

**דוח על הביקורת
בעיריית רהט**

דין-וחשבון זה מסכם את תוצאות הביקורת, שערך משרד מבקר המדינה על חשבונותיה ועל פעולותיה של עיריית רהט בשנים 1996 - 1998. חלק מהנתונים ומהממצאים עודכנו לסוף 1999. פעולות הביקורת היו בתחומים הבאים: משק הכספים, גביית מיסים, ביקורת פנימית, מינהל עובדים, בטיחות במוסדות החינוך, ביקור סדיר של תלמידים, רישוי עסקים, הצבת תחנות תידלוק בחצרות מגורים והפיקוח על הבנייה.

דין-וחשבון זה כולל את ממצאי הביקורת העיקריים בנושאים שנבדקו.

נתונים כלליים

בינואר 1980 הוקמה במחוז הדרום המועצה המקומית רהט. ביולי 1994 פורסמה אכרזת שר הפנים לפיה שונה מעמדה המוניציפאלי של רהט ממועצה מקומית לעירייה¹ בתחילת שנת 1999 מנתה אוכלוסיית רהט, לפי נתוני הלישכה המרכזית לסטטיסטיקה, כ- 27,500 נפש. תחום העירייה משתרע, לפי נתוניה, על כ- 8,600 דונם².

המועצה וועדותיה

מועצת העירייה הנוכחית נבחרה בנובמבר 1998, ובה 17 חברים; בקודמתה, שנבחרה בנובמבר 1993, היו 15 חברים. ראש העירייה הנוכחי מר ג'ומעה אלקצאצי, נבחר באותו חודש, בבחירות אישיות, על-פי חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975.

ב- 4.1.1999 בישיבת מועצת העירייה הראשונה לאחר הבחירות מנובמבר 1998, הביא ראש העירייה, לידיעת חברי המועצה, את ההסכם שנערך ב- 15.7.1998 בין רשימתו לבין ראש רשימה אחרת שהתמודדה בבחירות. לפי הסכם זה, יתפטר ראש העירייה מתפקידו כעבור 30 חודש מיום היבחרו, ויפעל במועצת העירייה לבחירתו של ראש הרשימה האחרת לתפקיד זה - עד לתום הקדנציה של מועצת העירייה³. בתקופת הקדנציה הקודמת היה הסכם בין שלוש רשימות, על-פיו כיהנו, ברוטציה, שלושה ראשי עירייה ושלושה ממלאי-מקום לראש עירייה.

עד אמצע 1999 לא הצליח ראש העירייה, שסיעתו במועצה מונה ארבעה חברים, לגבש קואליציה מבין חברי המועצה. לפיכך לא נבחרו סגני ראש עירייה, וממילא לא מונה סגן לתפקיד ממלא-מקום ראש העירייה, כנדרש בחוק הבחירות האישיות.

¹אכרזת העיריות (רהט), התשנ"ד- 1994, ק"ת התשנ"ד, עמ' 1160.
²ועדה שמיינה שר הפנים ב- 12.9.1995 מטפלת בסוגיית הרחבת תחום העירייה, על-ידי צירוף שטחים גובלים מתחום המועצה האזורית בני שמעון.
³בחוק הרשויות המקומיות (בחירות מיוחדות) (תיקוני חקיקה), התשנ"ח- 1998 נקבע: "התפטר ראש הרשות לאחר שכיחן 26 חודשים, תבחר המועצה ראש רשות מבין חבריה".

ב- 6.6.1999 כינס הממונה על המחוז, בתוקף הסמכות המוקנית לו בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות), ישיבת מועצה שלא מן המניין, ובמהלכה בחרה מועצת העירייה שני סגנים לראש העירייה. באותה ישיבה הודיע ראש העירייה, כי בהעדר הסכם קואליציוני לא יאציל סמכויות ותפקידים לשני הסגנים שייבחרו. עקב כך, הודיע הממונה על המחוז לעירייה ביולי 1999, כי על-פי הוראות מנכ"ל משרד הפנים אין הסגנים זכאים לתשלום שכר, שכן "סגן ראש רשות שניטלו ממנו סמכויות אינו זכאי לכל שכר".

בגלל הקשיים בגיבוש הקואליציה, לא בחרה מועצת העירייה עד יולי 1999, את ועדות החובה שיש לבחון על-פי פקודת העיריות. ביולי 1999 נבחרו שתי ועדות בלבד - ועדת כספים וועדה לענייני ביקורת.

באוגוסט 1999, לאחר שהתברר לשר הפנים, כי העירייה לא מתפקדת כראוי מאז מועד הבחירות בנובמבר 1998, הוא החליט, בתוקף סמכותו לפי פקודת העיריות ולאחר התייעצות עם שר המשפטים, למנות ועדת חקירה. על הוועדה הוטל "לבדוק האם מועצת עיריית רהט או ראש העיר רהט עשויים למלא את תפקידם כראוי. ועדת החקירה תבדוק את הצורך למנות ועדה למילוי תפקידי המועצה". לתפקיד יו"ר הוועדה מונה עו"ד אלי דיין, שבעבר כיהן כחבר כנסת וכראש עיריית אשקלון.

בישיבת מועצת העירייה ב- 17.10.1999 הוחלט: (1) לאשר את הסכם הרוטציה שנחתם לקראת הבחירות שנתקיימו בנובמבר 1998; (2) להקים קואליציה מקיר לקיר; (3) להאציל סמכויות לשני סגני ראש העירייה שנבחרו ב- 6.6.1999; (4) לבחור סגן שלישי שיהיה ממלא-מקום ראש העירייה.

ב- 26.10.1999 לאחר הקמת הקואליציה, בחרה מועצת העירייה את שאר ועדות החובה. כמו-כן בחרה העירייה בוועדת הנהלה, שהיא ועדת רשות, ומתפקידיה ליעץ לראש העירייה בכל הנוגע לביצוע תפקידיו, ולשמש ועדה לכל עניין בתחום סמכותה של ועדה אחרת. עוד בחרה העירייה בשתי ועדות רשות, שמתפקידן ליעץ לה בעניינים שונים.

לאחר הקמת הקואליציה, בחירת הסגנים ומינוי הוועדות - הוקפאה בפועל עבודת ועדת החקירה.

הוועדה לענייני ביקורת - על-פי הוראות פקודת העיריות, על הוועדה לענייני ביקורת להתכנס לפחות אחת לשלושה חודשים. נמצא, כי הוועדה שכינה בקדנציה שנסתיימה בנובמבר 1998, התכנסה בתקופה אוגוסט 1994- נובמבר 1998 10 פעמים בלבד. במהלך הקדנציה הנוכחית, שונה הרכב ועדת הביקורת, והיא התכנסה מאז 26.10.1999 בהרכב החדש פעמיים, במהלך דצמבר 1999.

במארכ 2000 הודיע ראש העירייה למשרד מבקר המדינה, כי ועדות המועצה מקיימות ישיבותיהן באופן סדיר מאז שנבחרו.

