

תפוס מקום

הרשויות המקומיות הן כר פורה לפעולות בלתי תקינות ואף למעשי שחיתות, איתם מתמודדת הביקורת החקירתית. מגוון הנושאים וכמה דוגמאות מהשטח מצביעים על הצד האפל של מגזר זה < רו"ח יהודה ברלב

מצב זה, לצד מגוון הפעולות והשירותים שמספקות הרשויות המקומיות, החל מרישוי הבניה וכלה בפינוי פסולת, המחייבים מגע יומיומי עם האוכלוסייה המקומית, יוצר כר נרחב לפעולות לא-תקינות בשלטון המקומי ובעקבותיהן ביקוש לביקורת חקירתית.

השיפורים הטכנולוגיים בפעילות הרשויות המקומיות, כגון מוקדי מידע ובקרה דיגיטליים, גבייה דיגיטלית ועוד, משפיעים מחד את הבקרה והפיקוח על הפעילות השונות שלו, אך מאידך מעלים את רמת התחכום בביצוע פעולות חריגות (כולל פעולות הונאה) ואת הרמה הנדרשת לאיתור פעולות חריגות אלו.

מבחינת האופי ונושאי הפעילות של הביקורת החקירתית, לא קיים שוני בין רשות מקומית שהיא עירייה לבין רשות מקומית שהיא מועצה מקומית. הביקורת החקירתית בגופים מוניציפליים אחרים, כגון מועצות איזוריות³ ויישובים הפועלים תחת אגודה שיתופית (מושבים וקיבוצים לדוגמה), שונה בפעילותה ולעיתים אף ביעדיה ולא תידון במאמר זה.

את הביקורת החקירתית ברשות המקומית יכולים להפעיל כמה גורמים:

< ראש הרשות - בידיו כלים למינוי מבקר חקירתי, כולל מינוי חוקר מטעמו, עם סמכויות הטבעות בחוק⁴, בעיקר לגבי פעולות חריגות של עובדים ברשות המקומית. < הגזבר - בעיקר לבדיקת ספקים וחשבוניות המוגשים לעירייה, לרוב על ידי קבלנים בהיקפים גדולים בתב"רים⁵, עבודות תחזוקה, ניקיון ופינוי אשפה וגזם וחייבים משמעותיים לרשות המקומית.

< המבקר הפנימי - בחלק מפעולות הביקורת הפנימית השוטפת, נדרש המבקר הפנימי לביקורת חקירתית המתבצעת על

פעילות הרשויות המקומיות בישראל ראל מוכתבת על ידי שני חוקים עיקריים: פקודת העיריות¹ ופקודת הרשויות המקומיות². לחוקים אלה, שמקורם מהתקופה המנדטורית ואף קודם לכן, התווספו במהלך השנים עשרות תוספות ושינויים.

ניתן לחלק את הפעילות במשק למגזרים הבאים:

< הפעילות הממשלתית - כולל פעילות משרדי ממשלה, רשויות ממשלתיות וחברות ממשלתיות.

< השלטון המקומי - פעילות הרשויות המקומיות, שהן נושא מאמר זה.

< המגזר השלישי - הארגונים הפועלים ללא כוונת רווח ואינם חלק ממוסדות המדינה. הללו כוללים מוסדות ללא כוונת רווח, עמותות, אגודות שיתופיות וארגונים אחרים.

< המגזר העסקי - כולל חברות פרטיות וציבוריות.

מבין ארבעת המגזרים הללו, רמת הפיקוח והבקרה על הפעילות הכספית בשלטון המקומי היא הנמוכה ביותר, ויעידו על כך ריבוי החקירות, כתבי האישום וההרשעות במגזר זה.

בארץ קיימת צפיפות של הרשויות המקומיות: בגוש דן (תל אביב, רמת גן, בני ברק, גבעתיים, חולון, בת ים, ראשון לציון, רמת השרון, הרצליה ועוד) ובאיזור החוף הצפוני (חיפה, הקריות, עכו, נהריה ועוד), ולצידן פועל השלטון המקומי בפריפריה.

