

**דוח על הביקורת
בעיריית אופקים**

דין-וחשבון זה מסכם את תוצאות הביקורת שערך משרד מבקר המדינה על פעולותיה ועל חשבונותיה של עיריית אופקים בשנים 1993-1996. חלק מהנתונים ומהממצאים עודכנו לסוף 1997. פעולות הביקורת היו בתחומים הבאים: מועצת העירייה וועדותיה, משק הכספים והחשבונות, גביית מיסים, התקשרות העירייה עם קבלנים לגביית מיסים ולניהול חשבונות, מתן תמיכות למוסדות, שכר ותשלומים נילווים לשכר, תיכנון ובנייה ובטיחות ותברואה במוסדות חינוך. בנושא תיכנון ובנייה נתן ראש העירייה את תשובתו גם בתוקף היותו יושב-ראש הוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה אופקים.

דין-וחשבון זה כולל את ממצאי הביקורת העיקריים.

נתונים כלליים

תחום העירייה¹ משתרע על-פי נתוניה על שטח של 9,412 ונמ מהם: 4,000 דונם למגורים, 4,041 דונם לצורכי ציבור, שטחים פתוחים ודרכים, 815 דונם לתעשייה, מלאכה ומיסחר ו- 556 דונם שטחים חקלאיים. על-פי נתוני הלישכה המרכזית לסטטיסטיקה, היה מיספר התושבים בתחום העירייה בתחילת 1997 כ- 22,400 נפש, גדילה של כ- 8,500 נפש למן שנת 1990. בתקופה האמורה נקלטו בתחום העירייה כ- 5,000 עולים חדשים.

על-פי נתוני שירות התעסוקה, היו באוקטובר 1997 מחוסרי עבודה בשיעור 13.9% מכוח העבודה. שיעור האבטלה באופקים היה גבוה בצורה משמעותית מהממוצע הארצי, שהיה באותו מועד, על-פי נתוני שירות התעסוקה², 4.7%. בסוף 1995 נסגר מיפעל לסריגים שהעסיק כ- 250 עובדים, מה שהחריף את מצוקת התעסוקה ביישוב.

החל בשנת 1990 כלה במחצית 1997 הוספו בתחום העירייה כ- 3,200 יחידות דיור בשלוש שכונות חדשות.

המועצה וועדותיה

בבחירות, שהתקיימו בנובמבר 1993 נבחרו 15 חברי המועצה המקומית הנוכחית (להלן - המועצה). לפי סעיף 9(ב) לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות סגניו וכהונתם), התשל"ה- 1975 נבחר, ב- 2.11.1993, בבחירות אישיות, ראש העירייה הנוכחי.

לפי הוראות צו המועצות המקומיות (א), התשי"א- 1950 (להלן - הצו), תבחר המועצה מבין חבריה ועדת הנהלה, ועדת ביקורת וועדת מיכרזים. כמו-כן, תבחר המועצה בוועדת מל"ח, ואם נתכונן בישוב משמר ביטחון אזרחי גם בוועדת ביטחון. המועצה תבחר גם בוועדה חקלאית, אם הורה על כך שר הפנים. לפי הוראות התוספת החמישית לצו נכללו הוראות בדבר קניות ומחסנים אשר לפיהן תמנה המועצה, מבין חבריה או עובדיה, גם ועדת קניות.

¹ הודעה על הכרזת שר הפנים שאופקים היא עירייה, פורסמה בקובץ תקנות 5687 מיום 29.6.1995, עמ' 1569. הגם שבדוח זה תכונה אופקים "עירייה" - נבדקו פעולותיה עד למועד האכרזה על-פי הוראות צו המועצות המקומיות(א), התשי"א- 1950, ואילו פעולותיה לאחר האכרזה נבדקו על-פי הוראות פקודת העיריות (נוסח חדש).

² שירות התעסוקה מחשב את האבטלה על-פי שיעור דורשי העבודה שנרשמו בלשכות העבודה, וצברו לפחות שישה ימי אבטלה בחודש.

העירייה הקימה את כל הוועדות האמורות, פרט לוועדת קניות. בתשובתה מיום 2.8.1994 הודיעה העירייה, כי היא תמנה גם ועדה זו. בבדיקת השלמה שנערכה באמצע 1997 הועלה, כי מועצת העירייה מינתה ועדת קניות רק במאי 1996.

לאחר שאופקים הוכרזה עירייה, באמצע 1995, בחרה מועצת העירייה את ועדות החובה שנקבעו בפקודת העיריות וכן בחרה בשמונה ועדות הרשות: ועדת חינוך, ועדת תרבות נוער וספורט, ועדת קליטה, ועדת דת ומסורת, ועדה לאיכות הסביבה, ועדת רישיונות, ועדת מנגנון וועדת סעד. בבדיקה שנערכה במחצית 1997 הועלה, כי כל ועדות הרשות לא התכנסו. לדעת משרד מבקר המדינה, משהחליטה מועצת העירייה לבחור ועדות רשות, מן הראוי לכנסן באופן סדיר, כדי למלא את יעודן.

כאמור, ועדת הביקורת היא ועדת חובה, הן על-פי הצו, והן על-פי פקודת העיריות (נוסח חדש) (להלן - הפקודה). בבדיקת מינויה ופעולותיה של ועדת הביקורת הועלו הממצאים הבאים:

(א) בג"צ קבע³, כי יש אפשרות ממשית לניגוד עניינים בין שני תפקידים שילטוניים - האחד חברות בוועדת הנהלה והשני חברות בוועדת ביקורת; מכאן שחבר ועדת הנהלה פסול לחברות בוועדת ביקורת; הטעם לפסול הוא שתפקידו של חבר ועדת הביקורת מחייב אותו, בתור נאמן, לראות לנגד עיניו רק את האינטרס של הביקורת, ואותו בלבד.

נמצא, כי מסוף 1993 עד אמצע 1995 נכללו בין חברי ועדת הביקורת, שמנתה חמישה חברים, שני חברים בוועדת ההנהלה, וכי מאמצע 1995 עד אמצע 1997 נכללו בהרכב ועדת הביקורת, שמנתה שיבעה חברים⁴, חמישה חברי ועדת ההנהלה. עוד נמצא, כי מסוף 1995 עד אמצע 1997 לא התכנסה ועדת הביקורת כלל; לפי הסברי יו"ר ועדת הביקורת, שותקה פעולת הוועדה עקב כך שנכללו בהרכבה חמישה חברי ועדת ההנהלה. משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי בחירת חברי ועדת הנהלה כחברים בוועדת ביקורת היא מעשה אסור מכוח פסיקת בג"ץ, וכי עליה לבחור לוועדת הביקורת חברים שאינם חברי ועדת הנהלה, כדי לאפשר פעולה תקינה של הוועדה.

(ב) בצו נקבע, כי "ועדת הביקורת רשאית לקבל מכל חבר מועצה או עובד המועצה ידיעות, מיסמכים והסברים הדרושים לה למילוי תפקידה".

³ בג"צ 531/79 סיעת הליכוד בעיריית פתח תקוה נגד מועצת עיריית פתח תקוה, פ"ד ל"ד (2) עמ' 567.

⁴ לאחר שהוכרזה אופקים עירייה, נבחרו לוועדת הביקורת שיבעה חברים.

נמצא, כי הנושא של אי-מסירת מיסמכים וידיעות לעיונם של חברי ועדת הביקורת הועלה מיספר פעמים, על-ידי חברי ועדה, הן בקדנציה הקודמת והן בקדנציה הנוכחית; הנושא גם הועבר לטיפולו של הממונה על המחוז. באחד המיקרים, כאשר נתבקש פרוטוקול של ועדת ההנחות, נמסר לוועדה כי הפרוטוקולים נמצאים בביתו של יו"ר ועדת ההנחות.

בדצמבר 1992 הנחה ראש העירייה דאז את מזכיר העירייה, שחומר יימסר לעיון חברי ועדת הביקורת רק לאחר תיאום עם מזכירתו, בחדרו ובנוכחותו; חברי הוועדה לא יורשו לצלם את המיסמכים, אלא רק להכין רשימות על-פיהם. גם לאחר קביעת ההסדר האמור, בשנים 1993-1994, לא נענו בקשותיהם של חברי ועדת הביקורת לעיין במיסמכים.

משרד מבקר המדינה הבהיר לעירייה, שמחובתה להעביר לעיונם של חברי ועדת הביקורת את כל המיסמכים הדרושים להם לצורך מילוי תפקידיהם, וכן שאין להתיר החזקת מיסמכים רישמיים של העירייה בביתו של אחד מחברי מועצת העירייה.

בתשובתה מיום 26.6.1994 הודיעה העירייה, כי הנהלים שננקטו, לגבי העברת חומר לעיונם של חברי ועדת הביקורת, נקבעו בשל פירסום מיסמכי העירייה באמצעי התקשורת. עוד הסבירה העירייה, כי את מיסמכי ועדת ההנחות לא ניתן היה להמציא לחברי ועדת הביקורת, כי הם הועברו למחלקת החקירות של המשטרה, ועד למועד מתן התשובה טרם הוחזרו. בבדיקת השלמה שנערכה באמצע 1997, הסביר יו"ר ועדת הביקורת לעובדי משרד מבקר המדינה, כי חרף דרישות חוזרות ונשנות, גם בשנים 1995 עד 1997 הוא אינו מקבל מיסמכים לעיונו, וכי תפקוד ועדת הביקורת נתקל בקשיים הואיל וחמישה מחבריה הם חברי ועדת הנהלה.

משק הכספים

העירייה מעסיקה גיזבר ושמונה עובדים המטפלים בהכנת שכר, בפיקוח ובבקרה על תקציב העירייה ובסיוע בניהול חשבונות. לניהול החשבונות ולניהול גביית המיסים והאגרות, התקשרה העירייה בחוזים עם שתי חברות פרטיות (בעניין זה ראה להלן).

הכנסה והוצאה - תקציב רגיל

בטבלה שבעמוד הבא מובאים נתונים על ההכנסה וההוצאה בפועל, וכן על הגירעונות (השנתיים והניצברים) במיסגרת תקציבית הרגילים של העירייה בשנות הכספים 1993-1996, על-פי נתוני הדוחות הכספיים המבוקרים שלה (במחירים שוטפים, באלפי ש"ח):

<u>שנת הכספים</u>	<u>הכנסה*</u>	<u>הוצאה*</u>	<u>גירעון</u>		<u>תקבולים לכיסוי</u>	<u>יתרת הגירעון</u>
			<u>נצבר</u>	<u>שנתי</u>	<u>הגירעון הניצבר</u>	<u>הניצבר</u>
יתרה ל-						3,781
31.12.1992						
1993	41,130	46,864	55,734	9,515	2,350	7,165
1994	52,056	56,290	4,234	11,399	2,500	8,899
1995	62,146	70,883	8,737	17,636	1,500	16,136
1996	78,568	87,606	9,038	25,174	4,500	20,674

* בסכומים אלה לא כלולים הכנסות למיחזור מילווה וסכומים מקבילים בהוצאות לפירעון מילווה: 1.1 מיליון ש"ח ב- 1993 וב- 1994, 1.2 מיליון ש"ח ב- 1995 ו- 0.6 מיליון ש"ח ב- 1996.

עיקר הגירעון בשנת 1996 נבע מחריגות בתקציבי ההוצאה, כמפורט להלן: 2.3 מיליון ש"ח לשכר, 2.3 מיליון ש"ח להשתתפויות ותרומויות ו- 2.5 מיליון ש"ח לפעולות. תרמה לגירעון גם חריגה מהתקציב בסעיף הכנסות, בכך שהכנסות מתקצבות מגביית מיסים ואגרות בסך 0.9 מיליון ש"ח לא מומשו.

הגירעון הניצבר לסוף שנת הכספים 1996 הסתכם בכ-20.7 מיליון ש"ח. משרד מבקר המדינה ציין, כי גירעון זה ניצבר חרף העובדה שבשנות הכספים 1996-1992 קיבלה העירייה מענקים ומילווה⁵ על-חשבון כיסוי גירעון בסך 16.4 מיליון ש"ח, וכן מילווה למיחזור חובות בסך 5.6 מיליון ש"ח, חלקם במיסגרת ההסדר הכספי לפירעון חובותיהן של הרשויות המקומיות מ-1989⁶ וחלקם שלא במיסגרת האמורה. כל המענקים האמורים הם בנוסף למענק לאיזון הנכלל בתקציב השנתי שמשרד הפנים מעביר לעירייה מדי חודש בחודשו. בשנים 1992-1996 העביר משרד הפנים לעירייה מענקי איזון בסכום של 97.0 מיליון ש"ח, כלהלן: 13.8 מיליון ש"ח, 14.5 מיליון ש"ח, 19.3 מיליון ש"ח, 23.8 מיליון ש"ח ו- 26.6 מיליון ש"ח, כסדר השנים.

⁵ המענקים נתקבלו ממשרד הפנים, והמילווה נתקבלו מבנקים מיסחריים באישור משרד הפנים.

⁶ בעניין ההסדר הכספי לפירעון חובותיהן של הרשויות המקומיות מ-1989, ראה דוח שנתי 42 של מבקר המדינה, עמ' 556.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 1995 הסביר ראש העירייה, כי עיקר הגירעונות בשנים האמורות נבעו מקליטת עולים רבים שהגיעו לאופקים באותן שנים, ומחוסר תיקצוב ריאלי של מענק האיוון בתקציבים הרגילים של העירייה על-ידי משרד הפנים.

משרד מבקר המדינה הדגיש, כי הגידול בגירעון העירייה כל שנה והכפלתו בשנת 1995, נוצרו על אף שבכל שנה גדל המענק לאיוון מעבר למתבקש מהעלייה במדד המחירים לצרכן. משאשר התקציב, היה על העירייה להקפיד לפעול רק במיסגרת התקציבית המאושרת.

מיסים וגבייתם

בגביית מיסי הארנונה הכללית (להלן – ארנונה)⁷ ואגרות מים וביוב⁸ טיפלו שיבעה עובדים: שלושה מהם עובדי עירייה וארבעה עובדי קבלן פרטי עימו התקשרה העירייה על-פי חוזה מספטמבר 1990. כל שיבעת העובדים היו כפופים מקצועית לקבלן הגבייה. בסוף 1996 הפסיקה העירייה את התקשרותה עם קבלן הגבייה וחזרה לניהול עצמי של הגבייה באמצעות שישה עובדים שהיא מעסיקה (בעניין ההתקשרות עם קבלן הגבייה ראה להלן). את חשבונות חבי- הארנונה והאגרות מנהלת העירייה באמצעות החברה לאוטומציה במינהל השלטון המקומי בישראל בע"מ (להלן - החברה לאוטומציה). במחצית 1997 היו כ- 7,700 חבי-מיסים.

⁷ בעניין ביקורת כוללת שערך משרד מבקר המדינה בנושא ארנונה כללית - חיובים, הנחות ופטורים, ראה בדוח שפירסמה מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי, התשנ"ג- 1992, עמ' 11.

⁸ בגביית אגרות ותשלומים אחרים, כגון היטל סלילה ואגרות בנייה מטפלות מחלקות אחרות של העירייה.

בטבלה שלהלן מובאים נתונים על החיובים והגבייה של הארנונה הכללית ואגרות מים וביוב בשנים 1993-1996, על-פי דוחותיה הכספיים המבוקרים של העירייה לאותן השנים (באלפי ש"ח):

יִתְרֵת חֻבּוֹת	הגבייה		חיובים		יִתְרֵת		שִׁנָּה	סוֹג
לְסוֹף שָׁנָה	אֲחֻזָּה	אֲחֻזָּה	הֶסְכּוֹם	ס"ה	סכום	פְּתִיחָה	הַכְּסָפִים	הַחֻיֵּב
	מֵהַחֻיֵּב	מֵהַחֻיֵּב			שְׁנָתִי			
	הַמְצַטֵּב	הַשְּׁנָתִי						
8,268	30.6	56.2	3,651	11,919	6,499	5,420	1993	ארנונה
12,818	35.2	60.5	*6,961	19,779	11,511	8,268	1994	
**16,510	27.2	60.0	*6,391	23,526	10,708	12,818	1995	
**19,681	29.1	67.8	*8,427	28,932	12,422	16,510	1996	
4,569	38.8	74.9	2,894	7,463	3,863	3,600	1993	אגרות
								מים
								וביוב
4,977	442.6	90.0	3,690	8,667	4,098	4,569	1994	
5,472	46.2	90.5	4,639	10,165	5,188	4,977	1995	
6,393	43.8	84.4	4,986	11,379	5,907	5,472	1996	
12,837	33.8	63.2	6,545	19,382	10,362	9,020	1993	ס"ה
17,795	37.4	68.2	10,651	28,446	15,609	12,837	1994	
			*					
**21,982	32.9	69.7	11,084	33,691	15,896	17,795	1995	
			*					
**260,744	33.3	73.2	13,413	40,311	18,329	21,982	1996	
			*					

* כולל גבייה על-חשבון חובות שחברת הגבייה החלה לגביהם בשנים 1994-1996 בהליך של מחיקת חובות, בסך 284,000 ש"ח, 25,000 ש"ח ו- 62,000 ש"ח, כסדר השנים.

