

**דוח על הביקורת  
בעיריית שדרות**



דין-וחשבון זה מסכם את תוצאות הביקורת שערך משרד מבקר המדינה על פעולותיה ועל חשבונותיה של עיריית שדרות, בשנות הכספים 1996 - 1993 חלק מהנתונים והממצאים עודכנו לאמצע 1997. עיקר פעולות הביקורת היו בתחומים הבאים: משק הכספים, מתן תמיכות למוסדות, מיסים וגבייתם; מינהל העובדים; תיכנון ובנייה; רישוי עסקים והחכרת נכסים.

הממצאים שהועלו במהלך הביקורת הועברו לטיפולו של ראש העירייה. בנושא תיכנון ובנייה נתן ראש העירייה את תשובתו גם בתוקף תפקידו כיו"ר הוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה. דין-וחשבון זה כולל את ממצאי הביקורת העיקריים בנושאים שנבדקו.



## נתונים כלליים

תחום עיריית שדרות<sup>14</sup> (להלן - העירייה) משתרע על שטח של כ- 4,500 דונם. לפי נתוני הלישכה המרכזית לסטטיסטיקה, בתחילת שנת 1997, היה מיספר האוכלוסין במקום כ- 19, נפש, לעומת כ- 11,140 בתחילת - 1990 גידול של כ- 67%. לפי נתוני העירייה, עיקר הגידול נבע מקליטת עולים.

על-פי נתוני שירות התעסוקה, במאי 1997 היו כ- 11.4% מכוח העבודה ביישוב מחוסרי עבודה; השיעור היה גבוה משמעותית מהממוצע הארצי, שעמד באותו מועד על כ- 4.5%

בשנת הלימודים התשנ"ח קיימה העירייה: 29 גני ילדים, שמונה בתי-ספר יסודיים ושני בתי-ספר על-יסודיים מקיפים, בהם למדו כ- 4,100 תלמידים.

## מועצת העירייה וועדותיה

המועצה, שכינה עד נובמבר 1993 נבחרה בבחירות המוניציפאליות שהתקיימו בפברואר 1998; היו בה 11 חברים. בבחירות שהתקיימו בנובמבר 1993 נבחרה מועצה בת 13 חברים. באותם מועדים נערכו גם בחירות ישירות לראשות המועצה, בהתאם לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות סגניו וכהונתם), התשל"ה - 1975 לתפקיד ראש המועצה נבחר ב- 1993 ראש המועצה היוצאת. לראש העירייה שלושה סגנים, כולם בשכר (אחד מהם כיהן עד חודש יוני 1996 ללא שכר).

המועצה שנבחרה בנובמבר 1993 בחרה בוועדות החובה: הנהלה, ביקורת, מיכרזים, וועדה להכנת המשק לשעת חירום (להלן - ועדת מל"ח). כמו-כן נבחרה ועדת ביטחון, כנדרש במועצה מקומית בה כונן משמר ביטחון אזרחי. עוד בחרה המועצה באותו מועד בוועדת קניות, בהתאם לצו המועצות המקומיות (א), התשי"א - 1950 הוראות בדבר קניות ומחסנים, וכן בוועדת הנחות מארנונה בהתאם לתקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג - 1993.

באכרזת שר הפנים על שדרות כעיר נקבע, כי עד שייבחרו הוועדות של המועצה לפי הוראות פקודת העיריות (להלן - הפקודה), ימשיכו ועדות המועצה הקיימת בתפקידיהן, כאילו המשיכה המועצה המקומית להתקיים. ביוני 1996 בחרה מועצת העירייה בוועדות החובה: כספים, מיכרזים, ביקורת, מל"ח, ביטחון וועדת הנחות מארנונה. עוד נבחרה ועדת קניות, על-פי תקנות העיריות (הסדר קניות וניהול מחסנים), התשי"ט - 1958.

<sup>14</sup> הודעה על אכרזת שר הפנים על שדרות כעירייה פורסמה ב- 24.3.1996. הגם שבדוח זה תכונה שדרות "עירייה" - פעולותיה עד למועד האכרזה נבדקו על-פי הוראות צו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950.

על-פי הוראות פקודת העיריות, על מועצת עירייה, בהחלטה של רוב חבריה, למנות לעירייה מבקר במישרה מלאה. הוראה זו חלה על עיריית שדרות החל במאוס, 1996 מועד בו כוננה בה עירייה. עד אמצע 1997 הוא לא מונה. משרד מבקר המדינה העמיד את העירייה על חובתה לפעול על-פי הוראות הפקודה.

באוקטובר 1995 הוגש לבית-משפט השלום באשקלון כתב-אישום נגד ראש העירייה<sup>15</sup>. כתב-האישום מייחס לו עבירה של מירמה והפרת אימונים לפי סעיף 284 לחוק העונשין, התשל"ז-1977, וכך עבירה של השתתפות בישיבות הוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה שדרות בשנת 1990 שבה כיהן כיו"ר, לפי סעיף 47 לחוק התיכנון והבנייה, התשכ"ה-1965. לפי הנטען שם, בישיבות האמורות נדונו נושאים ונתקבלו במהלכן החלטות אשר לראש העירייה היה עניין אישי בהם, בלי שהודיע זאת לוועדה.

במהלך הדיון במשפט, שהתקיים בסוף נובמבר, 1995 הודה ראש העירייה בעובדות שבכתב-האישום. על-פי הנאמר בהכרעת הדין נתגבשה עיסקה על-פיה התחייב היועץ המשפטי לממשלה "שלא יממש את זכותו לאחר שהנאשם יורשע בפלילים לבקש מבית-המשפט שיקבע שהמדובר בעבירות שיש בהן קלון, דבר שיביא להדחת הנאשם מתפקידו...".

ב-21.1.1997 גזר עליו בית-משפט השלום באשקלון, בלא להרשיעו בפלילים<sup>16</sup>, 250 שעות עבודה למען הציבור, ופיקוח של שירות המבחן למשך שנה. פרקליטות המדינה הגישה עירעור על אי-הרשעתו בפלילים, אך ביום 2.7.1997 נדחתה הערעור בבית-המשפט המחוזי בבאר שבע.

## משק הכספים

בהכנת שכר, בפיקוח ובקרה על תקציב העירייה ובסיוע בניהול חשבונות מטפלים הגיזבר יחד עם ארבעה עובדים. העירייה נעזרה בתקופה הניסקרת בשירותיו של קבלן לניהול חשבונות (בנושא ההתקשרות עם הקבלן, ראה להלן).

בדצמבר 1992 מינה שר הפנים חשב מלווה לשרדות, שבאותו מועד הייתה מועצה מקומית, לתקופה של 12 חודש. מינוי החשב המלווה נעשה על-פי החלטה של בג"ץ בשתי עתירות, שהגישו שני חברי המועצה המקומית שדרות נגד ראש המועצה ואח<sup>17</sup>. בעתירות ביקשו שני חברי המועצה, בין היתר, לצוות על ראש המועצה להתנות תשלומים של המועצה בבדיקה ובאישור של חשב מלווה, וזאת נוכח מצבה הכספי הקשה של המועצה באותה תקופה. החשב המלווה סיים את תפקידו במועצה בתום תקופת המינוי האמורה, בסוף

1993

<sup>15</sup> ת"פ 2200/95 בית-משפט השלום אשקלון.

<sup>16</sup> ע.פ. 7119/97.

<sup>17</sup> בג"ץ 5827/92-13777/92.

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

שנת הכספים	הכנסה*	הוצאה*	שנתי	ניצבר	גירעון	
					תקבולים לכיסוי הגרעון	יתרת הגירעון הניצבר
1992						13317
1993	36416	47045	10629	23946	2900	21046
1994	53935	59155	5220	26266	7548	18718
1995	73389	75468	2079	20797	10080	10717
1996	71509	78814	7305	18022	5000	13022

\* בסכומים האמורים לא נכללו ההכנסות למיחזור מילוות (על-פי הסדר מ-1989 שהיה בתוקף עד 30.6.1996) וסכומים מקבילים בהוצאות לפירעון מילוות (2.9 מיליון ש"ח ב-2.8, 1993 מיליון ש"ח בכל אחת מהשנים 1994 ו-1995 ו-1.3 מיליון ש"ח בשנת 1996).

מהטבלה עולה, שבשנת הכספים 1996 גדל הגירעון השנתי פי 3.5 לעומת 1995 והגיע לכ-7.3 מיליון ש"ח. רוב הגירעון נבע מהוצאות על שכר (1.8 מיליון ש"ח), מהוצאות על פעולות (2.1 מיליון ש"ח), וסכום של 0.9 מיליון ש"ח - מאי-מימוש הכנסות במיסים (בעניין הגידול בשכר ואי-מימוש ההכנסות במיסים ראה להלן).

עוד עולה מהטבלה, שהגירעון הניצבר לסוף שנת הכספים 1996 הסתכם בכ-13 מיליון ש"ח. יצויין כי גירעון זה ניצבר, על אף שבשנים 1993-1996 קיבלה העירייה מענקים ומילוות לכיסוי הגירעון בסכום כולל של 25.5 מיליון ש"ח (מזה 17.5 מיליון ש"ח במענקים ממשרד הפנים ו-8.0 מיליון ש"ח במילוות מבנקים מיסחריים). כל המענקים האמורים הם בנוסף למענק הכללי שנכלל בתקציב השנתי והמשולם לעירייה על-ידי משרד הפנים מדי חודש בחודשו, אשר היווה כל שנה כ-32% מהכנסות העירייה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה, באפריל 1995 הסביר ראש העירייה, כי הגירעונות של העירייה, שניצברו עד שנת 1993 נבעו מתיקצוב לא ריאלי של השתתפויות משרדי הממשלה היעודיים ושל המענק הכללי של משרד הפנים, אשר לא הביאו בחשבון את הגידול המואץ של האוכלוסייה.

משנת 1994 שופרה שיטת התיקצוב, לאחר ששר הפנים אימץ את מסקנותיה של ועדה ציבורית<sup>18</sup> בראשותו של רו"ח סוארי, שאותה מינה בפברואר, 1992 לקביעת קריטריונים להקצאת המענק הכללי, אותו מעביר משרד הפנים לרשויות המקומיות לאיזון התקציב הרגיל ולמתן היתרי אשראי. ואכן, הבדיקה העלתה, שבשנים 1994-1995 פחתו הגירעונות השנתיים בצורה משמעותית, כך שהגירעון השנתי ב-1995 הסתכם רק ב- 2.1 מיליון ש"ח - 2.8% בלבד מההוצאה באותה שנה. אולם, כאמור, שב הגירעון וגדל בשנת 1996 בצורה משמעותית.

משרד מבקר המדינה הדגיש, כי על העירייה להקפיד שלא לחרוג ממיסגרת תקציבית המאושרים ולשמור על התאמת רמת ההוצאות להכנסות, כדי למנוע היווצרות גירעונות נוספים בעתיד.

ביוני 1973 חתמה העירייה, באישורו של הממונה על המחוז, על חוזה עם קבלן להנהלת חשבונות (להלן - הקבלן) לניהול חשבונות העירייה<sup>19</sup>, לתקופה 1.2.1973 עד 30.6.1974 תפקידו כלל גם הכנת הדוח הכספי של העירייה ליום 31.3.1974 עוד נקבע בחוזה, כי הקבלן יקיים פיקוח מקצועי על פעולות מדור השכר.

