

המועצה המקומית בית ג'ן

תקציר

רקע כללי

בית ג'ן הוא יישוב דרוזי הנמצא על רכס הר מירון בגליל העליון והוכרז כמועצה מקומית בשנת 1964 (להלן - המועצה). לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מנתה אוכלוסיית בית ג'ן בשנת 2013 יותר מ-11,000 תושבים (כ-2,800 בתי אב), והיא מדורגת באשכול השני מתוך עשרה אשכולות בדירוג החברתי-כלכלי¹. שטח השיפוט של המועצה משתרע על כ-5,000 דונם. ראש המועצה מר ביאן קבלאן מכהן בתפקידו משנת 2008 (להלן - ראש המועצה). מאז שנת 2002 מתנהלת המועצה בליווי חשב מלווה, ובשנת 2009 חתמה על הסכם לתכנית הבראה. מהנדס המועצה הוא מר נדים מרעי והוא מכהן בתפקידו במשך כעשרים שנה (להלן - מהנדס המועצה).

פעולות הביקורת

החל בשלהי שנת 2014 בדק משרד מבקר המדינה את תחומי הכספים, הארנונה, רישוי העסקים, ההנדסה והתשתיות במועצה, כמו כן נבדק הליך של רכישת מבנה למרכז הורים וילדים. בדיקות השלמה נעשו במשרד הפנים, במשרד המשפטים, במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, במשרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים, בחברה הממשלתית לתיירות ובוועדה המקומית-מרחבית לתכנון ובנייה מעלה נפתלי², אשר במרחב התכנון שלה נמצא היישוב בית ג'ן.

¹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מדרגת את הרשויות המקומיות בסולם של עשר דרגות לפי המצב החברתי-כלכלי של אוכלוסייתה. דרגה 10 היא הגבוהה ביותר.
² הוועדה המקומית הוקמה מכוח סעיף 19 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, ובתחום אחריותה היישובים בית ג'ן, גוש חלב, חורפיש, מעיליא, פסוטה ופקיעין.

הליקויים העיקריים

ניהול כספי וארנונה ומתן הנחות שלא כדין

למועצה מונה חשב מלווה החל בשנת 2002 והיא נמצאה בתכנית הבראה בשנים 2009-2010 ובשנת 2013, אך היא בכל זאת אינה מצליחה להגיע לאיזון תקציבי מהכנסותיה שלא באמצעות מענקים.

המועצה חייבה בעלי נכסים בארנונה והעניקה הנחות בארנונה, שלא בהתאם להוראות החוק³ ותקנותיו וללא אישור החשב המלווה, ובכך פגעה בהכנסותיה העצמיות.

אי-ניצול מענקים לפיתוח היישוב

המועצה לא ניצלה במשך שנים כ-20 מתוך כ-60 מיליון ש"ח מההרשאות התקציביות שאישרו לה משרדי הממשלה וגורמי מימון, ודחתה במשך שנים את ביצועם של פרויקטים בתחומה לרווחת התושבים, כגון הקמת מועדוני נוער, פיתוח גינות שכונתיות, שיפוץ מבנה המתנ"ס. בכך נפגעו הן פיתוח היישוב והן האינטרס הציבורי.

מחלקת ההנדסה והתשתיות ביישוב

מחלקת ההנדסה לא קידמה ביצוע פרויקטים בתחום ההנדסה, הבנייה והתשתיות ולא השתמשה בכל הכספים הייעודיים שעמדו לרשותה. מחלקת ההנדסה התנהלה ללא תכנית עבודה שנתית ורב-שנתית עם מטרות, לוחות זמנים ויעדים מוגדרים, והיא ביצעה פרויקטים על פי החלטות נקודתיות.

המועצה אינה מתחזקת את הכבישים בתחומה בהתאם לתכנית עבודה סדורה שנקבעה מראש. במקום זאת היא מבצעת תיקוני שבר בכבישים, וזאת רק במקרים חמורים המלווים בתלונות התושבים.

תחנות ההסעה ביישוב אינן מקורות ואינן מתוחזקות, ולחלק מהכבישים ביישוב אין מדרכות לשימוש הולכי הרגל, והם נאלצים ללכת בכביש.

המועצה אינה מנהלת את נכסיה כנדרש; אינה יודעת כלל מהי מצבת הנכסים שלה ומהי מהות הזכות שעומדת לה בכל נכס; רק בינואר 2015 מונה רשם נכסים.

3 חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992.

רכישת מבנה לא חוקי ממהנדס המועצה

המועצה פרסמה מכרז והתקשרה בהסכם לרכישת מבנה השייך למהנדס המועצה מר נדים מרעי בלי שקיבלה לידיה את כל ההיתרים והאישורים שנדרשו במכרז וחרף חריגות בנייה שקיימות במבנה.

במבנה המהנדס חריגות בנייה משמעותיות מתכנית המתאר המקומית החלה על המקום. מהנדס המועצה פעל במצב של ניגוד עניינים אישי בנוגע להליך רכישת המבנה על ידי המועצה.

מנהל מחוז חיפה והצפון של אגף שומת מקרקעין במשרד המשפטים וסגנו התרשלו במילוי תפקידם בבדיקת מבנה המהנדס: הם לא בדקו כנדרש את חוקיות המבנה, ולא ציינו במפורש כי למבנה אין אישור אכלוס, וכי קיימות בו חריגות בנייה.

ניגוד עניינים אישי של מהנדס המועצה

מהנדס המועצה, מר נדים מרעי, פעל בניגוד עניינים כשטיפל מתוקף תפקידו בבקשות להיתרי בנייה שהגישה רעייתו לוועדה המקומית, ואישר כי למועצה אין התנגדות לבקשות.

מהנדס המועצה הגיש לוועדה המקומית בקשות להיתרי בנייה עבורו ועבור תושבים בתחום המועצה וטיפל בהן, ובכך הוא פעל בניגוד עניינים.

המועצה והוועדה המקומית לא פעלו להפסקת ניגוד העניינים שבו נמצא מהנדס המועצה.

רישוי עסקים

מרבית העסקים בתחום המועצה, 90 מתוך 162 עסקים החייבים ברישוי, פועלים ללא רישיון עסק. בין עסקים אלה תחנות דלק ועסקים לחלוקת גז לבישול, העלולים להוות סכנה לציבור.

המועצה הנפיקה רישיונות עסק שלא כדין, בלי לקבל את מלוא האישורים המתחייבים מהגורמים המאשרים. התנהלות זו מהווה פגיעה חמורה בשלטון החוק, בסדרי המינהל התקין, בזכויותיו של הציבור ואף עלולה לסכן את שלום הציבור.

מחלקת תברואה ורישוי העסקים במועצה מתנהלת במשך מספר שנים ללא מנהל מחלקה. המחלקה לא ניהלה רישום שוטף, מלא ומדויק של העסקים הפועלים בתחומה ולא ניהלה תיקי רישוי עסקים לכל העסקים החייבים ברישוי.

המועצה לא קבעה תכנית עבודה לפיקוח על העסקים הפועלים ללא רישיון עסק בתחומה, וממילא לא קיימה פיקוח סדור ושיטתי על עסקים אלה.

המועצה פעלה ללא תובע עירוני במשך שנים, ורק בינואר 2014 הוסמך היועץ המשפטי של המועצה לשמש גם כתובע עירוני. במהלך השנים המועצה לא ביצעה אכיפה בתחום רישוי העסקים, ולא הגישה כתבי אישום נגד עסקים הפועלים ללא רישיון עסק בתחומה.

על אף הדיווחים שהעבירה המועצה למשרד הפנים מדי שנה על העסקים הפועלים בתחומה ללא רישיון עסק, משרד הפנים לא עקב אחר פעילות המועצה בתחום רישוי העסקים, ולא הורה למועצה לפעול בנחישות נגד עסקים הפועלים ללא רישיון עסק בתחומה.

ההמלצות העיקריות

נוכח מצבה הכספי של המועצה שאינו מאפשר לה איזון בין הכנסותיה העצמיות ובין הוצאותיה, על המועצה, בשיתוף השלטון המרכזי, לפעול ליצירת מקורות הכנסה נוספים לרשות. על המועצה לגבות ארנונה בהתאם להוראות הדין ולהעניק הנחות רק לזכאים על פי דין. על החשב המלווה לבחון את הטלת הארנונה ומתן ההנחות ולהבטיח שהם בהתאם לדין.

על המועצה לפעול לניצול ההרשאות התקציביות העומדות לרשותה, לפיתוח היישוב וקידומו ולרווחת תושביו.

על המועצה לתחזק את הכבישים ואת תחנות ההסעה שבתחומה לרווחת תושביה, בהתאם לתכנית עבודה סדורה. על המועצה להעניק שמות לרחובות, וראוי כי תעשה כן בהקדם.

על המועצה להקפיד על ניהול נכסיה ולרשום בספר הנכסים את כל זכויותיה על הנכסים האלה.

על המועצה לנהל תיקי רישוי עסקים לכל עסק, ולכלול בהם את כל המידע הרלוונטי; עליה למנוע הפעלת עסקים ללא רישיון עסק; לבצע פיקוח יעיל על כלל העסקים בתחומה ולאכוף לאלתר ובנחישות את החוק כלפי כל העסקים הפועלים ללא רישיון עסק.

על משרד הפנים, על המועצה ועל הוועדה המקומית לפעול בהקדם למניעת ניגוד עניינים אישי של מהנדס המועצה, וכן לעקוב אחר יישום ההמלצות בדוח זה.

על משרד הפנים לוודא שעבודת החשב המלווה היא יעילה.

סיכום

ממצאי הבדיקה מלמדים על ליקויים חמורים בפעילות המועצה ובניהולה בכל הנושאים שנבדקו: הניהול הכספי; הטלת ארנונה שלא כדין, אי-ביצוע פרויקטים של בנייה ותשתיות ופגיעה בפיתוח היישוב וברווחת התושבים; אי-אכיפת דיני רישוי עסקים על העסקים שבתחומה, בצורה המסכנת את הציבור. על המועצה לפעול בנושא הטלת ארנונה ומתן הנחות בהתאם לדין וכן לקבל את אישורו של החשב המלווה כנדרש.

ממצאי הביקורת הצביעו על ליקויים חמורים בפעולות מהנדס המועצה, מר נדים מרעי, ובכללן חריגות בנייה גדולות במבנה שבבעלותו, וביצוע פעולות במצב של ניגוד עניינים אישי עד כדי פגיעה בטוהר המידות.

הממצאים העלו ליקויים חמורים בכל הרבדים הנוגעים למבנה המהנדס ורכישתו בידי המועצה, והצביעו כי שומרי הסף, שתפקידם היה לשמור על הוראות הדין ועל הקופה הציבורית ואשר נטלו חלק בהליך בחינת מבנה המהנדס ובאישור רכישתו, ובהם המועצה ובעלי התפקידים בה, וכן השמאי המחוזי וסגנו - התרשלו במילוי תפקידם, לא בחנו את מצבו של מבנה המהנדס מהבחינה התכנונית ומהבחינה החוקית, והביאו לרכישת מבנה לא חוקי מכספי המדינה.

על המועצה לטפל בכל הליקויים בתחומי התשתיות, התחבורה והחנייה ביישוב באמצעות מחלקת ההנדסה, לרבות קביעת תכנית עבודה וסדרי עדיפות בביצוע, וכן לפעול לניצול הרשאות התקציביות שהוענקו לה לביצוע פרויקטים של בנייה ותשתיות בתחומה, לפיתוח היישוב ולרווחת תושביו.

על המועצה לפעול בנחישות לאכיפת דיני רישוי עסקים על העסקים בתחומה, ובכללם עסקים מסוכנים, שפעילותם ללא רישיון עסק וללא אישור הגורמים המאשרים מסכנת את שלום הציבור ובריאותו.

על המועצה לקבוע הסדרים למניעת מצבים של ניגוד עניינים ולמנוע ביצוע פעולות במצבים אלה.



מבוא

בית ג'ן הוא יישוב דרוזי הנמצא על רכס הר מירון בגליל העליון והוכרז כמועצה מקומית בשנת 1964. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מנתה אוכלוסיית בית ג'ן בשנת 2013 יותר מ-11,000 תושבים (כ-2,800 בתי אב), והיא מדורגת באשכול השני מתוך עשרה אשכולות בדירוג החברתי-כלכלי⁴. שטח השיפוט של המועצה משתרע על כ-5,000 דונם. ראש המועצה מר ביאן קבלאן מכהן בתפקידו משנת 2008. לראש המועצה שני סגנים ללא שכר, ומליאת המועצה מונה 11 חברים, נוסף על ראש המועצה. מהנדס המועצה הוא מר נדים מרעי והוא מכהן בתפקידו במשך כעשרים שנה.

החל בשלהי שנת 2014 בדק משרד מבקר המדינה את תחומי הכספים, הארנונה, רישוי העסקים, ההנדסה והתשתיות במועצה. כמו כן נבדק הליך רכישת מבנה שימש למרכז הורים וילדים. בדיקות השלמה נעשו במשרד הפנים, במשרד המשפטים, במשרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה), במשרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים, בחברה הממשלתית לתירות ובוועדה המקומית-מרחבית לתכנון ובנייה מעלה נפתלי⁵ (להלן - הוועדה המקומית), אשר במרחב התכנון המקומי שלה נמצא היישוב בית ג'ן.

הניהול הכספי

תכנית ההבראה ומינוי חשב מלווה

בפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] (להלן - פקודת המועצות המקומיות) נקבע⁶ כי תכנית להבראת מועצה מקומית, נועדה בין היתר להביא לכך שהוצאותיה השנתיות של המועצה המקומית מתקציבה הרגיל לא יעלו על הכנסותיה (להלן - איזון תקציבי). תכנית ההבראה צריכה להוביל את הרשות המקומית למשטר של איזון תקציבי תוך כדי נקיטת צעדים במישורים המבני, הארגוני והחוקי⁷, אשר השפעתם על מצבה הכספי של הרשות המקומית תהיה ארוכת טווח.

בסמכות שר הפנים למנות חשב מלווה לרשות המקומית. החשב המלווה הוא חלק מתהליך הבראתה של רשות מקומית, שכן תפקידו וסמכותו⁸ הוא לענות על הצורך במנגנון מבוקר של הוצאת הכספים ברשות ועמידה ביעדי תכנית ההבראה⁹.

- 4 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מדרגת את הרשויות המקומיות בסולם של 10 דרגות לפי המצב החברתי-כלכלי של אוכלוסייתה. דרגה 10 היא הגבוהה ביותר.
- 5 הוועדה המקומית הוקמה מכוח סעיף 19 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, ובתחום אחריותה היישובים בית ג'ן, גוש חלב, חורפיש, מעיליא, פסוטה ופקיעין.
- 6 סעיפים 35 ו-35ד לפקודת המועצות המקומיות.
- 7 ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2008, "תכניות ההבראה ברשויות המקומיות - תכנון ויישום".
- 8 על פי סעיף 142ג לפקודת העיריות [נוסח חדש], שאומץ בסעיף 34א לפקודת המועצות המקומיות והוחל גם עליהן.
- 9 "המדריך לחשב המלווה ברשות המקומית", מהדורה שנייה, יולי 2007, מדברי מנכ"ל משרד הפנים דאז, מר רם בלינקוב.

המועצה נמצאת זה שנים במשבר כספי, המקשה עליה את תפקודה, משפיע על יכולתה לספק לתושביה שירותים חיוניים ברמה נאותה ופוגע ברווחתם. החל בשנת 2002 מינה משרד הפנים חשב מלווה למועצה. מר מצליח פרטוק היה החשב המלווה של המועצה, משנת 2012 ועד מועד סיום הביקורת ינואר 2015 (להלן - מועד סיום הביקורת). בשנת 2009 חתמה המועצה על תכנית הבראה לשנים 2009-2010.

נמצא כי על אף מינוי חשב מלווה למועצה וקיום תכנית הבראה, היא לא הצליחה להיחלץ מהמשבר הכספי ולהגיע לאיזון בין הוצאותיה להכנסותיה ללא סיוע כספי. כך למשל קיבלה המועצה בשנים 2009-2010 מענקים בסך של כ-7 מיליון ש"ח לשם כיסוי גירעון, ואולם בשנת 2010 היא סיימה בגירעון שוטף בסך של כ-5 מיליון ש"ח.

הביקורת העלתה כי בינואר 2013 חתמה המועצה על "נספח להסדר הבראה מיום 25.8.09", שתחולתו עד סוף הרבעון הראשון של שנת 2014, ובמסגרתו עודכנו אבני הדרך שעל המועצה לעמוד בהן. בעדכון תכנית הבראה נקבע כי עמידת המועצה באבני הדרך החדשות שנקבעו¹⁰ היא תנאי לקבלת מענקים בסך של כ-14 מיליון ש"ח ולקבלת הלוואות בסכום זהה.

הבדיקה העלתה כי בסיום שנת 2013 עמדה המועצה באבני הדרך העיקריות שנקבעו לה: היא סיימה את שנת 2013 באיזון¹¹ וערכה סקר נכסים¹². המועצה קיבלה בשנה זו מענקים בסך של כ-15.5 מיליון ש"ח. בסוף שנת 2013 הסתכם הגירעון המצטבר הכולל של המועצה בכ-42 מיליון ש"ח, שהם כ-69% מתקציבה לאותה שנה - בתקציב הרגיל גירעון של כ-35 מיליון ש"ח ובתקציב הבלתי רגיל (להלן - תב"ר) גירעון סופי של כ-7 מיליון ש"ח.

מהאמור לעיל עולה כי המועצה הגיעה אמנם לאיזון בתקציב השוטף, לא רק בהסתמך על הגדלת הכנסותיה העצמיות ועל גביית ארנונה¹³, אלא גם בזכות מענקים שקיבלה.

המועצה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2015 (להלן - תשובת המועצה), כי על פי הדוחות הכספיים הבלתי מבוקרים לרבעון האחרון של שנת 2014 עמד הגירעון הנצבר של המועצה על סך של כ-26 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את היעדר הגירעון השוטף ברשות, אולם אין בתכנית הבראה לבדה כדי לפתור את הבעיות הכלכליות של המועצה ואת הגירעון בתקציבה. על משרד הפנים ועל המועצה לפעול במשותף למציאת פתרון לטווח הארוך, שיכלול בין היתר הגברת גביית הארנונה ואיתור מקורות הכנסה נוספים.

