



מועצה אזורית עמק הירדן מבקר וממונה תלונות הציבור

ב' טבת תש"פ
30 דצמבר 2019

לכבוד

מועצה אזורית עמק הירדן – ראש המועצה

הנדון – דו"ח ביקורת בנושא עבודת מליאת המועצה – שנת 2019

1. ערכתי גם השנה ביקורת ובקרה על עבודת מליאת המועצה, ובתוך כך בקרה על מילוי החלטותיה, וביקורת על תהליכי קבלת החלטות במליאה.
2. זאת, בנוסף לביקורות האחרות שנעשו לפי תוכנית העבודה, ובהתאם לנהוג בעבר במועצה (בפעם האחרונה ב-2017).
3. הנחת העבודה העומדת בבסיס ביקורת זו, היא כי **למליאת המועצה תפקיד חשוב ומרכזי בהליכי קבלת החלטות במועצה**, וכי תהליכי עבודה רבים במועצה משתקפים גם בעבודת המליאה, וככאלו הם ראויים לבחינה מיוחדת **ומאפשרים מבט רחב**.
4. הערכה כללית
ככלל, עבודת המליאה מתנהלת היטב, ובהתאם לכללים ולנורמות הנדרשות. ישנן כמובן הערות והצעות לשיפור ולטיוב (ולהלן), אך הכיוון הכללי הוא ראוי וטוב. עיקר ההצעות במיסוד התהליכים וארגונם, ובהכנה קפדנית יותר של הדיונים. להלן הממצאים וההמלצות בנושאים השונים.
5. תדירות התכנסויות המליאה
ככלל, **תדירות התכנסות המליאה הינה כנדרש**, ולמעלה מזה.



מועצה אזורית עמק הירדן מבקר וממונה תלונות הציבור

בסוף שנת 2018 (27 דצמבר) פורסמה התוכנית הסופית של ישיבות המליאה לשנת 2019. עדכון מסודר נמסר בכתב בתחילת ספטמבר 2019.

סה"כ תוכננו 9 ישיבות. מראש לא תוכננו ישיבות בחודשים ינואר, יוני, אוגוסט וספטמבר, ותוכננו מראש שתי ישיבות בחודש דצמבר. בפועל התכנסה המליאה ל-13 ישיבות, מהן שתיים טלפוניות ואחת "רגילה" מחוץ מן המניין (אישור צו המיסים).

ישיבת סוף דצמבר המתוכננת פוצלה מראש לשתי ישיבות, כך שבסוף יהיו 14 ישיבות מליאה.

שתי ישיבות נדחו ממועדן המקורי.

להלן תאריכי התכנסות המליאה:

- א. 5 פברואר
- ב. 12 מרץ
- ג. 16 אפריל
- ד. 13 מאי (ישיבה טלפונית שלא מן המניין)
- ה. 21 מאי
- ו. 25 יוני (ישיבה שלא מן המניין, אישור צו המיסים)
- ז. 16 יולי
- ח. 22 יולי (ישיבה טלפונית שלא מן המניין)
- ט. 3 ספטמבר
- י. 5 נובמבר (ישיבה שתוכננה ל-29 אוקטובר ונדחתה)
- יא. 19 נובמבר
- יב. 3 דצמבר
- יג. 31 דצמבר (ישיבה צפויה, תוכננה במקור ל-24 דצמבר ונדחתה, **תפוצל לשתי ישיבות**)

אופן הזימון לישיבות נבדק ונמצא תקין. כמו כן, מתקיימת העברת חומר רקע מסודרת ושיטתית לפני הישיבות, וכן מונח חומר רקע בפני החברים בפתח הדיון. הפרוטוקולים מפורסמים לציבור באתר המועצה, כנדרש.

בעניינים אלו יש לשבח את עבודת אפרת מראד, המופקדת על תחום זה.



מועצה אזורית עמק הירדן מבקר וממונה תלונות הציבור

6. מליאות טלפוניות שלא מן המניין

במהלך השנה בוצעו שתי ישיבות מליאה טלפוניות, שלא מן המניין. האחת בתאריך 13 מאי, והשניה בתאריך 22 יולי. הצורך הדחוף בקיום המליאות הללו, ובאופן הזה דווקא (טלפוני) הוצג לחברי המליאה במכתב מקדים.

