

פרק שני

נושאים ממוקדים

עיריית סח'נין

ניהול פרויקט האצטדיון העירוני, פיתוח כבישים, רישוי עסקים ומתן תמיכות

תקציר

תחום שיפוטה של עיריית סח'נין (להלן - העירייה) משתרע על כ-9,700 דונם. לפי נתוני העירייה, בדצמבר 2011 מנתה אוכלוסיית סח'נין כ-27,800 נפש. מדצמבר 2008 מכהן מר מאזן ג'נאיים כראש עירייה, ולו שלושה סגנים, שניים מהם בשכר. מועצת העירייה מונה 16 חברים כולל ראש העירייה. משנת 2004 יש לעירייה חשב מלווה מטעם משרד הפנים.

פעולות הביקורת

בחודשים נובמבר 2011-מרץ 2012 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת על פעולות העירייה ועל חשבונותיה. הביקורת התמקדה בנושאים האלה: פרויקט האצטדיון העירוני "דוחא", פיתוח כבישים, רישוי עסקים ומתן תמיכות.

עיקרי הממצאים

פרויקט האצטדיון העירוני "דוחא"

בעקבות עלייתה של קבוצת הכדורגל "הפועל איחוד בני סח'נין" לליגת-העל בשנת 2003 וזכייתה בגביע המדינה בשנת 2004, נרתמו כמה ממשרדי הממשלה למשימת שדרוג מגרש הכדורגל העירוני והעמידו לרשות העירייה תקציבים שהסתכמו בכ-17 מיליון ש"ח לצורך הקמת שלב א בפרויקט האצטדיון העירוני.

בתקופה האמורה פנו העירייה ואישי ציבור לוועד האולימפי בנסיכות קטאר כדי לגייס תרומות להשלמת העבודות באצטדיון. באוקטובר 2005 אושרה תרומה בסך שישה מיליון דולר.

כספי התרומה של הוועד האולימפי הקטארי נועדו, בין השאר, להקמת מגרש אימונים בצמוד לאצטדיון, לבניית טריבונה צפונית באצטדיון ולקירוי חלקו המערבי, להכשרת מקומות חנייה לקהל ולבניית בריכת שחייה ומגרשי טניס וכדורסל.

לצורך העברת כספי התרומה מקטאר נפתח חשבון בנק ברמאללה על שם "אצטדיון דוחא", ומורשי החתימה בחשבון היו שני אנשי ציבור וראש העירייה דאז מר מוחמד

בשיר. לאחר כניסתו לתפקיד, בדצמבר 2008, החליף ראש העירייה המכהן, מר מאזן ג'נאיים, את קודמו כאחד ממורשי החתימה.

הביקורת העלתה כי ראש העירייה הקודם הסתפק בדיווח כללי למועצת העירייה על קבלת התרומה, במסגרת הודעותיו האישיות בישיבות המליאה, וכי מועצת העירייה לא דנה בעניין ניהול התרומה וגם לא פנתה למשרד הפנים, לפני שקיבלה את התרומה, כדי לקבל את הנחיותיו כיצד עליה לנהל את כספי התרומה.

עוד העלתה הביקורת כי לאחר שהעירייה פנתה למשרד הפנים לקבלת הנחיות הנוגעות לרישום כספי התרומה ולאופן ניהול הפרויקט, הוא ענה לפנייתו באיחור והוא לא נתן הנחיות ברורות ומפורטות ולא עקב אחר הפעולות שנקטה בכל הקשור לקבלת כספי התרומה ולניהולם. העירייה מצדה לא העבירה למשרד הפנים נתונים שדרש לצורך גיבוש עמדתו בעניין זה.

במרץ 2006 אישרה מועצת העירייה פתיחת תקציב בלתי רגיל (להלן - תב"ר) לביצוע עבודות במגרש האימונים, בסכום של מיליון דולר מתוך התרומה שהתקבלה מקטאר. ביוני 2006 התקשרה העירייה עם קבלן מקומי לאחר שזכה במכרז שפרסמה לביצוע עבודות במגרש האימונים. סכום ההתקשרות עמד על כ-3.3 מיליון ש"ח בתוספת מע"ם.

הועלה כי אף על פי שמשרד הפנים לא אישר את בקשת העירייה לפתיחת התב"ר, התקשרה העירייה בהסכם עם הקבלן הזוכה, שעליו חתם ראש העירייה דאז בלי שהגזבר והחשב המלווה יחתמו אף הם על הסכם ההתקשרות כנדרש.

בתקופת ביצוע העבודות במגרש האימונים, מיוני 2006 עד מאי 2008, שולמו לקבלן כספים מחשבון הבנק ברמאללה. החשבון הסופי שאישרה העירייה לקבלן הסתכם בכ-3.95 מיליון ש"ח כולל מע"ם.

הביקורת העלתה כי העירייה לא רשמה בספריה, ואף לא שיקפה בהם בדרך כלשהי (לדוגמה, על ידי רישומי עזר¹), את הפעילות הכספית של ביצוע העבודות, לרבות רכישות ציוד ותשלומים למתכנן ולמפקח.

לנוכח הסכמת החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ (להלן - משכ"ל) לבצע את החלק הארי של הפרויקט באמצעות קבלנים שהם זכייניה, התקשרה העירייה עם שלושה קבלנים. בספטמבר 2007 התקשרה עם קבלן א לביצוע עבודות בינוי (שלד) של הטריבוונה הצפונית ועבודות פיתוח הכוללות הכשרת מקומות חנייה, וסכום ההתקשרות עמד על כ-8 מיליון ש"ח; באוקטובר 2007 התקשרה עם קבלן ב לביצוע עבודות בינוי וגימור בטריבוונה הצפונית, וסכום ההתקשרות עמד על כ-5.2 מיליון ש"ח; באותו החודש התקשרה גם עם קבלן ג לביצוע אלמנטים טרומיים בטריבוונה הצפונית, וסכום ההתקשרות עמד על כ-2.3 מיליון ש"ח (סכומי ההתקשרות כוללים מע"ם ואת העמלה של משכ"ל בשיעור 9% מסכום ההתקשרות).

הועלה כי העירייה התקשרה עם שלושת הקבלנים בלי שוועדת השלושה (מנכ"ל העירייה, גזברה והיועץ המשפטי שלה) דנה בהצעות המחיר שלהם ובלי שהחליטה

1 רישומי עזר - סוג של רישום חשבונאי שעל העירייה לערוך במערכת הנהלת החשבונות שלה לפי שיטת הרישום החשבונאי הנהוגה ברשויות המקומיות.

בעניין ההצעה הזו, וזאת בניגוד לקבוע בחוזרי מנכ"ל משרד הפנים ובחוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים), התשל"ב-1972.

בהסדר שגובש בין העירייה ובין משכ"ל נקבע כי כספי התרומה מקטאר יעברו מחשבון הבנק ברמאללה לחשבון הבנק של משכ"ל במנות, לפי התקדמות העבודות, ומשכ"ל תשלם לקבלנים. סך כל הכספים שהועברו למשכ"ל הסתכמו בכ-15.8 מיליון ש"ח.

בין הקבלנים א ו-ב ובין העירייה התגלעו מחלוקות הנוגעות לאישור הסכומים של החשבונות הסופיים, והם הגישו נגד העירייה תביעות משפטיות שלמועד סיום הביקורת, מרץ 2012, תלויות ועומדות.

נוסף על שלושת הקבלנים האמורים התקשרה העירייה ישירות, שלא באמצעות משכ"ל, עם קבלנים נוספים להשלמת ביצוע הטריבונו הצפונית. לכמה מהם שילמה באמצעות משכ"ל ולאחרים שילמה ישירות מחשבון הבנק ברמאללה.

נמצא כי גם במקרים אלה לא שיקפה העירייה במערכת הנהלת החשבונות שלה את הכספים שהוצאו לביצוע העבודות, לא בחשבונות של ההוצאה ולא בחשבונות חו"ז (חובה וזכות), ואף לא נתנה להם כל ביטוי או הסבר בדוחות הכספיים הנוגעים לקבלת התרומה ולביצוע הפרויקט.

עוד נמצא כי בספטמבר 2007 חתמו שלושת מורשי החתימה על צ'ק בסך מיליון ש"ח ששולם מחשבון הבנק ברמאללה לפקודת "הפועל איחוד בני סח'נין". באפריל 2010 ובמרץ 2011 בוצעו שתי העברות כספיות נוספות מאותו החשבון, 265,000 ש"ח ו-143,600 ש"ח, בהתאמה, גם הן לפקודת הקבוצה. בעירייה לא נמצאה כל אסמכתה שהתקבל אישורו של התורם להעביר את הכספים האלה לקבוצה, שמלכתחילה יועדו לשדרוג האצטדיון.

עוד העלתה הביקורת כי בנובמבר 2010 משך נציג עמותת "שמשון בני טייבה", הפועלת בעיר טייבה, סך של 10,000 דולר מחשבון הבנק ברמאללה, באמצעות צ'ק שעליו חתמו שלושת מורשי החתימה. במסמכי העירייה לא נמצא הסבר כלשהו בנוגע לצ'ק הזה.

פיתוח כבישים

במרץ 2005 הכינה העירייה, באמצעות משרד מהנדסים, תכנית אב לכבישים שברובה עסקה בתחזוקה של כבישים. אומדן עלויות שיקום הכבישים וסלילתם באותה עת עמד על כ-90 מיליון ש"ח כולל מע"ס.

הביקורת העלתה כי אף על פי שעברו כשבע שנים מאז הכנת תכנית האב, היא לא עודכנה על ידי העירייה, ובסופו של דבר לא נגרעו ממנה הכבישים שנכללו ולא נוספו לה כבישים חדשים שנכללו בתכניות המפורטות שאושרו לאחר הכנתה.

הוועדה המקומית לתכנון ולבניה "לב הגליל" יזמה שבע תכניות מפורטות להרחבת היישוב מצד מזרח, לכיוון היישוב עראבה. בתכניות האמורות נכללו שתי שכונות חדשות (ואדי אלעין ואלבלאנה) שבהן נבנו לפי נתוני העירייה כ-650 יחידות דיור, נכון למועד סיום הביקורת במרץ 2012.

נמצא כי לא נאמדה עלותם של הכבישים המופיעים בתכניות המפורטות בשתי השכונות החדשות, והם לא קיבלו כל ביטוי בתכנית האב לכבישים. בפועל לא נסללו בשתי השכונות כבישים כלל, והדרכים המובילות לבתי התושבים באותן שכונות עשויות מכורכר מהודק ללא תשתיות בסיסיות.

נמצא כי העירייה אינה מפעילה את חוק עזר לסח'נין (סלילת רחובות), התשכ"ו-1966, המקנה לה את הזכות לדרוש מן התושבים את הסכומים שהם חבים בהם בגין הרחבות וסלילה חדשה שהיא מבצעת. היא אף לא העלתה על סדר יומה את עניין הפעלתו של חוק העזר, אף שקיים מחסור משווע בתחום התשתיות והכבישים והיא נדרשת לסכומים גבוהים מאוד כדי לשקם ולחדש כבישים קיימים ולסלול כבישים חדשים.

רישוי עסקים, פיקוח עליהם ואכיפת הוראות דיני רישוי עסקים

על פי נתוני המחלקה לרישוי עסקים בעירייה, בפברואר 2012 פעלו בתחום העיר סח'נין כ-355 בתי עסק טעוני רישוי, ורק לכ-75 מהם (כ-20%) היו רישיונות עסק.

נמצא כי תיוק המסמכים בתיקי הרישוי לקה בחסר; לא נמצאו מסמכים המעידים על פניות העירייה לרשויות המוסמכות בנוגע לרישוי העסקים. כמו כן נמצא כי מסמכים תיוקו באופן מרוכז בתיקים כלליים ולא בתיקי הרישוי של כל אחד מבתי העסק הרלוונטיים, ובכך נמנעה מן המחלקה היכולת לבצע בקרה ומעקב אחר שלבי הטיפול בבקשות לרישיון עסק.

הביקורת העלתה כי העירייה הסתפקה במשלוח הודעות ודרישות להסדרת הרישוי ולא נקטה צעדי אכיפה כגון הוצאת צווי הפסקה מינהליים המאפשרים גם סגירת החצרים או הגשת כתבי אישום - נגד בתי עסק שפעלו ללא רישיון עסק.

עוד הועלה כי בדצמבר 2010 פג תוקפו של כתב ההסמכה שקיבל היועץ המשפטי של העירייה מהיועץ המשפטי לממשלה לשמש תובע בכל העניינים הקשורים, בין היתר, לעברות לפי פקודת העיריות [נוסח חדש] ולפי חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968, והעירייה לא פעלה לחדשו לתקופה נוספת. יוצא אפוא שהעירייה מתנהלת כשנה וחצי בלי תובע.

מתן תמיכות

הביקורת העלתה כי במשך השנים שנבדקו (2008-2011) העמידה העירייה את אצטדיון "דוחא" לרשות "הפועל איחוד בני סח'נין" (להלן - הקבוצה) ללא כל תמורה ובלי לעגן זאת בהסכם בכתב ובלי שתמלא אחר הוראות נוהל תמיכות במוסדות ציבור על ידי הרשויות המקומיות. ראוי לציין כי ביולי 2009 הכינה העירייה טיוטת הסכם עם הקבוצה להסדרת השימוש שלה באצטדיון "דוחא", אך הוא לא הבשיל לכדי הסכם מחייב.

עוד הועלה כי במהלך השנים שנבדקו הייתה זו העירייה שתחזקה בפועל את האצטדיון, דהיינו מימנה את שזרוע הדשא ושילמה את הוצאות החשמל, המים, אחזקת מערכת התאורה ועוד, והכול בניגוד לנקבע בטיטת ההסכם עם הקבוצה. ההוצאות האמורות הסתכמו בכ-1.61 מיליון ש"ח. בעונת המשחקים 2009-2010 גם

העמידה העירייה לרשות הקבוצה את זכויות הפרסום בעבור השילוט ונתנה לה את רשותה להשכיר את הקיוסקים ולהפיק הכנסות מהשכרתם.

