

פרק חמישי

הרשויות המקומיות

ביקורת המדינה ברשויות המקומיות

בתקופה 1 בפברואר 1975 עד 31 בינואר 1976 נערכו פעולות ביקורת ב־151 מבין 202 הרשויות המקומיות במדינה. עוד נערכה ביקורת ב־4 חברות, שרשויות מקומיות משתתפות בהנהלתן, וב־8 איגודי ערים. ביקורת כוללת, שהקיפה חלק ניכר מפעולותיה של הרשות המקומית, נערכה ב־50 רשויות מקומיות: 17 עיריות, 27 מועצות מקומיות ו־6 מועצות אזוריות. בדיקות קופה ומינהל כספים נערכו ב־101 רשויות מקומיות נוספות.

בדיקות מיוחדות, שהקיפו, במקביל, פעולות בתחום מסוים במספר רשויות מקומיות, נערכו בנושאים הבאים: פעולות שיכון של רשויות מקומיות ב־11 עיריות וב־2 מועצות מקומיות (ראה להלן עמ' 1113); הכנסות עצמיות של הרשויות המקומיות — ב־22 עיריות (ראה להלן עמ' 1122); פיקוח על לשכות סעד מקומיות והדרכתן — ב־7 עיריות וב־3 מועצות מקומיות (ראה לעיל, עמ' 638) ופרוייקט הביוב הארצי — ב־7 עיריות וב־3 מועצות מקומיות (ראה לעיל, עמ' 490).

הושלמה הביקורת על פעולותיה של חברת הירקון בע"מ — חברה לפיתוח עבר הירקון, שעליה הפעיל מבקר המדינה את הביקורת בשנת 1974. בשנת 1975 הפעיל מבקר המדינה את הביקורת בחברת מוויאון תל־אביב בע"מ וכן במועצה הדתית ראשון לציון.

בתקופה הנסקרת ניתנו דו"חות הביקורת הבאים:

עיריות

בת ים; גבעתיים; חולון; לוד; רמלה.

מועצות מקומיות

אבן יהודה; באקה אל־גרביה; גדרה; גן יבנה; אט־טירה; יפיע; מוגאר; מטולה; עומר; פרדסיה; קרית מוצקין; רמת ישי.

מועצות אזוריות

בני שמעון; גן רוה; מעלה יוסף; מרום הגליל.

גופים אחרים

איגוד ערים איזור חולון (שירותי כבאות); איגוד ערים איזור תל אביב־יפו — חולון (בתי מיטבחים); הוועד המקומי עומר (במיסגרת הדו"ח על המועצה המקומית עומר); המועצה הדתית יקנעם עילית; המועצה הדתית קרית שמונה; רשות ניקוז נחל חדרה; החברה "הפארק הזואולוגי רמת גן בע"מ".

ממצאים בעלי משמעות עקרונית בדו"חות על הרשויות המקומיות

להלן קביעות של מבקר המדינה וממצאים, מתוך דו"חות על הביקורת ברשויות המקומיות מ־1 בפברואר 1975 עד 31 בינואר 1976, העשויים להיות בעלי משמעות גם בשביל רשויות מקומיות אחרות ויתר הגופים המבוקרים.

סדרי בקרה ובידוק

הפרדת פעולות

במועצה מקומית קטנה הועסק עובד יחיד, שמילא את התפקידים של מזכיר, קופאי ומנהל חשבונות, ובין תפקידיו היו גם הכנת פקודות תשלום ושיקים וכן התאמת חשבונות המועצה עם חשבונה בבנק.

סדרי בידוק תקינים מחייבים הפרדת פעולות בתחום ניהול כספים. לפי נסיבות העניין יש לשקול הטלת התפקיד של התאמת חשבונות עם הבנק על אחד מחברי המועצה.