במקרה הראשון האישור הדרוש היה צריך להינתן עד לתאריך 20 מאי, בעוד ישיבת המליאה הקרובה תוכננה ל-21 מאי. במקרה השני (שיפוץ גני ילדים ביישוב פוריה נווה עובד) היה צורך להתחיל בעבודות באופן מיידי, בכדי לפתוח בזמן את שנת הלימודים, ולא להמתין למשרד החינוך שפועל בל"ז אחר.

אופן הביצוע של הישיבות הללו היה בהתאם להנחיות משרד הפנים (משרד הממונה על המחוז) ובהתאם לייעוץ המשפטי הצמוד שניתן ע"י עו"ד גולן לוי, יועמ"ש המועצה. בפרט יש לציין שבוצעה הפרדה בין הליך אישור אופן ההצבעה ובין ההחלטה הנידונה עצמה. עוד יש לציין כי הפרוטוקולים אושרו ע"י משרד הפנים.

על כל פנים, החלטות המליאה הטלפוניות, אושרו לאחר מכן כנדרש בישיבות מליאה "רגילות".

הגם שהכל בוצע באופן תקין וכנדרש, הרי שמדובר ללא ספק בהליך חריג, שלא בוצע עד כה (לפחות בתקופת כהונתי כמבקר) ו**שנכון למעט בשימוש בו ככל שניתן**.

7. ישיבה שלא מן המניין (יוני 2019, אישור צו המיסים)

ביוני 2019 התקיימה ישיבה שלא מן המניין, לאישור צו המיסים.

בראיתי, מכיוון שהצורך באישור שנתי של צו המיסים הינו קבוע, אין סיבה שהליך אישורו לא יהיה בישיבה מן המניין, ולא בישיבה מיוחדת מחוץ למניין (שבה אכן נכחו הרבה פחות חברי מליאה מהרגיל). **זהו חלק מהיעדרו של גאנט שנתי קבוע ומפורסם לישיבות המליאה** – ליקוי שעלה בעבר בדו"חות הביקורת שלי.

8. אורך הישיבות ומועדן

הישיבות מתקיימות ביום קבוע (מה שמאפשר היערכות מקדימה של חברי המליאה).

בדרך כלל הישיבות מתחילות בזמן (17:00) בקוורום הדרוש, ומסתיימות בזמן (19:00). **יש לעשות מאמץ לשמר את מסגרת הזמן הזו**, שגם היא בין הדברים המבטיחים נוכחות מתאימה והולמת של חברי המליאה.

כניסת חברי מליאה חדשים לתפקידם (במהלך כהונת המליאה) נעשית כנדרש (מסירת הודעה, השבעה לתפקיד וכו'). למשל כניסת חברת מליאה חדשה במליאת מרץ 2019.



מועצה אזורית עמק הירדן מבקר וממונה תלונות הציבור

9. הוספת נושאים לסדר היום

מצאתי כי פעמים רבות (למעשה ברוב הפעמים) נוספים נושאים לסדר היום. זהו נושא שעסקתי בו רבות בעבר, ולעיתים הוא משקף עבודת הכנה לא מספיק טובה.

חלק מהנושאים עולה בהתראה מספקת (לפני הדיון) וחלקם ביום הדיון עצמו או בפתח הדיון. **לא תמיד מצאתי שישנה הצדקה להעלאת הנושא בישיבה הקרובה, במקום לדחות את הסעיף לישיבה שלאחריה, ולעבוד מסודר.**

דוגמאות: הצבעה על הרכב חברי וועדת ביקורת ביישוב פוריה עלית, במליאה של פברואר 2019, או החלפת חברים בוועדה החקלאית או רכישת טרקטור ליישוב – מליאת אפריל 2019, שני תב"רים שאינם בעלי אופי דחוף במליאת מאי 2019, אישור נציגים בקרן עמק הירדן או בדירקטוריון החברה לפיתוח ביולי 2019 וכו'.

ישנן כמובן גם דוגמאות אחרות, בהן הנושא נבדק, גם על ידי, לפני הדיון, והוסבר היטב הצורך הדחוף (למשל אישור הקצאת קרקע לעמותת המייסדים, במליאת ספטמבר 2019).

אני מבין שלעיתים הצורך דוחק, גם אם אינני מבין אותו תמיד עד הסוף, אך עם זאת **ראוי בעיני לשאוף לצמצם את השינויים, ה"שליפות", והתוספות ככל שניתן.** הכנה נאותה ותכנון בראיה שנתית יבטיחו יציבות גדולה יותר בסדר היום.

יצוין כי בכל המקרים בהם נוסף נושא לסדר היום, מליאת המועצה אישרה זאת בהצבעה כנדרש בפתח הדיון.

