

עיריית דימונה

תקציר

דימונה נמצאת כ-35 ק"מ דרומית-מזרחית לבאר שבע. בעשור האחרון נקלטו בדימונה כ-13,000 עולים חדשים. במהלך שנת 2002 החליטה הממשלה על ליווי אינטנסיבי של דימונה כאחת משלוש ערים מיישובי הטיפול הנקודתי¹ שנקלעו למצוקה.

משק הכספים: במהלך שנת 1999 חתמו העירייה ומשרד הפנים על תכנית הבראה לשנתיים שמטרתה להביא את העירייה לאיזון בין ההכנסות לבין ההוצאות בתקציב השוטף החל בשנת 2000. העירייה עמדה ברוב היעדים שנקבעו בתכנית ההבראה, למעט גידול בהוצאות שכר ופעולות, והגיעה לאיזון תקציבי שוטף בשנת 2001.

הקרן לפיתוח דימונה: ב-1986 הקימה העירייה עמותה "הקרן לפיתוח דימונה" (להלן - הקרן). העירייה העסיקה את רוב עובדי הקרן במתן שירותי חינוך ומימנה את שכרם. בשנים 1999-2000 חל גידול של 88% במספר עובדי הקרן, ושל 350% - בהעברות כספי העירייה לקרן. הגידול בהעסקת עובדים באמצעות הקרן סתר את הוראות תכנית ההבראה עליה חתמו העירייה ומשרד הפנים, אשר בה נקבע כי עליה לפטר עובדים ולקצץ בהוצאותיה לפעולות. בכך עקפה העירייה את הוראות חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, האוסר על העסקת עובדים שמספרם חורג משיא כוח האדם המאושר.

פעילות פוליטית של עובדי עירייה במערכת הבחירות: על פי הוראות חוק הרשויות המקומיות בחירות, התשכ"ה-1965, וחוזרי מנכ"ל משרד הפנים, נאסר על עובדי הרשויות המקומיות שעיסוקם בקבלת קהל או שלהם סמכות מינהלית לעסוק בפעילות מפלגתית ולהשתתף בתעמולה כלשהי לבחירות למועצה של רשות מקומית. נמצא כי חלק מעובדי העירייה שעסקו בקבלת קהל או שהייתה להם סמכות מינהלית נטלו חלק פעיל במערכת הבחירות של סיעת הליכוד, סיעתו של ראש העירייה.

1 על פי החלטת ממשלה מינואר 2002, תפעיל הממשלה תכנית לפיתוח כלכלי-חברתי ב-11 ישובי "טיפול נקודתי": אופקים, בית שאן, דימונה, ירוחם, לוד, מצפה רמון, נצרת עילית, עכו, קריית מלאכי, רמלה ותל שבע.

תמיכה בעמותת הספורט: בשנים 1999-2001 תמכה העירייה בעמותה לקידום הספורט בדימונה, שעיקר פעילותה ניהול קבוצת הכדורגל המקומית, ב-1.2 מיליון ש"ח, 1.1 מיליון ש"ח ו-0.8 מיליון ש"ח לשנה, וסכומים אלו היו כ-50% מכספי התמיכות שחילקה. יו"ר העמותה והמנהל הכללי שלה נבחרו בשנת 1998 כחברים במועצת העירייה ושימשו גם כחברי ועדת תמיכות. נמצאו ליקויים באופן אישור התמיכה לעמותה במשך השנים. התברר כי גם ראש העירייה נמצא במצב של ניגוד עניינים באישור מתן התמיכה לעמותה.

רישוי עסקים: בתחום העירייה פעלו כ-384 עסקים, לרובם היה רישיון עסק בתוקף. רוב העסקים היו בבעלות פרטית, ומקצתם בבעלות העירייה ומוסדות ציבור אחרים. הביקורת העלתה ליקויים בפעילות העירייה נגד מספר עסקים שפעלו בתחומה במשך זמן רב ללא רישיון עסק. העירייה לא הפעילה את מלוא הסמכויות שמוקנות לה על פי חוק לאכוף על עסקים אלה עמידה בתנאים לקבלת רישיון עסק. הדבר חמור במיוחד באשר לעסקים שפעילותם מסכנת את בריאות הציבור. חומרה יתרה יש בפעילות ממושכת של עסקים ללא רישיון עסק, כאשר עסקים אלה נמצאים בבעלותה של העירייה או המועצה הדתית: אולמות ספורט, השוק העירוני והמקוואות.

הפעלת בריכת השחייה העירונית בידי מפעיל פרטי: העירייה העבירה את בריכת השחייה העירונית היחידה בעיר לידי מפעיל פרטי, שהתחייב לשפץ אותה על חשבוננו ולהפעילה בהתאם לחוק רישוי עסקים. הבריכה הופעלה בחלק מהזמן ללא רישיון עסק ומבלי שהמפעיל מילא אחר דרישות משרד הבריאות. העירייה מצדה לא פעלה להבטיח את פעולתה התקינה של הבריכה בהתאם לחוק ובכך חשפה את המתרחצים בה למפגעים תברואיים.

בניגוד לתנאי חוזה ההפעלה המקורי, העירייה לקחה על עצמה לפצות את המפעיל בגין השקעותיו בתשתית הבריכה ולבצע עבודות תשתית נוספות הדרושות להפעלת התקינה. הוצאות העירייה בגין הבריכה בשנים שבהן הופעלה בידי המפעיל הפרטי הסתכמו בכ-1.2 מיליון ש"ח.

המפעיל בנה בשטח הבריכה מבנה בלתי חוקי, הקים בו מועדון למשחקי ביליארד והציב בו מכונות משחק חשמליות; נוסף על כך נמכרו במקום, שפעל ללא רישיון עסק, משקאות משכרים. לא זו בלבד שהעירייה לא הפעילה את סמכותה למניעת הבנייה הבלתי חוקית בשטח הבריכה, אלא פעלה להכשרתה בדיעבד בדרך של שינוי תכנית מפורטת. כמו כן לא הפעילה העירייה את סמכותה כרשות רישוי מקומית לסגירת המועדון שפעל בשטח הבריכה ללא רישיון עסק.

סידורי נגישות לנכים : בבניין העירייה לא היו סידורי נגישות ושירותים המותאמים לנכים; רק בשנת 2002, בתמיכה של המוסד לביטוח לאומי, הקימה העירייה מעלית ושירותים לשימוש נכים. בביקורת הועלו פגמים בהליך בחירת הקבלן שזכה במכרז לבניית המעלית, ובחווה שנחתם עמו. העירייה שיפצה שני תאי שירותים בבניין העירייה במטרה להתאימם לצרכי נכים, אולם לא דאגה להתקין בהם את כל הדרוש לשימושם.



נתונים כלליים

שטח השיפוט של עיריית דימונה (להלן - העירייה) הוא כ-31,000 דונם. היא נמצאת כ-35 ק"מ דרומית-מזרחית לבאר שבע ושוכנת כ-500 מטר מעל פני הים. מקורות התעסוקה העיקריים בעיר הם מפעלי כימיקלים לישראל ומפעל כיתן. מרבית המפרנסים מועסקים במקום - במתן שירותים במסחר, בתעשייה ובמלאכה. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בספטמבר 2002 היה מספר התושבים בה כ-33,800 נפש. בעשור האחרון של המאה ה-20 נקלטו בדימונה כ-13,000 עולים חדשים. העולים מבוגרים יחסית, ומשפחות רבות הן חד-הוריות. אגף הרווחה מטפל ביותר מ-6,000 תושבים; אחוז העולים המטופלים גדול יחסית בהשוואה למטופלים מקרב האוכלוסייה הוותיקה.

בינואר 2002 החליטה הממשלה להפעיל תכנית לפיתוח כלכלי-חברתי ב-11 ישובי "טיפול נקודתי": אופקים, בית שאן, דימונה, ירוחם, לוד, מצפה רמון, נצרת עילית, עכו, קריית מלאכי, רמלה ותל שבע. לגבי דימונה קיבלה הממשלה את ההחלטות הבאות: שיווק מספר רב יותר של מגרשים ל"בנה ביתך" באמצעות מנהל מקרקעי ישראל; הזרמת 10 מיליון ש"ח לפרויקט שיקום שכונות; זירוז פרויקט רכבת נוסעים לדימונה; הקמת בית חולים גריאטרי; הרחבת שטח השיפוט של דימונה; הקמת מרכז נופש וספורט; סיוע במימון הפעלת סינמטק במתנ"ס והזרמת 2.8 מיליון ש"ח לפעולות ולתכניות להכשרה מקצועית.

בשנת 2002 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בעיריית דימונה. פעולות הביקורת התמקדו בעיקר באלה: משק הכספים, הקרן לפיתוח דימונה, פעילות פוליטית של עובדי עירייה במערכת הבחירות, תמיכה בעמותת ספורט, רישוי עסקים, הפעלת בריכת השחייה העירונית בידי מפעיל פרטי וסידורי נגישות לנכים.

משק הכספים

בטבלה שלהלן מובאים נתונים על ההכנסה וההוצאה בפועל ועל הגירעונות (השנתיים והנצברים) בתקציביה הרגילים של העירייה בשנות הכספים 1999-2001, על פי נתוני הדוחות הכספיים המבוקרים שלה, במחירים שוטפים (באלפי ש"ח):

שנת הכספים	הכנסה	הוצאה	גירעון (עודף)		תקבולים לכיסוי הגירעון הנצבר	יתרת הגירעון הנצבר
			שנתי	מצטבר		
יתרה ליום 31.12.1998						35,602
1999	144,884	146,750	1,866	37,468	8,300	29,168
2000	155,900	156,627	727	29,895	7,400	22,495
2001	161,348	161,285	(63)	22,432	4,821	* 17,611

* הגירעון הנצבר לסוף שנת הכספים 2001 הסתכם בכ-17.6 מיליון ש"ח. הגירעון הוא כ-11% מתקציב העירייה לשנת 2001.

בשנת 1998 הסתכם גירעונה השוטף של העירייה בתקציב הרגיל בכ-11.6 מיליון ש"ח, וגירעונה הנצבר של העירייה בתקציב הרגיל - בכ-35.6 מיליון ש"ח.

במהלך שנת 1999 ניהלה העירייה דיונים עם משרד הפנים במטרה לגבש תכנית הבראה כוללת לפתרון מצוקתה הכספית. בספטמבר 1999 חתמו העירייה ומשרד הפנים על תכנית הבראה לשנתיים, שמטרתה להביא את העירייה לאיזון בתקציבה השוטף החל בשנת 2000. במסגרת תכנית זו התחייבה העירייה כי עובדים חדשים שיתקבלו לעירייה יועסקו אך ורק על פי הסכמים קיבוציים וכי העירייה לא תחתום על הסכמים נוספים עם העובדים, ולא יינתנו תוספות שכר חדשות בלי אישור של הממונה על השכר במשרד האוצר ושל משרד הפנים. כמו כן נקבע בתכנית, כי בשנים 1999 ו-2000 על העירייה לקצץ במספר המשרות ובהוצאות השכר ולהפחית בהוצאות מימון, בהוצאות על פעולות כלליות, ובהוצאות על חינוך ורווחה. העירייה התחייבה גם להעמיק את גביית הארנונה ואגרות המים והביוב ולהגדיל את הכנסותיה העצמיות. בספטמבר 1999 אישרה מועצת העירייה את תכנית ההבראה.