מבקר העירייה

על-פי תיקון לפקודת העיריות, שתחולתו מאפריל 1990, על מועצת עירייה בהחלטה של רוב חבריה, למנות לעירייה מבקר במישרה מלאה. אם היה מספר התושבים פחות מ-30,000 נפש - רשאי שר הפנים לאשר, שמבקר העירייה יכהן במישרה חלקית, שלא תפחת ממחצית המישרה, ובתנאי שהשלמת מישרתו לא תהיה אלא בעבודת ביקורת ברשות מקומית אחרת, ואף זאת באישור שר הפנים⁴.

בשלהי 1994 פירסמה העירייה מיכרז למילוי מישרת מבקר העירייה, ובעיקבותיו החליטה למנות לתפקיד זה שותף במשרד פרטי של רואי-חשבון.

ב-1.2.1995 חתמה העירייה על חוזה מיוחד עם מבקר העירייה הנבחר, בו פורטו תנאי העסקתו, כלהלן: (א) העסקתו תהא על בסיס קבלני לתקופה של שנה (1.2.1995 – 31.1.1996) עם אופציה להאריכה לשנה נוספת, מדי שנה בשנה; (ב) היקף מישרתו נקבע לחצי מישרה; (ג) תמורת שירותיו תשלם לו העירייה סכום חודשי של 7,000 ₪, בתוספת מע"מ, שיעודכן אחת לשלושה חודשים בהתאם לעליית מדד המחירים לצרכן. כדי לעמוד בהוראות התיקון משנת 1995 לפקודת העיריות, הגדילה העירייה, החל ב-1.2.1996 את היקף העסקתו למישרה מלאה, והתמורה החודשית שתשולם לו נקבעה ל-14,000 ₪.

בעניין העסקת מבקר, שאינו עובד עירייה, משרד מבקר המדינה הביע כבר את דעתו שעליו להיות עובד הרשות המקומית⁵. דעה זו מתחזקת נוכח הקושי לפקח על העדר ניגוד עניינים של מבקר חיצוני; והאפשרות כי מבקר חיצוני יעזר בעובדיו בביצוע הביקורת, כשלהרשות המקומית אין ידיעה ושליטה על זהותם. בנוסף לכך יצויין, כי ההוראות הדנות במינוי מבקר העירייה ותפקידיו, מופיעות בפרק בפקודת העיריות העוסק בעובדי העירייה, מינויים ופיטורים; סעיף 167 (ב) לפקודה קובע כי המבקר ימונה "במישרה מלאה"; סעיף 169 (ה) לפקודה קובע, כי "ראש העירייה בהסכמת מבקר העירייה ימנה עובדים ללישכת מבקר העירייה..."; וסעיף קטן (1) קובע כי "עובדי לישכת מבקר העירייה דינם כשאר עובדי העירייה..."; סעיף 170 א(ה) לפקודה קובע, כי "מבקר העירייה יכין ויגיש לראש העירייה מדי שנה הצעת תקציב שנתי ללישכתו, לרבות הצעת תקן, במיסגרת הכנת התקציב לפי הפקודה". ההוראות שבפקודה והצורך להבטיח, כי מבקר העירייה יהיה חסר פניות, אינם מותירים ספק בכך כי על מבקר העירייה להיות עובד הרשות המקומית, דוגמת מבקר מועצה מקומית (שלגביו נקבע במפורש כי יהיה עובד המועצה) והיועץ המשפטי לרשות מקומית, שגם לגביו נקבע במפורש בחוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי), התשל"ו-1975, שעליו להיות עובד הרשות.

⁴על-פי תיקון נוסף לפקודה, שתחולתו ממארכ 1995, בוטלה האפשרות להעסקת מבקר עירייה במישרה חלקית, אף אם מספר התושבים נופל מ-30,000 וממועד זה מחובתה של כל עירייה למנות מבקר במישרה מלאה.
⁵ראו דוח על הביקורת בשלטון המקומי - 1996, עמ' 112.

ואכן בענייננו נמצא, כי המבקר החיצוני נעזר בביצוע עבודתו כמבקר העירייה בעובד מטעמו, שביצע חלק מעבודות הביקורת, שהוטלו על מבקר העירייה במיסגרת החוזה שנחתם עימו. כן נמצא, כי המבקר הינו שותף במשרד פרטי לראיית חשבון, ועיסוקו עלול להעמידו במצב של ניגוד עניינים (לדוגמה, אם משרדו יתן שירותים לגופים שהעירייה נמצאת איתם בקשרים כלכליים או אחרים). מה עוד שבחוזה עם המבקר לא נקבעו הגבלות כלשהן, שיבטיחו שלא ייווצר מצב של ניגוד עניינים.

משק הכספים

א. הכנסה והוצאה - תקציב רגיל

בטבלה שלהלן מובאים נתונים על הכנסות העירייה והוצאותיה ועל הגירעונות השנתיים והניצברים בתקציביה הרגילים בשנות הכספים 1996 - 1998, כפי שנכללו בדוחות הכספיים המבוקרים של העירייה (באלפי ₪):

גירעונות				הכנסות				
גירעון ניצבר לאחר זקיפת המענקים	מענקים שנזקפו לשירות לגירעון הניצבר	ניצבר	שנתי	הוצאות	ס"ה	מענקים לאיזון	הכנסות עצמיות והשתתפות הממשלה	שנת הכספים
6,389	-	-	-	-	-	-	-	1995
10,363	500	10,863	4,474*	54,041	51,996	19,017	32,979	1996
13,808	-	13,808	3,445	62,297	58,852	20,768	38,084	1997
13,732	-	13,732	(-76)	69,901	69,977	22,123	47,854	1998

* כולל 2.4 מיליון ₪ - גירעונות בתב"רים שנזקפו לתקציב הרגיל.

כפי שעולה מהטבלה, סיימה העירייה את פעולותיה הכספיות בגירעונות גדולים; גירעונה הניצבר לסוף שנת 1995, שהסתכם בכ- 6.4 מיליון ₪, עלה והגיע בסוף 1997 ובסוף 1998 לכ- 14 מיליון ₪, סכום המהווה כ-20% מהכנסותיה בכל אחת מאותן שנים.

בעיקבות דיונים שקיימה העירייה עם משרד הפנים, במטרה לפתור את מצוקתה הכספית, שהביאה להיווצרות גירעונותיה הגדולים, החליטה ועדת הכספים של העירייה, ב- 4.11.1997. על תוכנית הבראה, שעיקרה - צימצום הוצאותיה ובכלל זה לשכר, והגדלת הכנסותיה העצמיות. ב- 25.11.1997 נתקיים דיון בהשתתפות מנכ"ל משרד הפנים, ראש העירייה, גיזבר העירייה ונציגים ממשרדי הפנים והאוצר, בו סוכם, שעל העירייה להגיש למשרד הפנים "תוכנית לאיזון התקציב". בדצמבר 1997 הכינה העירייה תוכנית, בה פורטו הצעדים שבדעתה לנקוט במטרה להשיג איזון תקציבי. בשנת הכספים 1998, סיימה העירייה את פעולותיה הכספיות בעודף קטן של 76,000 ₪.

גם התקציב שהכינה העירייה לשנת הכספים 1999 נערך לפי עקרונות תוכנית ההבראה, שנדונה עם משרד הפנים. בתשובתה מדצמבר 1999 למשרד מבקר המדינה הודיעה העירייה, כי ב- 9.2.1999 אישר משרד הפנים, עקרונית, את תוכנית ההבראה, ואישר לעירייה, בכפוף למילוי חלקה בתוכנית ההבראה, מענק מיוחד בסכום של 6.0 מיליון ₪. במאוס 2000 הודיעה העירייה למשרד מבקר המדינה, כי מענק משרד הפנים טרם נתקבל.