- 10 בעדכון זה נכללו בין היתר: סיום ביצוע סקר נכסים והטמעתו, עמידה באבן דרך זו מוגדרת תנאי סף לתוקף תכנית הבראה ולקבלת המענקים וההלוואות הנלווים אליה; הפחתת הגירעון המצטבר ממקורות עצמאיים ב-6 מיליון ש"ח; איזון שוטף בכל רבעון החל ברבעון הרביעי של שנת 2012 ועד הרבעון הראשון בשנת 2014; עמידה ביעד גביית ארנונה של 80%.
- 11 הכנסות המועצה בשנה זו הסתכמו בכ-72 מיליון ש"ח, והוצאותיה הסתכמו בסכום דומה.
- 12 לפי "דוח כספי שנתי מבוקר ליום 31 בדצמבר 2013", משרד הפנים, האגף לביקורת ברשויות המקומיות.
- 13 בנושא זה ראו את הפרק על ארנונה.

משרד מבקר המדינה כבר העיר למשרד הפנים¹⁴ כי יעילותן של תכניות ההבראה תהיה מוגבלת כל עוד הן לא תכלולנה צעדים שיהיה בהם כדי להשפיע על התשתית המבנית, הניהולית והתקציבית של הרשות. ככלל, תכניות הבראה המתמקדות רק בבעיות הדחופות ובתקציב השוטף של הרשויות אין בהן כדי להבטיח השפעה ארוכת טווח, שתביא להבראתן הממשית של הרשויות בעתות משבר כלכלי.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2015 (להלן - תשובת משרד הפנים) כי הוא מודע למגבלות של חלק מתכניות ההבראה ביצירת שינוי בר קיימה, וכי הוא שוקד על "פיתוח תכניות הבראה רב תחומיות אשר עוסקות בין היתר בהעצמת ההון האנושי ברשות - פיתוח ארגוני וגם פיתוח כלכלי אשר יוכוונו להגדלת מקורות ההכנסה של הרשויות".

ארנונה

הטלת ארנונה ומתן הנחות שלא כדין

בחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992 (להלן - חוק ההסדרים), נקבע כי בכל שנת כספים תטיל רשות מקומית ארנונה כללית על הנכסים שבתחומה אשר הם אינם אדמת בניין. הארנונה תחושב לפי יחידת שטח בהתאם לסוג הנכס, לשימוש ולמקומו, ותשולם על ידי המחזיק בנכס. כן נקבע כי הארנונה תוטל באמצעות צווים שיעודכנו מדי שנה על ידי המועצה הנבחרת של הרשות המקומית, מתוקף סמכותה כרשות מחוקקת, וכי הרשות המקומית מתוקף תפקידה כרשות מבצעת תעסוק בהפקת שומות הארנונה ובגבייתה. תקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות ההנחות)¹⁵, הסדירו את מתן ההנחות מארנונה.

תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), התשס"ז-2007 (להלן - תקנות הארנונה) קובעות את סוגי הנכסים שבגינם תוטל הארנונה; כללים בדבר אופן חישוב שטחו של נכס¹⁶, קביעת שימוש, מקומו וסיווגו לעניין הטלת הארנונה; סכומים מזעריים וסכומים מרביים של הארנונה אשר יטילו הרשויות המקומיות על כל אחד מסוגי הנכסים.

בצו הארנונה של המועצה לשנים 2013-2014 הוגדרו 18 סוגי נכסים, ונקבע שיעור הארנונה שיש להטיל על כל סוג נכס¹⁷. נמצא כי בפועל הטילה המועצה על נכסים בתחומה ארנונה בסכומים נמוכים מאלה שהיה עליה להטיל על פי חוק ההסדרים, תקנות הארנונה וצו הארנונה שלה. התנהלות זו פגעה בהכנסותיה העצמיות, במינהל התקין ובכללי השוויון. להלן דוגמאות:

- 14 ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, לשנת 2008 "תכניות ההבראה ברשויות המקומיות - תכנון ויישום".
- 15 קיימים גם חוקים ספציפיים המקנים זכות להנחה בארנונה, כגון חוק האזרחים הוותיקים, התש"ן-1989; חוק הרשויות המקומיות (פטור חיילים, נפגעי מלחמה ושוטרים מארנונה), התשי"ג-1953.
- 16 לפני פרסום תקנות הארנונה חייבו רשויות מקומיות בארנונה נכסים המשמשים למגורים בין היתר לפי שטח (מ"ר), לפי מספר חדרים או בסכום קבוע ליחידת דיור.
- 17 צווי הארנונה של המועצה לשנים 2013 ו-2014.

1. מבנה מהנדס המועצה¹⁸: בבעלות מהנדס המועצה מבנה המיועד למגורים ששטחו כ-1,080 מ"ר. בבדיקת הארנונה שהטילה המועצה על המבנה בשנים 2012-2014 נמצא כי היא חייבה את המהנדס בארנונה בסך של כ-7,000 ש"ח לשנה בעבור שטח של כ-160 מ"ר בלבד.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למועצה על כך שהטילה ארנונה עבור שטח של 160 מ"ר בלבד, אף ששטח המבנה הוא כ-1,080 מ"ר. הדבר חמור במיוחד כשמדובר במבנה השייך למהנדס המועצה, הנושא בתפקיד סטוטורי, שהוא אחד מ"שומרי הסף" של הרשות המקומית.

מהנדס המועצה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2015 (להלן - תשובת המהנדס) כי על חדרי מדרגות, שירותים ומרפסות ועל שתי הקומות הנמצאות במפלס מתחת לכביש שבהן נמצאים מחסנים, לא חל חיוב בארנונה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי במבנה מהנדס המועצה יש שטחים ניכרים שעבורם יש לחייב בארנונה, נוסף על 160 מ"ר שחויבו.

2. תחנות דלק: נמצא כי בשנים 2012-2014 חייבה המועצה את בעלי תחנות דלק א' בתחומה בעבור שטח של 2,102 מ"ר לפי תעריף נמוך של חניונים, שהיה 1.36 ש"ח למ"ר, ולא לפי תעריף של קרקע תפוסה ליד תחנות דלק, שהיה 11.47 ש"ח למ"ר¹⁹. יוצא אפוא שהמועצה חייבה את תחנות הדלק בארנונה בסכום של כ-3,000 ש"ח בלבד, סכום הנמוך מהנדרש בכל אחת מהשנים הללו. רק בשנת 2014, בעקבות הביקורת, תיקנה המועצה את חיוב הארנונה לאותה שנה לסך של כ-25,000 ש"ח.

3. מתחם שוק ואירועים: פעם בשבוע פועל בתחום המועצה שוק בשטח פתוח, המשמש גם לעריכת חתונות בחודשי האביב והקיץ. הבדיקה העלתה כי בשנים 2012-2014 חייבה המועצה את בעלי המתחם בסכום שרירותי קבוע של 15,000 ש"ח לשנה, ללא קשר לשטח הנכס ולשימוש שנעשה בו בהתאם לדין.

4. אולם חתונות: הבדיקה העלתה כי המועצה העניקה הנחה של 50% לבעלי אולם חתונות, ללא נימוק מתועד ובניגוד לדין. כך למשל בכל אחת מהשנים 2013 ו-2014 נתנה המועצה לבעלי אולם חתונות זה הנחה בסך של כ-12,000 ש"ח לשנה, וסך הכול כ-24,000 ש"ח.

המועצה מסרה בתשובתה כי בעניין מתחם השוק והאירועים - היא תשלח מורד לביצוע מדידה מדויקת; בעניין אולם החתונות - העניקה את ההנחה מאחר שלשיטתה מדובר בעסק עונתי, אך בכל אופן תתקן השומה.

בנוגע לרשות מקומית שמונה לה חשב מלווה²⁰, נקבע כי "על אף הוראות כל דין, לא תינתן הנחה ממסי העירייה, אלא אם כן אישר החשב המלווה, בכתב, את החלטת המועצה או ועדת ההנחות בדבר מתן הנחה כאמור; החלטת מועצה או ועדת הנחות שלא אושרה כאמור - בטלה".

18 בנושא זה ראו להלן גם את הפרק בנושא "רכישת מבנה לא חוקי ממהנדס המועצה".

19 התעריפים לפי צו הארנונה של המועצה לשנת 2014.

20 על פי סעיף 142 לפקודת העיריות, שאומץ בסעיף 34 לפקודת המועצות המקומיות והוחל גם עליהן.

נמצא כי בשנת 2013 העניקה המועצה הנחות מארנונה בסך של כ-3 מיליון ש"ח, בלי שהנחות נבדקו ואושרו על ידי החשב המלווה.

החשב המלווה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2015 כי הוא אכן לא חתם על ההנחות בארנונה, אך בדק מדגמית הנחות שניתנו.

משרד מבקר המדינה מעיר לחשב המלווה כי אין להסתפק בבדיקה מדגמית, וכי עליו לדרוש לקבל לאישורו פירוט של ההנחות שעליהן החליטה המועצה, כדי לבחון אם הן ניתנו בהתאם לדין, וכן לבחון את הטלת הארנונה כדי להבטיח שהחיוב נעשה בהתאם לדין.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי מנהל המינהל לשלטון מקומי התבקש לבדוק בדחיפות את הנושא.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי עליה לחייב את הנכסים בתחומה בארנונה בהתאם להוראות החוק, לתקנות ולצווי הארנונה שלה. עוד מעיר משרד מבקר המדינה למועצה על שנתנה הנחות לתושבים ולעסקים שלא בהתאם לתקנות ההנחות, ובלי שקיבלה את אישור החשב המלווה למתן ההנחות, כנדרש בדין. בשל חיוב נכסים בסכומים הנמוכים יותר מאלה שנקבעו ובשל מתן הנחות שלא כדין פגעה המועצה בהכנסותיה, בחלוקת הנטל בין התושבים, בכללי השוויון ובמראית פני הצדק, וכן חטאה לתפקידה כנאמן הציבור האחראי בין היתר לקופה הציבורית.

אי-חיוב נכסים חדשים בארנונה

נוהלי עבודה נועדו להסדיר תהליכים בארגון ולשמר את הידע הפנים-ארגוני. לנהלים כתובים יש חשיבות רבה, שכן הם מגדירים את המדיניות, את המטרות, את שיטות העבודה ואת התפקידים ותחומי האחריות של כל בעלי התפקידים. על נוהלי העבודה גם לקבוע ולהסדיר את שיתוף הפעולה הנדרש בין היחידות השונות, לרבות את שיתוף המידע והעברתו ביניהן.

בבדיקה נמצא כי למועצה אין הנחיות ונהלים כתובים המסדירים את ההליכים הנדרשים לאיתור נכסים חדשים ולמעקב אחר ביצוע שינויים בשטחי הנכסים הרשומים במערכת ובשימושים שלהם, לצורך הטלת ארנונה כנדרש.

נמצא כי המועצה אינה עוקבת באופן שוטף ושיטתי אחר בניית מבנים חדשים, אינה מעדכנת את רישומיה ואינה מחייבת את בעלי הנכסים בארנונה כנדרש. עוד נמצא כי המועצה אינה פונה לוועדה המקומית בבקשה לקבלת מידע על היתרי הבנייה ועל אישורי האכלוס שנתנה. עובד מחלקת הגבייה מסר לצוות הביקורת כי לצורך איתור נכסים חדשים, עוקבת מחלקת הגבייה אחר רישום שנתי של הזוגות שנישאו. רישום זה הוא מקור המידע היחיד המאפשר חיוב נכסים חדשים בארנונה.

המועצה מסרה בתשובתה כי היא עוקבת אחרי נכסים חדשים באמצעות שני עובדים הסורקים אחת לשבוע קטעים מסוימים בתחומה וכן באמצעות שיטות שונות כמו מעקב אחר רכישת פחי אשפה ואחר רשימת המתחתנים.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי עליה לפעול באופן שוטף ושיטתי לאיתור נכסים חדשים ולהטלת ארנונה כדין. על המועצה לקבוע נהלים שיבטיחו את המעקב אחר השינויים בנכסים שבתחומה, לרבות בנייה חדשה והרחבת שטחם של הנכסים הקיימים, ואת עדכון השינויים במערכת הגבייה. כמו כן עליה לקבוע את אופן שיתוף הפעולה בין מחלקות המועצה לצורך העברת מידע על נכסים שבתחומה ולהסדיר מול הוועדה המקומית את אופן קבלת המידע על בנייה חדשה בתחומה של המועצה.

אי-ניצול כספי התב"ר

תקנה 15 לתקנות הרשויות המקומיות (הכנת תקציבים), התשל"א-1971, קובעת כי תקציב בלתי רגיל הוא תקציב של רשות מקומית המיועד לפעולה חד-פעמית, הכולל אומדן התקבולים והתשלומים לאותה פעולה. המקורות העיקריים לתב"ר הם אלה: הקצבות מהתקציב הרגיל, השתתפויות בעלים, הממשלה, השתתפויות של מוסדות ותרומות. תקנה 19 לתקנות מחייבת קבלת אישור לתב"ר מאת מועצת הרשות המקומית ומאת שר הפנים או הממונה על המחוז.

לצורך מימון חלק מהתב"רים וביצועם מקבלת הרשות המקומית הרשאות תקציביות ממשרדי ממשלה, כמו משרד החינוך ומשרד הרווחה, ומגורמי מימון אחרים דוגמת מפעל הפיס (להלן - גורמי המימון). אי-ניצול ההרשאות התקציביות שהרשות מקבלת עלול לגרום לביטול ההרשאה התקציבית, להורדת רמת השירותים הניתנת לתושבים ולפגיעה בפרויקטים מתוכננים.

הבדיקה העלתה כי במהלך השנים 2006-2014 לא ניצלה המועצה כ-20 מיליון ש"ח מתוך כ-60 מיליון ש"ח מההרשאות התקציביות שהעניקו לה גורמי המימון, אשר יועדו לביצוע פרויקטים ברחבי היישוב בתחומי החינוך, הרווחה, התרבות והספורט. התברר כי פג תוקפן של חלק מההרשאות התקציביות שנתנו גורמי המימון למועצה, וכי אין זה מובטח כי ההרשאות הללו יחודשו. להלן דוגמאות:

1. תב"ר לפיתוח גינות שכונת ית: בנובמבר 2008 אישר מפעל הפיס מתן תקציב למועצה בסך 250,000 ש"ח למימון פיתוח גינות שכונת ית. המועצה אישרה את התב"ר בנובמבר 2008, ומשרד הפנים אישר את התב"ר בינואר 2009. מפעל הפיס הודיע למועצה בפברואר 2011 כי המענק האמור בוטל, ובמקומו ניתן מענק חדש בסך של 500,000 ש"ח. נמצא כי עד מועד סיום הביקורת לא ניצלה המועצה את התקציבים שהעביר מפעל הפיס לשם פיתוח גינות שכונת ית ביישוב, ולא החלה בביצוע פעולות לשם כך.
2. תב"ר לקירוי מגרש כדורסל: בשנת 2008 אישר מפעל הפיס הרשאה תקציבית למועצה בסך של 770,000 ש"ח לקירוי מגרש כדורסל ליד בית ספר ב'. בנובמבר 2008 אישרה המועצה את התב"ר, ומשרד הפנים אישר אותו בינואר 2009. נמצא כי כעבור שש שנים, בדצמבר 2014, אישרה המועצה תב"ר חדש בסך 810,000 ש"ח לקירוי אותו מגרש כדורסל, אולם עד מועד סיום הביקורת לא החלה המועצה בביצוע קירוי מגרש הכדורסל.
3. תב"ר להקמת מועדון פיס לנוער: בשנים 2000 ו-2003 אישר מפעל הפיס למועצה שני מענקים כספיים להקמת שני מועדוני נוער ביישוב בסכום כולל של כ-1.5 מיליון ש"ח. המענקים לא נוצלו במשך שנים, והמועצה לא נקטה שום פעולה להקמת מועדוני הנוער. בדצמבר 2009 ביטל מפעל הפיס את שני המענקים ובמקומם אישר למועצה מענק בסך כ-1.5 מיליון ש"ח להקמת מועדון נוער אחד. מליאת המועצה אישרה את התב"ר בינואר 2010, ומשרד הפנים אישר אותו בפברואר 2010. בראשית שנת 2013 אישר מפעל הפיס הגדלת

המענק לסך של כ-2 מיליון ש"ח. נמצא כי עד מועד סיום הביקורת, אף שחלפו כ-15 שנים, לא ניצלה המועצה את המענקים של מפעל הפיס ולא נקטה פעולות להקמת מועדון נוער ביישוב.

4. תב"ר לשיפוץ מבנה המתנס: באוגוסט 2011 אישרה המועצה את התב"ר במימון מפעל הפיס בסך של כ-500,000 ש"ח. באפריל 2012 אישר משרד הפנים את התב"ר. נמצא כי עד מועד סיום הביקורת לא ניצלה המועצה את התקציב שאישר לה מפעל הפיס, ולא החלה בביצוע העבודות לשיפוץ המתנס.

5. תב"ר לפיתוח מרכז הכפר: ביולי 2010 התקשרה החברה הממשלתית לתיירות (להלן - חמ"ת) בהסכם עם המועצה, שלפיו מתחייבת חמ"ת לתכנן ולבצע פרויקט "פיתוח מרכז הכפר" בעלות של עד 2.35 מיליון ש"ח. על פי ההסכם התחייבה המועצה, בין היתר, להסדרת קרקעות שעליהן יבוצע הפרויקט ולהסרת החסמים לביצועו.

בשנת 2010 אישרו המועצה ומשרד הפנים את התב"ר, ובמאי 2011 עודכן סכום ההסכם לכ-4.95 מיליון ש"ח. נקבע כי חמ"ת תישא ב-4.85 מיליון ש"ח, והיתרה תמומן על ידי המועצה. נמצא כי עד מועד סיום הביקורת לא הוחל בביצוע הפרויקט.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי משרדי ממשלה וגופים ציבוריים העמידו לרשותה תקציבים במיליוני שקלים לפיתוח היישוב, ובשל אזלת ידה, אי-ניצול הכספים שאושרו לה ואי-ביצוע העבודות לשם מימוש הפרויקטים שכספים אלו נועדו לקדם, נפגעו פיתוח היישוב וכן רווחת התושבים ואיכות חייהם.

המועצה מסרה בתשובתה בעניין פיתוח גינות שכונתיות כי "התב"ר בוטל וההקצבה הועמדה ליעדים אחרים, מאחר והמועצה לא הצליחה למצוא שטחים ירוקים בכניסה לכפר ולא הצליחה לעשות שינוי ייעוד למימוש הפרויקט"; בעניין קירוי מגרש הכדורסל - "הפרויקט חודש והועבר לבי"ס יסודי ב' לביצוע מאחר והמועצה לא הצליחה להוציא היתר בניה במקומות שייעדה בהתחלה כתוצאה מאי הגדלת אחוזי בנייה"; בעניין הקמת מועדון פיס לנוער - "העיכוב נבע מאי מתן היתר בניה כתוצאה מקו מתח גבוה"; בעניין שיפוץ מבנה המתנס - "התקציב הוגדל ביוזמת המועצה ל-750 אש"ח כדי להקים אולם אמפיתיאטרון"; בעניין פיתוח מרכז הכפר - "חמ"ת מתכננת ומנהלת והעיכוב נובע מהחברה".