בתכנית סוכם, שמשרד הפנים יעביר לעירייה מענק לכיסוי הגירעון הנצבר בסכום של 10 מיליון ש"ח בשלושה תשלומים שווים בכל אחת מהשנים 1999-2001, בכפוף לעמידת העירייה בתנאי הסכם ההבראה.

באוגוסט 2000 התקיים דיון בהשתתפות נציגי העירייה ומנכ"ל משרד הפנים במטרה לבחון את עמידתה של העירייה ביעדי תכנית ההבראה. בדיון הוסכם על העברת מענק

חד-פעמי בסכום של 3 מיליון ש"ח, נוסף על 10 מיליון ש"ח שנקבעו בתוכנית ההבראה, ועל הגדלת המענק לכיסוי הגירעון הנצבר עוד ב-1 מיליון ש"ח. בסיכום דיון מאוקטובר 2001 בהשתתפות מנכ"ל משרד הפנים, נציגי משרדו וראש העירייה הוחלט, בין היתר, על עדכון תכנית ההבראה לשנת 2001. בדצמבר 2001 חתמה העירייה על התכנית המעודכנת שעל פיה יעביר משרד הפנים מענק נוסף בסכום של 9 מיליון ש"ח לכיסוי הגירעון הנצבר, ו-3 מיליון ש"ח נוספים יאושרו כהלוואה מבנק מסחרי.

על פי תכנית ההבראה לשנים 1999 ו-2000, התחייבה העירייה להפחית ממצבת כוח האדם שלה 74 משרות, להפחית בשכר העובדים כ-2.6 מיליון ש"ח ולהפחית כ-7.8 מיליון ש"ח מסעיפי פעולות. על פי תכנית ההבראה המעודכנת לשנת 2001, התחייבה העירייה להפחית מהוצאותיה לשכר ולפעולות סכום נוסף של כ-6.2 מיליון ש"ח, ובסך הכל לקצץ בתקציבה בשנים אלה 16.6 מיליון ש"ח.

הביקורת העלתה, כי בשנים 1999-2001 אכן הפחיתה העירייה 73 משרות ממצבת כוח האדם שלה, אולם הוצאותיה באותם סעיפים לא זו בלבד שלא קטנו, אלא אף גדלו בכ-9.6 מיליון ש"ח. החריגה מתכנית ההבראה בהוצאות לפעולות ושכר הסתכמה ב-26.2 מיליון ש"ח. התברר, כי מקורה של החריגה בהגדלת מספר העובדים ששכרם משולם בידי העירייה, על ידי העסקתם באמצעות הקרן לפיתוח דימונה (ראו להלן), בתוספות שכר שנתנו לכל העובדים בהסכמי השכר הקיבוציים, ובתשלומי פיצויים ופנסיה לעובדים שפרשו על פי הסכם ההבראה (ראו להלן).

בשנים 1999-2001 חל שיפור ניכר במצבה הכספי של העירייה. לעומת גירעון שוטף בשנת 1998 שהסתכם בכ-11.6 מיליון ש"ח, סיימה העירייה את שנת 1999 בגירעון שוטף של כ-1.9 מיליון ש"ח, את שנת 2000 - בגירעון של כ-0.7 מיליון ש"ח, ובשנת 2001 הגיעה לאיזון בין הכנסותיה לבין הוצאותיה. השיפור הושג למרות החריגה מתכנית ההבראה, בין היתר, עקב גידול בהכנסות מארנונה ובהכנסות עצמיות אחרות בסכום של כ-13 מיליון ש"ח.

הקרן לפיתוח דימונה

ב-1986 החליטה עיריית דימונה להקים עמותה שתעסוק בפעולות תרבות, חינוך ורווחה. באפריל 1986 נרשמה עמותה בשם "הקרן לפיתוח דימונה" (להלן - הקרן) ומטרותיה לפי תקנונה היו, בין היתר, להוות מנוף חברתי כלכלי ותפעולי בתחומי התרבות, החברה, החינוך, הבריאות, החינוך גופני, המדע, הספרות, הדת, הצדקה, הסעד ומפעלי פיתוח אחרים.

בשנת 2002 היו בהנהלת העמותה 17 חברים, ביניהם ראש העירייה, המכהן כיו"ר העמותה, שמונה חברי מועצה, שלושה עובדי עירייה (הגזבר, מזכיר העירייה ועוזר ראש העירייה), נציגת הסוכנות היהודית וארבעה נציגי ציבור.

פעילותה העיקרית של הקרן מתבטאת בהעסקת עובדים והעמדתם לרשות העירייה, כשהתשלום עבור עבודתם בעירייה מועבר על ידי העירייה לקרן מתקציב פעולותיה. עיקר תקציבה של הקרן מקורו בהעברות מתקציב העירייה. העובדים מועסקים במחלקות שיפור פני העיר, חינוך ורווחה. עיקר עיסוקם הוא עבודות ניקיון, הדרכת עולים, סיוע בגני ילדים במסגרת פרויקט יום לימודים ארוך, הדרכה במועדוניות ועזרה לתלמידים במקצועות אנגלית ומתמטיקה. עוד העסיקה הקרן עובדים מטעמה לתפעול מרפאת שיניים.

עד ינואר 2000 לא היה הסכם בין העירייה ובין הקרן בעניין מהות הקשרים ביניהן, כולל ההתחייבויות הכספיות. בינואר 2000 נחתם לראשונה הסכם אשר לפיו הקרן תעסיק עובדים עבור העירייה, והעירייה תישא במלוא הוצאות העסקתם, כולל דמי פדיון חופשה, דמי מחלה, פיצויים וכל עלות אחרת הנובעת באופן ישיר מהעסקתם. כמו כן תשלם העירייה לקרן עמלה לפי הוצאותיה בפועל בשיעור שלא יגדל מ-5% מעלות העסקת העובדים.

במהלך שנת 2002 העסיקה העירייה עובדים בכ-400 משרות, ואילו הקרן העסיקה עובדים ב-126 משרות, כ-117 מהן מומנו על ידי העירייה. משמע, כי העירייה הגדילה למעשה את היקף מועסקיה בכ-30% מהתקן שלה.

את מערך השכר של עובדי הקרן ניהלה העירייה, שגם הפיקה את תלושי השכר של העובדים, כשתשלום השכר בפועל בוצע מחשבונות הקרן, והעירייה החזירה אותו לקרן. בשנים 1999 עד 2001 העבירה העירייה לקרן 2.2 מיליון ש"ח, 4.8 מיליון ש"ח ו-7.8 מיליון ש"ח, בהתאמה, דהיינו הגידול בהוצאה בגינה היה של כ-350% בשנתיים, ובסך הכל כ-15 מיליון ש"ח.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2003 הסבירה העירייה, כי הקרן היא הגוף המתאים להעסקת עובדים ארעיים. משכורות עובדי הקרן ממומנות מתקציב פעולות, ואין בכך משום חריגה מתקן כוח האדם של העירייה. העסקת עובדים אלו על ידי העירייה עצמה הייתה יוצרת מחויבות כלפיהם מצדה, ואילו תקציב הפעולה שממנו העסקתם ממומנת היה נגמר. העסקה באמצעות הקרן משמעותה חיסכון כספי ניכר לעירייה. ראש העירייה ציין, כי ברכישת שירותי כוח אדם מהקרן פעלה העירייה מתוך שיקולים של חסכון בעלויות, שכן לא הועסקו חברות כוח אדם אשר תעריפיהן גבוהים בהרבה מתעריפי הקרן.

הביקורת העלתה אפוא, כי הקרן היא למעשה צינור לתשלום שכר לעובדים שבפועל מועסקים בעירייה, כשהתשלום הוא ממילא מכספי העירייה. העירייה לא עמדה במחויבותה לעניין העסקת כוח אדם כנדרש בתכנית ההבראה; יתר על כן, היא עקפה את הוראות חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, האוסר על רשות מקומית להעסיק עובדים שמספרם חורג משיא כוח אדם מאושר.

פעילות פוליטית של עובדי עירייה במערכת הבחירות

על פי הוראות חוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965 (סעיף 75): "עובד המדינה ... וכן עובד של רשות מקומית..., אשר יש להם סמכות מינהלית ..., או תפקיד שכרוך בו מגע עם קהל, לא ייקחו חלק בתעמולת הבחירות בתחום רשות מקומית שבה מתקיימות בחירות".

חוזר מנכ"ל משרד הפנים (4/98) בנושא היערכות לבחירות ברשויות המקומיות אוסר על עובדי הרשויות בכל הדרגים לעסוק בפעילות מפלגתית בשעות העבודה או בין כותלי מקום השייך לרשות המקומית. עוד נקבע, ש"חל איסור להשתתף בתעמולה פומבית, בכתב או בעל-פה, לבחירות למועצה של רשות מקומית".

בנובמבר 1998 התקיימו בחירות לראש העירייה ולמועצת העירייה. נמצא, כי חלק מעובדי העירייה שעסקו בקבלת קהל, או שהייתה להם סמכות מינהלית, נטלו חלק באופן פעיל במערכת הבחירות של ראש העירייה מסיעת הליכוד.

ב-13.11.98 התפרסמה בעיתון המקומי מודעת תודה בחתימה של ראש העירייה ושל מ"מ ראש העירייה, שהיה יו"ר מטה הבחירות בסניף דימונה של סיעת הליכוד, לפעילים פוליטיים ולעובדי העירייה שלקחו חלק במערכת הבחירות והיו ראשי מטות קלפי, ראשי גושים, ראשי סקטורים וכד'.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2003 הסביר ראש העירייה, כי על פי החוק, התקיימו שתי מערכות בחירות, האחת לראשות העירייה והאחרת למועצת העירייה. לטענתו, הוא לקח חלק רק במערכת הבחירות לראשות העירייה, ואילו בבחירות למועצת העירייה הוא לא היה פעיל כלל, והטיפול בה הופקד בידי ממלא מקומו.

עוד הסביר ראש העירייה, כי לא פנה לאף אחד מעובדי העירייה כדי שיסייע במערכת הבחירות, ואם אכן עובדי העירייה נטלו חלק במערכת הבחירות, הם עשו זאת על דעת עצמם ומרצונם החופשי. ראש העירייה הוסיף וטען, כי המודעה שפורסמה לא הייתה על דעתו ובידיעתו אלא פורסמה בידי ממלא מקומו, שהיה יו"ר מטה סיעת הליכוד בדימונה. ראש העירייה ציין, כי הורה לפרסם חוזר האוסר על עובדי עירייה להשתתף בפעילות פוליטית. נמצא, כי החוזר האמור פורסם בינואר 1998 דהיינו כעשרה חודשים לפני מועד

הבחירות. משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי היה ראוי שתדאג להפצתו החוזרת סמוך למועד הבחירות.

ממלא מקום ראש העירייה הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2003, כי אכן חלק מעובדי העירייה שמנועים על פי החוק לעסוק בתעמולת בחירות היו פעילים במטה הבחירות של סיעת הליכוד במערכת הבחירות לרשויות המקומיות בשנת 1998. אך לטענתו, הוא מעולם לא ביקש או דרש מעובד עירייה שיהיה פעיל פוליטי במטה הבחירות של סיעת הליכוד.