הזמנת טובים ורכישתם

על אף מינוי אפסנאי, האחראי — על פי תקנות העיריות בדבר הסדר קניות וניהול מחסנים — לקניית טובים, לאחסנתם ולשמירה עליהם, בוצעו הקניות בעירייה על ידי המחסנאי ומנהלי מחלקות.

סדרי ניהול תקינים מחייבים הפרדה בין ייזום ההזמנות על ידי המחלקות הנוגעות לדבר, לבין ביצוע הקניות.

שטרות ושיקים מאוחרים

הסכומים של שטרות או של שיקים מאוחרים, שאגשים החייבים לעירייה בגין מסים, אגרות חינוך ותשלומים אחרים, נדרשו להפקיד בעירייה, וכן זמני פרעונם, נקבעו על ידי עובד יחיד במחלקה הנוגעת לעניין.

מן הראוי שמועצת הרשות המקומית תקבע סדרי בידוק לגבי הסדרי תשלומים הנעשים עם חייבים.

חשבונות ללא תנועה

עירייה הראתה במאזנה, בסעיף "זכאים", ארבעה סכומים, בסך כולל של למעלה מחצי מליון ל"י, שעמדו ללא תנועה שנים רבות. העירייה הסבירה, כי לא חבה סכומים אלה, ולכן לא נדרש סילוקם.

סכומים כאלה יש לזקוף להכנסות הרשות המקומית משנים קודמות. השארת יתרות זכות במשך שנים רבות בלי לדאוג לסילוקן או לביטולן, לפי הנסיבות, אינה תואמת סדרים תקינים של בידוק וניהול תקציב.

התנגשות אינטרסים

עירייה החליטה, בהסכמת חברה קבלנית, שביצעה עבודה בשביל העירייה, למנות מהנדס חוץ, שהיה אחראי לתיאום ולפיקוח לגבי עבודה זו, כפוסק אחרון בחילוקי דעות בינה לבין החברה.

מסירת סמכויות של בורר למהנדס האחראי לתיאום ולפיקוח בעבודה מסוימת, נוגדת עקרונות מינהל וסדרי בידוק תקינים.

חברות שרשות מקומית משתתפת בהנהלתן שמירת אינטרסים של רשות מקומית

מועצה אזורית לא דאגה לקבל מחברה, שהמועצה משתתפת בהנהלתה ושיישובי המועצה הם בעלי המניות שלה, דו"חות כספיים, וגם בשלב של חיסול החברה לא עמדה על פיקוח נאות על הפעולות הקשורות בשלב זה ועל הרכוש הנותר של החברה.

מעקב מצד המועצה אחר פעולותיה השוטפות של החברה ופיקוח על הרכוש, שהצטבר תוך תקופת קיומה, הם פונקציות, שיש לקיים בכל מצב של עסקי החברה ואף בשלב חיסולה. על המועצה כבעלת מניה וקול מכריע בהנהלת החברה להקפיד על גיהולה הסדיר ועל שמירת האינטרסים המשותפים שלה ושל יישובי האיזור.

סעד

שיקום כלכלי

במסגרת פעולותיה לשיקום נזקקי סעד השכירה עירייה לתושבים מבנים שבבעלותה, בשכר דירה נמוך, לגיהול חנויות בהם. כמה מבין שוכרי המבנים לא היו נזקקי סעד, ובלשכת הסעד לא נוהלו לגביהם תיקים. לשכת הסעד לא נתבקשה לתת חוות דעת מקצועית בדבר שיקומם של נזקקי סעד שהושכרו להם מבנים.

שיקום כלכלי הוא שירות סעד מקצועי, שביצועו כרוך בדרך כלל במתן הטבות בעלות משקל, ודרוש אפוא, כי החלטות בדבר מתן הטבות בתחום זה יתבססו על חוות דעת מקצועית.