סיכום והמלצות

ממצאי הביקורת מעלים ליקויים בהתנהלותה של העירייה בכל הנוגע לניהול חלק מפרויקט אצטדיון "דוחא", שהוקם מכספי התרומה שהתקבלו מנסיכות קטאר, וכן ליקויים בהתנהלותו של משרד הפנים בהנחיית העירייה בכל הקשור לניהול הכספי של הפרויקט ולביצועו. כמו כן נמצאו ליקויים הנוגעים לטיפול העירייה בפיתוח תשתיות ובסלילת כבישים, בייחוד בשכונות חדשות בעיר, בעיקר בגלל הימנעותה מהפעלת חוק העזר לסלילה. בנושא רישוי עסקים לא אכפה העירייה את חוק רישוי עסקים, וכ-80% מבתי העסק בתחומה פעלו ללא רישיון עסק. ליקויים נמצאו גם במתן תמיכה לקבוצת הכדורגל המקומית.

על העירייה לתת ביטוי בספריה לחלק מפרויקט אצטדיון "דוחא", לחשב את יתרת הסכומים המגיעים לקבלנים ולספקים וטרם שולמה, ולערוך חישוב מפורט של יתרת כספי התרומה המופקדים בחשבון משכ"ל, לרבות חישוב זיכוי הפיקוח המגיעים לה.

על משרד הפנים היה להנחות את העירייה באופן ברור ומפורט איך לנהל פרויקטים מסוג זה, להפיק לקחים מהמקרה של עיריית סח'נין ולתת את דעתו על הסדרת עניין ייחודי מעין זה של קבלת תרומה ממדינה זרה בידי רשויות מקומיות.

על העירייה לפעול לפיתוח התשתיות ולסלילת הכבישים, בייחוד בשכונות החדשות, ולאכוף את חוק העזר לסלילה המהווה מקור הכנסה עיקרי למימון מטלותיה אלה.

על העירייה לאכוף את חוק רישוי עסקים ולהפעיל את האמצעים שהוקנו לה בחוק. כמו כן עליה לעשות סדר בתיקי הרישוי ולתיק בהם את כל המסמכים הרלוונטיים וליזום בדיקות של הפיקוח העירוני ולתעד אותן.

בנושא מתן תמיכות, על העירייה לקיים אחר הוראות נוהל התמיכות ולערוך הסכם מחייב עם קבוצת הכדורגל שיסדיר את השימוש של הקבוצה באצטדיון העירוני.



מבוא

תחום שיפוטה של עיריית סח'נין (להלן - העירייה) משתרע על כ-9,700 דונם. לפי נתוני העירייה, בדצמבר 2011 מנתה אוכלוסיית סח'נין כ-27,800 נפש. מדצמבר 2008 מכהן מר מאזן ג'נאיים כראש עירייה, ולו שלושה סגנים, שניים מהם בשכר. מועצת העירייה מונה 16 חברים כולל ראש העירייה. משנת 2004 יש לעירייה חשב מלווה מטעם משרד הפנים.

בחודשים נובמבר 2011 - מרץ 2012 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת על פעולות העירייה ועל חשבונותיה. הביקורת התמקדה בנושאים האלה: פרויקט האצטדיון העירוני "דוחא", פיתוח כבישים, רישוי עסקים ומתן תמיכות.

פרויקט האצטדיון העירוני "דוחא"

בעקבות עלייתה של קבוצת הכדורגל "הפועל איחוד בני סח'נין" לליגת-העל בשנת 2003 וזכייתה בגביע המדינה בשנת 2004, עלה הצורך בשדרוג מגרש הכדורגל העירוני שנבנה על קרקע שחכרה העירייה ממינהל מקרקעי ישראל באזור התעשייה של העיר. כמה ממשדי הממשלה נרתמו למשימה, ובסיוע משרד ראש הממשלה בשנת 2003, העמידו לרשות העירייה תקציבים שהסתכמו בכ-17 מיליון ש"ח לצורך הקמת שלב א בפרויקט האצטדיון העירוני.

העבודות בשלב א כללו, בין היתר, עבודות פיתוח בתוך המגרש, מבנה הדשא וניקוז, עבודות פיתוח מסביב לדשא, אבנים משתלבות, קירות וגדרות הפרדה, בניית טריבונה² דרומית ובה אלפיים מושבים, לרבות שירותים, קיוסקים וחדר חשמל ראשי ותאי בידוק, בניית טריבונה דרום-מערבית ובה אלף מושבים, לרבות שירותים, קיוסקים ומחסנים, השלמת עמדת הצילום והשלמת יציע כבוד ועבודות תאורה.

בד בבד לקבלת התקציבים ממשדי הממשלה פנו העירייה ואישי ציבור, בתקופה האמורה, לוועד האולימפי בנסיכות קטאר כדי לגייס תרומות. באוקטובר 2005 הוזמנו נציגי העירייה לפגישה בקטאר ושם הציגו לפני הוועד האולימפי תכנית כוללת לקריית ספורט שעלותה נאמדה בכ-12 מיליון דולר. בסיום הפגישה אושרה תרומה בסך שישה מיליון דולר.

כספי התרומה של הוועד האולימפי הקטארי נועדו להקמת מגרש אימונים בצמוד לאצטדיון, לבניית טריבונה צפונית באצטדיון ובה 3,000 מושבים ולקירוי חלקו המערבי של האצטדיון, לבניית קומת מרתף, שירותים וקפיטריות, להכשרת מקומות חנייה לקהל, לבניית חדרי בדיקה, בריכת שחייה ומגרשי טניס וכדורסל (להלן - שלב ב).

הביקורת התמקדה בבדיקת ביצוע העבודות ששולמו מכספי התרומה של הוועד האולימפי הקטארי.

המימון הכספי

1. לצורך העברת כספי התרומה מקטאר נפתח בדצמבר 2005 חשבון בנק על שם "אצטדיון דוחא" בבנק מסחרי ברמאללה, לפי בקשת הוועד האולימפי הקטארי. מורשי החתימה בחשבון היו שני אנשי ציבור וראש העירייה דאז מר מוחמד בשיר. לאחר כניסתו לתפקיד, בדצמבר 2008, החליף ראש העירייה המכהן, מר מאזן ג'נאיים, את קודמו כאחד ממורשי החתימה.

הביקורת העלתה כי ראש העירייה הקודם הסתפק בדיווח כללי למועצת העירייה על קבלת התרומה, במסגרת הודעותיו האישיות בישיבות המליאה, וכי מועצת העירייה לא דנה בעניין ניהול התרומה וגם לא פנתה למשרד הפנים, לפני שקיבלה את התרומה, כדי לקבל את הנחיותיו כיצד עליה לנהל את כספי התרומה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי היה עליה להחליט על אופן ניהול התרומה שהתקבלה ממדינה זרה בטרם נפתח חשבון הבנק, ולפנות למשרד הפנים מבעוד מועד כדי לקבל את הנחיותיו בכל הקשור לקבלת התרומה ולביצוע הפרויקט.

2 טריבונה - יציע ישיבה (בעיקר באצטדיון כדורגל).

2. בינואר 2006 כתב גזבר העירייה לממונה על מחוז הצפון במשרד הפנים כי אושרה לעירייה תרומה בסך שישה מיליון דולר מטעם הוועד האולימפי הקטארי להקמתה ולהשלמתה של קריית ספורט בעיר, ולצורך העברת כספי התרומה מקטאר נפתח חשבון בנק ברמאללה ומורשי החתימה הם שני אנשי ציבור וראש העירייה.

בהמשך מכתבו ביקש הגזבר מהממונה על המחוז להנחות את העירייה כיצד עליה לפעול בעניין ולהשיב לה על כמה שאלות כמו "1. האם יש צורך להכין תב"ר [תקציב בלתי רגיל] בעניין. 2. מי הגוף שיוציא המכרז לביצוע העבודות. 3. מי יהיו המורשים לחתימה על החוזה עם הקבלנים. 4. איך לרשום התרומה בספרי העירייה".

הגזבר אף ביקש מהממונה על המחוז להוציא לעירייה נוהל מחייב בעניין, משום שמורשי החתימה בחשבון הבנק הם ראש העירייה ועוד שני אנשי ציבור שאין להם כל נגיעה למערך העירוני. הגזבר ציין כי כבר הועברו מיליון דולר מקטאר לחשבון הבנק ברמאללה.

ביוני 2006, חמישה חודשים לאחר פניית הגזבר לממונה על המחוז, השיב קצין המחוז במשרד הפנים למכתבו של הגזבר, בשמו של הממונה: "אנו נתייחס לכסף לאחר הפקדתו בבנק ישראלי לטובת חשבון ע"ש עיריית סח'נין... מורשי החתימה בחשבון בבנק הנ"ל יהיו מורשי החתימה של העירייה המשמשים כהיום: ראש העיר, גזבר, וחשב מלווה... החל מהשלב הזה יחול נוהל תב"ר על כל הוצאת הכספים מחשבון זה בהתאם לנהלים של משרד הפנים".

הביקורת העלתה כי משרד הפנים הסתפק בתשובה שנתן לעירייה ולא עקב אחר הפעולות שנקטה בכל הקשור לקבלת כספי התרומה ולניהולם.

בספטמבר 2006 שוב פנתה העירייה למשרד הפנים. במכתבו למנכ"ל משרד הפנים ביקש ראש העירייה דאז את אישור המשרד לקבלת התרומה מקטאר ולביצוע הפרויקט של קריית הספורט. עוד ביקש מן המשרד לאשר את העברתה של יתרת כספי התרומה באמצעות חשבון בנק שייפתח בירדן על שם שגריר קטאר בירדן, וממנו יועברו הכספים לבנק בישראל.

באותו החודש השיב הממונה על תקציבי פיתוח במשרד הפנים לעירייה, ובתשובתו דרש ממנה להגיש לו את "הפרוגרמה לקריית הספורט, עלויות לפי מתקנים מתוכננים, מקורות מימון קיימים וחזויים, בדיקות כלכליות לגבי היתכנות הפרויקטים המתוכננים ופירוט כיצד עיריית סח'נין מתכוונת לאור מצבה הכספי הנוכחי לתחזק את כל המתקנים שייבנו", כדי שהמשרד יוכל לגבש את עמדתו בעניין קבלת התרומה וביצוע הפרויקט.

הביקורת העלתה כי העירייה לא העבירה למשרד הפנים את הנתונים שדרש וממילא הוא לא הציג את עמדתו בעניין.

בשל מורכבות הסוגיה של קבלת תרומה ממדינה זרה, היה על משרד הפנים להנחות באופן מפורט וברור את העירייה איך עליה לפעול באופן חוקי ומיטבי בנוגע לקבלת התרומה ולניהול הפרויקט, בייחוד לנוכח דרישת התורמים להפקיד את כספי התרומה בחשבון בנק מחוץ לישראל.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי היה עליה להעביר למשרד הפנים את כל הנתונים שנדרשה להם, כדי שהמשרד יוכל לגבש עמדה בעניין קבלת התרומה ולסייע בידה בניהול הפרויקט בדרך הטובה ביותר.

בתשובתה של העירייה למשרד מבקר המדינה מיולי 2012 (להלן - תשובת העירייה) צוין כי "תשובת קצין המחוז לפניית הגזבר אינה מקדמת את העניין במאומה שכן הוא למעשה מבקש מן העירייה לנהוג בהתאם לנהלים המקובלים, ואין כאן כל פתרון לבעייתיות הנובעת מהנסיבות המיוחדות של העניין. למותר לציין כי מאז ועד סיום הפרויקט בשנת 2010 לא ראה משרד הפנים

לנכון להעיר לעירייה בכל דרך שהיא לגבי הכספים ודרך העברתם לארץ על אף שעניין זה עלה כמעט בכל פגישה או ישיבת עבודה עם נציגי משרד הפנים גם בדרגים הגבוהים ביותר.

בתשובתו של ראש העירייה הקודם למשרד מבקר המדינה מיולי 2012 (להלן - תשובת ראש העירייה הקודם) הוא כתב: "הוועד האולימפי הקטארי סירב **לבקשתי**, מסיבות פוליטיות, להעביר את הכספים לבנק ישראלי" (ההדגשה במקור).

בתשובתו של משרד הפנים למשרד מבקר המדינה מיולי 2012 (להלן - תשובת משרד הפנים) צוין כי "סוגיית קבלת תרומה בשיעור נכבד מקטאר עוררה שאלות משפטיות וניהוליות תקדימיות. נוכח אלה נדרש המחוז לערוך התייעצות עם הלשכה הראשית... במכתב התשובה הורה המחוז לעירייה להעביר את הכספים לבנק ישראלי, הנחה אותה בדבר זהות בעלי זכות החתימה, וכן הורה לה לפעול לפי נוהל תב"ר. נוהל זה מסדיר ונותן מענה כולל ומקיף לכל הסוגיות שהתעוררו במכתב הפנייה של העירייה... יצוין כי בזמנו ובעקבות פניית המחוז... נבדקה על ידי הלשכה המשפטית השאלה האם ניתן לקבל כסף שמקורו מארץ [זרה] ולאחר בדיקה עם גורמי משרד המשפטים נמצא כי אין מניעה על כך".

3. במרץ 2007 פנה היועץ המשפטי של העירייה ליועצת משפטית במחלקה לייעוץ משפטי במשרד הפנים בעניין התרומה מקטאר. בפנייתו כתב היועץ המשפטי: "כספי התרומות הנ"ל מוזרמים, בשלב זה דרך חשבון בנק הנמצא ברמאללה, שעליו מופקדים ראש העירייה מר מוחמד בשיר...[ושני אנשי ציבור]. עד כה העירייה היא זו שפרסמה את המכרזים לביצוע העבודות, והתקשרה עם הקבלנים. ממחוז הצפון במשרד הפנים נתקבלה דרישה לפיה יש להעביר את הכספים לחשבון בנק של העירייה ושיהיו תחת שליטתה המלאה, ואף הורה לעירייה שלא לפרסם מכרזים כל עוד העניין לא הוסדר... הוועד האולימפי של קטאר מודע למצוקה הכלכלית של העירייה, וחושש כי כספים אלה יעוקלו ע"י נושי העירייה וירדו לטמיון, לחשש זה שותפה גם העירייה. אני פונה אליך ומבקש את עצתך המשפטית הכיצד על העירייה לנהוג בנדון, ומהי הדרך הנכונה להבטיח מימוש התרומה והקמת קריית הספורט, ובין היתר אבקש את עמדתך האם ניתן להעביר כספים אלה לחשבון המיוחד של החינוך, או לחשבון הפיתוח המוגן מפני עיקולים".