מ"מ ראש העירייה ציין גם, כי כל העובדים שנטלו חלק במערכת הבחירות עשו זאת בזמנם החופשי ללא כוונה לקבל טובת הנאה מכל סוג שהוא. עוד ציין, כי השתתפות עובדי עירייה במערכת הבחירות היא נורמה רווחת בכל הרשויות המקומיות ובכל המפלגות, וכי האיסור על פעילותם הפוליטית הוא גזירה שהציבור לא יכול לעמוד בה.

העובדים שהיו מעורבים במערכת הבחירות הסבירו כי לא ידעו על האיסור על פעילות פוליטית של עובדי עירייה שתפקידם לקבל קהל או שהם בעלי סמכות מינהלית, וכי עניין זה לא הובא לידיעתם מעולם. עוד טענו העובדים, כי פעילותם נעשתה בזמנם החופשי ומרצונם החופשי ללא לחץ מצד גורם כלשהו.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות בחומרה את דבריו של מ"מ ראש העירייה, המתעלמים מהאיסורים הקבועים בחוק בקשר לתעמולת בחירות לגבי עובדי עירייה מסוימים.

תמיכה בעמותת הספורט

מדי שנה בשנה נוהגות רשויות מקומיות להקציב תמיכות למוסדות שונים הפועלים בתחומיהן בנושאי חינוך, תרבות, דת, ספורט, בריאות, שירותים קהילתיים וכיוצא באלה. תמיכות אלה ניתנות למוסדות נוסף על הכספים שמשרדי הממשלה וגופים ציבוריים הנוגעים בדבר מעבירים לעתים למוסדות ישירות מתקציביהם.

מתן תמיכות למוסדות מוסדר בנוהל למתן תמיכות של רשויות מקומיות (להלן - הנוהל), שפורסם בילקוט הפרסומים במאי 1985. בנוהל נקבע, בין היתר, שהרשות תקבע במידת האפשר קריטריונים למתן תמיכות לתחומי פעולה שונים ותקבע מועד להגשת בקשות לקבלתן. הבקשות יידונו בוועדת תמיכות של הרשות המונה שלושה או חמישה חברים מקרב חברי מועצת הרשות. המלצת ועדת התמיכות בצירוף הבקשות והמסמכים הנדרשים תובא לאישור מועצת הרשות. הנוהל נועד להסדיר מתן תמיכות במישרין או בעקיפין לגופים הפועלים בתחום הרשות.

לפי נתוני הדוחות הכספיים המבוקרים, בשנים 1997-2001 הסתכמו הוצאות העירייה למתן התמיכות מתקציבה הרגיל ב-1.76 מיליון ש"ח, ב-2.28 מיליון ש"ח, ב-2.38 מיליון

שלטון מקומי • עיריית דימונה

ש"ח, ב-2.28 מיליון ש"ח וב-1.78 מיליון ש"ח בהתאמה. להלן הליקויים העיקריים שהועלו:

ב-1996 הוקמה בדימונה עמותה לקידום הספורט (להלן - עמותת הספורט), שמטפלת רק בקבוצת הכדורגל הפועל עירוני דימונה. עד אותו מועד הייתה קבוצת הכדורגל בידי מרכז "הפועל" במסגרת ההסתדרות החדשה.

בטבלה שלהלן מובאים סכומי התמיכות שקיבלה עמותת הספורט בשנים 1997-2001, על פי הדוחות הכספיים המבוקרים של העירייה:

שנת הכספים	סכומי התמיכה בש"ח		התמיכה בעמותת הספורט (לפי התשלום בפועל)	
	אישור מועצת העירייה	תשלום בפועל	מסך כל התמיכות (באחוזים)	מסך כל התמיכות (בספורט) (באחוזים)
1997	600,000	600,000	34	75
1998	910,000	700,000	31	82
1999	1,200,000	1,200,000	50	89
2000	1,200,000	1,100,000	48	87
2001	1,000,000	* 807,000	45	85
2002	1,000,000	** 800,000	***	***

* הקיטון בסכום התמיכה בשנת 2001 לעומת שנת 2000 נבע בחלקו מהעברת כספי התמיכה בקבוצות נוער וילדים באמצעות המתנ"ס.

** על פי ספרי חשבונות העירייה.

*** בהעדר נתונים סופיים לגבי כלל התמיכות לא ניתן לחשב את האחוזים.

מהטבלה עולה כי סכומי התמיכה גדלו משמעותית משנת 1999.

מהשוואת סכומי התמיכה שהעניקה עיריית דימונה לסכומי תמיכה שהעניקו מספר רשויות מקומיות אחרות, שלהן קבוצות בליגות מקבילות, עולה, כי התמיכה בעמותת הספורט הייתה חריגה במיוחד, וזאת בעיקר לנוכח מצבה הכספי של העירייה.

בתשובתה מינואר 2003 הסבירה העירייה, כי התמיכה הגבוהה בענף הכדורגל ניתנה כחלק ממדיניות העירייה לעודד את הענף בשל היותו הפופולרי ביותר בדימונה. עוד ציינה העירייה כי התמיכה הגבוהה ניתנה לעמותה בשל פעילותה בקבוצות ילדים ונוער.

במסמכי העירייה לא נמצאו תימוכין לטענת העירייה על קביעת מדיניות לתמיכה מוגדלת בענף הכדורגל. אשר לפעולות העמותה בתחום קידום הספורט בקרב הילדים והנוער, לא נמצאו במסמכי העירייה תימוכין לטענותיה.

לפי הנוהל למתן תמיכות, הרשות המקומית תקבע לעצמה במידת האפשר קריטריונים למתן תמיכות בתחומי הפעולה השונים של הרשות, אם בדרך כלל ואם לשנה מסוימת. קריטריונים אלה ייכללו בדברי ההסבר לתקציב הרשות המקומית וישמשו את ועדת התמיכות בבואה להמליץ על מתן תמיכות.

נמצא, כי בספטמבר 1996 קבעה העירייה קריטריונים למתן תמיכות, שבין היתר, קבעו את סכומי התמיכה לקבוצת הכדורגל על פי מיקומה בליגה. בדצמבר 1998 ובאוקטובר 1999 קבעה העירייה קריטריונים נוספים לתמיכות למוסדות שהתחשבו בגודל של כל עמותה, בשטח המבנים שלה ובהיקף פעילותה, בהוצאותיה, בהתאמת פעילותה למדיניות עירונית ובתרומתה לחברה. לא נקבע משקל יחסי לכל קריטריון.

הביקורת העלתה, כי הקריטריונים שקבעה העירייה למתן תמיכות לא קבעו את משקלו היחסי של כל קריטריון, ובכך נפגע עקרון השוויון במתן תמיכות. יתרה מכך, סכומי התמיכות שאושרו לא תאמו את הקריטריונים שהעירייה עצמה קבעה.

בבדיקת אישור התמיכות לעמותת הספורט בשנים 2000-2002 נמצא: 1. בנוהל מתן תמיכות נקבע, שגוף המבקש לקבל תמיכה מרשות מקומית יגיש לרשות בקשה בכתב שאליה יצורפו מסמכים שנקבעו. עוד נקבע בנוהל, כי "ועדת תמיכות רשאית לדרוש מכל גוף המבקש תמיכה פרטים או מסמכים נוספים, כפי שייראה לה לצורך הדיון בבקשה".

באפריל 2002, לקראת הדיון בבקשת עמותת הספורט לתמיכה, דרשה העירייה מהעמותה להעביר לה אישור מרשם העמותות על ניהול תקין. רשם העמותות סירב לתת את האישור לפני מסירת מסמכים נוספים מצד העמותה.

נמצא, כי העירייה אישרה לעמותת הספורט תמיכה בסכום של 1,000,000 ש"ח לשנת 2002, אף על פי שהעמותה לא העבירה אליה את האישור הנדרש מרשם העמותות. יש לציין, כי באותה תקופה ערך רשם העמותות בדיקה לגבי סדרי הניהול בעמותה (ראו להלן).

2. בסוף שנת 2000 היה לעמותת הספורט גירעון מצטבר של 1.9 מיליון ש"ח. ביולי 2001 החליטה ועדת הנהלה של העירייה, כי עמותת הספורט תגיש תוך 15 יום תכנית הבראה כוללת "החתומה אישית על ידי כל אחד מהנושים (שלטונות המס, ספקים,

שחקנים, מאמנים וכו'), וכן את תקציב הפעולה לשנים הבאות". העמותה לא הגישה את תכנית ההבראה לעירייה כנדרש.

גם רשם העמותות דרש מהעמותה מספר פעמים, לאחרונה במאי 2002, להגיש לו תכנית הבראה. תכנית כזאת הוגשה לו רק ביולי 2002.

נמצא, כי העירייה אישרה את מתן התמיכות לשנת 2002 כבר באפריל 2002, טרם שהוגשה תכנית ההבראה.

ניגוד עניינים

בבג"ץ 531/79 נקבעו הכללים בעניין ניגוד עניינים של עובד ציבור והטעמים שביסודם.

מרכז השלטון המקומי קבע "כללים למניעת ניגוד עניינים של נבכרי הציבור ברשויות המקומיות" (הכללים פורסמו בילקוט הפרסומים מיום 21.8.84). כללים משלימים שנקבעו על ידי שר הפנים בתיאום עם משרד המשפטים ועם מרכז השלטון המקומי, הובאו לידיעת הרשויות המקומיות בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מפברואר 1986.

על פי הכללים למניעת ניגוד עניינים של נבכרי ציבור ברשויות מקומיות, "חבר מועצה יימנע מהשתתפות בדיון ומהצבעה בישיבות המועצה אם הנושא הנדון עלול לגרום לו להימצא, במישרין או בעקיפין, במצב של ניגוד עניינים בין תפקידו כחבר מועצה לבין תפקיד אחר; חבר מועצה לא יטפל בנושא כאמור גם מחוץ לישיבות המועצה".

נמצא, כי יו"ר עמותת הספורט היה חבר בוועדת התמיכות של העירייה בשנים 1999-2000 והשתתף בישיבותיה אשר בהן נדון עניין מתן התמיכה לעמותה. גם מנכ"ל העמותה היה חבר בוועדת התמיכות והשתתף בקבלת החלטותיה בשנים 1998-1999 ובשנים 2001-2002, שבהן הוחלט להמליץ על תמיכה בעמותת הספורט. חבר מועצה נוסף שנבחר לתפקידו בנובמבר 1998 שימש כגזבר העמותה. שלושת חברי המועצה השתתפו בישיבות המועצה שבהן אושרו המלצות ועדת התמיכות ובישיבות המועצה שבהן התקבלו החלטות נוספות הנוגעות למתן ערבויות לעמותת הספורט. בישיבה של עמותת הספורט שהתקיימה ביולי 2000 הודיעו יו"ר העמותה ומנכ"ל העמותה על התפטרותם ממנה, ונימקו זאת בכך שעקב תפקידיהם בעירייה ובעמותה הם יימצאו במצב של ניגוד עניינים. התברר, כי על אף הודעתם זו שימשו השניים בנובמבר 2001 חברים בעמותה ומילאו תפקידים בה, השתתפו בישיבות מועצת העירייה, ולקחו חלק בהצבעות, בהן אושרו התמיכות לעמותה, אחד מהם אף היה חבר בוועדת התמיכות של העירייה.