מפעל הפיס מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2015 כי המענקים האמורים שהעניק מפעל הפיס למועצה, בוטלו מאחר והמועצה טרם החלה במימושם. עוד הוסיף כי המענקים שמבוטלים עומדים לזכות המועצה ובאפשרותה לנצלם בהתאם לצרכיה, בכפוף ליעדי הסיוע המאושרים וכללי מפעל הפיס.

החברה הממשלתית לתיירות מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2015 כי הפרויקט טרם יצא לביצוע, משום שהמועצה המקומית לא הצליחה להשיג את האישורים הנדרשים מבעלי הנכסים הצמודים לתוואי הפיתוח, לצורך ביצוע הפרויקט. בשל כך שכרה החמ"ת את שירותיו של יועץ המתמחה בקשרי קהילה, והיועץ סייע בהשגת האישורים הנדרשים. מכרז לביצוע הפרויקט נמצא בהליך פרסום בימים אלה ממש.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי בטרם ביקשה הרשאות תקציביות מגורמי המימון, היה עליה לבחון את היתכנותם של הפרויקטים, לרבות בהיבטי התכנון והבנייה, כדי להבטיח כי ביכולתה להוציאם מן הכוח אל הפועל. בחינה מקדמית זו הייתה מונעת עיכובים ממושכים בביצוע הפרויקטים, ומקדמת ומייעלת את פעולות המועצה לפיתוח היישוב.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי עליה לפעול לאלתר לניצול ההרשאות התקציביות שניתנו לה, ולא לדחות בשנים רבות ביצוע של פרויקטים מתוקצבים. על המועצה לבחון את מכלול התקציבים המאושרים העומדים לרשותה, לקבוע תכנית רב-שנתית מקיפה שתתווה את אופן השימוש בהם ולבצע ללא דיחוי את כל הפרויקטים המאושרים ביישוב.

לדעת משרד מבקר המדינה, על חברי המועצה בבית ג'ן לעקוב אחר פעולות המועצה לביצוע הפרויקטים המתבססים על כספי התב"ר שאישרו. אם המועצה אינה מבצעת את פעולות הבנייה, השיפוץ והרכש הנדרשות לרווחת התושבים, עליהם לדרוש ממנה לעשות כן.

מחלקת ההנדסה ומצב התשתיות ביישוב

מחלקת ההנדסה

מהנדס הרשות המקומית, האחראי לניהול אגף ההנדסה ברשות, משמש בתפקיד סטטוטורי. כל רשות מקומית מחויבת למנות מהנדס אשר יהיה עובד הרשות²¹. על פי חוק הרשויות המקומיות (מהנדס רשות מקומית), התשנ"ב-1991, מהנדס הרשות המקומית הוא הסמכות המקצועית האוחדת בעיקר הסמכויות והתפקידים בתחום ההנדסה ברשות, בין היתר תכנון העיר, הבנייה הציבורית והעבודות הציבוריות שמבצעת הרשות המקומית או גורם מטעמה²².

המהנדס הוא הסמכות המקצועית העליונה ברשות המקומית בתחום ההנדסה והבינוי, והוא האחראי לייעוץ לראש הרשות ולמועצתה בענייני תכנון ובנייה.

ניהול אגף ההנדסה ברשות המקומית נתון אף הוא לאחריותו של המהנדס, והוא כולל: גיבוש תכניות שנתיות ורב-שנתיות בתחומי ההנדסה; הכנת התקציב השנתי והתב"ר בתחום ההנדסה; בקרה על ההוצאה לפועל של תכנית העבודה השנתית של האגף, על פי התקציב המאושר; ביצוע תהליכים לבנייה, תחזוקה ושיפור של התשתיות הציבוריות בתחומי הרשות; ריכוז תהליכים של הכנת מכרזים ופיקוח על תהליכי ההתקשרות עם קבלנים במסגרת פרויקטים המיועדים לפיתוח הרשות המקומית ולתחזוקתה²³.

כאמור, מר נדים מרעי הוא מהנדס המועצה והוא העובד היחיד במחלקת ההנדסה של המועצה. רק ביולי 2014 החלה המועצה להעסיק מהנדס נוסף במשרה חלקית בתפקיד עוזר מהנדס.

אי-קידום פרויקטים של בנייה ציבורית ותשתיות ביישוב: כאמור מחלקת ההנדסה לא ביצעה את תפקידה כנדרש, בכך שלא ניצלה כספים ייעודיים שעמדו לרשות המועצה לביצוע פרויקטים הנדסיים חיוניים²⁴. עובדה זו פגעה בפיתוח היישוב וברוחת התושבים.

- | | |
|----|---|
| 21 | סעיפים 2 ו-3 לחוק הרשויות המקומיות (מהנדס רשות מקומית), התשנ"ב-1991. |
| 22 | שם, סעיף 5. |
| 23 | משרד הפנים, מפעם - מערכת מרכזי הדרכה ופיתוח בשלטון המקומי, "המדריך לנבחר ברשות המקומית", ספטמבר 2013. |
| 24 | כאמור בפרק "אי-ניצול כספי התב"ר" דלעיל. |

התברר כי עוד באוקטובר 2008 פנה ראש המועצה דאז למהנדס המועצה במכתב, ובו ציין כי פרויקטים רבים שבאחריותו אינם זוכים לטיפול כגון: בניית שני מועדוני פיס לנוער ופרויקט שיקום שכונות.

משרד מבקר המדינה מעיר למהנדס המועצה על אי-קידום פרויקטים רבים בתחום ההנדסה, הבנייה והתשתיות, לרבות אי-בנייתם של מועדוני נוער ומגרשי ספורט ואי-פיתוח גינות ציבוריות. על מהנדס המועצה לפעול לתכנונם של הפרויקטים העומדים על הפרק ולקדם את התקשרויות המועצה עם קבלנים לשם פיתוח התשתיות ובניית המבנים בפרויקטים האמורים - לרווחתם של תושבי בית ג'ן.

תכניות עבודה שנתיות ורב-שנתיות: תחום הבנייה והפיתוח הפיזי הוא אחד מתחומי הפעילות העיקריים של רשויות מקומיות. פרויקטים הנדסיים הם פרויקטים עתירי משאבים, הדורשים התמחות מיוחדת, התמקצעות ותכנון כולל וארוך טווח, נמשכים שנים מספר ודורשים מימון רב. בניהול פרויקטים מסוגים אלה קיימת חשיבות עליונה להכנת תכניות עבודה, הן תכניות שנתיות והן תכניות רב-שנתיות.

נמצא כי מחלקת ההנדסה לא הכינה תכנית עבודה שנתית ותכנית עבודה רב-שנתית, אלא התנהלה לפי החלטות נקודתיות, בכפוף לתקציבים שהועברו למועצה ובהתאם לסוגיות הנדסיות שעלו מדי פעם בפעם.

משרד מבקר המדינה מעיר למהנדס המועצה, מר נדים מרעי, לראש המועצה, מר ביאן קבלאן, על כך שבמשך שנים מתנהלת מחלקת ההנדסה ללא תכנית עבודה עם מטרות, לוחות זמנים ויעדים מוגדרים. על מהנדס המועצה להכין תכנית עבודה, לקבוע בה סדרי עדיפויות ופעולות לטווח הקצר ולטווח הארוך, ולהציגה לאישור ראש המועצה והמועצה.

ניהול המסמכים במחלקה: רשויות מקומיות מתעדות את פעולותיהן ברשומות נייר, בצד שימוש הולך וגובר ברשומות אלקטרוניות. כדי לשמור על שלמותן של רשומות הנייר למשך שנים רבות וכדי לאפשר אחזור יעיל שלהן, על הרשויות המקומיות לנקוט צעדים מתאימים, בהתאם לנקבע בחוק הארכיונים, התשט"ו-1955 ובתקנותיו, בנוהלי ארכיון המדינה ובנהלים פנימיים שיכינו²⁵.

הבדיקה העלתה כי במחלקת ההנדסה אין שימוש במערכות ממוחשבות ובתוכנות ייעודיות לניהול המחלקה. בעת הביקורת נתגלה מצב עגום ביותר. נמצאו על שולחנות העבודה בלשכתו של מהנדס המועצה מאות מסמכים שנאספו במשך שנים, כשהם מונחים בתפזורת, בלי שמוינו, סודרו ותויקו. במצב זה אי-אפשר לקבל מידע על הנושאים המועלים בהם, על תוכנם, על הטיפול או אי-הטיפול בנושאים אלה ועל ההתייחסות אליהם מצד גורמים במועצה ומחוצה לה. מצב זה אף מנע מהביקורת לקבל את מלוא המידע הנדרש על הנושאים שנבדקו ועל אופן התנהלות המחלקה בכל הנוגע לטיפול בנושאים אלה שבאחריותה.

25 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2014, "ניהול רשומות אלקטרוניות ורשומות נייר ברשויות מקומיות".

משרד מבקר המדינה מעיר למהנדס המועצה, מר נדב מרעי, על הניהול הלקוי של המסמכים במחלקה. על המסמכים שבמחלקה להיות ממוינים, מתויקים, זמינים ונגישים, כך שיעמדו לרשות המועצה, לרשות תושביה ולרשות כל גורם אחר, לצורך טיפול מיטבי בעניינים שבתחום סמכותו וכן לצורך שקיפות, ביקורת, מעקב ופיקוח.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי עליה לפעול לאלתר להסדרת ניהול המסמכים - ובכלל זאת תיוקם ושמירתם - במחלקת ההנדסה, לרבות באמצעות מערכת ממוחשבת ובאמצעות קביעת נוהלי עבודה.

תשתיות דרכים ותחבורה

הביקורת העלתה ליקויים במצבם של תשתיות הדרכים והסדרי התנועה והתחבורה בתחום המועצה, וכן בפעולות המועצה לפיתוחם ולתחזוקתם. להלן דוגמאות:

הסדרי תנועה וחנייה: במרץ 2009 אצל משרד התחבורה סמכויות למועצה המקומית בית ג'ן, בהיותה רשות תמרור מקומית, בהתאם לתקנה 18(ב) לתקנות התעבורה, התשכ"א-1961, וזאת בין היתר, במטרה להקל על הרשות המקומית את קביעת הסדרי התנועה והתמרורים בדרכים שבתחומה.

הביקורת העלתה כי בתחומי המועצה כבישים צרים שאינם מתוחזקים כהלכה ואינם מאפשרים מעבר בטוח של כלי רכב. נוסף על כך, הסדרי התנועה הקיימים במועצה אינם מספקים, הם גורמים לעומסי תנועה ביישוב ובייחוד במרכזו, ולעתים אף גורמים לחסימת כבישים. גם נושא החנייה אינו מוסדר, ויש לרענן את חוק העזר²⁶ בנושא ולהציב שלטים ותמרורים האוסרים חנייה במקומות שלא אושרו לכך.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי לא קבעה תכנית תנועה ליישוב ולא הסדירה את נושא החנייה בתחומה, דבר הגורם לעומסי תנועה כבדים ולעתים אף לחסימת כבישים במרכז הכפר. עוד מעיר משרד מבקר המדינה למועצה כי בהיותה רשות תמרור מקומית, עליה להציב שלטים ותמרורים בהתאם לצורכי היישוב, ולפעול לכך שהתושבים יצייתו לשלטים ולתמרורים שהציבה.

א-מתן שמות לרחובות: על פי סעיף 1א24 לפקודת המועצות המקומיות, "מועצה מקומית תקרא שמות לכל הדרכים, הרחובות, הסמטאות והכיכרות... ותדאג לקביעתם במקומות בולטים ולסימון הבניינים במקומות אלה במספרים". צו המועצות המקומיות (מתן מספרים ושמות לרחובות וסימון בתים במספרים), התשל"א-1971 קובע בין היתר כי על המועצה להציב שלט הנושא את שם הרחוב על כל בית הממוקם במפגש הרחוב עם רחוב אחר, ואם אין בתים הבנויים במפגש הרחובות, יותקן השלט על עמוד אשר יוצב בפינת הרחוב ועל אחד הבתים שברחוב.

הביקורת העלתה כי המועצה אימצה בשנת 1973 את חוק עזר לדוגמה למועצות מקומיות (סימון רחובות ולוחיות-מספר בבנינים), התשל"ב-1972, המתיר לראש המועצה להתקין שלטים

26 חוק העזר לבית ג'ן (העמדת רכב וחנייתו), התשמ"ח-1987 (להלן - חוק העזר בנושא חנייה).

מוספרים על כל בניין לשם סימון הרחוב, והמחייב את בעליו של בניין שנבנה לאחר אימוץ חוק העזר להתקין עליו לוחית-מספר, בהתאם לתנאים שקבע ראש המועצה.

המועצה מינתה במאי 2006 ועדה ציבורית "לקביעת סימון ושמות רחובות בכפר" (להלן - הוועדה הציבורית) לצורך מתן שמות לרחובות וקביעת סדרי התנועה בכפר. הבדיקה העלתה כי עד מועד סיום הביקורת, כתשע שנים אחרי שמונתה הוועדה הציבורית, אשר התכנסה פעמים רבות, לא נקבעו שמות לרחובות ומספרים לבניינים בתחומה של המועצה. מציאות זו מקשה על התושבים והמבקרים המגיעים ליישוב.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי אף שחלף כעשור מאז שהוקמה הוועדה הציבורית לקביעת סימון ושמות לרחובות ביישוב, היא טרם החלה בסימון ומתן שמות ומספרים לרחובות בהתאם להוראות החוק. על כן הגיעה העת לכך שהמועצה תפעל לסיום עבודת הוועדה הציבורית ותחל בהקדם בהצבת סימון ומתן שמות לרחובות לרווחת התושבים והמבקרים ביישוב.

מצב הכבישים²⁷: הבדיקה העלתה כי מצבם הפיזי של כבישים רבים שנסללו בתחומי המועצה הוא גרוע, וכי המועצה מבצעת רק עבודות תחזוקה ותיקוני כבישים בהתאם לתקציב העומד לרשותה ובעקבות תלונות התושבים. עוד עלה כי המועצה לא קבעה אמות מידה אובייקטיביות שלפיהן ייקבעו העדיפויות בביצוע העבודות, ובכך הותירה הלכה למעשה את ההחלטה לשיקולו של מהנדס המועצה. בביקורת לא נמצאו אסמכתאות המתעדות את מכלול העבודות שנדרש לבצע ואת הנימוקים והשיקולים שהביאו להעדיף את העבודות שבוצעו על פני עבודות אחרות.

עוד העלתה הביקורת כי במהלך השנים 2009-2014 מימן משרד התחבורה פרויקטים לסלילת כבישים חדשים בתחום המועצה בסך של כ-18 מיליון ש"ח²⁸. נמצא כי ההחלטה על סלילת הכבישים ועל ניצול כ-18 מיליון ש"ח התקבלה ללא דיון מקדים במועצה, ללא בחינת מכלול הצרכים של היישוב וללא תכנית עבודה מסודרת. לא נמצאו במועצה מסמכים המעידים על השיקולים שהביאו לבחירת הכבישים שנסללו.

משרד התחבורה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2015 כי הפרויקטים מתוקצבים על ידיו ונעשים על פי דרישה מהרשות המקומית ולאחר בחינת תרומת הפרויקט מהבחינות התחבורתית והבטיחותית ולשיפור התחבורה הציבורית ביישוב.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי עליה לבצע סקר מקיף ביישוב לשם בחינת מצבם הפיזי והבטיחותי של כל הכבישים בתחומה, ועל פיו להכין תכנית עבודה רב-שנתית לסלילת כבישים ולתחזוקתם. התכנית תקבע בין היתר סדרי עדיפויות לטיפול בכבישים, בהתאם לקריטריונים שנקבעו מראש, למדיניות המועצה ולתקציבה.

27 בנושא זה ראו גם מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, לשנים 2011-2012, "תחזוקת דרכים ציבוריות בידי רשויות מקומיות", עמ' 193.

28 הכספים יועדו בין היתר לסלילת כבישים מספר 1, 6, 15 ו-17.

תחנות הסעה ומדרכות²⁹: בהוראות הקבע של חוזר המנהלת הכללית במשרד החינוך עג/2 (א) (להלן - חוזר מנכ"ל)³⁰ נקבעו הוראות המסדירות את אחריות הרשות המקומית לגבי הקמתן והפעלתן של תחנות ההסעה שבתחומה. בחוזר מנכ"ל נקבע כי בתחנות יותקנו שלטים ברורים, מדרכה המוגבהת מעל לפני הכביש וכן סככה שבה יוכלו התלמידים להמתין לרכב ההסעה. עוד נקבע כי במסוף ההסעות הסמוך למוסדות החינוך יוקמו גדרות מגן להפרדת מקום עמידתם של התלמידים מאזור התנועה.

משרד מבקר המדינה כבר העיר בעבר לרשויות מקומיות³¹ כי היעדר תחנות הסעה תקינות ואי-העמידה בתנאי ההסעות שנקבעו בחוזר המנכ"ל יוצרים בעיה בטיחותית המסכנת את התלמידים, והתריע כי על הרשויות המקומיות לפעול לאלתר להקמת תחנות הסעה כנדרש.

נמצא כי בדרכים שבהן מבוצעות הסעות במועצה לא הוקמו תחנות הסעה מוסדרות מקורות בסככות, ולא הותקנו מדרכות מוגבהות וגדרות הפרדה מהכביש, כנדרש בחוזר מנכ"ל משרד החינוך. עוד עלה כי רוב תחנות ההסעה בתחום המועצה ממוקמות בשולי הכביש ללא מבנה כלל ולפעמים אף ללא מדרכה, והן מסומנות באמצעות עמוד מתכת הנטוע בכביש. בכבישים החדשים שנשללו בתחומי המועצה אין מדרכות לכל אורכם, ובחלק מהם הוקמו מדרכות רק באזור הסמוך למוסדות חינוך. במרכז היישוב ובאזורים נוספים בו אין מדרכות להולכי רגל, והם נאלצים ללכת בשטח הכביש ולסכן את חייהם.

תמונות 2-1

תחנות הסעה ביישוב



משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי היעדרן של תחנות הסעה תקינות וחוסר במדרכות ובתחנות הסעה יוצרים בעיה בטיחותית ומסכנים את התושבים בכלל ואת התלמידים בפרט. על המועצה לטפל בכשלי הבטיחות שבתחומה, ולהקים בהקדם מדרכות להולכי רגל ותחנות הסעה תקינות ונגישות לרווחת התושבים ולמען בטיחותם.