הביקורת העלתה כי המחלקה לייעוץ משפטי במשרד הפנים לא השיבה לפניית היועץ המשפטי של העירייה באותה העת שכספי התרומה החלו מועברים לחשבון הבנק ברמאללה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי לנוכח הפניות הרבות של העירייה, היה עליו להנחות את העירייה בעניין קבלת התרומה מקטאר ואופן ניהול הפרויקט. כמו כן הוא היה צריך לעקוב אחר פעולותיה בקשר לביצוע הפרויקט ולא להתעלם מפניותיה.

בתשובת העירייה צוין כי "משרד הפנים נהג בעירייה סחבת אין סופית, ולרוב בקשות העירייה נפלו על אוזניים ערלות, כך למשל פניית גזבר העירייה משנת 2005 זכתה למענה בלתי מספק רק בחלוף כחמישה חודשים, ופניית היועץ המשפטי לעירייה בשנת 2007 למחלקה המשפטית במשרד הפנים לא זכתה לכל מענה".

יצוין כי במהלך הביקורת פנה משרד מבקר המדינה לממונה על מחוז הצפון במשרד הפנים ולמשרד הראשי ודרש לקבל לידיו את המסמכים וההתכתבויות בין העירייה למשרד שעניינם קבלת התרומה וביצוע פרויקט האצטדיון בסח'נין, כדי להשלים את הביקורת על הנושא ולעמוד על הפעולות שנקט משרד הפנים. אולם לא נמצאו מסמכים כלשהם לא במחוז הצפון ולא במשרד הראשי הקשורים לתרומה ולפרויקט.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי הוא רואה בחומרה את אי-שמירת המסמכים וההתכתבויות הנוגעים לפרויקט האצטדיון בסח'נין. על משרד הפנים לבדוק את השתלשלות העניינים ולהסיק את המסקנות הנדרשות.

ביצוע הפרויקט

המטרה העיקרית של רשות מקומית היא לספק שירותים לתושבים בתחום שיפוט, במסגרת הסמכויות שניתנו לה בחוק והאמצעים הכספיים העומדים לרשותה. רשות מקומית רשאית לבצע את הפעולות שהיא מוסמכת לעשות רק לאחר שייעדה לכך מראש כספים בתקציב שאושר על ידי ועל ידי משרד הפנים.

תפקידה של מערכת הנהלת חשבונות ברשות מקומית הוא לתת ביטוי לפעולות הכספיות שהרשות מבצעת באמצעות רישום הנתונים, קיבוצם, עריכתם והצגתם בדוחות הכספיים לפי העקרונות החשבונאיים המקובלים.

בסעיף 2 לתקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות), התשמ"ח-1988, נקבע: "רשות מקומית תקיים הנהלת חשבונות ורישומי מידע הדרושים לניהול פעולותיה הכספיות לפי העקרונות, הכללים וההוראות שנקבעו בכל דין, ולפי כללי החשבונאות המקובלים, הכל לשם גילוי נאות וקבלת מידע על מצבה הכספי בכל עת ותוצאות פעולותיה הכספיות".

בסעיף 9 לחוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים), התשל"ב-1972 (להלן - חוק מכרזים משותפים), נקבע: "רשות מקומית רשאית, באישור שר הפנים, להתקשר בחוזה להזמנת טובין, להזמנת שירותים או לביצוע עבודות עם מי שזכה במכרז שפורסם מטעם משרד ממשלתי הממשלה או מטעם ארגון או מוסד ציבורי".

בהמשך לסעיף 9 לחוק מכרזים משותפים הפיץ מנכ"ל משרד הפנים לרשויות המקומיות, באמצעות חוזרי מנכ"ל, הנחיות שבמסגרתן המשרד מאשר להן להתקשר עם הזוכים במכרזי המסגרת שנערכו מטעם החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ (להלן - משכ"ל), בתנאים מסוימים, כמו קיומה של פנייה מטעם גזבר הרשות ומנהל היחידה או מטעם משכ"ל לזוכים כדי לקבל את הצעותיהם ומסירת הצעות אלה לוועדה המורכבת ממנכ"ל הרשות המקומית (או מזכיר הרשות כשאין מנכ"ל מכהן), מגזבר הרשות ומחיועץ המשפטי של הרשות (להלן - ועדת השלושה), כדי שתקבל החלטה בדבר ההצעה הזוכה.

בסעיף 203(א) לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - הפקודה) נקבע: "חוזה, כתב התחייבות, הסדר פשרה המוגש לבית משפט או לבית דין על מנת לקבל תוקף של פסק דין או תעודה אחרת מסוג שקבע השר בתקנות ושיש בהם התחייבות כספית מטעם העירייה, לא יחייבו אלא אם חתמו עליהם בשם העירייה, בצד חותמת העירייה, ראש העירייה והגזבר; לא הייתה בהם התחייבות כספית כאמור, לא יחייבו את העירייה אלא אם חתמו עליהם בשם העירייה, בצד חותמת העירייה, ראש העירייה והמזכיר, ובאין מזכיר - עובד אחר של העירייה הממלא את תפקיד המזכיר לפי החלטת המועצה".

בסעיף 142ג(5) לפקודה נקבע: "התחייבות כספית מטעם העירייה לא תחייב את העירייה אלא אם כן חתם עליה, נוסף על החתימות הנדרשות לפי פקודה זו, גם החשב המלווה; על כל התחייבות כספית יצוין בכתב כי מונה לעירייה חשב מלווה וכי זו תחייב את העירייה רק אם נחתמה על ידו כאמור; התחייבות כספית שלא נחתמה כאמור - בטלה".

בסעיף 213(א) לפקודה נקבע: "כל עירייה תדאג שהגזבר ינהל חשבון נכון של כל הכספים שנתקבלו וששולמו על ידי העירייה או מטעמה".

במרץ 2006 אישרה מועצת העירייה פתיחת תקציב בלתי רגיל (להלן - תב"ר) בסכום של מיליון דולר, מתוך התרומה שהתקבלה מקטאר, כדי להתחיל בביצוע העבודות במגרש האימונים. משרד הפנים לא אישר את בקשת העירייה לפתיחת התב"ר.

ביוני 2006 התקשרה העירייה עם קבלן מקומי לאחר שזכה במכרז שפרסמה לביצוע עבודות במגרש האימונים. סכום ההתקשרות עמד על כ-3.3 מיליון ש"ח בתוספת מע"ס. העבודות כללו חפירה, עבודות פיתוח, אספקה והתקנה של דשא סינטטי, תאורה, מערכת ניקוז מים וביוב. העירייה התקשרה עם מתכנן ומינתה מטעמה מפקח צמוד שיפקח על ביצוע העבודות במגרש האימונים.

הועלה כי אף על פי שמשרד הפנים לא אישר לעירייה את פתיחת התב"ר, היא התקשרה בהסכם עם הקבלן הזוכה לביצוע העבודות במגרש האימונים, שעליו חתם ראש העירייה דאז בלי שהגזבר והחשב המלווה יחתמו אף הם על הסכם ההתקשרות כנדרש בפקודה.

בתקופת ביצוע העבודות במגרש האימונים, מיוני 2006 עד מאי 2008 - מועד הגשת חשבונית סופית מטעם הקבלן לעירייה, שולמו לקבלן תשלומים מחשבון הבנק ברמאללה באמצעות צ'קים החתומים על ידי מורשי החתימה. החשבון הסופי שאישרה העירייה לקבלן הסתכם בכ-3.95 מיליון ש"ח³. כמו כן בוצעו תשלומים למתכנן, למפקח ולכמה ספקים (בעבור רכישת גנרטור, כלי עבודה ועוד) מחשבון הבנק ברמאללה. הרכישות וביצוע העבודות נעשו לפי הזמנת העירייה ועל שמה, כאשר כספי התרומה לא היו בשליטתה משום שלשניים ממורשי החתימה אין כל נגיעה אליה.

נמצא כי העירייה לא רשמה בספריה, ואף לא שיקפה בהם בדרך כלשהי (לדוגמה, על ידי רישומי עזר⁴) את הפעילות הכספית של ביצוע העבודות, לרבות רכישות ציוד ותשלומים למתכנן ולמפקח. מחלקת ההנדסה של העירייה ערכה באופן עצמאי טבלאות של תשלומים ששולמו לקבלן ולספקים השונים שנדרשו לביצוע מגרש האימונים. טבלאות אלה אינן תחליף לרישום חשבונאי מקובל ואין בהן די כדי לשקף את המצב החשבונאי של כל ספק בכל רגע נתון.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה ולגזברה כי היה על מחלקת הגזברות בעירייה לערוך רישום חשבונאי לרכישות ולביצוע העבודות במגרש האימונים, שישקף נאמנה את הפעילות הכספית הנובעת מביצוע העבודות ויצג בכל רגע נתון את יתרת הספקים והעלות שהושקעה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2012 כתב גזבר העירייה: "אני אישית כגזבר העירייה פנית פעמים רבות למשרד הפנים הן במחוז והן בירושלים... על מנת לאפשר לי לערוך רישום חשבונאי לפרויקט... אולם העניין לא צלח כאשר התב"ר לא אושר על ידי משרד הפנים הייתי מנוע מרישום כל פעולה חשבונאית בפרויקט... בהתאם להנחיות משרד הפנים אין לרשום כל פעולה כספית ללא תב"ר מתאים כך פעלתי למרות שדעתי המקצועית הייתה אחרת".

בתשובת העירייה צוין כי "העירייה מקבלת את ההערה, יחד עם זאת מבהירה העירייה כי זו הייתה התנסותה הראשונה והיחידה במקרים מן הסוג הזה, וחרף פניות העירייה למשרד הפנים ע"מ לקבל נוהל מחייב בנדון היא לא זכתה למענה הולם ו/או מספק".

3 הסכומים בדוח זה כוללים מע"ס אלא אם צוין אחרת.

4 רישומי עזר - סוג של רישום חשבונאי שעל העירייה לערוך במערכת הנהלת החשבונות שלה לפי שיטת הרישום החשבונאי הנהוגה ברשויות המקומיות.

לאחר שהוברר לעירייה כי משרד הפנים אינו מאשר לה פתיחת תב"רים לביצוע הפרויקט במתכונת הקיימת - חשבון בנק ברמאללה ושני מורשי חתימה מתוך שלושה שאין להם כל נגיעה לעירייה - חיפשה העירייה חלופות להמשך ניהולו. במאי 2007 היא פנתה למשכ"ל וביקשה לבחון את האפשרות של המשך ביצוע הפרויקט של האצטדיון העירוני באמצעותה, מכספי התרומה מקטאר.

יצוין כי משכ"ל היא חברה הנשלטת על ידי מרכז השלטון המקומי ומרכז המועצות האזוריות, והיא מארגנת פעולות כלכליות בעבור הרשויות המקומיות, בין היתר, באמצעות פרסום מכרזי מסגרת פומביים.

לנוכח הסכמתה של משכ"ל לבצע את הפרויקט באמצעות קבלנים שהם זכיינה, פנתה אליה העירייה ביולי 2007 וביקשה כי ייערך בעבורה נוהל הצעות מחיר לבניית טריבוונה צפונית באצטדיון, במסגרת מכרזי המסגרת שבתוקף. באוגוסט 2007 מסרה משכ"ל לעירייה את הצעות המחיר שהתקבלו מהקבלנים הזכיינים באזור הצפון, בין היתר, הצעות מחיר הקשורות לשלושה סוגי עבודה בטריבוונה.

על סמך הצעות המחיר שהעבירה אליה משכ"ל התקשרה העירייה בשלושה הסכמים. בספטמבר 2007 התקשרה עם קבלן א לביצוע עבודות בינוי (שלד) של הטריבוונה הצפונית ועבודות פיתוח הכוללות הכשרת מקומות חנייה, וסכום ההתקשרות עמד על כ-8 מיליון ש"ח; באוקטובר 2007 עם קבלן ב לביצוע עבודות בינוי וגימור בטריבוונה הצפונית, וסכום ההתקשרות עמד על כ-5.2 מיליון ש"ח; ובאותו החודש התקשרה גם עם קבלן ג לביצוע אלמנטים טרומיים בטריבוונה הצפונית, וסכום ההתקשרות עמד על כ-2.3 מיליון ש"ח. סכומי ההתקשרות כוללים את העמלה של משכ"ל בשיעור 9% מסכום ההתקשרות בעבור שירותי ניהול הפרויקט, תיאום ופיקוח, לרבות העברת תשלומים לקבלנים וניהול מערך החשבונות מול הקבלנים.

נמצא כי העירייה התקשרה עם שלושת הקבלנים בלי שוועדת השלושה דנה בהצעות המחיר של הקבלנים, ובלי שהחליטה בעניין ההצעה הזוהרה, וזאת בניגוד לקבוע בחוזרי מנכ"ל משרד הפנים ובחוק מכרזים משותפים.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי היה עליה להעביר את ההצעות הזוהרות לאישור ועדת השלושה בטרם התקשרה עם כל אחד מהקבלנים לביצוע העבודות בטריבוונה הצפונית.

בהסדר שגובש בין העירייה ובין משכ"ל נקבע כי כספי התרומה מקטאר יעברו מחשבון הבנק ברמאללה לחשבון הבנק של משכ"ל במנות, לפי התקדמות העבודות, ומשכ"ל תשלם לקבלנים לאחר שתקבל את חשבונותיהם לאחר אישורה של העירייה. עוד הוסכם כי משכ"ל תוציא לקבלנים צווי התחלת עבודה עד לגובה הכספים שהועברו מחשבון הבנק ברמאללה לחשבון הבנק שלה, ועדיין לא נוצלו. סך כל הכספים שהועברו למשכ"ל מנובמבר 2007 עד יולי 2009 הסתכמו בכ-15.8 מיליון ש"ח.

העירייה אישרה לתשלום את החשבונות הסופיים שהגישו שלושת הקבלנים בשנת 2009 בגין העבודות שביצעו: לקבלן א אישרה העירייה תשלום בסך של כ-7.09 מיליון ש"ח, לקבלן ב חשבון סופי בסך של כ-5.22 מיליון ש"ח ולקבלן ג - כ-1.8 מיליון ש"ח. בין הקבלנים א ו-ב ובין העירייה התגלעו מחלוקות הנוגעות לאישור הסכומים של החשבונות הסופיים, והם הגישו נגדה תביעות משפטיות שלמועד סיום הביקורת, מרץ 2012, תלויות ועומדות.