רו"ח יהודה ברלב, ברלב ושות' רואי חשבון - ביקורת חקירתית. התמונות לקוחות מתוך אוסף צבי ויהודה ברלב

ידו, או על ידי גורם חיצוני הנבחר על ידו, מתוך תקציב העומד לרשותו.

< היועץ המשפטי - בהליכים משפטיים או טרום-משפטיים, נדרש לעיתים היועץ המשפטי של הרשות המקומית להציג חוות דעת מומחה, שנערכת לאחר ביקורת חקירתית. כך למשל בסוגיית סיווג בית העסק לצורך פטור מארנונה⁶ או הרמת מסך מעל חברה חייבת, שהעבירה פעילותה לחברה אחרת, על מנת להימנע מתשלום החוב לרשות המקומית.

< משרד הפנים - כחלק מהחוב האישי המושת על בעלי תפקיד ברשות המקומית⁷ נהג משרד הפנים להציג דוח ביקורת חקירתית, על בסיסו הטיל את החוב האישי. כמו כן, כגוף המפקח על פעילות השלטון המקומי, נדרש משרד הפנים לערוך ביקורת חקירתית לפעילות כספית חריגה של הרשות (כפי שעולה מתוך דוחותיה הכספיים, או על פי מידע אחר המתקבל במשרד הפנים), או לבדיקת הדוחות הכספיים, אם מתעורר חשד שאינם תקינים.

בעמודים הבאים נסקור בקצרה כמה מן הנושאים העיקריים שטופלו על ידי הביקורת החקירתית בתחום השלטון המקומי.

שכר

הוצאות השכר, כולל הפנסיה התקציבית, הן בדרך כלל הסעיף הכספי המשמעותי ביותר של הרשות המקומית. מעבר לתשלומי שכר ונלוות לעשרות אלפים של עובדי הרשויות המקומיות (לשבע העיריות הגדולות בארץ בלבד, לא כולל עמותות וחברות עירוניות, יש 30 אלף עובדים)⁸, קיים נטל תקציבי משמעותי נוסף, של גמלאי הרשויות המקומיות, הזכאים לפנסיה תקציבית. הביקורת החקירתית בנושאי כוח אדם ושכר ברשויות המקומיות התמקדו בנושאים הבאים:

< קביעת רכיבי השכר הבסיסי - כך למשל עלו מקרים של קביעת ותק על עבודה בשירות הציבורי לפני תחילת העבודה בעירייה גם על הדרכה בתנועות נוער (בגילאים 15-18!), הדרכה בקיץ בקייטנות, שירות סדיר בצה"ל ועוד.

< תוספות לשכר - על בסיס תעודות הסמכה של גופים שאינם מוכרים, או שנר-כשו בתשלום.



"בעלי תפקידים בכירים ברשות המקומית פעלו להעסקה, מעת לעת, של אנשים המקורבים להם, תוך מינויים, על דעת עצמם, ללא הליך כדון, ללא חוזה העסקה, ותוך קביעת תעריף שעתי גבוה, ביחס לעובדים זמניים, בלתי מקצועיים, כפי שהיו אותם מקורבים"

"במהלך התקופה שנבדקה, הועסקו יועצים רבים, במימון הרשות המקומית, שהובאו ללא מכרז, לכאורה לתקופה מוגבלת, אך נשארו בה במשך שנים, תוך שהם נהנים משכר גבוה באופן בלתי סביר. בדוח זה הבאנו פירוט של יועצים אשר שכרם הכולל הסתכם בסך של מיליוני שקלים בשנים שנבדקו"

ניקוי רחובות ושווקים, הדברת מזיקים ופיני פגרים. השינויים הטכנולוגיים מאפשרים ביצוע מעקבים דיגיטליים אחר פעולות עובדי הרשות המקומית, או קבלנים, בעיקר כאשר ניתנת לכך הסכמה בכתב של העובדים, או של הקבלנים, כאשר הנושא מעוגן במכרזים ובהסכמים.

בתחום פינני הפסולת, מתועדים נתונים של תחנת המעבר העירונית, הכוללים בין השאר: תאריך ושעת כניסה ויציאה, שם נהג, מספר משאית, נתוני שקילה (ברוטו, טרה ונטו) וצילומי כניסה ויציאה של המשאית (משאית מנוף, רמסע, ומשאית דחס).