- 29 בנושא זה ראו גם בקובץ דוחות זה, את הפרק "הסעות תלמידים למוסדות חינוך", עמ' 145.
- 30 חוזר מנכ"ל תשע"ג/2 (א), כ"ד בתשרי התשע"ג, 10.10.12.
- 31 ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, לשנת 2007, "הסעות תלמידים למוסדות חינוך", עמ' 103. רשימת הרשויות המקומיות שנבדקו בדוח לא כללה את המועצה המקומית בית ג'ן.



בתשובתה למשרד מבקר המדינה לא התייחסה המועצה לליקויים שהועלו בדבר התנהלות מחלקת הנדסה במועצה ובדבר תשתיות הדרכים והתחבורה.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למועצה על כי לא מצאה לנכון להתייחס בתשובתה לליקויים שהועלו ולפעולות שבכוונתה לנקוט כדי לתקנם. משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי עליה לבחון את הליקויים שהועלו בתחום ההנדסה ביישוב, לרבות ההיבטים הבטיחותיים והיבטי המינהל התקין - ולפעול לתיקונם ולהסדרתם.

ניהול נכסים

בהתאם לתקנות הרשויות המקומיות (ניהול פנקסי זכויות במקרקעין), התשכ"ז-1967 (להלן - תקנות ניהול מקרקעין), כל רשות מקומית תנהל פנקס מיוחד שבו תרשום את זכויותיה על המקרקעין (להלן - ספר הנכסים). זכויות אלה יירשמו על ידי רשם נכסים שתמנה מועצת הרשות. בתקנות ניהול מקרקעין נקבע כי בספר הנכסים של הרשות המקומית יהיה כרטיס נפרד לכל נכס ויתבצע רישום מרוכז לכל הנכסים.

נמצא כי המועצה לא קבעה כללים לגבי ניהול נכסיה, אופן הפיקוח עליהם, הבטחת הזכויות בהם, השבחתם וניצולם בצורה המיטבית. רק בינואר 2015, מינה ראש המועצה את אחראי הקרקעות והאוכלוסין במועצה לשמש רשם הנכסים שלה.

עוד העלתה הביקורת כי המועצה אינה מנהלת ספר נכסים בהתאם לתקנות ניהול מקרקעין: אין כרטיס נפרד לכל נכס הכולל את כל הפרטים שנקבעו בתקנות, וברישום המרוכז אין ציון של כלל נכסיה. במצב זה בידי המועצה מידע חלקי בלבד על נכסיה, ולפיכך מטבע הדברים אינה יכולה לספק מידע שלם בנושא. כך למשל, בשנת 2014 כללה הרשימה 27 נכסים שנקראו "מוסדות המועצה", ולא נמצא בה מידע לגבי נכסים ששכרה המועצה, דוגמת 11 גני ילדים. דוגמה נוספת לאי-ניהול נכסי המועצה עולה מתביעה שהגיש בשנת 2014 תושב היישוב בנוגע לבעלות על קרקע שעליה בנוי בית ספר א' ולגבי תשלום בעבור דמי השימוש בקרקע זו. עלה כי הקרקע לא נרשמה על שם המועצה בלשכת רישום המקרקעין³².

משרד מבקר המדינה העיר למועצה בחומרה על כי אינה מנהלת ספר נכסים כנדרש, ולכן אין בידיה מידע מלא לגבי כלל נכסיה. ניהול לא ראוי של הנכסים ואי-רישומם כנדרש עלולים לגרום לאבדן הזכויות בנכסים שרכשה המועצה ולפגיעה בנכסי הציבור. על המועצה לשמור על זכויותיה בנכסיה ולנהל ספר נכסים וכרטיס לכל נכס בהתאם לדין.

32 ת"א (מחוזי חי') 6815-07-14 מנהל משרד מיסוי מקרקעין נצרת נ' מ. מ. בית ג'ן.

רכישת מבנה לא חוקי ממהנדס המועצה

בהתאם להחלטות הממשלה³³, נחתם הסכם באפריל 2012 בין ממשלת ישראל באמצעות משרד הרווחה לבין המועצה, למתן סיוע בעבור רכישת קרקע ורכישת מבנה שבו יפעל מרכז הורים וילדים (להלן - ההסכם עם משרד הרווחה). בהסכם נקבע בין היתר כי לצורך רכישת המבנה יהיה על המועצה לפרסם מכרז בעיתונים למציאת מבנה מתאים; עוד נקבע כי המבנה והתאמתו לצרכים האמורים ייבדקו על ידי בא כוח הממשלה³⁴; סטטוס המבנה ושווי ייבדקו על ידי שמאי ממשלתי.

בפברואר 2012 אחרי שפרסמה המועצה מכרז לרכישת מבנה לשם הפעלת מרכז הורים וילדים (להלן - המכרז), החליטה ועדת המכרזים להמליץ על שלושה נכסים, וביניהם מבנה השייך למהנדס המועצה (להלן - מבנה המהנדס) והממוקם במרכז היישוב, סמוך למבנה המועצה ושטחו כ-1,080 מ"ר. הביקורת העלתה כי משרד הרווחה בחן את התאמת מבנה המהנדס לדרישותיו ואשר את רכישתו.

בספטמבר 2014 אישרו משרד הפנים והמועצה תב"ר לרכישת מבנה המהנדס ולהתאמתו לייעודו, בסך כולל של כ-2.8 מיליון ש"ח³⁵. באוקטובר 2014 נחתם הסכם מכר בין המועצה לבין מהנדס המועצה לרכישת מבנה המהנדס בסכום של 1.8 מיליון ש"ח, שישולם בשלושה תשלומים בהתאם לאבני דרך שנקבעו בהסכם. עד מועד סיום הביקורת שולמו למהנדס שני תשלומים מתוך השלושה, בסכום כולל של 1.2 מיליון ש"ח.

תמונה 3

מבנה מהנדס המועצה



33 החלטת ממשלה 412 משנת 2006 והחלטת ממשלה 4209 משנת 2008.

34 בהסכם נקבע כי בא כוח הממשלה יהיה המהנדס הראשי של משרד הרווחה.

35 1.8 מיליון ש"ח עבור רכישת המבנה וכ-1 מיליון ש"ח לשיפוץ ולהתאמת המבנה לייעודו.

בדיקת מכלול הפעולות הקשורות לרכישת מבנה המהנדס העלית ליקויים חמורים. להלן פירוט הממצאים:

היעלמות תיק הבניין בוועדה המקומית

בביקורת עלה כי תיק הבניין של מבנה המהנדס נעלם מארכיב הוועדה המקומית. בעקבות זאת הנחה הממונה על מחוז צפון במשרד הפנים את יו"ר הוועדה המקומית מר טוביה גלזר³⁶ להגיש תלונה במשטרת ישראל, במרץ 2015 הגיש יו"ר הוועדה את התלונה³⁷.

הוועדה המקומית מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2015 (להלן - תשובת הוועדה המקומית) כי היא תשקול לפעול "מול בעל המבנה על מנת שיציג בפני הוועדה המקומית את מלוא ההיתרים ו/או הבקשות להיתרים שברשותו, וככל שיידרש יפתח תיק בניין חדש נוסף אודות המצב הקיים במבנה, לרבות שקילת נקיטת הליכי פיקוח".

בתשובה נוספת למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2015 מסרה הוועדה המקומית כי ערכה ריענון נהלים עם עובדי הוועדה בכל הנוגע להוצאת תיקים והחזרתם בצורה מסודרת מהארכיב. עוד מסרה הוועדה כי בכוונתה לצאת במכרז למתן שירותי מחשוב וסריקת ארכיב תיקי הבניין, תשרי חלוקה ותכניות מפורטות.

משרד מבקר המדינה מביע תמיהה על היעלמות תיק הבניין של מבנה מהנדס המועצה מארכיב הוועדה המקומית. על הוועדה להמשיך בפעולות למיצוי הבירור בנושא ולאיתור התיק.

חוקיות המבנה

בסעיף 145 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה) נקבע כי עבודות בנייה כמפורט בחוק, ובכלל זה הקמת בניין ובניית תוספת לבניין קיים, טעונות קבלת היתר מן הוועדה המקומית או מרשות הרישוי המקומית³⁸ (להלן - היתר בנייה). מתן היתר בנייה מותנה בין היתר בהתאמתן של תכניות הבניה ושל הבניה עצמה להוראותיהן של תכניות מתאר החלות על האזור הנדון. הנפקת היתר בנייה למבנה על ידי הוועדה היא הלכה למעשה מתן רישוי להקמת המבנה. סעיף 157א לחוק התכנון והבניה קובע כי לא יחויבו מבנים לרשת החשמל אלא אחרי שהמבקש להתחבר לרשת החשמל המציא אישור מאת הרשות המאשרת (להלן - טופס 4). הוועדה

36 מר טוביה גלזר מכהן בתפקיד זה כשלוש שנים.

37 יו"ר הוועדה המקומית מסר במכתב מ-8.3.15 לממונה על מחוז צפון במשרד הפנים כי הגיש תלונה במשטרת ישראל בנושא. עוד מסר יו"ר הוועדה למשרד מבקר המדינה כי המשטרה סגרה את התיק עקב "חוסר אשמה פלילית".

38 בסעיף 30 לחוק נקבע כי יו"ר הוועדה המקומית או יו"ר ועדת המשנה של הוועדה המקומית ומהנדס הוועדה המקומית יחדיו יהיו "רשות רישוי מקומית" לעניין מתן היתר לפי סעיף 145 לחוק.

המקומית רשאית להנפיק טופס 4³⁹, אם שוכנעה כי המבנה שבו עוסקת הבקשה נבנה בהתאם להיתר הבנייה, וכי הוא עומד בתנאים שבהם נדרש לעמוד מבנה חדש.

בביקורת עלה כי במבנה המהנדס חריגות בנייה ניכרות וכי הוא אינו חוקי. להלן הפרטים:

מבנה המהנדס נמצא במגרש ששטחו 640 מ"ר⁴⁰ (להלן - המגרש), ולפי התכנית החלה במגרש⁴¹ ניתן לבנות בו מבנה בגודל של לא יותר מ-460 מ"ר. הוועדה המקומית נתנה למגרש ולמבנה המהנדס שני היתרי בנייה⁴², שלפיהם מאושרת במגרש בנייה בשטח כולל של 444 מ"ר: ביוני 1999, היתר בנייה ראשון כלהלן: "מוצע מגורים 311 מ"ר, מבנה עזר 32 מ"ר, ממ"ד 9 מ"ר"; בספטמבר 2000, היתר בנייה שני כלהלן: "לגיטימציה לבניין קיים 91 מ"ר"⁴³.

מהנדס הוועדה המקומית שכיהן בשנים 2000-2012, מסר במרץ 2015 למשרד מבקר המדינה כי: "היקפי הבנייה המאושרים לפי שני ההיתרים הם 444 מ"ר, וההיתר השני נתן ליגאליזציה ל-91 מ"ר בלבד".

הבדיקה העלתה כי למבנה המהנדס אין אישור לטופס 4. במצב זה, הוועדה המקומית לא בדקה בגמר הבנייה אם המבנה נבנה בהתאם להיתר הבנייה, שניתן לו ואם הוא עומד בדרישות ובתנאים שנקבעו לו.

מהאמור לעיל עולה כי למבנה המהנדס מר נדים מרע, ששטחו כאמור כ-1,080 מ"ר, חריגות בנייה בשיעור של יותר מפי שניים מהשטחים המותרים לבנייה על פי תכנית המתאר החלה על האזור; למבנה אין היתר בנייה תקף, אין לו טופס 4, ולכן הוא אינו חוקי.

הוועדה המקומית מסרה בתשובתה כי מאחר שתיק הבניין אינו נמצא בידיה, נדרשת בדיקה של הבניין והשימושים בו והפקת דוח פיקוח על היקפי הבינוי בפועל. לאחר מכן יינקטו הליכי פיקוח ודרישה להסדרת התכנון על פי הנדרש.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית שלא אכפה את דיני התכנון והבנייה בכל הנוגע למבנה מהנדס המועצה, שנבנה בניגוד להיתרים ובחריגות בנייה גדולות מתכנית המתאר החלה על המקום - מתוקף אחריותה לפיקוח שוטף על הבנייה בתחומה.

מהנדס המועצה מסר בתשובתו כי בחלקה היה מבנה שנהרס, ובמקומו הוקם המבנה האמור, ולכן לא ביקש טופס 4. עוד הוסיף כי היתר הבנייה השני הוא "היתר כללי לכל המבנה".

39 בתקנות התכנון והבנייה (אישורים למתן שירותי חשמל, מים וטלפון), התשמ"א-1981 (להלן - תקנות חיבור לחשמל) נקבעו התנאים שבהם נדרש לעמוד מבנה חדש, כדי שניתן יהיה לקבל אישור לחברו לחשמל ולמים (להלן - טופס 4). בוועדה נהוג לראות במועד הנפקת טופס 4 את מועד גמר הבנייה.

40 בגוש 19506 חלקה 79.

41 תכנית מתאר מקומית ג/685, ולפיה המגרש נמצא באזור מגורים א, ואחוזי הבנייה המותרים בו הם עד 72%.

42 היתר ראשון מספר 5220 והיתר שני שמספרו 4879.

43 בגין ההיתר שולמה אגרת בנייה בסך 2,740 ש"ח, עבור 92 מ"ר.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למהנדס המועצה מר נדים מרעי, בהיותו הסמכות המקצועית העליונה במועצה בנושא בנייה, תכנון ופיקוח, האחראי כעובד ציבור על קיום הוראות החוק בכלל, ועל אחת כמה וכמה בתחום התכנון והבנייה - על שבמבנה שלו קיימות חריגות בנייה ניכרות.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הנסיבות המיוחדות, המעלות חשד להפרות בנייה שביצע מהנדס המועצה, על היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה שבמשרד הפנים לפתוח בחקירה ולבדוק את חוקיות המבנה של מהנדס המועצה, ובמידת הצורך לנקוט את הצעדים הנדרשים כנגד עברות הבנייה שיימצא כי בוצעו בו.

פעולות המועצה לרכישת מבנה המהנדס

בין יתר הדרישות הבסיסיות ותנאי הסף שנקבעו במכרז נכללו התנאים כדלקמן: נכס גדול ומרכזי בשטח של יותר מ-500 מ"ר; צירוף מסמכים המעידים על חיבור מים, חשמל וטלפון למבנה; צירוף היתר בנייה כדין. עוד נקבע במכרז כי על המציע לצרף להצעתו תכנית בנייה מאושרת למבנה, וכי תנאי המבנה, המכרז והרכישה כפופים לאישורם של הגורמים המוסמכים במשרד הרווחה ושל השמאי הממשלתי.

מבדיקת הפעולות שעשתה המועצה לצורך רכישת המבנה הועלו הליקויים האלה:

1. על פי דרישות משרד הרווחה והמפרט שהוא הגיש למועצה, למרכז הורים וילדים נדרש מבנה ששטחו ברוטו הוא כ-250 מ"ר, ושטחו של פונקציות החובה שבו הוא 185 מ"ר.

לא נמצא תיעוד להחלטת המועצה הבוחנת ומנמקת את ההשלכות לרכישת מבנה בשטח הגדול בהרבה מהנדרש. לא נמצאו מסמכים המתעדים מי קיבל את ההחלטה ואם נבחנה משמעותה הכלכלית של רכישת המבנה, כגון השיפוץ הנדרש ועלות תחזוקתו בהמשך. כמו כן לא נבחנו השימושים המיועדים לו, שכן שטחו גדול פי ארבעה מהשטח שדרש משרד הרווחה לצורכי הקמת מרכז הורים וילדים.

משרד הרווחה מסר בתשובה נוספת למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2015 כי השיקול הנוסף בבחירה של מבנה המהנדס היה שטח ומיקום המבנה שיכול להתאים למסגרות נוספות האמורות להיפתח במקום.

2. בבדיקה עלה כי ועדת המכרזים של המועצה המליצה על ההצעה של מבנה המהנדס בלי שקיבלה לידיה חלק מהמסמכים הנדרשים שהיו תנאי סף לדיון בהצעה: היתר בנייה כדין; תכנית בנייה מאושרת של המבנה; חיבור חשמל, מים וטלפון.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה על שקיבלה את הצעתו של מהנדס המועצה, אף על פי שלא התקבלו מסמכים שהיו תנאי סף להשתתפות במכרז, אשר יעידו על חוקיות המבנה.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למועצה כי היה עליה לנהל את הליך רכישת מבנה המהנדס בהתאם לדין ובשקיפות ולקבל היתר בנייה ואת מסמכי החיבור לחשמל, מים וטלפון שהם תנאי סף לבחינת ההצעה. התנהלות המועצה ופעולותיה היו בניגוד למינהל תקין, והן מעלות חשש לפגיעה בטוהר המידות ובכללי השוויון והצדק.

3. על טופס התב"ר לרכישת מבנה המהנדס ושיפוצו שהוגש למשרד הפנים נדרש לחתום, בין היתר, מנהל הפרויקט מטעם הרשות. ואולם נמצא כי על הטופס חתם מהנדס המועצה בעצמו, כמנהל הפרויקט, בהצהירו כי למבנה יש היתר בנייה המותאם לתכנית החלה במקום.

משרד מבקר המדינה העיר למהנדס המועצה, מר נדים מרעי, כי מעורבותו בתב"ר לרכישת המבנה כמתואר לעיל היא פעולה בניגוד עניינים אישיים, וכי היה עליו להימנע מכל מעורבות בכל עניין הנוגע למבנה שבבעלותו.

מהנדס המועצה מסר בתשובתו כי חתימתו היא חתימה טכנית מכוח תפקידו כמהנדס המועצה, וכי לא השפיעה על אישור התב"ר.

משרד מבקר המדינה מעיר למהנדס המועצה, מר נדים מרעי, כי חתימתו מתוקף תפקידו הציבורי על מסמכים אינה חתימה טכנית כי אם בעלת משמעויות רחבות ומחייבות. במקרה זה נדרשה חתימה מטעם גורם בכיר במועצה כי למבנה יש היתר בנייה, וכי הוא תואם את התכנית החלה במקום, כאחד התנאים לאישור התב"ר בידי משרד הפנים. בחתימתו על הטופס, ובו הצהרה בדבר המבנה שבבעלותו, הוא פעל בניגוד עניינים אישיים.