הועלה כי בנוסף לשלושת הקבלנים האמורים התקשרה העירייה ישירות, שלא באמצעות משכ"ל, עם קבלנים נוספים להשלמת ביצוע הטריבוונה הצפונית. באפריל 2008 התקשרה העירייה עם מפקח צמוד ששכר טרחתו עמד על 1% מהעלות הכוללת של ביצוע הפרויקט; ביוני 2009 התקשרה עם קבלן לביצוע עבודות הכשרה לחניונים בסך של 120,000 ש"ח; ביולי 2009 עם חברה לאספקת לוח

תוצאות והתקנתו בסך של 120,000 ש"ח; בינואר 2010 עם קבלן לביצוע דרך מילוט בסך של 50,000 ש"ח; בספטמבר 2010 עם יועץ בטיחות בסך של 15,000 ש"ח בתוספת מע"ם ועם קבלן לביצוע עבודות שיפוצים במגרש האימונים בסך של 46,335 ש"ח.

בינואר 2009 התקשרה העירייה באמצעות משכ"ל עם קבלן לאספקת המושבים של הטריבונוה הצפונית בעלות של כ-450,000 ש"ח.

בהסכמי ההתקשרות שחתמה העירייה עם הקבלנים והספקים צוין כי כספי התרומה הם במקורם מקטאר וחשבון הבנק שהם מועברים אליו אינו בשליטתה, כך שחובת התשלום לא תחול עליה.

לכמה מהקבלנים שהעירייה התקשרה עמם באופן ישיר היא שילמה באמצעות משכ"ל ולאחרים שילמה העירייה ישירות מחשבון הבנק ברמאללה.

נמצא כי גם במקרים אלה לא שיקפה העירייה במערכת הנהלת החשבונות שלה את הכספים שהוצאו לביצוע העבודות, לא בחשבונות של ההוצאה ולא בחשבונות חו"ז (חובה וזכות) שהיא אמורה לנהל בספריה, בין היתר בעבור הספקים, שאמורים להראות בכל רגע נתון את הזיכויים המגיעים לספק ואת התשלומים ששולמו לו. העירייה לא ניהלה בספריה כל רישום חשבונאי בגין הפרויקט, גם לא רישום עזר, ואף לא נתנה כל ביטוי או הסבר בדוחות הכספיים שלה הנוגעים לקבלת התרומה ולביצוע פרויקט האצטדיון מכספי התרומה. אפילו את הטבלאות שערכה מחלקת ההנדסה לתשלומים שבוצעו מכספי התרומה מחשבון הבנק ברמאללה, וכאמור אין די בהן, היא פסקה מלערוך בסוף 2008.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי היה עליה לערוך רישום חשבונאי לפרויקט האצטדיון כדי שתוכל לעקוב אחר ניהולו. בהיעדר רישום חשבונאי נמנע מהעירייה כלי פיקוח חשוב על ניהול הכספים ועל אופן הוצאתם, בייחוד לנוכח ההיקף הכספי הגדול של הפרויקט וריבוי הקבלנים והגורמים שנדרשו לו. על העירייה היה להקפיד, לפני התחלת ביצוע הפרויקט, על קבלת הנחיות ממשרד הפנים שעניינן תיעוד ורישום ההכנסות וההוצאות של הפרויקט.

לדעת משרד מבקר המדינה, אף על פי שכספי התרומה לא עברו לחשבון הבנק של העירייה, מן הראוי היה כי היא תשקף בדוחות הכספיים שלה את פרויקט ביצוע האצטדיון, מכיוון שהיא זו שהזמינה את העבודות והשירותים, ותציג את ההיקף הכספי שלו גם באמצעות מתן הסבר לדוחות הכספיים.

כאמור, סכומי ההתקשרות של קבלנים א-ג עם העירייה כללו בתוכם את עמלתה של משכ"ל בשיעור של 9% מסכום ההתקשרות. העמלה כללה, בין היתר, את התמורה שמשכ"ל אמורה לקבל מהעירייה בגין הוצאות פיקוח. בסיכום בין משכ"ל לעירייה נקבע כי העירייה תיקח על עצמה את האחריות להתקשרות עם מפקחים צמודים ותהיה זכאית להפחתה בשיעור שנע בין 4% ל-4.92% משיעור העמלה שנקבע במקור, לפי סוג העבודות ותכולתן.

הבדיקה העלתה כי בכרטסת הנהלת חשבונות של עיריית סח'נין (חו"ז העירייה) שמשכ"ל מנהלת בספריה, עומדת לזכות העירייה, זה למעלה משנתיים, יתרה של כ-1.16 מיליון ש"ח.

כאמור, העירייה אינה מנהלת רישום חשבונאי לפרויקט וממילא אין לה כרטסת הנהלת חשבונות מקבילה של משכ"ל בספריה. העירייה לא ביצעה כל רישום של התשלומים שהועברו למשכ"ל מחשבון הבנק ברמאללה ושל התשלומים שהעבירה משכ"ל לקבלנים או מעקב אחריהם. כמו כן לא ערכה העירייה חישובים משלה על הזיכויים המגיעים לה ממשכ"ל בגין זיכויי פיקוח.

בתשובת העירייה צוין כי "הכספים המוחזקים עדיין במשכ"ל הם כנגד שני החוזים עם הקבלנים שביצעו את עיקר העבודות... וכי מאחר וקיים הליך משפטי ביקשה העירייה להקפיא את הסכומים עד לתום בירור התובענה".

בתשובת משכ"ל למשרד מבקר המדינה מיולי 2012 נמסר כי "נכון להיום חשבון הנאמנות הייעודי לפרויקט מצוי ביתרת זכות על סך של 927,262 ש"ח".

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי עליה לבדוק את יתרת הכספים הנמצאים בנאמנות במשכ"ל ולעמוד על קבלת תשואה ריאלית בגינם בשל פרק הזמן שעבר מאז קיימת היתרה. עוד עליה לפעול לקבלת יתרת הכספים שיעמדו לזכותה מיד עם סיום ההליך המשפטי.

משרד מבקר המדינה מעיר למשכ"ל כי עם השלמת הפרויקט, לרבות סיום ההליך המשפטי, עליה להחזיר לעירייה כל יתרת זכות שתעמוד לזכותה.

שימוש בכספי התרומה

1. נמצא כי בנוסף לכספים שקיבלה העירייה להקמת האצטדיון ממשרדי הממשלה בשנת 2003 ולתרומה מנסיכות קטאר בשנים 2005-2009, אישר משרד הבינוי והשיכון לעירייה בנובמבר 2007 מענק נוסף בסך מיליון ש"ח למימון העבודות באצטדיון שאפשר לעירייה להרחיב את היקף עבודות הפיתוח בשטח האצטדיון שנדרשו מקבלן א שאת שכרו קיבל באמצעות משכ"ל.

העירייה השלימה את הקמת מגרש האימונים, הטריבוונה הצפונית וסיימה את ההשלמות בשלב א, אך לא הקימה את בריכת השחייה ואת מגרשי הטניס והכדורסל אף שחלק מסכום התרומה נועד לכך.

2. נמצא כי בספטמבר 2007 חתמו שלושת מורשי החתימה על צ'ק בסך מיליון ש"ח ששולם מחשבון הבנק ברמאללה לפקודת "הפועל איחוד בני סח'נין". באפריל 2010 ובמרץ 2011 בוצעו שתי העברות כספיות נוספות מאותו החשבון, 265,000 ש"ח ו-143,600 ש"ח, בהתאמה, גם הן לפקודת הקבוצה. סכומים אלה הועברו מכספי התרומה, לצורך תמיכה כספית לקבוצה. בעירייה לא נמצאו מסמכים כלשהם המסבירים את העברת הכספים האלה לקבוצת הכדורגל, והמעידים כי התקבל אישורו של התורם להעברתם, שמלכתחילה נועדו לשדרוג האצטדיון ולפיתוח מתקני ספורט נוספים.

עוד העלתה הביקורת כי בנובמבר 2010 משך נציג עמותת "שמשון בני טייבה", הפועלת בעיר טייבה, 10,000 דולר מחשבון הבנק ברמאללה באמצעות צ'ק שעליו חתמו שלושת מורשי החתימה. במסמכי העירייה לא נמצא כל הסבר גם בנוגע לצ'ק הזה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי היה עליה לדאוג לכך שכספי התרומה ישמשו למטרה שלשמה הם התקבלו. בהעברת חלק מכספי התרומה לשימושים אחרים נבצר מהעירייה להשלים את ביצוע כל המתקנים בשלב ב.

בתשובת העירייה צוין כי "העירייה מקבלת את הערת מבקר המדינה כי היה עליה לדאוג לכך כי כספי התרומה ישמשו למטרה שלשמה הם נתקבלו היינו הקמת האצטדיון".

בתשובתו כתב ראש העירייה הקודם: "אחד ממורשי החתימה סיכם עם יו"ר הוועד האולימפי הקטארי על העברת תרומה לקבוצת הכדורגל בסך של מיליון ש"ח. הדבר נעשה ללא ידיעתי וללא הסכמת... לאחר שיחות ביני לבין נציגי הוועד האולימפי הקטארי הגענו להסכמה לפיה יועבר סכום מיליון ש"ח מהחשבון בבנק הערבי ברמאללה לקבוצת איחוד בני סח'נין, וכי הוועד האולימפי יעביר לחשבון סכום נוסף של 250,000 דולר לכיסוי תרומה זו".

בתשובתם למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2012 ציינו שני נציגי הציבור כי "כל הוצאה ו/או תרומה שנעשתה בחשבון הייתה אך ורק לאחר קבלת אישור מהוועד האולימפי הקטארי, שום פעולה לא נעשתה אלא לאחר התייעצות ואישור התורמים מקטאר והם היחידים שהיו רשאים לקבל החלטות והדברים נעשו על דעתם... לעניין התרומה בסך 10,000 דולר לקבוצת טייבה ו-143,600 ש"ח לקבוצת בני סח'נין, נתקבל אישור טלפוני מהוועד האולימפי, בהסכמת ראש עיריית סח'נין שחתם על שני השיקים".

בתשובת משרד הפנים צוין כי "המחוז נתן לעירייה מענה לגבי עיקר הדברים והיה על העירייה לפעול בהתאם להנחיה מיוני 2006 [תשובת קצין המחוז מיוני 2006 לפנייתו של גזבר העירייה]. כמו כן ניהול הפרויקט וכספי התרומה הינם באחריות העירייה, כפי שמבוצע בכל פרויקט פיתוח".

O

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח ייחודיות המקרה של קבלת תרומה ממדינה זרה, הדילמות המקצועיות שעמדו בשל כך בפני קברניטי עיריית סח'נין בכל הנוגע לחוקיות התרומה, לקבלתה ולרישומה בספרי העירייה ולאופן ניהול הפרויקט והבאתה לידיעתו של משרד הפנים באמצעות כמה פניות, היה על המשרד להנחות את העירייה באופן מפורט וברור. מן הראוי שמשרד הפנים יגבש עקרונות מנחים הנוגעים לקבלת תרומות מגורמים זרים ורישומן, נושא רגיש וחשוב לכשעצמו, וינחה את הרשויות המקומיות בעניין.

פיתוח כבישים

המחוקק הטיל על הרשות המקומית חובות והעניק לה סמכויות נרחבות בכל הנוגע לפיתוח רחובות ותחזוקת מדרכות בתחומה, לרבות סלילתם. עיקרן של החובות והסמכויות שהוטלו על עיריות נקבעו בפקודת העיריות.

בסעיף 235 לפקודה נקבע כי בכל הקשור לרחובות בעיר על העירייה לפקח על השיזור⁵, הרום, הרוחב והבנייה של כל רחוב ולדאוג, בין היתר, לתיקונו, לתאורתו ולניקוזו של רחוב שאינו רכוש הפרט, ועליה למנוע ולהסיר מכשולים והסגת גבול בו. בסעיף (11)249 לפקודה נקבע כי על העירייה לסלול כל רחוב שאינו רכוש הפרט ולדאוג למצבו התקין.

בסעיף 250 לפקודה נקבע: "מועצה [מועצת עירייה] רשאית להתקין חוקי עזר כדי לאפשר לעירייה ביצוע הדברים שהיא נדרשת או מוסמכת לעשותם על פי הפקודה או כל דין אחר או לעזור לה

5 שמירה על רחוב ישר וחסר עקמומיות ככל שניתן ובגובה שווה.

בביצועם", ובסעיף 251 נקבע: "בחוקי עזר רשאית המועצה לקבוע הוראות בדבר... תשלום אגרות, היטלים או דמי השתתפות על ידי כל אדם, זולת העירייה גופה, בקשר לדברים האמורים בסעיף 250".

היטל הוא סוג של אגרה שרשות מקומית נוהגת לגבות מתושביה למימון תשתיות מוניציפליות כמו סלילת כבישים והסדרת מערכת ביוב.

בשנת 1966 התקינה העירייה, עוד כשהייתה מועצה מקומית, "חוק עזר לסח'נין (סלילת רחובות), התשכ"ו-1966 (להלן - חוק העזר לסלילה). חוק העזר מסדיר סלילת רחובות בעיר וקובע, בין היתר, את השיעור ואת אופן חישוב השתתפות התושבים בעלויות הסלילה.

בסעיף 3 לחוק העזר לסלילה נקבע: "החליטה המועצה לסלול כביש או מדרכה, יודיע ראש המועצה על החלטתה לבעלי הנכסים החייבים בדמי השתתפות לפי סעיפים 6 או 9".

בסעיף 6 לחוק העזר לסלילה נקבע: "(א) בהוצאות סלילת כביש לפי חוק עזר זה ישאו בעלי הנכסים הגובלים אותו קטע הרחוב שבו נסלל בשיעור של 75%. מהווה כביש רחבה, ייחשב רחבה עד ששה מטרים בלבד ככביש לצורך חישוב הוצאות הסלילה לעניין סעיף קטן זה... (ג) דמי השתתפות החלים על בעלי הנכסים כאמור, ישולמו למועצה על ידי כל אחד מבעלי הנכסים מיד עם השלמת הסלילה לפי חשבון שיישלח אליהם על ידי המהנדס; ואולם אם נסלל הכביש שלבים שלבים, רשאית המועצה לגבות מכל אחד מבעלי הנכסים, מיד עם השלמת כל שלב, את סכום השתתפותו בהוצאות אותו שלב או השלבים שהושלמו לפניו, לפי חשבון שיישלח אליהם על ידי המהנדס".