2 סיעת הליכוד בעיריית פתח תקווה נגד מועצת עיריית פתח תקווה ואח', פ"ד לד(2), 566.

מזן האמור לעיל עולה כי שלושת חברי המועצה שכיהנו בתפקידי מפתח בעמותה - יו"ר, מנכ"ל וגזבר - היו במצב של ניגוד עניינים בין תפקידם בעירייה ובין תפקידם בעמותת הספורט.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה שהימצאותם של שלושת חברי המועצה במצב של ניגוד עניינים חמורה. חומרה יתרה יש בעובדה כי חברי מועצה אלו היו מודעים לניגוד העניינים שהיו מצויים בו והמשיכו בכך.

מתן הלוואות לעמותה

על פי הדוח הכספי של עמותת הספורט לשנת 2000, 500,000 ש"ח נרשמו כהלוואות בעלים. לטענת יו"ר העמותה וחבר מועצת העירייה, הוא נתן הלוואות בעלים לעמותה על מנת "להניע את גלגלי הקבוצה". מהדוח הכספי לשנת 2001 עולה, כי 50,000 ש"ח הוחזרו ליו"ר העמותה על חשבון ההלוואה. על פי תשובת העירייה מינואר 2003, הוחזרו לו עוד 30,000 ש"ח. עובדות אלה מחדדות את המצב של ניגוד עניינים, שכן היה לחבר המועצה עניין אישי להגדיל את סכום התמיכה של העירייה בעמותת הספורט כדי לאפשר לעמותה להחזיר לו את ההלוואה שנתן לה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הסבירה העירייה, כי העובדה שליו"ר העמותה לשעבר הוחזרו סכומים כה נמוכים מצביעה על היות החוב בסדר עדיפות נמוך ביותר בשל אחריותו לתפעול הקבוצה. לדעת משרד מבקר המדינה, אין בגובה הסכומים שהוחזרו כדי להעיד על היעדר ניגוד עניינים.

עוד נמצא, כי יו"ר העמותה, מנכ"ל העמותה וראש העירייה היו מעורבים באופן אישי במתן ערבויות להלוואה בסך 300,000 ש"ח שנתן אדם פרטי לעמותת הספורט במרס 2000. האיש נטל הלוואה מבנק מסחרי לצורך זה. בסוף שנת 2000 העבירה לו העירייה 335,000 ש"ח כהחזר ההלוואה שהוא נתן לעמותה. הסכום ניתן מתקציב התמיכה שהיה מיועד להעברה לעמותה, בניגוד לנוהל למתן תמיכות, שקובע שכספי התמיכה יועברו ישירות לחשבון הבנק של העמותה.

מכאן עולה, שיו"ר העמותה, מנכ"ל העמותה וראש העירייה היו לכאורה במצב של ניגוד עניינים אישי בכל הקשור לתמיכות בעמותת הספורט. ואכן, צו מניעה זמני שנתן בית המשפט ב-6.8.00 לבקשת אחד מחברי המועצה קבע, כי ראש העירייה וחברי המועצה האמורים מנועים מלהשתתף בהצבעה שנערכה במועצת העירייה ב-7.8.00 בעניין אישור התמיכות לעמותת הספורט.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר ראש העירייה כי בשל יחסיו עם נותן ההלוואה הוא היה חותם לו על ערבות בכל מקרה. החלטתו של האיש להעמיד את סכום ההלוואה לשימוש העמותה היא עניינו הפרטי של אותו אדם, ואין קשר בין מתן הערבות לבין למתן ההלוואה לעמותה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הסבירה העירייה, כי חברי העמותה שהיו מעורבים במתן ההלוואה פעלו על בסיס התנדבותי בלבד והשקיעו מאמצים רבים ללא כוונה לתקבול כלשהו. לדעת משרד מבקר המדינה, אין בפעילות ללא שכר של חברי המועצה כדי להכשיר מצב של ניגוד עניינים שבו היו מצויים חברי המועצה וראש העירייה.

העמדת האצטדיון ומגרש האימונים לשימוש עמותת הספורט

העירייה היא הבעלים של מספר מתקני ספורט וביניהם אצטדיון כדורגל, שהועמד בעבר לשימושה של עמותת הספורט ללא תמורה, ושל שני מגרשי אימונים שאותם בנתה בשנים 1999-2000; אף הם הועמדו ללא תמורה לרשות העמותה. שיפוץ האצטדיון, שנעשה בשנת 2000, ובניית שני מגרשי האימונים הסתכמו בכמיליון ש"ח. בין העירייה ובין עמותת הספורט לא נחתם חוזה להעמדת האצטדיון ומגרשי האימונים לטובת העמותה, ולא נקבעו תנאים לשימוש באצטדיון ולאחריות הקבוצה לנזקים באצטדיון או לפגיעה במתאמנים בו או בציבור המגיע למשחקים.

העמדת נכסים לטובת עמותה פרטית היא למעשה תמיכה בשווה כסף, והיה על העירייה לקבוע קריטריונים למתן תמיכה מעין זו; כמו כן היה צורך להביאה לדיון בוועדת התמיכות ולאישור המועצה. נמצא, שוועדת התמיכות לא דנה בתמיכה האמורה. למועצת העירייה גם לא הוצגו נתונים לגבי שווי התמיכה שהייתה גלומה בהעמדת האצטדיון ללא תמורה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הסבירה העירייה, כי האצטדיון משמש אותה לפעילויות שונות מלבד כדורגל, ועל פי הניסיון של ערים אחרות, הסכמים שנחתמו עם אגודות ספורט או מרכזי ספורט היוו "מחלוקת חריפה ביותר".

לדעת משרד מבקר המדינה על העירייה להביא את עניין העמדת האצטדיון ומגרשי האימונים לטובת עמותת הספורט לדיון בוועדת התמיכות, שבפניה יוצגו כל העלויות הכרוכות בשימוש בהם.

פיקוח על השימוש בכספי התמיכה

בנוהל נקבע כי על הרשות המקומית לקיים פיקוח על מילוי התנאים למתן התמיכה ועל השימוש בתמיכה שניתנה, ועל ראש הרשות להטיל על אחד מעובדיה (להלן - המפקח)

דוח על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה

לקיים פיקוח על כך. עוד נקבע בנוהל כי הפיקוח יקום בהתאם לכללים שיקבע ראש הרשות בתיאום עם גזבר הרשות, ויתבסס על קבלת דיווחים תקופתיים ודוחות ביצוע מן הגופים הנתמכים, ובמידת הצורך - גם על ביקורים במקום הפעולה של גופים אלה. הפיקוח מכוון לברר, בין השאר, אם התמיכה משמשת למטרה אשר לשמה ניתנה, אם הגוף קיים את תנאי הרשות המקומית, ואם חלו בגוף הנתמך שינויים מהותיים, שיש בהם כדי להשפיע על אישור התמיכה או על שיעורה.

נמצא, כי אף על פי שבספטמבר 2001 הודיע ראש העירייה למבקר העירייה ש"בימים הקרובים ימונה מפקח", לא מינתה העירייה מפקח על מתן תמיכות, וממילא לא קיימה פיקוח על השימוש שעושה העמותה בכספי התמיכה, כשם שלא קיימה פיקוח על מקבלי תמיכה אחרים.

ממירע שהתפרסם בעיתונות ומטענות שהעלו חברי מועצה וראש העירייה עולה, שדרכי ניהול העמותה הביאו לצבירת גירעונות גדולים, והיו כשלים בניהול העמותה. גם ראש העירייה ציין במסמכים שונים, כי ניהול העמותה היה כושל והביא להתדרדרותה הכספית.

לדעת משרד מבקר המדינה, אם היה ידוע לראש העירייה מצבה הכספי של העמותה, שומה היה עליו להציג עובדה זו בישיבות המועצה שבמהלכן אושרה התמיכה, ואישורה של זו על אף עובדות אלה, יש בה משום התייחסות בלתי ראויה לכספי ציבור.

בעקבות תלונה שהוגשה במאי 2001 לשר התרבות, המדע והספורט בעניין ניהולה הכושל של העמותה, מונה לה בודק מטעם רשם העמותות. בסיכום כתב הבודק כי כיוון שהעמותה לא העבירה לו את החומר שנדרש ממנה ולנוכח מספר תיקי ההוצאה לפועל שמתנהלים נגדה, "מתעורר החשש כי העמותה אינה מתנהלת בהתאם לחוק העמותות, כללי המנהל התקין, מטרותיה ותקנונה. לנוכח פרטי התלונה המעלים חששות לעבירות נוספות כאמור לעיל, אני ממליץ על מינוי חוקר שיבדוק את תפקוד העמותה, בעלי התפקידים בה, דרך ניהולה והשימוש שנעשה במשאביה הכספיים". עד מועד סיום הביקורת, דצמבר 2002, טרם הוחלט על מינוי חוקר לעמותה.

רישוי עסקים

הפעלת השוק העירוני החדש

בשנים 1999-2000 הקימה העירייה במימון משרד המסחר והתעשייה שוק עירוני המשתרע על שטח של כ-6,500 מ"ר. על פי התקנות, הפעלת שוק חייבת ברישיון עסק מהסוג הניתן לעסקים לממכר מזון.

מתן רישיון עסק מסוג זה מותנה, בין היתר, באישור של משרד הבריאות ובאישור של הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה דימונה (להלן - הוועדה המקומית). נמצא, כי מנהלי השוק לא העבירו למחלקת רישוי עסקים בקשה לרישיון עסק ועד מועד סיום הביקורת, דצמבר 2002, פועל השוק ללא רישיון.

בחוות דעת של המשרד לאיכות הסביבה על בקשה להיתר להקמת השוק ציינה מתכננת סביבתית בספטמבר 1999, כי העירייה נדרשה להעביר ליחידה נתונים כדי לקבוע את הצורך בעריכת סקר סיכונים, שכן מדובר בהקמת שוק עירוני בסמוך למסילת הברזל שדרכה משונעים חומרים מסוכנים. בנובמבר 1999 פנתה מתכננת המחוז של המשרד לאיכות הסביבה לראש העירייה וציינה כי לנוכח הסכנה של התהפכות קרונות נושאי חומרים מסוכנים חובה עליו להרחיק פעילות הומת אדם ממסילת הברזל. השוק הוקם במקום המקורי שיועד לו בנימוק שלא נמצא לו שטח חלופי מתאים.