נמצא, כי מאז תום התקופה הנקובה בחוזה - ב- 30.6.1974 ועד מועד סיום הביקורת הנוכחית - באמצע , 1997 דהיינו במשך תקופה של עשרים ושלוש שנים, המשיך הקבלן ברציפות לתת שירותי ניהול חשבונות לעירייה, ללא חוזה בכתב, כדרוש על-פי פקודת העיריות. בשנת הכספים 1996 הסתכמו הוצאות העירייה על תשלום שכר טירחה לקבלן בכ- 0.7 מיליון ש"ח.

חרף התקופה הארוכה של המשך הקשר עימו, לא ערכה העירייה בדיקות ודיונים להערכת עבודתו של הקבלן והתמורה המשולמת לו, על אף שמהות הקשר השתנתה עם השנים, עקב גידול האוכלוסייה ופיתוח היישוב, על כל המשתמע מכך לגבי פעולות העירייה, ועל אף שהעירייה העמידה לשימוש הקבלן מיחשוב חדיש שהביא לייעול בדרכי העבודה.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את הקשר של העירייה עם הקבלן במשך למעלה מ- 20 שנה ללא חוזה בכתב, ללא בדיקה תקופתית של עבודתו וללא התאמת תנאי ההתקשרות למציאות שהשתנתה במשך השנים. על העירייה לפעול בדחיפות לפירסום מיכרז פומבי או לקבל הצעות מחירים ממיספר קבלנים, כדרוש.

<sup>18</sup> בנושא סידרי תיקצוב ומימון הרשויות המקומיות, ראה גם דוח על הביקורת בשלטון המקומי, שפירסמה מבקר המדינה בדצמבר, 1996 עמ' 11.

<sup>19</sup> בעניין התקשרויות לגביית מיסים ולניהול חשבונות ראה בדוח זה, בפרק על התקשרויות של רשויות מקומיות עם קבלנים לגביית מיסים ועם קבלנים לניהול חשבונות.

## מתן תמיכות למוסדות

נושא מתן תמיכות למוסדות על-ידי רשויות מקומיות מוסדר בנוהל למתן תמיכות על-ידי רשויות מקומיות (להלן - הנוהל), שפורסם בילקוט הפירסומים במאי 1985 בנוהל נקבע, בין היתר, שהרשות תיקבע לעצמה, במידת האפשר, מיבחנים למתן תמיכות בתחומי הפעולה השונים, וכן תיקבע מועד להגשת בקשות לקבלת תמיכות ממנה; הבקשות לתמיכות יידונו בוועדת תמיכות של הרשות, שתימנה שלושה או חמישה חברים, מבין חברי מועצת הרשות. המלצת ועדת התמיכות, יחד עם הבקשות לתמיכה והמיסמכים הנלווים, תובא לאישור מועצת הרשות המקומית.

בינואר 1993 קבעה לעצמה מועצת העירייה לראשונה מיבחנים למתן תמיכות כאמור. כמו-כן נקבע לראשונה באותו חודש מועד להגשת בקשות לתמיכה של המוסדות. קביעות אלו נעשו בעיקבות עתירה לבג"ץ<sup>20</sup> של שני חברי מועצת העירייה נגד העירייה, ראש העירייה וועדת התמיכות של העירייה. העתירה התייחסה, בין היתר, לאי-קיום שתי ההוראות האמורות שבנוהל.

הוצאות העירייה על מתן תמיכות למוסדות מקומיים, בשנות הכספים - 1993, 1996 הסתכמו ב- 0.6 מיליון ש"ח (ל- 9 מוסדות), 1.1 מיליון ש"ח (ל- 12 מוסדות), 1.0 מיליון ש"ח (ל- 13 מוסדות) ו- 1.2 מיליון ש"ח (ל- 14 מוסדות), כסדר השנים. כ-60% מסכומי התמיכות בשנים האמורות ניתנו לשני מוסדות דת: ישיבת שדרות ומרכז רוחני לתרבות וחינוך, שהם שני המוסדות הגדולים הפועלים בשדרות.

בבדיקה שערך משרד מבקר המדינה, בנושא מתן התמיכות לישיבת שדרות, נמצא, שבשנת 1991 קיבלה הישיבה, בנוסף לתמיכה השוטפת בסך 210,000 ש"ח, סכום חד-פעמי של 300,000 ש"ח שהועד להשלמת מיבנה הפנימייה.

הביקורת העלתה, כי התמיכה ניתנה בלי שהתקיים לגביה ההליך שנקבע בנוהל. עוד הועלה, כי בכל הדוחות הכספיים מאז שנת 1992 שהישיבה הגישה לעירייה כדי לקבל תמיכות, ציין רואה החשבון, כי טרם שולם לקבלן החוב של כ- 225,000 ש"ח, שנוצר כבר בשנת 1990 בגין הקמת שלד המיבנה. כמו-כן הועלה, כי מאז 1990 לא המשיכה הישיבה בבנייה. במועד סיום הביקורת, באתר הבנייה היה רק שלד של המיבנה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, שהיה עליה לבדוק, במיסגרת השיקולים אם לאשר את התמיכות, את הדוחות הכספיים שהישיבה הגישה לה. משלא עשתה כן היא לא הייתה מודעת לכך שהישיבה השתמשה בכספי התמיכה המיוחדת האמורה, לשם מימון של פעולותיה השוטפות.

<sup>20</sup> בג"ץ 5829/92 בנוהל נקבע, כי הרשות המקומית תקיים פיקוח על השימוש שהמוסדות עשו בכספי התמיכות, ותוודא אם הם נוצלו למטרה לה ניתנו. הביקורת העלתה, כי עד סוף 1994 לא הטיל ראש העירייה על עובד או עובדים מעובדי העירייה לקיים פיקוח כאמור.

בעיקבות הערות הביקורת, הטיל ראש העירייה בינואר 1995 על אחד מעובדי העירייה לקיים פיקוח על מתן תמיכות למוסדות. נמצא, כי עד אמצע 1997 לא הגיש העובד האמור כל דוחות על ביצוע פיקוח במוסדות, כנדרש על-פי הנוהל. משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, שאין די במינוי עובד לצורכי פיקוח, אלא יש לוודא שהוא פועל.

בעיקבות תלונה שהגיש למשטרה אחד מחברי מועצת העירייה, בדבר חשד לאי-סדרים בהחלטות על אישור תמיכות למוסדות על-ידי העירייה בשנות הכספים 1994-1995, תפסה המשטרה בעירייה בפברואר 1996 את כל התיעוד הנוגע למתן התמיכות לשנים האמורות, לצורכי החקירה.

### **מיסים וגבייתם**

עד יוני 1994 טיפלה העירייה בגביית מיסי הארנונה הכללית (להלן - הארנונה) ואגרות המים והביוב, באמצעות מחלקת הגבייה שלה. נוכח הצורך בשיפור מערך הגבייה כדי לעמוד ביעדי התקציב, נמסרה באותו חודש גביית הארנונה ואגרות המים והביוב לחברה פרטית (להלן - קבלן הגבייה), שזכתה במיכרז שהעירייה פירסמה. בתחילת 1996 היה מיספר חשבונות חבי-המיסים כ-5,500.

בטבלה שלהלן מובאים נתונים, על-פי הדוחות הכספיים המבוקרים של העירייה, לגבי שנות הכספים 1993 עד 1996 על החיובים השנתיים בגין ארנונה ואגרות מים וביוב וכן על הגבייה בפועל והפיגורים בגבייה (באלפי ש"ח):

<u>1993</u>	<u>1994</u>	<u>1995</u>	<u>1996</u>	
				<u>יתרת פיגורים (לתחילת השנה)</u>
14,676	20,954	25,132	29,941	לחובה
440	1,374	924	936	לזכות*
				<u>חיובים</u>
12,553	14,150	17,479	21,218	שנתי לאחר הפחתת הנחות וזיכויים
26,789	33,730	41,687	50,223	הסכום הכולל שעמד לגבייה
				<u>גבייה</u>
5,835	9,522	12,682	13,396	שוטפת ופיגורים
46.5	67.3	72.6	63.1	אחוז הגבייה מהחיוב השנתי**
21.8	28.2	30.4	26.7	אחוז הגבייה מהסכומים שעמדו לגבייה
20,954	25,132	29,941	29,925	<u>יתרת פיגורים (לסוף השנה)</u>
1,374	924	936	479	לחובה***
				לזכות*

\* יתרות הזכות בשנים 1993 - 1995 נוצרו לאחר שמיפעל אחד שילם מראש את מיסי הארנונה;  
יתרת הזכות ב- 1995 כוללת גם זיכוי בסך 474,000 ש"ח שקיבלה חברת "בזק חברת תקשורת"  
מהעירייה לאחר שזכתה בערר שהגישה; בשנת 1996 כל יתרת הזכות היא בחשבון חברת בזק.  
\*\* סכום הגבייה, כולל סכומים שנגבו על חשבון פיגורים משנים קודמות, לכן שיעורי הגבייה מהחיוב  
השנתי מוטים כלפי מעלה.  
\*\*\* לאחר העברת 8,381,000 ש"ח לחובות מסופקים.

מהנתונים שבטבלה עולה, שבשנת 1994 במהלכה הוחל (כאמור) בהעסקת קבלן גבייה, שופרה הגבייה, והיא הגיעה ל-67.3% מהחיוב השנתי, לעומת 46.5% בשנה הקודמת, דהיינו עלייה של 20.8%. גם בשנת 1995 חל שיפור: הגבייה הגיעה ל-72.6% מהחיוב השנתי. בשנת 1996 חלה ירידה בשיעור הגבייה, והיא הגיעה רק ל-63.1% מהחיוב השנתי, דהיינו - ירידה של 9.5%. בסוף שנת 1996 הסתכמו יתרות הפיגורים (כולל פיגורים משנים קודמות) בכ- 29 מיליון ש"ח (בעניין עבודתו של קבלן הגבייה והפסקת ההתקשרות עימו, ראה להלן).

על-פי הדין, הסמכות לנקוט פעולות אכיפה לגביית מיסים נתונה בידי הרשות המקומית בלבד. לכן העברת ניהול גביית המיסים לידי קבלן אינה משחררת את העירייה מחובתה לנקוט פעולות אכיפה לגביית החובות, לרבות הגשת תביעות. נמצא, כי בשנים 1995 - 1996 מייעטה העירייה בנקיטת פעולות לאכיפת תשלום חובות המיסים למגורים (ארנונה, אגרות מים וביוב). משרד מבקר המדינה הצביע בפני העירייה על הצורך להגביר את מאמצי הגבייה של חובות הפיגורים, כולל הגשת תביעות נגד סרבני תשלום.

בביאורים לדוח הכספי של העירייה לשנת 1993 צויין, שסכום של 12 מיליון ש"ח, שנכלל ביתרות הפיגורים של המיסים (שהסתכמו באותו מועד בכ- 21 מיליון ש"ח) "אינו ניתן לגבייה". הביקורת העלתה, כי על אף שסכום זה לא ניגבה והעירייה לא טיפלה במחיקתו בהליך הקבוע בפקודה - לא הייתה התייחסות לקיום חובות כאמור בדוחות הכספיים לשנות הכספים 1994 - 1995.

משרד מבקר המדינה הצביע לפני העירייה, על הצורך לקיים דיון פרטני לגבי כל חוב, ורק על-פי תוצאותיו של הדיון לקבוע אילו חובות שבפיגור אינם ניתנים לגבייה. יש להציג חובות אלו בדוחות הכספיים בנפרד, ולפעול למחיקתם על-פי הקבוע בפקודה.