** לאחר מחיקת חובות בסך 625,000 ש"ח בשנת 1995 ובסך 824,000 ש"ח בשנת 1996.

כל שנה מכינה העירייה דוחות כספיים מטעמה. מתחילת שנות ה-90 כל הדוחות מבוקרים על-ידי רואה חשבון שמינה משרד הפנים. נמצא, כי העירייה הציגה בדוחות הכספיים, שהיא הכינה לשנים 1993-1994 חובות שנמחקו בסכומים הבאים: 2.96 מיליון ש"ח ו- 1.30 מיליון ש"ח. בפועל לא מחקה העירייה חובות אלה. מכאן שהרישומים המתייחסים למחיקת חובות, כפי שהופיעו בדוחות הכספיים, לא שיקפו נכונה את היתרות בפועל; כתוצאה מכך, מציגה מצבת החובות בדוחות הכספיים סכום נמוך מהקיים בפועל. לעומת זאת, בדוחות המבוקרים, שרו"ח מטעם משרד הפנים הגיש לשנים האמורות, לא הופחתו מהיתרות הסכומים האמורים, ולכן הם משקפים כיאות את מצב היתרות (בעניין חובות מסופקים ראה להלן).

מהטבלה עולה, כי בשנים 1993-1996 הייתה הגבייה של ארנונה ואגרות מים וביוב נמוכה מאוד, והסתכמה בכשני שליש מהחייב השנתי; בכל השנים המצויינות בטבלה הסתכמה הגבייה בכשליש בלבד מהחייב המצטבר.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי נוכח שיעורי הגבייה הנמוכים במיוחד, שכאמור היו כשליש מהחייב המצטבר, עליה לנקוט צעדים נמרצים להגברת הגבייה; עליה להפעיל את כל האמצעים החוקיים שבסמכותה לגביית חובות; כמו-כן עליה לשקול הגשת תביעות לבית-המשפט. נקיטת פעולות אלו עשויה להקטין את הגירעון ואת הזדקקותה של העירייה למלוות ולמענקים ממשרד הפנים.

בתשובתה מדצמבר 1995 ציינה העירייה, כי אומנם שיעורי הגבייה הם נמוכים, אך יש להביא בחשבון את הגידול בחיובים שנבע מהגידול באוכלוסייה, ואת אי-יכולתם של התושבים לשלם את סכומי הארנונה שנקבעו להם.

משרד מבקר המדינה הבהיר לעירייה, כי הגידול בחיובים שמקורו בגידול באוכלוסייה משמעותו גם גידול בפוטנציאל הגבייה; עוד העיר, כי ההנחות שניתנו בגין מצבם החומרי של החייבים כלל לא נכללו בסכומים שעמדו לגבייה, ולכן אין בתשובת העירייה כדי להסביר את שיעור הגבייה הנמוך.

העירייה לא הפרידה ברישומיה בין תשלומי תושבים על-חשבון חיובי המיסים לשנה השוטפת, לבין תשלומים על-חשבון פיגורים; לפיכך, אין לה מידע על היעילות בגביית החיובים השוטפים ועל שיעור הצלחתה בגביית הפיגורים. משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, על החשיבות שבהפרדת הנתונים לגבי הגבייה השוטפת וגביית הפיגורים, כדי לשפר את הפיקוח והמעקב על הגבייה.

חיובים בארנונה

על-פי הפקודה והצו, מוקנית לעירייה (וקודם למועצה מקומית) הסמכות להטיל ארנונה כללית. בשנים 1993-1997 לא החליטה העירייה להעלות את שיעורי הארנונה, ואלה עודכנו כל שנה בהתאם לחוק ההסדרים.⁹

חיובי קרקע תפוסה קרקע תפוסה היא כל קרקע בתחום רשות מקומית שאינה אדמה חקלאית ומשתמשים בה ומחזיקים בה שלא ביחד עם בניין.

⁹ חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה) (מס' 2), התשנ"ב-1992; חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992, והתקנות שהותקנו על-פיהם.

נמצא, כי במיסמכי העירייה לא היה תיעוד לביסוס גודל השטח שחוייב כקרקע תפוסה, כגון מדידות מטעם העירייה על גודל השטח לחיוב כקרקע תפוסה. עוד נמצא, כי מיפעלים ובתי-מלאכה חדשים שהוקמו בתקופה שניסקרה לא חוייבו בגין קרקע תפוסה כלל.

מינוי מנהל ארנונה וועדת ערר בחוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית), התשל"ו-1976, נקבע שהעירייה תמנה מנהל ארנונה וועדת ערר. עוד נקבע, שמי שחוייב בתשלום ארנונה כללית רשאי, תוך המועד הנקוב בחוק, להשיג על החיוב לפני מנהל הארנונה. על החלטת מנהל ארנונה ניתן לערור לוועדת ערר.

נמצא, כי העירייה לא מינתה מנהל ארנונה וועדת ערר. בהשגות שהגישו מחזיקים בנכסים טיפל קבלן הגבייה. במיקרים שבהם נמצאה ההשגה צודקת תוקן החיוב על-פי תוצאות בדיקתו.

משרד מבקר המדינה הבהיר לעירייה, כי הסמכות להחליט בהשגות על ארנונה נתונה, על-פי החוק, למנהל הארנונה, והסמכות להחליט בעררים על החלטותיו נתונה לוועדת הערר. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה מצב בו העירייה פעלה משך תקופה ארוכה בניגוד להוראות החוק. בתשובתה מדצמבר 1995 הודיעה העירייה, כי בעיקבות הערות הביקורת מונה במאי 1996 גיזבר העירייה למנהל הארנונה. בבדיקת ההשלמה נמצא, כי באותו מועד מונתה גם ועדת ערר.

הנחות במיסי ארנונה על-פי תקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993 (להלן - התקנות למתן הנחות), תמנה רשות מקומית ועדת הנחות שהרכבה יהיה: בעירייה - שלושה חברי מועצה, אשר לפחות אחד מהם אינו חבר ועדת ההנהלה; הגיזבר; היועץ המשפטי; מנהל מחלקת הגבייה ומנהל מחלקת הרווחה. במועצה מקומית תמנה הרשות המקומית שני חברי מועצה, אשר לפחות אחד מהם אינו חבר ועדת ההנהלה; הגיזבר; מנהל מחלקת הרווחה והיועץ המשפטי. נמצא, כי העירייה (בהיותה מועצה מקומית) הקימה בינואר 1994 ועדת הנחות; באותה עת היו שניים מחברי המועצה חברי ועדת ההנהלה.

משרד מבקר המדינה הדגיש בפני העירייה את הצורך לקבוע את הרכב ועדת ההנחות בהתאם לקבוע בתקנות. בבדיקת ההשלמה הועלה, כי עד מאי 1996 המשיכה ועדת ההנחות לפעול בהרכבה הקודם; רק אז מונה חבר מועצה נוסף, שאינו חבר ועדת ההנהלה.

על-פי התקנות למתן הנחות תינתן הנחה רק לאחר שהמחזיק בנכס התחייב לשלם את חיוב הארנונה בתשלום אחד, בהוראת קבע או לפי הסדר תשלומים אחר. לא פרע במלואה את יתרת הארנונה של אותה שנה עד 31 לדצמבר, תבוטל ההנחה מאותו יום ותיווסף ליתרת הארנונה.

נמצא, כי בשנים 1993 ו-1994 בניגוד לתקנות, לא היתנה ועדת ההנחות את מתן ההנחות בתשלום יתרת חוב הארנונה הכללית או בעריכת הסדר תשלומים.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי פעולה בהתאם לתקנות מונעת צבירה של יתרות חוב גדולות. בתשובתה מדצמבר 1995 הודיעה העירייה, כי בעיקבות הערות הביקורת היא החלה להודיע למקבלי ההנחות שההנחה שניתנה תבוטל אם יתרת חוב הארנונה לא תשולם כנדרש.

על-פי התקנות למתן הנחות, יינתנו הנחות לזכאים בהתאם לכללים שנקבעו בתקנות. בנוסף לאמור נקבע, כי ועדת הנחות תהא מוסמכת במיקרים חריגים לתת הנחות בשיעור עד 70% למחזיק שהוא "נזקק", כהגדרתו בחוק. נמצא, כי בשנים 1993 ו-1994 נתנה הוועדה הנחות בשיעורים של עד 100% מסך כל החוב (כולל יתרות משנים קודמות) או מהחוב השוטף לאותה שנה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי למתן הנחות בשיעור שעולה על זה הקבוע בתקנות אין אסמכתה חוקית. בתשובתה מדצמבר 1995 הודיעה העירייה, כי בעיקבות הערות הביקורת מאשרת הוועדה מתן הנחות לניזקקים בשיעור מירבי של 70%.

עוד נקבע בתקנות למתן הנחות, כי מבקש הנחה ימציא לרשות טופס בקשה חתום בצירוף מיסמכים לביסוס טענותיו לצורך הדיון בבקשתו. טופס הבקשה יועבר לגיזבר ולמנהל מחלקת הרווחה, שיעבירו אותו להחלטת ועדת ההנחות בצירוף חוות-דעת בכתב. בבדיקת בקשות למתן הנחות ב-1994 נמצא, כי לבקשות לא צורפו חוות-דעת הגיזבר ומנהל מחלקת הרווחה, כדרוש. עוד נמצא, שהיו מיקרים שבהם אישרה הוועדה מתן הנחות גם בהיעדר מלוא המיסמכים לאימות הנתונים שבטופסי הבקשה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה על הליקויים שנמצאו בפעולות ועדת ההנחות. בבדיקת ההשלמה נמצא, כי אכן החל ב-1995 מקפידה ועדת ההנחות לאשר הנחות בשיעורים על-פי הקבוע בתקנות, אך לבקשה אין היא מצרפת, כנדרש בתקנות, חוות-דעת בכתב של הגיזבר ומנהל מחלקת הרווחה.

גביית ארנונה ואגרות מים וביו

בשנים 1993-1996 הסתכמו יתרות החובה בחשבונות הארנונה ואגרות המים והביו של התושבים בכ- 13 מיליון ש"ח, 18 מיליון ש"ח, 22 מיליון ש"ח ו-26 מיליון ש"ח, כסדר השנים.

1. לצורך נקיטת צעדים נגד סרבני תשלום, נהגה מחלקת הגבייה להיעזר בדוחות מצב חשבון, הממויינים לפי גודל החוב בכל סוג נכס. בדוח מעודכן למאי 1995, נרשמו 172 חייבים בעלי דירות מגורים, להם יתרות חוב של 10,000 ש"ח ומעלה; ס"ה יתרת חובם הייתה כ-3 מיליון ש"ח. בתעשייה נרשמו 11 מיפעלים להם יתרות חוב מעל 50,000 ש"ח כל אחד; יתרת חובם הכוללת

הסתכמה בכ- 2.4 מיליון ש"ח. בתשובתה מדצמבר 1995 הודיעה העירייה, כי חלק מהחובות על דירות מגורים נרשמו בסיפרי העירייה כ"חובות מסופקים". לגבי מיפעלים ציינה העירייה, כי נמנעה מלנקוט צעדים נגדם, כדי לא לפגוע במקומות התעסוקה שהם סיפקו לתושבי אופקים.

משרד מבקר המדינה הבהיר לעירייה, כי עליה להגביר את פעולות האכיפה, כולל על חובות שקבלן הגבייה כלל ברשימת "חובות מסופקים", שלגביהם טרם הוחל בהליך של מחיקה (בעניין טיפול העירייה בחובות מסופקים ראה גם להלן). עוד הבהיר, כי אין בנימוקים שהעירייה ציינה הצדקה להימנעותה מנקיטת צעדים נגד מיפעלים.

2. כאמור, קשורה העירייה עם קבלן לגביית ארנונה ואגרות מים וביוב. על-פי החוזה מספטמבר 1990 על קבלן הגבייה לטפל בסרבני תשלום באמצעות עורך-דין שתקבע העירייה, כשהוצאות בגין העסקת עורך-הדין יחולו על קבלן הגבייה, או ייגבו מהחייבים על-פי ההליכים המשפטיים המקובלים.

נמצא, כי עד סוף 1995 לא קבעה העירייה עורך-דין מטעמה לטיפול בתביעות נגד סרבני תשלום, ולא הוגשו תביעות משפטיות נגדם. בכך שמטה העירייה מידיה את אחד האמצעים האפקטיביים לגביית חובות שבפיגור.

בתשובתה מדצמבר 1995 הודיעה העירייה, כי בעיקבות הערות הביקורת היא נקטה פעולות הכוללות עיקולי משכורת, ניתוקי מים ועיקולי מטלטלין. עוד הסבירה העירייה, כי היועץ המשפטי שלה אמור לטפל בתביעות, אולם "אין כל כדאיות בתביעות משפטיות" ועדיף לפעול ב"הליך מנהלתי".

בבדיקת ההשלמה שנערכה באמצע 1997 הועלה, שהעירייה ממשיכה לפעול נגד סרבני תשלום רק בהליך המינהלי. לדעת משרד מבקר המדינה, על העירייה לשקול נקיטת צעדים משפטיים באותם מיקרים שההליך המינהלי אינו נושא פירות.

חובות מסופקים קבלן הגבייה הכין רשימה של חובות שהוגדרו על-ידי "מסופקים". נמצא, כי העירייה לא קבעה קריטריונים ולא הינחתה את קבלן הגבייה אלו חובות יכללו ברשימת "החובות המסופקים", וגם לא קיימה דיון לגבי החובות שנכללו ברשימה. ב- 14.10.1997 הודיע ראש העירייה למשרד מבקר המדינה, כי הוכנו קריטריונים ואושרו, ועל-פיהם תיפעל העירייה.

בשנים 1993 עד 1996 לא נקטה העירייה אמצעי אכיפה כלשהם לגביית החובות הכלולים ברשימת "החובות המסופקים".

לדעת משרד מבקר המדינה, כלילת סכומים במשך שנים ברשימת "חובות מסופקים", בלי לפעול למחיקתם מחד-גיסא, ובלי לאכוף את גבייתם מאידך-גיסא, נוגדת סידרי מינהל כספי תקין. על העירייה לפעול בכל הקשור למחיקת חובות לפי הוראות סעיפים 338 ו-339 לפקודה, המחייבים, בין היתר, קבלת

אישור לכך מאת הממונה על המחוז או מאת שר הפנים, תלוי בגיל החוב. בתשובתה מדצמבר 1995 הודיעה העירייה, כי היא תפעל למחיקת החובות במהלך שנת 1996, לאחר שאלה ידונו ויובאו לאישור כדרוש.

כאמור, על-פי הדוח הכספי המבוקר לשנת 625,000 מחקה העירייה חובות בסך 625,000 ש"ח, ובשנת 1996 - בסך 824,000 ש"ח. נמצא, כי חובות אלו נמחקו בלי אישורו של משרד הפנים, כנדרש בפקודה.

סידרי בידוק כאמור, מנוהלים חשבונות חבי-המיסים באמצעות מחשב של החברה לאוטומציה. מחלקת הגבייה יכולה, באמצעות מסופים המותקנים אצלה, בין היתר, להזין נתונים לעידכון קובץ האב של חשבונות חבי-המיסים, ולתקן חיובים וזיכויים בחשבונות אלו.

נמצא, כי בתקופה שבה פעל קבלן הגבייה, לא נקבע מי מבין שיבעת העובדים במחלקת הגבייה (עובדי קבלן ועובדי עירייה הכפופים לו) יורשו להכניס שינויים בקובץ האב של התושבים; ועריכת חיובים וזיכויים שונים לא הותנו באישורו של מנהל המחלקה.

משרד מבקר המדינה הודיע לעירייה, שעליה לקבוע מי מהעובדים יהיה מוסמך לערוך שינוי ובאיזה סוג של פעולה, וכי על-פי סידרי בידוק תקינים, שינוי כזה מחייב אישור בחתימתו של מנהל המחלקה. בבדיקת ההשלמה נמצא, כי בעיקבות הביקורת, מאז ינואר 1997, מועד שבו חזרה העירייה לגביית מיסים באמצעות עובדיה היא, אושרה גישה לחשבונות חבי-המיסים לארבעה עובדים בלבד וזאת באישורו ובחתימתו של מנהל המחלקה.