ב. הכנת התקציבים הרגילים

בפקודת העיריות ובתקנות הרשויות המקומיות (הכנת תקציבים), התשל"א-1971 (להלן - התקנות) נקבעו כללים בדבר הכנת תקציב העירייה, שעיקרם: (א) ראש העירייה יכין הצעת תקציב לעירייה ויגישה לאישור המועצה, לא יאוחר מחודשיים לפני תחילת שנת הכספים (החלה באחד בינואר של כל שנה) שאליה מתייחסת ההצעה; (ב) מועצת העירייה תחל בדיון בהצעה לא יאוחר משבועיים מיום הגשתה ותאשר אותה, בשינויים או בלי שינויים, עד יום תחילת שנת הכספים שאליה מתייחסת ההצעה; (ג) תקציב העירייה טעון אישורו של שר הפנים; (ד) סך כל ההקצבות לתשלומים ולקרנות בתקציב לא יעלה על סך כל אומדן התקבולים.

בדיקת פעולות העירייה להכנתם ואישורם של תקציביה לשנים 1996 - 1998 העלתה, שהעירייה התעלמה מהוראות הפקודה והתקנות, להלן פרטים:

(א) **תקציב שנת 1996** - תקציב העירייה לשנת 1996, בסכום של 48.5 מיליון ₪, אושר במועצת העירייה ב- 7.3.1996 דהיינו באיחור של כחודשיים מהמועד הקבוע בפקודה. ב- 26.2.1997. לאחר תום שנת הכספים, אישר משרד הפנים בדיעבד את תקציב העירייה, בסכום כולל של 49.5 מיליון ₪. בתקציב שאושר נכללה תוספת בסכום של 1.0 מיליון ₪, רובה בסעיף המענק הכללי.

(ב) **תקציב שנת 1997** - תקציב העירייה לשנת 1997, בסכום של 56.7 מיליון ₪, אושר במועצת העירייה ב- 27.5.1997 דהיינו באיחור של חמישה חודשים מהמועד הקבוע בפקודה. ב- 14.6.1998 כחצי שנה לאחר תום שנת הכספים ולאחר דיונים עם משרד הפנים, אישר משרד הפנים לעירייה, בדיעבד, תקציב בסכום של 58.2 מיליון ₪, לאחר הגדלת אומדן ההכנסות וההוצאות בסכום של 1.5

מיליון ₪. יש להדגיש, שבשנת 1997 סיימה העירייה את פעולותיה בגירעון של כ- 3.4 מיליון ₪, וכי במועד אישור התקציב כבר היה ידוע למשרד הפנים גובה הגירעון.

(ג) **תקציב שנת 1998** - תקציב העירייה לשנת 1998, בסכום של 69.2 מיליון ₪, אושר במועצת העירייה ב- 24.3.1998 דהיינו באיחור של כשלושה חודשים מהמועד הקבוע בפקודה. ב- 16.7.1998 הקטינה העירייה, לפי דרישת משרד הפנים, את הצעת התקציב ב- 940,000 ₪ בסעיפי הוצאה המתייחסים למינהל כללי, לחינוך ולרווחה. גם תקציב שנה זו, בסכום של 68.2 מיליון ₪, אושר על-ידי משרד הפנים רק בדיעבד - ב- 10.3.1999.

משרד מבקר המדינה הדגיש לפני העירייה, כי התקציב השנתי מהווה את המיסגרת לפעולותיה הכספיות של העירייה, ועל-פיו נקבעות העדיפויות לגבי השימוש במקורותיה הכספיים, ומן הדין שהיא תדאג להכין את הצעות התקציב ולהגישן לאישור משרד הפנים במועדים שנקבעו בפקודה ובתקנות. לגבי אישור משרד הפנים את תקציביהן הרגילים של הרשויות המקומיות, בדיעבד, לאחר תום שנת הכספים, כבר קבעה מבקרת המדינה, כי אישור בדיעבד מרוקן את סמכות מנכ"ל משרד הפנים מתוכן ממשי, שכן במצב דברים זה אין אפשרות לערוך בשעת הצורך שינויים בתקציב, בפרט אם נדרשת הקטנה של סעיפי הוצאה⁶

במארס 2000 הודיעה העירייה למשרד מבקר המדינה, כי בעיקבות הערות הביקורת, פעלה בשנת 2000, בכל הקשור להכנת התקציב, על-פי לוח הזמנים שנקבע בפקודה.

ג. תקציבים בלתי רגילים (תב"רים)

בטבלה שלהלן מובאים נתונים על הכנסות העירייה והוצאותיה ועל הגירעונות הניצברים בתקציבים הבלתי רגילים, בשנים 1996-1998, כפי שנכללו בדוחות הכספיים המבוקרים של העירייה (באלפי ₪):

שנת הכספים	הכנסה	הוצאה	עודף או גירעון	גירעונות זמניים בסוף השנה
1995	-	-	-	7,871
1996	33,423	30,467	2,956	4,915
1997	41,880	42,331	(-) 451	5,366
1998	48,526	47,084	1,442	3,924

⁶ראו דוח על הביקורת בשלטון המקומי - 1996, בפרק על סידרי תיקצוב ומימון הרשויות המקומיות, עמ' 12.

(1) ב- 1996 רכשה העירייה במיסגרת תב"ר, 159 מזגנים עבור מוסדות החינוך בסכום כולל של 995,000 ₪. בגין עבודות תיכנון ותשתיות להתקנת המזגנים הוציאה העירייה סכום נוסף של 658,000 ₪. בסיוורם שערכו עובדי משרד מבקר המדינה בסוף 1998 נמצא, כי באחד מבתי-הספר הותקנו 19 מזגנים, אולם הם לא הופעלו מאז התקנתם ב- 1996. בתשובתה מאוגוסט 1999 הסבירה העירייה, כי המזגנים לא הופעלו בגלל אי-התאמה לרשת של חברת החשמל. משרד מבקר המדינה הדגיש לפני העירייה, כי עוד לפני רכישת המזגנים היה עליה לברר בחברת החשמל, אם ניתן יהיה להפעילם ברשת החשמל הקיימת, באם לא - מהן עבודות התשתית הדרושות כדי שניתן יהיה להפעילם, והאם בכלל ניתן לבצען באותו שלב.

(2) על-פי תב"ר אחר, שאישר הממונה על המחוז ב- 14.8.1995 קיבלה העירייה מילווה מבנק מיסחרי בסכום של 520,000 ₪ (להחזר בתקופה של 10 שנים, בריבית של 5.7% ובתנאי הצמדה למדד המחירים לצרכן). המילווה נועד למימון רכישת מכונת טיאוט. ממסמכי העירייה עולה, כי העירייה לא רכשה את מכונת הטיאוט, ואת מלוא כספי המילווה העבירה לחשבון הקרן לעבודות פיתוח; בפועל שימשו כספי המילווה לכיסוי גירעונות בתב"רים אחרים. לפי הסברי העירייה מ- 27.5.1999 המכונה לא נרכשה כי חסר היה לה מימון.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי שימוש בכספי מילווה, שלא למטרה לה נועדו, נוגד את הוראות פקודת העיריות, על-פי "לא יעשה כל שימוש בכספים של תקציב בלתי רגיל שלא למטרה שלשמה נועד". זאת ועוד, משהתברר לעירייה כי חסר לה מימון, היה עליה לדחות את מימוש המילווה, על אף שכבר אושר על-ידי הממונה על המחוז, ובמקביל לפעול לגיוס כספים להשלמת המימון.