במרס 1999, במסגרת אישור תכניות הבנייה של השוק, מסר משרד הבריאות לעירייה רשימת תנאים להפעלת השוק וביניהם אי-מכירה של מוצרי מזון מהחי, מוצרי חלב וכו'. ביוני 2002 פנתה מהנדסת מחוז דרום במשרד הבריאות לראש העירייה והתריעה על מכירת אוכל בשוק בניגוד לתנאים. הפרת התנאים צוינה גם בביקורת שערך תברואן העירייה ביולי 2002, ובעקבותיה פנתה מנהלת רישוי עסקים לראש העירייה. בביקור שערכו נציגי משרד מבקר המדינה בשוק בדצמבר 2002 התברר כי במרכז השוק ובעוד שני מקומות המשיכו לפעול דוכנים לממכר בשר צלוי.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרס 2003, ציין משרד הבריאות, כי הודיע לעירייה שעליה למנוע את כניסת בעלי הדוכנים לממכר בשר לשוק, אך העירייה לא נקטה צעדים כלשהם.

פעילות המקוואות ובתי המרחץ

על פי תקנות רישוי עסקים (תקופת תוקפם של רישיונות, חידושים ואגרות) (תיקון), התשנ"ח-1998 (להלן - תקנות תוקף רישיונות), שתחולתן מיום 1.3.98, חל שינוי בסיווג לבתי מרחץ ומקוואות, ובמקום מתן רישיון לצמיתות יינתן להם רישיון לחמש שנים. על פי התקנות, תוקף רישיונות שניתנו בעבר לצמיתות יפוג שנה מיום משלוח ההודעה של העירייה על הצורך בחידוש הרישיון. המועצה הדתית דימונה מפעילה שני מקוואות ושני בתי מרחץ בשתי שכונות.

במאי 1998 שלחה רשות הרישוי למועצה הדתית הודעה כי תוקף הרישיון למקוואות יפקע במאי 1999 וכי על המועצה הדתית להגיש בקשה לרישיון תקופתי להפעלת המקוואות. במאי 1999, לאחר שפג תוקף הרישיון הקודם, הגישה המועצה הדתית בקשה

לחידוש רישיון עסק לשני המקוואות ובתי המרחץ. עד דצמבר 2002 לא חידשה העירייה את הרישיון בגלל תנאי תברואה ירודים שעליהם התריעו משרד הבריאות ותברואן העירייה בשנים 1998 ובמהלך השנים 2000-2002. הם התריעו על הסיכון הבריאותי בו כרוכה הטבילה במקוואות וגם המצאות חיידקים פטוגניים ברמה החורגת מהתקן, על מצבם הפיזי הירוד של המקוואות ועל היעדר תחזוקה.

רק בחודש אוגוסט 2002, לאחר שפעלו שלוש שנים וחצי ללא רישיון, סגרה המועצה הדתית את אחד המקוואות ובית המרחץ לביצוע שיפוצים יסודיים בהם, ותיקנה את מרבית הליקויים במקווה ובבית המרחץ השני.

בתשובתו ממרס 2003, למשרד מבקר המדינה הודיע משרד הבריאות, כי פניותיו בעניין זה לעירייה היו ללא הועיל.

העירייה והמועצה הדתית מסרו כי על פי ההלכה, לא ניתן היה להותיר את העיר ללא מקוואות. עוד הסבירה העירייה, כי בעקבות השיפוצים מתקיים הליך של הוצאת רישיון עסק למקוואות. לדעת משרד מבקר המדינה, אין בהסברי העירייה ומשרד הבריאות כדי להצדיק הפעלה של שני מקוואות במשך שלוש שנים וחצי ללא רישיון עסק תוך סיכון בריאותם של המשתמשים בהם.

הפעלת אולמות ספורט בבעלות העירייה

בתיקון לתקנות תוקף רישיונות שתחולתן מ-1.3.98, חל שינוי בסיווג לאולמות ספורט המשמשים לצרכים עירוניים, למעט אולם במוסד חינוכי המשמש את המוסד בלבד, כך שבמקום מתן רישיון לצמיחות יינתן להם רישיון אחת לשנה.

1. מאפריל 1996 הפעילה העירייה אולם ספורט במבנה ששוכן בבית הספר רביבים. במשך השנים התאמנה באולם זה קבוצת הכדוריד המקומית. באולם הופעל גם מכון כושר על ידי יזם פרטי. על פי הוראות חוק הרישוי, טעונה הפעלת האולם אישורים מאת שר הבריאות, משטרת ישראל, הוועדה המקומית ורשות הכבאות. תוקפו של רישיון העסק שניתן לאולם פג במרס 1999.

בבדיקה שנעשתה בתיק רישוי העסק של האולם נמצא, כי עד מועד סיום הביקורת, ינואר 2003, פעל האולם ללא רישיון עסק. הרישיון לא ניתן מאחר שלא תוקנו הליקויים התברואתיים שנמצאו במקום, ולא הוסדרו התנאים שקבעה משטרת ישראל. עוד נמצא, כי לא ניתן רישיון למכון הכושר שהופעל בידי היזם הפרטי. בתשובתה הסבירה העירייה, כי לאולם הספורט לא ניתן רישיון עסק משום שנעשו בו שינויים לאחר מתן ההיתר, ומכון הכושר נמצא בהליכי רישוי.

2. העירייה מפעילה אולם ספורט נוסף בבעלותה המשמש גם את המתנ"ס המקומי. ממרס 1999 עד ינואר 2003 (מועד סיום הביקורת), פעל האולם ללא רישיון עסק, בין

השאר, משום שדרישות משטרת ישראל ושירותי הכבאות לא מולאו. עוד נמצא, כי מאוקטובר 1994 עד 2001 פעל באולם מכון כושר שהופעל ללא רישיון בידי יזם פרטי.

יש לראות בחומרה את העובדה שהעירייה, שהיא הבעלים של אולמות הספורט בבתי הספר, לא קיימה את חובותיה על פי החוק שעל ביצועו היא מופקדת.

זיהום אוויר ממפעל טקסטיל

באזור התעשייה, קרוב לשכונת מגורים ולבית-ספר, פועל מזה שנים מפעל טקסטיל (להלן - המפעל). על פי הוראות חוק הרישוי, רישוי המפעל טעון אישור של משרד העבודה והרווחה והמשרד לאיכות הסביבה. כן נדרש אישורם של הוועדה המקומית ושירותי הכבאות.

באוקטובר 1997 ניתן למפעל רישיון עסק לצמיתות לאחר שהתקבלו כל האישורים מהרשויות המאשרות. הרישיון אושר בתנאי שהמפעל יקיים דרישות של המשרד לאיכות הסביבה. בבדיקות שנעשו, ולאחרונה ב-2002 נמצא, כי פעילותו של המפעל מזהמת את האוויר; המפעל גם מזרים שפכים המזהמים את הסביבה. על הנזק הסביבתי שנגרם גם הוגשו לעירייה תלונות של דיירים הגרים בקרבת המפעל ושל מנהלת בית ספר סמוך.

באוגוסט 2000 ובינואר 2002 שלח המשרד לאיכות הסביבה התראה למפעל והודיע לו כי ישקלו נקיטת צעדים נגדו, לרבות הוצאת צו הפסקה מנהלי.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2003 הסבירה העירייה, כי הוצאת צו סגירה למפעל היתה גורמת לפיטורי 300 עובדים, דבר שהיה מחריף את מצוקת האבטלה הקיימת בעיר בלאו הכי. העירייה הודיעה כי גיבשה בשיתוף המשרד לאיכות הסביבה והמפעל תכנית לצמצום זיהום האוויר וכמויות השפכים.

בתשובתו ממרס 2003 הסביר המשרד לאיכות הסביבה, כי על אף התרעות חוזרות ונשנות לא תיקן המפעל את הליקויים שגרמו לזיהום אויר, ולכן פנה המשרד במאי 2002 למשטרה הירוקה בבקשה להורות על פתיחת חקירה. באוקטובר 2002 הועבר התיק של המפעל ליועץ המשפטי של המשרד לשם הגשת כתב אישום.

פעילות תחנות דלק ללא רישיון

על פי הוראות חוק הרישוי, רישוי תחנת דלק טעון אישור המשטרה, משרד העבודה והרווחה והמשרד לאיכות הסביבה. כן נדרש אישורם של הוועדה המקומית ושירותי הכבאות.

באפריל 2002 הגיש ארגון סוכנים ובעלי תחנות הדלק בישראל עתירה לבג"ץ נגד מספר רשויות מקומיות, וביניהן דימונה. העותרים ביקשו להורות לרשויות המקומיות לאכוף את חוק התכנון והבנייה ואת חוק רישוי עסקים נגד תחנות הדלק הפירטיות שפועלות בתחום שיפוטן. נכון לדצמבר 2002 עתירה זו הייתה תלויה ועומדת בבג"ץ³.

להלן פרטים על שתי תחנות דלק שלגביהן הועלו ליקויים:

1. תחנת תדלוק ומוסך של רשות הנמלים והרכבות (להלן הרנ"ר) - הרנ"ר מפעילה בדימונה תחנת רכבת המשמשת את הרכבות להובלת מטענים. בתחנה יש מוסך לטיפול בקרונות ובקטרים ומכלי סולר ושמן לתדלוק הקטרים ולטיפול במכוניות. נמצא, כי הרנ"ר מפעילה את המוסך ואת תחנת התדלוק ללא רישיון עסק ובלי שמולאו תנאים בסיסיים למניעת חילחול סולר ושמן לאדמה, שתוצאתו זיהום הסביבה.

על פעילות הרנ"ר ללא רישיון עסק התריעה מחלקת רישוי עסקים בעירייה מספר פעמים. בספטמבר 1997 הוציא בית משפט השלום בדימונה לבקשת העירייה, צו סגירה שיפוטית נגד הרנ"ר. הצו לא בוצע. במרס 1998 פנתה מנהלת המחלקה לראש העירייה כדי שיוורה להפעיל את צו הסגירה, אולם לא קיבלה תשובה. במרס 2001 הורתה מנהלת המחלקה לתברואן לחדש את הטיפול ברנ"ר מאחר "שלא התקבלה כל תשובה מראש העירייה".

באוגוסט 2001 פנתה הרנ"ר אל היועץ המשפטי לממשלה בבקשה ליזום הצעת חוק שתפטור אותה מהצורך בקבלת רישיון עסק בנמקה את בקשתה בכך ששירותיה מחויבים על פי חוק, וההתייחסות לרכבת צריכה להיות כהתייחסות לכל משרד ממשלתי אחר. הרנ"ר ביקשה מהעירייה לעכב את כל ההליכים נגדה עד לקבלת תשובה מהיועץ המשפטי לממשלה. נמצא, כי באוקטובר 2001 בעקבות הודעת הרנ"ר על פנייתו היועץ המשפטי לממשלה פנתה מנהלת המחלקה לתברואן וביקשה ממנו להפסיק את הטיפול ברנ"ר. באוקטובר 2002 הודיע עוזר היועץ המשפטי לממשלה לרנ"ר כי על פי חוק רישוי עסקים היא חייבת בהוצאת רישיון עסק, אולם אם ברצונה לשנות את החוק בגלל מעמדה המיוחד, עליה לפנות לשר הפנים.

3 בעניין פעילות תחנות דלק פירטיות ראו בדוח זה עמ' 145.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרס 2003 הודיעה הרנ"ר, כי פנתה למשרד הפנים בבקשה ששר הפנים יזום שינוי חקיקה בחוק רישוי עסקים, כך שהיא לא תהא חייבת ברישיון עסק. עוד הודיעה הרנ"ר כי הכינה תכניות לצמצום זיהום הקרקע וכי היא עורכת ניסויים בשיטות תדלוק חדשות במטרה להקטין למינימום את הזיהום לסביבה.