תכנון ובנייה

הטבות תכנון

בעירייה היה הסכם עם חברה לפיתוח בדבר פיתוח משותף של אזורים מסויימים בתחום העירייה. ההסכם בוטל ונקבע, כי לחברת הפיתוח יגיעו פיצויים, וכי העירייה, כוועדה מקומית לתכנון ולבנייה, תיזום תכניות, שתכליתן להעניק הטבות תכנון, שיוערכו על ידי שמאי ואשר ערכן יופחת מהסכומים, שהגיעו לחברה מן העירייה. משרד הפנים בבואו לאשר את הסכם הביטול הפנה את תשומת לב העירייה לכך, שהתכנית שהיא תיזום טעונה אישור הוועדה המקומית והוועדה המחוזית, שיודרכו על ידי שיקולי תכנון בלבד. העירייה לא יזמה את התכנית ושילמה לחברה את הסכומים שהגיעו לה, ללא הפחתה.

מלכתחילה לא היה מקום לכך, שהעירייה תתחייב לפעול למתן הטבות תכנון, שכן מתן הטבות תכנון מתוך שיקולים עסקיים אינו מתיישב עם חובותיה של העירייה כוועדה מקומית לתכנון ולבנייה.

אחוזי בנייה

עירייה הסכימה עם ארגון קבלנים ובוגים בתחומה, כי מותר לצרף את שטחן של מרפסות שבגבולות קווי הבנייה החוקיים לחדרים ולסגרן בקירות עם חלונות. כתוצאה מצירוף המרפסות גדל השטח שהותר לבנייה — במקרים אחדים עד כדי סטייה ניכרת מאחוזי הבנייה, שנקבעו בתכנית המיתאר, ואפילו עד כדי סטייה שאף הוועדה המחוזית אינה מוסמכת להתירה.

אם לדעת העירייה היה מקום לשינוי המוסכם האמור, הייתה צריכה להציע תיקון לתכנית המיתאר ולפעול למען קבלת אישור בדרכים הקבועות לכך בחוק.

מתן היתר בנייה

ראש מועצה מקומית מסר לתושב המקום אישור להקמת תוספת למבנה שבבעלותו. עבודת ההקמה בוצעה בלא קבלת היתר בנייה מהוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, שבידיה הטיפול ברישוי הבנייה בתחום המועצה. לבקשת הוועדה המחוזית הוציא בית משפט השלום צו הפסקת עבודה, ובמאוחר יותר — צו הריסה. ראש המועצה ביקש מהוועדה המחוזית להפסיק את ההליכים המשפטיים, אך לא נענה.

מתן אישור בנייה לתושב על ידי ראש רשות מקומית מהווה חריגה מסמכויותיו ומתחום תפקידיו; התערבותו להפסקת הליכים משפטיים לטובת תושב, שהמבנה שהקים פגע ברשות הרבים, אינה מתיישבת עם תפקידו של ראש הרשות המקומית, לדאוג לטובת הכלל בתחום המועצה ולשמור על חוקי התכנון והבנייה.

נקיטת צעדים משפטיים

פקחי הבנייה של עירייה גילו בנייה בלתי חוקית בשני מבנים. נגד הבונה האחד הוגש כתב אישום, ובית המשפט קנסו וצווה עליו להרוס את מה שנבנה. נגד הבונה האחר לא נקטה הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה צעדים משפטיים כלשהם.

נקיטת צעדים משפטיים במקרה אחד ואי נקיטתם במקרה אחר דומה אינה תואמת דרישות מינהל ציבורי תקין.

התנגשות אינטרסים

תכניות בנייה, שהובאו לפני ועדה מקומית לתכנון ולבנייה של עירייה על ידי מהנדס העיר, בתוקף תפקידו ובצירוף חוות דעתו, הוגשו בחתימת אדריכלית, שהיא אשתו של המהנדס.