אם בעבר מעקב אחר נתונים אלו היה מספיק לגילוי מעשים חריגים, הרי שכיום, לאור העלייה ברמת התחכום של העובדים, ככל שקיימים, אין זה מספק. הביקורת החקירתית מפעילה אמצעים טכנולוגיים ייחודיים, שלא היו מביישים סוכנויות ריגול מודרניות.

שיפור פני העיר (שפ"ע)

תחום זה כולל טיפוחה של חזות העיר, תחזוקת הכבישים, המדרכות והתאורה, טיפוח ותחזוקה של פארקים וגנים ציבוריים. הביקורת החקירתית איתרה:

- תשלומים על פעילות גינון שלא בוצעה, כולל כמויות של צמחיה שדווחו שנשתלו ולא אותרו במקום.
- תחזוקת גני ציבור שלא בוצעה, תוך סיכון המשתמשים, בדרך כלל ילדים.
- מכרזים לא תקינים, החל משלב הכנת המכרז, דרך בחירת הזוכה ועד לביצוע לקוי.
- חיובים שאינם תואמים את תנאי המכרז וההסכמים.

תקציב בלתי רגיל ותב"ר

הביקורות החקירתיות שנערכו ברשויות המקומיות בתחום זה התמקדו בעיקר בשני נושאים בעייתיים:

- העברות תקציבים לתב"ר - כפי שבאה לידי ביטוי בעיקר במהלך שנת הבחירות, כאשר נוצרו פרויקטים לרווחת הציבור, כגון: גנים ציבוריים, שיפור כבישים, מדרכות, שילוט ותאורה.
- מימוש בפועל של התב"ר - כאן נמצאו

תית שנערכה ברשות מקומית: "במהלך התקופה שנבדקה, הועסקו יועצים רבים, במימון הרשות המקומית, שהובאו ללא מכרז, לכאורה לתקופה מוגבלת, אך נשארו בה במשך שנים, תוך שהם נהנים משכר גבוה באופן בלתי סביר. בדוח זה הבאנו פירוט של יועצים אשר שכרם הכולל הסתכם בסך של מיליוני שקלים בשנים שנבדקו. שכר היועצים הגבוה, ששילמה הרשות המקומית, היווה גורם תורם לגירעונות שנוצרו בתקציב הרגיל של הרשות המקומית באותן שנים".

גבייה

תחום הגבייה כולל סוגים רבים של הכנסות העירייה: ארנונה, אגרות, דמי שימוש ועוד. הנה קטע מתוך סיכום לדוח ביקורת חקירתית שנערכה ברשות מקומית:

"נבדקו פעולות חריגות שנערכו על ידי הגובה הראשי בשלוש השנים האחרונות. הנחות פיקטיביות - בסך הכל בוצעו, על ידי הגובה הראשי, למעלה מ-2,500 פעולות חריגות בשנים הנבדקות. הפעולות הסתכמו לסך של למעלה מ-3 מיליון שקל בערכים נומינליים. לקופת הרשות המקומית הופקדו מאות שיקים פיקטיביים; סך כל הנזק שנגרם לקופת הרשות המקומית - למעלה מ-2.5 מיליון שקל. הנחות שנתנו לבני משפחה של הגובה הראשי - למעלה מחצי מיליון שקל. סך הנזק לרשות המקומית - למעלה מ-6 מיליון שקל בשנים הנבדקות".

שירותי תברואה

השירותים המוניציפליים בתחום זה כוללים פינני אשרה מבתיים ועסקים, מיחזור אשפה,

הלוואות ומקדמות ש"נשכחו" ולא נגבו בחזרה מהעובדים. < "עובדי רפאים". < שעות עבודה שלא בוצעו בפועל. הביקורת החקירתית נעזרה בבדיקות אלה במודלים ייחודיים, שנועדו לאתר חריגים, וכן משתמשת במקורות פנימיים, שהופעלו למטרות אלה. להלן לדוגמה מתוך דוח ביקורת חקירתית שנערכה ברשות מקומית: < "בעלי תפקידים בכירים ברשות המקומית פעלו להעסקה, מעת לעת, של אנשים המקורבים להם, תוך מינויים, על דעת עצמם, ללא הליך כדון, ללא חוזה העסקה, ותוך קביעת תעריף שעתי גבוה, ביחס לעובדים זמניים, בלתי מקצועיים, כפי שהיו אותם מקורבים".