בתשובתה הודיעה העירייה, כי מימוש צו הסגירה היה גורר פיטורי 130 עובדים, דבר שהיה יוצר שבר בעיר.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי מחדלה בטיפול ברישוי העסקים של הרנ"ר אפשר פעילות ממושכת של תחנת תדלוק ומוסך ללא רישיון עסק, בלי שמולאו תנאים בסיסיים להבטחת השמירה על איכות הסביבה. פנייתה של הרנ"ר לשר הפנים במטרה להביא לשינוי החוק אינה הצדקה לחוסר המעש של העירייה, שבינתיים איפשרה לה להמשיך לנהל את עסקיה באין מפריע תוך הפרה של צו סגירה שיפוטי שניתן לבקשתה על ידי בית משפט.

2. בינואר 2001 הגישה חברת דלק בקשה לרישיון עסק. על פי דוח תברואן העירייה מיוני 2001 הופעל במקום עסק לתדלוק רכב ללא רישיון. לפי הרישומים במחלקת רישוי עסקים נסגרה התחנה בסוף 2002, לאחר שפעלה במשך כל התקופה האמורה ללא רישיון.

נקיטת צעדים נגד עסקים הפועלים ללא רישיון עסק

1. מאוגוסט 1996 פועלת בדימונה חברה המוכרת מוצרי בנייה. הפעילות מתנהלת במבנה שהוקם ללא היתר, וללא רישיון עסק. כבר בספטמבר 1997, וגם אחרי כן, המליצה מנהלת המחלקה להגיש כתב אישום נגד העסק בגין ניהול עסק ללא רישיון. עד מועד סיום הביקורת, דצמבר 2002, לא הוגש נגד העסק כתב אישום, והוא המשיך להתנהל ללא רישיונות.

2. בריכת השחייה העירונית נמסרה להפעלה לחברה פרטית. החברה הפעילה מעונת הרחצה 2001 מזונן שנמכרו בו מזון ומשקאות בתוך מבנה יביל שהוצב ללא היתר בנייה. בדוח על ביקור שערך משרד הבריאות בבריכה ב-26.02.02 צוין כי "מצבו הפיזי של המבנה לא מאפשר לנהל בתוכו עסק מזונן כלשהו" בשל "סחורה המונחת על רצפה ואי-סדר ולכלוך". ביוני 2002 המליצה מנהלת מחלקת רישוי עסקים בעירייה להגיש כתב אישום. נמצא כי כתב אישום לא הוגש, והמזונן המשיך לפעול עד תום עונת הרחצה 2002. בשיחה בדצמבר 2002 הסביר היועץ המשפטי של העירייה לצוות הביקורת, כי כתב אישום לא הוגש משום שהמזונן סגור בעונת החורף שבה הבריכה סגורה. עוד הסבירה העירייה בתשובתה, כי המפעיל התחייב לא למכור בו כריכים אלא משקאות בלבד.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין בסגירת המזון בעונת החורף כדי לבטל את הצורך בהגשת כתב אישום נגד המפעיל, שכן יש לו חובה להפעיל בריכת השחייה לתקופה ארוכה. כמו כן, אין די בהתחייבות שמסר המפעיל לעירייה שלא למכור כריכים במזון, היות שגם למכירת מוצרי מזון ושתייה אחרים שאותם מכר לא היה למפעיל רישיון עסק.

3. בדצמבר 2001 הגיש היועץ המשפטי כתב אישום נגד שני בעלי עסק בגין ניהול עסק למכור מזון ומשקאות משכרים ללא רישיון עסק. באפריל 2002 הוציא בית משפט השלום בדימונה, לבקשת העירייה, צו סגירה מידי לעסק והטיל עליו קנס בסך 1,000 ש"ח. הבעלים המשיכו להפעיל את העסק בניגוד לצו הסגירה ולא נקטו שום צעד להסדרת רישיון ולתיקון הליקויים בהפעלת המזון. ביוני 2002 ביקשו הבעלים לקבל ארכה של חודשיים לביצוע הצו. העירייה הסכימה למתן הארכה בנימוק ש"תקופה זו הינה סבירה לכל הדעות על מנת לעמוד בתנאים ולקבל את הרישיון". באוגוסט 2002 ערך תברואן העירייה ביקורת בעסק ומצא כי לא נעשה כל טיפול לתיקון הליקויים שיאפשר את מתן רישיון העסק.

בספטמבר 2002 נתן בית המשפט, לבקשת בעלי העסק, ארכה נוספת של שלושה חודשים לאחר שהעירייה הסכימה לכך בנימוק שבעלי העסק יוכלו למלא את כל התנאים למתן הרישיון ולנוכח מצבם הכספי.

העירייה הסכימה במהלך הדיון למתן ארכה נוספת, אף כי בעלי העסק לא נקטו צעדים לתיקון הפגמים שמצא התברואן ובלא שקיבלו חוות דעת ממנהלת המחלקה.



מן הממצאים עולה, כי העירייה לא פעלה כראוי לסגירת עסקים הפועלים ללא רישיון עסק, מה עוד שחלקם פעלו במבנים שהוקמו ללא היתר בנייה. יש לראות בחומרה יתרה את העובדה שהעירייה עצמה הפעילה שירותים שלהפעלתם נדרש רישיון עסק, בלי רישיון.

הפעלת בריכת השחייה העירונית בידי מפעיל פרטי

עד שנת 1999 הפעילה עיריית דימונה בריכת שחייה עירונית (להלן - הבריכה). החל בעונת הרכזה 1999 מסרה העירייה את הפעלת הבריכה למפעיל פרטי (להלן - המפעיל).

משרד מבקר המדינה בדק את פעולותיה של העירייה להשכרת הבריכה ולהפעלתה על ידי המפעיל הפרטי.

מכרז להפעלת הבריכה : במרס 1999 פרסמה העירייה מכרז פומבי להשכרת בריכת השחייה והפעלתה.

בתנאים הכלליים של המכרז נקבע, בין היתר, כי "על הזוכה במכרז יהא לשפץ את בריכות השחייה העירוניות בהתאם לדרישות משרד הבריאות... ועל פי תכניות שתוגשנה לעירייה ותאושרנה על ידה, ולהפעיל את הבריכה לאחר השלמת השיפוצים, בהתאם להוראות כל דין, לתקופה של 120 חודשים". בחוזה שצורף למסמכי המכרז נכלל נספח, ובו דרישות משרד הבריאות. המשתתפים במכרז נדרשו למסור ערבות בנקאית בסכום של 100,000 ש"ח לפקודת העירייה בתוקף ל-120 יום מהמועד האחרון להגשת הצעות במכרז. בעניין זה נקבע כי אי-מסירת ערבות כאמור תביא לפסילת ההצעה.

כשבועיים לאחר פרסום המכרז ועוד לפני המועד הקובע להגשת הצעות המכרז פרסמה העירייה שני תיקונים: (1) ביטול התנאי אשר לפיו רשאי לגשת למכרז רק מי שיש לו ניסיון מוכח של שנה בהפעלת בריכות. במסמכי העירייה לא נמצאו נימוקים להחלטה זו. (2) איסור על עריכת אירועים בשטח הבריכה.

בתקנות העירוניות (מכרזים), התשמ"ח-1987 (להלן - תקנות המכרזים) נקבע, כי "מסמכי מכרז שהוגשו... שלא בהתאם לתנאי המכרז... פסולים". עוד נקבע בתקנות המכרזים כי "לא תמליץ הוועדה, דרך כלל, על הצעה אם הייתה זו ההצעה היחידה שהוגשה, או שנותרה לדיון בפני הוועדה; המליצה הוועדה כאמור, תרשום בפרוטוקול את הנימוקים להחלטה".

למכרז הוגשו שתי הצעות בלבד. בישיבתה במרס 1999 פסלה ועדת המכרזים את אחת ההצעות מאחר שלהצעה צורפה המחאה אישית במקום ערבות בנקאית. המציע השני צירף ערבות בנקאית שהייתה בתוקף עד 28.6.99 בלבד ולא עד 25.7.99, כנדרש. הוועדה המליצה להתקשר עם המציע השני על אף הפסול שנפל בהצעתו והחליטה כי "ההתקשרות תעשה רק לאחר אישור מועצת העיר לפי סעיף 22 לתקנות העירוניות (מכרזים)". באפריל 1999 אישרה מועצת העירייה את המלצת הוועדה להתקשר עם המפעיל.

לדעת משרד מבקר המדינה, סעיף 22 לתקנות המכרזים אינו מאפשר קבלת הצעה שאינה עומדת בתנאי המכרז. החלטת ועדת המכרזים להעביר את ההחלטה בעניין זה למועצת העירייה אין בה כדי "להכשיר" את ההצעה.

בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - הפקודה) נקבע כי עירייה רשאית להשכיר מקרקעין או להרשות שימוש במקרקעין שאין בו משום שכירות, אולם השכרת מקרקעין לתקופה ארוכה מחמש שנים חייבת באישור מועצת העירייה ואישור שר הפנים או מי שהוא הסמיך לכך.

באפריל 1999 חתמה העירייה על חוזה ל-10 שנים עם המפעיל להשכרת הבריכה ולהפעלתה. העירייה לא פנתה לשר הפנים בעניין כנדרש בשכירות מעין זו. עקב אי-עמידתו של המפעיל בתנאי החוזה שחתם עם העירייה בכל הנוגע להתאמת הבריכה לדרישות משרד הבריאות, נאלצה העירייה לקחת על עצמה כעבור שנתיים את הטיפול בבריכה. להלן פירוט הממצאים העיקריים.

חוזה הפעלה

בחוזה שנחתם בין העירייה לבין המפעיל נקבע כי על המפעיל לדאוג לרישיון עסק לבריכת השחייה, למגלשת המים ולמזנון ולדאוג להתאמת הבריכה ולהפעלתה התקינה על חשבוננו בהתאם לדרישות הרשויות המוסמכות, ובין היתר, משרד הבריאות. נמצא כי בחלק מהזמן בתקופה יוני 1999-אוגוסט 2002 הופעלה הבריכה ללא רישיון עסק, לסירוגין. המפעיל גם ניהל בשטח הבריכה ללא היתר בנייה וללא רישיון עסק אולם אירועים, מסעדה ומועדון למשחקי מזל ולמכירת משקאות משכרים (ראו להלן).

לחוזה צורף נספח, ובו מכתב מינואר 1999 החתום על ידי מהנדסת מחוז דרום במשרד הבריאות, שבו פורטו דרישות משרד הבריאות להתאמת הבריכה לעונת הרחצה 1999. אלה כללו שיפורים ושיפוצים בבריכה ובמתקניה. עקב היקפן הגדול של העבודות הסכים משרד הבריאות שהן תמשכנה שנתיים.

במאי 1999, לקראת פתיחת עונת הרחצה, הגיש המפעיל בקשה לקבלת רישיון עסק לבריכת השחייה ולמגלשת המים. משרד הבריאות דחה את הבקשה מכיוון שמצב הבריכה לא תאם את דרישות תקנות רישוי עסקים. בבדיקות מים שערך תברואן העירייה נתגלו ממצאים חריגים. עוד נמצא, כי העירייה לא פעלה להפסקת הפעילות בבריכה.

