהסעתו אושרה על-ידיו. בגין תלמידי החוץ אין המועצה מקבלת תשלום ממשרד החינוך ואף אינה גובה כל תשלום מהורי אותם התלמידים.

המועצה מקיימת קווי הסעות לתלמידים הן באמצעות אוטובוסים שלה והן באמצעות קבלנים. ההסעות משמשות להסעות תלמידיה בתחום המועצה, ולבתי-ספר שמחוץ לתחומה, וכן להסעות חלק מתלמידי החוץ המגיעים למוסדות המועצה מרשויות אחרות. בשנת הכספים 1997 הסתכמו הכנסות המועצה מהסעות אלה בכ- 1.2 מיליון ₪ והוצאותיה - בכ- 2.5 מיליון ₪ (גירעון של כ-1.3 מיליון ₪). בשנת 1998 הסתכמו הכנסות המועצה מהסעות בחינוך בכ- 1.5 מיליון ₪, וההוצאות בכ- 2.5 מיליון ₪ (גירעון של כ- 1.0 מיליון ₪).

*

משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי נוכח הבעייתיות בהפעלת מערכת החינוך במתכונת המתוארת, ובמיוחד נוכח העובדה שגירעונותיה השנתיים של המועצה נגרמו בעיקר ממערכת זו - מן הצורך שהמועצה, יחד עם משרדי הפנים והחינוך, יתנו את דעתם לנושא.

מינהל עובדים

בדצמבר 1996 העסיקה המועצה 446 עובדים (ב- 314 מישרות), בדצמבר 1997 - 437 עובדים (ב- 294 מישרות); ובדצמבר 1998 - 384 עובדים (ב- 259 מישרות). חלק מהעובדים העסיקה המועצה באמצעות עמותה למתן שירותי חינוך, אותה ייסדה המועצה ב- 1988 (ראו להלן).

הוצאות המועצה לשכר ותשלומים נילווים לשכר עובדיה (להלן - השכר), כולל הוצאות המועצה לתשלום שכר באמצעות העמותה למתן שירותי חינוך (ראו להלן), הסתכמו בשנות הכספים 1996 עד 1998 בכ- 33 מיליון ₪, בכ- 34 מיליון ₪ ובכ- 33 מיליון ₪, כסדר השנים - שהן כ- 48% מכלל הוצאות המועצה בכל אחת מהשנים האמורות.

שיא כוח-אדם

מישרות מוניציפאליות - על-פי הנחיות משרד הפנים, שתוקפן למן 1995, על מועצת הרשות לאשר את מיסגרת כוח-האדם בתפקידים מוניציפאליים ולפרטה בטבלת תקן ושכר. למיסגרת האמורה חייב להיות כיסוי בתקציב שהוגש לאישור המועצה ושאושר על-ידי משרד הפנים.

נמצא, כי בשנות הכספים 1996 ו-1997 פעלה המועצה בניגוד להנחיות: היא לא ערכה טבלאות תקן ושכר של העובדים המוניציפאליים, ובדיון שקיימה על התקציב לאותן השנים לא נדון נושא תקן כוח-האדם ושכרם; ממילא לא צורפו הטבלאות האמורות לתקציב שהוגש למשרד הפנים. לגבי שנת 1998 החליטה המועצה ב-30.3.1998 לאשר העסקת עובדים בשירות המוניציפאלי ב-90 מישרות. ב-5.7.1998 אישר משרד הפנים למועצה להעסיק עובדים מוניציפאליים ב-70 מישרות בלבד.

מישרות יעודיות - שיא כוח-אדם המתייחס למישרות יעודיות, מאושר וממומן על-ידי משרד החינוך ומשרד העבודה והרווחה (להלן - המשרדים הייעודיים). בכל אחת מהשנים 1996 ו-1997 אישרו המשרדים הייעודיים למועצה העסקת עובדים ב-202 מישרות. בפועל העסיקה המועצה עובדים יעודיים ב-258 מישרות בשנת 1996 וב-224 מישרות בשנת 1997, דהיינו 56 ו-22 מישרות (בהתאמה) מעל שיא כוח-האדם שאושר. בשנת 1998 תאמה מצבת העובדים הייעודיים את תקן כוח-האדם, שהיה 210 מישרות.

העסקת עובדים

עמותה למתן שירותי חינוך - ב-1988 ייסדה המועצה את העמותה "אגודה לפיתוח מוסדות דת, חינוך ותרבות במועצה האזורית שפיר" (להלן - העמותה). מטרת העמותה: לספק צורכי דת, תרבות ולימוד במוסדות החינוך של המועצה. ממסמכי המועצה עולה, כי פעולות העמותה הינן למעשה חלק אינטגרלי מפעולותיה של המועצה למתן שירותי חינוך, והיא מהווה "זרוע ארוכה" של המועצה. בעת היווסדה היו בוועד העמותה 11 חברים, ביניהם ראש המועצה דאז, שישה חברי מועצה וארבעה עובדי מועצה. בשנת 1998 היו בוועד 15 חברים בראשות אחד מחברי המועצה.

לעמותה אין צוות עובדים מינהלי משלה, ואת כל פעולותיה היא מבצעת באמצעות המועצה. לצורך מתן שירותי חינוך בתחום המועצה התקשרה העמותה בחוזה אישיים עם מורים, וכן עם עובדי מינהל ושירותי עזר שמלמדים ונותנים שירותים למערכת החינוך שבמועצה. בשנת הלימודים התשנ"ז העסיקה העמותה בהסדר זה 43 מורים ועובדים ב-21 מישרות, ובשנת הלימודים התשנ"ח - 30 מורים ועובדים ב-14.5 מישרות.

שני מנהלי בתי-ספר עימם הייתה קשורה העמותה בשנת הלימודים התשנ"ז היו עובדי משרד החינוך, וקבלו משכורת ממשרד החינוך. נמצא, כי לשני מנהלי בתי-הספר שולם שכר נוסף עד לגובה השכר המשולם בעבור מישרה וחצי. ראש המועצה, בתשובתו מ-18.3.1998 הסביר, כי המועצה ראתה לנכון לתגמל אותם "על-ידי השלמת משכורתם למישרה וחצי (שכר סביר לקיום משפחה)". משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי החלטה על תשלום נוסף לא יכולה להתבסס על קריטריון של "שכר סביר לקיום משפחה".

לפי מסמכי העמותה הסתכמו הכנסותיה בשנים 1994 - 1996 ב- 2.3 מיליון ש"ח, ב- 2.2 מיליון ש"ח וב- 1.8 מיליון ש"ח, בהתאמה. כל ההכנסות התקבלו מהמועצה והכספים הוצאו על תשלום משכורות והוצאות נילוות לשכר למנהלי בתי-ספר, למורים ולעובדי מינהל במוסדות החינוך. על-פי דוח כספי של העמותה לשנת הכספים 1997 הסתכמו הכנסותיה ב- 2.2 מיליון ש"ח, מהם 1.9 מיליון ש"ח התקבלו מהמועצה, והוצאו לתשלום משכורות והוצאות נילוות לעובדים.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לשקול את הצורך בהמשך קיומה של העמותה, המשמשת למעשה זרוע של המועצה למתן שירותי חינוך במוסדותיה, שכן הנושאים בהם עסקה הינם תפקידים שאמורים להתבצע ישירות על-ידי המועצה.