10. הפרוטוקולים

מצאתי כי הפרוטוקולים משקפים נאמנה וכנדרש את מהלך הדיונים במליאה **ובפרט את החלטותיה.** אני מציע **כי לא תהיה הרחבה** של הנהוג בסיכום עיקרי הדיון, וכי ישאר האופי הענייני והמעשי של הפרוטוקול.

הפרוטוקולים מופצים כנדרש, ומאושרים כנדרש בישיבות המליאה השוטפות.

סוכם כי יפורטו בפרוטוקול שמות המתנגדים להצעות (גם כאלו שזכו ברוב) – ולמיטב ידיעתי הדבר מבוצע, אך לא תמיד (למשל, פירוט שמות המתנגדים במליאת ספטמבר 2019, סעיף 6, שם פורט רק שמו של מתנגד אחד).



מועצה אזורית עמק הירדן מבקר וממונה תלונות הציבור

11. מעקב אחר החלטות המליאה

מדי פעם חברי מליאה מעלים שאלות שוטפות בנוגע למעקב אחר החלטות המליאה מן העבר (למשל פניותיו של חבר המליאה, עו"ד יעקב קרני, במהלך חודש יולי 2019 בשורת נושאים, ובקשותיו כי התשובות לכך ייענו עוד לפני ישיבות המליאה הרלוונטיות).

כחלק מהמענה של המועצה לשאלות אלו, פרסם מנכ"ל המועצה (אז) טבלה מרכזת של סטטוס המעקב אחר החלטות המליאה (פורסם בתאריך 10 יולי, לקראת ישיבת המליאה הקרובה, המתוכננת).

מבלי להיכנס לעובי הקורה של הפירוט והדיווח (בקצרה נאמר שיש מקום לעניות דעתי לשיפור ולדיוק), הרי שיש בזה **דוגמה להליך ראוי ונכון**, הראוי לשימור.

הצעתי בעניין היא עיגונו של הדיווח בגאנט השנתי המדובר, וחזרה עליו מדי שנה או אפילו מדי חציון. מוצע כי לפרסום כזה תקדם ישיבת מנהלי אגפים שגרתית מכינה, וכך המידע שיימסר יהיה עדכני ומהימן.

בתוך כך, אגב המעקב אחר החלטות המליאה, מצאתי לנכון להתייחס לנושאים הבאים.

אישור תקציב וועדים מקומיים – היה אמור לעלות במליאה פברואר 2019. הנושא היה בסדר היום, אך לא הוצג. נכתב שיוצג במליאה הבאה. בפועל לא הוצג במליאה הבאה (מרץ) אלא הוצג וסוכם במליאת אפריל.

טיילת כפר נחום – הנושא עלה במליאה של פברואר 2019, והגם שהוסכם שהטיילת סובלת מהזנחה, לא נמצא עדיין תקציב לטיפול בטיילת, והמצב נותר כפי שהיה. **בראייתי זהו גם חלק מבעיה רחבה יותר, של היעדר בעל תפקיד בתחום התיירות במועצה.**

וטרינריה, רישוי ופיקוח – במסגרת הצגת פעילות אגף שפ"ע (במליאת מאי 2019) סוכם כי הנושאים הללו יזכו למיקוד, ויוצגו בהרחבה בישיבה הבאה (יולי). בפועל הדבר טרם קרה.

מוצע כי ידווח למליאה סטטוס צו עבירות קנס (לצורך קידום הנושא ביטלה המועצה את סעיפי העונשין בחוקי העזר שלה, במליאת פברואר 2019) – העניין תקוע עקב היעדר ממשלה וכנסת, וייטופל בהמשך (למעקב).

לא מונו עדיין וועדת ביקורת, וועדת מכרזים וועדת כספים לחברה לפיתוח (עלה במליאה בתאריך 12 מרץ). להבנתי הנושא יטופל כחלק מהמהלך הכולל להסדרת החברה לפיתוח, אך כעת הוא עדיין פער.



מועצה אזורית עמק הירדן מבקר וממונה תלונות הציבור

ולבסוף, סוכם במליאת פברואר 2019, כי תוכניות העבודה של האגפים השונים יוצגו בפני המליאה. ככל שזה נעשה, הרי ראוי לקבוע בגרף העקרוני הבסיסי של ישיבות המליאה (הגאנט המדובר), הצגה סדורה של פעילות האגפים השונים ודיון לגביהם, לכל הפחות בתדירות של אחת לשלוש שנים.