בסעיף 9 לחוק העזר לסלילה נקבע: "(א) בכל הוצאות סלילה ראשונה של מדרכה לפי חוק עזר זה ישאו בעלי הנכסים הגובלים באותה מדרכה בהתאם ליחס אורך חזיתותיהם למדרכה. (ב) החליטה המועצה לסלול סלילה ראשונה של מדרכה יחולו הוראות סעיפים 6(ג)... בשינויים המחוייבים".

בשנים 1991-1992, עוד כשהייתה מועצה מקומית, החלה העירייה ביזמה להתקנת חוק עזר חדש לסלילה. החוק היה אמור לשנות את שיטת החישוב של חיוב התושבים בעלות הסלילה משיטת "דמי ההשתתפות" לשיטת "ההיטל". לפי ההצעה של חוק העזר, היה אמור ההיטל להיות מחושב, בין היתר, לפי שטח הבנייה, וכל תוספת של בנייה טומנת בחובה תשלום נוסף של היטל סלילה. כמו כן התייחסה ההצעה של חוק העזר להרחבות של כבישים קיימים וקבעה כי על בעלי הנכסים הגובלים עם אותם כבישים חלה חובת תשלום היטל, בנוסף לדמי ההשתתפות שכבר שולמו, מכוח חוק העזר לסלילה, על ידי אותם בעלי נכסים גובלים בעת הסלילה הראשונה.

נמצא כי הצעות התיקון לחוקי העזר לסלילה בשנים 1991-1992 לא קיבלו תוקף, וחוק העזר משנת 1966 נשאר בעינו.

מערכת הכבישים בסח'נין מאופיינת בשלוש רמות של איכות: כבישים סלולים ברמה טובה עם תשתיות של מים, ביוב, ניקוז, מדרכות ותאורה; כבישים ישנים שלא כל רוחבם סלול, ורובם ללא ניקוז, מדרכות ותאורה; דרכים בשכונות חדשות שטרם נסללו.

1. במרץ 2005 הכינה העירייה, באמצעות משרד מהנדסים, תכנית אב לכבישים. התכנית כללה סקירה של כל הכבישים הנמצאים ביישוב לפי התכניות המפורטות התקפות לאותו מועד. בתכנית קיים פירוט של כל העבודות הנדרשות בכל כביש, לרבות אומדן העלויות שהעירייה צריכה לשאת בהן. תכנית האב ברובה עסקה בתחזוקה של כבישים ובבניית מדרכות, ניקוז ותאורה וכן בביצוע פריצה של כבישים חדשים והרחבת כבישים קיימים. אומדן עלויות שיקום הכבישים וסלילתם הסתכם באותה עת בכ-90 מיליון ש"ח.

מעיון בתכנית האב עולה כי היא התייחסה, בין היתר, למצב הקיים של הכבישים ביישוב ועמדה על טיבם ואיכותם. בתכנית צוין גם ש"יש להדגיש שרוב הכבישים של העיר אינם מסודרים, חלקם מהווים סכנה להולכי הרגל ולתנועת כלי הרכב. נוסף על כך, רוב הכבישים לא עונים לדרישות המסמכים המחייבים. מערכת הסדרי התנועה לא קיימת כלל: אין שילוט, בחלק מהכבישים הרוחב

לא מגיע עד 4 מטר, התנועה מתנהלת ללא חוקים עקב הפרעות למיניהם ולפעמים המצב מגיע אף למצב מסוכן מאוד".

נמצא כי אף על פי שעברו כשבע שנים מאז הכנת תכנית האב, היא לא עודכנה על ידי העירייה, ובסופו של דבר לא נגרעו ממנה הכבישים שנכללו ולא נוספו לה כבישים חדשים שנכללו בתכניות המפורטות שאושרו לאחר הכנתה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי עליה לעדכן את תכנית האב מפעם לפעם כדי שיהיה בידיה נתונים מהימנים על מצב הכבישים ועל הערכת עלות תחזוקתם. עדכון התכנית אמור לסייע בידי מקבלי ההחלטות לקבוע אלו כבישים ייסללו או יתוחזקו בכל שנה, כשעליהם להחליט בנושא מתן סדרי עדיפויות בסלילה ובתחזוקה של הכבישים.

הוועדה המקומית לתכנון ולבניה "לב הגליל" (להלן - הוועדה המקומית) יזמה שבע תכניות מפורטות להרחבת היישוב מצד מזרח, לכיוון היישוב עראבה. בתכניות האמורות נכללו שתי שכונות חדשות: שכונת אלבלאנה שעליה חלות ארבע תכניות (שכונה צפון-מזרחית) שקיבלו תוקף בחודשים פברואר 2004 - ספטמבר 2005 ושטחן הכולל הוא כ-205 דונם; ושכונת ואדי אלעין שעליה חלות שלוש תכניות (שכונה דרום-מזרחית) שקיבלו תוקף בחודשים מרץ 2005 - אוגוסט 2006 ושטחן הכולל הוא כ-345 דונם. ייעוד הקרקע העיקרי בשתי השכונות הוא למגורים, למבני ציבור, לשטחים ציבוריים פתוחים ולכבישים. הקיבולת המתוכננת של מספר יחידות דיור בשכונת אלבלאנה לפי התכניות המאושרות היא כ-2,000 יחידות דיור ובשכונת ואדי אלעין כ-1,200 יחידות.

יצוין כי לא נאמדה עלותם של הכבישים המופיעים בתכניות המפורטות בשתי השכונות החדשות, והם לא קיבלו כל ביטוי בתכנית האב לכבישים.

נמצא כי לאחר אישור התכניות החלה הבנייה בתוך השכונות. לפי נתוני העירייה שהוכנו לבקשת משרד מבקר המדינה, נכון למועד סיום הביקורת במרץ 2012 (להלן - מועד סיום הביקורת), נבנו בשכונת ואדי אלעין כ-350 יחידות דיור ובשכונת אלבלאנה כ-300 יחידות.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי עליה לתת את הדעת להשלכות האפשריות בהוצאת היתרי הבנייה בשתי השכונות, ואדי אלעין ואלבלאנה, לפני סלילת כבישים והסדרת תשתיות מים וביוב.

בתשובת הוועדה המקומית למשרד מבקר המדינה מיולי 2012 נמסר: "ידוע לנו שעיריית סח'נין אין לה את התקציב של כמה עשרות מיליונים לביצוע דרכים ע"י שכבות אספלט וקירות תומכים בהתאם לשיפועים החדים שבשטח ואם היינו מחכים שעיריית סח'נין תסלול את הכבישים בשכונות החדשות לא היינו יכולים לתת היתרים עד עצם היום הזה".

בדיקת מצב הכבישים והתשתיות בשתי השכונות העלתה כי אין בהן כבישים כלל והדרכים המובילות לבתי התושבים עשויות מכורכר מהודק ללא תשתיות בסיסיות.

תמונות של דרכי כורכר בשתי השכונות החדשות



נמצא כי במועד הביקורת העירייה טרם הכינה תכנון מפורט למערכת הכבישים בשתי השכונות, ואף לא בדקה מה תהיה עלות סלילתם, על מנת שיוסייע בידה לקבוע לעצמה סדרי עדיפויות בפיתוח התשתיות באותן שכונות.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי עליה לאמוד את עלות הכבישים בשתי השכונות החדשות, לעדכן את תכנית האב ולפעול לסלילת הכבישים. היעדר נתונים בסיסיים, כמו תכנון ראשוני וקביעת אומדנים וסדרי עדיפויות, כשבע שנים לאחר שאושרו התכניות המפורטות, מצביע על מחדל מתמשך בפיתוח תשתיות הכבישים בשכונות אלה.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה מצב שבו נבנו כ-650 יחידות דיור בשתי שכונות חדשות, בלי שהעירייה תהיה ערוכה לפעול לפיתוח תשתיות בשכונות אלה, בין היתר, סלילת מערכת כבישים ראויה והסדרת תשתיות מים וביוב.

העירייה מסרה בתשובתה כי היא תפעל לעדכון תכנית האב לכבישים ותכלול בה את שתי השכונות החדשות, והוסיפה כי היא יזמה תכנון מפורט בשכונת ואדי אלעין וגם סיכמה עם משרד התחבורה על עריכת תכנון כולל לשכונת אלבלאנה.

לאחר סיום הביקורת הכינה מחלקת ההנדסה בעירייה, באפריל 2012, אומדן לעלות סלילת הכבישים בשתי השכונות: בשכונת אלבלאנה - כ-14 מיליון ש"ח ובשכונת ואדי אלעין - כ-38 מיליון ש"ח. האומדן התבסס על אורך הכבישים ורוחבם, כפי שהם מופיעים בתכניות המפורטות. יצוין כי הוכן אומדן כולל שאינו מפרט בתוכו את סוגי העבודות הכלולות בו. לבקשת משרד מבקר המדינה הכינה העירייה באותו החודש גם רשימה של הכבישים שנסללו מאז הוכנה תכנית האב. הרשימה כללה, בין היתר, תיאור של העבודות שבוצעו ועלותן.

2. נמצא כי העירייה אינה מפעילה את חוק העזר לסלילה ואינה נוהגת לדרוש מן התושבים את הסכומים שהם חבים בהם בגין הרחבות וסלילה חדשה שהיא מבצעת. לפי סעיף 9 לחוק העזר, לעירייה הסמכות לגבות מהתושבים גם בגין הרחבות משום שהן כוללות על פי רוב סלילה ראשונה של מדרכות. במשך שנים בחרה העירייה להסתמך, בעיקר בכל הנוגע לפיתוח תשתיות כבישים, על מקורות מימון ממלכתיים שבמתכונתם הנוכחית אינם נותנים מענה לצורכי העיר, ולא להפעיל את חוק העזר לסלילה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי הפער בין העשייה ובין הצרכים של היישוב בעניין פיתוח תשתיות כבישים הוא עצום, ומן הראוי שהיא תפעל ביתר שאת כדי להדביק פער זה באמצעות הפעלת חוק העזר לסלילה, המאפשר לה לגבות מהתושבים כספים למימון סלילת כבישים, ועל ידי מציאת מקורות מימון נוספים.

עוד העיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי עליה לתת את הדעת למצב התשתיות והכבישים בעיר, בייחוד בשכונות החדשות, ולעניין זה ראוי להתייחס לדבריו של בית המשפט העליון שקבע כי "אילוץ תקציב אינם קולב שניתן לתלות עליו כל אי עשייה מצד רשויות הציבור"⁶.

עוד נמצא כי לא זו בלבד שהעירייה אינה מפעילה את חוק העזר לסלילה שהיא התקינה, אלא היא לא העלתה על סדר יומה את עניין הפעלתו, אף שקיים מחסור משווע בתחום התשתיות והכבישים והיא נדרשת לסכומים גבוהים מאוד כדי לשקם ולחדש כבישים קיימים ולסלול כבישים חדשים. להוציא ניסיון של העירייה בשנים 1991-1992 לתקן את חוק העזר שלא צלח, היא לא בחנה שוב את הצורך בהחלפתו או לחלופין בעדכונו.

בתשובת העירייה צוין כי "חוק העזר לסלילת רחובות אושר בשנת 1966 וכיום אינו משקף את המציאות ביישוב, בקרוב יערך בעירייה דיון בעניין מתוך מטרה לבצע עדכון של חוק העזר".

לדעת משרד מבקר המדינה, על העירייה לבחון את הצורך בהחלפת חוק העזר לסלילה או בעדכונו, בייחוד בשל העובדה שעברו יותר מ-45 שנה מאז הותקן. עליה לאכוף בינתיים את חוק העזר הקיים ולגבות מהתושבים היטל שיאפשר לה לממן את פיתוח תשתיות הכבישים בעיר.

רישוי עסקים, פיקוח עליהם ואכיפת הוראות דיני רישוי עסקים

בחוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן - חוק רישוי עסקים), ובתקנות ובצווים שהוצאו על פיו נקבעו סוגי עסקים הטעונים רישיון עסק הניתן על ידי רשות רישוי. רשות הרישוי ברשות מקומית היא ראש הרשות המקומית או מי שהוא הסמיך לכך. בכמה מסוגי עסקים מותנה הרישיון בקבלת אישורים ממשרד הבריאות, מהמשרד להגנת הסביבה, מהמשרד לביטחון הפנים, ממשרד העבודה והרווחה וממשרד החקלאות, הכול לפי סוג העסק. עוד נקבע כי על הרשות המקומית לוודא שהתקיימו הדינים הנוגעים לתכנון ובנייה ולשירותי כבאות.

בצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשנ"ה-1995 (להלן - צו רישוי עסקים), פורטו מטרות הרישוי של עסקים שונים, ובהן הבטחת איכות נאותה של הסביבה, קיום תנאי תברואה נאותים, מניעת מפגעים ומטרדים, קיום הדינים הנוגעים לתכנון ובנייה ולשירותי כבאות ומניעת סכנות לשלום הציבור, לרבות סכנות שמקורן במחלות בעלי חיים.

בתקנות רישוי עסקים (הוראות כלליות), התשס"א-2000 (להלן - תקנות הרישוי), נקבעו שלושה סוגים של רישיונות: רישיון לצמיתות שתוקפו מן המועד שנקבע בו וכל עוד הוא לא בוטל בידי רשות הרישוי; רישיון תקופתי שתוקפו לפרקי זמן כמפורט בתוספת הראשונה לתקנות הרישוי (שנה אחת, שלוש שנים וחמש שנים); ורישיון זמני לפרק זמן שקובעת רשות הרישוי.

על רישוי עסקים בתחום העירייה ממונה מחלקת תברואה ורישוי עסקים (להלן - המחלקה), ומועסקים בה שמונה עובדים: מנהל המחלקה במשרה מלאה, הוטריר העירוני בחצי משרה, אחראי רישוי עסקים במשרה מלאה, מזכיר המחלקה ב-40% משרה, פקח תברואה במשרה מלאה ושלושה עובדי ניקיון במשרה מלאה.

על פי נתוני המחלקה, בפברואר 2012 פעלו בתחום העיר סח'נין כ-355 בתי עסק טעוני רישוי, ורק לכ-75 מהם (כ-20%) היו רישיונות עסק.

הטיפול בבקשות לרישיון עסק

תקנות הרישוי מפרטות הוראות ותנאים, בין היתר, בנושאים האלה: אופן הגשת הבקשה לרישיון או להיתר זמני⁷; המסמכים שיש לצרף לבקשה; סמכות רשות הרישוי שלא לקבל בקשה החסרה במסמכים שהתקנות מחייבות את צירופם; מתן אישור בכתב על קבלת הבקשה וחובתה של רשות הרישוי לנמק סירוב להעניק רישיון או היתר זמני.