ספקים ויועצים

הרשויות המקומיות נוהגות להסתמך על קבלנים חיצוניים גם בפעולות הליבה שלהן, כגון פינני פסולת, טיאוט וניקיון, גינון ותחזוקת רחובות (כבישים, מדרכות ותאורה). קבלנים אלה לרוב נבחרים במכרזים, אולם במבט על ניתן לראות, כי מדובר בקבלנים "מתחלפים", כאשר מתקיימת ביניהם חלוקת עבודה ו/או חלוקה טריטוריאלית. החלפת קבלן כוח אדם הנותן שרותי ניקיון ושמירה, במקרים רבים, אינה מחליפה את עובדי השמירה והניקיון, שרק מחליפים את זהות מעסיקהם.

הביקורת החקירתית בתחומים אלו נדרשת לעיתים להתמודד עם: מינויים שלא דרך מכרז תקין; חשבונות על עבודות שלא בוצעו; חריגות מההסכמים ואף מתנאי המכרז. הנה קטע מתוך דוח ביקורת חקירתית

רון ויצירת פתחים לפעולות כספיות חריגות, כולל הפעלת קבלני שיפוצים ללא מכרז וללא תקציב מאושר.

< פיקוח על תקציבי מוסדות חינוך, המנהלים בתי ספר לניהול עצמי.¹⁰

שירותי דת

שירותי הדת, במסגרת הרשות המקומית ובעיקר בתי תפילה (בתי כנסת, מסגדים וכנ"סיות) מקומיים, ניתנים חנם, כאשר מוסדות הדת נתמכים על ידי המדינה, הרשות המקומית ותרומות. הביקורת החקירתית מצאה שימוש בבתי התפילה למטרות רווח. לדוגמה: קיום חתונות בתשלום באולמות שבשטח בית התפילה, המתחרה בעלויות קיום הטקס באולמות יוקרה.

הנהלת חשבונות ודוחות כספיים

הניהול והפיקוח על הפעילות הכספית של הרשות המקומית, כולל עמידה בתקציב, מתבצעים באמצעות לרישומים החשבונאיים השוטפים על ידי מחלקת הנהלת החשבונות של הרשות. רישומים אלה משמשים להכנת הדוחות הכספיים השנתיים של הרשות המקומית.

הדוחות השנתיים משמשים את משרד הפנים, הנהלת הרשות המקומית והאזרחים המתעניינים בפעילות הרשות המקומית. הרישומים והדוחות הכספיים, בדומה לחברות ציבוריות, עלולים להיות נתונים למניפולציה רישומית ו/או חשבונאית, של הונאה ניהולית, בה עוסקת הביקורת החקירתית. להלן מתוך דוח ביקורת חקירתית שנערכה בנושא זה ברשות מקומית:

"בתקופה שנבדקה, העבירה הרשות המקומית כספים מהקרן, לכיסוי הוצאות מחלקת ההנדסה בתקציב הרגיל, מעבר למה שהתיר משרד הפנים בהנחיותיו. ברישומי הנהלת החשבונות, קיבלו העברות אלה ביטוי בדרך של הגדלת ההכנסות בתקציב הרגיל, כך שבאמצעות רישומים אלה, הוקטן הגירעון, באופן מלאכותי, בסכום העודף שהועבר.

"ההעברות מהקרן לתקציב הרגיל נרשמו בדרך כלל אחת לרבעון, כשהעברה



רישוי, כולל סיוורים ובדיקות, מתן רישיונות לשילוט ולאירועים המוניים.

להלן מתוך ממצאי ביקורת חקירתית על אגרות פרסום ושילוט: "לאחר גילוי הגניבה על ידי הפקח של אגרת השילוט, התברר, כי את התקבולים במזומן שקיבל הפקח מבעלי השלטים לא העביר ליחידת השילוט וקופת הרשות המקומית. בנוסף לעיל, גם תקבולים בשקים אשר גבה הפקח מבעלי השלטים לא העביר ליחידת השילוט לשם הפקדה.