ביולי 2000, כחודש לאחר פתיחת עונת הרחצה לאותה שנה, נתנה העירייה רישיונות עסק לבריכת השחייה ולמגלשת המים. תוקף הרישיונות היה עד 31.12.01 בכפוף לעמידה בתנאים שפורטו במכתבי משרד הבריאות מ-4.7.00 ו-10.7.00, אשר בהם נדרש המפעיל לבצע מספר עבודות מיידיות וכן עבודות תיקון ושיפוץ לקראת עונת הרחצה 2001. בפברואר 2001 פנה משרד הבריאות למפעיל ולעירייה והפנה את תשומת לבם לעבודות

שאותן יש לבצע על מנת לקבל את אישורו לפתיחת עונת הרחצה 2001. נמצא, כי המפעיל לא עשה את מרבית העבודות שנדרשו.

ביולי 2001, לאחר דיונים במשך מספר חודשים, חתמו העירייה והמפעיל על נספח לחוזה שבו נקבע, בין היתר, כי העירייה תבצע על חשבונה את התיקונים המחויבים בתשתית הבריכה שהם, לדעת משרד הבריאות, תנאי להפעלת הבריכה, ותפצה את המפעיל בסכום של כ-350,000 ש"ח כולל מע"מ על חשבון השקעותיו בשיפוץ. התברר, כי העירייה נטלה על עצמה את האחריות לכל עבודות התשתית בבריכה, כולל אלו שעל פי החוזה היו מוטלות על המפעיל. הוצאותיה של העירייה על שיפוצים בבריכה בשנים 2001-2003 הגיעו ל-1,220,000 ש"ח, בהם כ-350,000 ש"ח ששילמה למפעיל כהחזר בגין השקעותיו בה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הסבירה העירייה, כי "הבריכה היתה במצב תשתיתי וכללי גרוע ביותר ולמעשה לא היה ניתן להפעיל את הבריכה אלא לאחר השקעה כספית גדולה בתשתית", לכן מינתה ועדה שתפקידה היה לבחון את טענות המפעיל בעניין זה. הוועדה הגיעה למסקנה, כי "העירייה לא גילתה גילוי נאות מה היה מצב הבריכה ובאשר לעלויות הכרוכות בהחזרת הבריכה למצב סביר וזאת בשל אי ידיעת העירייה את מצב הבריכה לאשורו".

לדעת משרד מבקר המדינה, הטענה שהעירייה לא ידעה את מצב הבריכה לאשורו תמוהה, שכן העירייה היא זו שהפעילה את הבריכה במשך כל השנים.

מכל מקום, העובדות מלמדות שהעירייה לא עמדה על כך שהמפעיל יבצע את כל עבודות התשתית בבריכה בהתאם לדרישות משרד הבריאות, ואיפשרה לו להמשיך ולהפעיל את הבריכה תוך סיכון שלומם ובטיחותם של המתרחצים. בידי העירייה לא היה מידע מלא על כל העלויות הכרוכות בביצוע השיפוצים שנדרשו להפעלת התקנה של הבריכה בהתאם להוראות תקנות רישוי עסקים ולפי הנחיות משרד הבריאות.

מבנה לא חוקי בשטח הבריכה

1. בחוזה בין המפעיל ובין העירייה נקבע כי המפעיל מתחייב שלא לבצע כל שינויים בבריכת השחייה בלי הסכמת העירייה מראש.

במאי 1999, כשבועיים לאחר החתימה על החוזה, הוציאה הוועדה המקומית צו הפסקה מינהלי נגד המפעיל בשל עבודות לבניית קפיטריה בשטח הברכה ללא היתר. ביוני 1999 הוציא בית משפט השלום בדימונה, לבקשת העירייה, צו הפסקה שיפוטי.

ביוני 1999 הגיש המפעיל לוועדה המקומית בקשה לקבלת היתר לבניית הקפיטריה בשטח של 266 מ"ר. ממסמכי הוועדה המקומית עולה, כי בזמן הגשת הבקשה להיתר כבר הושלמה בנייתו של המבנה. הוועדה המקומית לא פעלה לאכיפת הצווים המנהלי והשיפוטי להפסקת העבודות, ולא פנתה לבית משפט בזמן הבנייה בבקשה לצו הריסה שיפוטי.

יתר על כן, בישיבתה בנובמבר 1999 דנה ועדת המשנה של הוועדה המקומית בבקשה לקבלת היתר בדיעבד לבניית המבנה הבלתי חוקי. בדיון נאמר, כי המפעיל בנה מבנה בשטח המיועד על פי התכנית המפורטת לשטח ציבורי פתוח וכי עליו "להגיש תכנית לשינוי יעוד לאישור הוועדה". בינואר 2000 הודיעה הוועדה המקומית למפעיל כי לא תדון בבקשה אלא לאחר הגשת תכנית מפורטת לשינוי ייעוד וכי "בד בבד הוחלט להגיש נגדך תביעה משפטית בגין בנייה ללא היתר".

במאי 2000 דנה ועדת המשנה בתכנית מפורטת לשינוי יעוד שהגיש לה המפעיל, שתאפשר הקמה של קפיטריה בשטח בריכת השחייה. ועדת המשנה החליטה להמליץ בפני הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה לאשר את התכנית.

ביוני 2000 הוציא בית משפט השלום בדימונה, לבקשת העירייה, צו הריסה שיפוטי שביצעו נדחה לשנה. ביולי 2001 הגיש המפעיל לבית המשפט בקשה לדחות את ביצוע צו ההריסה בשנה נוספת בנימוק שהטיפול באישור התכנית המפורטת החדשה התעכב. העירייה הסכימה לדחיית ביצוע הצו, ובית המשפט אישר את הדחייה.

במרס 2002 החליטה ועדת המשנה לאשר את בקשת המפעיל לשימוש חורג במבנה לתקופה של שנה. להחלטת ועדת המשנה לא נרשמו נימוקים. ההיתר לא ניתן, משום שלידיעת הוועדה הובא דוח פיקוח ממאי 2002 שמצא כי המפעיל החל בבנייה בלתי חוקית נוספת במקום. נמצא, כי בעונת הרחצה 2002 המשיך המפעיל להשתמש במבנה הבלתי חוקי. העירייה לא תבעה לדין את המפעיל על פעולות הבנייה שביצע ללא הסכמתה - הסכמה שנקבעה בחוזה כתנאי יסודי שהפרתו תזכה את העירייה בפיצויים בסך 100,000 ש"ח.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה העירייה, כי הכשרה בדיעבד של מבנים שנבנו ללא היתר היא "חלק ממציאות חיינו", ועיכוב צווי ההריסה נועד למצות את האפשרות "להשלים את תהליכי ההיתר".

לדעת משרד מבקר המדינה, פעילות הוועדה המקומית לשינוי תכנית מפורטת במטרה "להכשיר" בדיעבד בנייה בלתי חוקית פסולה מעיקרה, שכן יש בדבר כדי לעודד בונים לבצע עברות בנייה. חומרה יתרה יש לראות בדרך פעולתה זו של הוועדה המקומית, במיוחד לנוכח בנייה בלתי חוקית בשטחים המיועדים, לפי התכנית המפורטת, להיות שטחים ציבוריים פתוחים.

2. הפעלת מועדון במבנה : ביולי 1999 ובמאי 2002, הגיש המפעיל בקשה לרישיון עסק להפעלת בית קפה ולממכר משקאות משכרים. בבקשה ממאי 2002 הרחיב את בקשתו להפעלת מועדון ביליארד ומכונות משחק חשמליות.

משרד הבריאות סרב לאשר את בקשתו בשל ליקויים תברואתיים שנמצאו בבית העסק, ואילו הוועדה המקומית הודיעה שלא תאשר את בקשתו משום שהעסק נוהל במבנה שהוקם ללא היתר בניה; משטרת ישראל סירבה לאשר את בקשתו ממאי 2002.

בתנאי המכרז שפרסמה העירייה קודם לחתימת החוזה נקבע כי המפעיל אינו רשאי לקיים בשטח הבריכה אירועים. מדוחות ביקורת של תברואן העירייה מ-2000 ומ-2001 עולה, כי המקום שימש אולם שמחות בחלק מהזמן, מסעדה ומועדון למשחקים וכי נמכרו שם משקאות משכרים. העירייה לא פעלה להפסקת פעילות זו.

מסוירים שערך צוות הביקורת של משרד מבקר המדינה ב-27.6.02 וב-26.8.02 עולה, כי המפעיל מנהל במבנה מועדון למשחקי ביליארד וקלפים וכי במקום נמכרים משקאות משכרים, והוצבו בו מכונות משחק חשמליות. יצויין, כי העירייה קיימה בבריכה את הקייטנות העירוניות, והילדים שהשתתפו בהן היו חשופים לפעילות המועדון. עד מועד סיום הבדיקה, דצמבר 2002, פעל המועדון בלי שהעירייה, משרד הבריאות או משטרת ישראל יעשו להפסקת הפעילות בו.

בתשובתה הודיעה העירייה כי האחריות לטיפול במשחקי מזל אסורים מוטלת על המשטרה שאכן ביקרה במקום אך לא החרימה את הציוד למשחקים. עוד השיבה העירייה כי ראש העירייה העביר את הטיפול במקום לידי משטרת ישראל. בתשובתה מאפריל 2003 מסרה המשטרה למשרד מבקר המדינה כי בבירורים שערכה בעסק לא נמצאו משחקי מזל אסורים, והיא הגישה לבעל העסק "דוח חטאים" בגין ניהול עסק ללא רישיון אולם זה נגזז בשל הגשת בקשה מהמפעיל לקבלת רישיון עסק.

ממצאי הדוח מעידים על אזלת ידן של העירייה ומשרד הבריאות אשר לא הפעילו את סמכותן להפסקת הפעילות הבלתי חוקית, כמתואר לעיל.



הפעלת הבריקה על ידי מפעיל פרטי נועדה לשפר את השירות ולחסוך בעלויות. בפועל, מטרות אלו לא הושגו. בכל שנות הפעלת הבריקה על ידי המפעיל היה הציבור חשוף למפגעים בטיחותיים ותברואתיים.

גם מטרתה של העירייה לחסוך בעלויות של שיפור תשתיות הבריקה לא הושגה, שכן היא לקחה על עצמה, בניגוד לחוזה המקורי, את ביצוע העבודות ואף החזירה למפעיל סכומי כסף ניכרים בגין השקעותיו בבריקה. העירייה ומשרד הבריאות השלימו בפועל עם הפרת החוק על ידי המפעיל.