קבלן לגביית ארנונה ואגרות מים וביוב¹⁰

כאמור, חתמה העירייה על חוזה עם קבלן גבייה. החוזה נכרת בספטמבר 1990, עם חברה פרטית לגביית מיסים, כדי שזו תטפל בגביית המיסים, האגרות וההיטלים שהעירייה מוסמכת לגבות. תקופת ההתקשרות נקבעה לשלוש שנים. עוד נקבע בחוזה, כי בתום תקופת ההתקשרות הוא יחודש לתקופת שירות נוספת בהסכמה הדדית של הצדדים. עבודת הקבלן הופסקה בדצמבר 1996, על-פי החלטתה של ועדת ההנהלה (על הפסקת ההתקשרות עם קבלן הגבייה ראה להלן).

¹⁰ בעניין זה ראה גם בדוח זה, בפרק על התקשרויות של רשויות מקומיות עם קבלנים לגביית מיסים ועם קבלנים לניהול חשבונות.

לפי התוספת הרביעית לצו - הוראות בדבר מיכרזים וקבלת הצעות היה על העירייה לפרסם מיכרז לקבלת הצעות לביצוע העבודה, שכן הסייגים הפוטרים אותה מחובת המיכרז אינם חלים במיקרה זה. העירייה לא עשתה כן. זאת ועוד, היא גם לא ביקשה ולא קיבלה הצעות נוספות על זו של קבלן הגבייה עימו התקשרה. מכאן שהעירייה מסרה את העבודה בלא תחרות ואף בלא לבדוק את האפשרות להשיג הצעה זולה יותר ובלא ליתן הזדמנות שווה לקבלנים אחרים. בתשובתה מדצמבר 1995 הסבירה העירייה, כי החליטה להתקשר עם קבלן הגבייה ללא מיכרז על-סמך חוות-דעת משפטית, לפיה פטורה התקשרות זו ממיכרז, בהיותה עבודה מקצועית הדורשת ידע, מומחיות ויחסי אומן מיוחדים.

לדעת משרד מבקר המדינה, התקשרות עם קבלן גבייה חייבת להיעשות אך ורק על-פי תוצאות מיכרז¹¹ שכן התקשרות כאמור אינה עומדת בדרישות שפורטו בסייגים לחובה להתקשר במיכרז, על-פי הצו¹².

חוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי), התשל"ו-1975 קובע, כי לא תתקשר רשות מקומית בחוזה בכתב אלא לאחר שקיבלה חוות-דעת משפטית בכתב על העיסקה. נמצא, כי העירייה חתמה על החוזה בלי חוות-דעת כנדרש.

תנאי ההתקשרות עם קבלן הגבייה- (1) בהתאם לחוזה, העמידה העירייה לרשות קבלן הגבייה ללא תמורה: שלושה עובדים של העירייה, משרדים במיבנה העירייה, שירותי משרד ושירותי מחשב ועיבוד נתונים באמצעות החברה לאוטומציה. בחוזה נקבע, כי העירייה תשלם לקבלן הגבייה 7% מסכום גבייה של 2 מיליון ש"ח ראשונים¹³, ו-10% מכל סכום גבייה נוסף.

במהלך שנת 1992 ניהל גיזבר העירייה משא-ומתן עם קבלן הגבייה, במטרה להוריד את שיעור העמלה ולשפר לטובת העירייה את תנאי ההתקשרות עימו, למפרע מ-1.1.1992. במכתב לגיזבר מ-15.11.1992 הודיע קבלן הגבייה על הסכמתו לשינויים הבאים שעיקרם:

(א) גובה העמלה יהיה 5% מסכום גבייה של 3 מיליון ש"ח ראשונים, 8% מסכום גבייה של 2 מיליון ש"ח נוספים ו-10% מכל סכום גבייה נוסף; (ב) העירייה רשאית להוציא בהדרגה את שלושת עובדיה ממערך הגבייה במהלך השנים 1992-1994, והקבלן יחליפם בעובדים שלו; (ג) עד להחלפת העובדים תקזז העירייה, מדי חודש בחודש, מהסכום המגיע לקבלן הגבייה סך 4,500 ש"ח, כהשתתפות במשכורות העובדים האמורים.

¹¹ בעניין חובת התקשרות במיכרז עם קבלני גבייה, ראה בדוח זה בפרק על התקשרויות של רשויות מקומיות עם קבלנים לגביית מיסים ועם קבלנים לניהול חשבונות.

¹² הסייגים לחובה להתקשר במיכרז נכללו בתוספת הרביעית לצו, סעיף 3(8).

¹³ הסכום צמוד למדד המחירים לצרכן, ויעודכן פעם בשנה.

נמצא, כי העירייה לא מימשה את זכותה להוציא את עובדיה ממערך הגבייה. העירייה גם לא נתנה הסבר מדוע נימנעה ממימוש זכות זו.

בתחילת 1995, לאחר משא-ומתן, הסכים קבלן הגבייה להפחית את שיעורי העמלה, וכן לתת הנחה גלובאלית בשיעור 5% מחשבון העמלות בגין תשלומי הארנונה של עובדי העירייה ומוסדות ממשלה. בפועל לא מימשה העירייה הסדר זה והמשיכה לזכות את קבלן הגבייה בחשבונותיה לפי ההסדר שהושג ב-1992. לפי תחשיב שנערך בהנהלת החשבונות של העירייה, אילו היו מזכים את חשבון קבלן הגבייה בגין העמלות בשנים 1995-1996 לפי ההסדר מ-1995, הרי שהסכום שעמד לזכותו היה נמוך בכ- 400,000 ש"ח. לא ניתן הסבר לפעולותיה של העירייה למתואר לעיל.

לראשונה בספטמבר 1995¹⁴ פירסמה החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ (להלן - החברה למשק וכלכלה) מיכרז פומבי למתן שירותי גבייה לרשויות מקומיות. במיכרז זכו שני קבלנים (אחד מהם הוא קבלן הגבייה עימו כבר הייתה קשורה העירייה מאז 1990), שאיתם יכולות הרשויות המקומיות להתקשר באישורו של מנכ"ל משרד הפנים. השוואה של שיעורי העמלה שנקבעו במיכרז לאלו שהעירייה שילמה מלמדת, כי העירייה שילמה בשנים 1995 ו-1996 עמלה מדורגת שנעה בין 5% לבין 10% מסכומי הגבייה, בעוד שעל-פי המיכרז נקבעו שיעורים של 3% או 4.4%¹⁵ מכל סכומי הגבייה (שיעורים אלו מתייחסים לקבוצת סיווג הרשויות לפי היקף אוכלוסייתן, אליה משתייכת העירייה). עוד נקבע במיכרז, כי הקבלן הזוכה ישלם תמורת השימוש במשרדים שהועמדו לרשותו על-ידי העירייה, ויישא בהוצאות שירותי המשרד ושירותי המיחשוב. כמו-כן יישא בהוצאות כל העובדים שיבצעו מטעמו את התחייבויותיו על-פי חוזה ההתקשרות.

תוצאות המיכרז מחזקות את ההנחה, הקיימת גם בלאו הכי, כי אילו הייתה העירייה מתקשרת עם קבלן גבייה במיסגרת של מיכרז, או לפחות לאחר קבלת הצעות על בסיס תחרותי, היא הייתה משיגה שיעורי עמלות נמוכים בהרבה מאלו ששילמה כל השנים. מן הראוי היה, כי לפחות לאחר קבלת תוצאות המיכרז של החברה למשק וכלכלה, תנהל העירייה משא-ומתן עם קבלן הגבייה, בניסיון להתאים את שיעורי העמלה שהיא משלמת לאלו שהושגו במיכרז, ולחייבו בגין השימוש במשרדים, בצידוד ובעלות שכרם של עובדי העירייה הפועלים מטעמו.

(2) בחוזה האמור מספטמבר 1990 נקבע, כי העמלה שהעירייה תשלם לקבלן תחול על כל הגבייה לסוגיה.

¹⁴ בפברואר 1997 פירסמה החברה למשק וכלכלה מיכרז שני, על-פיו יכולות הרשויות המקומיות החל באפריל 1997 להתקשר עם הזוכות במיכרז.

¹⁵ על-פי תוצאות המיכרז היו הרשויות המקומיות רשאיות להתקשר עם אחד משני הקבלנים שזכו, עם האחד לפי שיעור עמלה של 3%, ועם השני לפי שיעור של 4.4%.

לאחר משא-ומתן, שהעירייה קיימה בשנת הכספים 1994 עם משרד הבינוי והשיכון ועם שתי חברות בנייה ציבוריות, הם הסכימו לשלם סכום של כ- 2.1 מיליון ש"ח, לכיסוי חוב מצטבר בגין חיובים בארנונה לשנים 1992-1994 על דירות חדשות פנויות, שניבנו עבור עולים חדשים. סכום זה שולם ישירות לגיזברות העירייה. בהסתמך על החוזה, דרש קבלן הגבייה תשלום עמלה גם בגין גבייה זו, שכן העירייה לא היתנתה מראש שבגין תשלומים שהיא תגבה ישירות ממשרדי ממשלה, מקבלנים ומספקים לא תשלום לקבלן הגבייה עמלה. העירייה חלקה על זכותו של קבלן הגבייה לעמלה במיקרה זה, ורשמה את העמלה שנדרשה בסך 245,000 ש"ח (כולל מע"מ) בחשבון מעבר, בו נרשמו גם דרישות הקבלן לריבית על פיגורים בתשלומי העירייה (ראה להלן). הסכום האמור היה רשום בחשבון המעבר גם באמצע 1997.

(3) בחוזה נקבע, כי בתום תקופת ההתקשרות, שנקבעה כאמור לשלוש שנים, הוא יחודש "לתקופת שירות נוספת בהסכמה הדדית של הצדדים", וכי "בקשה לביטול חידוש ההסכם או לביצוע שינויים לפני חידושו צריכה להיעשות לפחות שלושה חודשים לפני תום תקופת ההסכם בכתב בדואר רשום". בתום תקופת ההתקשרות הראשונה, בספטמבר 1993, חודש החוזה לתקופה נוספת, לאחר שאף אחד משני הצדדים לא הודיע על רצונו לבטלו. נמצא, כי לקראת תום תקופת החוזה לא נערכה בדיקה לגבי יעילותה של חברת הגבייה במילוי תפקידיה.

רק ב- 23.11.1994 הודיע ראש העירייה לקבלן הגבייה, כי עליו להפסיק את עבודתו במחלקת הגבייה תוך 30 יום. ההודעה נומקה בכך, כי קיימת ירידה מתמדת באחוזי הגבייה, וכי בתקופתו "חלה נסיגה" בנושאי הגבייה, במקום העמקתה; כנימוק נוסף צויין, כי ההתקשרות עימו "איננה עולה בקנה אחד עם תקנת הציבור", שכן לא קדם לה פירסום מיכרז כדרוש.

קבלן הגבייה דחה את הודעת ראש העירייה בטענה שאף צד לא הודיע במועד (יוני 1993) על רצונו להפסיק את ההסכם, ולכן הוא חודש מאליה לתקופה של שלוש שנים. נוכח הטענה האמורה המשיכה העירייה את ההתקשרות עם קבלן הגבייה עד ספטמבר 1996, והוא המשיך בעבודתו גם לאחר שפג תוקף החוזה עד סוף דצמבר 1996, ורק אז, כאמור, הופסקה ההתקשרות עימו.

לדעת משרד מבקר המדינה, נהגה העירייה בדרך שאין להשלים עימה: הסיבות שהעלה ראש העירייה במכתבו לדרישה להפסקת ההתקשרות היו ידועות לעירייה כבר באמצע 1993, ורק בגלל מחדלה להודיע בזמן על רצונה להפסיק את הקשר, הוארך תוקפו של החוזה. המחדל מעיד על אי-הקפדה מצד הנוגעים בדבר, ואין לעבור עליו לסדר היום.

סידרי התחשבנות עם קבלן הגבייה בחוזה עם קבלן הגבייה נקבע, כי בתחילת כל חודש הוא יגיש חשבונית וזו תכובד תוך 14 יום מיום הגשתה, וכי לכל תשלום שלא במועדו יתווספו הפרשי ריבית חריגה, כמקובל בבנק מיסחרי שצויין בחוזה.

בבדיקה הועלה, כי במשך כל תקופת ההתקשרות עם קבלן הגבייה פיגרה העירייה בתשלום החשבוניות, שניזקפו לזכותו בפינקסיה. בסוף דצמבר 1996, מועד הפסקת ההתקשרות עם קבלן הגבייה, עמד לזכותו בפינקסי העירייה סכום של כ-2.25 מיליון ש"ח, בגין עמלות ועוד כ-1.8 מיליון ש"ח בגין ריבית והצמדה.

משרד מבקר המדינה הבהיר לעירייה, כי כללי מינהל כספי תקין מחייבים אותה לשלם באורח שוטף את הסכומים שאינם שנויים במחלוקת ולטפל, בכל ההקדם ובאורח שוטף, בסכומים השנויים במחלוקת. יש לראות בחומרה צבירה של חשבוניות שלא נפרעו, שמביאה לבזבז כספי ציבור, שכן החיובים בגין חשבוניות אלו צוברים ריבית פיגורים חריגה, על-פי התנאים הדקונניים, שנקבעו לטובת קבלן הגבייה בחוזה (ראה לעיל).

בעיקבות חילוקי דעות שנתגלעו בין העירייה לבין קבלן הגבייה בעניין סיום ההתחשבות ביניהם, הגיש הקבלן, בפברואר 1997, תביעה בסדר דין מקוצר, לבית-המשפט המחוזי בבאר שבע (ת"א 3043/97) בגין חוב העירייה, שהסתכם, על-פי חישובי הקבלן, לתאריך הגשת התביעה, בכ-4.4 מיליון ש"ח. במאוס 1997 נתן בית-המשפט תוקף של החלטה להסכמה של הצדדים כדלקמן: "מבלי להודות בחוב כזה או אחר, ובלי לפגוע בשום טענה הקשורה להליך העיקרי, המשיבה [העירייה] תשלם למבקשת [קבלן הגבייה] 14 תשלומים חודשיים רצופים ושווים בסך 115,000 ש"ח כל תשלום, וזאת על-ידי הוראת קבע. התשלום הראשון יעשה ב-7 באפריל 1997 במועד פירסום דוח זה, טרם ניתן פסק-דין סופי בתביעתו העיקרית של קבלן הגבייה.

כאמור, בסוף 1996 הופסקה עבודתו של קבלן הגבייה. בבדיקת השלמה שנערכה באמצע 1997 נמצא, כי מאז ינואר 1997 מנהלת העירייה את הגבייה באמצעות עובדיה. לפני קבלת ההחלטה על מעבר להפעלה עצמית של מערך הגבייה, לא בדקה העירייה את הכדאיות הכלכלית של הפעלה כזאת לעומת התקשרות עם קבלן גבייה אחר, על-פי תוצאות מיכרז החברה למשק וכלכלה.



מטרת ההתקשרות עם קבלן הגבייה הייתה לשפר את שיעורי הגבייה של הארנונה ואגרות המים והביוב, שהיו נמוכים ביותר. מהממצאים שהובאו לעיל עולה, כי המטרה לא הושגה, ושיעורי הגבייה נשארו נמוכים. יתרה מזו, על אף שהיה ידוע לעירייה, כבר בתום תקופת ההתקשרות הראשונה, כי שיעורי הגבייה ירדו, לא הופסקה ההתקשרות עם קבלן הגבייה וזאת בשל מחדלי העירייה. עוד יש לציין, כי ההתקשרות עם קבלן הגבייה נעשתה מלכתחילה ללא מיכרז כנדרש, בלי שנתקבלו הצעות מחירים מתחרות, ועלותה הייתה גבוהה, עקב שיעורי העמלות שדרש קבלן הגבייה.

רק אחרי שנתיים הצליחה העירייה להפחית את עלויות ההתקשרות, וגם אז היא המשיכה לשאת בחלק גדול מעלות כרם של שלושה מעובדיה, שעסקו בנושא גבייה

וכן העמידה לרשותו משרדים ונתנה לו שירותים שונים ללא תמורה. גם העמלות המופחתות גבוהות בהרבה מאלו שהושגו במיכרז, שהחברה למשק וכלכלה פירסמה ב- 1995.

זאת ועוד, אי-תשלום העמלות בזמן והשארת סכומים השנויים במחלוקת לתקופות ארוכות, הגדילו עוד יותר את חובות העירייה לקבלן הגבייה, שכן פיגור בתשלום העמלות, גרר על-פי החוזה, ריבית חריגה בשיעורים גבוהים ביותר. משנקבע כך בחוזה, היה על העירייה להקפיד יתרה שהתשלומים יבוצעו בזמן, כדי להימנע מתשלום ריבית פיגורים בתנאים דרקוניים. לפחות היה עליה לשלם את הסכומים שלא היו שנויים במחלוקת, כדי להימנע מתשלום ריבית חריגה גם עליהם. בפברואר 1997 הגיש קבלן הגבייה נגד העירייה תביעה בבית-המשפט בגין תשלומים שלטענתו העירייה חבה לו.