תיקים אישיים - עיון בתיקים האישיים של העובדים המנוהלים על-ידי המועצה העלה, שבחלק גדול מהם חסרו מסמכים המתייחסים לקבלתו של העובד לעבודה, למועד תחילת עבודתו, להשכלתו, לתפקיד אותו ממלא, והעתק מכתב-המינוי.

מינוי מזכיר המועצה - על-פי הוראות הצו חייבת המועצה להעסיק מזכיר. מזכיר המועצה פרש מתפקידו בספטמבר 1995, ורק ביוני 1999, בעיקבות הביקורת, מינתה המועצה מזכיר.

איסור עבודות חוץ - בצו נאסר על עובד מועצה המשמש בקביעות במישרה מלאה לעסוק בעבודות חוץ, אלא אם התיר זאת ראש המועצה, בתנאים שפורטו בצו ובאישור המועצה.

בבדיקה הועלה, כי בשנים 1997 ו-1998, כ- 20 מעובדי המועצה במישרה מלאה עסקו, בידיעת המועצה, בעבודה נוספת בשכר מחוץ לשירות המועצה, בלי שפנו לקבל היתר לעבודה נוספת, כנקבע בצו. משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי עליה להורות לכל מי שלא נתקיימו לגביו התנאים שנקבעו בצו, להפסיק את עבודות החוץ לאלתר.

אחזקת רכב - המועצה משתתפת בהוצאות חלק מעובדיה בגין השימוש ברכבם הפרטי, ופועלת בעניין זה על-פי הכללים שנקבעים מפעם לפעם על-ידי החשב הכללי שבמשרד האוצר ונציב שירות המדינה. בדצמבר 1997 השתתפה המועצה בהוצאות אחזקת רכב של 32 עובדים.

הבדיקה העלתה, כי ארבעה מבין העובדים שהמועצה השתתפה באחזקת ריכבם הינם עובדי מדינה המכהנים כמנהלי מוסדות חינוך של המועצה, ואין למועצה יחסי עובד-מעביד עימם. שניים מארבעת העובדים אף קיבלו מהמועצה בנוסף להשתתפות האמורה גם החזר הוצאות ביטוח ורישוי. השתתפות המועצה בהוצאות אחזקת רכבם של ארבעת העובדים נעה בדצמבר 1997 בסכומים שבין 1,600 ₪ לבין 3,800 ₪ לכל עובד. בעיקבות הביקורת ביטלה המועצה ב-1.7.1998 את השתתפותה באחזקת רכבם של ארבעת העובדים.

תוספת אחוּזית - זה שנים משלמת המועצה לחלק מעובדיה תוספת אחוּזית לשכר, בשיעור הנע בין 7% לבין 50%, ובמקרה אחד – 75%. בדצמבר 1997 נהנו מתוספת זו 33 עובדים. בעיקבות הביקורת הקטינה המועצה את שיעור התוספת האחוּזית לתשעה מבין העובדים, עד לשיעור מירבי של 35%. משרד מבקר המדינה הדגיש, כי לתשלום תוספת זו אין אסמכתה בהסכמים הקיבוציים אשר על-פיהם על המועצה לפעול. בתשובתו מ-30.11.1999 הודיע ראש המועצה, כי המועצה חדלה מתשלום תוספת זו לעובדיה.

תנאי העסקה ותשלומים חריגים לעובדים בכירים

1. בספטמבר 1996 החל בעבודתו מנהל בית-ספר תיכון מקיף שפיר. עם קבלתו לעבודה הורה מנהל מחלקת המנגנון למדור השכר להכין תחשיב משכורת לפיו ישולם לעובד "שכר נטו = 12,000 ₪", למרות שבאותו מועד השכר שניתן היה לשלם לעובד זה, לפי דירוג עובדי ההוראה (150% מישרה וגמול ניהול) היה כ-12,000 ₪ ברוטו. כדי להגיע לשכר נטו של 12,000 ₪ שילמה המועצה לעובד סכום נוסף של 12,000 ₪, תחת הכינוי "תוספת שילוב", ובכך הסתכם שכרו ברוטו באותו חודש בכ-23,400 ₪. בתשובתה מ-25.10.1998 הודיעה המועצה, כי בעיקבות הביקורת בוטל התשלום החריג של 12,000 ₪ החל ב-1.9.1998.

2. לפי כתב-מינוי מ-3.9.1995 החתום על-ידי מנהל מחלקת המנגנון, מונה אחד העובדים לתפקיד מנהל אולפנת אבן שמואל, החל בשנת הלימודים התשנ"ו. בכתב-המינוי לא הוזכרו תנאי העסקתו של העובד. על-פי סיכום בכתב עם העובד הוחלט לשלם לו משכורת על-פי דירוג עובדי הוראה ב"היקף של שתי מישורות". עוד נקבע באותו סיכום כי אשתו של העובד תועסק "ביצירת קשרים עם גורמי חוץ בעיקר תורמים", וישולם לה שכר חודשי נטו של 1,000 ₪ למשך שנה אחת. במשך שנה אכן שולם לה ה"שכר החודשי". נמצא, כי במועצה אין מסמכים כלשהם המצביעים על מילוי התפקיד שהוטל על אשת העובד, היא גם לא החתימה כרטיס נוכחות כמקובל לגבי עובדי המועצה. לפי הסברי ראש המועצה מנובמבר 1999, עזרה אשת העובד בתרגום לאנגלית "במגעים עם תורמים", על ביצוע עבודה זו אין תיעוד במסמכים. העובד סיים את תפקידו בשירות המועצה בסוף שנת הלימודים התשנ"ט.

3. עובד מועצה כיהן עד 31.1.1999. בתפקיד סגן מנהל בית-ספר תיכון מקיף שפיר, ומאותו מועד מונה לתפקיד מינהלן ישיבת אור עציון, בהיקף של 150% מישרה. מאז מאי 1995 שילמה לו המועצה תמורה גלובאלית חודשית נוספת בעבור 55 שעות נוספות. לפי הסברי העובד, תנאי העסקתו הותאמו לאלו שהיו לו בתפקידו הקודם. העסקתו של העובד בשיעור של 150% מישרה ותשלום חודשי בהיקף של 55 שעות נוספות גלובאליות הינם בניגוד להסכמים קיבוציים החלים על עובדי הרשויות המקומיות. בעיקבות הביקורת החליטה המועצה להקטין את שיעור המישרה ל-125%, ולבטל את התשלום בעד שעות נוספות גלובאליות.