סידורי נגישות לנכים

בדצמבר 1999 חתמו עיריית דימונה והמוסד לביטוח לאומי (להלן - המוסד) על הסכם שבו נקבע, בין היתר, כי העירייה תעשה סידורי גישה לנכים⁴ בבית העירייה, והמוסד ישתתף במימנם בסכום שלא יעלה על 336,000 ש"ח כולל מע"מ או בשיעור של 80% מההוצאות בפועל, לפי הנמוך מבין השניים. העירייה התחייבה לסיים את העבודות הכרוכות בסידורי הגישה בתוך 12 חודשים מיום החתימה על ההסכם. ביולי 2000 פרסמה העירייה מכרז זוטא⁵ לקבלת הצעות מחיר לבניית מעלית לעירייה, שכלל פיר חיצוני וגשר שיחבר את הפיר למבנה העירייה. על פי אומדן עלויות שהכינה העירייה, תסתכם עלות העבודות ב-421,200 ש"ח (כולל מע"מ).

במכרז נקבע, בין היתר, כי על המציעים למסור מסמכים המעידים על ניסיונם בעבודות דומות ועל שני פרויקטים דומים שביצעו בעבר. עוד נקבע בתנאי המכרז, כי ביצוע העבודות יארך חמישה חדשים. למסמכי המכרז צורף מפרט טכני של העבודות הדרושות ונספח שבו היה על המציעים לפרט את הצידוד והחלקים העיקריים הדרושים לביצוע העבודה.

למכרז הוגשו שתי הצעות בלבד: 1. הצעתה של חברה להתקנת מעליות (להלן - החברה) שהסתכמה ב-567,772 ש"ח. 2. הצעתו של קבלן בניין (להלן - הקבלן) שהסתכמה ב-568,737 ש"ח. בשיבתה בספטמבר 2000 דנה ועדת המכרזים בהצעות שהוגשו; לאחר קבלת חוות דעת היועץ המשפטי היא החליטה לקבל את הצעת הקבלן ולפסול את הצעת החברה, שהייתה זולה בכ-1,000 ש"ח, בשל שינויים בזמן אספקה ותנאי התשלום. הוועדה נימקה את ההחלטה בקוצר זמן כיוון שהתחייבה בחוזה שחתמה עם המוסד להשלים את ההליכים עד דצמבר 2000. לדעתה, מכרז נוסף לא היה מביא "לתוצאות

4 בעניין הדוח על שילוב אנשים בעלי מוגבלות בחברה ובעבודה ראו דוח שנתי 52' עמ' 135.

5 מכרז שאינו פומבי שבו מופנות הזמנות להגשת הצעות למציעים מסוימים בלבד.

אחרות". בשל חריגה קיצונית מאומדן המחירים החליטה הוועדה למסור לקבלן את ביצוע העבודות למעט עבודות הזזת תשתיות של צנרת מים וחשמל ובניית גשר.

בבדיקת מסמכי המכרז שהגיש הקבלן הועלו ממצאים המצביעים על פגמים בקבלת ההחלטה לבחירתו:

1. על פי תנאי המכרז, על המציעים היה לתת מידע על ניסיונם בהתקנת מעליות. נמצא, כי הקבלן לא מסר את המידע האמור בהצעתו.
2. על פי מסמכי המכרז, נדרשו המציעים לפרט את הציוד והחלקים העיקריים המוצעים על ידם, בין השאר את סוג המנוע החשמלי, היצרן והדגם של המעלית. נמצא, כי הקבלן לא ציין נתונים אלה.
3. הוועדה לא פנתה לקבלן בבקשה שיעביר אליה את הפרטים החסרים בטרם קיבלה את ההחלטה על הזוכה במכרז.

בהיעדר מידע לגבי הציוד שאותו עתיד היה הקבלן להתקין, לא יכלה הוועדה לבדוק את החלופות שהוצגו בפניה הן מבחינת המחיר הן מבחינת האיכות. מהאמור לעיל עולה שהקבלן לא עמד בתנאים מהותיים של המכרז.

החלטתה הפורמלית של ועדת המכרזים הייתה למסור לקבלן את ביצוע העבודות למעט עבודות בניית הגשר והזזת צנרת מים וחשמל, חפירת בור לפיר המעלית ובניית חדר מכונות. בפועל, נמסרו עבודות אלה לקבלן, שכן בלעדיהן לא ניתן להתקין את המעלית. לאחר הוויתור הפורמלי על עבודות אלו הסתכמה הצעת המחיר של הקבלן ב-335,205 ש"ח.

בדצמבר 2000 ביקשה העירייה מהמוסד את הארכת המועד להתקנת המעלית בנימוק שהיא עומדת לשנות את מיקומה ובהתאם לכך ישתנה גם אומדן העלויות.

באפריל 2001 חתמו העירייה והקבלן על הסכם להתקנת המעלית תמורת 353,453 ש"ח. הסכום בהצעת המחיר של הקבלן הוגדל בשל תוספת סעיף שכלל מתן שירות לתקופה של שנה לאחר תום תקופת האחריות. ההסכם נחתם בהסתמך על הצעת המחיר המקורית של הקבלן, שהתייחסה לבניית המעלית במיקום הקודם, בלי שהעירייה אמדה את העלויות מחדש.

בעקבות פניית העירייה בדצמבר 2000 ועל סמך חוות דעת של מהנדס מטעמו אישר המוסד בדצמבר 2001 להגדיל את חלקו במימון המעלית בסכום של 42,990 ש"ח; ס"ה אישר המוסד 378,990 ש"ח.

באוקטובר 2001 פנה מהנדס העיר אל גזבר העירייה בבקשה להגדיל את הסכום בהסכם שנחתם עם הקבלן ב-167,942 ש"ח, תוספת של 50% לסכום המקורי, כך שהעירייה תשלם לקבלן 521,395 ש"ח. התוספת נועדה לממן את עלויות חפירת בור ובניית פיר

מעלית, כולל חדר מכונות, שבפועל נמסרו לקבלן, כאמור, עם תחילת העבודה. בעקבות אישור מועצת העירייה באוקטובר 2001, נחתם נספח להסכם. נמצא, שבנספח לא פורטו העבודות שבגינן הוגדל ההסכם.

מהנסיבות עולה, לכאורה, כי עבודות להזזת תשתיות קיימות לא נכללו בחוזה שנחתם עם הקבלן לצורך מראית עין ובמטרה לעמוד במסגרת האומדן שהוכן על ידי העירייה.

פרק הזמן להקמת המעלית, שנקבע בהסכם, היה חמישה חודשים; מכאן שעל הקבלן היה למסור את המעלית לעירייה עד סוף אוקטובר 2001. על פי ההסכם, על איחור במסירה נקבע פיצוי קבוע מראש של 1,000 ש"ח ליום. המעלית הופעלה באמצע שנת 2002, כשבעה חודשים לאחר מועד המסירה שנקבע בהסכם. נמצא, כי העירייה לא מימשה את זכותה לתבוע פיצוי מהקבלן על האיחור במסירת המעלית.

חודש לאחר שהחל השימוש במעלית הפסיקה העירייה את פעילותה לתקופה של כחודשיים. בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה העירייה, כי פעולת המעלית הופסקה בשל התחממות המכונות, וכדי לפתור את הבעיה יש צורך בהתקנת מזגנים בחדר המכונות. התברר, כי התקנת מזגנים לא נכללה במפרט שצרפה העירייה למכרז להתקנת המעלית.

בתקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), התש"ל-1970 (להלן - תקנות התכנון), נקבעו הוראות לגבי מעליות המיועדות לשימוש נכים, ובין היתר, נקבע שיש להתקין בה מערכת עם הודעה קולית על הקומה. עוד נקבע כי בהיעדר שירותי נכים בכל קומה יש להתקין סמל שירותי נכים במעלית ליד הלחצנים המצביעים על קומה שבה מותקנים שירותים אלו. נמצא, כי במעלית העירייה לא קוימו ההוראות הללו.

הקמת חדרי שירותים לנכים

סידורי הגישה בבניין העירייה כפי שהוגדרו בהסכם שחתמה העירייה עם המוסד כללו התאמת שלושה תאי שירותים לצורכי הנכים. בינואר 2002 בעקבות משא ומתן הזמינה העירייה מקבלן שיפוצים בניית שירותים לנכים בבניין העירייה.

התברר, כי נבנו רק שני חדרי שירותים לנכים במקום השלושה שעליהם סוכם עם המוסד, וכי הם לא עמדו בכל הוראות תקנות התכנון: לא הותקנו מאחזי יד, כנף דלת הכניסה לא נפתחת החוצה, לא הותקן מוט אופקי על דופן הדלת, ולא הותקן כיור רחצה בתא השירותים.

תכנון ופקוח

כאמור, בדצמבר 1999 חתמו העירייה והמוסד על הסכם אשר לפיו המוסד ישתתף במימון סידורי גישה לנכים. בהסכם נקבע, כי "את ביצוע ההתאמות בסידורי נגישות... תלווה ועדת היגוי שתורכב משני נציגי העירייה ונציג המוסד. החלטות תתקבלנה ברוב דעות ובלבד שיצביע עבורן נציג המוסד". עוד נקבע, כי "אחד מנציגי העירייה יהיה יו"ר הוועדה והוא יהיה אחראי לכינוסה ולהעברת פרוטוקולים משיבותיה למוסד".

בעירייה לא נמצאו מסמכים על מינוי נציגים לוועדת היגוי כאמור ופרוטוקולים משיבות ועדת ההיגוי, ולא היה מידע בנוגע לפיקוח נציגי המוסד על עבודות התקנה אלה ועל ההתאמה של תאי השירותים.

עד דצמבר 2002, מועד סיום הביקורת, העביר המוסד לעירייה סכום של 168,000 ש"ח בגין סידורי נגישות בבניין העירייה, כפי שנקבע בהסכם. יתרת הסכום תשולם לעירייה עם גמר העבודות והגשת דוח הוצאות סופי למוסד.

בתשובתו ממרס 2003 הודיע המוסד כי בעקבות הביקורת ביקר מהנדס מטעמו בעירייה, והיא תידרש לתקן את הליקויים לפני תשלום יתרת הכסף.



עיריית דימונה עקפה את התקן המאושר שלה לכוח אדם על ידי העסקת עובדים באמצעות הקרן לפיתוח דימונה, ותשלום מלוא שכרם באמצעות הקרן. בכך עקפה העירייה את הוראות חוק יסודות התקציב ואת עקרונות תכנית ההבראה שעליה חתמה עם משרד הפנים, כתנאי לסיוע שהושיט לה המשרד לחיסול גירעונותיה.

כדי שלא תישנה מעורבותם של עובדי עירייה בפעילות אסורה במערכת הבחירות הקרובה, על העירייה לפרסם בקרב עובדיה שלהם סמכות מינהלית או שעיסוקם בקבלת קהל, את האיסורים החלים עליהם בעניין פעילות פוליטית בתקופת הבחירות.

העירייה העניקה לעמותה לקידום הספורט בדימונה כמחצית מהתקציב השנתי לתמיכות במוסדות שעמד לרשותה. על העירייה לקבוע קריטריונים שיאפשרו את שקלול סכומי התמיכות שהיא מעניקה, על מנת לאפשר את חלוקתן בצורה שוויונית והוגנת.

על העירייה לפעול ביתר נחרצות כלפי בעלי עסקים המפעילים אותם ללא רישיון עסק לעתים תוך פגיעה בשלומם ובבטחונם של הציבור. חומרה יתרה יש לייחס לכך שהעירייה עצמה הפעילה שירותים שלהפעלתם נדרש רישיון עסק, בלי רישיון.