ד. אגרות והיטלים

בפקודת העיריות נקבע, כי מועצת העירייה רשאית להתקין חוקי-עזר, כדי לאפשר לה, בין היתר, ביצוע פעולות שהיא נדרשת או מוסמכת לעשותן על-פי הפקודה או כל דין אחר, או לעזור לה בבצוען.

העירייה התקינה 13 חוקי-עזר בנושאים שונים: אספקת מים; היטל ביוב; הריסת מיבנים מסוכנים; סימון רחובות; תברואה וסילוק מיפגעים; מכירת בשר; רוכלות; שווקים; שימור רחובות; פיקוח על כלבים; בורות שופכין וביבים; מודעות ושלטים; הוצאת אשפה.

בהשוואה לעיריות אחרות חסרו לעירייה חוקי-עזר בנושאים רבים אחרים, כגון אגרת ביוב; סלילת רחובות; שמירה על הסדר והניקיון (השלכת גזם וחפצים מיושנים). אי-התקנתם של חוקי-עזר בנושאים אלה עלולה - בהעדר סמכות שהוקנתה לה כדין - לפגום באפשרויות העירייה לפעולה תקינה.

עבודות פיתוח ותשתיות - הרשויות המקומיות מתקינות חוקי-עזר למימון הוצאותיהן על עבודות פיתוח ותשתיות - כגון, אספקת מים, סלילת רחובות, תיעול וביוב. נמצא, כי לעיריית רהט רק שני חוקי-עזר בנושאים אלה: לאספקת מים ולהיטל ביוב⁷, ואילו רוב המימון של העירייה לעבודות הפיתוח האחרות הוא מכספים שהיא מקבלת ממשרדי הממשלה. בהעדר חוקי-עזר, אין היא גובה מהתושבים את חלקם במימון הוצאותיה לביצוע עבודות הפיתוח והתשתיות האחרות בתחומה, כנהוג ברשויות אחרות. בתשובתה מ-19.4.1999 הסבירה העירייה, כי בדרך פעולתה זו היא "לוקחת בחשבון את המצב הסוציאקונומי ואת אורח החיים ברהט".

משרד מבקר המדינה העיר, כי אפשרויותיה של עירייה לבצע פעולות פיתוח ותשתיות לרווחת תושביה מוכתבות על-ידי היקף הכספים שהיא מגייסת למטרה זו. הכנסות הרשויות המקומיות מתושביהן - הניגבות במיסגרת סמכותן על-פי חוקי-עזר שלהן, בתחומים שונים - מהוות מקור בעל מישקל במימון הוצאות אלה. מתן פטור גורף לתושבים בטענה של "מצב סוציאקונומי" אינו מקובל, ועל העירייה לדון במתן הנחות ופטורים מסיבה זו, בכל מקרה לגופו.

אגרת ביוב - בשנת 1992 החלה העירייה להתקין רשת ביוב בעיר, במטרה להחליף את בורות הספיגה. במהלך 1998 הסתיימו עבודות התקנת הרשת בכ-80% משכונות העיר, והושלמה הקמתם של מכוני שאיבה, טיהור ומאגר מים. עד סוף 1999 חוברו לרשת כ-750 מבין כ-2,300 בתי-אב שבתחום העירייה. השתתפות התושבים בהוצאות התקנת הרשת שולמה על-פי חוק-העזר להיטל ביוב. אולם, בהעדר חוק-עזר לאגרת הביוב, לא הייתה בידי העירייה סמכות לגבות אגרת ביוב המיועדת לכיסוי אחזקה שוטפת של רשת הביוב, אשר מחושבת לפי היקף צריכת המים הביתית של כל צרכן שחובר לרשת הביוב. בעיקבות הביקורת אישרה מועצת העירייה בינואר 2000 חוק-עזר "אגרת ביוב".

עבירות קנס - הסמכות לקבוע כי עבירה על הוראה מסויימת בחוק-עזר של עירייה היא עבירת קנס - נתונה לשר הפנים; קביעתו טעונה הסכמת שר המשפטים ואישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת. על-פי סמכותו לפי סעיף 265 לפקודת העיריות, הוציא שר הפנים את צו העיריות (עבירות קנס), התשל"א-1971. בתוספת הראשונה לצו זה מפורטים חוקי-עזר ספציפיים וההוראות שבהם שייחשבו, אם יופרו, לעבירת קנס. הוראות מסויימות בשני חוקי-עזר: חוק-עזר לרהט (סימון רחובות ולוחיות מספר בבניינים), התשמ"ד-1983, וחוק-עזר לרהט (אספקת מים), התשמ"א-1981, נקבעו כעבירות קנס.

⁷בתחום הביוב נהוגים ברשויות המקומיות שני חוקי-עזר: היטל ביוב - בנושא התקנת רשת הביוב; אגרת ביוב - בנושא אחזקתה השוטפת של הרשת.

ביתר חוקי-העזר של העירייה נכללו עבירות, שהטלת עונשים בגינן מחייבת הגשת כיתבי-אישום, ודיון משפטי - הליך שהינו ממושך. מסיבה זו פנתה העירייה למשרד הפנים באפריל 1997 וביקשה לכלול בתוספת הראשונה לצו האמור חוקי-עזר נוספים שהתקינה. מאז קיימה התכתבות עם משרד הפנים בנושא. בנובמבר 1999 הסביר סגן מנהל מחלקת הייעוץ המשפטי של משרד הפנים למשרד מבקר המדינה, כי התמשכות הטיפול נגרמה עקב נסיונות משרד הפנים להכין צו כללי, אשר יחול על חוקי-העזר של כל הרשויות המקומיות, וכי "הנושא אינו פשוט בשל הואריאציות של חוקי-העזר של הרשויות המקומיות, דבר העומד כנגד המגמה של אחידות הצו הכללי. הדבר בעייתי כפליים, באשר מדובר בסעיפים פליליים אשר עלולים לעורר דיונים פרשניים בבתי-משפט". עוד הסביר, כי הוכנה טיוטה של הצעת חוק פרטית בנושא.

ה. קרן לעבודות פיתוח

אחד ממקורות המימון של עבודות פיתוח ברשויות המקומיות הינו אגרות והיטלים המוטלים על בעלי נכסים גובלים באתרים בהם מבוצעות העבודות, וזאת מכוח חוקי-העזר שלהן. על-פי הנחיות הנהלת חשבונות של משרד הפנים יש לזקוף הכנסות מהשתתפות בעלים ומהיטל השבחה לחשבון מיוחד - "קרן לעבודות פיתוח שטרם נועדו". כמו-כן, יש לזקוף לחשבון זה עודפים וגירעונות של תב"רים שהסתיימו. עוד נקבע בהנחיות, כי כספי הקרן ישמשו למטרות פיתוח בלבד ויהו מקור למימון עבודות הפיתוח במיסגרת תב"רים, המאושרים על-ידי הממונה על המחוז.