בבדיקת השלמה הועלה, שבשנת 1996 מיינה העירייה חובות בסכום כולל של כ- 8.4 מיליון ש"ח, והם נכללו בדוח הכספי המבוקר לשנת 1996 כחובות מסופקים, אך טרם נערכה בדיקה של כל אחד מהחובות וממילא לא טופל במחיקתם על-פי הקבוע בפקודה.

שנה וחצי לאחר שקבלן הגבייה החל לפעול ביקשה העירייה מרואה חשבון פרטי לבדוק, בין השאר, האם הוא ממלא את התחייבויותיו לפי ההסכם. במאי 1996 הגיש רואה החשבון דוח ביקורת שהצביע על ליקויים, שחייבו בעיקר להכניס שיפורים בגביית הכספים, בסידרי בידוק פנימי, ובטיפול בשיקים חוזרים.

ב- 9.9.1996 קיימה מועצת העירייה דיון בדוח הביקורת האמור והחליטה, שנוכח הליקויים שהעלה רואה החשבון, תבחן העירייה תוך חודשיים הצעות חלופיות לגבייה ותביאן לדיון במועצת העירייה. בבדיקת השלמה שנערכה באמצע 1997 נמצא, כי בסמוך למועד בדיקת השלמה פירסמה העירייה מיכרז להעסקת קבלן גבייה.

## מינהל עובדים

### מצבת העובדים

בטבלה שלהלן מובאים נתונים על ההוצאה על שכר ותשלומים נילוויים לשכר וכן על הסכומים שאושרו בתקציב העירייה למטרות האמורות, על-פי דוחותיה הכספיים לשנות הכספים 1992-1996 ( באלפי ש"ח). כמו-כן מובאים בה נתונים על מצבת כוח-האדם הממוצעת של העירייה בשנים האמורות:

שנת הכספים	תקציב מאושר	הוצאה בפועל	חריגה מהתקציב		מצבת כוח אדם (מישרות)
			בש"ח	באחוזים	
1992	14,769	15,409	640	4.3	273
1993	11,384	17,928	6,544	57.5	287
1994	19,343	21,800	2,457	12.7	281
1995	24,241	24,768	527	2.2	287
1996	28,749	30,628	1,879	6.5	313

כאמור, מונה בדצמבר 1992 חשב מלווה לתקופה של 12 חודש. החשב המלווה והעירייה קבעו כיעד, להביא לידיה משמעותית בהוצאות על שכר עובדים, ולכן הופחת התקציב לשכר לשנת 1993 בכ- 3.4 מיליון ש"ח (23%), לעומת השנה שקדמה לה. נמצא, כי רק באמצע 1994 הוחל ביישום התוכנית לקצץ בשכר (ראה להלן בפרק על פרישת עובדים), ואילו בשנת 1993 לא ננקטו פעולות ממשיות להורדת השכר. יצויין שמצבת כוח-האדם של העירייה אף גדלה בשנת 1993 ב-5% כך שהפחתת התקציב על שכר בשנת 1993 נותרה בגדר קיצוץ על הנייר בלבד.

מאז ספטמבר 1993 שילמה העירייה לעובדים גם תוספות שכר במיסגרת הסכם העבודה הקיבוצי לעובדי המינהל והשירותים במיגזר הציבורי (דירוג אחיד). תוספות אלו, בשנה שבה הופחת התקציב לשכר, גרמו לחריגה גדולה שהסתכמה, כעולה מהטבלה, בכ- 6.5 מיליון ש"ח (57.5%).

### שכר ותשלומים נילווים לשכר

מזה שנים נוהגת העירייה לשלם לעשרה עובדים בכירים תוספות שונות לשכר תוך חריגה מהסכמי עבודה, ביניה: "שעות נוספות גלובאליות" ו"תוספת ניהול". להלן פרטים:

(א) לשישה עובדים משלמת העירייה עבור "שעות נוספות גלובאליות" לפי 60 שעות חודשיות. התשלום מבוצע ללא דיווח על עבודה בפועל, והוא מבוצע גם בעת שהייתו של העובד בחופשת מנוחה, חופשת מחלה או בשירות מילואים. תשלום זה הוא שווה ערך לכ-45% מהשכר המשולב של עובדים אלה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי עליה להפסיק לשלם עבור "שעות נוספות גלובאליות", תשלום שאין לו ביסוס בהסכמי העבודה הקיבוציים והמנוגד לסידרי מינהל תקינים. תשלום עבור שעות נוספות צריך להתבצע על-פי רישום בלבד, ותוך פיקוח על ביצוע בפועל של העבודה הנוספת.

(ב) תוספת ניהול מגיעה על-פי ההסכמים הקיבוציים רק לעובדי הוראה הממלאים תפקידים של מנהלים וסגני מנהלים בבתי-ספר<sup>21</sup>. לשיבוע מעובדיה, שאינם נימנים עם עובדי הוראה, משלמת העירייה "תוספת ניהול" של 20% מהשכר המשולב, ולעובד נוסף - "תוספת ניהול" של 30%. משרד מבקר המדינה הדגיש בפני העירייה את הצורך להפסיק את התשלומים החריגים בגין "תוספת ניהול".

(ג) עובדים המועסקים באותו יום עבודה הן בשעות לפני הצהריים והן בשעות אחרי הצהריים, בהפסקה של שלוש שעות ומעלה, זכאים לתוספת שכר (להלן - תוספת פיצול). מתן תוספת פיצול מותנה, בין השאר, בכך, שהעובד מועסק דרך קבע, לפחות שני ימי עבודה מפוצלים בשבוע. שיעור תוספת הפיצול הוא מדורג, החל ב-4.3% מהשכר המשולב בעד עבודה בשני ימים מפוצלים בשבוע ועד 10.4%. בעד עבודה בחמישה ימים מפוצלים בשבוע.

העירייה, בתיאום עם ועד העובדים קבעה, כי כל העובדים יעבדו פעמיים בשבוע יום עבודה מפוצל. אולם נמצא, כי לשיבוע מהם שילמה העירייה תוספת פיצול של 10.4% מהשכר המשולב, שכאמור הייתה מגיעה להם רק אילו הועסקו דרך קבע חמישה ימי עבודה מפוצלים. תוספת הפיצול החריגה המשולמת לעובדים האמורים הסתכמה בכ-6% משכרם המשולב.

בתשובתו מאפריל 1995 טען ראש העירייה, כי גם רשויות מקומיות אחרות משלמות תוספות כאלה. משרד מבקר המדינה הדגיש בפני העירייה, כי גם אם רשויות מקומיות אחרות נוהגות אף הן לשלם תוספות כאמור, כטענתה, אין בכך כדי להצדיק את מעשיה בניגוד להוראות המחייבות בענייני שכר וכי עליה להפסיק תשלומים אלה לאלתר.

## פרישת עובדים

(א) בעניין פרישת עובדים חל חוק שירות המדינה גימלאות (נוסח חדש), התש"ל-1970 (להלן - חוק הגימלאות) שאומץ על-ידי הרשויות המקומיות. חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 קובע, כי רשות מקומית לא תסכים "על שינויים בשכר, בתנאי פרישה או בגימלאות, או על הטבות כספיות אחרות הקשורות לעבודה, ולא תנהיג שינויים או הטבות כאמור, אלא בהתאם למה שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה או באישורו של שר האוצר".

בדצמבר 1996 שילמה העירייה גימלה ל-110 עובדים שפרשו לגימלאות ול-20 שאירי גימלאים. הוצאות העירייה בגין תשלום גימלאות בשנות הכספים 1993-1996 היו: 1.5 מיליון ש"ח, 2.2 מיליון ש"ח, 2.8 מיליון ש"ח ו-3.3 מיליון ש"ח, כסדר השנים.

<sup>21</sup> בנושא תשלום תוספת ניהול כדרך להיטיב עם עובדים, ראה גם דוח ביקורת על השלטון המקומי, שפירסם מבקר המדינה בנובמבר 1986, עמ' 25.

על-פי חוק הגימלאות נקבעת קיצבתו של העובד בהתאם למשך שירותו, בשיעור של 2% ממשכורתו הקובעת בגין כל שנת שירות, עד לשיעור מירבי של 70%. החוק מאפשר, בתנאים מסויימים ובדרך שקבע, להגדיל את שיעור הקיצבה לעובד, אך לא יותר מ-70% המשכורת הקובעת, לצורכי קביעת הגימלה הינה שכרו האחרון של העובד, המורכב משכרו המשולב ומתוספות קבועות אחרות המוכרות על-פי חוק.

(ב) בשנות הכספים 1990-1993 פרשו 20 מעובדי העירייה לגימלאות. נמצא, כי לתישעה מהם הגדילה העירייה את שיעורי הגימלה, שהגיעו להם על-פי משך שירותם בעירייה, ב-7% עד 15% לפי המיקרה. להחלטות על הגדלת שיעור הגימלה לא ניתנו נימוקים, וממילא לא ניתן היה לבדוק אם הייתה הצדקה לקבעם, בהתבסס על העילות שנקבעו בחוק הגימלאות.

בחוק הגימלאות נקבע, כי עובד שפוטר לפני שהגיע לגיל 60 והוא זכאי לקיצבת פרישה - זכאי גם למענק חד-פעמי. המענק הוא בגובה מחצית המשכורת הקובעת בעד כל שנת שירות, ובלבד שהמענק לא יעלה על הסכום הקטן מבין שני אלה: (1) המשכורת השנתית; (2) הסכום המתקבל מהיוון קיצבה, ששיעורה כהפרש שבין הקיצבה המגיעה לו בעת פיטוריו לבין הקיצבה שהייתה מגיעה לו אילו שירת בדרגתו האחרונה עד גיל 60.

הביקורת העלתה, כי בניגוד להוראות האמורות, שילמה העירייה לשלושה מעובדיה האמורים, שבמועד פרישתם היו מעל גיל 60, מענק חד-פעמי של תשע עד 12 משכורות חודשיות. סכומי המענק היו 18,000 ש"ח, 42,000 ש"ח ו-49,000 ש"ח.

בתשובתו מאפריל 1995 הסביר ראש העירייה, כי "המועצה מתייחסת לפרישתם של 20 עובדים על-מנת לייעל את השירות לציבור מצד אחד ולהקטין את הוצאות השכר מאידך, תחת נימוק של כדאיות כלכלית למועצה פרשו אותם 20 עובדים, כאשר רק לשלושה מהם שולם מענק כשגילים מעל 60". משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי הענקת תנאי פרישה החורגים מהוראות חוק הגימלאות, גם אם ניתנו למען "ייעול השירות" ו"הקטנת ההוצאות", מחייבת אישור של שר האוצר. אישור כזה לא נתבקש ולא ניתן.

(ג) נוכח הגירעונות הגדולים של העירייה והצורך הדחוף לקצץ בהוצאותיה, חתמה העירייה ב-20.5.1994 עם נציגות העובדים על מיסמך שכונה "סיכום החלטות" (להלן - ההסכם) בדבר הסדר פרישת עובדים. בהסכם האמור, ועל-פי התיקונים להסכם שאושרו ב-26.6.1994 בוועדה אד-הוק שהעירייה הקימה לעניין פיטורי עובדים, נקבע, כי עובדי עירייה לאחר שירות של עשר שנים לפחות, שביום 1.9.1994 ימלאו להם 60 שנה והזכאים לגימלה - "פרשו לגימלאות ב-1.7.1994". לעובדים אלה נקבעו בהסכם הטבות מעל למגיע להם על-פי חוק הגימלאות: (1) מענקי פרישה של חצי משכורת לכל שנת עבודה ועד למענק מירבי של תשע משכורות חודשיות; (2) הגדלת הגימלה ב-3% עד 10% בשיעורים מדורגים על-פי גיל העובד.