4. באוגדן תנאי השירות של העובדים בשלטון המקומי נקבע, ש"לא יקודם עובד המדורג עפ"י מתח הדרגות הצמוד למישרתו, אלא אם שהה לפחות שנה בתפקידו...". נמצא, כי מנהל המנגנון קודם בתקופה 1.1.1995 – 1.4.1996 בשלוש דרגות (מדרגה 12 לדרגה 15). העובד הועסק ב-120% מישרה ושולמה לו תוספת אחוזית של 50% משכרו המשולב - תוספת שאין לה בסיס בהסכמים הקיבוציים. נושא שכרו של מנהל המנגנון טופל בתחילת 1998 על-ידי הממונה על השכר והסכמי עבודה שבמשרד האוצר, שהחליט כדלקמן: לעובד תשלום משכורת בשיעור של 100% מישרה; התוספת האחוזית תופחת ל-33% ודרגתו תורד לדרגה 12. במאי 1998 פנה העובד לבית-הדין האזורי לעבודה בבאר שבע, וביקש להורות לנתבעים - המועצה המקומית, משרד האוצר ומשרד הפנים - שלא לפגוע בשכרו. הנתבעים הגישו ביולי 1998 את תגובותיהם לבית-הדין. עד מועד עריכת דוח זה טרם קיבל בית-הדין לעבודה החלטה בתביעה. העובד, בתשובתו למשרד מבקר המדינה, מנובמבר 1999 הודיע, כי הוא מחכה לפסיקת בית-הדין לעבודה.

*

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את דרך פעולתה של המועצה במקרים המתוארים, שכן היא מהווה חריגה מסמכות ופגיעה בהוראות חוק יסודות התקציב ובכללי מינהל ציבורי ומינהל כספי תקינים.

תנאי העסקה ותשלומים חריגים לבעלי תפקידים אחרים

1. יו"ר העמותה לשירותי חינוך כיהן בתפקיד חבר מועצה עד לבחירות האחרונות למועצה, שהתקיימו בדצמבר 1997. על-פי חוות-דעתו של היועץ המשפטי של המועצה, מספטמבר 1995, לא ניתן לשלם לו שכר בתפקידו כיו"ר העמותה, אולם ניתן לשלם לו החזר הוצאות בגין נסיעות שהיו לו בפועל והקשורות במילוי תפקידו.

במשך תקופה ארוכה היה חבר המועצה חייב למועצה סכומים ניכרים בגין שכר דירה, ארנונה ואגרות מים וביוב. ביוני 1997 הסתכם חובו בכ- 65,000 ₪.

עד יוני 1997 לא שילמה העמותה לחבר המועצה החזר הוצאות נסיעה כלל. ביוני 1997, על-פי בקשתו של חבר המועצה, החליטה הנהלת העמותה, לשלם לו בדיעבד, לתקופה שלמך ינואר 1996, החזר הוצאות נסיעה, על-פי דיווחים שיגיש. על-פי דיווחי חבר המועצה לתקופה ינואר 1996 - יוני 1997 ודיווחים שוטפים שהגיש למן אותו מועד, שילמה לו העמותה בשנות הכספים 1996 ו-1997 כ-35,000 ₪. חבר המועצה הסביר למשרד מבקר המדינה, כי התשלומים בוצעו על-פי החלטה מסודרת של הנהלת העמותה וכי היו לו הוצאות רבות. כאמור לעיל, כל הכנסותיה של העמותה מקורם בכספי המועצה, וכל פעולותיה מבוצעות אף הן באמצעות המועצה.

סמוך לאותו מועד, באוגוסט 1997, הסכימה המועצה לקיים בוררות בתביעת אשת חבר המועצה לפצות אותה על כך שהמועצה לא עמדה בהבטחתה בעת פיטוריה (17 שנים קודם לכן), מתפקידה כאם-בית בפנימייה שבאבן שמואל, למצוא לה פיתרון תעסוקתי אחר. יצויין, כי כבר במועד הפיטורין הודיעה המועצה לעובדת, בכתב, כי אין באפשרותה למצוא לה עבודה חלופית "עקב המחסור במישרות פנויות והן עקב מגבלות של הקפאת כוח-אדם בשירות הציבורי". המועצה גם הודיעה ל"מבטחים מוסד לביטוח סוציאלי של העובדים בע"מ", כי אין לה התנגדות לשחרר את הכספים העומדים לזכות העובדת, כולל פנסיה ופיצויים.

לדיון בתביעה מינתה המועצה שני בוררים: עובד מועצה ועובד של הקבלן לניהול חשבונות שהיא מעסיקה. בפסק הבוררים, שניתן בנובמבר 1997 נקבע "לעניין מציאת פתרון תעסוקתי והחזרתה לעבודה במועצה, נראה לנו שאין אפשרות מעשית לממש את אותה הבטחה ... לגבי פיצוי כספי [לעובדת] נראה לנו שמגיע פיצוי הן בגין פיטוריה והן בגין עוגמת הנפש והטירדה שנגרמה להם במהלך השנים". גובה הפיצוי נקבע ל 7%-5 מהשכר הממוצע במשך לכל שנה משנות עבודתה (1969 - 1980) במועצה, כשחלק מהפיצוי ישמש לתשלום חובות המשפחה למועצה. לפי תחשיב המועצה הסתכמו הפיצויים שנפסקו בכ-44,000 ₪. בתשובתו מספטמבר 1998 הסביר ראש המועצה, כי נושא הבוררות הועלה במהלך השנים שלמן פיטורי העובדת מספר פעמים, וכי המועצה פעלה על-פי פסק הבוררות. העובד הסביר למשרד מבקר המדינה, בתשובתו מספטמבר 1999, כי כבר בשנים 1991 - 1994 הוחלט לקיים בוררות בעניין אשתו.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי מדרך טיפולה בכיסוי הוצאות הנסיעה של חבר המועצה ומהסכמתה לקיום הבוררות בעניין אשתו, שנים רבות אחרי פיטוריה, עולה חשש, שהם באו, לכאורה, להטיב עימם בדרך של יצירת מקורות כספיים לכיסוי חוב המשפחה למועצה.

2. בתקופה אוקטובר 1980 - אוגוסט 1994 העסיקה המועצה עובד בתפקיד מורה בבית-הספר התיכון מקיף שפיר - בדירוג עובדי הוראה. מספטמבר 1994 אישרה לו המועצה שתי חופשות ללא תשלום לשנות הלימודים התשנ"ה והתשנ"ו. בתקופת היות העובד בחופשות ללא תשלום מתפקידו כמורה, העסיקה אותו המועצה, על-פי שלושה חוזים מיוחדים, בתפקידים ובמישרות שלא היו קיימים קודם לכן

במועצה וגם לא אוישו לאחר מכן (מנהל המחלקה הטכנית, יועץ לענייני פיתוח מוסדות חינוך ומינהלן מוסדות החינוך). בסוף 1996 הפסיק העובד את עבודתו במועצה.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי דרך טיפולה בעובד תמוהה בכך שבעת היות העובד, על-פי אישורה, בחופשה ללא תשלום, העסיקה אותו המועצה על-פי חוזים מיוחדים בתפקידים שלכאורה נוצרו עבורו.