המועצה מסרה בתשובתה כי "עשתה את כל שביכולתה, תוך כדי ליווי מקצועי... כדי לעמוד בכל התנאים ולאזן בין הצורך של המועצה לרכוש מבנה חוקי על פי דין... לבין הבעלים שהוא מהנדס המועצה תוך הקפדה על ניתוק ניגוד העניינים שעלול להיווצר במקרה דנן".

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה על שלא מנעה ממהנדס המועצה לפעול במצב של ניגוד עניינים אישי, ואפשרה לו להתערב בהליך רכישת המבנה.

שמאות ממשלתית למבנה המהנדס

על פי תקן מספר 6 מספטמבר 2009 של הוועדה לתקינה שמאית במועצת שמאי המקרקעין שבמשרד המשפטים (להלן - תקן 6), בעת עריכת שומה לנכס יש לבדוק בין היתר את הדברים האלה: המצב התכנוני של הנכס; מצב רישוי הבנייה, תוך כדי פירוט התאמת ההיתר הקיים למהות השימוש; קיומו של טופס 4 למבנה; קיומן של חריגות בנייה בנכס; על השמאי לציין בשומה כל

44 בנושא זה ראו גם את הפרק "ניגוד עניינים אישי של מהנדס המועצה".

חריגת בנייה הידועה לו ו"אם סבר השמאי שחסר מידע בדבר רישוי בתיק הבניין... יציין הדבר ויפרט כיצד התייחס, אילו בדיקות ערך ואילו הנחות הניח לעניין מצב הרישוי".

ביולי 2012 ביקרו במבנה המהנדס מנהל מחוז חיפה והצפון של אגף שומת מקרקעין במשרד המשפטים (להלן - השמאי המחוזי) וסגנו. בהמשך לביקור קבע סגן השמאי המחוזי שומות למבנה המהנדס. בבדיקה עלו ליקויים חמורים. להלן הפרטים:

1. סגן השמאי המחוזי הכין בספטמבר 2012 שומה למבנה המהנדס, שבה קבע כי הנכס הוא מבנה ציבורי בן שתי קומות בשטח של 508 מ"ר, לא כולל שטחי אחסנה בשטח של 575 מ"ר. שווי הנכס שנקבע בשומה זו הוא 1.55 מיליון ש"ח כולל מע"מ.

התברר כי ב-15.10.12, לאחר קביעת השומה הראשונה, פנה בכתב מהנדס המועצה לסגן השמאי המחוזי שחתם על השומה וטען כי נפלה טעות בשומה, וכי על פי ההיתר מדובר בשטחי אחסנה, אולם "מדובר בשטח עסקי לכל דבר שערכו לא פחות מערך שתי הקומות העליונות, ולכן אבקשם לתקן השמאות בהתאם". כעבור יומיים, ב-17.10.12, לאחר פנייה זו של המהנדס, קבע סגן השמאי המחוזי שומה חדשה על סך של כ-2.34 מיליון ש"ח, שהם כ-800,000 ש"ח (כ-50%) יותר משווי לפי השומה הראשונה.

השמאי המחוזי וסגנו מסרו בתשובתם למשרד מבקר המדינה ממאי 2015 (להלן - תשובת השמאי המחוזי וסגנו) כי תיקון השומה נערך "לאחר חשיבה נוספת" של סגן השמאי המחוזי ולפיה הערך שנקבע בשומה הראשונה הוא נמוך ללא קשר לשימוש וללא קשר "לנימוק של המבקש".

משרד מבקר המדינה מעלה תמיהה על הגדלת השומה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי שינוי שומה ככלל הוא צעד חריג, שנעשה במקרה זה ללא נימוק ראוי וללא הצדקה לעריכת שומה חדשה.

2. הבדיקה העלתה כי השמאי המחוזי וסגנו לא בדקו את היתר הבנייה שניתן למבנה ולא פנו לוועדה המקומית כדי לקבל את תיק הבניין ולבדוק את המצב החוקי ואת היתר הבנייה של המבנה, כפי שנקבע בתקן 6. הם הסתפקו בבקשה להיתר ולתשריט של המבנה שמסרה להם המועצה.

נמצא כי השומות שערך סגן השמאי המחוזי לא שיקפו באופן מלא את המידע בדבר מבנה המהנדס. לדוגמה, לא צוין בשומות כי קיימות חריגות בנייה מתכנית המתאר המאושרת; השומה נערכה לפי אזור מגורים ב', בשעה שהמבנה נמצא באזור מגורים א'⁴⁵; לא צוין כי לא נבדקו נתוני התכנון והרישוי במשרדי הוועדה המקומית; לא צוין כי השימוש במבנה אינו תואם את ההיתר, שלפיו הבניין מיועד למגורים.

השמאי המחוזי וסגנו מסרו בתשובתם כי מאחר שהיה בידיהם מסמך חוקי, שנמסר להם במשרדי המועצה, הם לא ראו צורך בביקור במשרדי הוועדה המקומית לשם קבלת ההיתר החתום, ולכן גם לא ידעו כי תיק הבניין של הנכס הנדון אינו בארכיב. עוד נמסר כי נבדקה הבקשה להיתר וכי תשריט הבקשה (גרמושקה) תאם את המציאות, ולכן לא ידעו שקיימות חריגות בניה שלא קיבלו היתר. לדבריהם כותרת הבקשה הייתה "לגטימציה לבניין קיים", ומכאן הניחו שגם אם יש חריגות בנייה הרי שאישור הבקשה להיתר יכשיר אותן. עוד מסרו כי בעת הביקור בנכס אפשר היה לראות כי הבניין אינו חדש, וכי הוא מחובר לחשמל ולמים זה שנים. לפיכך הסיקו כי קיים טופס 4 למבנה. עוד הוסיפו בתשובתם כי "ייתכן והיה מקום לנהוג בדרך אחרת בעת עריכת השומה... במבט לאחור

45 אחוזי הבנייה המרביים המותרים באזור מגורים ב' הם 80% משטח המגרש ובאזור מגורים א' - 72%.

נכון היה לבדוק את הבקשה להיתר במשנה זהירות וכי, השומות שנערכו ע"י סגן השמאי המחוזי "נבעו מהטעיה ובוצעו בתום לב".

השמאי המחוזי מסר למשרד מבקר המדינה בתשובה נוספת מאוגוסט 2015, בין היתר, כי "... לא ערכתי את השומות ולא חתמתי עליהן מכאן לא יכולה להיות לי אחריות, לא התבקשתי לבדוק אותן לכן לא יכולתי לפעול אחרת".

סגן השמאי המחוזי מסר למשרד מבקר המדינה בתשובה נוספת מאוגוסט 2015 כי הוא לא פעל לבדו להוצאתן של השומות: השמאי המחוזי התלווה לסיור בנכס לפני הוצאת השומות, השומה הראשונה נערכה לאחר עיון ואישור מנהל המחוז, עדכון השומה השנייה ושליחתה נעשו בהנחייתו ולאחר אישורו בעל פה של השמאי המחוזי. עוד הוסיף סגן השמאי כי בשתי השומות היו כשלים, בין היתר בשל הבקשה לטפל בדחיפות בהוצאת השומות. עוד מסר סגן השמאי המחוזי כי בעת הביקור בנכס "לא נדלק לי אור אדום" כי המבנה בעייתי ואינו חוקי, והוסיף כי הוא למד לקח מהמקרה.

משרד מבקר המדינה העיר לשמאי המחוזי ולסגנו, שבחנו את הנכס יחדיו, על שהתשלול במילוי תפקידם ולא פעלו בהתאם לכללים שנקבעו בתקן 6: הם לא בדקו את חוקיות המבנה לעומק, לא בחנו את זכויות הבנייה המורכבות המותרות במגרש הנדון על פי גוש וחלקה, לא בחנו את תיק המבנה בוועדה המקומית ואת תיק הפיקוח, ולא צוין מפורשות בשומה כי אין למבנה טופס 4 וכי קיימות בו חריגות בנייה.

בסוף מרץ 2015 מסר בכתב סגן השמאי הממשלתי הראשי למשרד מבקר המדינה כי לאור הבדיקות של תקינות השומות ושל התהליך שליווה את עריכתן, בוטלו השומות למבנה המהנדס. באותו היום פנה השמאי המחוזי למועצה המקומית בית ג'ן והודיע לה כי "1. מנתונים חדשים שהועברו לידיעתי עולה כי השומות שבנדון אינן משקפות את מצבו של הנכס. 2. לאור האמור אין לעשות שימוש בשומות אלו ויש לראותן כמבוטלות".

אגף שומת מקרקעין במשרד המשפטים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2015 כי אכן נפלו כשלים בשתי השומות, שנערכו שלא בהתאם לעקרונות ולכללי שומה מקובלים, בכל הקשור לאי-התאמה בין זכויות הבנייה המותרות לבין הבקשה להיתר והבינוי והשימוש בפועל, וכן לעניין החמור של תיקון השומה. בעניין הוויתור על הצגת היתר בנייה חתום, מסר בתשובתו כי "על פי הפרקטיקה הנוהגת, מקובל להסתמך על מסמך 'בקשה להיתר' מקורי וחתום על ידי הגוף המוסמך, וברוב רובם של המקרים טופס ההיתר הינו למעשה אישור לנתונים המצויינים על ידי טופס בקשה מאושר וחתום... מסמכי הבקשה להיתר הינם מפורטים יותר מטופס היתר סופי וכוללים פרטים רבים יותר כמו גם תשריטי הבנייה". משרד המשפטים הוסיף בתשובתו כי הוחלט על נקיטת פעולות, ובהן: הפצת הנחיות בעניין עריכת שומות המיועדות לרכישת מבנים על ידי גוף ממשלתי, אשר אינם עומדים בכל דרישות החוק; עדכון נוהל הזמנת עבודה שיפרט ויבהיר בין היתר את מטרת השומה וייעודה; חידוד ההנחיה בדבר ביטול שומה או תיקונה, לרבות התנאים והסמכות לאישור הפעולות הללו.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעולותיו המידיות והנחרצות של אגף שומת מקרקעין במשרד המשפטים לבירור הממצאים שהועלו ולטיפול בהם. לדעת משרד מבקר המדינה, אין להסתמך רק על מסמכי הבקשה להיתר, אלא לבחון אותם יחד עם מסמך היתר הבנייה שנתנה הוועדה המקומית, שהוא המסמך הרשמי והמחייב.

פעולות משרד הרווחה

הבדיקה העלתה כי משרד הרווחה לא נטל חלק בבדיקת התהליכים והאישורים הנדרשים, שהביאו לרכישת מבנה מהנדס המועצה, והטיל את הבדיקות, הבחינות והאישורים על אחרים, ובהם המועצה המקומית בית ג'ן, לרבות בקשר שניהלה עם השמאי המחוזי בנוגע למתן שומה למבנה - וסמך את ידיו על ההחלטות שהתקבלו.

משרד הרווחה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2015 (להלן - תשובת משרד הרווחה) כי על סמך המידע שהתקבל מהשמאי הממשלתי ומהמועצה המקומית, הועברו תשלומים למועצה בהתאם לתנאים שבהסכם. עם קבלת טיוטת דוח הביקורת הודיע משרד הרווחה למועצה כי עליה לחדול מביצוע כל פעולה הקשורה במבנה ועל הפסקת תשלומים, כל עוד לא תעביר למשרד שומה עדכנית של שמאי ממשלתי, אשר תתייחס בין היתר לחוקיות המבנה ולהתאמתו לייעוד.

עוד מסר משרד הרווחה בתשובתו כי במסגרת הליך הפקת הלקחים הוחלט כי בעתיד יתנה המשרד את ביצוע ההסכם בקבלת הצהרתה של רשות מקומית על כך שביצעה את כל הבדיקות הנדרשות וכי "המבנה הרלוונטי עומד בכל הדרישות התכנוניות והוא מתאים לייעוד".

לדעת משרד מבקר המדינה על משרד הרווחה להיות מעורב בהליך הרכישה וההקמה של פרויקטים באחריותו, ולא להסתפק בהצהרה כזו או אחרת של רשות מקומית. משרד הרווחה הוא הגורם האחראי מטעם המדינה בביצוע פרויקטים מסוג זה והוא זה המופקד על השימוש שנעשה בכספים שייעדה המדינה לצורך כך, לרבות ניצולם בעילות ובחוקיות. לפיכך עליו לבדוק, בין היתר, את אבני הדרך שנקבעו וכן סוגיות מהותיות שהן תנאי לביצוע; עליו לבצע בקרה ופיקוח באופן פעיל על פעולות הרשות המקומית.



הממצאים שתוארו לעיל חשפו ליקויים חמורים בכל הרבדים הנוגעים למבנה המהנדס: פעולות מהנדס המועצה, מר נדים מרעי, ובכללן בנייה ללא היתר ושלא כדין וביצוע פעולות במצב של ניגוד עניינים עד כדי פגיעה בטוהר המידות; פעולות המועצה לרכישת המבנה; פעולות אגף שומת מקרקעין לעריכת שומה למבנה, וכן פעולות הוועדה המקומית. עולה כי שומרי הסף, שתפקידם היה לשמור על הוראות הדין ועל הקופה הציבורית ואשר נטלו חלק בהליך בחינת מבנה המהנדס ובאישור רכישתו, ובהם המועצה ובעלי התפקידים בה, וכן השמאי המחוזי וסגנו - התרשלו במילוי תפקידם, לא בחנו את מצבו של מבנה המהנדס מהבחינה התכנונית ומהבחינה החוקית והביאו לרכישת מבנה לא חוקי מכספי המדינה.

ניגוד עניינים אישי של מהנדס המועצה

הדין בדבר ניגוד עניינים

עקרון יסודי הוא כי מי שפועל למען האינטרס של אחר חייב להימנע מניגוד עניינים בין אותו אינטרס לבין האינטרס שלו עצמו או אינטרס אחר כלשהו. זהו העיקרון בדבר איסור על ניגוד עניינים. האיסור על עובד ציבור להימצא במצב שיש בו אפשרות ממשיית לניגוד עניינים בין תפקידו כעובד ציבור ובין אינטרסים אחרים שלו הוא כלל יסודי בשיטה המשפטית הנהוגה בישראל.

בפסק הדין המנחה בעניין סיעת הליכוד בעיריית פתח תקווה⁴⁶ קבע בית המשפט העליון מפיו של כב' השופט ברק (כתוארו אז), שהאיסור על הימצאות במצב של ניגוד עניינים הוא כלל יסודי בשיטתנו המשפטית, והוא פועל יוצא של דיני האמון, ולפיהם מי שמנהל את ענייניו של אחר חב כלפיו חובת אמון. בין השאר, משמעותה של חובה זו היא שעליו לדאוג לאינטרס של אותו אדם שאת ענייניו הוא מנהל, ולא לאינטרסים האישיים שלו. מטרתם של כללי האמון היא, לפיכך, ליצור פיקוח ולהטיל ריסון על מי שהוא בעל כוח או סמכות חוקית בנוגע להפעלת כוח או סמכות אלה.

הדין הישראלי אוסר על עובד הציבור להימצא במצב שבו קיימת אפשרות להעמידו בניגוד עניינים. במילים אחרות, אסור שיהיה לעובד הציבור, המפעיל את סמכותו לגבי נושא מסוים, עניין אחר, אישי או מוסדי בנושא הנדון. הסיבה לכך נעוצה בחשש, שהעניין שיש לאותו עובד ציבור ישפיע על דרך פעולתו או על שיקול הדעת שלו. כאשר מדובר בעניין אישי - החשש הוא שעובד הציבור לא יוכל להתעלם מעניינו האישי (או מעניינו של אדם אחר הקרוב אליו), והוא עלול להעדיף את עניינו האישי על פני חובתו לדאוג אך ורק לענייניו של הציבור, שאותו הוא אמור לשרת במסגרת תפקידו (להלן - ניגוד עניינים אישי). בתי המשפט חזרו וקבעו לא פעם כי המבחן לקיומו של ניגוד עניינים הוא מבחן אובייקטיבי, ודי בכך שמבחינת הנתונים האובייקטיביים ועל סמך שיקולים המבוססים על ניסיון החיים והשכל הישר עלול להיווצר מצב של ניגוד עניינים, שבו תהיה לעובד הציבור האפשרות לעשות שימוש לרעה בתפקידו כדי לקדם את ענייניו האישיים (בין שמדובר בהשגת יתרון ובין שבמניעת פגיעה אפשרית בענייניו)⁴⁷.

הכלל שאוסר על הימצאות במצב של חשש לניגוד עניינים הוא כלל עצמאי החל על רשויות השלטון, ואף אין צורך בהוראת דין מיוחדת בנושא. פעולה בניגוד עניינים עלולה להיות עברת משמעת של התנהגות שאינה הולמת,⁴⁸ ובמקרים חמורים אף עברה פלילית⁴⁹.

נוסף על הדינים הכלליים החלים על עובדי הציבור, חל על המהנדסים חוק המהנדסים והאדריכלים, התשי"ח-1958, המכפיף אותם לכללי אתיקה ולתקנות המהנדסים והאדריכלים (כללים בדבר התנהגות שאינה הולמת את כבוד המקצוע), התשנ"ה-1994 (להלן - כללי האתיקה). כללי האתיקה כוללים בתקנה 10 איסור מפורש על הימצאות בניגוד עניינים: "(א) מהנדס או אדריכל יימנע מלתת את שירותיו המקצועיים, אם קיים חשש שלא יוכל למלא את חובותיו המקצועיות כלפי לקוחו, בשל ענין אישי שלו או בשל התחייבות או חובת נאמנות שיש לו כלפי אחר או בשל סיבה דומה אחרת.

46 בג"ץ 531/79 סיעת הליכוד בעיריית פתח תקווה נ' ראש עיריית פתח תקווה, פ"ד לד (2) 566 (1980).

47 הוועדה למניעת ניגוד עניינים של נבחרי ציבור ברשויות המקומיות (להלן - הוועדה למניעת ניגוד עניינים), חוות דעת "עקרונות כלליים בדיני ניגוד עניינים", אפריל 2007. חוות הדעת עוסקת אמנם בנבחרים, אך אותם כללים חלים גם על עובדי ציבור.

48 עובדי הרשויות המקומיות כפופים לחוק הרשויות המקומיות (משמעת), התשל"ח-1978.

49 דנ"פ 1397/03 מדינת ישראל נ' שמעון שבס, נט (4) 385 (2004).

(ב) מהנדס או אדריכל יודיע, בכתב, ללקוחו על כל עיסוק או עבודה שהוא עוסק בהם ושיש להם נגיעה לשירותים המקצועיים שהוא נותן ללקוח".