קבלן לניהול חשבונות העירייה¹⁶

בפברואר 1976 חתמה העירייה על חוזה עם קבלן הנהלת חשבונות (להלן - הקבלן) לניהול חשבונות העירייה, עריכת דוחות כספיים ופיקוח מקצועי על פעולות מדור השכר ומחלקת הגבייה. העבודה נמסרה לקבלן לאחר שנבדקה הצעת מחיר נוספת, שהוגשה לעירייה לפי בקשתה, לאחר שקיבלה חוות-דעת משפטית לגבי החוזה המוצע ולאחר שקיבלה את אישור הממונה על המחוז לכריתת החוזה.

מא\ 1976 ועד מועד פירסום דוח זה, דהיינו מעל עשרים שנה, ממשיך הקבלן, ברציפות, לתת שירותי ניהול חשבונות לעירייה. עוד הועלה, כי במשך כל התקופה לא ביצעה העירייה הערכה תקופתית של עבודת הקבלן.

משרד מבקר המדינה הבהיר לעירייה את עמדתו, כי מתן שירותי ניהול חשבונות אינו כלול בתחום הפטורים מחובת מיכרז הנכללים בתקנות העיריות (מיכרזים), התשמ"ח- 1987, ויש לקיים מיכרז לקבלת שירות זה. ב- 14.10.1997 הודיע ראש העירייה למשרד מבקר המדינה, כי בעיקבות הערות הביקורת העירייה מתעתדת לפרסם מיכרז בנושא, במועד קרוב ככל האפשר.

על-פי החוזה משנת 1976 ישולם לקבלן סכום חודשי תמורת השירותים שיתן. בחודש אפריל 1997 שילמה לו העירייה - 38,500 ש"ח (בתוספת מע"מ). נמצא, כי העירייה העמידה לרשות הקבלן, ללא תמורה, משרדים במיבנה העירייה, שירותי משרד, שירותים של החברה לאוטומציה, ציוד ומסופי מחשב, על אף שהתחייבות כזאת לא נכללה בחוזה. ב- 14.10.1997 הודיע ראש העירייה, כי במיכרז החדש, שכאמור עומדת העירייה לפרסם, לא יכללו שירותים אלו ללא תמורה.

¹⁶ בעניין זה, ראה גם בדוח זה, בפרק על התקשרויות של רשויות מקומיות עם קבלנים לגביית מיסים ועם קבלנים לניהול חשבונות.

מתן תמיכות למוסדות

העירייה תומכת במוסדות הפועלים בתחומה בנושאי דת, חינוך ותרבות, ספורט ורווחה. עיקר התמיכות היו מתקציביה הרגילים ומקצתן מתקציבים בלתי רגילים.

הוצאות העירייה בשנות הכספים 1994-1996 על מתן תמיכות, בעיקר למוסדות דת ולאגודות ספורט, הסתכמו: ב- 1.4 מיליון ש"ח, ב- 1.7 מיליון ש"ח ו- 1.8 מיליון ש"ח, כסדר השנים.

בפעולותיה למתן תמיכות על העירייה לנהוג על-פי הוראות נוהל למתן תמיכות שפורסם ברשומות במאי 1985 (להלן - הנוהל). את הנוהל הכינה ועדה בין משרדית בראשות היועץ המשפטי לממשלה.

1. לפי הנוהל, "רשות מקומית המבקשת לתת תמיכות תציין בתקציבה את הסך הכולל של התמיכות שתיתן בשנת התקציב הנדונה, ואת חלוקתו לפרקי התקציב". על הרשות המקומית גם לקבוע מועד להגשת בקשות לתמיכות, שמטרתו להבטיח סיום הטיפול בבקשות סמוך ככל האפשר למועד הדיון בתקציב הרשות המקומית, ולהודיע על כך "בדרך שתראה לרשות". על הרשות לדחות את הבקשות שיוגשו לאחר המועד שנקבע, אלא אם נתקיימו נסיבות מיוחדות המצדיקות דיון בבקשה.

נמצא, כי העירייה לא קבעה מועד להגשת בקשות למתן תמיכות, וועדת התמיכות התכנסה לדון בבקשות בדרך כלל בסוף שנת הכספים. רק בעיקבות הערות הביקורת, קבעה העירייה בשנים 1995 ו-1996 מועדים להגשת הבקשות.

2. על-פי הנוהל, מוסד המבקש לקבל תמיכה, יצרף לבקשתו מיסמכים שונים לביסוס הבקשה ובהם: תעודת רישום כתאגיד, תזכיר ותקנות, דוח כספי מבוקר לשנה הקודמת, הצעת התקציב ואישור שנתי מרשויות המס. עוד על המוסד להגיש הודעות על מינוי מנהלים ומורשי החתימה.

נמצא, כי מוסדות רבים לא הגישו בשנת 1994 את כל המיסמכים הדרושים לפני אישור הבקשה. בעיקבות הביקורת, הקפידה העירייה מאז 1995 לאשר את הבקשות רק לאחר שהוגשו כל המיסמכים לפי הנוהל.

3. לפי הנוהל על ועדת התמיכות להמליץ בכתב אם לתת תמיכה למוסד המבקש, ואם המליצה לתת, תציין את מטרת התמיכה, היקפה ותנאיה. בפרוטוקולים של דיוניה לא ציינה הוועדה את שמות המוסדות שבקשתם למתן תמיכות נדחתה ואת סיבות הדחייה, כדרוש על-פי הנוהל ועל-פי כללי מנהל תקין. בעיקבות הביקורת, החלה הוועדה ב-1995 לציין את הסיבות לדחייה.

4. הפיקוח על מקבלי התמיכה נועד, על-פי הנוהל, לוודא שהתמיכה אכן משמשת למטרה שלשמה ניתנה, כי המוסד מקיים את התנאים שבהם הותנתה התמיכה וכי הוא מקיים את פעולותיו בהתאם לכללים שנקבעו למוסדות מסוגו. לשם ביצוע הפיקוח כאמור, יטיל ראש הרשות המקומית על עובד או עובדים מעובדי הרשות את קיום הפיקוח. כמו-כן ימונה "אחראי מקצועי" בתחום עיסוק המוסד, שיוכל להעריך את פעילותו. פעולות הפיקוח יתבססו על קבלת דיווחים תקופתיים, ודוחות ביצוע מן המוסדות הנתמכים, ובמידת הצורך גם ביקורים במקום. במידה שלא יוגשו דוחות תקופתיים, יעוכב או ייפסק תשלום התמיכה. על העובד שעליו הוטל ביצוע הפיקוח לדווח לוועדת התמיכות.

נמצא, כי ראש העירייה לא הטיל על עובד מעובדי הרשות את קיום הפיקוח על ביצוע התנאים למתן התמיכות על-ידי המוסדות הנתמכים. הוא גם לא מינה "אחראי מקצועי", כנדרש בנוהל. המוסדות הנתמכים לא הגישו דיווחים תקופתיים על פעולותיהם, כנדרש. על אף אי-הגשת הדיווחים לא הופסקה ולא עוכבה התמיכה במוסדות. למעשה לא נקטה העירייה צעדים על-מנת לבדוק את נכונות המידע שרשמו המוסדות הנתמכים, בטופס הבקשה למתן תמיכה, ולא היה לה, עקב כך, מידע על פעילותם של המוסדות הנתמכים בתחום העירייה, ועל קיום התנאים וההתחייבויות שניתנו במועד מתן התמיכה.

בתשובתה מדצמבר 1995 הודיעה העירייה, כי בעיקבות הערות הביקורת, מונו מטעמה הן מפקח על פעולות המוסדות הנתמכים והן אחראי מקצועי. בבדיקת ההשלמה, שנערכה ב- 1997 נמצא, כי בדצמבר 1994 אומנם מונה מפקח, אך הוא לא הגיש דיווח כלשהו על עבודתו עד אמצע 1997 אחראי מקצועי לא מונה כלל. רק אחרי שמשרד מבקר המדינה הודיע לעירייה על תוצאות בדיקת ההשלמה, הודיע ראש העירייה, ב- 14.10.1997, כי יפעל למנות אחראי מקצועי לנושא. יש לראות בחומרה מתן תשובה לא נכונה למשרד מבקר המדינה.

5. על-פי הכללים למניעת ניגוד עניינים של נבחרי ציבור (להלן - הכללים), על חבר מועצה להימנע מהשתתפות בדיון ומהצבעה בישיבות המועצה, אם הנושא הנדון עלול לגרום לו להימצא במישרין או בעקיפין במצב של ניגוד עניינים בין תפקידיו כחבר מועצה לבין תפקיד אחר. בנובמבר 1995 אישרה מועצת העירייה מתן תמיכה בסך 40,000 ש"ח לעמותה שמורשה החתימה שלה וגיוברה הוא חבר מועצה, שהשתתף בקבלת ההחלטה על מתן התמיכה. הבקשה לתמיכה האמורה לא הובאה קודם לכן לדיון ולהחלטה בוועדת התמיכות, כדרוש. בשנת 1996 השתתף חבר המועצה בדיונים של ועדת התמיכות שהתקיימו בפברואר ובנובמבר 1996, שבמהלכם הוחלט להמליץ על מתן תמיכה בסך 60,000 ש"ח לעמותה האמורה; הוא גם השתתף בישיבת המועצה מינואר 1997 בה אושרה התמיכה.

משרד מבקר המדינה הדגיש בפני העירייה את החומרה שבה יש להתייחס להשתתפותו של חבר המועצה בדיון בענייני העמותה שבה הוא משמש כגיזבר וכמורשה חתימה. השתתפותו בדיון העמידה אותו במצב של ניגוד עניינים והייתה אסורה על-פי הכללים.



על העירייה להקפיד על מילוי דרישות הנוהל למתן תמיכות, שכן הוא הוכן במטרה למנוע חלוקה של כספי ציבור, אלא משיקולים ענייניים ובפיקוח מתאים. חומרה יתרה יש לראות בכך שחבר מועצה נמצא במצב של ניגוד עניינים בין תפקידיו כחבר מועצה לבין תפקידיו במוסד המקבל תמיכה.

שכר ותשלומים נילווים לשכר

על-פי הסמכות שהוקנתה לשר הפנים בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה- 1985 (להלן - חוק יסודות התקציב), אישר משרד הפנים לרשויות מקומיות, מדי שנה בשנה, מיספר מירבי של מישורות (להלן - שיא כוח-אדם), אשר במיסגרתו היא רשאית להעסיק עובדים. על-פי הנחיות משרד הפנים, הרשות היא המאשרת, מאז שנת הכספים 1995, את מיסגרת כוח-האדם, אולם למיסגרת חייב להיות כיסוי תקציבי. לאחר שהתקן והשכר אושרו במועצת הרשות המקומית, על הרשות, לפי חוק יסודות התקציב, לקבל לכך את אישורו של שר הפנים.

הבדיקה העלתה, כי בשנת 1993 עידכן משרד הפנים את שיא כוח-האדם, ולאחר תוספת של כ- 60 מישורות ייעודיות, הועמד שיא כוח-האדם על 328 מישורות. גם לאחר העידכון האמור של שיא כוח-האדם, חרגה העירייה ב- 57 מישורות מוניציפאליות וב- 13 מישורות ייעודיות משיא כוח-האדם; ס"ה חריגה הייתה של כ-21%. חריגה דומה הייתה גם בשנת 1994. כאמור, משנת הכספים 1995 קובעת העירייה בעצמה את שיא כוח-האדם שלה, במיסגרת תקציבה המאושר. לשנת 1995 קבעה העירייה שיא כוח-אדם של 81 מישורות, גידול של 409 מישורות, שהם גדילה של כ-25% ממיספר המישורות בשנת 1994, וזאת בנוסף לחריגה של 21% שהייתה קיימת כבר בשנת 1994.

בשנת הכספים 1996 הייתה מצבת כוח-האדם הממוצעת- 420 מישורות; ההוצאה בגין שכר ותשלומים נילווים לשכר הסתכמה בכ- 35.5 מיליון ש"ח. עוד הועסקו בעירייה, מאז ספטמבר 1996, כ- 50 עובדים בממוצע בחודש באמצעות חברת כוח-אדם; בשנת 1997 מיספר זה הוכפל. תמורת העסקתם שילמה העירייה בשנת 1996 לחברת כוח-האדם כ- 100,000 ש"ח כל חודש, מתקציב פעולות; ובשנת 1997 (עד אמצע 1997) כ- 200,000 ש"ח לחודש מאותו תקציב.

העירייה התקשרה בחוזה עם חברת כוח-האדם לאחר שזו זכתה בשנת 1995, ביחד עם חברות נוספות, במיכרז שפירסמה החברה למשק וכלכלה לעניין זה. נמצא, כי חוזה ההתקשרות נחתם ב- 31.3.1997 בדעבד - עשרה חודשים לאחר שהחברה החלה לתת שירותים לעירייה.

תשלום שכר לעובדים שהועברו מתפקידם

בשני מיקרים קיבלו עובדים משכורות - האחד במשך חמש שנים והשנייה יותר משלוש שנים - בלי שנקבע להם תפקיד ובלי לעסוק בעבודה כלשהי. העובדים רק הדפיסו כרטיס נוכחות וקיבלו שכר, אפילו בגין שעות נוספות והחזר הוצאות רכב. להלן הפרטים:

(א) ב- 23.11.1989 החליטה ועדת המנגנון על פיטוריו של מנהל מחלקת החינוך והתרבות. העובד תבע את העירייה בבית-הדין האזורי לעבודה בבאר שבע¹⁷ ודרש, בין היתר, לאסור לפטרו, הואיל ולטענתו השיקול ביסוד פיטוריו היה פוליטי: במטרה למנות מישהו אחר תחתיו.

בהחלטת בית-הדין מיוני 1990 נקבע, בין היתר, כי מהעדויות שהובאו בפניו עולה, "שהשיקולים הפוליטיים והאישיים הצרים היו לכאורה הדומיננטיים". לפיכך הוציא בית-הדין צו הצהרתי זמני, לפיו יש לראות את התובע כמנהל מחלקת החינוך והתרבות בעירייה.

בנובמבר 1991 החלה העירייה בהעסקתו של אדם אחר, כממלא מקום מנהל מחלקת החינוך בפועל, בתנאי שכר ובתנאים נילווים הזהים לאלו של מנהל מחלקת החינוך.

ב- 18.9.1994 ניתן פסק-דין בעניינו של העובד, המתייחס לטענות הכספיות אליהן התייחסה התביעה. בית-הדין חייב את העירייה לשלם לתובע תשלומים בגין גמול השתלמות, תשלום עבור כל רכיבי אחזקת הרכב ועבור עבודה בשעות נוספות. כן חוייבה העירייה לשלם גמול ניהול החל בחודש אפריל 1991. לתשלומים האמורים יתווספו הפרשי הצמדה וריבית.

¹⁷ שן/53 צדוק יחב נגד המועצה המקומית אופקים. ב- 28.4.1993 ניתן פסק-דין חלקי בעניין האמור, שהוא פסק-דין הצהרתי הקובע, כי כל הפעולות שנעשו ביחס להעברתו של התובע מתפקידו כמנהל מחלקת החינוך וביחס לפיטוריו היו נגועות בשיקולים פוליטיים פסולים והן בטלות. יחד עם זאת קבע בית-הדין, כי העירייה רשאית לקבוע בהליכים תקינים, לאחר בדיקות מקצועיות אמינות, את כשירותו לתפקיד בהשוואה למועמדים אחרים.

מסוף 1989 עד סוף 1995 שילמה העירייה למנהל מחלקת החינוך משכורת מלאה, כולל תשלום בגין שעות נוספות, על אף שבפועל לא הועסק בעבודה כלשהי. במשך כל אותה תקופה המשיך העובד להדפיס כרטיס נוכחות. העירייה לא דאגה לשבצו בתפקיד אחר ההולם את מעמדו והשכלתו, כפי שקבע בית-הדין האזורי לעבודה. זאת ועוד, מסוף 1991 עד סוף 1995 העסיקה העירייה בתפקיד האמור עובד אחר ללא מיכרו. בינואר 1996 הוחזר מנהל המחלקה לתפקידו.

(ב) הממונה לשעבר על פניות הציבור הועברה מתפקידה בפברואר 1994, והתפקיד אויש בעובדת אחרת. בתיקה האישי של העובדת אין הודעה כלשהי על העברתה מהתפקיד, ואין אסמכתאות המעידות על הסיבות להעברתה מתפקידה. העובדת האמורה גם לא שובצה בתפקיד אחר בהתאם לכישוריה, והמשיכה עד אמצע 1997 להחתים כרטיס נוכחות, בלי שהועסקה בתפקיד כלשהו בעירייה. העירייה המשיכה לשלם את משכורתה ואת כל התנאים הנלווים לשכר, כפי ששולמו לה קודם להעברתה מהתפקיד.