עוד נקבעו בהסכם האמור הטבות מעל המגיע על-פי חוק הגימלאות או על-פי חוק פיצויי פיטורים, לפי המיקרה, לעובדים שיפרשו מהעבודה מרצון עד יום 1.7.1994 כמפורט להלן: לעובדים הזכאים לגימלה בעת פרישתם מהעבודה (על-פי הוותק שלהם בעבודה ועל-פי גילם), והינם מתחת לגיל 60, תוגדל הגימלה ב-7% אם עבדו בעירייה עד 15 שנה, וב-10% אם עבדו בעירייה מעל 15 שנה; לעובדים שאינם זכאים לגימלאות (על-פי הוותק שלהם בעירייה ועל-פי גילם) יוגדלו פיצויי הפרישה ב-30% עד ל-70%, בהתאם לוותק.

בחודשים יוני עד ספטמבר 1994 פרשו 31 עובדים, שהוראות ההסכם האמור חלו עליהם. העירייה לא ביקשה ולא קיבלה את אישורו של שר האוצר, כנדרש לשם הענקת הטבות בתנאי הפרישה של עובדים אלה.

בתשובתו ממארכ 1996 הודיע ראש העירייה, כי "המועצה נדרשה לצמצם כמות לא מבוטלת של עובדים ולמחוק אותם משיא כוח-האדם שלה. המועצה בחנה את האפשרויות הזולות ביותר לקיים הליך זה בזמן קצר".

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי בקובעה בהסכם תנאים לפרישה החורגים מהקבוע בחוק הגימלאות, ובהעניקה תנאים אלה ללא אישור שר האוצר, היא פעלה בניגוד להוראות חוק יסודות התקציב, האוסרות על רשות מקומית להסכים לשינויים בתנאי פרישה או גימלאות, מלבד מה שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה או באישורו של שר האוצר. על העירייה היה להביא ההחלטה קודם לביצועה לאישור שר האוצר. יתר-על-כן, גם המטרה להפחית את מיספר המישרות לא הושגה, שכן בשנת 1995, לאחר שפרשו 31 העובדים, עמדה מצבת כוח-האדם הממוצעת על 287 מישרות - בשש מישרות יותר מאשר לפני ההסדר (ראה לעיל).

במאי 1997 העביר משרד מבקר המדינה את הממצאים שהועלו בעניין הסדרי הפרישה החריגים שנקבעו בהסכם האמור, לטיפולו של הממונה על השכר במשרד האוצר. בתשובתו ביוני 1997 הודיע משרד האוצר, כי בעיקבות הביקורת הוא דרש מראש העירייה, שהעירייה תתחייב לא לפעול מכאן ולהבא ללא אישורו של הממונה על השכר וכי תביא את תוכניתיה לפרישת עובדים ולפיצויים לאישורו מראש. עוד הוא הודיע, בעניין ההסכם, כי "אף אנו שותפים לדעת הביקורת כי עיריית שדרות פעלה בניגוד להוראות חוק יסודות התקציב כאשר קבעה תנאים חריגים לפרישה לאלה שנקבעו בחוק הגמלאות או בחוק פיצויי פיטורים".

**העסקה ופרישה של מנהל אגף החינוך - בתקופה ינואר - 1991 מארכ 1994** כיהן בתפקיד מנהל אגף החינוך של העירייה עובד משרד החינוך התרבות והספורט (להלן - משרד החינוך), שהיה בחופשה ללא תשלום ממשרתו הקודמת כמנהל חטיבת הביניים בבית-הספר המקיף הדתי בשדרות. באפריל 1994 אישרה לו הנהלת העירייה חופשה בתשלום לשם לימודים באוניברסיטה לתקופה 21.3.1994 עד 31.8.1995 כמזכר-אישורה הנהלת העירייה, כי אם העובד האמור ירצה לפרוש מעבודתו בעירייה ב-31.8.1995 הוא יהיה זכאי לפיצויים מוגדלים של 150% (במקום 100%).

משרד מבקר המדינה הדגיש בפני העירייה, כי היא לא הייתה מוסמכת לאשר לעובד פיצויים בשיעור העולה על הקבוע בחוק ובהסכמי העבודה אלא באישורו של שר האוצר, כנדרש לפי חוק יסודות התקציב.

ביום 1.9.1994 סיים העובד האמור את חופשתו ללא תשלום ממשרד החינוך וחזר לכהן כמנהל חטיבת הביניים בבית-הספר המקיף הדתי בשרות. משכורתו במישרה זו שולמה ישירות על-ידי משרד החינוך. בינואר 1995 היפנה משרד מבקר המדינה את תשומת לב העירייה, כי העובד האמור קיבל שתי משכורות - האחת ממשרד החינוך והאחרת מהעירייה, במיסגרת חופשת הלימודים בתשלום. בעיקבות בירור שהעירייה ערכה עם העובד האמור, הוא התפטר בפברואר 1995.

בתשובתו מ- 28.4.1995 הודיע ראש העירייה, כי הפיצויים לעובד חושבו לפי 150% בהתאם להתחייבות האמורה. עוד הודיע, כי נתן הוראה למדור השכר לנכות מהעובד את הסכומים ששולמו בכפל.

העירייה שילמה לעובד במאוס, 1995 לפי תחשיבה, פיצויי פרישה שהסתכמו בכ- 58,000 ש"ח. מסכום זה היא הפחיתה את המשכורות ששולמו לו בכפל לחודשים ספטמבר 1994 עד פברואר 1995, בסך כולל של 46,000 ש"ח<sup>22</sup> כערךם דאז.

## תיכנון ובנייה

1. תחום עיריית שדרות הוא מרחב תיכנון מקומי, המשתרע על כ-4,500 דונם. בהתאם לחוק התיכנון והבנייה, התשכ"ה- 1965 (להלן - החוק) במרחב תיכנון מקומי, הכולל תחום רשות מקומית אחת בלבד, תהיה מועצת הרשות המקומית ועדה מקומית לתיכנון ולבנייה (להלן - הוועדה המקומית). בתפקיד של יו"ר הוועדה מכהן ראש העירייה.

ביולי 1976 אושרה למרחב התיכנון המקומי שדרות תוכנית מיתאר מקומית המשתרעת על 3,900 דונם. ב- 12.12.1988 וב- 1.7.1991 הורחב מרחב התיכנון המקומי לכ- 4,500 דונם. עד אמצע 1997 אישרה הוועדה המקומית כ-140 תוכניות מפורטות, ובכלל זה שינויים לתוכניות מפורטות, שאושרו על-ידי הוועדה המחוזית לתיכנון ולבנייה מחוז הדרום (להלן - הוועדה המחוזית).

בהתאם לחוק, פועלת בעירייה רשות רישוי המורכבת מיו"ר הוועדה המקומית ביחד עם מהנדס הוועדה המקומית. החוק קובע, ששניהם יחדיו יהיו רשות רישוי מקומית לעניין מתן היתר בנייה.

<sup>22</sup> במועד כתיבת דוח זה תלויה ועומדת בבית-הדין האזורי לעבודה בבאר שבע תביעתו של העובד נגד העירייה בעניין הנ"ל (תיק נ"ה/3-500).

2. לפי תקנות התיכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), התש"ל-1970 (להלן - התקנות) על המבקש היתר בנייה לצורך לבקשתו מפת איתור העבודה, ולציין בה, בין היתר, את הבניינים, דרכי הגישה אליהם, החצרות, מקומות החנייה, מקומות לריכוז אשפה ולתליית כביסה, קווי אספקת המים, החיבורים לרשת הביוב המרכזית ומשטחים למיכלי גז או רשת צנרת לאספקת גז מרכזי.

בבדיקת התייעוד הועלה, כי במיקרים רבים לא וידאה המחלקה הטכנית שלבקשה אכן צורפה מפת איתור העבודה, וממילא גם לא דרשה באותם מיקרים את המצאתה, לפני הבאת הבקשה לדיון בוועדה המקומית או ברשות הרישוי.

3. את עיקר הבנייה למגורים בשדרות ביצע משרד הבינוי והשיכון; את הבנייה של מיבנים לתעשייה ולמיסחר ביצעו בעיקר יזמים פרטיים. בנושא רישוי הבנייה והפיקוח עליה התרכזה הביקורת בבדיקת טיפול הוועדה המקומית ב-10 פרוייקטים באיזור התעשייה החדש, ובפרוייקט אחד באיזור התעשייה הישן. להלן הממצאים העיקריים שהועלו<sup>23</sup>:

(א) על-פי התקנות, משהוגשה לוועדה המקומית בקשה להיתר, והיא תואמת את הוראות התקנות והתוכניות החלות על הנכס, יאשר מהנדס הוועדה בכתב את קבלתה ואת התאמתה. אם בקשה אינה תואמת את ההוראות כאמור, יפרט המהנדס את מהותה ומידתה של הסטייה ויחווה דעתו בעניין התרת שימוש חורג או מתן הקלה.

נמצא, כי בכל הפרוייקטים שנבדקו לא מילא מהנדס הוועדה המקומית אחר הוראות התקנות: הוא לא נהג לציין בכתב, במקום המיועד לכך בתיק הבקשה, שהיא תואמת את הוראות התקנות והתוכניות החלות על הנכס; הוא גם לא חיווה דעתו בעניין התרת שימוש חורג או מתן הקלה. משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי רישום הערות המהנדס, מלבד היותו חובה שנקבעה בתקנות, מטרתו להבטיח שלחברי הוועדה, רובם לא בקיאים בפרטי התיכנון, תהיה תמונה שלימה ומדוייקת לגבי הבנייה המותרת בשטח, כדי שיוכלו, בעת הדיון בבקשה, לקבל החלטות שיתאימו לחוק ולתוכניות החלות על השטח. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מ-25.6.1997 הודיע מהנדס הוועדה, כי "אנו מקבלים את הערות הביקורת וננהג להבא לכתוב חוות-דעת בכתב לגבי כל בקשה להיתר".

(ב) **הקמת מיבנה מיסחרי** - על-פי תוכנית מפורטת תקפה, ניתן להקים על מיגרש ששטחו 4,100 מ"ר מיבנה לתעשייה בשתי קומות, עד לגובה של 10 מטר מעל-פני הקרקע. שטח קומה יהיה עד 50% משטח המיגרש, בתוספת 25% משטח המיגרש עבור מיבני עזר; ס"ה שטחי הבנייה לא יעלו איפוא על 125% משטח המיגרש (5,125 מ"ר).

<sup>23</sup> בעניין ממצאים נוספים בנושא תיכנון ובנייה והנוגעים למיבנים בשוק הקימעונאי, ראה להלן בפרק על החכרת נכסים.

נמצא, כי ב- 10.11.1994 נתנה הוועדה המקומית לייזום (להלן - חברה א') היתר להקמת מיבנה תעשייתי של שלוש קומות במקום שתיים (מרתף ושתי קומות מעל הקרקע). ס"ה שטחי הבנייה שהותרה הגיעו ל- 5,929 מ"ר - שהיוו 145% משטח המיגרש, במקום שטח מירבי של 5,125 מ"ר (125%).

בפועל לא בנתה חברה א' על המיגרש כלל, ובתאריך שאינו ידוע לוועדה המקומית היא מכרה את זכויות החכירה במיגרש לחברה אחרת (להלן - חברה ב').