בתקופת שהייתו בחופשה ללא תשלום ניהל העובד (בנוסף לעבודתו במועצה) סוכנות ביטוח, במיבנה ארעי (קרואן), שהוא הציב על קרקע ציבורית (ליד הספרייה העירונית במרכז שפירא) ללא היתר בנייה. באפריל 1998 הגישה הוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה "שקמים" כתב-אישום נגד העובד על שימוש במקרקעין ללא היתר, בניגוד לחוק התיכנון והבנייה, ובספטמבר 1998 קנס אותו בית-המשפט ב-7,000 ₪ והורה לו להסיר את המיבנה לא יאוחר מ-1.11.1998. בסיוור שערכו עובדי הביקורת באוגוסט 1999, עדיין היה הקרוואן מוצב במקום.

הוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה "שקמים", בתשובתה למבקר המדינה מ-9.9.1999 הודיעה כי ביולי 1999 הגישה כתב-אישום נוסף על שימוש במקרקעין ללא היתר ועל אי-קיום צו בית-המשפט.

המועצה נוהגת להעסיק בחופשות הקיץ תלמידים מבתי-הספר התיכוניים בתחומה, לביצוע עבודות שונות. ב-1995, בתקופת היות העובד מועסק על-פי חוזה כמנהל המחלקה הטכנית, הועסקו התלמידים תחת פיקוחו ושכרם שולם על-פי דיווחיו. ב-12.7.1995 וב-9.8.1995 הוציאה המועצה שני שיקים לפקודת אחד התלמידים: בסך 793 ₪ ובסך 1,387 ₪. בינואר 1997, לאחר שהעובד כבר לא הועסק במועצה, ערכה המועצה, בעיקבות תלונה, בירור ראשוני עם התלמיד, שבמיסגרתו טען התלמיד כי מעולם לא הועסק על-ידי המועצה וממילא לא קיבל ממנה כסף כלשהו. תוצאות הבירור מעוררות חשש לפגיעה בטוהר המידות. לפי הסברי העובד בתשובתו למשרד מבקר המדינה מ-20.10.1999 מעורבים בהעסקת התלמידים ובביצוע התשלומים עובדים נוספים. נמצא, כי המועצה לא קיימה בירור ממצה בנושא, וממילא לא נקטה כל פעולה.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את דרך פעולתה הבלתי תקינה של המועצה בכל הקשור לעובד.

התקשרויות עם קבלנים

משרד מבקר המדינה בדק את פעולות המועצה הקשורות בקבלת שירותים קבלניים⁶: הסעות, איסוף וסילוק אשפה, הכנת משכורות, שירותי הנדסה, שירותי ניקיון, תחזוקה וגינון למוסדות החינוך שלה. להלן עיקר הממצאים שהועלו:

בדיקת תיעוד המועצה המתייחס להתקשרויות עם נותני שירותים העלתה, כי המועצה אינה מנהלת תיקים מסודרים, כדרוש על-פי כללי המינהל הכספי התקין ועל-פי הנהלים. בחלק מהתיקים חסרו מסמכים, כגון מסמכי המיכרזים שפורסמו; פרוטוקולים של ועדת המיכרזים שדנה בהצעות שהוגשו והמלצותיה; הסכמים שנחתמו עם הקבלנים שזכו במיכרזים; חוות-הדעת המשפטיות שקדמו לחתימה על ההסכמים עם הקבלנים; הערבויות הבנקאיות שנתקבלו ואישור על ניהול פינקסי חשבונות. במצב עניינים זה, אין בידי המועצה מידע עדכני ומלא לגבי התקשרויותיה עם נותני השירותים, החיוני, בין היתר, לעניין התמורות הכספיות שהיא נדרשת לשלם בגין השירותים שקיבלה.

בצו נקבע, כי על המועצה לנהל פינקס מיכרזים, בו יירשם כל מיכרז ויסומן במספר סידורי. נמצא, כי המועצה אינה מנהלת פינקס מיכרזים, כדרוש.

הסעות

בחוזר מנכ"ל משרד החינוך, נקבע, כי במקום שלא ניתן להסדיר הסעות תלמידים בתחבורה ציבורית, יש לפרסם מיכרזים לגבי קווי ההסעה הדרושים, על-פי דיני המיכרזים החלים על הרשויות המקומיות. בחוזר המנכ"ל נכלל נוסח אחיד למיכרז ולהסכמי ההסעות עם הקבלנים הזוכים.

במחצית השנייה של 1995 פירסמה המועצה מיכרז פומבי לביצוע הסעות תלמידים בחינוך הרגיל, ומיכרזי זוטא⁷ להסעת עובדי הוראה, תלמידים מחוננים ותלמידים חריגים, ילדי גנים ומעונות ועובדי רווחה והזנה. המיכרזים פורסמו לפי נוסח אחד, כמתחייב מנוהלי משרד החינוך.

⁶ בעניין התקשרויות עם קבלנים ונותני שירותים פועלת המועצה על-פי הצו; לגבי הסעות תלמידים ומורים - גם על-פי הנהלים שהוציא משרד החינוך.

⁷ על-פי סעיף 8 לתוספת השנייה לצו: "מיכרז זוטא" - "מיכרז שאינו פומבי", המדובר במיכרז שבו מופנות הזמנות להגשת הצעות, למציעים מסויימים בלבד.

(א) למיכרז הפומבי הוגשו שש הצעות. ועדת המיכרזים של המועצה, בישיבתה ב- 20.8.1995 דנה בהצעות שהוגשו, המליצה לפסול אחת מהן ולאשר חמש, תוך ציון הקווים שהוקצו לכל אחד מקבלני ההצעות. ב- 27.8.1995 קיימה ועדת המיכרזים ישיבה נוספת, בה הוחלט לבטל את המיכרז ולפרסם מיכרז חדש, בלי לנמק את הסיבות לביטול. באוקטובר 1995 פירסמה המועצה מיכרז שני, הזהה למיכרז שבוטל. משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי ביטול המיכרז ופירסום מיכרז זהה נוגדים את הוראות הצו לפיהן "אין לפרסם מיכרז אחר, כאשר אין בין המיכרז שבוטל כאמור... ובין המיכרז האחר שוני מהותי...".

למיכרז השני הוגשו שש הצעות, חמש מהן של מציעים שהשתתפו גם במיכרז הראשון. ועדת המיכרזים, ב- 27.11.1995 המליצה לקבל את הצעותיהם של ארבעה מהמציעים, על אף שחסרו בהם מסמכים שנדרשו בתנאי המיכרז, ביניהם מסמכי רישום חברה. ב- 15.11.1995 הסתייג היועץ המשפטי של המועצה מהחלטת הוועדה, מאחר שכל "ההצעות פגומות במידה המצדיקה לכאורה את פסילתן". למרות זאת התקשרה המועצה עם ארבעת המציעים.

בתנאי המיכרז נקבע, כי מסיע הזוכה במיכרז לא יקבל יותר מחמישה קווי הסעה. בניגוד לתנאים אלה ניתנו לאחד המציעים (להלן - מציע א') 10 קווי הסעות, ולמציע אחר (חברת הסעות פרטית - להלן - החברה), שלהצעתו לא צורפו מסמכי הרישום - שישה קווי הסעות, וס"ה 16 קווי מתוך 21 שנמסרו לקבלנים. משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי היה עליה להימנע מלמסור לשני הקבלנים האמורים קווי הסעה במספר הגדול מזה שנקבע בתנאי המיכרז.