"במהלך הבדיקה התברר, כי הפקח אף גנב פנקס ריק והוציא אישורים זמניים לבעלי שלטים אשר שילמו לו. את התקבולים מהפנקס הגנוב לא העביר ליחידת השילוט. הפקח הדפיס פנקסי קבלת המחאות וכנגדם גבה אגרות נוספות".

חינוך

תחום החינוך כולל גני ילדים, חינוך יסודי, חינוך על-יסודי וחינוך מיוחד. מעבר לעריכת ביקורת חקירתית של הוצאות שכר ותחזוקה של בתי הספר ומוסדות החינוך, נדרשת הביקורת החקירתית לא פעם לנושאים הבאים:

< פיקוח על תקציבי תוכניות לימודים נוספות (תל"נ).
< שיפוץ בתי ספר ומוסדות חינוך לקראת פתיחת שנת הלימודים. הוצאות אלה מתאפיינות באתגורים תקציביים של הרגע האחר-

ממצאים מעניינים של שימוש שלא למטרות, כגון עריכת כנסים לקידום מועמדים בכיסוי של פרויקטים מיוחדים.

להלן קטע מתוך דוח ביקורת חקירתית בתחום התב"ר: "במהלך התקופה שנבדקה נרשמו בתקציב בלתי רגיל, שנועד לצרכי מיחשוב, הוצאות שוטפות, שמומנו על ידי הקרן לעבודות פיתוח. הוצאות שוטפות אלו היו אמורות להירשם כחלק מגירעון המועצה בתקציב הרגיל. בנוסף, השתתפות ההורים בפרויקט 'מחשב לכל ילד' נרשמה באופן בלתי עקיב, לעיתים בתקציב הרגיל ולעיתים במסגרת התב"ר. בשנים שנבדקו הקטינה המועצה באופן מלאכותי את הגירעון בתקציב הרגיל באמצעות רישום הוצאות תחזוקה שוטפות בגין תאורה, בתקציב בלתי רגיל, תוך מימון באמצעות הקרן לעבודות פיתוח".

פיקוח ורישוי

במאמר זה איננו מתייחסים לתפקוד הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה⁹, להן יש מקום למאמר נפרד ואולי יותר. עם זאת, פעילות הרשות המקומית בתחום הפיקוח והרישוי מהווה מקור לא אכזב לביקורת החקירתית ובכלל זה: הוצאת היתרי בנייה; פיקוח על הבנייה והתאמתה להיתר הבנייה וכן ביצוע (או אי ביצוע) צווי הריסה; רישוי עסקים - הוצאת רישוי לעסקים הטעונים

"השתתפות ההורים בפרויקט 'מחשב לכל ילד' נרשמה באופן בלתי עקיב, לעיתים בתקציב הרגיל ולעיתים במסגרת התב"ר. בשנים שנבדקו הקטינה המועצה באופן מלאכותי את הגירעון בתקציב הרגיל באמצעות רישום הוצאות תחזוקה שוטפות בגין תאורה, בתקציב בלתי רגיל, תוך מימון באמצעות הקרן לעבודות פיתוח"