במכתבה מ- 1.1.1998 הודיעה העובדת למשרד מבקר המדינה, כי "במשך כל התקופה הנ"ל הוצעו לי תפקידים על-ידי מזכיר העירייה והסכמתי לכל התפקידים אך לאחר מיספר ימים ושעות העניין בוטל מסיבות שונות ומשונות".

בבדיקת ההשלמה נמצא, כי רק ביוני 1997 שובצה העובדת בעבודה במחלקה אחרת.



משרד מבקר המדינה רואה בחומרה העברה מתפקיד של עובד משיקולים פוליטיים. בחומרה יש להתייחס גם לתופעה שבמשך שנים לא נבחן שיבוצו מחדש של מנהל מחלקת החינוך ולא נמצא פיתרון הולם להעסקתו, כפי שלא נמצא פיתרון הולם להעסקת הממונה על פניות הציבור. כתוצאה מאוזלת ידה של העירייה היא שילמה להם שכר, על אף שלא עבדו כלל.

שכר והחזר הוצאות

"שעות נוספות גלובאליות" - שעות נוספות גלובאליות" הינן שעות נוספות, המשולמות לכל עובד על-פי מיכסה שנקבעה מראש. התשלום בעד השעות הללו ניתן לעובדים בעירייה ללא דיווח כלשהו של העובד, המקבל את תמורתן גם בעת שהייתו בחופשת מנוחה או בחופשת מחלה. שעות אלה היוו בפועל תוספת קבועה לשכרם של אותם עובדים.

משרד הפנים דרש מהרשויות המקומיות פעמים מיספר להפסיק את התשלום בגין "שעות נוספות גלובאליות", ולשלם עבור שעות נוספות רק על-פי דיווח, ולאחר שקויים פיקוח על ביצוע העבודה הנוספת, שבגינה שולם לעובד. נמצא, כי בספטמבר 1994 קיבלו 130 עובדים (35% מעובדי העירייה) תשלום בגין "שעות נוספות גלובאליות" שנעו בין 10 לבין 80 שעות, ובמיקרה אחד עד 160 שעות לחודש.

אין להסדר הנהוג לתשלום בגין "שעות נוספות גלובאליות" ביסוס בהסכמי העבודה הקיבוציים, והוא נוגד את הנחיות משרד הפנים ואת סידרי המינהל התקינים, המחייבים שתשלום בעבור שעות נוספות יעשה על-פי רישום, ולאחר שקויים פיקוח על ביצוע העבודה הנוספת.

בתשובתה מדצמבר 1995 הודיעה העירייה, כי בעיקבות הערות הביקורת, היא תקפיד על קבלת דיווח מפורט על השעות הנוספות, "וכי מיכסת השעות הנוספות תקוצץ ב-25% מכלל השעות המשולמות כיום".

בבדיקת השלמה, באמצע 1997, נמצא כי בעיקבות ההחלטה שקיבלה העירייה לקצץ בשעות הנוספות, קוצצה מאז נובמבר 1996 מיכסת השעות הנוספות בצורה מדורגת מ-10% עד 25%. בתחילת 1997 נוהל משא-ומתן עם ועד העובדים, שהתנגד לקיצוץ. לאחר שבאפריל 1997 הגיע המשא-ומתן למבוי סתום, ולאחר שוועד העובדים הודיע על כוונתו לשבות, ביקשה העירייה מבית-הדין לעבודה בבאר שבע (תיק נז/41-16) להוציא צו מניעה שיאסור על העובדים לשבות.

בדיון שהתקיים ב-11.4.1997 בבית-הדין לעבודה ניתן תוקף של החלטה להסכם שהושג בין הצדדים, לפיו בלי להודות בטענות כלשהם של צד מהצדדים הם ינהלו משא-ומתן במשך 60 יום; במהלך המשא-ומתן תופחת מיכסת "השעות הנוספות הגלובאליות" בהתאם לטבלה¹⁸ שבמכתב הממונה על השכר במשרד האוצר מיום 20.10.1996 אל ראש עיריית ראשון לציון; דין הסכומים שלא נוכו לפי החלטת העירייה יהיה כדין תשלומי יתר, אלא אם יוסכם אחרת בין הצדדים; אם לא יושג הסכם, שמורה לצדדים הזכות לפעול בהתאם למצב הדברים שהיה ערב חתימת הסכם זה. עד סוף יוני 1997 לא הגיעו הצדדים להסכמה.

¹⁸ על פי הטבלה נקבע קיצוץ שעות נוספות גלובאליות מדורג, כשהחל ממיכסת 30 שעות נוספות יופחתו 5% מהשעות עד לקיצוץ מירבי של 20% במיכסה של 100 שעות נוספות.

גזבר העירייה

1. בינואר 1991 החלה העירייה להעסיק בחוזה מיוחד גזבר שנבחר למישרה על-פי תוצאות מיכרז פומבי. תוקף החוזה היה לתקופת ניסיון של 11 חודש. על-פי החוזה, נקבע שכרו של הגזבר ל-4,000 ש"ח לחודש נטו. על-פי חישוב גזברות העירייה, הסתכם, באותו מועד, השכר ברוטו (כולל תשלומים למס הכנסה, ביטוח לאומי, זקיפות, קרן השתלמות וקופת תגמולים בשיעור 10%) ב-10,226 ש"ח; בחוזה נקבע, שהשכר יהיה צמוד לתוספות היוקר ולתוספות הענפיות שתינתנה לעובדי הרשויות המקומיות. בחוזה גם נקבע שהוא יתחדש מאליו, אלא אם הודיע אחד הצדדים על רצונו לבטלו, וזאת חודש אחד לפני תום התקופה. עוד צויין בחוזה, כי תנאי שכרו של הגזבר אושרו על-ידי הממונה על המחוז. בעירייה לא נמצא אישור כזה וגם לא אישור מאת ראש מינהל השירות להעסקתו, אישורים הדרושים, לפי הנוהל, לשם קבלת עובדים.

בסוף 1991 החליטה ועדת ההנהלה להמשיך את העסקתו של הגזבר עד סוף 1992. בפועל הועסק הגזבר גם אחרי סוף 1992, ובמועד סיום הביקורת, הוא עדיין כיהן בתפקידו.

בדצמבר 1994, אישר ראש העירייה, את עידכון שכרו הכולל של הגזבר למפרע מאפריל 1993, מ-11,548 ש"ח ל-15,349 ש"ח. באותו חודש שילמה העירייה לגזבר הפרשים בסך 37,000 ש"ח. עידכון השכר בוצע לאחר שבנובמבר 1993 פורסם חוזר של הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד הפנים ומנכ"ל משרד הפנים, שבו הונחו הרשויות המקומיות, להימנע מלהעניק לעובדים בכירים תנאי שכר, תנאי פרישה ותנאים אחרים החורגים מהחוזה, שעליו המליץ הממונה על השכר במשרד האוצר במאסר 1993. הענקת תנאים חורגים אסורה על-פי סעיף 29 לחוק יסודות התקציב, אלא אם כן קיבלה הרשות המקומית את אישורו של שר האוצר או של הממונה על השכר והסכמי עבודה. על-פי "חוזה הבכירים" שהציע הממונה על השכר והסכמי עבודה, שכר גזבר ברשות מקומית שמיספר תושביה שווה לאוכלוסיית אופקים באפריל 1993 הסתכם ב-11,693 ש"ח לחודש – לעומת 15,349 ש"ח לחודש, שראש הרשות החליט כאמור לשלם לגזבר; שכר בגובה זה מגיע לגזבר ברשות מקומית שמיספר תושביה 20,000 – 30,000.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה אישור תנאי שכר לגזבר החורגים מאלו שנקבעו על-ידי הממונה על השכר, בניגוד לחוק יסודות התקציב וההנחיות בנושא.

בבדיקת השלמה נמצא, שהחל בינואר 1995 עלה מיספר תושבי אופקים על 20,000. ממועד זה השכר המשולם לגזבר הוא אפוא בהתאם למה שנקבע בחוזרי מנכ"ל משרד הפנים.

2. במאי 1993 אישרה מועצת העירייה את השתתפותה בהוצאות נסיעתו של הגיזבר לכנס מרכז השלטון המקומי בנושא "חיוזק הקהילה" שהתקיים בקנדה. בהחלטה נקבע, כי העירייה תשתתף כנגד קבלות שיצרף הגיזבר, בסכום של \$ 1,500 המהווה כמחצית מעלות הנסיעה.

נמצא, כי בהוראת ראש העירייה והגיזבר שילמה העירייה לחברת נסיעות \$2,840 מהם: \$1,534 עלות טיסה, \$1,200 החזר הוצאות אש"ל לפי \$120 ליום, והוצאות מיסי נמל וביטוח. הגיזבר לא המציא לעירייה קבלות על דמי רישום לכנס בסך \$800 ועל הוצאות שהייה בבתי-מלון, כנדרש בהחלטת ועדת ההנהלה ועל-פי כללי המינהל הכספי התקין. לאחר ההתחשבנות עם הגיזבר קוזז ממשכורתו סכום של \$140 בלבד. לפי הסברי הגיזבר, הוא כלל לא שילם את דמי הרישום לכנס בסך \$800 וממילא לא המציא לעירייה קבלה על כך. מהאמור לעיל עולה, שהעירייה שילמה לגיזבר סכום עודף של \$1,200 בעיקבות הביקורת נתן הגיזבר ביולי 1997 הנחייה למחלקת הנהלת החשבונות לקזז משכרו \$1,200 בשני תשלומים.

יש לראות בחומרה תשלום מלוא הוצאות השתתפותו של הגיזבר בכנס האמור בהוראת ראש העירייה והגיזבר, וזאת בניגוד להחלטת מועצת העירייה לשלם רק מחצית ההוצאה; בחומרה יתרה יש להתייחס לאי-ההקפדה של העירייה משך תקופה ארוכה על גמר ההתחשבנות עם הגיזבר בנושא הכנס.

3. בתקופה 4.10.1994 עד 7.12.1994 עבד הגיזבר כגיזבר עיריית באר שבע, לאחר שזכה במיכרז פומבי שפירסמה עיריית באר שבע.

במקביל לעבודתו בעיריית באר שבע, המשיך הגיזבר לדווח בחודשים אוקטובר – נובמבר 1994 על עבודה בעיריית אופקים. על-פי הדיווחים לעיריית אופקים הוא עבד כל יום מ- 08:30 עד 19:00 או עד 24:00, להוציא שמונה ימים בחודש אוקטובר ועשרה ימים בחודש נובמבר 1994, שלגביהם דיווח שהוא בחופשה.

בדיווח של הגיזבר לגבי אותה תקופה לעיריית באר שבע, הוא הצהיר, כי עבד במישרה מלאה במשך החודשים אוקטובר, נובמבר ומחצית דצמבר (עד 13 לדצמבר) "בשעות עבודה בלתי שגרתיות שלעיתים החלו בשעה 07:00 והסתיימו ב- 24:00".

מהאמור לעיל עולה, כי הגיזבר קיבל שכר גם מעיריית באר שבע וגם מעיריית אופקים, בגין עבודה באותם ימים ובאותן שעות. ס"ה השכר ששולם לו בגין עבודתו בתקופה 1.10.1994 - 13.12.1994 הסתכם בכ- 59,000 ש"ח ברוטו, מהם: 31,000 ש"ח - ששילמה לו עיריית אופקים ו- 28,000 ש"ח - ששילמה לו עיריית באר שבע.

עוד נמצא, כי כל אותה תקופה המשיך הגיזבר להחזיק ברכב ובטלפון נייד שהעמידה לרשותו עיריית אופקים, למרות דרישות חוזרות ונישנות של מזכיר העירייה להחזירם.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה, מאוקטובר 1997, הודיע ראש העירייה, כי "הגזיזר כיהן בתפקיד גזיזר בשתי הרשויות בידיעתי ובהסכמתי. סוכם כי ביום שלא יעבוד בעיריית אופקים וישהה בעיריית באר שבע ידווח על יום חופש באופקים".



הממצאים שהובאו לעיל מצביעים על ליקויים חמורים בטיפול העירייה בהעסקת הגזיזר: (א) לגזיזר הוענקו תנאים שלא תאמו את ההנחיות בקשר ל"שכר בכירים"; (ב) העירייה ידעה שהגזיזר עזב את תפקידו באופקים והחל לעבוד כגזיזר של עיריית באר שבע, ועל אף זאת המשיכה לשלם לו שכר והטבות נוספות, שהיו כרוכות בתפקידו; (ג) גם טיפולה של העירייה בהחזר הוצאות נסיעה לחו"ל של הגזיזר היה לקוי, שכן שולמו לו סכומים שחרגו מאישור מועצת העירייה. בחומרה יתרה יש להתייחס לעובדה שחרף פרשה זו ממשיך הגזיזר להיות מועסק כגזיזר בעיריית אופקים.

משרד מבקר המדינה מתייחס בחומרה למחדלים שנילוו להעסקתו של הגזיזר במקביל בשתי רשויות מקומיות: הסכמת ראש העירייה להסדר האמור כשלעצמה הייתה פסולה, מה גם שהממצאים שהובאו לעיל מצביעים על כך שבמרבית התקופה שבה עבד הגזיזר בעיריית באר שבע הוא לא דיווח על היותו בחופשה בעיריית אופקים. בחומרה יתרה יש להתייחס לכך שהתשלומים האמורים נעשו על בסיס דיווחים של הגזיזר, שלכאורה היו כוזבים. בהתנהגותם פגעו, הגזיזר וראש העירייה, פגיעה חמורה בטוהר המידות.

העסקת גזיזר חדש - ב- 18.9.1994, לאחר שנודע לעירייה על כוונתו של הגזיזר להפסיק את עבודתו, היא פנתה למשרד הפנים לקבל אישור לאיש את משרת הגזיזר. ב- 2.10.1994, לאחר שהתקבל האישור האמור פורסם מיכרז למשרת הגזיזר והתמנתה ועדת בחינה. ב- 7.11.1994 בחרה הוועדה באחד המועמדים, והוא החל בתפקידו באמצע נובמבר 1994 (להלן - הגזיזר החדש).

לאחר שהגזיזר הקודם הודיע, כי הוא מפסיק את עבודתו בעיריית באר שבע, הודיע ראש עיריית אופקים לגזיזר החדש, כי עליו להפסיק את עבודתו ב- 30.11.1994.

ב- 22.1.1995 התקבלה בעירייה פנייה מבא כוחו של הגזיזר החדש. נטען בה, כי כרשות שילטונית נהגה העירייה בחוסר תום לב, וגרמה למרשו נזקים כספיים; שכן הוא זכה במיכרז פומבי ואף החל בעבודתו בעירייה ב- 15.11.1994, בעיקבות אותו מיכרז, לכן תבע הגזיזר החדש פיצוי בסך 120,000 ש"ח, הכוללים שכר עבודה והוצאותיו.

בינואר 1997 נתן בית-הדין לעבודה בבאר שבע (תיק נה/3-746) תוקף של פסק-דין להסכם פשרה בין הצדדים, לפיו שילמה העירייה לגיזבר החדש סכום של 20,000 ש"ח. בגין הטיפול בתביעה זו שילמה העירייה ליועץ המשפטי שלה 7,700 ש"ח (כולל מע"מ).

החזרים בגין רכישת מתנות¹⁹ - בהנחיות מנכ"ל משרד הפנים מינואר 1994 בעניין תנאי שכר ותנאים נילווים לראשי הרשויות המקומיות, נקבע, כי ראש רשות רשאי לתת מתנות, כשהוא מוזמן לאירועים בתוקף תפקידו כראש רשות, עד לסכום של 960 ש"ח לחודש, ובלבד שערך כל מתנה לא יעלה על 70 ש"ח. בסוף ינואר 1994 דיווח ראש העירייה לגיזברות כי הוא מבקש החזר של 2,900 ש"ח בגין מתנות שהעניק בתקופה 15.11.1993 עד 31.1.1994 לשישה אנשים: לשניים בשווי של 1,000 ש"ח כל אחד, לשניים אחרים בשווי של 400 ש"ח ו- 300 ש"ח ולשניים נוספים - בשווי של 100 ש"ח.

גיזברות העירייה שילמה בהוראת גיזבר העירייה מקדמה על סך 4,000 ש"ח להחזר ההוצאות האמורות והוצאות שונות של ראש העירייה. ההתחשבנות הסופית נערכה לפי התעריפים שנקבעו בהנחיות למתן מתנות, וזאת לאחר שהגיש קבלות נוספות בגין הענקת מתנות.

משרד מבקר המדינה העיר לראש העירייה, שבהיותו גיזבר רשות לשעבר, אמור הוא להיות בקיא בהנחיות, וכי יש טעם לפגם בכך שדרש החזר הוצאות בניגוד להנחיות המחייבות; רק כתוצאה ממודעותם וזהירותם של עובדי הקבלן להנהלת חשבונות נמנע תשלום בחריגה מההנחיות.