מבדיקת החשבונות שהגישו מציע א' והחברה נמצא, כי לא הייתה אבחנה בין הקווים שאמור היה לבצע מציע א' לבין הקווים שאמורה הייתה לבצע החברה. כך למשל, עבור כל 16 קווי ההסעות לחודש מאי 1997, הוגשה חשבונית אחת של מציע א', ועבור אותם קווי הסעות הוגשה בספטמבר 1997 חשבונית של החברה. נוכח הכפילות, ערך צוות הביקורת בדיקה של מסמכי רישום החברה במשרדי רשם החברות, ומצא כי החברה היא בבעלותו של מציע א' (99% ממניות החברה). ראש המועצה, בתשובתו מ- 28.9.1998 הסביר כי "המועצה לא ידעה על הקשר בין מציע א' לבין החברה". משרד מבקר המדינה העיר, כי הקפדה על קבלת כל המסמכים שנדרשו בשלב המיכרז הייתה מונעת התקשרות זו.

ממסמכי המועצה עולה, שעם מציע א' ועם מציע נוסף (להלן - מציע ב') לא נחתמו הסכמים כלל. עם החברה שבבעלות מציע א' נחתם הסכם ב- 20.6.1997 דהיינו באיחור של 18 חודשים. על ההסכם שנחתם עם המציע הרביעי צויין התאריך 26.10.1995 דהיינו חודש ימים לפני שוועדת המיכרזים דנה בהצעות הקבלנים.

(ב) בהוראות הצו נקבעו כללים לעריכת מיכרזי זוטא, ולפיהם, בין היתר, על ועדת המיכרזים לנהל רשימה של קבלנים וספקים, שרשאים להשתתף במיכרז זוטא, ולקבוע את אמות המידה שלפיהן תפנה אל הקבלנים ואל הספקים. נמצא, כי הוועדה לא ניהלה רשימות קבלנים וספקים לסוגיהם. ממסמכי המועצה לא

ניתן לדעת כיצד נבחרו קבלני ההסעה אליהם פנתה המועצה במיסגרת מיכרזי הזוטא. בתשובתה מ- 8.9.1998 הודיעה המועצה, כי היא תיישם את הוראות הצו בנושא מיכרזי זוטא.

ב- 20.8.1995 דנה ועדת המיכרזים בהצעותיהם של 21 קבלני הסעות, שהגישו הצעות מחירים לחמישה מיכרזי זוטא שפירסמה המועצה, והחליטה להמליץ על מסירת ההסעות ל- 19 מהם. גם במקרה זה החליטה הוועדה לאחר מכן, לבטל את מיכרזי הזוטא ולפרסם מיכרזים חדשים; וזאת ללא נימוק כלשהו. מיכרזים חדשים לא פורסמו, ולפי חוות-דעתו של יועצה המשפטי ניהלה המועצה משא ומתן עם כל 19 המציעים שנבחרו במיכרז הזוטא שבוטל, מסרה להם עבודות ההסעה, וקבעה לכל אחד מהם את קווי ההסעה. בניגוד למתחייב מנוהלי משרד החינוך ומכללי המינהל הכספי התקין חתמה המועצה הסכמים רק עם ארבעה מבין 19 הקבלנים, למרות שבפועל כל אחד מה- 19 הפעיל קווי הסעה.

נמצא, כי המועצה לא הקפידה על כך, שלהצעות הקבלנים שהוגשו למיכרזים מ- 1995, יצורפו מסמכים שחובת הגשתם נקבעה במיכרז, כגון, העסקת קצין בטיחות, רישיון הסעה בשכר ורישיונות הרכבים שימשו להסעה, כדרוש על-פי נוהלי משרד החינוך בעניין שמירה על בטיחות התלמידים. יש לראות זאת בחומרה שכן חובה ראשונה במעלה של המועצה לעשות כל שביכולתה למנוע חשיפה של תלמידים לסכנות בטיחותיות.

בדיקת השלמה, שנערכה באמצע 1999, העלתה, כי בסמוך לתחילת שנת הלימודים התשנ"ט פירסמה המועצה מיכרז פומבי חדש לביצוע ההסעות, שבעיקבותיו התקבלו 10 הצעות מקבלנים. לאחר בדיקת ההצעות החליטה המועצה ב- 27.12.1998 למסור את מרבית קווי ההסעות למציע ב', שהצעתו הייתה הזולה ביותר מבין יתר ההצעות כשהוגשו. ביצוע קווי ההסעות האחרים נמסר לארבעה קבלנים אחרים, מבין אלה שהגישו הצעות. עוד פירסמה המועצה באותו מועד מיכרז זוטא חדש לביצוע ההסעות, שבעיקבותיו נמסרו עבודות הסעה לשלושה קבלנים.

איסוף אשפה וסילוקה

ב- 31.10.1988 פירסמה המועצה מיכרז לאיסוף וסילוק האשפה מהישובים שבתחומה (להלן - פינוי האשפה). במועצה לא נמצאו המסמכים הקשורים למיכרז. ב- 7.3.1989 חתמה המועצה על הסכם עם קבלן לפינוי האשפה (להלן - הקבלן).

בהסכם נקבעה תקופת התקשרות לשנה, החל ב- 1.2.1989 עם אופציה להארכתו כל פעם לתקופה של שנה (עד תקופה מירבית של ארבע שנים). הבדיקה העלתה, כי לאחר תום ארבע שנות ההתקשרות לא נערך מיכרז חדש, ומאז ועד אוקטובר 1996 המשך הקבלן בפינוי האשפה שלא על-פי מיכרז ובלי שנחתם עימו הסכם חדש. באוקטובר 1996 התקשרה המועצה עם הקבלן בהסכם חדש לפינוי אשפה, בתוקף עד לדצמבר 1999 שוב שלא על-פי מיכרז.

בהסכם מ-1996 התחייב הקבלן לפנות ולהוביל את האשפה למיזבלה האזורית "דודאים", תמורת סכום חודשי של 34,250 ₪, צמוד למדד המחירים לצרכן.

נמצא, כי המועצה שילמה לקבלן, מדי חודש בחודשו, סכום של 8,000 ₪ מעבר לתמורה שנקבעה בהסכם. ראש המועצה הסביר את התשלום הנוסף לקבלן בכך, שהמועצה מקבלת מהמשרד לאיכות הסביבה השתתפות חודשית בסכום זהה - 8,000 ₪ - לצורך ההובלה למיזבלה. משרד מבקר המדינה העיר, כי לא היה בכך צידוק לתשלום הסכום הנוסף, שכן בהסכם מאוקטובר 1996 נקבעה תמורה כוללת בגין שירותי הקבלן, שכבר לקחה בחשבון את כל עלויות פינוי האשפה למיזבלה.