גם אם אין הוראות חוק מפורשות האוסרות על מהנדס עיר לטפל בתכניות המוגשות על ידי בת זוגו, אין מקום לטיפול בתכניות באורח כזה. חשוב, שהציבור יהיה משוכנע, שהמהנדס ממלא את תפקידו על פי שיקולים מקצועיים-ענייניים בלבד, ללא השפעה של יחסי-קרבה. מן הראוי שמהנדס העיר יעביר כל תכנית המוגשת על ידי אשתו למהנדס אחר העובד בשירות העירייה, וכן שכל עניין המוגש על ידי אשתו של מהנדס העיר יובא לידיעת הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה בדרך של מתן הודעה ליושב-ראש שלה.

מכרזים והצעות

ערבות עצמית

לפי תנאי המכרזים של עירייה נדרשו מגישי הצעות לתת ערבות בנקאית. במקרים לא מעטים הסכימה העירייה לקבל ערבות עצמית שלהם.

אם כי יש בנכונות להסתפק בערבות עצמית משום הקלה למגישי הבקשות, הואיל וערבות בנקאית כרוכה בהוצאה כספית לא מבוטלת, יש לערבות עצמית חסרון, שכן העירייה עלולה להתקשות במימושה לכשתיוקק לכך.

עבודות פיתוח

תכנון

לעבודות פיתוח רבות הזמינה עירייה תכניות רק זמן קצר לפני פרסום המכרז, דבר שגרם, שהמפרטים למכרזים לא היו שלמים, והיה צורך בשינויים מרובים, ולעתים אף בתכנון מחדש של עבודות. במקרים אחדים התחילה העירייה בביצוע עבודות ואף סיימה את רובן, בלי שהיו לרשותה תקציבים מאושרים ומקורות המימון הדרושים.

מן הראוי שרשות מקומית תכין תכניות רב-שנתיות וחד-שנתיות לעבודות פיתוח, שיתבססו על אפשרויותיה למימון.

ערבות לביצוע העבודה

עירייה נהגה לדרוש מקבלנים על-פי חוזים, שחתמה עמם, לתת ערבות להבטחת ביצוע העבודה לתקופה של שלושה חודשים מיום חתימת החוזים, בעוד שהעבודות נמשכו בדרך כלל הרבה למעלה מתקופה זו.

מן הראוי שרשות מקומית תדרוש ערבות לביצוע עבודה, שתוקפה עד לאחר תום הביצוע, דבר שיבטיח לרשות המקומית פיצוי על נזק העלול להיגרם לה על ידי הקבלן.

רכישת טובים

תכנון רכישות

העירייה רכשה, באורח שוטף במשך שנת כספים, ספרים וציוד לימודי ומשרדי בהיקף כספי כולל של למעלה מ-200,000 ל"י, מצרכים להזנת הילד בסך כ-190,000 ל"י, וחומרי בניין ואינסטלציה בכ-180,000 ל"י. הרכישות נעשו ללא מכרזים.

לרכישות שוטפות המסתכמות בסכומים ניכרים, דרוש, מבחינת היעילות והחסכון, כי ייערך מכרז, ביחוד כאשר ניתן לתכנן מראש את הצריכה הצפויה במשך השנה.

מינהל כספים

מלוות

על מלוות, שקיבלה עירייה בסכום כולל של כ-2 מליון ל"י, היא שילמה, נוסף על ריבית והפרשי הצמדה, דמי-עמלה חד-פעמיים, וכן התחייבה לגבי מלוות, שקיבלה מכספי חברת ביטוח, להחזיר את המלוות מיד, אם תפסיק את ביטוחיה באותה חברה. שני מלוות צמודים בסך כולל של 1.5 מליון ל"י קיבלה העירייה בריבית של 9%, בתוספת עמלה חד-פעמית, ובתוספת ערבות בנקאית.

קבלת מלוות בהיקף ניכר תוך הסכמה, נוסף על תנאי ריבית והצמדה מקובלים, לתנאים גלויים כגון תשלום עמלות תיווך, המצאת ערבויות בנקאיות והמשך ביטוחי הרשות המקומית אצל הגוף המלווה, מכבידה עליה ומהווה דרך בלתי רצויה להשגת מימון לצורכי פיתוח ומתן שירותים.