תיכנון ובנייה

בצו התיכנון והבנייה (אופקים), התשל"ג-1972, הוכרז שתחום עיריית אופקים הוא מרחב תיכנון מקומי. בהתאם לחוק התיכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - החוק), אם יש במרחב תיכנון מקומי, רשות מקומית אחת בלבד, תהיה מועצת הרשות המקומית ועדה מקומית לתיכנון ולבנייה (להלן - הוועדה המקומית). בתפקיד יו"ר הוועדה המקומית מכהן ראש העירייה. לפי סעיף 30 לחוק פועלת בעירייה גם רשות רישוי, המורכבת מיו"ר הוועדה המקומית וממהנדס הוועדה המקומית. למרחב התיכנון אופקים תוכנית מיתאר שקיבלה תוקף באוקטובר 1987.

¹⁹ במהלך 1996 נחקר הנושא במשטרת ישראל ובתום החקירה התיק הועבר לפרקליטות המדינה.

מינואר 1992 עד אמצע שנת 1997 ניתנו כ- 600 היתרי בנייה להקמתם של כ-3,900 מיבנים. הוועדה המקומית דנה בתקופה האמורה גם בעשרה תשריטי חלוקה והמליצה בפני הוועדה המחוזית על אישורן של 47 תוכניות מפורטות או תיקונים לתוכניות מפורטות.

הודעה על הכנת תוכניות מפורטות- סעיף 77 לחוק, שעניינו הודעה בדבר הכנת תוכנית, קובע, לאמור: "החליטה ועדה מקומית להכין תוכנית מיתאר מקומית או תוכנית מפורטת, או החליטה ועדה מחוזית להכין שינוי תוכניות כאמור, תפרסם ועדה מקומית או ועדה מחוזית, הכל לפי העניין, הודעה על כך ברשומות, במשרדי הרשויות המקומיות ובעיתון, ותפרט בה את תחום התוכנית והשינויים המוצעים..."

נמצא, כי הוועדה המקומית לא פירסמה כלל, ברשומות, הודעות לפי הוראות סעיף 77 לחוק, על החלטותיה בדבר הכנת תוכניות מפורטות. בעיקבות הערות הביקורת החלה העירייה לפרסם הודעות כאמור.

תיכנון באזורים שהוכרזו אתר עתיקות

לפי סעיף 28 לחוק העתיקות, התשל"ח- 1978 (להלן - חוק העתיקות), רשאי מנהל רשות העתיקות להכריז, כי מקום פלוני הוא אתר עתיקות, ולפי סעיף 29 לחוק אסור לאדם לעשות, באתר עתיקות, או להרשות לאחר לעשות, בלי אישור בכתב ממנהל רשות העתיקות, בין היתר - פעולות בנייה, סלילה, חציבה או שינוי.

חוק התיכנון והבנייה מקדיש חלק מהוראותיו לנושא של השמירה על ערכים ארכיאולוגיים והיסטוריים בכל רמות התיכנון. בתיקון לחוק משנת 1991²⁰ נקבעו הוראות מפורטות בדבר תוכנית לשימור אתרים, לרבות אתרים בעלי חשיבות היסטורית או ארכיאולוגית.

שטח של כ- 1,000 דונם במזרח אופקים הוכרז כאתר עתיקות. נמצא, כי בתוכנית המיתאר ובתוכניות המפורטות לא נכללו הוראות מיוחדות לגבי מיגבלות הבנייה החלות על השטח שהוכרז אתר עתיקות.

נוכח הוראות חוק העתיקות וחוק התיכנון והבנייה, וכדי להבטיח שהבנייה באתרי עתיקות אכן תותר רק באישור של מנהל רשות העתיקות, מן הראוי לכלול בתוכניות הוראות הנוגעות לאיזורים שבהם יש אתרי עתיקות, ובהן התייחסות למעמד המיוחד של האתרים האמורים ולמיגבלות הבנייה החלות עליהם. התייחסות כאמור למיגבלות בתוכנית גם תהווה דרך נאותה להעמיד את המעוניינים בבנייה בעוד מועד על מיגבלות הבנייה באזורים אלה.

²⁰ תיקון התשנ"א לתוספת הרביעית לחוק.

רישוי הבנייה

לפי הוראות החוק, לא יוקם בניין, לא ייהרס ויוקם מחדש ולא תתבצע בו הוספה או תיקון (למעט שינוי פנימי בדירה) - אלא לאחר קבלת היתר מהוועדה המקומית או מרשות הרישוי המקומית, ובהתאם לתנאים הקבועים בו. עוד קובע החוק, כי כל המבצע עבודה או משתמש במקרקעין ללא היתר או בסטייה מההיתר או מהתוכנית, דינו קנס או מאסר.

על-מנת להבטיח שחברי הוועדה המקומית ורשות הרישוי יוכלו לקבל החלטות על-סמך נתונים מהימנים ומדויקים, מן הראוי שלפני קיום ישיבות או דיונים, יומצא להם המידע הקשור לבקשות להיתרי בנייה.

נמצא, כי בפרוטוקולי הוועדה המקומית ורשות הרישוי, הנוגעים לאישור בקשות להיתרי בנייה, לא צויין המידע הדרוש לחברי הוועדה בבואם לאשר בקשה להיתר, כגון: מהות הבקשה לפרטיה, התוכנית המפורטת שחלה על המיגרש ופירוט אחוזי הבנייה וקווי הבנייה המותרים על-פיה, שטח המיגרש וחוות-דעת מהנדס הוועדה. החלטות הוועדה לא נומקו, ולא צוינו בהם התנאים המיוחדים שניתנו ביחד עם האישור. בהחלטה לדחות בקשה, לא נומקה סיבת הדחייה, כפי שדורשים כללי מינהל תקין. בעיקבות הביקורת, החלה העירייה להקפיד לצרף את התיעוד הדרוש לוועדה המקומית לצורך הדיון.

הביקורת העלתה ליקויים המתייחסים להליכי האישור ולמתן היתרים הן לבנייה ציבורית והן לבנייה פרטית למגורים ולמיסחר. להלן שלוש דוגמאות לליקויים שנגעו לתהליך קבלת ההחלטות ולמתן היתרי בנייה שלא בהתאם להוראות התוכניות המפורטות, שהיו בתוקף באותו מועד:

1. על מיגרש בגודל 1,231 מ"ר במרכז המיסחרי, חלה תוכנית מפורטת שתקנונה מייעד אותו לבנייה למגורים, אך מתיר שימוש מיסחרי בקומת הקרקע. עוד נקבע בתקנון התוכנית המפורטת, כי במיסגרת עבודות שיפוץ של מרכז מיסחרי הגובל במיגרש תותר תוספת בנייה, ללא ציון גודלה. על המיגרש עמד מיבנה, שבחלק ממנו (373 מ"ר) - בקומת הקרקע ובקומה א', החזיק בונה.

בשנים 1987 ו-1989 הגיש הבונה בקשות לתוספת בנייה בקומת הקרקע ולחלוקת האולם בקומה זו לארבע חנויות וכל-בו. בקשותיו נדחו בנימוק שהתוספת משתרעת מחוץ לגבולות המיגרש, וכי עבודות השיפוץ במרכז המיסחרי הגובל - כבר הסתיימו.

על אף האמור, אישרה הוועדה המקומית בדצמבר 1992 בקשה חוזרת של הבונה לתוספות בנייה, ובינואר 1993 הוצא היתר בנייה. נמצא, כי ההיתר לא תאם את הוראות התוכנית המפורטת: הותרה הקמה של תוספת בנייה על שטח ציבורי הצמוד לבניין; בתשריט נכללו מדרגות המקשרות את חנות הכל-בו לשתי דירות בקומה א'; הותר שימוש במקום לאחסנה, בעוד שבתוכנית המפורטת מוגבל השימוש למגורים בלבד.

בסיוור שערכו נציגי משרד מבקר המדינה ביחד עם פקח הוועדה המקומית ב- 12.6.1994 נמצא, כי בנוסף לחריגות האמורות הבונה גם חרג מהיתר הבנייה שניתן לו, בכך שהסב את שתי הדירות בקומה א', שיועדו למגורים, לשימוש מיסחרי. לאחר הביקור האמור, שלח פקח הבנייה לבונה דוח על הממצאים ודרש ממנו להתאים את השימוש במיבנה להיתר. בסוף 1994 דרשה העירייה שהבונה יתאים את השימוש במיבנה להוראות התוכנית, דהיינו למגורים בלבד. בבדיקת השלמה שנערכה באמצע 1997 נמצא, שלא זו בלבד שהשימוש לא הותאם להוראות התוכנית, אלא, שעל-פי דוח של פקח הבנייה ממאי 1997, פלש הבונה לשטח ציבורי נוסף והקים עליו מסעדה בשטח של כ- 100 מ"ר.

2. על מיגרש בשטח של כ- 900 מ"ר, שבאחזקת שתי חברות להשקעות ופיתוח (להלן - הבונים), חלה תוכנית מפורטת ושינוי לתוכנית מיתאר, אשר לפי הוראותיהן מותר להקים על המיגרש מיבנה מיסחרי בשטח של 270 מ"ר, בקו בניין קדמי - 10 מטר, אחורי - אפס וצדדי - 3 מטר או אפס (במיבנים צמודים). ב- 10.3.1992 נענתה רשות הרישוי לבקשת הבונים והתירה להם להקים מיבנה מיסחרי חד-קומתי, הכולל מרכול וחנויות. נמצא, כי הותרה בנייה בקו בניין קדמי במרחק של מטר אחד בלבד במקום 10 מטר, כדרוש לפי התוכנית המפורטת וכי הוועדה לא דרשה מהבונים להמציא לה תוכנית של מפת הנכס כשהיא מאושרת בידי מודד מוסמך, לצורך קביעת גודל המיגרש.

בתשובתה מאוגוסט 1995 הסבירה העירייה, כי "מטרת הרשות המקומית שאישרה את התוכנית הייתה לאפשר בנייה מהירה של המיבנה המיסחרי על רקע מצוקת התושבים שבאה לידי ביטוי בבקשות ותלונות רבות שהופנו לרשות המקומית". משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי אין בנסיבות המתוארות מתן הכשר לבנייה בניגוד לתוכנית המיתאר ולתוכנית המפורטת.

3. על-פי תנאים שהוועדה המחוזית אישרה באפריל 1985, לפי סעיף 78 לחוק, מותר להקים על מיגרש בשטח 710 מ"ר מיבנה למגורים של קומה אחת על 40% משטח המיגרש או שתי קומות על 50% משטח המיגרש. על-פי התנאים הוגבל גודל המחסנים ל- 12 מ"ר וגודל החנייה ל- 18 מ"ר. ב- 11.10.1993 ניתן היתר בנייה לבניית 181 מ"ר למגורים ו- 137 מ"ר בנייני עזר, הכוללים מחסן בשטח של כ- 60 מ"ר, שאמור לשמש לאחסון פירות וירקות.

משרד הבריאות הודיע כבר באפריל 1992, כי הוא מתנגד לאישור הבקשה להיתר, מאחר שהאיזור מיועד לבנייה למגורים בלבד, ואישור המחסן עלול לגרום מיטרד לשכנים; אולם רשות הרישוי נתנה את ההיתר בניגוד לתנאים שאושרו ובניגוד לעמדת משרד הבריאות.



משרד מבקר המדינה הדגיש בפני העירייה שהוא רואה בחומרה אישור בקשות להיתרי בנייה בניגוד לתוכניות מפורטות תקפות.

בנייה לשיכון עולים חדשים

בעיקבות גל העלייה בתחילת שנות ה-90, החליטה המועצה הארצית לתיכנון ולבנייה ב-1.1.1991, כי על כל רשות מקומית להציע תוך שלושה שבועות אתרים לדיור מידי וזמני בשטחה. על הרשות להציע את האתרים בהתאם להנחיות שצורפו לפנייה, לפי מפתח הקובע יחס בין מיספר יחידות הדיור ברשות לבין הבנייה המוצעת, מתוך מלאי הקרקעות הזמינות לבנייה בתחום הרשות. על-פי מפתח זה נקבע, בין היתר, כי רשות מקומית שמספר תושביה מעל 5,000 נפש תציע אתרים שהקיבולת שלהם מהווה לפחות 5% מכמות יחידות הדיור הקיימות בתחומה.

משרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד השיכון) הכין תוכניות לתיקון תוכנית המיתאר אופקים, ואלו הוגשו ישירות לאישור הוועדה לבנייה למגורים (להלן - הול"ל), על-פי חוק הליכי תכנון ובנייה (הוראות שעה), התש"ן-1990. הול"ל אישרה תוכניות שבמיסגרתן יוקמו כ-3,000 יחידות דיור, מהן 1,300 בתי-עץ דו-משפחתיים, שיוקמו בשכונה אחת בדרום אופקים, וכ-400 בתי-עץ - בשכונה שבמרכזה. המדובר בתוספת של כ-75% ממיספר יחידות הדיור שהיו קיימות באותו מועד באופקים.

בבדיקה שנערכה בנושא הבנייה לעולים הועלו הממצאים הבאים:

1. ההחלטות לבנייה רחבת היקף באופקים נתקבלו בלא שהעירייה הייתה שותפה לדיונים על בניית דיור זמני לעולים, וממילא לא נבחנו ההשפעות שיהיו לצרופן של יחידות דיור בהיקף האמור על התעסוקה, העומס על התשתיות ועל מיבני הציבור הקיימים, התמהיל החברתי ועוד.

2. בישיבת הוועדה המקומית ב-6.11.1990, היא אישרה מתן היתרי בנייה לבתי-עץ, "בתנאי שתתקבל התחייבות [משרד השיכון] לבניית מיבני ציבור וחינוך מתאימים". העירייה לא עמדה על קיום התנאי האמור, ועד אמצע 1997 לא הוקמו המיבנים. בתשובתו מדצמבר 1996 הודיע משרד השיכון, כי "במיסגרת התפקידים השונים של משרד הבינוי והשיכון לא הוגדר שמשרד השיכון אחראי על מיבני ציבור ועל כן לא התקבל אישור תקציבי להשלמת מוסדות הציבור בשכונות מישור הגפן ושפירא באופקים".

משרד מבקר המדינה הצביע בפני העירייה, על הקשיים הנגרמים לתושבי אופקים כתוצאה מכך ששווקו מעל 3,000 יחידות דיור לעולים ותושבים ותיקים (כ-1,700 בבנייה מעץ וכ-1,300 בבנייה קשיחה), בלי שיוקמו מיבני ציבור, כגון: גני-ילדים, בתי-ספר ומרפאות. ראש העירייה הסביר בתשובתו מ-14.10.1997, כי העירייה פועלת אצל משרדי הממשלה השונים להשגת תקציבים לבניית מיבני ציבור, וכי הנושא גם הועלה בוועדת המנכ"לים של הממשלה שמונתה לטיפול בעניינה של אופקים.

3. על-פי תוכנית מפורטת שאושרה בול"ל ב-10.3.1991, ואשר חלה על שטח של 716 דונם בשכונה הדרומית, הותרה כאמור הקמתן של כ-1,300 בתי-עץ צמודי קרקע. במהלך שנת 1992, נתנה הוועדה המקומית שיבעה היתרי בנייה לשבע חברות, שבנו בתי-עץ מטפוסים שונים עבור משרד השיכון. המיבנים הוקמו במהלך 1992. בפועל ניבנו בשכונה הדרומית כ-900 בתי-עץ.

ב-11.12.1991 פירסמה ועדה לקביעת אמצעי בטיחות אש בבנייה קלה למגורי קבע את מסקנותיה, לגבי הדרישות להתקנת אמצעי מיגון בבתי-עץ; אמצעים אלו כללו התקנת מתזי מים אוטומטיים ומתזי מים חיצוניים. הדרישות האמורות נכללו גם בחוות-דעתו של איגוד ערים איזור באר שבע (שירותי כבאות) (להלן - רשות הכבאות) בקשר לבקשות להיתרי בנייה שהוגשו לאישורו. החלטות הוועדה המקומית לאישור הבנייה ולמתן ההיתרים הותנו בקיום דרישות רשות הכבאות. משרד השיכון לא מילא אחר דרישות רשות הכבאות ולא התקין מתזי מים אוטומטיים בבתי-העץ, שנבנו מרכיבים שאינם עמידים בפני אש.

מתום הבנייה ב-1992 ועד סוף 1994, במשך כשנתיים, עמדו ריקים כ-900 בתי-עץ שהוקמו בשכונה הדרומית. בתי-העץ לא אוכלסו בגלל קשיים שהיו בשיווקם, ובגלל סירובה של רשות הכבאות לאשר את האיכלוס עד שיבוצעו כל דרישותיה. במהלך 1994 הוסבו בתי-העץ הדו-משפחתיים ליחידות חד-משפחתיות, וב-1994 שווקו רוב היחידות במבצע מכירות מיוחד, לאחר שגם מחירן הוזל.