המשך העסקתו של הקבלן לאחר ינואר 1993, ללא פירסום מיכרז חדש, הייתה בניגוד להוראות הצו, היא נעשתה למרות חוות-דעתו מ-21.11.1993 של היועץ המשפטי של המועצה, לפיה יש צורך לפרסם מיכרז, ולמרות התנגדותו של הממונה על המחוז.

בעיקבות הערת הביקורת פנתה המועצה פעם נוספת לממונה על המחוז, בבקשה לאשר ההתקשרות. הממונה על המחוז במכתבו מ-8.6.1998 קבע, כי "ההתקשרות עם הקבלן ללא מיכרז הינה בטלה...", המשך ההתקשרות ללא מיכרז הינה בניגוד לדין. מסיבות אלה מן הראוי, כי המועצה תוציא לאלתר מיכרז לביצוע העבודה". יחד עם זאת איפשר הממונה על המחוז למועצה להמשיך בהתקשרות עד ל-31.12.1998 כדי שתוכל להיערך להוצאת מיכרז חדש.

בבדיקת השלמה נמצא, כי בתחילת 1999 פורסם מיכרז חדש. שני מציעים שהצעתם הייתה הזולה ביותר, הסירו את מועמדותם, והקבלן נותר כמציע הזול ביותר. משא-ומתן שהתקיים בין הקבלן לבין המועצה לא נסתיים עד מועד עריכת דוח זה. בינתיים המשיך הקבלן בעבודות פינוי האשפה בתחום המועצה.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את הדרך הבלתי מוסברת והתמונה להתקשרותה של המועצה עם הקבלן.

הכנת משכורות

ב-2.9.1990 חתמה המועצה על הסכם עם קבלן להכנת חישובי המשכורות לעובדיה ולעובדי העמותה. ההסכם נחתם בלא שפורסם מיכרז כדין. בהסכם נקבע, כי תוקפו הינו לשנתיים החל ב-1.2.1990 בתקופה פברואר 1992 עד ספטמבר 1998 המשיכה המועצה בהתקשרותה עם הקבלן על בסיס תנאי ההסכם מ-1990, על אף חוות-הדעת של היועץ המשפטי שלה, כי עליה לפרסם מיכרז, לקבלת השירות האמור.

בהסכם התחייבה המועצה לשלם לקבלן תמורה חודשית בסכום של 7,335 ₪ (כולל מע"מ), הצמודה "למדד שכר עובדי המינהל ברשויות המקומיות", למרות

שהמדד המקובל לצורך חישוב הפרשי הצמדה בהתקשרויות מסוג זה של רשויות מקומיות עם קבלנים, הינו מדד המחירים לצרכן. בדצמבר 1997 הסתכמה התמורה ששולמה לקבלן בכ- 21,700 ₪ (כולל מע"מ). מחישובי הביקורת עולה, כי לו הפרשי ההצמדה היו מחושבים כמקובל על-פי עליית מדד המחירים לצרכן, היה עליה לשלם פחות כ- 3,000 ₪ לחודש.

בעיקבות הערות הביקורת פירסמה המועצה מיכרז זוטא בו השתתף הקבלן, וב- 10.9.1998 חתמה המועצה עימו על הסכם חדש לפיו תשלם לו תמורת שירותיו סכום חודשי של 15,400 ₪ (כולל מע"מ), צמוד למדד המחירים לצרכן.

שירותי הנדסה

תפקיד מהנדס המועצה הוא תפקיד סטטוטורי, ולפיכך צריך שהמישרה תאוייש על-ידי עובד המועצה. ב- 20.11.1995 חתמו המועצה ומהנדס חיצוני, בעל משרד בבאר שבע על הסכם קבלני לקבלת שירותים - עבודות תיכנון, פיקוח ורישוי, בנייה ציבורית וכל מטלה אחרת אשר המועצה תטיל עליו. בהסכם נקבע, כי על המהנדס לעבוד במשרדי המועצה שלושה ימים בשבוע, בימים שייקבעו בתיאום עם ראש המועצה. תקופת ההסכם נקבעה לשישה חודשים, שתחודש מדי פעם בפעם לפרק זמן דומה; בהסכם לא נקבע מועד לסיום ההתקשרות.

בתמורה לשירותיו התחייבה המועצה לשלם למהנדס 7,500 ₪ לחודש (בתוספת מע"מ), צמוד למדד המחירים לצרכן וכן תשלום בגין 2,000 ק"מ לחודש נסיעות ברכבו הפרטי. בנספח שצורף להסכם - חודש לאחר חתימתו נקבע, כי למהנדס ישולם שכר של יום עבודה נוסף לשבוע, תמורת שירותים שונים, כגון "פגישות והכנת חומר", שהמהנדס אמור לבצע במשרדו שבבאר שבע. עוד נקבע בנספח, כי התשלום עבור נסיעותיו ברכבו הפרטי יוגדל ל- 2,500 ק"מ לחודש.

בפברואר 1997 סוכם, כי התמורה שתשלם למהנדס בעבור שירותיו תהיה בסכום גלובאלי של 19,000 ₪ (כולל נסיעות), וזאת בדיעבד למן נובמבר 1996. בסיכום גם נקבע במפורש, כי עבודות פיקוח ותיכנון ייכללו בשכר הגלובאלי. נמצא, כי המועצה שילמה למהנדס סכומים נוספים בעבור עבודות פיקוח, למרות שהיה מחוייב לבצען במיסגרת ההסכם והסיכום. בתקופה פברואר 1996 - דצמבר 1997 הסתכמו התשלומים הנוספים בכ- 37,700 ₪.

ראש המועצה בתשובתו מ- 30.11.1999 הסביר, כי המועצה נזדקקה להעסקת המהנדס מעבר להיקף ההעסקה שנקבע לו בהסכם, ושבגינה שולמו לו התשלומים הנוספים.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי בהיות "מהנדס מועצה" תפקיד סטטוטורי יש לאייש את המישרה בעובד מועצה מן המניין, ואין להעסיק למילוי התפקיד מהנדס חיצוני. עוד העיר המשרד על התשלומים ששולמו למהנדס מעבר למתחייב מהמוסכם בין הצדדים.

עבודות תחזוקה, ניקיון וגינון

לביצוע שירותי תחזוקה, ניקיון וגינון במוסדות החינוך שלה מעסיקה המועצה עובדים במשכורת חודשית וכן קבלנים. במארס 1998 הייתה המועצה קשורה עם שמונה קבלנים לקבלת שירותים אלה.

(א) על-פי הוראות הצו היה על המועצה לפרסם מיכרז לקבלת השירותים הללו. הבדיקה העלתה, כי לא נערך מיכרז. עוד הועלה, כי עם שניים משמונת הקבלנים שהועסקו על-ידיה לא נחתמו הסכמים.