חברה ב' הגישה לוועדה המקומית בקשה להיתר בנייה חדש (אין תאריך על טופס הבקשה), להקמת מיבנה מיסחרי בשלושה מיפלסים; קומת מרתף ושתי קומות מעל הקרקע, בשטח בנייה כולל של 5,987 מ"ר. הבקשה לא תאמה את יעוד המיגרש בתוכנית המפורטת התקפה לבנייה לתעשייה. הבקשה גם חרגה מאחוזי הבנייה וממיספר הקומות המותר, שכן הוספה קומת מרתף. נמצא, כי לא הוצא היתר בנייה לחברה ב'.

ביולי 1995 פנתה חברה ב' לוועדה המקומית בבקשה לאשר לה שימוש מיסחרי במיבנה, כשימוש חורג. בבקשתה הודיעה החברה, כי "המיבנה נמצא בשלבי סיום השלד".

ב- 30.7.1995 התקיים דיון ראשוני של הוועדה המקומית בבקשת חברה ב' והוחלט לבקש מהחברה פרטים נוספים. ב- 16.8.1995 הגישה חברה ב' פירוט נוסף כמבוקש. לפי הנאמר בפירוט, הוקם המיבנה המיסחרי על שטח של כ- 6,000 מ"ר בשלוש קומות: קומת קרקע - חניון מקורה, בקומה שנייה - חנויות ומסעדות; ובקומה שלישית - שני אולמי שמחה.

עד תחילת 1996 לא קיימה הוועדה המקומית כל דיון נוסף בנושא. גם תיק הבנייה, אותו אמורה הוועדה המקומית לנהל לא נמצא. לפי הסברים בעל-פה שניתנו לצוות הביקורת, חסר התיק מזה זמן רב, ומקום הימצאו אינו ידוע לוועדה.

בפברואר 1996 ביקש משרד מבקר המדינה מהוועדה המקומית להבהיר מדוע היא לא פעלה, במסגרת הפיקוח על הבנייה, למנוע את הבנייה הבלתי חוקית ומדוע לא נקטה צעדים להפסקתה, גם לאחר שנודע לה עליה בעיקבות פנייתה של החברה ביולי 1995. בתשובתו של ראש העירייה למשרד מבקר המדינה ממאוס 1996 לא ניתנו הבהרות בנושא זה.

יש להתייחס בחומרה למחדלה של הוועדה המקומית במיקרה זה שמעלה גם חשש לאי-תקינות מינהלית חמורה. לדעת משרד מבקר המדינה, היה על הוועדה המקומית לנקוט צעדים לאכיפת הוראות החוק על חברה ב'.

(ג) **הקמת מיבנה תעשייתי**<sup>24</sup> - במהלך חודש ינואר 1993 איתרו מפקח הבנייה המחוזי ופקח הבנייה של הוועדה המקומית מיקרה, שבו בנה קבלן מקומי ללא היתר, על מיגרש באיזור התעשייה שבניהול מינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י), ריצפה מבטון למיבנה תעשייתי; זאת ועוד, הבנייה נעשתה בקו "אפס", במקום במרחק 5 מטר מגבול המיגרש. בעיקבות הגילוי הוציאה הוועדה המקומית, ב- 21.1.1993, צו הפסקה מינהלי.

ב- 8.2.1993 פנה פקח הבנייה של הוועדה המקומית ליו"ר הוועדה והודיעו, כי הקבלן המשיך בבנייה, בהתעלם מצו ההפסקה המינהלי. הוא ביקש שיוגש כתב-אישום נגד אותו קבלן. ממיסמכי הוועדה המקומית עולה, שהיא לא נקטה צעדים בעיקבות מכתבו האמור של פקח הבנייה, כדי להביאו להפסקת הבנייה.

ב- 11.11.1993 דיווח מפקח הבנייה המחוזי למהנדס הוועדה המקומית, כי הקבלן בנה על המיגרש מיבנה תעשייתי בשטח של 240 מ"ר וגידר את המיגרש (כשלושה דונם), וכי המיבנה נבנה בקו בניין "אפס" במקום במרחק 5 מטר מגבול המיגרש, כפי שנקבע בתוכנית המפורטת התקפה החלה על השטח. המפקח ציין, כי הקבלן עדיין לא השלים את הטיפול בממ"י לקבלת אישורו לעיסקה, ולכן לא ניתן לטפל בבקשתו להיתר בנייה שהוגשה לאחרונה לוועדה המקומית; עוד ציין המפקח, כי לאחר שהמיבנה הוקם כאמור, בקו בנייה "אפס", יחייב הדבר מתן היתר בנייה כדי לשנות בהתאם את התוכנית המפורטת. המפקח המליץ להגיש תביעה משפטית נגד הקבלן על בנייה ללא היתר. נמצא, כי גם הפעם לא נקטה הוועדה המקומית צעדים נגד הקבלן בגין הבנייה הבלתי חוקית.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית, שאין להשלים עם מצב שבו היא אינה ממצה את הדין עם קבלן, שחרף התראות ממשיך בבנייה בלתי חוקית ואף מסיים אותה; התנהגות כזאת יש בה כדי לעודד עבריינות בנייה ומהווה לכאורה הפרה של חובת הנאמנות שהוועדה חבה כלפי הציבור.

(ד) **הקמת מיבנה תעשייה הכולל אולם שמחות** - על-פי תוכנית מפורטת תקפה ניתן להקים על מיגרש באיזור התעשייה, ששיטחו 6,000 מ"ר, מיבנה לשימוש תעשייתי בלבד. בתוכנית צויין שקו הבניין הצדדי צריך להיות 3 מטר מגבול המיגרש. על יסוד שני היתרי בנייה שניתנו, הקימו שני יזמים על המיגרש מיבנה, אשר הורחב בשנים 1994 - 1993

<sup>24</sup> הפרוייקטים של הבנייה, המפורטים בדוגמאות (ג) עד (ו) שלהלן בוצעו על-ידי מיספר חברות בע"מ, שבכולן בעל המניות העיקרי הוא זהה.

(1) המיבנה שהוקם כולל גם אולם שמחות, בניגוד להיתר הבנייה ובניגוד לתוכנית המפורטת, שייעדה את המיגרש, כאמור, להקמת מיבנה לתעשייה בלבד; ממילא גם לא הותקנו מקומות חנייה כדרישת תקנות החנייה, לגבי מיבנים מיסחריים שיש בהם אולמי שמחה. גם הפעם לא פעלה הוועדה המקומית לאכיפת הוראות החוק, על אף שהייתה צריכה להיות מודעת לחריגות, שכן נמצאים בתיק הבנייה שהיא מנהלת חוות-דעת, מנובמבר 1993 של איגוד ערים לשירותי כבאות לייזמים יש בה, בחוות-דעת זו, בין היתר, התייחסות גם להקמת אולם שמחות במיבנה.

(2) ב- 11.12.1994 פנתה לוועדה המקומית חברה, שהיא בעלת המיגרש הגובל עם המיגרש האמור, והתלוננה, כי המיבנה נבנה על קו בניין צדדי "אפס", במקום 3 מטר מגבול המיגרש, וכי הכניסה אליו עוברת דרך השטח שבבעלותה, וזה מפריע לחברה לגדר את המיגרש. נמצא, כי עד מועד סיום הביקורת בסוף 1996 לא טיפלה הוועדה המקומית בחריגות שהובאו לפניה וגם במיקרה זה היא לא פעלה לאכיפת הוראות החוק.

(3) בסעיף 157'א לחוק נקבע, כי הרשות המאשרת (יו"ר הוועדה המקומית או יו"ר ועדת המישנה ומהנדס הוועדה המקומית) תיתן אישור לחיבור בניין לרשתות החשמל והמים, לאחר שנוכחה לדעת שהבניין הוקם בהתאם להיתר הבנייה. נמצא, כי ב- 9.8.1995 אישרה הרשות המאשרת לחבר את המיבנה לרשת החשמל, חרף העובדה כאמור, שהייזמים חרגו מהיתר הבנייה ועשו בו שימוש חורג (בעניין רישוי אולם השמחות שהופעל במיבנה, ראה להלן בפרק על רישוי עסקים). בתשובתו מיוני 1996 הסביר ראש העירייה, כי "במועד מתן האישור לחיבור לרשת החשמל, המיבנה תאם את תוכניות הבנייה מלבד החריגה באחוזי הבנייה ועל כך התחייב הקבלן להגיש תוכנית מתוקנת. השימוש באולם שמחות נעשה לאחר החיבור לרשת החשמל".

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית, כי פיקוח שוטף במהלך הבנייה היה מגלה את חריגות הבנייה כבר במהלך ביצוען. עוד העיר, כי מתן האישור לחיבור לרשת החשמל, לאחר שבידי הוועדה היה מידע על חריגות בנייה, שמת מדיה כלי יעיל לאכיפת הוראות החוק. לדעת משרד מבקר המדינה, מצב שבו מסכימה העירייה להליך של הגשה בדיעבד של שינוי לתוכניות, כדי להכשיר בנייה שבוצעה בעבירה אינו רצוי, ועשוי לעודד חריגות בפועל מתנאי ההיתר. חומרה יתרה יש לראות בכך, שהעירייה לא מיצתה לפני כן את ההליכים המשפטיים נגד הייזמים שבנו בחריגה.

(ה) **הקמת מיבנה לייצור קירות מוכנים מבטון** - ביולי 1991 אישרה הוועדה המקומית לייזם (להלן - חברה ג') להקים על שתי חלקות, ששטחן הכולל 5,900 מ"ר, סככה בגודל 1,542 מ"ר, שתשמש לייצור קירות מוכנים מבטון, מיבנה למשרדים בשטח של 100 מ"ר ומיבנה עזר בשטח של 36 מ"ר.

בפברואר 1992 הוציאה הוועדה המקומית לחברה ג' היתר בנייה רק למיבנה המשרדים ולמיבנה העזר, לאחר שגבתה מהחברה את אגרות הבנייה בגין הקמתם בסך 16,600 ש"ח. מתייעוד שבידי הוועדה המקומית עולה, כי במאי 1995 דיווחה היחידה לפיקוח על הבנייה במחוז הדרום של משרד הפנים (להלן - יחידת הפיקוח המחוזית) למתכנן המחוז, כי, בנוסף לבנייה שהותרה, ניבנתה ללא היתר סככה מקורה ממתכת בשטח של 3,084 מ"ר, המשמשת ליצור קירות בטון קלים. עוד צויין בדיווח האמור, כי הוועדה המקומית לא נקטה הליכים נגד חברה ג' על בניית הסככה ללא היתר בנייה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 1996 הסביר ראש העירייה, כי "הוועדה מקבלת על עצמה את הטיפול בנושא הגשת בקשה להיתר על-ידי החברה. לחברי הוועדה לא היה ידוע פרט זה ובשל חילופי המהנדסים בוועדה יתכן ונשמט פרט זה, מכל מקום הוועדה תפנה לאלתר לחברה ותדרוש הגשת בקשה להיתר לרבות תשלום אגרות בנייה".

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את מחדליהן של העירייה ושל הוועדה המקומית, שלא ביצעו פיקוח שוטף ולא נקטו הליכים נגד חברה ג' על בנייה שלגביה לא ניתן היתר בנייה, גם לאחר שיחידת הפיקוח המחוזית דיווחה להן על החריגות כבר באמצע 1995 עולה חשש שביסוד אי-נקיטת ההליכים היו שיקולים זרים.