בדיקת הפעולות שביצעה העירייה, בשנים 1996-1998 בכספי הקרן האמורה, העלתה, כי העירייה השתמשה בסכום של כ- 56,000 ש"ח, מכספי הקרן - למימון הוצאות על עבודות ורכישות שונות (שיפוצים במוסדות ציבור ורכישת מחשבים וציוד לבתי-ספר) - מטרה שלא לה יועדו כספי הקרן.

נמצא, כי בטופסי התב"ר, שהעבירה העירייה לאישור הממונה על המחוז, צויין מקור המימון "הכנסות מקרנות הרשות". משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי אין להוציא כספים "מקרן לעבודות פיתוח" ללא אישור מפורש של הממונה על המחוז למימון באמצעות מקור כספי זה.

עוד נקבע בהנחיות הנהלת חשבונות, שהכספים יושקעו באפיקי השקעה המותרים בהוראות משרד הפנים. בגלל מצבה הכספי הקשה השתמשה העירייה, במשך שנים, בכספים שהצטברו בקרן, למימון פעולות שוטפות - שהיה עליה לממן באמצעות התקציב הרגיל, ולכיסוי גירעונות בתב"רים, שנסתיימו. בשנת הכספים 1997 זקפה העירייה לחשבון הקרן סכום של 245,000 ש"ח, שהוגדרה כ"ריבית רעיונית", תוך חיוב סעיף הוצאות מימון בתקציב הרגיל.

נוכח המציאות, בה רשויות מקומיות רבות, הנמצאות בגירעונות גדולים, מנצלות את כספי הקרן לעבודות פיתוח לצורך מימון פעולות שוטפות, כדי

לחסוך בתשלומי ריבית לבנקים על אשראי חריג בתקציביהן הרגילים - על משרד הפנים לתת את דעתו לנושא, ולהנחות את הרשויות כיצד עליהן לנהוג כשנוצרים עודפים בקרן מצד אחד, וחוסר בתקציב הרגיל מהצד השני - כל זאת בהתחשב בצורכי הרשויות לביצוע עבודות תשתית ופיתוח ולעיתויין.

גביית מיסים

א. היטלי ארנונה

בשנים 1996 - 1999 הטילה העירייה ארנונה כללית בהתאם לכללים שנקבעו בתקנות לפי חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992.

בטבלה שלהלן מובאים נתונים בדבר החיובים, הגבייה והפיגורים של ארנונה כללית, בשנות הכספים 1996 - 1998, כפי שנכללו בדוחות הכספיים המבוקרים של העירייה (באלפי ₪):

1996	1997	1998	תיאור
3,210	3,837	5,862	יתרת פיגורים בתחילת השנה
8,290	9,412	10,724	חיובים שנתיים
11,500	13,249	16,586	ס"ה (פיגורים וחיובים)
(-)2,833	(-)2,908	(-)3,973	הנחות וזיכויים
8,667	10,341	12,613	הסכומים הכוללים שעמדו לגבייה
4,830	4,479	5,136	גבייה
387	5,862	7,477	יתרת פיגורים בסוף השנה
56	43	41	שיעור הגבייה מהסכומים הכוללים שעמדו לגבייה (ב- %)

לפי נתוני הטבלה, שיעור הגבייה של הארנונה מכלל הסכומים שעמדו לגבייה, שעמד בשנת 1996 על כ-56% ירד בשנת 1997 לכ-43% ובשנת 1998 לכ-41%, והוא על אף שבתקופה אפריל 1997 - מארס 1998 פעלה ברהט חברת גבייה לצורך גביית חובות שבפיגור (בעניין ההתקשרות עם החברה - ראו להלן). עיון ברשימת החייבים לסוף 1998 העלה, כי סכום של 4.4 מיליון ₪ מכלל הפיגורים (7.5 מיליון ₪), מתייחס לחובותיהם של כ-230 חייבים, שחוב כל אחד מהם היה מעל 10,000 ₪, והגיע עד 134,000 ₪, ביניהם חובות של שלושה חברי מועצת העירייה.

שלושת חברי מועצה אלה נבחרו מחדש בבחירות שהתקיימו בנובמבר 1998, וחובם לאמצע 1999 הגיע לכ- 14,000 ₪, לכ- 43,000 ₪ ולכ- 64,000 ₪. לחבר המועצה בעל החוב של 43,000 ₪ הייתה קיימת באותו מועד גם יתרת חוב בגין אגרת מים, בסכום של כ- 41,000 ₪, (ס"ה חובו הסתכם בכ- 84,500 ₪). לחבר מועצה אחר, מהקדנציה הקודמת, היה באותו מועד חוב בסכום של 24,000 ₪, בגין צריכת מים בחממות (בעניין זה - ראו להלן).

בבדיקת השלמה, שנערכה באמצע 1999, נמצא, כי 260 חייבי ארנונה, צברו חובות בסכום שמעל ל- 10,000 ₪ כל אחד, ביניהם שני חברי מועצה, שנבחרו לראשונה בבחירות שהתקיימו בנובמבר 1998; חובותיהם של השניים הסתכמו באותו מועד בכ- 54,000 ₪ ובכ- 32,000 ₪.

יש לראות בחומרה מצב, בו נבחרו ציבור ברהט אינם משלמים את חובותיהם לעירייה, וצוברים חובות בסכומים גבוהים.

ב. הסכם עם חברה פרטית לגביית ארנונה ואגרת מים

לפי חוק הרשויות המקומיות (מיכרזים משותפים), התשל"ב-1972 (להלן - חוק מיכרזים משותפים), רשאית רשות מקומית "להחליט כי לענין פלוני או לסוג עניינים יתקשרו בחוזה להזמנת טובין, להזמנת שירותים או לביצוע עבודות לאחר פירסום מיכרז פומבי משותף ובלבד ... שניתנה הרשאה לכך משר הפנים".

בספטמבר 1995 פירסמה החברה למשק ולכלכלה של השלטון המקומי בע"מ (להלן - החברה למשק ולכלכלה) מיכרז למתן שירותי גבייה לרשויות המקומיות⁸ (להלן - המיכרז). ב- 31.3.1997 נערך הסכם בין עיריית רהט לבין אחד משני הקבלנים שזכו במיכרז (להלן - החברה) לגביית חובות שבפיגור⁹. בתקופה אפריל 1997 - מארס 1998 שילמה העירייה לחברה בגין עמלות סכום כולל של 255,000 ₪. הבדיקה העלתה:

(א) בחוזה המיסגרת שנחתם בין החברה למשק ולכלכלה לבין הקבלנים שזכו במיכרז, נקבע לגבי התקשרות עם קבלן לגביית חובות שבפיגור, כי הוא מתחייב "לשכור ... משרדים ... במרחק שלא יעלה על 200 מטר ממשדד הרשות המזמינה". עוד נקבע, כי "על הקבלן החובה לרהט את המשרדים ... ולהתקין [בהם] מערכת מחשבים ... אשר תחובר למערכת המחשבים של הרשות המזמינה".