12. אישור ועדות ביקורת ביישובים

הנושא עלה לדיון רק במליאת אפריל (למרות שהיה מוכן עוד קודם לכן, ומשיקולים טכניים). נדון, סוכם והוחלט רק במליאת יולי 2019.

מעבר לשאלת עיתוי האישור, יש לתת את הדעת על התהליך כולו. המועצה היא הממנה, אך באין לה כלים לפעול ישירות מול התושבים היא פועלת לרוב באמצעות הנהלות היישובים, ובוחרת במועמדים השונים מבלי להכיר אותם, או מבלי לדעת את מומחיותם וכשירותם לביצוע ביקורת ביישובים.

כמו כן המועצה אינה מודעת לניגודי עניינים אפשריים בתוך היישובים (כפי שאכן התברר במליאת אפריל 2019).

13. אישור תב"רים

הליך אישור תב"רים תופס מקום נרחב בכל ישיבת מליאה, ובאופן שהולך וגדל ככל שגדלה הקצאת משאבים מבחוף, ממשרדי הממשלה ומרשויות השלטון השונות. ההליך מתבצע כידוע בנפרד לכל תב"ר ותב"ר. לעיתים הוא הופך כר לוויכוחים, שמחליפים (אולי במקום הלא נכון) דיונים משמעותיים שיכולים, צריכים, או אמורים להתקיים.

בראייתי, אישור תב"ר הוא הליך טכני במהותו, שאינו מחייב הפעלת שיקול דעת קפדני – כמו בסעיף "רגיל" בסדר היום, ואשר נדרש רק בשל העובדה שמדובר לעיתים בתקציב נפרד שמועבר ממשרדי הממשלה.

בנסיבות הללו, ולאור הקשת הרחבה של הנושאים המדוברים, המקיפים את כלל פעילות המועצה, אם לא יוגבל במידת מה הדיון בתב"רים, יוכלו להתפתח מדי ישיבה ויכוחים ודיוני זוטא, על כל נושא מפעילות המועצה, וללא קשר הדוק לסדר יום מתוכנן או ללא הכנה מתאימה.

אני ממליץ כי ככל שיעלה בדיון צורך בהעמקה בתחום מסויים, יתקיים דיון בסדר היום של אחת המליאות הקרובות, לאחר שיוכן כנדרש, ולאחר שבעלי התפקידים המתאימים יזומו כדי להציג את עמדתם. זו היתה גם עמדתו של ראש המועצה, במליאת 5 נובמבר 2019, אגב הדיון באישור ריענון משק האוטובוסים, ונכון בעיני שזו תהיה אמירה כללית רחבה יותר. ישנו תמיד צורך בדיונים עקרוניים, גם על נושאים משמעותיים, כגון קיומה או אי קיומה של מחלקת תחבורה עצמאית, אך המקום לנהל אותם אינו סביב סעיפים טכניים יחסית של אישור תב"ר לרענון שוטף ושגרתי של צי הרכב.



מועצה אזורית עמק הירדן מבקר וממונה תלונות הציבור

בנוסף, במליאת מאי 2019 (להערת חבר המליאה יניב אוסם) הוסכם כי תוצג "טבלת צדק" של חלוקת התבי"רים בין היישובים, אך להבנתי הדבר טרם הוצג בישיבת מליאה כמובטח (הנושא נדון בהנהלה, המסמך חולק לחברי המליאה ידנית על ידי ראש המועצה, והוסבר מדוע הפרמטרים להשוואה בעייתיים מאד).

כמו כן, בהמשך להערת חברת המליאה חוה ישי, על חריגה בשיעור גבוה (למעלה מ-50%) בתבי"ר מסויים, סוכם כי יתקיים סוג של תחקיר בכל מקרה של תבי"ר החורג בלמעלה מ-40% מתקציבו המתוכנן, ויוצגו ההסברים לפערים שבין התכנון לביצוע. בפועל לא הוצג עד כה "תחקיר" כנ"ל, אך זו ההבנה המוסכמת שכך יהיה בכל מקרה עתידי.

14. עמותת יוניסטרים

במליאת מאי 2019 הוצג הנושא (המבורך, באופן בסיסי), שבקצהו השתתפות הרשות בפעילות העמותה בהקצאה ראשונית של 250 אש"ח (מתקציב הפיתוח. במענה לשאלתו של חבר המליאה עוזי קרן, הובהר שלא ניתן להבטיח שזה לא יהיה על חשבון פרויקטים אחרים) ובהמשך השתתפות בסך 100 אש"ח כל שנה (לשלוש שנים) – אלא אם כן תתקבל תרומה לנושא.