לכל עסק טעון רישוי שבעליו מגיש בקשה לרישיון עסק, המחלקה מנהלת תיק ובו מתויקים מסמכים הנוגעים לאותו עסק (להלן - תיק רישוי). היא אינה מנהלת לכל העסקים רישום ממוחשב (להלן - כרטיס עסק) הכולל פרטים על בית העסק - שם העסק, כתובתו, תחום פעילותו ומספרו הסידורי על פי צו רישוי עסקים - וכן מידע על הליך הרישוי ומצב הטיפול בבקשות לרישיון עסק כמו מועד העברת הבקשה לנותני האישורים למיניהם. בכרטיס העסק אמורות להיות מתועדות תשובותיהם של הגופים האמורים וגם יצוין בו אם ניתן לבית העסק רישיון ומה סוגו. המידע בכרטיס העסק אמור להתאים למידע ולמסמכים הנמצאים בתיק הרישוי.

כאמור, לפי נתוני המחלקה פועלים בתחום העיר סח'נין כ-280 בתי עסק ללא רישיון עסק, וייתכן שקיימים עוד כאלה שהמחלקה אינה יודעת על קיומם.

הביקורת העלתה כי כ-160 בעלי עסקים, מתוך אלה הפועלים ללא רישיון עסק, לא הגישו למחלקה בקשה לקבלת רישיון עסק. האחרים, כ-120 בעלי עסקים, הגישו בקשות לרישיון עסק אך טרם השלימו את הנדרש מהם מן הגורמים המאשרים ועדיין לא קיבלו רישיון עסק כנדרש.

נמצא כי בתחום העיר סח'נין יש אזור תעשייה ששטחו כ-270 דונם שיעוד המקרקעין הוא מלאכה ותעשייה, והוא אינו עונה על צורכי היישוב. לכן, רוב בתי המלאכה והעסקים פועלים בתוך שכונות מגורים, בנוסף לאלה הנמצאים לצדי הכביש הראשי של העיר שבמיקומם זה יש משום פגיעה באיכות חיה של תושבי העיר. באוקטובר 2007, במסגרת תכנית מפורטת ג/13011, אושרה הרחבה של כ-110 דונם לאזור התעשייה אך הקרקע טרם הוכשרה.

מהביקורת עולה כי אחראי רישוי עסקים בעירייה לא נהג לתיק לא את ההודעות שנשלחו לבעלי העסקים, לא את העתק תוצאות בדיקות משרד הבריאות ולא את התייחסות איגוד ערים לשירותי כבאות בתוך תיקי הרישוי הרלוונטיים, אלא הסתפק בתיוקם באופן מרוכז בשלושה תיקים נפרדים שנשארו את הכותרות: התראות, בדיקות משרד הבריאות ושירותי הכבאות. בכך נמנע מהעירייה לקיים מעקב אמין ועדכני אחר בתי העסק הרלוונטיים ולעמוד על יישום הערותיהם של המשרדים השונים. בעטייה של שיטת התיוק הזאת, תיקי הרישוי אינם כוללים את כל החומר הנוגע לבתי העסק השונים ואינם משקפים את מצב הליכי הרישוי שלהם.

7 היתר לעסוק בעסק טעון רישוי, לתקופה שלא תעלה על שנה אחת, שניתן לפני מתן רישיון עסק.

עוד עולה כי ברוב תיקי הרישוי שנבדקו לא נמצאו העתקים מהפניות שנשלחו למשרדים המאשרים כדי לקבל את התייחסותם. בכמה מקרים נמצאו התייחסויותיהם של המשרדים האלה בלי שאותרו בתיקי הרישוי פניות העירייה אליהם.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי על המחלקה ועל אחראי רישוי עסקים לנהל תיקים מסודרים לכל בתי העסק הטעונים רישוי, ולתייק בהם את כל המסמכים והאישורים הדרושים להוצאת רישיון עסק. בהיעדר תיקים מסודרים, לא ניתן לעקוב ולקיים פיקוח אחר בתי העסק השונים, ואין בידי העירייה היכולת לאכוף את הוראות החוק על בעליהם.

עסקים הפועלים ללא רישיון עסק

סעיף 20 לחוק רישוי עסקים קובע: "היה לממונה על המחוז, לממונה על איכות הסביבה, לרופא מחוזי או לראש הרשות המקומית יסוד סביר להניח שנעברה בעסק או לגביו עבירה לפי סעיף 14, רשאי הוא לצוות בכתב על הפסקה ארעית של העיסוק בעסק, אם בסגירת החצרים ואם בכל דרך אחרת הנראית לו מתאימה בנסיבות העניין כדי להביא לידי הפסקה של ממש בעיסוק" (להלן - צו הפסקה מינהלי).

סעיף 14 לחוק קובע עונשים על עיסוק ללא רישיון או היתר זמני בעסק טעון רישוי או על אי-קיום תנאי מתנאי רישיון או היתר זמני.

מבדיקה של כ-30 מתיקי הרישוי שבמחלקה עולה כי לאחר שנודע לעירייה על פתיחת בית עסק בתחום שיפוטה, היא הסתפקה בשליחת הודעה לבעליו בדבר חובתו להוציא רישיון עסק. יתרה מזאת, גם לאחר שלא פעל בעל העסק כנדרש ממנו, לא נקטה העירייה כל צעד נוסף המתחייב על פי החוק. להלן כמה דוגמאות:

בתי מלאכה לחיתוך שיש ועסק לאספקת גז

1. נמצא כי בספטמבר 2010 פנתה המחלקה לבעל עסק המנהל לפי רישומיה עסק לחיתוך ועיבוד שיש באזור התעשייה, בדרישה להסדיר רישיון לעסק. באוקטובר 2011 ובינואר 2012 הוציאה המחלקה דרישות נוספות, אך בעל העסק התעלם מהן. נמצא כי עד מועד סיום הביקורת, לא טרח בעל העסק להגיש בקשה לרישיון עסק, והעירייה מצדה לא פעלה לאכיפת החוק כנדרש.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2012 מסר בעל העסק כי הוא פועל בתיאום עם העירייה, מול המחלקה לרישוי עסקים, להסדרת רישיון העסק.

בתשובת המשרד להגנת הסביבה למשרד מבקר המדינה מיולי 2012 (להלן - תשובת המשרד להגנת הסביבה) נמסר כי עסקים קטנים בעלי השפעה סביבתית נמוכה ומקומית מטופלים בשגרה על ידי איגודי ערים לאיכות הסביבה. עיריית סח'נין מאוגדת עם כמה רשויות מקומיות באזור במסגרת "איגוד ערים לאיכות הסביבה אגן בית נטופה". עוד נמסר כי לאחרונה הועברה לאיגוד פנייה מטעם העירייה כדי לקבל את התייחסותו לבקשת רישוי לעסק, אך האיגוד טרם טיפל בה.

2. ממסמכים בתיק רישוי של עסק לחיתוך שיש, הממוקם בצמוד לכביש הראשי על קרקע המיועדת למסחר ולמגורים לפי התכנית החלה במקום, עולה כי ביוני 1997 פנתה העירייה לבעל העסק כדי שיסדיר רישיון לעסק. נמצא כי כבר בשנת 1993 פנתה העירייה למשרד איכות הסביבה

(כיום המשרד להגנת הסביבה) ולא יגוד ערים לשירותי כבאות כדי לקבל את התייחסותם, אך לא נמצא כי התקבלו מהם אישורים כלשהם. בתיק לא נמצאו מסמכים המעידים על פעולות נוספות שביצעה העירייה. יוצא אפוא כי העסק פועל, לפחות משנת 1993, ללא רישיון עסק כנדרש וללא שהעירייה פעלה לאכיפת החוק כנדרש.

3. מעיון במסמכים בתיק רישוי של עסק למכירת בלוני גז באזור חקלאי ולפי רישומי המחלקה אין לבעליו רישיון עסק, עולה כי כבר בשנת 2004 הגיש בעליו בקשה לרישיון עסק, והמחלקה פנתה למשרדים הרלוונטיים לקבל את אישורם. עוד נמצא כי במאי 2004 הביע המשרד להגנת הסביבה את התנגדותו לבקשת הרישוי בגלל קרבתו של העסק לפארק העירוני בסח'נין ובשל העובדה שהוא פועל בתוך סככה חקלאית. יוצא אפוא כי עסק לאספקת בלוני גז, העלול לסכן את שלום הציבור ואת בטיחותו, מתנהל ללא רישיון עסק כחוק, לפחות משנת 2004, ובלי שהעירייה נקטה כל פעולה או צעד כלשהו נגד בעליו כדי לאכוף את הוראות החוק.

בתשובת המשרד להגנת הסביבה צוין כי לאחרונה התקבלה באיגוד הערים לאיכות הסביבה בקשה חוזרת לזו שהוגשה לפני עשר שנים ונדחתה בשל קרבתו של בית העסק לפארק העירוני. עוד צוין כי הבקשה השנייה נבדקת בימים אלו וטרם ניתנה תשובה למבקש.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2012 מסר בעל העסק כי הוא יפעל להשגת כל האישורים הנדרשים על פי חוק בהקדם האפשרי.

הביקורת העלתה כי במקרים שתוארו לעיל הסתפקה העירייה במשלוח הודעות ודרישות להסדרת רישיון עסק ולא נקטה צעדי אכיפה כגון הוצאת צווי הפסקה מינהליים המאפשרת גם סגירת החצרים או הגשת כתבי אישום, נגד אותם בתי עסק.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה על כי הסתפקה במשלוח דרישות לבעלי העסקים להסדיר רישיון עסק בלי להפעיל את אמצעי האכיפה המתבקשים על פי החוק. על העירייה לנקוט את האמצעים העומדים לרשותה מכוח החוק ולהביא לידי הפסקת פעילותם של בתי העסק האלה כל עוד הם אינם מחזיקים בידם רישיונות עסק כנדרש. הדברים מקבלים משנה תוקף לנוכח העובדה כי בכמה מהמקרים מדובר בבתי עסק העלולים לגרום למפגעים סביבתיים ולהביא לידי פגיעה בשלום הציבור ובטיחותו, ובכמה מהם מצב זה נמשך זמן רב.

בתי עסק למזון

בתקנות הרישוי נקבע כי חלק מהעסקים זכאים לקבל רישיון תקופתי שמתחדש מפעם לפעם, אם נמצא שהם עומדים בתנאים לחידושו. הגבלת תקופת הרישיון נועדה לאפשר לרשות הרישוי לפקח באופן הדוק יותר על עסקים, ובייחוד על עסקים שפעילותם הבלתי תקינה עלולה לגרום למפגעים סביבתיים או להביא לידי פגיעה בבריאות הציבור.

בתוספת לצו רישוי עסקים נקבע כי קבלת רישיון לניהול מסעדה מותנית באישור מוקדם ממשרד הבריאות, וזאת כדי להבטיח את בריאות הציבור. בתוספת הראשונה של תקנות הרישוי נקבע כי תוקף הרישיון יהיה שלוש שנים.

בסעיף 4(1) לפקודת בריאות הציבור (מזון) [נוסח חדש], התשמ"ג-1983 (להלן - פקודת בריאות הציבור), נקבע כי מפקח רשאי "להשיג, בדרך שנקבעה בתקנות, כל דוגמת מזון" ובסעיף 4(2) נקבע כי מפקח רשאי "להיכנס לחצרים שמוכרים בהם מזון כדי להשיג דוגמאות לאנליזה או כדי לברר אם מפירים שם פקודה זו או תקנות שלפיה". בפקודה הוגדר מפקח, בין היתר, כ"תברואן או מפקח של רשות מקומית שמועצתה הסמיכה אותו לגבי חצרים שבתחומה".

לפי נתוני המחלקה, בתחום שיפוטה של העירייה פועלים כ-140 בתי עסק למזון (מכולות, מסעדות, קונדיטוריות וקיוסקים), וכ-120 מהם פועלים ללא רישיון עסק. נמצא כי המחלקה אינה מפקחת עליהם לצורך הבטחת בריאות הציבור כנדרש על פי פקודת בריאות הציבור. להלן כמה דוגמאות:

1. נמצא כי המחלקה שלחה לבעל מסעדה שלוש הודעות להסדרת רישיון לעסק: באוגוסט 2008, בספטמבר 2010 ובספטמבר 2011, אך הוא התעלם מהן ולא הגיש לעירייה בקשה לקבלת רישיון עסק. העירייה הסתפקה במשלוח ההודעות ולא נקטה צעדים נוספים.

2. בתיק רישוי של מסעדה אחרת נמצאו שתי הודעות ששלחה המחלקה לבעל העסק, במאי 2010 ובנובמבר 2011 (בעקבות הביקורת), ובהן דרשה ממנו להגיש בקשה להסדרת רישיון עסק למסעדה כנדרש. בתיק נמצא מסמך המסכם ביקורת תקופתית לבדיקת סדרי מניעת דלקות שעשה איגוד ערים לשירותי כבאות ביולי 2010, ובו צוינו ליקויים שהתגלו בבדיקה. בתיק הרישוי לא נמצא כל מסמך נוסף בדבר תיקון הליקויים האמורים, וממילא לא ניתן ללמוד אם המחלקה פנתה לגורמים מאשרים נוספים, ואם עשתה זאת, מה הייתה עמדתם. למעט שתי ההודעות האלה לא נקטה העירייה צעדים נוספים נגד בעל העסק.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2012 ציין איגוד ערים אזור הגליל המערבי שירותי כבאות והצלה (להלן - תשובת איגוד ערים לכבאות) כי הביקורת האחרונה במסעדה נערכה בינואר 2012, ולעסק אין אישור לקבלת רישיון עסק מטעמו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2012 מסר משרד הבריאות כי לא הוגשה למשרד בקשה להתייחסותו בעניין רישיון עסק למסעדה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2012 ציין בעל העסק כי הוא יפעל להסדרת העניין ולתיקון הנדרש בהקדם.