⁸ בנושא התקשרויות של רשויות מקומיות עם קבלנים לגביית מיסים - ראו הדוח שפירסמה מבקרת המדינה ב- 1998 על הביקורת בשלטון המקומי, עמ' 60.
⁹ מדובר בחובות שחל פיגור של למעלה מ- 120 יום בתשלומם.

הבדיקה העלתה, כי בהסכם בין עיריית רהט לבין הקבלן נקבע, שהעירייה תעמיד לרשותו על חשבונה משרדים, ריהוט, מסופים, ציוד מחשב, קו טלפון וציוד משרד. הוראה זו חורגת מהנקבע בהסכם המיסגרת והיא לרעת העירייה.

ראש העירייה הודיע למשרד מבקר המדינה, כי עם סיום ההתקשרות עם חברת הגבייה תיערך התחשבות סופית, ובמיסגרתה ייערך קיזוז בגין שימוש הקבלן במשרדי העירייה ובשירותי טלפון, חשמל וכו'.

על-פי בקשת החברה הסתיימה בסוף מארס 1998 ההתקשרות עם העירייה, ומאותו מועד חזרה העירייה לטפל בכל נושא הגבייה. בבדיקת השלמה שנערכה באמצע 1999 נמצא, כי בהתחשבות הסופית לא נערך כל קיזוז בגין שימוש הקבלן במשרדי העירייה ובשירותי המשרד.

(ב) כמתחייב מכללי המינהל הכספי התקין, פירעון חשבונית כלשהי או זיכוי בחשבונית החו"ז של העירייה, יש לבצע רק לאחר בדיקה ואישור קבלת הטובין או השירות על-ידי מנהל היחידה הנוגע בדבר, ולאחר שאושרה לתשלום על-ידי גיזבר העירייה וראש העירייה.

נמצא, כי חלק מחשבוניות חברת הגבייה לא הועברו לבדיקת מנהל היחידה הנוגע בדבר ונפרעו ללא אישור; ועקב כך שולמו לחברה כספים בגין עמלות על גבייה שוטפת (בעוד שהיא הייתה זכאית לעמלה רק בגין גביית פיגורים).

בתשובתה למשרד מבקר המדינה, מ- 5.8.1998 הסבירה העירייה, כי ההסכם עם החברה "לא עלה יפה מתחילתו וזאת בגלל חוסר שיתוף הפעולה ואולי אפילו הכשלה של החברה" על-ידי גורמים בעירייה. משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי על-פי כללי המינהל הכספי התקין אין בתשובתה כדי להצדיק פירעון חשבונית ללא בדיקה מתאימה.

עוד הסבירה העירייה בתשובתה, כי הסיבות העיקריות לפיגורים הגדולים בגבייה על-ידי החברה היו "בגלל סיבות של מקורבים פוליטיים שההתמודדות אתם הייתה קשה ביותר", וכי "היו מספר מקרים בהם חברת הגבייה הזמינה שוטרים לאבטחה בניתוק המים, אך בגלל חוסר שיתוף פעולה מגורמים שונים בעירייה לא יצא לפועל המבצע".

במארס 2000 הודיעה העירייה למשרד מבקר המדינה, כי לצורך שיפור מערך גביית המיסים היא "מפעילה שירותי שני משרדי עורכי-דין, כדי לאכוף גביית המיסים, ומנהלת משא ומתן עם המשטרה, כדי לסייע ולאבטח עובדי הרשות לביצוע ניתוקי מים לחייבי מים".

ג. גבייה בגין צריכת מים מבעלי חממות ורדים

העירייה מספקת מים, לפי מדידה, ל- 15 חממות ורדים, שמרבית תוצרתן מיועדת ליצוא. את החממות הקימו ב- 1995 תושבים של רהט, בתחום המועצה האזורית בני שמעון, בשטח הגובל בתחום העירייה. לסוף פברואר 1998 הסתכמו חובות בעלי החממות בגין אספקת מים ב- 168,194 ₪; אחד מבעלי החממות היה חבר מועצת העירייה בקדנציה הקודמת; חובו לעירייה במועד האמור הסתכם בכ- 30,000 ₪ (ובאמצע 1999, כאמור, בכ- 24,000 ₪). הבדיקה העלתה, כי חלק מבעלי החממות הפסיק לשלם את אגרת המים לעירייה כבר בשנת 1997.

בתשובתה מ- 5.8.1998 הסבירה העירייה, כי בעבר התארגנה לבצע ניתוקי מים לחממות בגין החובות האמורים, אולם בעיקבות התערבותם של נבחרי העיר בנושא, בטענה שניתוק המים לחממות עלול להסב נזק גדול מאוד ובלתי הפיך - לא בוצעו, בסופו של דבר, הניתוקים. העירייה הוסיפה, שהיא הגיעה למסקנה שאין מנוס מביצוע אכיפת הגבייה, כולל ניתוקי מים בחממות.

בבדיקת השלמה שנערכה באמצע 1999 הועלה, כי העירייה אכן נקטה צעדים אפקטיביים לאכיפת הגבייה; יתרת חובות בעלי החממות ירדה ל- 55,000 ₪, והעירייה ממשיכה לפעול לגביית החובות המגיעים מהם.

מינהל עובדים

הוצאות העירייה על שכר עובדים ותשלומים נילווים לשכר (להלן - השכר) הסתכמו בשנים 1996 - 1998 בכ- 19.9 מיליון ₪, בכ- 25.5 מיליון ₪ ובכ- 29.6 מיליון ₪, המהוות כ- 37%, כ- 41% וכ- 42%, הכל בהתאמה, מכלל הוצאות העירייה באותן שנים.

א. **שיא כוח-אדם** - על-פי הנחיות משרד הפנים, החל בשנת הכספים 1995 מאשרת מועצת הרשות את מיסגרת כוח-האדם המוניציפאלי, בתנאי שלמיסגרת המוצעת יש כיסוי בתקציב שאושר על-ידי המועצה ומשרד הפנים. כמו-כן על העירייה לצרף להצעת התקציב את המיבנה הארגוני של הרשות המותאם למיבנה התקציבי, וכן את השכר המשולם לאותן מישרות, ושכר ממוצע לעובד. נמצא, כי בשנות הכספים 1996 ו- 1998 לא צירפה העירייה להצעות התקציב שלה את הנתונים שנדרשו על-ידי משרד הפנים.

על-פי נתוני העסקיה העירייה בשנת 1997 עובדים ב- 307 מישרות, בשנת 1998 ב- 359 מישרות ובשנת 1999 - ב- 391 מישרות. עיקר הגידול במישרות בתקופה הניסקרת נבע מגידול בתקנים של המשרדים הייעודיים (משרד החינוך ומשרד העבודה והרווחה).

ב. **תשלומים נלווים לשכר** - בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה -1985 (להלן - חוק יסודות התקציב) נאסר על רשות מקומית להסכים על שינויים בשכר או על הטבות כספיות אחרות הקשורות לעבודה, או להנהיג שינויים או הטבות כאמור, אלא בהתאם למה שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה או באישורו של שר האוצר. בחוק יסודות התקציב אף נקבע, כי כל הסכם או הסדר בטל, אם הוא נוגד את הוראות החוק, וכי אי-קיום הוראה מהוראותיו או כל תקנה או הוראת מינהל לפיו, מהווה עבירת משמעת.