אני סבור כי יש לתת את הדעת על הקשיים האפשריים בהתקשרות הזו. מדובר בעמותה פרטית (אמנם ייחודית), שתפעיל תוכנית בבית ספר התיכון של המועצה. הקרקע המדוברת איננה ציבורית באופן מלא (להבנתי לקבוצת כנרת יש עדיין זיקה משמעותית לקרקע, כמו למרבית שטח תיכון בית ירח) והמבנה המדובר משופץ לטובת פעילות העמותה, כמו גם לפעילות בית הספר (כך הובטח).

לטעמי לא הוצגו או נותחו די הצורך בשלב זה, יחסי הגומלין בין העמותה הפרטית, שיהיו לה זכויות שימוש במבנה ציבורי, בשעות מסויימות, לבין פעילות בית ספרית "כללית", באותו המבנה או המתחם, ובשעות אחרות. אם לא תהיה כלל פעילות במתחם הזה, מעבר לפעילות העמותה הפרטית, ועקב אילוצים מצידם, הרי שהקושי מתעצם עוד יותר.

אני סבור גם, כי התקשרות קבועה (לשלוש שנים) בין עמותה פרטית למועצה, שבמסגרתה יועברו מדי שנה 100 אש"ח מהמועצה לעמותה (ושוב: אלא אם כן ימצא תורם חיצוני – כפי שנאמר שיעשה מאמץ לתאם, ולמיטב ידיעתי אכן נעשה) מחייבת תשומת לב נוספת. בשורה התחתונה – העברת כסף מתקציב המועצה לפעילות עמותה פרטית, מחייבת הסכם חתום ומפורט, באישור משפטי, שצריך לכל הפחות להיות מוצג לחברי המליאה (גם אם לא מאושר על ידם) ולציבור.

אני מציע כי תינתן הדעת לסוגיות אלו, וכי המענה ידווח למליאה.

15. נוכחות עובדי מועצה בכירים בישיבות המליאה



מועצה אזורית עמק הירדן מבקר וממונה תלונות הציבור

בישיבות רבות נוכחים רבים מעובדי המועצה הבכירים (בדרג מנהלי אגפים) אך לא בכל הישיבות ולא כולם. בנושאים בהם עולות שאלות ומתפתח דיון, נוכחות זו תורמת רבות לאיכות המענה הניתן, ומאפשרת לראש המועצה לספק לחברי המליאה תשובות מפורטות ומדוייקות יותר.

אני ממליץ כי ראש המועצה יפעל לקיים נוכחות קבועה ומשמעותית של עובדי המועצה הבכירים והרלוונטיים בישיבות אלו (במינון שייראה לו).

16. ניגודי עניינים של חברי מליאה

סוגיית ניגודי העניינים האפשריים עולה בישיבות המליאה לא פעם, ולעיתים אף משתקפת בפרוטוקול. לטעמי היא לא מוכרת מספיק ולא מנותחת ברמת הפירוט הראויה. מצאתי כי לעיתים חברי מליאה הנמצאים בניגוד עניינים (או עלולים להימצא בניגוד עניינים) יוצאים מן הדיון בתחילתו, ולפעמים נשארים בחדר, ורק נמנעים מלקחת חלק בהצבעה, או בדיון, ולעיתים הם נוטלים אפילו חלק פעיל בדיון (גם אם לא הצביעו).

אני מציע כי תתקיים העמקה יזומה (מטעם הנהלת המועצה, ובהשתתפות היועץ המשפטי והח"מ) על הנושא, ויחודדו העניינים הדורשים חידוד. החל מהשאלה מהו ניגוד עניינים, עבור בהבחנה על אפשרות להימצאות במצב בו עלולים להיות בניגוד עניינים, גם אם לדעת המעורבים אין, וכלה בשאלה אם מותרת השתתפות בדיון גם אם לא מתקיימת לקיחת חלק בהצבעה.

17. אני מציע כי לאחר שוועדת הביקורת תדון בדו"ח הוא יובא לדיון בפני חברי המליאה.

בברכה,

אהוד נוסן
מבקר המועצה

לידיעה

מועצה אזורית עמק הירדן – חברי וועדת הביקורת
מוא"ז עמק הירדן – מנכ"לית, גזברית, יועמ"ש, דובר