ניגוד עניינים של מהנדס המועצה

כאמור, מהנדס הרשות המקומית הוא הסמכות המקצועית, המופקדת על תפקודי הרשות בתחומי ההנדסה השונים, בין היתר, תכנון העיר; הבנייה הציבורית; העבודות הציבוריות המבוצעות על ידי הרשות המקומית או גורם מטעמה. תחום "תכנון עיר" כולל הכנת תכניות מתאר, תכניות מפורטות וכל יתר התכניות והמסמכים הדרושים לרשות מקומית לצורכי התכנון בתחומה או לצורכי תכנון מרחב התכנון המקומי שתחומה של הרשות המקומית נכלל בו, וכן בקרת תכניות המוגשות על ידי יזמים אחרים למוסדות תכנון לפי חוק התכנון והבנייה, בין שמועצת הרשות המקומית היא ועדה מקומית לפי החוק האמור ובין שאינה ועדה מקומית⁵⁰.

כל תושבי המועצה המבקשים מהוועדה המקומית היתר בנייה בתחומי המועצה, נדרשים להגיש לוועדה המקומית אישור מהמועצה כי אין לה התנגדות לתכנית הבנייה. מהנדס המועצה הוא המופקד על בדיקת התכניות ועל אישורן מטעם המועצה לפני העברתן לאישור הוועדה המקומית.

הבדיקה העלתה כי מר נדים מרעי, המשמש מהנדס המועצה במשרה מלאה זה כעשרים שנה, פעל בעת מילוי תפקידו זה במצב של ניגוד עניינים אישי.

מעורבות המהנדס בבקשות להיתרי בנייה שהגישה רעייתו

רעייתו של מהנדס המועצה רשומה בפנקס המהנדסים והאדריכלים בענף ארכיטקטורה (להלן - רעיית המהנדס). במסגרת עיסוקה היא הגישה בקשות להיתרי בנייה לוועדה המקומית. עלה כי בשנים 2012-2014 הגישה רעיית המהנדס 38 בקשות שונות לוועדה המקומית, ומתוכן 34 בקשות הוגשו בשם של תושבי המועצה, ועניינן בנייה בתחום שיפוט המועצה המקומית בית ג'ן.

נמצא כי מהנדס המועצה פעל במצב של ניגוד עניינים, וטיפול מתוקף תפקידו בבקשות להיתרי בנייה שערכה והגישה רעייתו, בדק אותן ואישר בחתימתו כי למועצה אין התנגדות לבקשות. לעתים אף מסר לוועדה המקומית תצהירים ואישורים בנוגע לאותן הבקשות. להלן דוגמאות:

בבקשה להיתר בנייה משנת 2014, שאותה ערכה רעיית המהנדס וגם תכננה את השלד לבניין, נמצא כי מהנדס המועצה כתב על מסמך שהגישה רעייתו: "המועצה המקומית אחראית למתן מעבר תקין לצורך הבניה בחלקה ותדאג לגבהים... לצורך התאמת הכביש עם המבנה". יוצא אפוא שמהנדס המועצה מעורב בשם המועצה בנוגע לבקשה להיתר שהגישה רעייתו; בבקשה להיתר בנייה משנת 2013 בדבר תוספת לבניין קיים, שאותה ערכה רעיית המהנדס וגם תכננה את שלד הבניין, נמצא כי מהנדס המועצה כתב "אין התנגדות" על הבקשה להיתר וחתם עליה.

מעיון בתיקי הבניין שבועדה המקומית נמצאו מקרים נוספים שבהם על הבקשות שהוגשו לוועדה צוינו פרטים בכתב ידו של מהנדס המועצה, לכאורה מטעם עורך התכנית. מעיון בתכתובות

50 סעיף 1 לחוק הרשויות המקומיות (מהנדס רשות מקומית), התשנ"ב-1991.

ובמסמכים שצירפו גורמים בוועדה המקומית לתיקים נמצא כי בחלק מהמקרים איש הקשר בנוגע לחלק מהבקשות שערכה והגישה רעיית המהנדס הוא מר נדים מרעי, מהנדס המועצה בעצמו.

מהאמור לעיל, עולה החשש כי למהנדס המועצה הייתה מעורבות נוספת בבקשות להיתרי בנייה שהגישה רעייתו, שהיא מעבר לבדיקתן ולאישורן של התכניות.

משרד מבקר המדינה העיר למהנדס המועצה מר נדים מרעי כי בפעולותיו בכל הנוגע לבקשות להיתרים שערכה רעייתו, הוא פעל במצב של ניגוד עניינים בין תפקידו הציבורי כמהנדס המועצה, המופקד על התכנון והבנייה הציבורית בתחומה של בית ג'ן, לבין אינטרסים שיש לרעייתו, לרבות אינטרסים כלכליים, בנוגע להגשת תכניות בנייה פרטיות בתחום המועצה, קידום ואישורן - אינטרסים הנוגעים באופן אישי גם לו. אשר על כן פעל מהנדס המועצה גם בניגוד לכללי האתיקה החלים עליו, עד כדי פגיעה בטוהר המידות.

בתשובתו מסר מהנדס המועצה כי החתימה שלו "היא בגדר חתימה פורמלית וטכנית והמועצה לא בודקת התכניות להנפקת היתר בנייה, ורק הוועדה המקומית בודקת ומאשרת את התכניות... [בעקבות הביקורת] היועמ"ש של המועצה הנחה אותי בתור מהנדס המועצה לא לחתום על התכניות של אשתי וכן כל תכנית שעלולים להיווצר חשש לניגוד עניינים... וזכות החתימה הועברה לראש המועצה".

משרד מבקר המדינה חוזר ומעיר למהנדס המועצה, מר נדים מרעי, כי חתימתו מתוקף תפקידו על מסמכים בשם המועצה, אינה חתימה טכנית, כי אם בעלת משמעויות רחבות ומחייבות. בחתימותיו מטעם המועצה על תכניות שהגישה רעייתו והתחייבויותיו בשם המועצה לביצוע פעולות הקשורות לאותן תכניות - הוא פעל בניגוד עניינים האסור על פי דין.

מעורבות מהנדס המועצה בבקשות פרטיות להיתרי בנייה

נמצא כי מר נדים מרעי, במקביל לתפקידו כמהנדס המועצה, פעל גם באופן פרטי כמהנדס, והיה מעורב בבקשות שהגישו תושבי המועצה לוועדה המקומית, שעניינן היתר בנייה או מתן היתר בדיעבד (לגליזציה) לבניין קיים. חלק מן הבקשות הוא ערך והגיש לוועדה המקומית, ובחלקן היה המהנדס האחראי ומתכנן השלד. עוד נמצא כי לעתים אישר מתוקף תפקידו במועצה את הבקשות שבהן היה מעורב.

כך לדוגמה, נמצא כי מהנדס המועצה חתם מתוקף תפקידו במועצה על הבקשה להיתר שהוא בעצמו ערך והגיש לוועדה המקומית ביוני 2000. למעשה, הוא חתום על הבקשה פעמיים: פעם אחת כמגיש הבקשה כמהנדס אזרחי, ופעם נוספת כמהנדס המועצה, שהוא הגורם המאשר את הבקשה מטעם המועצה. יוצא אפוא שהמהנדס אישר את הבקשה של עצמו.

משרד מבקר המדינה העיר בחומרה למהנדס המועצה, מר נדים מרעי, כי היה עליו להימנע מכל מעורבות בבקשות פרטיות להיתרי בנייה בתחום המועצה, כל שכן מהכנת תכניות כאלה בעצמו ומהגשתן בשם התושבים לוועדה המקומית. בפעולותיו שתוארו לעיל הוא פעל במצב של ניגוד עניינים בין חובתו לתכנון הציבורי, הכנת תכניות מטעם המועצה ושמירה על האינטרסים של הציבור לבין הכנת תכניות מטעם גורמים פרטיים וקידום האינטרסים שלהם, ואף בניגוד לכללי האתיקה החלים עליו.

פעולות למניעת ניגוד עניינים

"נוהל לבדיקת ומניעת ניגוד עניינים - עובדי הרשויות המקומיות"⁵¹ (להלן בפרק זה - הנוהל), מטרתו לקבוע את ההליך שבאמצעותו יובטח כי טרם איושן של משרות מסוימות ברשויות המקומיות, תיבחן סוגיית ניגוד העניינים לגבי המועמד לתפקיד וינקטו צעדי מנע לפי הצורך, שימנעו מצבים שבהם עלול להתעורר חשש לניגוד עניינים. הנוהל מפרט את המשרות שעליהן הוא חל, וקובע פעולות שיש בהן למנוע ניגוד עניינים, וביניהן החובה למלא שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים, הכולל הצהרה בדבר "קשר לפעילות הרשות המקומית" של נושא המשרה או של קרובו⁵²; פרטי הליך הבחינה של שאלת ניגוד העניינים ופתרונה; החובה לעדכן את היועץ המשפטי של הרשות המקומית כל אימת שעלול להיווצר חשש לניגוד עניינים במהלך איוש המשרה. בנוהל נקבע כי "האחראי" הוא מנכ"ל הרשות המקומית, ובאין מנכ"ל - מזכיר הרשות המקומית.

1. ליקויים בפעולות מהנדס המועצה : סעיף 2(ב) לנוהל קובע כי "למען הסר ספק, יש להדגיש כי אין ברשימת התחולה לעיל כדי לגרוע מהחובה הכללית של כל עובד על פי הדין וההלכה הפסוקה, להימנע מניגוד עניינים ומן הצורך לערוך הסדר מתאים למניעת ניגוד עניינים לכל עובד או מועמד לעבוד ברשות המקומית, שקיים בעניינו חשש לניגוד עניינים".

בבדיקה לא נמצא כי עם כניסתו לתפקיד או במועד מאוחר יותר הצהיר מהנדס המועצה לפני ראש המועצה או לפני יועצה המשפטי או בפני המזכיר על הקשר של רעייתו עם המועצה ועל קיומו של ניגוד עניינים, כפי שהיה עליו לעשות נוכח העיקרון הכללי של האיסור בדבר הימצאות בניגוד עניינים. מהנדס המועצה לא עשה זאת גם עם פרסום הנוהל בשנת 2011, ואף לא מילא שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים כנדרש בנוהל.

משרד מבקר המדינה העיר למהנדס המועצה מר נדים מרעי כי היה עליו להצהיר על הזיקה האישית שיש לרעייתו ולו עצמו בקשר עם המועצה והוועדה המקומית ולהימנע מפעולות בניגוד עניינים.

2. ליקויים בפעולות המועצה והוועדה המקומית : החובה להימנע ממצב של ניגוד עניינים מוטלת בראש ובראשונה על עובד הציבור שנמצא או שעלול להימצא במצב זה, כל שכן בנוגע למצב של ניגוד עניינים אישי. אין הדבר גורע מחובתם של נושאי תפקידים אחרים בשירות הציבורי, האמונים על שמירת הדין וביצוע פעולות שבסמכותם בהתאם לדין, להתריע על מצבים של ניגוד עניינים ולפעול למניעתם.

51 משרד הפנים, חוזר המנהל הכללי 2/2011, אפריל 2011.

52 לפי הנוהל "קרוב" - בן/בת זוג, הורה, צאצא ומי שסמוך על שולחנו של נושא המשרה.

א. הבדיקה העלתה כי ראש המועצה והמזכיר ידעו על עיסוקה ופעולותיה של רעיית המהנדס בתחום התכנון והבנייה בשטח השיפוט של המועצה, אולם לא נקטו אמצעים למנוע את ניגוד העניינים.

משרד מבקר המדינה העיר לראש המועצה מר ביאן קבלאן ולמזכיר המועצה כי היה עליהם לבחון את סוגיית ניגוד העניינים של מהנדס המועצה, לעדכן את היועץ המשפטי שלה בנושא, ולנקוט את כל האמצעים הנדרשים כדי למנוע פעולות במצב זה. לצורך כך היה עליהם לדרוש מהמהנדס להצהיר על זיקות שיכולות להעלות חשש לניגוד עניינים ולפעול לקביעת הסדר הולם למניעת מצב כזה. על היועץ המשפטי של המועצה לקבוע עתה הסדר הולם למניעת חשש לניגוד עניינים, ועל מזכיר המועצה, מתוקף הנוהל, לוודא כי אכן נקבע הסדר וכי יקפידו לפעול לפיו.

המועצה מסרה בתשובתה השנייה למשרד מבקר המדינה מיוני 2015 כי היא מתחייבת לקבוע הסדרים למניעת מצבים של ניגוד עניינים וביצוע פעולות במצבים אלה.

ב. עוד העלתה הבדיקה כי יו"ר הוועדה המקומית ומהנדס הוועדה ידעו על כך שמהנדס המועצה מעורב בפעילות של רעייתו בתחום התכנון והבנייה במועצה, ולא זו בלבד שלא פעלו למניעת ניגוד העניינים, אלא ששיתפו פעולה עם התנהלות זו, כפי שמעידים הממצאים שתוארו לעיל.

משרד מבקר המדינה העיר ליו"ר הוועדה המקומית ולמהנדס הוועדה כי היה עליהם להימנע מביצוע פעולות שבסמכותם במצב שבו יש חשש לניגוד עניינים, וכי היה עליהם לנקוט צעדים למניעת ניגוד העניינים. על יו"ר הוועדה המקומית ומהנדס הוועדה להבטיח כי נקבע עתה הסדר הולם למניעת ניגוד עניינים של מהנדס המועצה, וכי יקפידו לפעול לפי הסדר זה.

הוועדה המקומית מסרה בתשובה נוספת למשרד מבקר המדינה מיוני 2015 כי בדיון של מליאת הוועדה שיתקיים בנושא יינתנו הנחיות והבהרות לעובדי הרשויות בדבר חובתם להימנע מניגוד עניינים, והיא תשקול לפנות פרטנית לרשויות החברות בוועדה כדי שיבהירו לעובדיהן את סוגיית ניגוד העניינים בכל הנוגע להליכי תכנון בוועדה המקומית.

3. הסדר למניעת ניגוד עניינים : סעיף 3.3(ג) בנוהל קובע כי בבחינת שאלת ניגוד העניינים וגיוש פתרונה יפעל היועץ המשפטי לרשות המקומית בהתאם לעקרונות שנקבעו בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה⁵³. בהנחיות היועץ המשפטי נקבע כי אחרי שאותרו נקודות המגע הפוטנציאליות בין התפקיד שאותו מיועד המועמד למלא לבין ענייניו האחרים, יש להתייחס לשלושה היבטים נוספים: כמות העניינים שלגביהם קיים חשש לניגוד עניינים; סוג הנושאים שלגביהם קיים חשש לניגוד עניינים והאינטנסיביות של המגע בין שני הגורמים.

עוד נקבע בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה כי קיימים כמה פתרונות למניעת ניגוד עניינים, הן במערכת הציבורית והן במערכת הפרטית, שאותם ניתן לנקוט כדי לצמצם את החשש מפני ניגוד העניינים, החל בהעברת תחומי סמכות ואחריות לבעל תפקיד אחר, עובר בהימנעות

53 הנחיה 1.1555 של היועץ המשפטי לממשלה: "עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים בשירות המדינה", יוני 2006.

מהשתתפות בקבלת החלטות או בביצוען, וכלה בהגבלת העיסוק בעניין האישי ופסילת בעל התפקיד מלכהן בתפקידו.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הפנים, האחראי על השלטון המקומי ועל מוסדות התכנון, לבחון את המצב שתואר לעיל ואת השלכותיו מבחינת המעורבים בו, ולפעול להבא למניעת מצבים של ניגוד עניינים בפעילות מהנדס המועצה.

עוד על משרד הפנים לפעול כדי להבטיח שהנוהל "לבדיקת ומניעת ניגוד עניינים - עובדי הרשויות המקומיות", יקום לא רק לגבי מועמדים המתמנים למשרות כפי שמפורטות בו, אלא גם לגבי עובדים פעילים במשרות אלה, שטרם הצהירו על זיקותיהם וטרם מילאו שאלון, ושלגביהם קיים חשש שלא נקבע הסדר הולם למניעת ניגוד עניינים.

משרד הפנים מסר בתשובתו השנייה למשרד מבקר המדינה מיוני 2015 כי יפנה למועצה ולמהנדס לקבל התייחסותם לסוגיית ניגוד העניינים. עוד מסר כי בדיקת ניגוד עניינים ועריכת הסדר למניעתו, בעניין כל עובד ועובד, נמצאות באחריות היועץ המשפטי של הרשות המקומית, וכי אין זה מתפקידו של משרד הפנים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי בהיותו המאסדר של השלטון המקומי, עליו לפעול להכוונת השלטון המקומי, לשיפור תפקודו, לחיזוק המינהל התקין, ובכלל זאת לפקח על יישום הנהלים שהוא קובע, לרבות הנהלים בדבר ההסדרים למניעת ניגוד עניינים.



לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הממצאים החמורים הנוגעים להתנהלות מהנדס המועצה, המעלים חשש לביצוע עברות בנייה ולביצוע פעולות במצב של ניגוד עניינים, על משרד הפנים, בשיתוף המועצה, לבחון את התנהלותו של מהנדס המועצה ולנקוט נגדו את האמצעים המתאימים העומדים לרשותם ובכלל זה לבחון את האפשרות להעמידו לדין משמעתי ולשקול את המשך העסקתו.

רישוי עסקים

חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן - חוק רישוי עסקים או החוק), התקנות שהותקנו על פיו והצווים שהוצאו מכוחו מסדירים את נושא רישוים של עסקים, והם כלי חשוב וחיוני בידי הרשות המקומית לשמירה על רווחת תושביה, על בריאותם ועל איכות חייהם. ככלל, על פי החוק, מונו הרשויות המקומיות להיות רשויות הרישוי, והן המוסמכות להעניק את רישיון העסק לעסקים

בתחום שיפוטן. ראש הרשות המקומית או מי שהסמיך לכך משמשים כרשות הרישוי ברשות המקומית. בחקיקה האמורה נקבעו בין השאר העסקים טעוני הרישוי, ההוראות בדבר רישום והדרכים לאכיפת חוק רישוי עסקים על מי שמנהלים עסק הטעון רישוי ללא רישיון.

בעסקים טעוני רישוי מתן רישיון העסק מותנה בקבלת אישורים מגופים שמחוץ לרשות המקומית (להלן - גורמי האישור או הגורמים המאשרים). עוד נקבע בחוק⁵⁴ כי רשות הרישוי והגורמים המאשרים רשאים להתנות את מתן הרישיון או האישור, לפי העניין, בתנאים שיש לקיים (לפני מתן הרישיון או האישור או לאחריו), וכי הם רשאים להוסיף תנאים לרישיון שניתן - הכול כדי לקדם את מטרות הרישוי.

בצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשע"ג-2013 (להלן - צו רישוי עסקים), פורטו מטרות הרישוי של עסקים אשר הפעלתם טעונה אישור: אישור מהמשרד להגנת הסביבה נדרש להבטחת איכות נאותה של הסביבה ולמניעת מפגעים ומטרדים; אישור מהמשרד לביטחון הפנים - למניעת סכנות לשלום הציבור; אישור משרד הכלכלה - להבטחת בטיחותם של הנמצאים במקום העסק או בסביבתו; אישור ממשרד החקלאות ופיתוח הכפר - למניעת סכנות של מחלות בעלי חיים ומניעת זיהום ממקורות מים בחומרי הדברה, בדשנים או בתרופות; אישור ממשרד הבריאות - להבטחת בריאות הציבור, לרבות תנאי תברואה נאותים. כן נדרש קיום הדינים הנוגעים לתכנון ולבנייה ולכבאות.

בצו רישוי עסקים פורטו העסקים הטעונים רישוי וכן התקופה המרבית להענקת רישיון בהתאם לסוג העסק. בתוספת מפורטים העסקים טעוני הרישוי, לפי מטרות הרישוי העיקריות שלהם.⁵⁵

מצב רישוי העסקים בתחומה של המועצה

מדי שנה בשנה נדרשת המועצה להעביר למשרד הפנים דיווח מפורט על מצב רישוי העסקים בתחום המועצה⁵⁶ (להלן - דיווח למשרד הפנים). על פי הדיווח למשרד הפנים שהכינה המחלקה לתברואה ורישוי עסקים (להלן - מחלקת רישוי עסקים או המחלקה) לשנת 2014, בתחומה של המועצה היו 162 עסקים טעוני רישוי, ו-90 מתוכם פעלו ללא רישיון עסק. יוצא אפוא שמרבית העסקים טעוני הרישוי בתחומה של המועצה, כ-56%, פעלו ללא רישיון עסק. גם בשנת 2013 דיווחה המחלקה על 56% מהעסקים החייבים ברישוי בתחומה הפועלים ללא רישיון עסק.⁵⁷

הבדיקה העלתה כי אין בידי המחלקה רשימה מרוכזת של 162 העסקים טעוני הרישוי, שהופיעו בדיווח שהכינה למשרד הפנים, ואף לא היו בידיה רשימה של 90 העסקים הפועלים ללא רישיון עסק.

- | | |
|----|--|
| 54 | סעיף 7 לחוק רישוי עסקים. |
| 55 | משרד מבקר המדינה עסק לא פעם בנושא רישוי עסקים, ולאחרונה בדוחות על הביקורת בשלטון המקומי, לשנת 2014, בפרק "המועצה האזורית מטה יהודה - מינהל כספי, התקשרויות וסדרי מינהל". |
| 56 | משרד הפנים, חוזר המנהל הכללי 6/2008, אוגוסט 2008. |
| 57 | 102 עסקים ללא רישיון מתוך 181 עסקים החייבים ברישוי בשנת 2013. |

משרד מבקר המדינה העיר למועצה בחומרה כי הנתונים על העסקים בתחומה, שאותם העבירה למשרד הפנים, אינם מבוססים ועולה החשש שאינם נכונים. עוד יוער למחלקה כי לא ריכזה את המידע על כלל העסקים הפועלים בתחום המועצה, פעולה המהווה תנאי בסיסי לפיקוח נאות ולאכיפת הוראות החוק על עסקים אלו. על המחלקה לערוך רשימה מעודכנת ומלאה של העסקים שבטיפול ולעדכנה באופן שוטף, כך שהמידע יהיה נגיש, זמין ועדכני.

מחלקת רישוי עסקים במועצה

כאמור, מחלקת רישוי עסקים ממונה על רישוי העסקים בתחום שיפוטה של המועצה. תפקידה של המחלקה להנפיק רישיונות עסק, אחרי שהבטיחה את מילוי הוראות חוק רישוי עסקים, את התקנות והצווים שהותקנו על פיו ואת מילוי התנאים שנקבעו למתן רישיון לעסקים השונים. במחלקה מועסקים שלושה עובדים: אחראי רישוי עסקים, וטרינר עירוני ותברואן המועסק ב-40% משרה. הבדיקה העלתה ליקויים רבים בהתנהלותה של המחלקה, החל בפעולותיה לשמירת מסמכים ותיעודם וכלה ביחסי הגומלין שלה עם מחלקות אחרות. להלן הפרטים:

ניהול המחלקה: משרד הפנים פרסם⁵⁸ הגדרות לתפקידים ברישוי עסקים, ולפיהן מנהל רישוי העסקים ברשות יישא באחריות בין השאר לתחומים האלה: הניהול התקין והיעיל של יחידתו; הנחיית עובדי היחידה במילוי תפקידיהם, קביעת חלוקת העבודה ביניהם ופיקוח על הביצוע; גיבוש תכנית להדרכה של עובדי היחידה; קיום קשרי עבודה עם המחלקות השונות ברשות המקומית ועם נותני האישור במשרדי הממשלה; קביעת תכנית פעולה והסדרי דיווח לשם אכיפת החוק; הגשת התקציב השנתי של יחידתו וביצועו היעיל.

נמצא כי המועצה מתנהלת שנים מספר ללא מנהל מחלקה. במצב זה כל עובד פועל באופן עצמאי, ללא תיאום עם העובדים האחרים. כמו כן אין גורמים האחראים להכנת תכניות עבודה ולהצבת יעדים למחלקה ולעמידה בהם, לתיאום בין פעולות העובדים במחלקה, לפיקוח על עבודת העובדים וכן לאכיפת החוק ולסדרי מינהל תקינים.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי התנהלות המחלקה לרישוי עסקים ללא מנהל, האחראי בין היתר לביצוע מדיניות המועצה בתחום, לתיאום בין עובדי המחלקה ולקיום הוראות החוק, יש בו כדי לפגוע במינהל תקין ובקיום החוק כנדרש. לפיכך מן הראוי לפעול למינוי לאלתר.

ניהול תיקי רישוי עסקים: המחלקה אמורה לנהל בעבור כל עסק בתחומה, החייב ברישיון עסק, תיק רישוי עסק ובו תיעוד כל פעולותיה בנוגע לאותו עסק, לרבות פניותיה לבעל העסק ופניות לגורמים שונים בבקשה לקבלת האישורים הרלוונטיים לקבלת הרישיון ותשובותיהם, דוחות על הביקורות שעשתה בעסק, וכן פירוט לגבי מצב הרישוי של העסק והתנאים להפעלתו ורישוי (להלן - תיק רישוי).

הבדיקה העלתה כי המחלקה אינה מנהלת תיקי רישוי בעבור כל העסקים שבטיפול. עוד עלה כי בתיקים שנמצאו במחלקה היו רק חלק מן המסמכים הנוגעים לאותו עסק, שמהם אי-אפשר לקבל

58 חוזר המנהל הכללי 3/2004, פורסם ב-1.4.04.

תמונה מלאה וברורה על אודות פעולות המחלקה בנוגע לעסק ועל כל נושא אחר הנוגע לעסק ולרישוי (ראו דוגמאות להלן).

משרד מבקר המדינה מעיר למחלקת רישוי עסקים כי לשמירת המסמכים ולתיעודם בצורה מסודרת ושיטתית חשיבות רבה לעבודתה של המחלקה, וכי הם תנאי בסיסי לביצוע המוטל עליה על פי החוק וביעילות. היעדר המסמכים הנוגעים לעסקים בתחומה פוגע ביכולתה למלא את תפקידה, בפיקוח עליהם ובסדרי מינהל תקין. על המועצה להסדיר את אופן שמירת המסמכים במחלקה ואת ניהול תיקי הרישוי, לרבות באמצעות נהלים וכללים שיטתיים ומחייבים.

מחשוב מחלקת רישוי עסקים : ניהול מאגר מידע ממוחשב של העסקים צריך לשמש כלי ניהולי למעקב אחר הליך רישוי העסקים, הטיפול בהם ועמידת העסקים בתנאים שנקבעו. היתרונות של השימוש במחשבים לריכוז הנתונים ברורים מאליהם, ואף מקבלים משנה תוקף לאור הצורך בריכוז הנתונים המתקבלים מהגורמים המאשרים, עיבודם ומעקב אחר תוקפם ואחר תוקף רישיון העסק. במרבית הרשויות המקומיות יש מערכות מחשוב המשמשות לעבודה שוטפת, בדרך כלל באמצעות תוכנות המיועדות לניהולם של תיקי רישוי עסקים.

נמצא כי במחלקה אין מערכות ממוחשבות ותוכנות ייעודיות לניהול רישוי עסקים ברשויות מקומיות. המחלקה מנהלת את רישוי העסקים באופן ידני באמצעות ניירות עבודה כתובים הנשמרים בחלקם בתיקי הרישוי במחלקה, כאמור לעיל.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי עבודת המחלקה שלא באמצעות מערכת ממוחשבת פוגעת בהתנהלותה של המחלקה, ביכולתה לתפקד באופן שוטף וביכולתה לבצע את מטלותיה לפי חוק, בסדרי העבודה ובשירות שהיא מעניקה וכן בפיקוח ובמעקב אחר רישוי העסקים.

נוהלי עבודה ויחסי גומלין בין המחלקה לבין מחלקות המועצה והוועדה המקומית : כאמור, נוהלי עבודה נועדו להסדיר תהליכים בארגון ולשמר את הידע הפנים-ארגוני. לנהלים כתובים יש חשיבות רבה, שכן הם מגדירים את המדיניות, את המטרות, את שיטות העבודה ואת התפקידים ותחומי האחריות של כל בעלי התפקידים. על נוהלי העבודה גם לקבוע ולהסדיר את שיתוף הפעולה הנדרש בין היחידות השונות, לרבות שיתוף המידע ביניהן.

נמצא כי המחלקה אינה משתמשת במידע הקיים במחלקות אחרות של המועצה, כגון זה של מחלקת הארנונה והגבייה ושל הוועדה המקומית, לשם איתור ומעקב אחר עסקים הפועלים בתחום המועצה, לרבות עסקים חדשים ושינויים בעסקים קיימים, ואכיפת הוראות החוק בהתאם.

הבדיקה העלתה כי למחלקה אין נהלים המסדירים את שיתוף הפעולה ואת שיתוף המידע בינה ובין מחלקות המועצה האחרות. עוד עלה כי אין במחלקה נוהל לאיתור עסקים חדשים, המגדיר בין היתר את הפעולות שעל המחלקה לנקוט לשם איתור עסקים חדשים ורישומם. המחלקה פועלת רק על פי המידע שמגיע אליה באופן מזדמן ואקראי.

משרד מבקר המדינה מעיר למחלקה כי עליה לקבוע נהלים לעבודתה, לרבות נוהל לאיתור עסקים חדשים ועסקים הפועלים ללא רישיון עסק, וכן עליה לקבוע נהלים להסדרת שיתוף פעולה ושיתוף מידע בין המחלקה לבין מחלקות המועצה והוועדה המקומית, בנוגע לעסקים הפועלים בתחומה.

עסקים הפועלים ללא רישיון עסק

1. א. נמצא כי המועצה הנפיקה רישיונות לעסקים בלי שבדקה מול הוועדה המקומית אם העסקים עומדים בדיני התכנון והבנייה, כמתחייב בדין.
 - ב. הבדיקה העלתה כי על אף החובה שנקבעה בצו רישוי עסקים, המועצה אינה שולחת בקשות לקבלת רישיון עסק לבדיקתו ולאישורו של משרד הכלכלה, לשם הבטחת בטיחותם של הנמצאים במקום העסק, והיא מנפיקה רישיונות עסק בלי לקבל את אישור משרד הכלכלה כמתבקש.
- משרד הכלכלה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2015 כי נציגי מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית יבקרו במועצה ויבהירו לאחרים את תפקיד מינהל הבטיחות בתהליך האישור של עסקים טעוני רישוי.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי במתן רישיון עסק בלי לקבל את אישור הוועדה המקומית ומשרד הכלכלה, במקום שנדרש לכך, היא פעלה בניגוד לדין. הנפקת רישיון עסק שלא כדין בלי לקבל את מלוא האישורים המתחייבים מהגורמים המאשרים, מהווה פגיעה חמורה בשלטון החוק, בסדרי מינהל תקין, בזכויותיו של הציבור ואף עלולה לסכן את שלום הציבור. על המועצה להפנות בקשות לרישיון עסק החייבות בכך לאישור משרד הכלכלה ולבחון מול הוועדה המקומית את קיום הדינים הנוגעים לתכנון ובנייה.

2. כאמור, מהדיווח שהכינה המחלקה למשרד הפנים לשנת 2014 עלה כי 56% מהעסקים טעוני הרישוי בתחומה פועלים ללא רישיון עסק. עוד עלה כי מבין העסקים ללא רישיון, 65 עסקים לא קיבלו את אישור המשרד להגנת הסביבה, 35 מתוכם הם מתחום עסקי המזון, וכי 52 עסקים לא קיבלו את אישור משרד הבריאות - 35 מתוכם מתחום עסקי מזון. עוד עלה כי 54 עסקים בתחום של מסחר ושונות לא קיבלו את אישור הרשות הארצית לכבאות והצלה (להלן - רשות הכבאות), אך רק 37 מתוכם לא קיבלו רישיון עסק. יוצא מכך שהמועצה העניקה רישיון עסק לעסקים שלא קיבלו את אישור רשות הכבאות.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למועצה על שנתנה רישיון עסק לעסקים שאין ברשותם אישור מרשות הכבאות כנדרש. התנהלות זו מסכנת את שלומם של התושבים בתחומה.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה למועצה בחומרה על השיעור הגבוה של העסקים בתחומה הפועלים ללא רישיון עסק ומסכנים את בריאותם ואת בטיחותם של התושבים. על המועצה לנקוט את כל האמצעים העומדים לרשותה להסדרת פעילותם של העסקים בתחומה, ולפנות לאלתר לגורמים המאשרים כדי לקבל את כל האישורים המתחייבים בדין בנוגע לרישיונות העסק שניתנו שלא כדין.

3. הביקורת העלתה כי בתחום של המועצה פועלים עסקים נוספים הטעונים רישיון עסק, ובהם גם עסקים העוסקים בחומרים מסוכנים כגון דלק, גז וסולר (להלן - עסקים מסוכנים, בעניין זה ראו להלן), אך הם אינם רשומים במאגרי המידע של המחלקה, אין להם תיק רישוי, ועולה כי המחלקה לא שלחה להם פניות והתראות בדבר חובתם להסדיר רישיון עסק לפעילותם. כך

למשל עסק לאיסוף בקבוקים למחזור פועל סמוך למבנה המועצה ללא רישיון עסק ובלי שום רישום במאגר העסקים המטופלים על ידי המחלקה⁵⁹.

משרד מבקר המדינה מעיר למחלקה כי עליה למפות את כל העסקים טעוני הרישוי הפועלים בתחום המועצה, ולחייבם לפעול לפי הוראות דיני רישוי עסקים.

רישוי עסקים מסוכנים ועסקים מרובי קהל

כאמור, הבדיקה העלתה כי בין העסקים הפועלים בתחומי המועצה ללא רישיון עסק נכללים גם עסקים מסוכנים ועסקים מרובי קהל. עלה כי חלקם פועלים בתוך שכונות מגורים, מתחת לדירות מגורים ובמרכז היישוב. פעילותם ללא רישיון חושפת את הציבור למפגעים ולמזיקים, ובכך פוגעת בבטיחות התושבים, בבריאותם ובאיכות חייהם. להלן דוגמאות:

1. תחנות תדלוק ואחסון דלק: תחנת תדלוק היא אתר שבו מתבצעת אספקת דלק לציבור בדרך של תדלוק בין באמצעות מכירה או לשם צריכה עצמית. תחנת תדלוק מיועדת לאספקת דלק ומוצרי: בנזין, סולר, נפט וגז פחמימי מעובה (גפ"ס). לשם כך קיימים בין היתר מכלים לאחסון דלק, קווי דלק, משאבות תדלוק ועמדות תדלוק. בתקנות רישוי עסקים (אחסנת נפט), התשל"ז-1976 (להלן - תקנות אחסנת נפט), הוגדרו תחנות תדלוק⁶⁰: "תחנת תדלוק פנימית" - אתר לאחסנת נפט לתדלוק רכב לצריכה עצמית ובכמות שאינה עולה על 100 מ"ק; "תחנת תדלוק ציבורית" - אתר לאחסנת נפט למכירה לציבור לשם תדלוק רכב או למטרות אחרות, לרבות תחנת תדלוק פנימית שכמות הנפט המאוחסנת בה עולה על 100 מ"ק".

תחנות התדלוק הן, מעצם מהותן, מוקדים של מפגעי רעש ושל מפגעי ריחות, והן אף עלולות לגרום לדלקות ולזיהומים שונים, כגון זיהום הקרקע, זיהום מי התהום וזיהום האוויר. הפעלת תחנות דלק שלא כחוק "עלולה לחשוף את הציבור לסיכונים ולפגוע בסדר הציבורי, בהיבטים אלו: בטיחות - סכנה לחיי אדם במקרה של שריפה או של פיצוץ ובשל אי-שמירת מרחק בטיחות מנקודות רגישות (מצבורי גז, מבני מגורים); בריאות - שאיפה של אדי דלק; איכות הסביבה - זיהום מי תהום, אוויר, קרקע ונחלים; תחבורה - התחנות ממוקמות בצמתים או ליד צירי תנועה, ללא כל התחשבות בתחבורה ובניגוד לתכניות המחייבות בשטח; צרכנות - היעדר פיקוח על איכות הדלק הנמכר"⁶¹.

צו רישוי עסקים קובע כי תחנת דלק היא עסק טעון רישוי, וכי תקופת הרישיון שניתן להעניק לה כיום היא חמש שנים לכל היותר. על פי חוק רישוי עסקים ועל פי צו רישוי עסקים להפעלת תחנת דלק ולאחסון דלק בכמויות המפורטות בתקנות אחסנת נפט, דרושים בין היתר האישורים המוקדמים של הגורמים האלה: השר להגנת הסביבה; שר התחבורה והחברה הלאומית לדרכים בישראל; השר לביטחון הפנים ורשות הכבאות. על רשות הרישוי לבדוק במסגרת הליכי רישוי העסק אם המבנה שהעסק ינוהל בו נבנה על פי היתר בנייה, ואם השימוש בו תואם את התכניות החלות על השטח על פי דין.

59 ראו גם בפרק להלן.

60 סעיף 1 לתקנות.

61 מבקר המדינה, דוח שנתי 64א (2013), בפרק "הטיפול בתחנות דלק פירטיות ובתחנות דלק פנימיות", 2013 עמ' 288.