אפילו לאחר שיווקם סירבה רשות הכבאות לאשר את איכלוס בתי-העץ, מאחר שמשרד השיכון לא מילא אחר דרישותיה. בספטמבר 1994 התקיימה פגישה בין נציגי רשות הכבאות ומשרד השיכון. סוכם בה, כי רק לאחר שמשרד השיכון ימציא לה התחייבות לביצוע דרישותיה, תאשר רשות הכבאות את איכלוס המיבנים.

ב-10.10.1994 מסר משרד השיכון לרשות הכבאות מכתב התחייבות לביצוע דרישותיה, ללא ציון תאריך מדויק לביצוע ההתחייבויות. באותו יום אישרה רשות הכבאות שאין לה התנגדות לאיכלוס המיבנים, בתנאי שמשרד השיכון יבצע את התחייבויותיו עד סוף שנת 1994.

רק בפברואר 1995, בעיקבות פניות של משרד מבקר המדינה, פנה מהנדס העירייה למשרד השיכון בדרישה לבצע את עבודות התקנת אמצעי כיבוי אש לפי דרישות רשות הכבאות.

משרד מבקר המדינה הצביע בפני הוועדה המקומית והעירייה על מחדליהן בטיפולן בקבלת אישור לאיכלוס המיבנים, שעמדו ריקים במשך שנתיים, והדגיש, כי עליהן לדרוש ממשרד השיכון למלא אחר כל התנאים שהתלוו להיתר הבנייה, וכן אחר דרישות רשות הכבאות להתקין מיתקנים מיוחדים לכיבוי אש. בדצמבר 1996 הודיע משרד השיכון למשרד מבקר המדינה, כי כל דרישות רשות הכבאות מולאו.

פיקוח על הבנייה ואכיפת הוראות החוק

תפקיד הפיקוח הפיזי על הבנייה הוא לעקוב אחר עבודות הבנייה באתרים השונים ולדווח, עוד בשלבים מוקדמים, על בנייה ללא היתר או בסטייה מתנאי ההיתר. דיווח כזה מאפשר לוועדה המקומית לנקוט על-פי החוק צעדים מינהליים ומשפטיים להפסקת בנייה, כאמור, סמוך לתחילתה, ולהעמיד עבריינים לדין באמצעות תובע מטעמה. לאחר הרשעת הנאשמים רשאית העירייה לבקש מבית-המשפט להטיל על הנאשמים גם קנסות נוספים, לפי סעיף 219 לחוק. לצורך ביצוע הפיקוח הפיזי העסיקה העירייה פקח אחד במישרה מלאה.

עד נובמבר 1994 לא היה לעירייה תובע, שהוסמך על-ידי היועץ המשפטי לממשלה להגיש בשמה כיתבי אישום, בין היתר, בגין עבירות על חוק התיכנון והבנייה. עקב כך הצטברו מאות תיקים בהם, על-פי דוחות פקח הבנייה, בוצעה בנייה בלתי חוקית, והעירייה לא פתחה בהליכים משפטיים נגד בונים, וממילא לא הוצאו צווי הריסה וגם לא הוטלו קנסות, לפי סעיף 219 לחוק.

משרד מבקר המדינה הצביע בפני העירייה על הצורך במינוי תובע מטעמה לטיפול בעברייני בנייה. בעקבות הערות הביקורת הודיעה העירייה באוגוסט 1995, כי היא התקשרה בסוף 1994 עם עורך-דין פרטי שקיבל מינוי מטעם היועץ המשפטי לממשלה לשמש כתובע. בבדיקת ההשלמה הועלה, שעד אמצע 1997 הוגשו נגד עברייני בנייה רק שמונה תביעות, שעה שעל-פי דיווחי הפקח היו, כאמור, מאות מיקרים בהם בוצעה לכאורה בנייה בלתי חוקית.

להלן שתי דוגמאות לליקויים בפיקוח על הבנייה:

1. **הקמת מיבנה לסופרמרקט ולמשרדים** - ב-1992 הגישה חברה בקשה לקבלת היתר בנייה לשינויים ולתוספת בנייה למיבנה ששימש בעבר כמאפיה. המיבנה הקיים משתרע על 45% ממיגרש ששטחו 1,537 מ"ר, והוא מיועד למלאכה ולתעשייה. הבקשה התייחסה לתוספת בנייה בקומת הקרקע שתשמש כסופרמרקט, ותוספת קומה שתשמש למשרדים.

במקביל להגשת הבקשה להיתר, הגישה החברה תוכנית לתיקון התוכנית המפורטת. ב-24.9.1992 החליטה הוועדה המקומית להמליץ בפני הוועדה המחוזית לאשר את התוכנית. מאותו מועד ועד סוף מאי 1995, שונתה התוכנית פעמים רבות לפי דרישות ועדת המישנה של הוועדה המחוזית, ובמאי 1995 אישרה הוועדה המחוזית את התוכנית.

נמצא, כי הבנייה במיגרש החלה כבר במאוס 1993 ללא היתר בנייה. העירייה הסתפקה במישלוח צו הפסקה מינהלי ב- 3.3.1993, ולא נקטה צעדים נוספים להפסקת הבנייה, כגון הגשת בקשה לצו הפסקה שיפוטי, וזאת על אף שהחברה המשיכה בבנייה וסיימה אותה בינואר 1994. בביקור שערכו עובדי משרד מבקר המדינה במיגרש ומהתיעוד עולה, כי החל בינואר 1994 הפעילה החברה בקומת הקרקע, סופרמרקט, בלי היתר בנייה ובלי רישיון עסק. לא ניתן הסבר למחדליה של העירייה בנושא זה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, שעליה לנקוט אמצעים נגד החברה להפסקת השימוש במיבנה שנבנה ללא היתר בנייה, והופעל ללא רישיון עסק. בבדיקת השלמה שנערכה באמצע 1997 הועלה, כי ב- 25.9.1993 ניתן לחברה בדיעבד היתר בנייה.

2. **הצבת קרוואנים בבתי-ספר חרדיים** - ב- 16.12.1993 ערכו עובדי משרד מבקר המדינה סיור במוסדות חינוך באופקים, בהשתתפות פקח הבנייה. בסיור הועלה, כי מוסדות חינוך תורניים הרחיבו את המיבנים בתחומם על-ידי הצבה של קרוואנים, אותם חיברו לרשת החשמל, וכן על-ידי בניית מיבנים נוספים בבניית קבע - הכל ללא קבלת היתרי בנייה. להלן פירוט הבנייה החרושה שנתגלתה בסיור:

במיכללה לבנות הוצבו קרוואנים בשטח של כ- 360 מ"ר, וניבנו מיבנים בשטח של 60 מ"ר; בישיבת אופקים הוצבו קרוואנים בשטח של כ- 280 מ"ר וניבנו מיבנים בשטח של 526 מ"ר (המיבנים כללו מחסנים, כיתות לימוד ומיבני עזר); בבית-ספר יסודי הוצב קרוואן ששימש ככיתת לימוד בשטח של 46 מ"ר.

האמור לעיל מצביע בעליל שלא הופעל כל פיקוח על הבנייה במוסדות האמורים. באוגוסט 1995 הודיעה העירייה, כי בעיקבות הערות הביקורת, היא החלה לטפל בהוצאת היתרי בנייה. בבדיקת השלמה שנערכה באמצע 1997 נמצא, כי טרם הוצאו היתרי בנייה, והמוסדות ממשיכים לפעול בכל המיבנים כמתואר.

לדעת משרד מבקר המדינה, עם כל ההבנה לצורך במציאת פתרונות דיור למוסדות החינוך, אין להשלים עם בנייה בניגוד לחוק, מה גם שבנייה כאמור יש בה משום סיכון המאכלסים את המיבנים.



משרד מבקר המדינה רואה בחומרה היעדר פיקוח שוטף ושיטתי - הדרוש למניעת בנייה בלתי חוקית. יש להדגיש כי אין כל תועלת בקיום הפיקוח, שכל מטרתו מניעת בנייה בלתי חוקית, בלי שננקטות פעולות אכיפה לאחר גילוי העבירה.

בטיחות במוסדות חינוך

בשנת הלימודים התשנ"ז למדו בתחום העירייה כ- 6,000 תלמידים ב- 70 גני- ילדים, ב- 19 בתי-ספר יסודיים ובשני בתי-ספר על-יסודיים מקיפים.

על-פי חוק לימוד חובה, התש"ט- 1949, העירייה היא "רשות חינוך מקומית" לתחומה. רשות החינוך המקומית חוייבה בתקנות החינוך, שהותקנו מכוח פקודת החינוך (נוסח חדש), לדאוג, בין היתר, לבנייתם ולתיקונם של בנייני בתי-ספר וגני-ילדים ציבוריים ושל חצרותיהם. משרד החינוך התרבות והספורט (להלן - משרד החינוך) פירט במיסגרת חוזרי המנהל הכללי של המשרד, את הצעדים שעל רשות החינוך לנקוט, כדי למנוע היווצרות מיפגעי בטיחות במיבנים ובחצרות האמורים (להלן - ההוראות).

א. בפברואר 1994, ערך צוות הביקורת סיור ב- 14 גני-ילדים ובשיבועה בתי-ספר, כדי לבחון את אופן יישום הוראות הבטיחות של משרד החינוך. הביקורת העלתה ליקויים, חלקם חמורים המהווים סכנה לבטיחות הילדים, כמפורט להלן:

(1) **התקנת מעקות בטיחות**- בהוראות נקבע, כי להבטחת יציאת תלמידים משער מוסד החינוך, יש להתקין מול השער, לאורך אבן השפה של המידרכה, מעקה ברזל שאורכו לפחות 10 מטר, עם רישות מיוחד שימנע מעבר תלמידים אל הכביש. נמצא, כי בעשרה גני-ילדים ובשישה בתי-ספר, מבין אלה שנבדקו לא הותקנו מעקות כאמור.

(2) **גדרות**- בהוראות נדרשו הרשויות המקומיות להתקין סביב לכל מוסד חינוך גדר ללא תיל דוקרני בגובה של שני מטר, או גדר סורגים הבנויה בצורה העונה על דרישות הבטיחות. בבדיקה הועלה, כי בעשרה גני-ילדים לא הותקנה גדר. בחצר האחורית של בית-ספר על-יסודי לאורך כ- 50 מ' אין גדר. בבדיקת ההשלמה במחצית 1997 הועלה, כי רק מסביב לבית-הספר הותקנה גדר. ראש העירייה בתשובתו מ- 14.10.1997 הודיע, כי משרד החינוך אישר לו תקציב של 200,000 ש"ח, והוחל בהקמת הגדרות.

(3) **חניית כלי-רכב בחצרות של מוסדות חינוך**- בהוראות נאסרה חניית כלי רכב בחצר מוסדות החינוך. נמצא, כי בבית-הספר האמור שבו חסרה גדר, חנו מכוניות בזמן הלימודים, בחצר האחורית. בבדיקת ההשלמה נמצא שבוטלה החנייה בחצר בית-הספר.

(4) **מיפלסים בחצר בית-הספר ללא מעקות בטיחות**- על-פי ההוראות, יש להקים מעקה יציב בגובה 1 מטר, ואם קיימים מיפלסים בשטח בית-הספר - קיר תומך בגובה של יותר מ 50 ס"מ. בשני בתי-ספר, שבחצרותיהם קיימים מיפלסים, לא הותקנו מעקות בטיחות, ובהעדרם נשקפת סכנה לילדים הנמצאים בחצרות.

(5) **שיכון מוסדות חינוך מתחת לקו מתח גבוה** - בהוראות נקבע, כי חצר גן -הילדים או בית-הספר לא ימוקמו, ככלל, מתחת לקו מתח גבוה, וכי אם אין אפשרות להימנע ממיקומם מתחת לקווי מתח - יונחו כבלים למניעת נפילת חוטי החשמל. נמצא, כי החצרות של אחד מגני-הילדים ושל אחד מבתי-הספר היסודיים ממוקמות מתחת לקו מתח גבוה, וכי לא הותקנו שם כבלים למניעת נפילתם של חוטי החשמל.

(6) **מיפגעי בטיחות אחרים בחצרות מוסדות החינוך** - ברוב החצרות של מוסדות החינוך שנבדקו נמצאו מיפגעי בטיחות שונים. להלן דוגמאות:

(א) בבית-ספר א' נמצאו בורות ביוב לא מכוסים.

(ב) בבית-ספר ב' מוקמו ארבעת פיתחי החירום של מיקלט בית-הספר, שעומקו כ- 3 מ', בחצר בית-הספר. הפתחים לא היו סגורים, ויצרו סכנת נפילה לילדים המשחקים בחצר.

(ג) בבית-ספר ג' נמצאו בכניסה מיכלי גז לא מגודרים, לא מקורים וללא שער עם נעילה, בניגוד לנדרש בהוראות.

(ד) בבית-ספר ד' נמצאו בורות ביוב פתוחים, מוטות ברזל בולטים מהקרקע ופסולת בניין מפוזרת בחצר בית-הספר.

(ה) בשלושה גני-ילדים נמצאו פיתחי ביוב פתוחים בחצר, בגן-ילדים אחד הממוקם במיבנה בית-ספר, זרמו מי-שפכים מהקומות העליונות של בית-הספר לחצר גן-הילדים הסמוך לו, ויצרו שלוליות בחצר הגן.

(ו) בתיקרת חדר מלאכה בבית-ספר יסודי, שנמצא במיבנה ששימש בעבר כמטבח, נפערו סדקים רחבים בין פסי הברזל שתמכו בתיקרה, וחלקי טיח ובטון נפלו ממנה. מי הגשמים טפטפו לתוך המיבנה, וגרמו גם להחלדת פסי הברזל התומכים בתיקרה.

בשובתה מנובמבר 1995 הודיעה העירייה, כי ננקטו פעולות לתיקון הליקויים שהועלו בבתי-הספר א' ו-ד'. לגבי בתי-ספר ב' ו-ג' טרם הוחל בתיקונים. בעיקבות הערות הביקורת, כוסו פיתחי הביוב בשלושת גני-הילדים. ננקטו פעולות למניעתן של הצפות מי הביוב בגן-הילדים. התיקרה וגג מיבנה חדר המלאכה שבבית הספר תוקנו גם הם. בבדיקת ההשלמה הועלה, כי פיתחי החירום של מיקלט בית-הספר ננעלו.

ב. **שיכון גני-ילדים במיבנים לא מתאימים** - משרד החינוך והוועדה העליונה לבנייה ממשלתית גיבשו קווים מנחים לתיכנון מיבני גני-ילדים ובתי-ספר, שמטרתם להדריך את הגופים הבונים מיבנים ותוספות למיבנים למוסדות חינוך. מטרת ההנחיות הייתה למנוע בניית מיבנים שיסכנו את בטיחותם של הילדים הלומדים בהם, על-ידי קביעת תקנים לבנייה ולהתקנת מערכת החשמל והתברואה.

נמצא, כי שמונה גני-ילדים, מתוך ה- 14 שנבדקו, שוכנו במיבנים שלא תוכננו כגני-ילדים ולא תאמו את הדרישות הכלולות בהנחיות שהוציא משרד החינוך, כמפורט להלן:

(1) בשכונות החדשות שאוכלסו בעולים חדשים, לא תוכננו ולא ניבנו גני-ילדים (על אי-בניית מיבני ציבור בשכונות החדשות לעולים, ובכללם גני-ילדים, ראה לעיל). כפיתרון זמני איכלסה העירייה במיבנים שונים גני-ילדים, למרות שהמיבנים לא נועדו ולא תוכננו לכך: ארבעה גני-ילדים ממוקמים בבתי-עץ, שנבנו מחומרים דליקים; המפסקים ובתי-התקע מותקנים בגובה הנמוך מ- 1.80 מ', בניגוד להוראות משרד החינוך, ובכך נחשפים הילדים לסכנת התחשמלות; החלונות בחדרי הגן נמוכים מהנדרש, ויש חשש שהילדים יטפסו עליהם ויפלו לחצר; הגדר הייתה בגובה 1 מ', במקום 2 מ' כדרוש, ונמצא גם רווח גדול בין הגדר לבין הקרקע, רווח שדרכו יכלו הילדים לצאת מחצר הגן.

(2) שלושה גני-ילדים שוכנו במיבנים טרומיים, בתיקוניהם ובקירותיהם, נפערו סדקים ודרכם נזלו מי-גשמים לתוך הגן.