**(ו) הקמת מיבנה לתעשייה - על-פי התוכנית המפורטת התקפה, ניתן לבנות על מיגרש ששטחו 1,834 מ"ר, באיזור שבו המדובר, מיבנה תעשייה סטנדרדי. על-פי תקנון התוכנית מותר לבנות: "... מיבני תעשייה סטנדרדיים המקובלים כיום בחברת מיבני תעשייה. המיבנים יהיו חד-קומתיים בגובה כולל של 7.0 מטר. קווי הבניין אל הכבישים יהיו "אפס" וקווי הבניין הצדדיים - כמסומן בתשריט. תותר בנייה 65% משטח המיגרש בקומת הקרקע, בתוספת סככות צל בשטח של עד 50% משטח החצר". עוד נקבע בתקנון, כי "רשאית הוועדה המקומית להתיר שינויים אשר ידרשו עקב הכנסת טיפוסים חדשים".**

ב- 11.12.1994 הגיש יזם (להלן - חברה ד') לוועדה המקומית בקשה להיתר בנייה על המיגרש האמור להקמת מיבנה תעשייתי של שתי קומות בגובה 9.4 מטר בשטח מבונה של 2,004 מ"ר, שמהווה 109% משטח המיגרש כולו. הוועדה המקומית החזירה לחברה ד' את הבקשה, מאחר ששטח הבנייה המבוקש חרג בהיקפו מזה שהותר בתוכנית המפורטת.

ב- 8.2.1995 החליטה הוועדה המקומית, בעיקבות בקשה נוספת של חברה ד', להמליץ בפני הוועדה המחוזית לשנות את אחוזי הבנייה ואת מיספר הקומות שבתקנון התוכנית המפורטת, כדי לאפשר את הקמת המיבנה כמבוקש. עוד החליטה הוועדה המקומית באותו מעמד, לתת לחברה ד' היתר בנייה לפי הוראות התקנון הקיים, המתירות שינויים אשר ידרשו עקב הכנסת טיפוסים חדשים.

בסיור שערך פקח הבנייה של הוועדה המקומית במיגרש, למחרת קבלת ההחלטה (9.2.1995), הוא מצא, כי כבר נבנתה "תשתית לשתי קומות", על אף ש"עדיין אין היתר לקומה אחת". דיווח פקח הבנייה הומצא למהנדס הוועדה המקומית וליחידת הפיקוח המחוזית. ב-21.3.1995 הוציאה הוועדה המקומית צו הפסקה מינהלי נגד חברה ד'.

בעניין האפשרות להתיר בניית מיבנה של שתי קומות במיגרש, הוגשו לוועדה המקומית שתי חוות-דעת: האחת - מ-26.2.1995 של היועץ המשפטי של הוועדה המקומית, על-פיה בנייה בשתי קומות מחייבת שינוי התוכנית המפורטת; והשנייה מ-8.8.1995 שניתנה על-ידי מתכנן המחוז, והסותרת את חוות-הדעת האמורה, ועל-פיה רשאית הוועדה המקומית, על-פי תקנון התוכנית המפורטת הקיימת, להתיר בנייה של מיבנה מ"טיפוס השונה באחוזי בנייה וגובה הקומות". ביום שבו הוועדה המקומית קיבלה את חוות-הדעת השנייה נתנה רשות הרישוי לחברה ד' היתר בנייה, לבניית מיבנה בשתי קומות, בשטח של 2,004 מ"ר. מהפרוטוקול של רשות הרישוי הנוגע לאישור הבקשה האמורה, עלה, שעמדה בפניה חוות-דעתו של מתכנן המחוז בלבד, ואין בפרוטוקול זכר לעובדה שלוועדה המקומית הוגשה חוות-הדעת הסותרת שנתן היועץ המשפטי.

בתשובתו מיוני 1996 נימק ראש העירייה את מתן ההיתר כלהלן: "על-פי חוות- דעת המתכנן המחוזי ניתן לו [חברה ד'] ההיתר המבוקש".

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית: (א) תמוה החיפזון בהוצאת היתר הבנייה לחברה ד' בו ביום שניתנה חוות-דעת מתכנן המחוז; (ב) העובדה שבפני רשות הרישוי לא הוצגה חוות-הדעת הסותרת של היועץ המשפטי של הוועדה המקומית מעלה לכאורה חשש ששיקולים זרים היו ביסוד קבלת ההחלטה.

**(ז) הפעלת מרכולים באיזור התעשייה - באיזור התעשייה החדש מופעלים, מאז אוגוסט 1994 שני מרכולים במיבנה שהוקם על קרקע שבניהול ממ"י; הקרקע יועדה על-פי התוכנית המפורטת לתעשייה בלבד (בעניין זה ראה גם להלן בפרק על רישוי עסקים). בעיקבות בקשה שהוגשה על-ידי מחזיק של אחד מהמרכולים, החליטה הוועדה המקומית ב-1.1.1995 להמליץ בפני הוועדה המחוזית לאשר שימוש חורג במיבנה לצורכי מיסחר למשך שנה, כשבתקופה האמורה תוגש תוכנית לשינוי הייעוד. ב-26.1.1995 הודיע ממ"י לוועדה, כי בהיותו הבעלים של המיגרש האמור והמבקש אינו בעל זכויות בקרקע, אסור היה לוועדה לדון בבקשה שחתומה על-ידו בלבד. אנו מודיעים לכם בזאת שאנו מתנגדים לשימוש החורג המוצע ועל כן אין להמשיך בטיפול בתוכנית ויש לבטלה". נמצא, כי עד מועד סיום הביקורת בסוף 1996 המשיכו המרכולים לפעול, בלי שהוועדה המקומית נקטה צעדי אכיפה.**

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 1996 הודיע ראש העירייה, כי "בכוונת העירייה להפוך את הציר המרכזי באיזור התעשייה לאיזור מיסחרי, כדי לתת תוקף חוקי לתופעה של אולמי שמחה ומיסחר שהיו קיימים שם עוד לפני המועצה הנוכחית והקודמת ... מכל מקום לא קיימת החלטה עדיין על שינוי ייעוד ובמידה ולא ישונה הייעוד או לא תושג הסכמת הבעלים לשינוי ייעוד או שימוש חורג תיפעל המועצה לשינוי המצב הקיים".

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי התעלמות ביודעין מפעילותם של עסקים מיסחריים משך שנים בניגוד לחוק באיזור שיועד לתעשייה כמוה כ"עצימת עיניים" להפרת החוק ואין בה כדי להצדיק אי-נקיטת אמצעים נגד אותם בעלי עסקים ועל העירייה לפעול לאכיפת הוראות החוק.

## פיקוח על הבנייה

הפיקוח על הבנייה מטרתו העיקרית לעקוב אחרי עבודות הבנייה באתרי הבנייה ולגלות, כבר בשלבים מוקדמים, בנייה ללא היתר או בסטייה מהיתר. הדיווח על חריגות בנייה מאפשר לוועדה המקומית לנקוט בעוד מועד צעדים מינהליים ומשפטיים להפסקתן. לצורך ביצוע הפיקוח מעסיקה הוועדה המקומית פקח במישרה מלאה.

הועלה, כי לפקח לא נקבעה תוכנית עבודה, לרבות תדירות הביקורים באתרי הבנייה, בשלבים השונים של התקדמות הבנייה, כדי לגלות בנייה בלתי חוקית. גם לא נמצאו דיווחים על ביקורים באתרי הבנייה המעידים על תוכנית ביקורים סדירה.



הממצאים שהועלו בתחום רישוי הבנייה והפיקוח עליה מצביעים על כך שהוועדה המקומית לא דאגה להפעיל פיקוח שוטף על הבנייה בתחומה ולא אכפה את הוראות חוק התיכנון והבנייה ובכך איפשרה ביצוע חריגות בנייה רבות. אומנם הדרך בה נקטה הוועדה המקומית, להכשיר בדיעבד את הבנייה שבוצעה בעבירה בדרך של תיקון תוכניות מפורטות, באה מתוך כוונה לצמצם את הפגיעה באזרח, אולם היא עלולה לגרום לניצול לרעה ולעידוד הפרות חוק. בחומרה יתרה מתייחס משרד מבקר המדינה אל ההסכמה בשתיקה לביצוע עבירה מתמשכת, על-פיה הופך הציר המרכזי של איזור התעשייה החדש לאיזור מיסחרי, בניגוד לייעודו לתעשייה.

## רישוי עסקים

בחוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 ובצווים שהותקנו על-פיו (להלן - הוראות חוק רישוי עסקים) נקבע אלו סוגי עסקים חייבים להתנהל על-פי רישיון מאת ראש הרשות המקומית או מאת מי שהסמיכו לכך.

על-פי החוק, מטרת הרישוי הן, בין היתר: להבטיח איכות נאותה של הסביבה, לרבות קיום תנאי תברואה נאותים; למנוע מיפגעים ומיטרדים; למנוע סכנות לשלום הציבור ובטיחותם של הנמצאים במקום העסק או בסביבתו ולמנוע סכנות שמקורן במחלות בעלי חיים. מתן הרישיון מותנה באישור מוקדם מאת משרד הבריאות, המשרד לאיכות הסביבה, משרד החקלאות, משרד העבודה והרווחה ומשרת ישראל (להלן - הרשויות המאשרות), לפי העניין. נוסף על אישורם של אלה דורשות רשויות הרישוי גם אישור מאת הוועדה המקומית לתיכנון ובנייה ומרשות הכבאות, בדבר הדינים הנוגעים לתיכנון ובנייה ושירותי הכבאות.

הרישיון הניתן לרוב סוגי העסקים הינו לצמיתות (כל עוד לא בוטל), ואילו סוגים מעטים של עסקים, בעלי רגישות מבחינה תברואתית או בטיחותית, טעונים רישיון תקופתי.

מחלקת רישוי עסקים של העירייה ניהלה בדצמבר 1996 תיקים לכ-160 עסקים שהוצא להם רישיון עסק, מהם כ-40 עסקים למימכר מזון. המחלקה גם טיפלה בעשרות עסקים נוספים שהיו בתהליך של רישוי. להלן עיקר הממצאים שהועלו:

(א) מחלקת רישוי עסקים לא ערכה סקר מקיף של כל העסקים הפועלים בתחום העירייה, ואין בידיה נתונים על מיספר העסקים הפועלים ללא רישיון, ואשר לא הגישו בקשות לרישוי. בבדיקת השלמה שנערכה באמצע 1997 נמצא, כי העירייה החלה בביצועו של סקר כאמור.

צוות הביקורת נעזר ברישומי עסקים חבי-ארנונה בעירייה ונמצא, כי בתחילת 1995 ל-27 עסקים החבים ברישוי, ביניהם שמונה עסקים לממכר מזון, אין תיקים במחלקת רישוי עסקים. בבדיקת השלמה שנערכה באמצע 1997 הועלה, כי לעשרה מהעסקים הוסדר נושא הרישוי, תישעה מהעסקים טרם הגישו בקשות לרישיון-עסק, מהם חמישה לממכר מזון, ואילו הבקשות של שמונה עסקים אחרים לרישיון-עסק נידחו, מאחר שלא עמדו בדרישות הרישוי, והעירייה החלה בטיפול לקראת הגשת תביעות משפטיות נגדם על ניהול עסקיהם ללא רישיון.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לדאוג להעברת מידע שיטתי ממחלקות אחרות של העירייה למחלקת רישוי עסקים, כדי שזו תוכל לפעול ביעילות נגד עסקים המתנהלים בתחומה ללא רישיון.

(ב) כאמור, פועלים באיזור התעשייה החדש, מאז אוגוסט 1994 גם שני מרכולים. נמצא, כי המרכולים פועלים ללא רישיון עסק, מאחר שאין בידיהם אישור לשימוש חורג למיסחר באיזור שמיועד לתעשייה (בעניין זה ראה לעיל בפרק על התיכנון והבנייה). לאחד משני המרכולים מנועה העירייה להוציא רישיון עסק, מהטעם שהוא לא קיים את תנאי משרד הבריאות לקבלתו. על-פי המיסמכים שבתיקים המנוהלים במחלקת רישוי עסקים, הסתפקה העירייה בהתראה אחת, שהוצאה ב-19.2.1995 לאחד מהמרכולים, על הפעלת עסק ללא רישיון.