בניגוד להוראות חוק יסודות התקציב, שילמה העירייה, במשך שנים תוספות שכר החורגות מהוראות תנאי השירות של העובדים בשלטון המקומי, ומההסכמים הקיבוציים שעל-פיהם עליה לפעול, להלן פרטים:

(1) **גמול ניהול ותוספת גמול** - העירייה משלמת לחלק מעובדיה זה מספר שנים, שתי תוספות בכינויים "גמול ניהול" ו"תוספת גמול". ביוני 1998 שילמה העירייה ל-16 מעובדיה הבכירים תוספת "גמול ניהול", ל-43 עובדים אחרים "תוספת גמול", ולשישה עובדים נוספים - את שתי התוספות. כל אחת מהתוספות האמורות היוותה בין 10% ל-20% מהשכר המשולב של העובדים.

(2) **תוספת עבודת כפיים** - עובדים בעבודות כפיים זכאים, על-פי הסכם קיבוצי, לגמול עידוד, בשיעור של עד 10% מהשכר המשולב. נמצא, כי לחלק מעובדיה, שלא היו זכאים לתשלום גמול עידוד, שילמה העירייה תוספת בכינוי "תוספת מאמץ", ששיעוריה נעו בין 5% לבין 25% מהשכר המשולב. ביוני 1998 שילמה העירייה תוספת מאמץ, כאמור, ל-45 עובדים.

(3) **דמי כלכלה - עובד זכאי לתשלום דמי כלכלה, אם הוא מועסק בשתי שעות נוספות לפחות ואם מועסק במשמרת השלישית - ארבע שעות לפחות. בניגוד להוראות אלה, משלמת העירייה לכל עובדיה, מלבד למורים, תוספת בכינוי "דמי כלכלה", שלא הגיעה להם כלל. סכום התוספת החודשית חושב כדלהלן: בגין כל יום עבודה של עובד שמקום מגוריו ברהט - תשלום בגובה קיצבת "אשל בוקר", ולעובד שמקום מגוריו מחוץ לרהט - בגובה קיצבת "אשל צהריים".**

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי תשלומי התוספות דלעיל הן בניגוד לחוק יסודות התקציב, שכן אינן בהתאם למה שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה. יתר-על-כן, לחלק מהעובדים, בעיקר לבכירים שבהם, שולמו בו-זמנית שתיים עד שלוש תוספות חריגות - דבר שהגדיל את שכרם באופן ניכר.

(4) **קופת תגמולים** - עובדי העירייה נהנים מפנסייה תקציבית. בנוסף על כך הוקמה, על-פי חוקת העבודה לעובדים ברשויות המקומיות, קופת תגמולים של עובדי הרשות. על-פי חוקת העבודה מפרישים העובדים לקופה 2% ממשכורתם והרשות - 1%. על-אף ששיעור הניכוי וההפרשה נקבעו בחוקת העבודה, הועלה, כי זה שנים רבות, מפרישה העירייה לקופת התגמולים של עובדיה 2% במקום 1%

(5) **תוספת כוונות** - לתוספת זו זכאים עובדים הנדרשים להימצא בכוננות אחרי שעות העבודה, לפי צורכי העבודה. המדובר בעובדים שלגביהם נקבעו הוראות מיוחדות בהסכמים קיבוציים, כגון אחיות, פסיכולוגים ורופאים. על-פי סידרי מינהל תקין, יש לערוך תוכנית כוונות לכל עובד הנדרש להיות בכוננות, ועל הכונן להגיש דוח חודשי על ביצוע הכוונות.

נמצא, כי העירייה שילמה לכ- 40 עובדים, רובם מנהלי מחלקות, תוספת כוונות, אף שלא היו זכאים לכך על-פי ההסכמים הקיבוציים. התוספת שולמה ללא שהוכנה תוכנית כוונות וללא שהוגשו דוחות ביצוע, אלא על-פי מיכסה שנקבעה מראש, אשר נעה בין 18 לבין 63 שעות לחודש לעובד. משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי תשלום תוספת הכוונות לעובדים, בתנאים ובאופן בהם ניתנה, באה למעשה כדי להטיב עם העובד ולהגדיל את שכרו.

בתשובתה מ- 21.1.1999 הודיעה העירייה למשרד מבקר המדינה, כי ניתנה הוראה שהחל ב- 1.1.1999 יש להפריש לקופת התגמולים בהתאם לקבוע בחוקת העבודה, וכי לגבי הוצאות שכר ותשלומים נילווים לשכר "העירייה מתכננת להפעיל תוכנית הבראה, שבין משימותיה בדיקת תלושי המשכורת של העובדים ... ולאחר סיום הבדיקה יתוקנו כל הליקויים".

בבדיקת השלמה שנערכה בסוף 1999 הועלה, כי ההפרשות לקופת התגמולים אכן מבוצעות על-פי חוקת העבודה, אולם לגבי כל שאר התוספות, שפורטו לעיל, לא חל כל שינוי והעירייה המשיכה בתשלומן.

בטיחות במוסדות החינוך

על-פי חוק לימוד חובה, התש"ט- 1949 העירייה היא "רשות חינוך מקומית" לתחום שיפוטה. משרד החינוך, הוציא חוזרים מיוחדים בדבר נוהלי בטיחות בגני-הילדים ובבתי-הספר (להלן - הנהלים). בנהלים פורטו הצעדים שעל רשות החינוך המקומית לנקוט כדי למנוע היווצרות מיפגעי בטיחות וכדי לשמור על ביטחון הילדים.

בשנת הלימודים התשנ"ט קיימה העירייה 53 גני-ילדים, בהם למדו כ-1,700 ילדים, מהם 17 גני טרום-חובה, 11 בתי-ספר יסודיים, בהם למדו כ-6,000 תלמידים, שתי חטיבות ביניים ובהן כ- 1,900 תלמידים, שלושה בתי-ספר תיכוניים ובהם כ- 1,400 תלמידים¹⁰ ובית-ספר לחינוך מיוחד, בו למדו כ-80 תלמידים. לפי נתוני העירייה כ- 750 מהתלמידים אינם תושבי רהט, ומתגוררים בסביבותיה, בעיקר בברכת אבאטל, בקרקור ובזיאדנה.

¹⁰הנתונים אינם כוללים את "בית-הספר הטכנולוגי עמלי", המנוהל על-ידי רשת עמל, בו למדו בשנת הלימודים התשנ"ט כ- 300 תלמידים.

במהלך שנת הלימודים התשנ"ט בדק משרד מבקר המדינה את נושא הבטיחות במוסדות החינוך של העירייה. הבדיקה נערכה ב- 28 גני-ילדים, בתשעה בתי-ספר יסודיים, בחטיבת ביניים אחת ובשני בתי-ספר תיכוניים, המהווים כ-60% מכלל מוסדות החינוך של העירייה. להלן עיקר הממצאים שהועלו:

גדרות מסביב למוסדות החינוך - על-פי הנהלים נדרשו הרשויות המקומיות להתקין סביב לכל מוסד חינוך גדר ללא תיל דוקרני, בגובה של 2 מטר. הבדיקה העלתה, כי הגדרות בשישה בתי-ספר הינן בגובה של 1.6 מטר - 1.8 מטר בלבד, אינם מקיפים את כל שטח בית-הספר, והותקן בהן תיל דוקרני המהווה סכנה לתלמידים.