3. במרץ 2010 שלחה נציגת משרד הבריאות לאחראי רישוי עסקים בעירייה תוצאות בדיקה שערכה בבית קפה, עם העתק לבעלים, בדבר הליקויים שעלו בבדיקה ודרשה את התערבות העירייה כדי לאכוף על בעל העסק לפעול לתיקונם. המחלקה שלחה לבעל בית הקפה ארבע דרישות להסדרת רישיון לעסק, באפריל 2010, במאי ובאוקטובר 2011 ובינואר 2012, אך למרות הפניות החוזרות ונשנות, הוא לא פעל כנדרש. העירייה הסתפקה במשלוח ארבע הדרישות ולא נקטה צעדים נוספים כלשהם. בתיק הרישוי לא נמצאו מסמכים המעידים שבעל העסק פעל לתיקון הליקויים, ונמצא כי הוא המשיך לנהל את בית הקפה ללא רישיון עסק הנדרש על פי חוק.

בתשובת איגוד ערים לכבאות צוין כי הביקורת האחרונה בבית הקפה נערכה באפריל 2012, ולעסק אין אישור לקבלת רישיון עסק מטעמו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2012 מסר בעל העסק כי הגיש בקשה לרישיון עסק למחלקה ביום קבלת הפנייה ממשרד מבקר המדינה שנשלחה אליו ביוני 2012 לצורך מתן תגובתו.

4. מהמסמכים המצויים בתיק רישוי של קונדיטוריה עולה כי העסק פועל יותר מעשר שנים, ובעל העסק לא מילא אחר דרישות המשרדים המאשרים, ואף לא פעל לתיקון הליקויים שעלו בבדיקות תקופתיות שערכו משרד הבריאות ואיגוד ערים לשירותי כבאות בקונדיטוריה. עוד נמצא כי העירייה לא אכפה על בעל העסק למלא אחר דרישות הרישוי ולא נקטה את האמצעים החוקיים העומדים לרשותה לצורך זה.

בתשובת איגוד ערים לכבאות צוין כי בדצמבר 2011 נערכה ביקורת בקונדיטוריה, ולעסק אין אישור לקבלת רישיון עסק מטעמו.

נמצא כי מפקחים מטעם העירייה לא נטלו דגימות מאותם בתי עסק לצורך בדיקת המזון כדי להבטיח את בריאות הפוקדים אותם. בתיקי הרישוי של בתי העסק האלה לא נמצאו דוחות על ביקורים שנעשו בהם.

עוד נמצא כי הבדיקות בבתי עסק למזון בתחום שיפוטה של העירייה נעשו ביזמת משרד הבריאות, על ידי נציגו ובליווי נציג מטעם העירייה (אחראי רישוי עסקים). לא נמצאו מסמכים המעידים על בדיקות כלשהן שהעירייה עשתה בעצמה. בבירור שעשה משרד מבקר המדינה במחלקת התברואה, במהלך הביקורת, נטען כי אחראי רישוי עסקים והוויטרנר העירוני עשו בדיקות מפעם לפעם בבתי עסק למזון, אך הן לא תועדו.

עוד נמצא כי עד מועד סיום הביקורת, לא פעלה העירייה לאכוף את החוק על בעלי העסקים האלה, לרבות הוצאת צווי הפסקה מנהליים המאפשרים גם סגירת החצרים והגשת כתבי אישום.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את המצב שבו 120 בתי עסק למזון, המהווים כ-86% מהעסקים מסוג זה, פועלים ללא רישיון עסק. על העירייה להגביר את הפיקוח על עסקים בכלל ועל עסקי המזון בפרט, לרבות נטילת דגימות מזון, כדי להבטיח את בריאות הציבור הפוקד עסקים אלה. כמו כן על העירייה לתעד את פעולותיה.

על העירייה לאכוף על בעלי העסקים בתחום המזון לתקן את הליקויים העולים מדוחות הבדיקות של משרד הבריאות, ולהיעזר בדוחות אלה ככלי לאכיפת הוראות החוק.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי עליה לפעול לאכיפת הוראות החוק ולנקוט את כל האמצעים העומדים לרשותה מכוח החוק, כמו הוצאת צווי הפסקה מנהליים לעסקים הפועלים ללא רישיון עסק, ובעדיפות עליונה לאלה הנשקפת מהם סכנה תברואתית או בטיחותית.

פיקוח

כאמור, העירייה חייבת לפקח על בתי העסק הפועלים בתחומה ולעקוב אחריהם כדי לאכוף את הוראותיו של חוק רישוי עסקים ואת תנאי רישיון העסק.

הביקורת העלתה כי בעירייה לא נמצאו דיווחים על בדיקות שעשו עובדי העירייה הנוגעות לרישוי עסקים בבתי עסק בעיר. לכן, לא ניתן ללמוד לא על תדירות הבדיקות, לא על תוצאותיהן ואף לא על מעקב אחר תיקון ליקויים, אם היו כאלה. במחלקה לא נמצאה תכנית כלשהי שעניינה פיקוח על בתי העסק, וממילא גם אם נעשו בדיקות, הן לא התבססו על תכנון תקופתי המאפשר בדיקה שיטתית ורציפה של בתי העסק כנדרש על פי סדרי מינהל תקין.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהעירייה תקיים פיקוח שיטתי, לפי תכנון תקופתי, תתעד את מועדי הבדיקות שהיא עושה ואת תוצאותיהן, ותעקוב אחר תיקון הליקויים שנמצאו בביקורי הפיקוח.

אכיפה

חוק רישוי עסקים מעניק סמכויות אכיפה נגד עסקים הפועלים ללא רישיון עסק, בין היתר, הוצאת צווי הפסקה מינהליים והגשת כתבי אישום. בסעיף 11 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב],

התשמ"ב-1982, נקבע: "המאשים במשפט פלילי הוא המדינה והיא תיוצג בידי תובע שינהל את התביעה".

בסעיף 12 לאותו חוק פורטו האנשים היכולים לשמש תובעים מטעם המדינה. בסעיף קטן 12(א)(1)(ב) נקבע סוג אחד של תובעים: "מי שהיועץ המשפטי לממשלה הסמיכו להיות תובע, דרך כלל, לסוג של משפטים, לבתי משפט מסוימים או למשפט מסויים".

מכוח סעיף קטן 12(א)(1)(ב) וסעיף 264(2) לפקודת העיריות מוציא היועץ המשפטי לממשלה, לבקשת הגוף המבקש, כתבי הסמכה לתובעים בעיריות בתביעות פליליות, בין היתר, בשל עברה לפי פקודת העיריות, לרבות תקנות, צווים וחוקי עזר על פיה, ובכל הליך בשל עברה לפי חוק רישוי עסקים.

נמצא כי העירייה אינה נוהגת להוציא צווי הפסקה מינהליים, לרבות צווי סגירה לבתי עסק הפועלים ללא רישיון עסק, ואינה מגישה כתבי אישום נגד בעליהם מכוח הסמכויות שהוקנו לה בחוק. במשך שנים הסתפקה העירייה במשלוח הודעות ודרישות לבעלי העסקים כדי שיסדירו את רישוי עסקיהם ולא נקטה כל צעד נוסף נגדם.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי עליה לאכוף את החוק על אותם בתי עסק הפועלים ללא רישיונות עסק, ולהפעיל לשם כך את כל האמצעים החוקיים העומדים לרשותה.

בתשובת העירייה צוין כי "העירייה תלמד את הערות מבקר המדינה ותפעל בהתאם להוראות החוק והנוהל התקין ע"מ לשפר את הטיפול בתחום רישוי העסקים, הפיקוח והאכיפה".

עוד נמצא כי בדצמבר 2010 פג תוקפו של כתב ההסמכה שקיבל היועץ המשפטי של העירייה מהיועץ המשפטי לממשלה לשמש תובע בכל העניינים הקשורים, בין היתר, לעברות לפי פקודת העיריות ולפי חוק רישוי עסקים, והעירייה לא פעלה לחדשו לתקופה נוספת. יוצא אפוא שהעירייה מתנהלת כשנה וחצי בלי תובע.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה וליועצה המשפטי כי היה עליהם לדאוג לחידושו של כתב ההסמכה טרם פג תוקפו. אי-חידוש כתב ההסמכה במועד משמעותו שהעירייה מוותרת מראש על חלק מאמצעי אכיפת חוקים, לרבות חוק רישוי עסקים, משום שבהיעדר כתב הסמכה אין העירייה יכולה להגיש כתבי אישום נגד בעלי העסקים הפועלים ללא רישיון עסק.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2012 ציין היועץ המשפטי לעירייה כי ביוני 2012 הוגשה בקשה מטעם העירייה לחידוש הסמכתו של היועץ המשפטי שלה לשמש תובע גם בנושא רישוי עסקים, והוסיף: "עם קבלת כתב ההסמכה אפעל יחד עם האחראי על רישוי עסקים בעירייה לאכיפת הוראות החוק ולהגשת כתבי אישום ככל שיהיה צורך בכך".

ממצאי הביקורת בנושא רישוי עסקים מראים שרוב בתי העסק בסח'נין (כ-80%) פועלים ללא רישיון עסק. על העירייה להגביר את הפיקוח על עסקים טעוני רישוי ולפעול לאכיפת הוראות החוק על עסקים הפועלים ללא רישיון, תוך כדי הפעלת כל האמצעים העומדים לרשותה על פי דין. מן הראוי שראש העירייה ינחה את עובדי העירייה להפעיל את כל האמצעים שהוקנו לעירייה כדי לאכוף את החוק בתחום רישוי עסקים.

יצוין כי קידום הכשרת הקרקע להרחבה של אזור התעשייה בתחום העיר יאפשר לבעלי עסקים נוספים להעביר את בתי העסק שלהם מאזורי המגורים לאזור התעשייה, ובכך לצמצם את המפגעים והמטרדים הנגרמים לשכנים ולתושבי המקום ולתרום להעלאת איכות החיים בעיר.

מתן תמיכות

משרד הפנים פרסם נוהל תמיכות במוסדות ציבור על ידי הרשויות המקומיות⁸ (להלן - נוהל תמיכות). הנוהל נועד להסדיר מתן תמיכות, במישרין או בעקיפין, מרשויות מקומיות למוסדות ציבור שונים הפועלים בתחומה המוניציפלי של הרשות בנושאי חינוך, תרבות, דת, מדע, אמנות, רווחה, בריאות, ספורט וכיוצא באלה, כאשר פעילותו של מוסד הציבור הנתמך נכללת במסגרת תפקידה וסמכויותיה של הרשות המקומית. מטרת הנוהל היא להבטיח שמתן התמיכות ייעשה על פי סדרי מינהל תקין ועיקרון השוויון תוך כדי שקיפות, חיסכון, יעילות ושמירה על טוהר המידות.

בנוהל התמיכות נקבע, בין השאר, כי רשות מקומית לא תיתן תמיכה אלא במסגרת תקציבה המאושר כדין. בקשות לתמיכה מרשות מקומית יידונו בוועדה מקצועית לבחינת בקשות תמיכה (להלן - הוועדה המקצועית). הוועדה תמליץ למועצת הרשות על היקף התמיכה לכל בקשה לפי התבחינים שנקבעו לנושא זה.

עוד נקבע בנוהל תמיכות כי רשות מקומית לא תיתן תמיכה אלא על פי תבחינים שנקבעו לפי נוהל זה. הוועדה המקצועית תכין ותגיש הצעה לתבחינים חדשים לתמיכה שיאושרו במועצת העירייה, רק לאחר שתקבל חוות דעת בכתב מיועצה המשפטי כי התבחינים תואמים להוראות כל דין, לרבות שמירה על עיקרון השוויון.

בנוהל תמיכות נקבע גם כי בקשה לתמיכה תוגש בכתב על גבי טופס שייקבע לעניין זה. לטופס הבקשה יצורפו גם תעודה על רישום תאגיד או אישור מעורך הדין של המוסד על מעמדו המשפטי, מסמכי הייסוד המעודכנים של המוסד (תזכיר, תקנון וכיוצא באלה) ודוח כספי.

עוד נקבע בנוהל כי מוסד ציבור שאושרה לו תמיכה מהרשות המקומית יתחייב בפניה, לפני העברת כספי התמיכה, כי כספי התמיכה ישמשו אך ורק למטרה שלשמה הם ניתנים. על מוסד הציבור להמציא לרשות המקומית במשך השנה דיווחים כספיים על השימוש בכספי התמיכה. עוד ימציא מוסד הציבור לרשות המקומית דוח כספי שנתי מבוקר, על צירופיו, בתוך זמן סביר לאחר תום שנת הכספים, ויאפשר למבקרים ולמפקחים מטעם הרשות לבקר במשרדיו ובמתקניו ולעיון בספרי החשבונות שלו.

8 פורסם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 4/2006, ספטמבר 2006.

בסעיף 2.11 לנוהל התמיכות נקבע: "תמיכה עקיפה" - לרבות תמיכה מכל סוג שהוא בשווה כסף... שימוש במתקני הרשות... הקצאת כוח אדם מטעם הרשות או במימונה, מתן זכות שימוש במבנה או במקרקעין שאינו הקצאה כמשמעותה בנוהל הקצאת מקרקעין".

ביולי 2008 חתמה העירייה עם משרד הפנים על "הסדר הבראה ברשות", לאחר שאישרה את ההסדר בישיבת מועצת העירייה באותו החודש. ההסדר נועד להביא את העירייה לידי איזון בתקציבה השוטף משנת 2008 ואילך ולצמצום הגרעון המצטבר.

בסעיף 13 להסדר ההבראה נקבע: "הרשות אינה רשאית לתת תמיכה בכסף או בשווה כסף לכל גורם נתמך כלשהו ללא אישור המשרד [משרד הפנים], זאת לכל משך תוכנית ההבראה. אי קיום סעיף זה מהווה הפרה של הסדר ההבראה" (ההדגשה במקור).

מהביקורת עולה כי עיריית סח'נין נמנעה מלתת, בתקופת הסדר ההבראה, מיולי 2008 עד סוף שנת 2010 (להלן - תקופת הסדר ההבראה), תמיכה ישירה למוסד ציבור כלשהו. עם זאת נמצא כי העירייה העניקה תמיכה עקיפה לקבוצת הכדורגל "הפועל איחוד בני סח'נין".

ביולי 2009 הכינה העירייה טיוטת הסכם עם הקבוצה להסדרת השימוש שלה באצטדיון "דוחא". בסעיפים 30-31 להסכם נקבע: "הואיל ובהתאם לאמור בהסכם ובמהותו מדובר בתמיכה בקבוצה בו בזמן נמצאת העירייה בתוכנית הבראה, ובמתן בלעדיות לקבוצה בכל הקשור לשימוש באצטדיון... תוקפו של הסכם זה מותנה באישור מועצת העירייה ומשרד הפנים".