3. מועצה איזורית - רשות מקומית המאגדת יישובים כפריים או קהילתיים באזור גיאוגרפי מסוים, ופועלת על פי צו המועצות המקומיות (מועצות איזוריות), תשי"ח-1958.
4. סעיפים 11-13 לחוק הרשויות המקומיות (משמעת), תשל"ח-1978.
5. תב"ר - תקציב בלתי רגיל: תקציב של רשות מקומית המיועדת לפעולה חד-פעמית או לתחום פעילות מסוים, הכולל אומדן תקבולים ותשלומים לאותה פעולה או לאותו תחום, וכספים שיועדו על פי דין למטרות שאינן תקציב רגיל. כספי התב"ר מנוהלים בנאמנות בידי ראש הרשות והגזבר, בנפרד מכספי חשבון התקציב הרגיל. אסור לעשות בכספי התב"ר שימוש שלא למטרות להן נועדו.
6. למשל: בג"ץ 4725/07, **מרכז משען נ' שר הפנים**.
7. למשל: סעיף 221 לפקודת העיריות וסעיפים 33 ו-34 לפקודת המועצות המקומיות קובעים את הסמכות להטיל חיוב אישי על נושא משרה או בעל תפקיד ברשות מקומית, בגין הוצאה שלא כדין מקופת הרשות לה היה אחראי.
8. מתוכם 20 אלף עובדים בעיריית ירושלים, תל אביב וחיפה. ראו דוח מרכז המחקר והמידע של הכנסת: www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/mo2137.pdf.
9. על פי חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965.
10. ניהול עצמי של בתי ספר הוא תפיסה ניהולית-חינוכית, שבבסיסה מתן אוטונומיה וסמכות לבית הספר, המאפשרים לו לפעול כארגון עצמאי בהיבט הפדגוגי, בהיבט הארגוני ובהיבט הכלכלי.
11. אגודה עותומאנית - תאגיד שהוקם למטרה חברתית-התנדבותית ושלא לשם רווח, בהתאם להוראות החוק העותומאני על אגודות (1909).

1939. האגודה העותומאנית הפסיקה פעילותה כרגיל. הפועל למטרות הציבור וכיום היא אינה פועלת כארגון כזה, לא בארץ ולא בחו"ל. משפחה פלונית היא הנהנית העיקרית מהכנסות הנכס, בהיקף של מיליוני שקלים בשנה. האגודה העותומאנית העבירה זכויות החכירה בנכס לחברת האחזקות".

האחרונה נרשמה בשנה העוקבת, ככל הנראה, לאחר שתוצאות האמתיות של הרשות המקומית לשנה הקודמת כבר היו ידועות. בשנה שבה נכנס לתפקידו ראש רשות מקומית חדש לא בוצע רישום העברה עודפת".

נכסים

למרבית הרשויות המקומיות בארץ נכסי מקרקעין רבים בשווי של מיליארדי שקלים. הביקורת החקירתית שנערכו, חשפו תופעות חריגות רבות של שימוש בנכסי הרשויות המקומיות, שמנעו מהן הכנסות במיליוני שקלים רבים לשנה. להלן מספר דוגמאות:

- < הנכס הושכר/נמסר על ידי הרשות המקומית למטרות ציבור ובפועל משמש כנכס עסקי למטרות רווח.
- < אין חוזי שכירות מעודכנים מול הרשות המקומית ושוכרי הנכס משלמים לפי החוזים המקוריים, שנקבעו בלירות, ללא הצמדה.
- < השתלטות על נכסי הרשות המקומית, שהיו ללא פיקוח.
- < הנכס אינו רשום ברשות המקומית.
- < פיגורים בתשלומים לרשות המקומית, ללא מעקב של הרשות שלא נקטה בפעולות גבייה.

סיכום

צפיפות הרשויות המקומיות בישראל ואופי פעילותן בפריפריה מאפשרים פעולות לא תקינות בשלטון המקומי ומחייבים הפעלת פעולות ייחודיות של ביקורת חקירתית. עם עליית רמת הבקרה והפיקוח על הפעילויות השונות של השלטון המקומי, עולה גם רמת התחכום בביצוע פעולות חריגות. כתוצאה מכך, משתכללים גם האמצעים והטכנולוגיות המופעלים על ידי המבקר החקירתי, הפועל לאיתור פעולות חריגות אלו.

הערות

1. פקודת העיריות [נוסח חדש].
2. פקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש].

להלן מתוך הסיכום בחוות דעת, המתב-ססת על ביקורת חקירתית שנערכה ברשות מקומית, לדיון משפטי על השימוש בנכס של הרשות המקומית שנמסר לשימוש אגודה עותומאנית¹¹ לפני הקמת המדינה: "הנכס מושכר בשכירות חופשית לציבור הרחב, בניגוד למטרת חוזה החכירה עם הרשות המקומית, על פי ההסכם בין הרשות המקומית לאגודה העותומאנית לפני