משרד מבקר המדינה העמיד את העירייה על הצורך למצות את הסמכויות שהוראות חוק רישוי עסקים העמיד לרשותה, כדי לאכוף על בעלי העסקים את קיום הוראותיו.

(ג) באיזור התעשייה החדש פועלים בצמוד זה לזה כבר מיספר שנים חמישה עסקים<sup>25</sup>: שני אולמי שמחה, מסעדה, קונדיטוריה ומיזנון. העירייה לא הוציאה להם רישיונות עסק, כי מיבני העסקים הורחבו שלא על-פי היתרי בנייה, וכן נתגלו במיבנים ליקויים במערכת הביוב, המהווים מיפגעים תברואיים. כבר ביוני 1994 התריע מפקח מחוזי של משרד הבריאות בפני העירייה על קיום מטרדים כתוצאה מהצפה של מי-ביוב, ודרש להסדיר את מערכת הביוב במיבנים אלה. נמצא, שעד אמצע 1996 לא תוקנה מערכת הביוב.

במארס 1996 הודיע ראש העירייה למשרד מבקר המדינה, כי העירייה תדרוש מבעלי אותם עסקים להגיש תוכניות בנייה לשם הסדרת תוספות הבנייה וכן תוכניות להסדרת מערכת הביוב במיבני העסקים.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, שהיא מגלה אזלת יד בטיפול בהסרת המיפגעים התברואיים וכי עליה להשתמש לאלתר בסמכותה, כדי למנוע סכנה לבריאות הציבור שנגרמת מהפעלת העסקים, בייחוד בתחום המזון.

(ד) באיזור התעשייה החדש פועל מאז אמצע 1993 ללא רישיון מיפעל לייצור מוצרי פלסטיק.

נמצא, כי כבר בפברואר 1992 במהלך הקמת המיפעל, הודיע איגוד ערים לאיכות הסביבה - נפת אשקלון (להלן - איגוד הערים) לעירייה, כי אישורו להקמת המיפעל מותנה בקבלת סקר על מקורות פליטה של מזהמים לסביבת המיפעל ובהצגת תוכנית לטיפול בפליטה או בצימצומה לשם מניעת מיטרדים סביבתיים. עוד דרש האיגוד דוח הערכת פוטנציאל הסיכון הסביבתי שייגרם משריפת חומר הגלם. במהלך 1993 הופעל המיפעל, בלי שהעירייה עמדה על קיום מלוא הדרישות של איגוד הערים.

בסוף 1993 ובתחילת 1994 הודיעו המשרד לאיכות הסביבה ואיגוד הערים למהנדס העירייה, כי המיפעל מתפקד חרף אי קיום התנאים הנדרשים והוא מהווה גורם למטרדי ריח וזיהום אוויר לסביבה; לטענתם יש לסגור את המיפעל לאלתר, או לחילופין יש לפתור את הבעיות הסביבתיות ולדאוג שיקויימו כל דיני התיכנון והבנייה וחוק רישוי עסקים.

<sup>25</sup> הפרוייקטים של הבנייה, המפורטים בדוגמאות (ג) עד (ו) שלהלן בוצעו על-ידי מיספר חברות בע"מ, שבכולן בעל המניות העיקרי הוא זהה.

בעניין הפעלת עסקים מיסחריים באיזור האמור, המיועד לתעשייה בלבד, ראה לעיל, בפרק על התיכנון והבנייה.

נמצא, כי עד תחילת 1996 לא פעלה העירייה לקיום דרישות המשרד לאיכות הסביבה ואיגוד הערים. היא גם לא נקטה צעדים נגד המיפעל על ניהול עסק ללא רישיון. בתשובתו ממאוס 1996 הודיע ראש העירייה, כי המיפעל הגיש סקר ובקשה לרישוי, לרבות תוכניות, וכי הטיפול בנושא הועבר למשרד לאיכות הסביבה.

מתשובת איגוד הערים מאפריל 1997 ומתשובת המשרד לאיכות הסביבה מיולי 1997 עולה, כי בתקופה מאוס 1996 עד יוני 1997 האיגוד והמשרד פעלו למציאת פיתרון לבעיות הסביבתיות שהמיפעל גורם, כדי שניתן יהיה להעניק למיפעל רישיון עסק. חרף דרישות הגופים האמורים, לא מילא המיפעל עד סוף יוני 1997 אחר התנאים למניעת הריחות הנפלטים ממנו. לכן הודיע המשרד לאיכות הסביבה לעירייה, כי לא יוכל לאשר שהמיפעל עמד בדרישות, המהוות תנאי להוצאת רישיון עסק. חרף כל אלה, ממשיך המיפעל לפעול, והעירייה אינה נוקטת צעדים לאכיפת החוק נגדו.

(ה) באוגוסט 1985 הוציאה העירייה רישיון עסק לצמיתות (כל עוד לא בוטל) למיפעל לייצור חומרי בידוד. ב-21.11.1993 הודיע מנהל מחוז הדרום במשרד לאיכות הסביבה במכתב ששלח לראש העירייה, ושהעתק נשלח גם למנכ"ל המיפעל, כי "המיפעל גורם למטרדים סביבתיים חמורים מזה תקופה ארוכה ... לפיכך בתוקף סמכותי כ'נותן אישור', על-פי חוק רישוי עסקים, אבקשך להעביר ... לא יאוחר מ-1.1.1994 תוצאות ניתוח דגימות אויר שתילקחנה בחצר המיפעל ובחצרות של מיספר עסקים סמוכים ... עלי להודיעך, כי במידה שהמיפעל לא יבצע בדיקות אלו תוך 30 יום, משרדנו ינקוט בכל האמצעים החוקיים העומדים לרשותו, לרבות צו אישי של השר לאיכות הסביבה על-פי חוק למניעת מיפגעים, להפסקת המיטרד, כולל הפעלת סמכויות בדבר צו סגירה מנהלי - על-פי חוק רישוי עסקים".

ב-3.11.1994 הודיעה מהנדסת מחוז אשקלון לבריאות הסביבה במשרד הבריאות להנהלת המיפעל, כי על-פי תקנות בריאות העם (התקנת מכשיר מונע זרימת מים חוזרת), התשנ"ב-1992 על המיפעל להתקין תוך 30 יום מז"ח (מכשיר מונע זרימת מים חוזרת), לשם מניעת חדירת מים מזוהמים למערכת המים העירונית הגורמת סיכון של זיהום מי-השתייה המיועדים לציבור.

על-פי המיסמכים שבתיק המיפעל המנוהל בעירייה לא הגיש המיפעל את בדיקות האוויר שנדרשו ולא התקין את המז"ח. העירייה מצידה לא ערכה מעקב אחר קיום דרישות המשרד לאיכות הסביבה ומשרד הבריאות, כמתחייב מתפקיד הפיקוח התברואי על העסקים, ואחר התקנת המז"ח - גם בתוקף תפקידה כספק המים של המיפעל. בתחילת 1996 המשיך המיפעל לגרום למיטרדים סביבתיים המהווים סכנה לבריאות הציבור.

במארס 1996 הודיע ראש העירייה, כי העירייה תיפעל לחיבור מז"ח בראש מערכת המים של המיפעל ואת ההוצאות הכרוכות בכך תתבע מהמיפעל; כמו-כן היא הודיעה, כי בנקיטת אמצעים נגד המיפעל, לרבות סגירתו היא תיפעל על-פי הוראות המשרד לאיכות הסביבה. בבדיקת ההשלמה שנערכה באמצע 1997 נמצא, כי המז"ח לא הותקן ועל אף זאת נמנעה העירייה מנקיטת אמצעים נגד המיפעל. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את מחדלי העירייה בעניין זה.

(ו) תקנות רישוי עסקים (תנאי תברואה נאותים לבריכות שחייה), התשנ"ד - 1994 קובעות, כי לא יאושר לאדם רישיון לבריכה ולא ינהל אותה, אלא אם כן הוא ממלא אחר הוראות תקנות אלה להנחת דעתו של המנהל. העירייה מפעילה בריכת שחייה עירונית באמצעות קבלן, שזכה במיכרו שהיא פירסמה בשנת 1994. נמצא, כי הבריכה הופעלה ללא רישיון עסק, כדרוש על-פי חוק רישוי עסקים. העירייה, שהיא בעלת הבריכה, אף לא וידאה שקוימו התנאים לפי התקנות דלעיל לרישוי ולניהול בריכת השחייה. התנאים הקבועים בתקנות מתייחסים, בין היתר, לאיכות מערכות הסינון והחיטוי ורמת התחזוקה והניקיון, לשם הבטחת בריאות הציבור. רק במארס 1996 בעיקבות הביקורת, הגיש מפעיל הבריכה בקשה לרישיון עסק. בין תנאי הרישיון נכללה דרישה להתקנת מז"ח ולהתקנת מערכת בקרה לבריכה הקטנה ולמגלשה, זאת לפי דרישתו של משרד הבריאות. החובה להתקין מז"ח בבריכה חלה על העירייה בתור הבעלים. ביוני 1996 הוציאה העירייה רישיון עסק להפעלת בריכת השחייה לעונת הרחצה בשנת 1996 בלי שהתקינה את המז"ח.

משרד מבקר המדינה הצביע בפני העירייה על החומרה שבהוצאת רישיון עסק להפעלת בריכת השחייה העירונית, בלי מז"ח, כנדרש, דבר שעלול לזהם את מי- השתייה המיועדים לציבור.

(ז) מאז פברואר 1990 פעל בשדרות אולם שמחות ללא רישיון עסק. באותו מועד לא חידשה העירייה את הרישיון לעסק זה, מאחר שלא בוצעו דרישות הבטיחות של משטרת ישראל, ולא הועברו תוכניות הבנייה לאישורו של איגוד ערים איזור אשקלון (שירותי כבאות). רק ב- 1995 בעיקבות הביקורת, הגישו בעלי האולם בקשה לרישיון עסק. ביוני 1996 הוציאה העירייה לבעל האולם שני רישיונות עסק, האחד להפעלת אולם שמחות, והשני - להגשת משקאות משכרים לצריכה במקום. נמצא, כי רישיונות העסק האמורים הוצאו ללא קבלת אישורה של משטרת ישראל, שהיא בין הרשויות המאשרות בנושא מניעת סכנות לשלום הציבור וכן לצורך הגשת משקאות משכרים.

משרד מבקר המדינה הצביע בפני העירייה, על החומרה שבה יש להתייחס לאי-נקיטת צעדים על-ידיה נגד בעל המיפעל בכל התקופה בה הופעל האולם ללא רישיון. העובדה שמדובר באולם שמחות, המתנהל ללא אישורה של משטרת ישראל, עוד מוסיפה לחומרה נופך משלה.

(ח) לקראת סוף 1995 הופעל במיבנה שבאיזור התעשייה אולם שמחות (בעניין זה ראה לעיל, גם בפרק על התיכנון והבנייה). ב- 3.9.1995 הגיש מפעיל האולם בקשה לרישיון עסק. בישיבת ועדת הרישיונות של העירייה מיוני 1996 הוחלט לדחות את בקשתו ולהביא את נושא הרישוי לאולמי שמחה לפני הנהלת העירייה לשם עריכת דיון כללי ומחודש.