א. תחנת דלק: נמצא כי בתחום המועצה, במרכז הכפר, מתחת לדירת מגורים ובין דירות מגורים פועל עסק לשירותי דרך ותחנת דלק ב' החל בשנת 1992.

הביקורת העלתה כי בשנת 2002 נתנה המועצה רישיון לניהול עסק לתחנת הדלק ללא הגבלת זמן. בשנת 2007 כתב ראש המועצה דאז לבעלים של תחנת הדלק הודעה "על ביטול רישיון עסק תחנת תדלוק". ראש המועצה הודיע לעוסק כי רישיון העסק שהוצא לתחנת התדלוק בטל ומבוטל וכי על העוסק להגיש בקשה חדשה, שאם לא כן יוצא צו סגירה לעסק.

תמונות 5-4

תחנת הדלק במבנה מגורים



הביקורת העלתה כי המועצה לא נקטה צעדים או אמצעים כלשהם העומדים לרשותה כדי לאכוף על העסק ובעליו את הוראות החוק.

מהבדיקה עולה כי על פי היתר הבנייה ניתן להפעיל במקום שירותי דרך בלבד. משרד מבקר המדינה מציין כי אסור בהחלט להפעיל תחנת דלק בתוך מבנה מגורים.

בביקורת נמצא כי תחנת הדלק המשיכה לפעול עד מועד סיום הביקורת ללא רישיון עסק, אף על פי שרישיונה בוטל כאמור בשנת 2007 על ידי ראש המועצה דאז.

מינהל הדלק והגז שבמשרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים (להלן - מינהל הדלק והגז) מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2015 (להלן - תשובת מינהל הדלק והגז) כי "המשרד לא עודכן אודות שלילת רישיון העסק על ידי המועצה המקומית. לאור הממצאים החדשים מתכנן אגף הפיקוח... לבצע ביקורת בתחנה האמורה".

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את הפעלתה של תחנת הדלק לאורך שנים בין בתי מגורים. משרד מבקר המדינה העיר למועצה על כך שתחנת הדלק ממשיכה לפעול בידיעתה, והיא לא מנעה את הפעלתה על אף הסכנה לחיי התושבים.

ב. אחסון דלק: בתוך היישוב פועל עסק להסעות. נמצא כי העסק החזיק במתקן לאחסנת דלק, ללא רישיון עסק, אף שעל פי צו רישוי עסקים והתקנות, אחסון הדלק מחייב רישיון עסק. נמצא כי המועצה לא פעלה למניעת פעילותו ללא רישיון עסק.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה בחומרה על שהתעלמה מכך שחברת ההסעות פעלה ללא רישיון עסק וללא אישורי הגורמים המוסמכים, בניגוד לדין ותוך כדי סיכון שלום הציבור ובריאותו.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי עליה לפעול לאלתר למניעת פעילותה של חברת ההסעות, בכל הקשור למתקן לאחסנת דלק שברשותה, ללא רישיון עסק.

2. עסקים לחלוקת בלוני גז לבישול: כאשר גז נאגר בריכוזים גבוהים ובכמויות גדולות בתוך בניינים או בסביבתם, התפשטותו בחלל עלולה ליצור סכנה. אי-שמירה על כללי בטיחות כנדרש עלולה לגרום לפיצוצים ודלקות, עד כדי קריסת בניינים. בארץ מתרחשים מדי שנה בשנה מאות אירועי גז, וחלקם מסבים נזק רב לרכוש ולעיתים אף לנפש. על פי צו רישוי עסקים, להפעלת עסק לחלוקת בלוני גז נדרשים בין היתר אישורים של הגופים האלה: המשרד להגנת הסביבה, הוועדה המקומית לתכנון ובנייה, משטרת ישראל, רשות הכבאות ומינהל הדלק והגז⁶² שבמשרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים. אישורים אלה נחוצים כדי להבטיח שהעסק עומד בתקני הבטיחות.

נמצא כי בתחומי המועצה פעלו עסקים לחלוקת גז ללא רישיון עסק. להלן שתי דוגמאות:

א. נמצא כי תושב היישוב מפעיל במשך שנים עסק לחלוקת גז הנמצא מתחת לבית מגוריו בתוך שכונת מגורים. הבדיקה העלתה כי העסק פועל ללא רישיון עסק, וכי במחלקת רישוי עסקים אין תיק רישוי לעסק⁶³.

ב. נמצא כי ביישוב פועלת תחנת חלוקת גז במשך כ-17 שנים ללא רישיון עסק, עד מועד סיום הביקורת העסק ממשיך לפעול ללא רישיון.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי ניהול עסקים לחלוקת גז ללא אישור הגורמים המאשרים וללא רישיון עסק מסכן את שלום הציבור ואת בטיחותו. על המועצה למנוע את המשך פעילותם של העסקים הללו ללא רישיון עסק.

מינהל הדלק והגז מסר בתשובתו כי לאור ממצאי הביקורת בכוונת אגף הפיקוח לערוך ביקורת בעסקים האלה.

3. ברכת שחיה וגן אירועים: על פי סעיף 12 לחוק התכנון והבנייה, כל שטח במחוז שאיננו מרחב תכנון מקומי (להלן - שטח גלילי), לוועדה המחוזית של המחוז יהיו באותו שטח, נוסף על סמכויותיה האחרות, כל הסמכויות שהיו לוועדה המקומית אילו הוכרז השטח מרחב תכנון מקומי.

נמצא כי בשטח גלילי, הממוקם בשמורת טבע מחוץ לתחום שיפוט של המועצה ובסמוך אליה, פועלים שנים רבות ברכת שחיה וגן אירועים (להלן - הברכה), בשטח של כ-2 דונם ללא היתר.

הבדיקה העלתה כי קצין המחוז והממונה על העסקים בשטחים גליליים במשרד הפנים במחוז הצפון פנה בשנת 2003 לראש המועצה דאז בדרישה להימנע מטיפול בברכה, בטענה שהיא נמצאת בשטח גלילי שהוא באחריות המחוז, ולכן המועצה אינה רשאית לטפל ברישוי העסקים

62 מינהל הדלק והגז מופקד על משק הדלק וגז הבישול בישראל.

63 המידע נמסר לביקורת מאחראי רישוי עסקים במחלקה.

הנמצאים בו. עוד הוסיף כי הבנייה בשטח הגלילי נעשתה ללא היתר בנייה, ואף הופעלו הליכים משפטיים נגד הבעלים.

עוד נמצא כי על אף פנייה של משרד הפנים בשנת 2003 למועצה, היא חרגה מסמכותה ונתנה רישיון עסק לברכה לתקופות שונות. כך לדוגמה ביוני 2012 נתנה המועצה רישיון עסק לברכה לשלוש שנים עד סוף יוני 2015.

בתיק הרישוי במחלקה נמצאו מסמכים מביקורת שערכו גורמי הרישוי בעסק המתעדים ליקויים. לדוגמה, ביולי 2013 הודיעה רשות הכבאות כי בביקורת תקופתית לבדיקה של סדרי מניעת דלקות נמצאו ליקויים. ביולי 2013 הודיע גם משרד הבריאות כי בביקורת תברואתית במזנון הברכה נמצאו ליקויים. עד מועד סיום הביקורת המשיכה הברכה לפעול, בלי שמשרד הפנים פעל לביטול רישיון העסק שניתן בניגוד לדין.

משרד מבקר המדינה העיר בחומרה למועצה כי היא חרגה מסמכותה והעניקה רישיון עסק לברכת השחייה, הנמצאת מחוץ לתחום שיפוט, אף על פי שמשרד הפנים הורה לה להימנע מכל טיפול בעסק האמור.

המועצה מסרה בתשובתה כי נתנה אישור זמני בטעות, ולטענתה האישור בוטל.

משרד מבקר המדינה העיר למחוז צפון של משרד הפנים על שלא נקט את הפעולות הנדרשות ולא מנע מהמועצה להנפיק רישיון עסק לברכה. היה עליו לאכוף את הוראות החוק והתקנות בתחום רישוי עסקים על ברכת השחייה.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי העובדה שהרשות הנפיקה רישיון עסק שלא בסמכות לברכה, לא הייתה ידועה למחוז וכן כי "בעקבות התנהלות זו של המועצה המקומית, מחוז צפון פועל להעמקת הבקרה על התנהלות המועצה".



בתשובתה למשרד מבקר המדינה לא התייחסה המועצה לליקויים שהועלו בדבר התנהלות מחלקת רישוי העסקים במועצה, לרבות אי העברת בקשות לרישיון עסק לכל גורמי הרישוי הנדרשים, ובדבר העסקים המסוכנים הפועלים ללא רישיון עסק, בהם תחנות תדלוק ועסקים לחלוקת גז.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למועצה על כי לא מצאה לנכון להתייחס בתשובתה לליקויים שהועלו ולפעולות שבכוונתה לנקוט כדי לתקנם. משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי עליה לפעול לאלתר לתיקון הליקויים.

פיקוח על עסקים טעוני רישוי

חוק רישוי עסקים מאפשר לרשות הרישוי, כאשר יש יסוד סביר להניח שעסק פועל ללא רישיון, לנקוט צעדים נגד בעליו כדי להבטיח את השגת מטרות החוק. כן הוטל על הרשות המקומית לפקח על העסקים הפועלים בתחום שיפוטה, ולוודא שהם יופעלו רק אם עמדו בתנאים הנדרשים בדיני רישוי עסקים, ואם יש להם רישיון עסק בתוקף. במסגרת תפקידי מחלקת רישוי עסקים, עליה לאתר עסקים טעוני רישוי הפועלים ללא רישיון עסק ולהסדיר את פעילותם. כמו כן עליה לבדוק אם לא חל שינוי בתחום פעילותם של העסקים מיום שניתן להם רישיון העסק או מאז שהגישו בקשה לרישיון.

על פי סדרי מינהל תקין, יש לקיים פיקוח סדיר ושיטתי על כל העסקים טעוני הפיקוח. לשם כך על המחלקה להכין תכנית פיקוח המבוססת על רשימת העסקים טעוני הפיקוח בעיר ולקבוע את סדרי הביקורים בעסקים אלה במחזוריות סבירה. על המחלקה לתעד באופן סדיר את מועדי הביקורות שהיא מקיימת ואת תוצאותיהן.

נמצא כי אין במחלקת רישוי עסקים תכנית עבודה מסודרת, שיטתית ומבוקרת לביצוע ביקורות ולפיקוח על העסקים בתחום המועצה, בתדירות שנקבעה. לא נמצאו דוחות פיקוח וביקורים בעסקים, ולא נמצאו מסמכים המתעדים ביקורות מעקב אחר תיקון ליקויים. עוד נמצא כי בדיווח שהעבירה המחלקה למשרד הפנים לשנת 2014, צוין כי המחלקה ערכה במהלך כל אחת מהשנים 2012-2014 ביקורות ב-12 עסקים. לא נמצאו במחלקה מסמכים המתעדים זאת.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי עליה לבצע פיקוח סדיר על העסקים בתחומה לשם הבטחת פעילותם בהתאם להוראות הדין ולמען שלום הציבור ובטיחותו. עליה להכין תכנית עבודה סדורה, שבה תקבע בין היתר את תדירות הביקורות בעסקים. כמו כן עליה לתעד את מועדי הביקורות, את תוצאותיהן ואת ההמלצות הניתנות בעקבותיהן ולתיקן בתיק הרישוי. עוד העיר משרד מבקר המדינה למועצה כי נוכח הממצאים שהועלו, עליה לפעול בנחישות לאיתור עסקים הפועלים בתחומה, בלי שהסדירו את רישיון העסק כנדרש.

המועצה מסרה בתשובתה כי היא מינתה מפקח רישוי עסקים וכן מנהל יחידה, וכי מתקיים פיקוח על ידי פקח הרישוי. עוד הוסיפה כי היא "תפעל למיסוד הנושא כנדרש על פי הכללים והדין".

אכיפה

לפי סעיף 14 לחוק רישוי עסקים, עיסוק ללא רישיון או היתר זמני, אי-קיום תקנות מסוימות או אי-קיום התנאים שפורטו ברישיון או בהיתר הזמני הם עברה פלילית שעונשה מאסר או קנס. כדי לקיים מערך אכיפה מלא ואפקטיבי נדרשות הרשויות המקומיות למנות תובעים מטעמן, שתפקידם לגבש את מדיניות האכיפה של הרשות ולנהל את יישומה, על מנת לקיים את הוראות החוק בתחום הרשות. על התובעים גם לקבל הסמכה מהיועץ המשפטי לממשלה⁶⁴.

64 סעיף 12 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982.

על פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה⁶⁵, לשם הסמכת תובעים ברשויות מקומיות שבהן אין מכהן יועץ משפטי שהוא עובד הרשות, רשאיות הרשויות האמורות להתקשר עם עורכי דין שאינם נמנים עם עובדיהן ולמנותם כתובעים מטעמן. במאי 2000 פרסם מנכ"ל משרד הפנים בחוזר 4/2000 את ההנחיה והפיץ את החוזר לרשויות המקומיות.

נמצא כי במשך שנים לא מינתה המועצה תובע ולא הגישה כתבי אישום נגד עסקים שפעלו ללא רישיון עסק. בישיבת מועצה במרץ 2012 אושר מינויו של היועץ המשפטי החיצוני⁶⁶ של המועצה לכהן כתובע המועצה. הבדיקה העלתה כי המועצה לא הגישה ליועץ המשפטי לממשלה את הבקשה להסמכת יועצה המשפטי כתובע מיד עם מינויו. רק בינואר 2014 הוסמך היועץ המשפטי של המועצה לשמש תובע עירוני על ידי היועץ המשפטי לממשלה⁶⁷.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה על מחדלה בכך שבמשך שנים לא מינתה תובע למועצה לצורך אכיפת הוראות החוק, לרבות הגשת כתבי אישום לעסקים הפועלים ללא רישיון עסק ועל שלא פנתה ליועץ המשפטי לממשלה לצורך הסמכת התובע מיד עם מינויו בידי המועצה כדי שיוכל למלא את תפקידו.

עוד נמצא כי גם במהלך שנת 2014, אחרי שכבר מונה תובע למועצה, לא הגישה המועצה כתבי אישום נגד בעלי עסקים שפעלו ללא רישיון עסק, על אף מספרם הרב.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי לא הגישה כתבי אישום וכי לא הפעילה את סמכויותיה לצורך אכיפת רישוי העסקים בתחומה.

פיקוח משרד הפנים

חוזר מנכ"ל משרד הפנים 6/2008 קובע כי רשויות מקומיות שבהן קיים שיעור גבוה של עסקים הפועלים ללא רישיון עסק, ימנה להן משרד הפנים ועדת חקירה אשר תקרא את ראש הרשות לשימוע ומשרד הפנים יעצור להן תקציבי פיתוח ומענקים.

נמצא כי מהדיווחים השנתיים שהעבירה אליו המועצה, משרד הפנים היה מודע למספרם הרב של העסקים הפועלים ללא רישיון עסק בתחומי הרשות ולהיעדר הביקורת מצד המועצה בנושא רישוי העסקים, אך הוא לא הפעיל את סמכותו על המועצה לשם הגברת הפיקוח והאכיפה בנושא רישוי עסקים בתחומה.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי החסם העיקרי בנושא רישוי עסקים הוא החסם התכנוני, וכי יפעל לצמצומו.

-
- 65 הנחיה מספר 8.1100 (א 52.001) מ-6.9.98 בעניין הסמכת תובעים. ההנחיה עודכנה ב-16.1.01 וב-20.7.03.
- 66 יועץ משפטי שאינו עובד הרשות המקומית.
- 67 ההסמכה הוגבלה לפרק זמן של כשנה, עד ינואר 2015. בשנת 2015 ניתנה לו הסמכה עד 31.1.16.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי עליו כמאסדר לפעול מול המועצה ולהפעיל את סמכויותיו בתחום רישוי העסקים לשם הגברת פעולות המועצה לאכיפת דיני רישוי עסקים. במיוחד נחוץ הדבר נוכח הסיכון שבהפעלת עסקים ללא רישיון עסק ונוכח אזלת ידה של המועצה. על המשרד לפעול ולהתערב לשם השלטת סדר בתחום רישוי העסקים במועצה.

סיכום

ממצאי הבדיקה מלמדים על ליקויים חמורים בפעילות המועצה ובניהולה בכל הנושאים שנבדקו: הניהול הכספי; הטלת ארנונה שלא כדין, אי-ביצוע פרויקטים של בנייה ותשתיות ופגיעה בפיתוח היישוב וברווחת התושבים; אי-אכיפת דיני רישוי עסקים על העסקים שבתחומה, בצורה המסכנת את הציבור. על המועצה לפעול בנושא הטלת ארנונה ומתן הנחות בהתאם לדין וכן לקבל את אישורו של החשב המלווה כנדרש.

ממצאי הביקורת הצביעו על ליקויים חמורים בפעולות מהנדס המועצה, מר נדים מרעי, ובכללן חריגות בנייה גדולות במבנה שכבעלותו, וביצוע פעולות במצב של ניגוד עניינים אישי עד כדי פגיעה בטוהר המידות.

הממצאים העלו ליקויים חמורים בכל הרבדים הנוגעים למבנה המהנדס ורכישתו בידי המועצה, והצביעו כי שומרי הסף, שתפקידם היה לשמור על הוראות הדין ועל הקופה הציבורית ואשר נטלו חלק בהליך בחינת מבנה המהנדס ובאישור רכישתו, ובהם המועצה ובעלי התפקידים בה, וכן השמאי המחוזי וסגנו - התרשלו במילוי תפקידם, לא בחנו את מצבו של מבנה המהנדס מהבחינה התכנונית ומהבחינה החוקית, והביאו לרכישת מבנה לא חוקי מכספי המדינה.

על המועצה לטפל בכל הליקויים בתחומי התשתיות, התחבורה והחנייה ביישוב באמצעות מחלקת ההנדסה, לרבות קביעת תכנית עבודה וסדרי עדיפות בביצוע, וכן לפעול לניצול ההרשאות התקציביות שהוענקו לה לביצוע פרויקטים של בנייה ותשתיות בתחומה, לפיתוח היישוב ולרווחת תושביו.

על המועצה לפעול בנחישות לאכיפת דיני רישוי עסקים על העסקים בתחומה, ובכללם עסקים מסוכנים, שפעילותם ללא רישיון עסק וללא אישור הגורמים המאשרים מסכנת את שלום הציבור ובריאותו.

על המועצה לקבוע הסדרים למניעת מצבים של ניגוד עניינים ולמנוע ביצוע פעולות במצבים אלה.