(3) חמור במיוחד הליקוי שנמצא בגן-ילדים ששוכן במיבנה כיפתי, בו ניבנו מדרגות ברזל המובילות לגלריה, המכילה חדר מישחקים ומלאכה. המדרגות נבנו ללא ציפוי מגן, דבר שהגביר את סכנת הפציעה בזמן נפילה; מעקה המדרגות ומעקה הגלריה נמוכים, ויצרו סכנה של נפילה מקומת הגלריה לגן. בתשובתה מנובמבר 1995 הודיעה העירייה, כי שניים מבין שמונת גני-הילדים האמורים שוכנו במיבנים חדשים ותקניים, וכי "בשאר הגנים נותר המצב כשהיה בשל מחסור במיבנים שיאכלסו את כל הילדים הלומדים במערכת החינוך".

לדעת משרד מבקר המדינה אין להשלים עם תשובה זו, ועל העירייה לנקוט את כל הצעדים לתיקון הליקויים בכל גני-הילדים.

ג. **לחצני מצוקה וטלפונים בגני-ילדים** - על-מנת להבטיח כי במיקרה חירום תועבר התראה מיידית לגופים הממונים על הביטחון בגני-הילדים (לעירייה, למשטרה וכד'), דרוש להתקין לחצני מצוקה, או לחילופין טלפונים שיבטיחו קשר כזה. נמצא, כי בחמישה גני-ילדים לא נמצא לחצן מצוקה או טלפון. בבדיקת ההשלמה נמצא, כי בעיקבות הביקורת הותקנו טלפונים בכל חמשת הגנים, אולם בגן חדש, שנפתח בשנת הלימודים התשנ"ז - אין טלפון או לחצן מצוקה.

ד. **ציוד לכיבוי אש** - תקנות שירותי הכבאות (ציוד כיבוי בבתי-הספר), התשל"ב- 1972 (להלן - תקנות הכבאות), מחייבות את העירייה להציב, בכל מוסד חינוכי שבאחזקתה, ציוד כיבוי כמוגדר באותן תקנות ולהחזיקו במצב תקין. משרד החינוך פירט בהוראותיו את הציוד שיש להציב במוסדות החינוך

ואת אופן אחזקתו. נמצא, כי בשני גני-ילדים, מתוך ה- 14 שנבדקו, לא נמצאו מטפים כנדרש בתקנות הכבאות, ובתשעה גני-ילדים לא נמצא גלגילון כיבוי.

על-פי תקנות הכבאות, יש להתקין ברזי כיבוי סביב בית-ספר במרחק של 90 מ' בין ברז לברז. ליד כל ברז יש להתקין ארון כיבוי אש, שבו מותקן גלגילון כיבוי וזרנוק כיבוי עם מזנק באורך של 15 מ'. בכל אחת מקומות בית-הספר יש להתקין גלגילון כיבוי. נמצא, כי העירייה לא הקפידה על קיום דרישות תקנות הכבאות, כלהלן:

בשטח בית-ספר א' נמצא ברז כיבוי אחד בלבד, ואף הוא לא היה תקין; בבית-ספר ב' נמצאו רק שני גלגילוני כיבוי, וחסרו ארונות כיבוי אש וזרנוקים; בבית-ספר ג' נמצא, כי גלגילוני הכיבוי בקומות לא היו תקינים; בבית-ספר ד' לא היו לחלק מגלגילוני הכיבוי וזרנוקים או ברזי כיבוי, לא בשטח מיבנה בית-הספר ולא בשטח החצר; בבית-ספר ה' נמצא ברז כיבוי אחד בלבד בחצר.

בתקנות הכבאות נקבע, כי בכל אחד מאולמות ההתקהלות בבית-הספר, במעבדות, באולמות המלאכה ובמיבנים דליקים, יש להתקין מטף כיבוי במישקל של 6 ק"ג. נמצא, כי בכל שיבעת בתי-הספר שנבדקו, שלהם היו אולמות ומעבדות, לא נמצאו מטפים כאמור. עוד הועלה, כי מטפי הכיבוי רוכזו בכל בתי-הספר שנבדקו, באיזור מזכירות בית-הספר. בבית-ספר אחד המטפים היו נעולים בארון, שמפתחותיו נמצאו, בניגוד להוראות, רק בידי שרת בית-הספר. לביקורת הוסבר, כי הארונות ננעלו בעיקבות גניבות חוזרות ונישנות של המטפים.

משרד מבקר המדינה הבהיר לעירייה, שאין להשלים עם הסדרים שאינם מאפשרים גישה למטפים בשעת חירום. עוד נאמר לה, כי עליה לדאוג שכל הציוד החסר יותקן ושהציוד יוחזק במצב תקין ושמיש. בתשובתה מנובמבר 1995 הודיעה העירייה, כי היא ציידה את המעבדות והאולמות בבתי-הספר במטפים, אך עדיין חסרים גלגילוני כיבוי.



על העירייה לנקוט לאלתר צעדים לתיקון כל הליקויים שהועלו בנושא בטיחות המיבנים של גני-הילדים ובתי-הספר, שכן חלקם הגדול מהווה סיכון לביטחונם של הילדים.

תברואה במוסדות חינוך

בפברואר 1994 בדק משרד מבקר המדינה כיצד נערכה העירייה לפיתרון ליקויים תברואיים חמורים במוסדות החינוך, שהועלו בבדיקות שערך משרד הבריאות במקום. הבדיקה נערכה ב- 14 גני-ילדים ובשיבעה בתי-ספר. להלן עיקר הממצאים שהועלו:

1. בעירייה לא היו נהלים והוראות, המפרטים את הדרישות התברואתיות לאחזקת חדרי שירותים בבתי-ספר וגני-ילדים. המנהלים והשרתים לא קיבלו תדריך על האמצעים למניעת התפשטות של מחלות זיהומיות.

משרד מבקר המדינה הבהיר לעירייה, שיש צורך בתדריך מנהלי בתי-הספר, השרתים והגננות בהוראות האחזקה של חדרי שירותים במוסדות ובמטבחים שבאחריותם. כמו-כן קיים צורך בפקוח שוטף על ביצוע הדרישות. בבדיקת ההשלמה נמצא, כי תברואן העירייה תידרך בשנת הלימודים התשנ"ו את מנהלי בתי-הספר והגננות, וכי הוא עורך ביקורות תקופתיות במוסדות החינוך.

2. בעיקבות דרישות של משרד הבריאות לערוך שיפוצים יסודיים במערכת הביוב ובאחזקת המיבנים, הזמינה העירייה סקר מחברה פרטית למתן שירותים הנדסיים, במטרה לבדוק את מצב המיבנים של מוסדות החינוך. ב- 1.7.1993 פירסמה החברה סקר מיבנים שבתקצירו צויין, בין היתר, כי "מצב התברואה ברוב בתי-הספר גרוע ביותר לכן יש לתת פיתרון יסודי לכל נושא תשתית התברואה". עוד ציינה החברה, כי העבודות צריכות לכלול איטום ובידוד קירות, חלונות ומיקלטים. לגבי גני-ילדים ציינה החברה, כי בשני גני-ילדים מצב התברואה גרוע ביותר ומומלץ לסגורם. אומדן עלות ביצוע השיפוצים הדרושים הסתכם, על-פי תחשיבי החברה, ב- 3.3 מיליון ש"ח.

3. בביקורים שערכו נציגי משרד מבקר המדינה, בבתי-ספר בפברואר 1994 נמצא, כי פרט לבית-ספר אחד, שבו שופצו חדרי השירותים והביוב, לא בוצעו דרישות משרד הבריאות. להלן עיקר הליקויים שנמצאו בביקורים אלו:

(א) בשני בתי-ספר הוצפו שתי קומות במי ביוב מהשירותים. לדברי מנהלי בתי-הספר, הסתיימות הן תופעה חוזרת ונשנית, מאחר שפעולות העירייה לתיקון מצטמצמות לפתיחת הסתיימות במערכת הביוב, ולא לשיפוצה היסודי של המערכת ; (ב) בבית-ספר אחר, שלגביו המליץ משרד הבריאות להתקין מערכת ביוב חדשה לקומה השנייה, לא בוצעה ההמלצה, ומי-השפכים של הקומה השנייה זורמים מתוך פתח בקיר בית-הספר לחצר גן-ילדים סמוך, ונקווים שם (בעניין זה ראה גם לעיל); באותו בית-ספר קיימות גם סתיימות חוזרות ונישנות במערכת הביוב, הגורמות לחילחול לחלחול מי-שפכים למיקלט המשמש גם ככיתת לימוד; בבית-הספר האמור מנוהל מטבח להזנת הילדים הלומדים בו. הועלה, כי שקי המזון הונחו על הריצפה, במקרים לא הייתה הפרדה בין מזון גולמי לבין מזון מעובד, ולא הייתה הפרדה במשטחי העבודה לעיבוד מזון לסוגיו השונים. עוד נמצא, כי בגלל בעיות של מתח החשמל לבית-הספר, נגרמות הפסקות חוזרות ונישנות באספקת החשמל, דבר שגורם לריקבון המזון שבמקרים ; (ה) בכל בתי-הספר שנבדקו חסרו נייר טואלט, סבון, נייר לניגוב ידיים ופחי אשפה, החשובים למניעת התפשטות מחלות זיהומיות ; (ו) חסרו ברזיות לשתייה בחצרות בתי-הספר והגנים והילדים נאלצו לשתות מים בשירותים, דבר המגביר, לדברי משרד הבריאות, את סכנת ההידבקות במחלות.



משרד מבקר המדינה הבהיר לעירייה, שקיים צורך בהיערכות לביצוע תיקונים יסודיים במערכת הביוב בבתי-הספר, כפי שהמליץ משרד הבריאות, ולביצוע שיפוצים יסודיים במיתקני השירותים של בתי-הספר ובהתקנת ברזיות. כמו-כן יש להקפיד על ניהול תברואי נאות של המטבח.

בתשובתה מ- 13.11.1995 הודיעה העירייה, כי היא כבר תיקנה חלק מהליקויים עליהם הצביעה הביקורת: הצנרת והאביזרים התברואיים בחמישה גני-ילדים ובשני בתי-ספר הוחלפו; שלושה גני-ילדים עברו למיבנים חדשים ובשני בתי-ספר נבנו אגפים חדשים שבהם מיבני שירותים; באגפים הישנים בוצע שיפוץ מקיף. בבדיקת ההשלמה נמצא, כי קיימים עדיין ליקויים, בעיקר בכל הנוגע למערכת הביוב שבגני-הילדים ובבתי-הספר הממוקמים במיבנים ישנים או במיבנים לא תיקניים.



1. דין-וחשבון זה על עיריית אופקים מתייחס לפעולות העירייה בתחומים הבאים: המועצה וועדותיה, משק הכספים, מיסים וגבייתם, התקשרות עם קבלנים לגביית מיסים ולהנהלת חשבונות, מתן תמיכות למוסדות, תשלום שכר ותשלומים נילווים לשכר, תיכנון ובנייה ובטיחות ותברואה במוסדות חינוך. הביקורת העלתה, כי בכל התחומים שנבדקו נמצאו ליקויים חמורים, חלקם חמורים במיוחד.

(א) ניהול משק הכספים העירייה חרגה מהמיסגרת התקציבית המאושרת; עקב כך הגיע הגירעון הניצבר לשנת 1996 לכ-29% מהוצאותיה באותה שנה לפני הפחתת מילוות ומענקים שנתקבלו לכיסוי גירעון).

(ב) מיסים וגבייתם - שיעורי הגבייה של הארנונה היו נמוכים ביותר, והיוו כ-30% מהחיוב הניצבר; לא נעשו פעולות מספיקות לאכיפת תשלום החובות; העירייה העניקה הנחות מארנונה בשיעורים העולים על הקבוע בתקנות; נמצאו ליקויים בפעולות של ועדת ההנחות.

(ג) העסקת קבלן לגביית מיסים - העירייה מסרה, ללא מיכרז וללא תחרות, את נושא גביית המיסים והאגרות לקבלן גבייה. שיעורי העמלה שנקבעו לקבלן הגבייה היו גבוהים ביותר; בנוסף העמידה העירייה לרשות הקבלן ללא תמורה שלושה עובדים, משרדים ושירותים נוספים.

למרות שהעירייה חייבת לפעול כנאמן של הציבור ולמנוע ביזבז כספים, היא לא הפסיקה את ההתקשרות עם קבלן הגבייה, שעלותה הייתה גבוהה, על אף שהיה ידוע לה, כבר בתום תקופת ההתקשרות הראשונה, כי שיעורי הגבייה ירדו.

העירייה לא הפחיתה את שיעורי העמלות שהיא שילמה לקבלן הגבייה גם לאחר שהיא נתן את הסכמתו לכך; יתר-על-כן, גם לאחר שפורסמו תוצאות מיכרז החברה למשק וכלכלה, לא ניהלה העירייה משא-ומתן עם הקבלן בניסיון להתאים את שיעורי העמלה שהיא משלמת לאלו שהושגו במיכרז.

העירייה פיגרה במשך שנים בתשלומיה לקבלן הגבייה, עקב כך היא חוייבה בתשלומי ריבית דרקוניים, שעליהם הסכימה העירייה בחוזה ההתקשרות. חיובים אלה היו, בין היתר, העילה לתביעה בסך 4.4 מיליון ש"ח, אותה הגיש קבלן הגבייה נגד העירייה. מחדליה אלה של העירייה גרמו לבזבז כספי הציבור עליהם היא מופקדת.

(ד) העסקת קבלן לניהול חשבונות - העירייה מעסיקה ללא מיכרז קבלן להנהלת חשבונות זה 20 שנה, בלי שהעריכה תקופתית את עבודתו, ובלי שבדקה מדי פעם בפעם הצעות מחירים מקבלנים אחרים.

(ה) מתן תמיכות למוסדות - העירייה לא הקפידה על קיום הוראות הנוהל למתן תמיכות, עקב כך לא היו לה, בין היתר, מידע ופיקוח על המוסדות להם הוענקו התמיכות.

חבר מועצה, ששימש מורשה חתימה וגיזבר של מוסד נתמך, היה במצב של ניגוד עניינים בעת אישור מתן התמיכה למוסד האמור.

(ו) שכר ותשלומים נילווים לשכר - (1) לשני עובדים קבועים, שהעירייה העבירה מתפקידם, לא נקבע תפקיד אחר, וכתוצאה ממחדלי העירייה שולם להם, במשך שנים, שכר - חרף העובדה שלא ביצעו תפקיד כלשהו. לגבי אחד מהם קבע בית-הדין האיזורי לעבודה, כי הוא הועבר מתפקידו משיקולים פוליטיים פסולים. (2) העירייה שילמה לכ- 130 עובדים תמורת שעות נוספות גלובאליות. (3) על אף שהעירייה ידעה שהגיזבר החל לעבוד כגיזבר בעיריית באר שבע, היא המשיכה לשלם לו שכר והטבות נוספות שהיו כרוכות בתפקידו. החלטתה זו של העירייה נסמכה על הסכמת ראש העירייה לעבודת הגיזבר בשתי הרשויות. התשלומים נעשו על בסיס דיווחים של הגיזבר על עבודה באותם ימים ובאותן שעות בשתי הרשויות, דיווחים שלכאורה היו כוזבים. בהתנהגותם פגעו הגיזבר וראש העירייה, פגיעה חמורה בטוהר המידות; בהוראת ראש העירייה והגיזבר, שולם לגיזבר החזר הוצאות נסיעה לחו"ל, שחרג מאישור מועצת העירייה. הגיזבר גם לא המציא תיעוד שיצביע על השתתפותו בכנס שלשמו אישרה לו המועצה החזר הוצאות; לגיזבר הוענקו תנאי שכר שחרגו מההנחיות בעניין "שכר בכירים".

(ז) תיכנון ובנייה - בפעולות הוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה נתגלו ליקויים חמורים; אושרו בקשות להיתרי בנייה בסטייה מתוכניות שהיו בתוקף באותו מועד. על קרקע ציבורית אושרה לאדם פרטי בנייה בניגוד לתוכניות בניין עיר. במשך שנים, עד שנת 1995, לא הוגשו תביעות משפטיות נגד עברייני בנייה, דבר שעשה פלסתר את הפיקוח על הבנייה.

(ח) בטיחות ותברואה במוסדות חינוך - בתחום השמירה על הבטיחות והתברואה במוסדות חינוך, הועלו ליקויים חמורים המהווים סכנה לילדים הלומדים בהם, כגון: בורות ביוב פתוחים, אי-התקנת גדרות ומעקות בטיחות, חוסרים בציוד לכיבוי אש, הצפות מי-ביוב ותחזוקה לקוייה של חדרי שירותים. העירייה גילתה עירנות להערות הביקורת, וכבר במהלכה ניגשה לתיקון הליקויים בנושא זה.

2. על העירייה לנקוט צעדים נמרצים לתיקון הליקויים שהועלו, ועל משרד הפנים להגביר את הפיקוח מטעמו על פעולותיה של העירייה.