בישיבתה מאוגוסט 2009 אישרה מועצת העירייה את נוסח ההסכם בין העירייה ובין הקבוצה והעבירה אותו לאישורו של משרד הפנים לפני החתימה. רק ביוני 2010 התקבלה התייחסותו של משרד הפנים להסכם האמור, באמצעות ממונה רשויות במחוז הצפון, ושם צוין, בין היתר: "לאחר בחינה של ההסכם נקבע כי נוסח ההסכם שהוצג בפני הלשכה המשפטית מעלה כי מדובר בהתקשרות שהינה בסמכותה של העירייה והיא אינה טעונה אישור משרד הפנים. למותר לציין כי על העירייה לפעול כדין ובמסגרת סמכויותיה" (ההדגשה במקור).

בעקבות התייחסותו זו של משרד הפנים פנה באוגוסט 2010 היועץ המשפטי של העירייה לממונה הרשויות במחוז הצפון והסביר את עמדתו, בין היתר, בדבר הוספת סעיף 31 להסכם האמור: "הוספת סעיף 31 להסכם באה, בין היתר, לאור האמור בסעיף 13 לתוכנית ההבראה עליה חתמה העירייה ביום 31/7/2008 לפיו נאסר על העירייה לתת תמיכות בכסף או בשווה כסף ללא אישור משרד הפנים. העירייה ביקשה למעשה להשתחרר מן ההתחייבות שלקחה על עצמה בתוכנית ההבראה והיא לא יכולה לעשות כן ללא אישור המשרד".

נמצא כי משרד הפנים לא השיב לפניית היועץ המשפטי של העירייה ולהבהרות שהוא דרש בה.

הביקורת העלתה כי אף על פי שהעירייה לא חתמה על ההסכם עם הקבוצה היא העמידה לרשותה את האצטדיון במשך השנים שנבדקו (2008-2011) ללא כל תמורה ובלי לעגן זאת בהסכם תקף בכתב.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי היה עליה להימנע מביצוע טיוטת ההסכם (שבסופו של יום לא חתמה עליו) המעניק תמיכה עקיפה לקבוצה, כל עוד לא קיבלה את אישורו של משרד הפנים, המהווה תנאי למתן תמיכה בזמן שהיא נמצאת בהסדר הבראה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי היה עליו להשיב לפניית העירייה ולהודיע לה אם הוא נותן את אישורו להסכם שבמהותו מעניק תמיכה בקבוצה, וזאת כמתחייב מהאמור בסעיף 13 להסדר ההבראה. היעדר תגובתו והתייחסותו של המשרד מנע מהעירייה את האפשרות להסדיר כראוי את מתן התמיכה לקבוצה, לנוכח הסייג שבהסדר ההבראה.

בתשובת משרד הפנים צוין כי "ממונה רשויות דאז... פנה ללשכה המשפטית לקבלת חוות דעת בעניין ההסכם עם קבוצת הכדורגל. עניין תכנית ההבראה וההגבלה של העירייה לתת תמיכות לא צוין כלל בפניית המחוז. עקב כך ניתנה למחוז חוות דעת משפטית כי לא ברור מדוע ההסכם טעון אישור משרד הפנים וכי ההסכם הינו בסמכות העירייה. פנייתו של היועץ המשפטי לעירייה לממונה רשויות במחוז מאוגוסט 2010 לא הועברה ללשכה המשפטית".

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה מצב שבו הלשכה המשפטית של משרד הפנים אינה יודעת שהעירייה נמצאת בהסדר הבראה, ולו רק משום שהמחוז לא הפנה את תשומת לבו לזה בזמן שההסכם בין העירייה לקבוצה הועבר לאישורה. הדברים חמורים עוד יותר גם לנוכח העובדה כי בהסכם שנשלח למשרד הפנים ציינה העירייה שהיא בהסדר הבראה ועליה לקבל את אישורו להסכם שבמהותו מהווה מתן תמיכה לקבוצה.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה גם את היעדר התיאום בין המחוז למשרד הראשי, שבעטיו לא עבר, בפנייה השנייה מאוגוסט 2010, חומר רלוונטי מהמחוז ללשכה המשפטית במשרד הראשי. התנהלות זו של משרד הפנים פוגעת ביכולתו לפקח באופן מיטבי על הרשויות המקומיות.

בטיטוט ההסכם האמור מיולי 2009 נקבע, בין היתר, כי העירייה נותנת לקבוצה את הרשות להשתמש באצטדיון ולקיים בו משחקי כדורגל במסגרת הליגה, גביע הטוטו, גביע המדינה וכל מסגרת רשמית אחרת בעונת המשחקים 2009-2010 ובשלוש העונות שאחריה. השימוש כולל חדרי הלבשה, מקלחות, חדרי שופטים, קופות וחדרי עזר אחרים הנחוצים לקבוצה.

בתמורה להיתר השימוש באצטדיון, הקבוצה מתחייבת לנקות את האצטדיון על כל מתקניו, ולסמן את המגרש לקראת המשחקים. כמו כן תשא הקבוצה בהוצאות החשמל של האצטדיון, למעט צריכת החשמל של מגרש האימונים הסמוך, ולצורך כך תתקין העירייה מוני חשמל נפרדים באצטדיון ובמגרש האימונים. הקבוצה תהיה רשאית להשתמש בציוד האחזקה הקיים באצטדיון, בעיקר בטרקטור ובמכסחת הדשא, ובכל ציוד אחר הנמצא שם.

עוד נקבע בטיטוט ההסכם כי "העירייה נותנת בזאת את הסכמתה לכך כי התמורה בעד מכירת זכויות הפרסום מסביב לכר הדשא בזמן המשחקים ו/או על הקירות הפנימיים של האצטדיון תהיה של הקבוצה, והיא תהיה רשאית להתקשר עם מפרסמים תוך שמירה על הוראות החוק והקפדה על הנהלים המקובלים. כמו כן נותנת בזאת העירייה את הסכמתה לכך שהקבוצה תפעיל את הקיוסקים באצטדיון, אם בעצמה ואם ע"י צדדים שלישיים בתמורה, והדבר יעשה בהתאם לנהלים ותוך שמירה על הוראות החוק".

כמו כן בסעיף 21 שבטיטוט ההסכם נקבע, בין היתר, כי "על הקבוצה לבצע את כל התיקונים הנדרשים לתחזוקתו השוטפת של האצטדיון", ובסעיף 27 הוסכם כי "הקבוצה לא תהיה רשאית להשכיר או להשאיל את האצטדיון לשימושן [של] קבוצות אחרות או לצדדים שלישיים כלשהם, אלא אם כן קיבלה את הסכמת העירייה לכך אשר תינתן בכתב".

נמצא כי במהלך השנים שנבדקו (2008-2011) הייתה זו העירייה שתחזקה בפועל את האצטדיון, דהיינו מימנה את שזרוע הדשא ושילמה את הוצאות החשמל, המים, אחזקת מערכת התאורה ועוד, וזאת בניגוד לטיטוט ההסכם. בעונת המשחקים 2009-2010 גם העמידה העירייה לרשות הקבוצה את זכויות הפרסום בעבור השילוט ונתנה לה את רשותה להשכיר את הקיוסקים ולהפיק הכנסות מהשכרתם. מבדיקת כרטסות הנהלת החשבונות לשנים שנבדקו, שניתן לשייכן להוצאות האצטדיון, עולה כי סך עלות אחזקת האצטדיון הסתכמה בכ- 1.61 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי אף על פי שבתקופה הרלוונטית, תקופת הסדר ההבראה, היא לא הייתה רשאית להעניק תמיכות כלשהן, היא בכל זאת העניקה לקבוצת הכדורגל תמיכות עקיפות, בניגוד לאמור בהסדר ההבראה ובלי שקיבלה את אישורו של משרד הפנים.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי בשנת 2009 היא אף מצאה לנכון לוותר לקבוצה על התחייבותה לשאת בהוצאות שסיכמו עליהן, ובעצם, הגדילה את התמיכה העקיפה.

נמצא כי לפי הדוח הכספי של הקבוצה לתקופה של שנה שהסתיימה ב-31.5.10, כללו הכנסותיה, בין היתר, סך של 250,000 ש"ח משילוט ו-200,000 ש"ח מהשכרת מתקנים לקבוצות אחרות ששיחקו באצטדיון.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה על שאפשרה לקבוצה להעמיד את האצטדיון לרשות קבוצות אחרות, בניגוד לקבוצה בטיוטת ההסכם המתנה זאת בקבלת הסכמתה של העירייה בכתב.

בתשובת העירייה צוין כי "השימוש שניתן לקבוצות אחרות נעשה עפ"י אישור של ראש העירייה ו/או מחזיק תיק הספורט מטעם העירייה שבד"כ האישור ניתן בע"פ".

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי מתן אישור בעל פה לקבוצה להעמיד את האצטדיון לרשות קבוצות אחרות, גם הוא נעשה בניגוד לקבוצה בטיוטת ההסכם המתנה זאת בהסכמת העירייה בכתב. יתר על כן, מתן אישור בעל פה אינו עולה בקנה אחד עם סדרי מינהל תקין. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי הכנסות מהשכרת מתקנים באצטדיון לקבוצות אחרות הנכנסות לכיסה של הקבוצה הן תמיכה נוספת בה.

כאמור, לפי הסדר ההבראה שגובש עם משרד הפנים נאסר על העירייה בתקופת הסדר ההבראה להעניק תמיכות כלשהן, ובשל האיסור היא לא קבעה תבחינים לפי נוהל התמיכות. עם זאת העמידה העירייה את האצטדיון לרשות הקבוצה ללא כל תמורה ובלי שתמלא אחר הוראות נוהל התמיכות, כמפורט להלן:

1. בשנים 2008-2010 העמידה העירייה את האצטדיון לרשות הקבוצה ללא העלאת הנושא לדיונה של הוועדה המקצועית וללא אישורה של מועצת העירייה, להוציא את עונת המשחקים 2009-2010 שבה דנה העירייה בהסכם עם הקבוצה ואישרה אותו. במסמכי העירייה לשנים האמורות לא נמצאה כל בקשה בכתב לקבלת תמיכה מטעם הקבוצה, על צירופיה, כנדרש בנוהל תמיכות.
2. הקבוצה לא התחייבה בפני העירייה כי כספי התמיכה ישמשו אך ורק למטרה שלשמה ניתנו.
3. העירייה לא מינתה מפקח מטעמה כנדרש, וממילא לא נערכו בדיקות בספרי החשבונות של הקבוצה ובמתקניה.

בשנת 2011 נתנה העירייה לקבוצה תמיכה במישרין שהסתכמה ב-1.1 מיליון ש"ח; 650,000 ש"ח מתוכם הועברו ביולי 2011 לשלטונות מס הכנסה על פי "צו עיקול נכסי חייב הנמצאים בידי צד שלישי" שהומצא לעירייה, בגין חוב של הקבוצה למס הכנסה. היתרה בסך 450,000 ש"ח הועברה לאחר כחודש לחשבון הבנק של הקבוצה.

גם בגין התמיכה שניתנה בשנת 2011 נמצא כי לא נערכו בדיקות בספרי החשבונות של הקבוצה ובמתקניה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי עליה להקפיד ולפעול בנושא מתן התמיכות על פי הוראות הנוהל במלואן. הנוהל נועד כאמור להבטיח שמתן כספי הציבור ייעשה באופן תקין, שוויוני ויעיל, ואי-מילוי הוראות אלה מונע מהעירייה כלי לניהול תקין המשמש גם לבקרה על כספי התמיכה, על השימוש בהם ועל השגת היעדים שלשמן הם ניתנו ולמעקב אחריהם.

בתשובת העירייה צוין כי "החל משנת 2011 העירייה פועלת על פי נוהל תמיכות לפי חוזר מנכ"ל משרד הפנים... בכל הקשור לקבוצת איחוד בני סח'נין ושאר הגופים שמקבלים תמיכה מהעירייה".

סיכום

ממצאי הביקורת מעלים ליקויים בהתנהלותה של העירייה בכל הנוגע לניהול חלק מפרויקט אצטדיון "דוחא", שהוקם מכספי התרומה שהתקבלו מנסיכות קטאר, וכן ליקויים בהתנהלותה של משרד הפנים בהנחיית העירייה בכל הקשור לניהול הכספי של הפרויקט ולביצועו. כמו כן נמצאו ליקויים הנוגעים לטיפול העירייה בפיתוח תשתיות ובסלילת כבישים, בייחוד בשכונות חדשות בעיר, בעיקר בגלל הימנעותה מהפעלת חוק העזר לסלילה. בנושא רישוי עסקים לא אכפה העירייה את חוק רישוי עסקים, וכ-80% מבתי העסק בתחומה פעלו ללא רישיון עסק. ליקויים נמצאו גם במתן תמיכה לקבוצת הכדורגל המקומית.

על העירייה לתת ביטוי בספריה לחלק מפרויקט אצטדיון "דוחא", לחשב את יתרת הסכומים המגיעים לקבלנים ולספקים וטרם שולמה ולערוך חישוב מפורט של יתרת כספי התרומה המופקדים בחשבון משכ"ל, לרבות חישוב זיכויי הפיקוח המגיעים לה.

על משרד הפנים היה להנחות את העירייה באופן ברור ומפורט איך לנהל פרויקטים מסוג זה, להפיק לקחים מהמקרה של עיריית סח'נין ולתת את דעתו על הסדרת עניין ייחודי מעין זה של קבלת תרומה ממדינה זרה בידי רשויות מקומיות.

על העירייה לפעול לפיתוח התשתיות ולסלילת הכבישים, בייחוד בשכונות החדשות, ולאכוף את חוק העזר לסלילה המהווה מקור הכנסה עיקרי למימון מטלותיה אלה.

על העירייה לאכוף את חוק רישוי עסקים ולהפעיל את האמצעים שהוקנו לה בחוק. כמו כן עליה לעשות סדר בתיקי הרישוי ולתייק בהם את כל המסמכים הרלוונטיים וליזום בדיקות של הפיקוח העירוני ולתעד אותן.

בנושא מתן תמיכות, על העירייה לקיים אחר הוראות נוהל התמיכות ולערוך הסכם מחייב עם קבוצת הכדורגל שיסדיר את השימוש של הקבוצה באצטדיון העירוני.