(ב) ההסכמים עם הקבלנים נחתמו בשנים 1989-1995: חלקם לחצי שנה, חלקם לשנה אחת עם אופציה להארכתם לתקופה נוספת, וחלקם - ללא ציון תקופה כלל. ההסכמים בהם נקבעה תקופת ההתקשרות, לא חודשו גם לאחר שחלף זמן רב מתום התקופה. המועצה שילמה לקבלנים תמורה שהסתכמה בין 3,000 ₪ ל-18,000 ₪ לחודש לכל אחד, בהתאם להיקף העבודה, והתמורה הכוללת ששילמה המועצה בגין עבודות אלה הסתכמו בשנות הכספים 1997 ו-1998 בכ- 1.9 מיליון ₪.

(ג) אחד הקבלנים, שהועסק מאז 1988 ללא הסכם, ביצע עבודות ניקיון ותחזוקה באחד ממוסדות החינוך של המועצה. על רקע חילוקי-דעות בין הקבלן לבין מוסד החינוך, הוחלט להפסיק את עבודתו והוסכם על דעת המועצה, המוסד והקבלן לשלם לו עקב כך פיצוי בסכום של 80,000 ₪, וכן תשלום "משכורת" לשלושה חודשי הסתגלות, שהסתכם בפועל ב- 54,000 ₪. משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי תשלום בעד שלושה חודשי הסתגלות, מקובל במקרה של פיטורי עובד קבוע ברשות מקומית, אך אין לו כל בסיס בדין או בנוהג כשהמדובר בהעסקת קבלן פרטי עימו אין למועצה יחסי עובד-מעביד.

פרוייקט הקמת שכונת מגורים

תיכנון ובנייה בתחום המועצה הם בסמכות הוועדה המקומית לתיכנון ובנייה "שקמים" (להלן - הוועדה המקומית), שבמרחב התיכנון שלה נמצאות גם המועצות האזוריות יואב, חוף אשקלון ולכיש. על-פי חוק התיכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - החוק) בסמכות הוועדה המקומית לתת היתרי בנייה בתחום המועצה.

קרקעות קיבוץ עין צורים (להלן - הקיבוץ) הן בניהול מינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל). לקיבוץ חוזה שכירות למקרקעיו המכונה "הסכם משבצת", המתחדש אחת לשלוש שנים לתקופה זהה. החוזה האחרון בין הצדדים במועד סיום הביקורת התייחס לתקופה 1.10.1996 - 1.10.1999.

בשנת 1993 יזם הקיבוץ, בתיאום עם המינהל, תוכנית מפורטת, המשתרעת על שטח של כ- 211 דונם, שמטרתה, בין היתר, שינוי יעוד השטח - מחקלאי למגורים - והקמת שכונת מגורים בשם "אחוזה אתרוג", הגובלת במיתחם המגורים שבמרכז שפירא. לתוכנית ניתן תוקף ב- 1.5.94.

ב- 3.7.1994 אישר המינהל לקיבוץ, על בסיס החלטת מועצת המינהל מספר 611 "לאפשר לחוכר [לקיבוץ], לרבות לאחר מטעמו, לחכור את הקרקע ששונה יעודה, כולה או בחלקה, לפי שיקול דעת המינהל, למטרת שימוש לפי היעוד החדש ...".

ב- 11.8.1994 חתם הקיבוץ על הסכם עם יזם, לפיו העביר לייזם את זכויותיו ב- 186 דונם משטח התוכנית המפורטת. המינהל מצידו חתם ב- 18.9.1994 עם הייזם על חוזה פיתוח המתייחס למקרקעין האמורים, לתקופה של 24 חודשים, לפיו הוקצה לו השטח (86 דונם) לבנייה עצמית למגורים. תקופת הפיתוח הוארכה ל- 36 חודשים, עד 1.9.1997 ב- 4.7.1995 נחתם בין המינהל לייזם חוזה פיתוח נוסף לתקופה של 36 חודשים המסתיימת ב- 1.5.1998. לפיו הוקצה לייזם שטח נוסף של כ- 7.5 דונם בתחום התוכנית המפורטת - לצורכי מיסחר ומיבני ציבור.

סמוך לתחילת ביצוע העבודות בשכונת המגורים על-ידי הייזם, הכינה המועצה טיוטת הסכם, בה פורטו חובותיו וזכויותיו של הייזם, ובין היתר - חובותיו לבצע על חשבונו את התיכנון וההקמה של עבודות הפיתוח, וכן עבודות גינון, מערכת השקייה, ייעור, שבילים, מעברים ציבוריים, התקנת תאורה ומיגרשי ספורט ושעשועים (להלן - עבודות הפיתוח). כמו-כן פורטו חובותיו להקים על חשבונו מיבני ציבור - כיתות גן, מעונות יום, מיקוואות, בתי-כנסת, בתי-מדרש, משרדים קהילתיים ומועדון תרבות - ולהעמידם לרשות המועצה. בתמורה התחייבה המועצה בטיטת ההסכם לפטור את הייזם מתשלום האגרות והיטלי הפיתוח החלים עליו על-פי חוקי-העזר שלה בדבר סלילת רחובות ואספקת מים וביוב (להלן - חוקי-העזר)⁸. נמצא, כי טיוטת ההסכם לא גובשה להסכם סופי ובין הצדדים לא נחתם הסכם להסדרת הנושאים, כדרוש על-פי כללי המינהל הציבורי והכספי התקין.

ב- 23.2.1993 החליטה מליאת המועצה, כי הוועדה המקומית תימנע מלגבות מהקיבוץ היטל השבחה, המוטל על-פי הוראות התוספת השלישית לחוק (להלן - התוספת השלישית). זאת, כשאין המועצה רשאית להתחייב בשם הוועדה המקומית להימנע מגביית היטל השבחה.

⁸ חוק-עזר לשפיר (סלילת רחובות), התשכ"ה- 1964; חוק-עזר לשפיר (אספקת מים), התשנ"ו- 1995; חוק-עזר לשפיר (ביוב), התשנ"ז- 1996.

לפי מסמכי המועצה והוועדה המקומית, הקים הייזם עד סוף יוני 1999 כ-240 יחידות דיור, שני גני-ילדים, מעון יום, מיקווה ושני בתי-כנסת. המיבנים הוקמו על-פי היתרי בנייה שנתנה הוועדה המקומית לייזם, והייזם שילם לוועדה את האגרות הבנייה החלות על-פי החוק. את האגרות וההיטלים החלים על הייזם על-פי חוקי-העזר של המועצה, הוא לא נדרש לשלם עם מתן היתרי הבנייה, וזאת על-פי התחייבות המועצה בטיטוט ההסכם.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה:

1. על המועצה היה להכין אומדן של עלויות ביצוע עבודות הפיתוח והקמת מיבני הציבור מצד אחד, ותחשיב של אגרות והיטלי הפיתוח החלים על הייזם על-פי חוקי-העזר מהצד האחר. בהעדרם אין למועצה מידע אם לא ויתרה על כספים שהיו מגיעים לה מהייזם.