נמצא, כי עד אמצע 1997 לא היה טיפול נוסף ברישוי העסק האמור, והוא ממשיך לפעול ללא רישיון באין מפריע, באיזור שייעודו, כאמור, לתעשייה בלבד.

(ט) במרכז המיסחרי, שבקירבת משרדי העירייה, פועלת מאז שנת 1975 מכולת, על-פי רישיון לצמיתות שהעירייה הוציאה לבעל העסק, בכפוף למילוי התנאים שנקבעו בו. בינואר 1988, בספטמבר 1990, במאי 1993 ובנובמבר 1996 הודיעה המחלקה לבריאות הסביבה - אשקלון שבמשרד הבריאות לעירייה, שהמכולת מנוהלת בתנאי תברואה ירודים ביותר, וכי יש להוציא צו הפסקה מינהלי נגד בעל העסק, נוכח הסיכון של בריאות הציבור.

המכולת המשיכה לפעול עד אמצע 1997, חרף המצב התברואי החמור והעירייה לא נקטה צעדים כלשהם נגד בעליה.

(י) כאמור, על העירייה לקיים פיקוח תברואי על עסקים בתחומה, כדי לוודא שתנאי הרישוי מקיימים. הבדיקה העלתה, כי לעירייה לא הייתה תוכנית עבודה היוצרת מתוזרות ותדירות סבירה בהפעלת הפיקוח על כל העסקים שבתחומה, במיוחד בתחום המזון. עוד הועלה, כי פקחי העירייה לא הגישו דוחות על תוצאות הביקורים בבתי-העסק. דוחות כאלה מן הראוי שיכללו פרטים על המערך התברואי של העסק, על המיבנה, הציד, אחזקת המקום ובדיקות רפואיות שנערכו לעובדים. משרד מבקר המדינה הדגיש את חובתה של העירייה לקיים פיקוח תברואי שוטף על בתי-עסק, תוך הנהגת תוכנית תקופתית לביקורים.



הממצאים שהועלו בתחום טיפול העירייה ברישוי עסקים ובפיקוח על קיום תנאי הרישוי מצביעים על ליקויים חמורים המשליכים על איכות הסביבה, בריאות ובטיחות הציבור. מאגר המידע של העירייה בנוגע לעסקים טעוני רישוי הפועלים בתחומה, לוקה בחסר; העירייה לא הפעילה את סמכותה לאכיפת החוק על עסקים הפועלים משך שנים ללא רישיון. בחומרה יתרה יש לראות את מחדלי העירייה כרשות מפקחת בעניין הפעלת בריכת השחייה שבבעלותה, תוך התעלמות מהליקויים שעלולים לגרום לפגיעה במי-השתייה של כלל הציבור.

על העירייה לנקוט צעדים נמרצים לתיקון הליקויים שהועלו בתחום זה, כדי לא לסכן את בריאות הציבור ואת איכות החיים בתחומה.

## החכרת נכסים

שטח של כשני דונם יועד, על-פי תוכנית בניין עיר תקפה, להקמת שוק קמעונאי. בחוזה החכירה, שנחתם ב-1964 בין ממ"י לבין העירייה, נקבע, כי אסור לעירייה להעביר את זכויותיה בשטח זה לאחר (להחכיר, להשכיר או למכור חזקה בנכס המוחכר), בלי לקבל את הסכמתו המוקדמת בכתב של ממ"י.

1. סמוך לאחר חתימת החוזה העניקה העירייה לחברה קבלנית את הזכות להקים על השטח מיבנה לשוק קמעונאי ובו 36 חנויות. העירייה נתנה לחברה הרשאה למכור את החנויות ולהתחייב כלפי הרוכשים לגרום לכך שממ"י יחכיר להם את החנויות. לא נמצאו ברשות העירייה ההסכמים בינה לבין החברה הקבלנית, וכן בין החברה הקבלנית לבין רוכשי החנויות.

בתקופה 1991 - 1986 ניהלו ממ"י והעירייה משא-ומתן בדבר תשלום דמי חכירה על קרקעות השוק, כדי שהעירייה תוכל להעביר לבעלי החנויות את הזכויות בקרקע זו. בפברואר 1992 סוכם בין ממ"י לבין העירייה, כי העירייה תמציא לממ"י תשריט (מפת מדידה) "המגדיר את כלל השוק והחנויות בפרט, כולל שטחן ומיספרן בהתאמה למחזיק בפועל אשר עימו נסדיר [ממ"י] את החזקה". על-פי המיסמכים, לא המציאה העירייה לממ"י תשריט כאמור.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, שעליה לפעול ללא דיחוי נוסף על-פי הסיכום עם ממ"י מפברואר 1992 כדי שניתן יהיה להסדיר את רישום הזכויות בקרקע, שכאמור עדיין רשומות על שם העירייה מאז 1964.

2. בשני מיקרים חתמה העירייה עם בעלי החנויות בשוק על הסכמים (ב-1.1.1989 וב-1.1.1991), שהעניקו לבעלים רשות שימוש, כל אחד לחמש שנים, בשטח נוסף הצמוד לחנותם (להלן - השטחים הנוספים). שטח זה היווה עד לאותו מועד חלק "ממידרכה ציבורית" לבאי השוק. במיקרה הראשון המדובר בשטח של כ-76 מ"ר.<sup>26</sup> ובמיקרה השני - של כ-126 מ"ר. ההסכמים לא הוארכו לאחר שפג תוקפם.

נמצא, כי בשני המיקרים ניתנה זכות השימוש לבעלים של החנויות ללא תמורה, במיקרה הראשון אף דאגה העירייה לרצף את השטח על חשבונה. עוד נמצא, כי שני בעלי החנויות, שהקימו על-פי היתר בנייה מיבנים זמניים על השטחים הנוספים, לא פינו אותם בתום התקופה שנקבעה בחוזים והעירייה לא נקטה צעדים נגדם.

<sup>26</sup> בחוזה נכלל, רק שטח של 74 מ"ר, ואילו השטח הנוסף של 52 מ"ר (ס"ה 126 מ"ר), הועבר לשימושן של בעל החנות מיספר חודשים לאחר ההסכם הראשון, בלא שנחתם חוזה בגינו.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, שכגוף ציבורי אסור היה לה להעניק זכות שימוש בשטחים ציבוריים לאנשים פרטיים - ללא תמורה. העירייה גם הייתה חייבת לנקוט צעדים לפינוי השטחים הללו מיד עם תום תקופת החוזה.

בעניין העמדת השטח האמור ללא תמורה לרשות הבעלים של החנות השנייה, הסביר ראש העירייה בתשובתו מאפריל 1995 כי "עוד בטרם נבחרה מועצה זו נוצר תקדים, שבו אושר שימוש לחנות מקבילה באותו מקום לתקופה של חמש שנים. על הסכם זה אנו פטורים מלהשיב עליו, מכיוון שאינו נכלל בתקופה הנוגעת לאחריותה של המועצה שנבחרה ב- ... 1989 פעולת העירייה דהיום בניגוד לקודמתה, זכתה באישור העירייה מהנימוק של שוויון בין מחזיקים באותו מקום כלפי הרשות המקומית". עוד הודיע ראש העירייה, כי מאחר שתוקפם של ההסכמים פג, העירייה תפרסם מיכרז להחכרת השטח, בו יוכלו להשתתף גם הבעלים של החנויות האמורות.

משרד מבקר המדינה העיר לראש העירייה, כי מחדל שנעשה בעבר, בהימנעות מגביית דמי שימוש ממחזיק בקרקע של העירייה, לא יכול, ובוודאי לא ראוי, שישמש תקדים, שבעטיו לא תגבה העירייה דמי שימוש ממחזיק אחר בקרקע של העירייה. דרך טיפול כאמור אינה מתיישבת עם סידרי מינהל תקין. יתר על כן, על העירייה היה לגבות דמי שימוש ראויים גם מהמחזיק הראשון עבור השימוש בפועל, ואין הצדקה להסתמך על העובדה, הלא תקינה, שהשימוש נמסר בעבר חינם אין כסף.

בבדיקת מעקב שנערכה בנושא זה נמצא, כי עד אמצע 1997 על אף הודעתו האמורה של ראש העירייה, עדיין מחזיקים בעלי החנויות בשטחים הנוספים, לא פורסם מיכרז להחכרתם, ולא נעשו פעולות כלשהן לפינויים מהשטחים הנוספים. לדעת משרד מבקר המדינה התנהגות העירייה גובלת במעילה באימון הציבור ובפגיעה בטוהר המידות.



1. דין-וחשבון זה מסכם את תוצאות הביקורת שערך משרד מבקר המדינה על פעולותיה של עיריית שדרות בשנות הכספים 1993 עד; 1996 חלק מהנתונים והממצאים עודכנו לאמצע 1997.

הבדיקה התייחסה לפעולות העירייה במיספר תחומים: משק הכספים, מתן תמיכות למוסדות, מיסים וגבייתם, מינהל עובדים, תיכנון ובנייה, רישוי עסקים והחכרת נכסים. במרבית התחומים שנבדקו נמצאו ליקויים, חלקם חמורים:

(א) מצבה הכספי של העירייה ברוב התקופה הניסקרת היה קשה. על אף שבשנים 1994 ו- 1995 הוסיפו לתקציבה תוספת ריאלית, היא לא נערכה לפעול במיסגרתו ולהימנע מהמשך צבירה של גירעונות במיליוני ש"ח.

(ב) במרבית התקופה הניסקרת לא קיימה העירייה פיקוח על השימוש שעשו המוסדות בכספי התמיכות, ועל ניצולן למטרה לה ניתנו.

(ג) העירייה לא נקטה צעדים נמרצים לגביית חובות של מיסים למגורים.

(ד) העירייה אישרה תנאי פרישה חריגים והטבות כספיות, שאינם מתיישבים עם הוראות חוק יסודות התקציב.

(ה) בפעולות הוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה התגלו ליקויים חמורים, בעיקר בתחום הפיקוח על הבנייה ואכיפת החוק. סידרי הפיקוח הלקויים איפשרו בנייה בחריגה, לעתים בהיקף ניכר. במיקרים רבים לא הוגשו כיתבי- אישום נגד עברייני בנייה; העירייה הכשירה בנייה שבוצעה בעבירה על-ידי מתן אישורים בדיעבד.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את מחדלי העירייה והוועדה המקומית בתחום זה.

(ו) מינהל רישוי העסקים היה לקוי; המידע על עסקים החייבים ברישוי לא היה מלא. העירייה לא הפעילה את סמכותה לאכוף את החוק על בעלי עסקים שפעלו ללא רישיון. הפיקוח על קיום תנאי רישוי העסקים היה אף הוא לקוי, וכתוצאה מזה אורבת סכנה לבריאותו ולבטיחותו של הציבור.

(ז) בשני מיקרים העניקה העירייה לאנשים פרטיים זכות שימוש בלא תמורה, בשטחים ציבוריים, וגם שחלפו מיספר שנים ממועד תפוגת תוקף ההסכמים עימם - לא פעלה העירייה לפינום מהשטחים. דרך הפעולה של העירייה בעניין זה גובלת במעילה באימון הציבור ובפגיעה בטוהר המידות.

2. על ראש העירייה, מועצת העירייה והנהלתה לשפר את סידרי המינהל בעירייה, לפעול במיסגרת תקציבים מאושרים ולהימנע מיצירת גירעונות ולהקפיד על קיום הדינים בכל הנוגע לתיכנון ולבנייה ולרישוי עסקים. על משרד הפנים מצידו להגביר את הפיקוח על פעולות העירייה.