2. על-פי סידרי מינהל כספי תקין ולצורך שקיפות, מחוייבת המועצה, בהיותה גוף ציבורי, שכל פעולותיה הכספיות יקבלו ביטוי בדוחותיה הכספיים. לפיכך, היה עליה לחייב את הייזם באגרות ובהיטלים ולרשם כהכנסה, ואת הוצאות הפיתוח לרשום בצד ההוצאות על-פי אומדן של עלויות. בצורה בה פעלה המועצה אין ביטוי בסיפרי החשבונות הן להכנסה בגין האגרות וההיטלים והן להוצאה בגין עבודות הפיתוח.

3. המועצה לא ערכה תוכניות ולא הכינה כיתבי כמויות של עבודות הפיתוח ושל מיבני הציבור, והן בוצעו על-פי תוכניותיו של הייזם בלבד, בלי שהביאם לידיעת המועצה, ובלי שאושרו על-ידי מהנדס המועצה. המועצה גם לא פיקחה מטעמה על ביצוע העבודות ועל טיב הביצוע. עוד נמצא, כי כל עבודות הפיתוח נעשו ללא היתרי בנייה.

כביש עוקף מרכז שפירא

התוכנית המפורטת, על-פיה הוקמה "אחוזת אתרוג", כוללת סלילת כביש גישה והקמת גשר מעל ערוץ נחל באורך של כ- 870 מ', שמטרתם למנוע עומס תנועה בכביש שעובר ליד בתי-ספר במרכז שפירא. בסיכום פגישה שהתקיימה ב- 10.3.1996 בה נכחו ראש המועצה, הייזם ומזכיר הוועדה המקומית - התחייב הייזם להקים את כביש הגישה ואת הגשר על חשבונו. עד אמצע 1999 בוצעו עבודות עפר והוכנו מצעי הכביש. הבדיקה העלתה, כי העבודות בוצעו ללא היתר בנייה, בידיעת המועצה והוועדה המקומית.

לביצוע עבודות סלילת הכביש והקמת הגשר לא נחתם חוזה בין המועצה לבין הייזם, וממילא לא הוגדר סוג הגשר שייבנה. כתוצאה מכך התעוררו חילוקי דעות בין המועצה לבין הייזם, כשהייזם תומך בהקמת "גשר אירי", היורד לתוך ערוץ הנחל, בעוד שהמועצה דורשת הקמת גשר עילי.

במחצית 1999 הייתה מרבית שכונת המגורים "אחוזת אתרוג" מאוכלסת, אך עד סוף אותה שנה טרם נסלל כביש הגישה וטרם הוקם הגשר. התנועה מהשכונה ואליה עוברת דרך מרכז שפירא, דבר המהווה סכנה בטיחותית.

היטל השבחה

בסעיף 196 א לחוק נקבע, כי "ועדה מקומית תגבה היטל השבחה בשיעור, בתנאים ובדרכים שנקבעו בתוספת השלישית ועל-פיה". בסעיף 1(א) לתוספת הוגדרה "השבחה": "עליית שוויים של מקרקעין עקב אישור תוכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג". בסעיף 2(א) לתוספת נקבע כלהלן: "חלה השבחה במקרקעין, בין מחמת הרחבתן של זכויות הניצול בהם ובין בדרך אחרת, ישלם בעלם היטל השבחה ...; היו המקרקעין מוחכרים לדורות, ישלם החוכר את ההיטל". היטל השבחה מיועד, על-פי התוספת השלישית, בין היתר, להכנת תוכניות במרחב התיכנון או בתחום הרשות המקומית ולביצוען, לרבות הוצאות פיתוח ורכישת מקרקעין לצורכי ציבור.

לגבי מקרקעין, שבניהול המינהל, נקבע בסעיף 21 לתוספת השלישית לחוק, כי על "מקרקעי ישראל, שלא הוחכרו בחכירה לדורות ... יחול, על אף האמור בתוספת זו, במקום היטל השבחה, ההסכם בדבר התשלומים מאת מינהל מקרקעי ישראל לרשויות המקומיות, שהיה קיים לפני תחילתו של חוק התיכנון והבנייה (תיקון מס' 18), התשמ"א-1981". על-פי ההסכם בין המינהל לבין הרשויות המקומיות, על המינהל להעביר להן 10% מסך כל התקבולים שקיבל בגין עיסקאות במקרקעין הנמצאים בתחומן.

1. ב-30.8.99 הודיע המינהל למשרד מבקר המדינה את עמדתו, על-פיה תשלום היטל השבחה חל על החוכר, הואיל ו"החלטה 611 קובעת ... כי היטל השבחה בגין שינוי יעוד יחול על החוכר וישולם על-ידיו". בו ביום שלח המינהל מכתב לייזם, בו הוא מודיע לו "למען הסר ספק ... שחיוב היטל השבחה הנובע משימוש העסקה ... חל עליכם באופן בלעדי".

2. במיסגרת חוזי הפיתוח שילם הייזם למינהל סכום של 6.2 מיליון ₪ - דמי שימוש שנתיים מהוונים לתקופת חכירה של 49 שנה. על-פי הוראות החוק מגיע לוועדה המקומית סכום של 620,000 ₪ בגין התקבולים שהמינהל קיבל מהייזם, וההתנייה שהיתנה המינהל עם הייזם, בהעבירו אליו את נטל התשלום, אינה צריכה לפגום בזכאותה של הוועדה לקבל את ההיטל.

* *

*

דין-חשבון זה על הביקורת במועצה האזורית שפיר מתייחס לפעולות המועצה בתחומים הבאים: משק הכספים; גביית מיסים; שירותי חינוך; מינהל עובדים; התקשרות עם קבלני שירותים ופרוייקט הקמת שכונת מגורים.

1. הביקורת העלתה, כי בכל התחומים שנבדקו נמצאו ליקויים, חלקם חמורים, שנבעו בעיקר מכך שהמועצה לא הקפידה לפעול על-פי דין ועל-פי סידרי מינהל תקינים:

(א) המועצה סיימה את פעולותיה הכספיות, מדי שנה בשנה, בגירעונות גדולים; גירעונה הניצבר לסוף 1998 הסתכם בכ- 25 מיליון ₪, כ-35% מתקציבה השוטף.

(ב) גירעונותיה של המועצה נבעו בעיקר מסעיף מתן שירותי חינוך, וכן משיעורי גבייה נמוכים של ארנונה.

(ג) הועלו ממצאים כבדי משקל לגבי התקשרויות המועצה עם קבלנים נותני שירותים שונים, שבמקרים רבים נערכו ללא מיכרזים ובלא שנחתמו הסכמים.

(ד) המועצה לא חישבה עם הייזם, שהקים את שכונת המגורים "אחוזת אתרוג" במרכז שפירא, את גובה תשלום אגרות והיטלי פיתוח שהוא חייב, מצד אחד, ואת עלות עבודות הפיתוח שביצע בשכונה עבור המועצה, מהצד האחר, ולא שיקפה פעולות כספיות אלה בדוחותיה הכספיים.

2. על ראש המועצה וחברי המועצה לשפר את סידרי המינהל הכספי במועצה, לפעול במיסגרת תקציבים מאושרים, ולהעמיק את גביית הארנונה. על משרד הפנים מצידו להגביר את הפיקוח על פעולות המועצה.