מעקות בטיחות - בנהלים נקבע, כי להבטחת יציאה בטוחה משער מוסד החינוך, יש להתקין מול השער, לאורך אבן השפה של המידרכה, מעקה ברזל באורך של 10 מטר לפחות, עם רישות מיוחד שימנע מעבר תלמידים אל הכביש. הבדיקה העלתה, כי מול שעריהם של שמונה בתי-ספר, שבשיטחם נמצאים 19 גני-ילדים, לא הותקנו מעקות בטיחות כלל. בשני בתי-ספר אחרים היו מעקות הבטיחות שהותקנו באורך 4 מטר בלבד.

קו מתח חשמל מעל למוסדות החינוך - בנהלים נקבע, כי אין למקם מוסד חינוכי מתחת קו חשמל עילי, בין של מתח גבוה ובין של מתח נמוך. נמצא, כי מעל לשני בתי-ספר עובר קו חשמל עילי.

חניית רכב מנועי בחצרות בתי-הספר - בנהלים נאסר על חניית רכב מנועי בחצר מוסד חינוך. נמצא, כי באחד מבתי-הספר חנו מכוניות המורים בתוך חצר בית-הספר, וכי שער הכניסה לחנייה היה פתוח דרך קבע, דבר שאיפשר כניסה ללא פיקוח לחצר. עוד נמצא, כי בשלושה מבתי-הספר, בהם לא הותקנו מעקות בטיחות, חנו מכוניות בצמוד לשערי הכניסה שלהם, דבר המהווה סכנה בטיחותית לתלמידים.

פעולות למניעת שריפות וציוד למניעתם - תקנות שירותי הכבאות (ציוד כיבוי בבתי-הספר), התשל"ב-1972 (להלן - תקנות הכבאות) מחייבות את הרשות המקומית להציב בכל מוסד חינוך ציוד תקין למניעת שריפות ולהחזיקו במצב תקין. על-פי תקנות הכבאות, על הרשות המקומית להתקין בירזי כיבוי סביב לבניין בית-הספר במרחק של 90 מטר בין ברז למישנהו, ולהתקין ליד כל ברז ארון לציוד, אשר יכיל שני זרנוקי כיבוי עם מזנק וגלגלון כיבוי עם מזנק. עוד נקבע בתקנות, כי על הרשות המקומית להציב מטפים בגני-הילדים, בבתי-הספר, באולמי התקהלות שבבתי-הספר, במעבדות ובחדרי מלאכה. נמצא, כי בכל בתי-הספר וגני-הילדים שנבדקו, לא היה כלל ציוד למניעת שריפות, או שחסר חלק מהציוד (כגון מטפים, גלגלון כיבוי, מזנקים וארונות כיבוי).

מעבדות - בנהלים נקבע, כי על הרשות המקומית להציב במעבדות עזרי-כיבוי; עוד נקבע: למעבדות תהיינה לפחות שתי דלתות יציאה; דלתות וחלונות המעבדה לא יהיו חסומים; הוראות הבטיחות יוצגו במקום בולט; החומרים הדליקים

והרעילים יישמרו בארון נעול, ועליו שלט אזהרה. מבין 12 בתי-הספר שנבדקו, בשישה קיימות מעבדות. הבדיקה העלתה ליקויים בשלוש מהמעבדות, להלן עיקרם: חוסר בחלק מעזרי הכיבוי (מטפה, דליי חול יבש, מסיכות עם מסנן עשן, שמיכות חסינות אש, גלגלון כיבוי ועוד); בשתי מעבדות הייתה רק דלת יציאה אחת; בשתי מעבדות היו החלונות חסומים בסורגים; בשלושת המעבדות לא היה שלט אזהרה על ארון החומרים הדליקים והרעילים.

מיפגעי בטיחות שונים - ברוב גני-הילדים ובתי-הספר שנבדקו הועלו ממצאים העלולים לסכן את בטיחות התלמידים, להלן פירוט:

(א) חלק מבתי-השקע החשמליים היו חשופים וחלקם שבורים; ארונות חשמל היו פתוחים; בחצרות נמצאו מתכות, מוטות ברזל בולטים, חלקי גדרות מברזל, חוטי חשמל חשופים, בורות, מיכסי ביוב בולטים מעל פני הקרקע, ועוד.

(ב) בחזית מיבנה חדר המורים שבאחד מבתי-הספר קיימת מרפסת, בגובה של למעלה מ-1 מטר. למרפסת אין מעקה, דבר שעלול לגרום לנפילת תלמידים; בחצר בית-הספר היה, בעת הבדיקה, מחסן לא נעול, בו אוכסנו ברזלים ומתכות משומשים, דבר המהווה סכנה לתלמידים.

(ג) ארון החשמל הראשי של אחד מבתי-הספר נמצא בחדר שהגישה אליו חופשית. הארון לא היה נעול. החדר נמצא בשימוש שוטף ומאוחסנים בו דרך קבע כדורי ספורט, מזרונים, חוטי חשמל וצינורות. החדר משמש גם מקום מנוחה לעובדת הניקיון של בית-הספר.

(ד) ברחבת הכניסה של בית-ספר אחר הוקם יציע בגובה של 2 מטר, המיועד לאירועים ולכנסים. בשני צדדיו של היציע לא הותקנו מעקות, וקיימת סכנת נפילה.

(ה) חיבורי חשמל - העירייה חיברה שתיים משכונות העיר ואחד המיסגדים לרשת החשמל של שני בתי-ספר. כדי שתוכל לחייב את תושבי השכונות במחיר החשמל, התקינה העירייה בשני בתי-הספר מוני חשמל נפרדים, וחיברה אותם למוני החשמל הראשיים של בתי-הספר.

מנהלי בתי-הספר התריעו כבר ב-1997 לפני העירייה על הסכנה הטמונה במתיחת קווי חשמל שבין בתי-הספר ובין הבתים בצורה בלתי תיקנית. גם סגן מהנדס העירייה הצביע לפני ראש העירייה, כי חיבורי החשמל "אינם עומדים בדרישות התקן והוראות הבטיחות". והוסיף כי "חלילה אם יקרה אסון אצל אחד התושבים, העירייה היא האחראית, כי לא דאגה לאישור בודק מוסמך מצד התושבים ואסור לה על-פי החוק לספק ולמכור חשמל".

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, על כך שלקחה על עצמה לספק ולמכור חשמל לשכונות ולמיסגד, אף שעניין זה אינו במיסגרת סמכויותיה ולמרות הסכנות החמורות הקיימות בגלל שחיבורי החשמל נעשו בצורה בלתי בטיחותית. על העירייה לדאוג, בתיאום עם חברת החשמל, לסלק לאלתר חיבורים מאולתרים אלו.

בבדיקת השלמה שנערכה בדצמבר 1999 נמצא, כי חברת החשמל הקימה תשתית לרשת החשמל וחיברה את השכונות לרשת. המיסגד עדיין מחובר בחיבור ארעי לבית-הספר.

*

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי המצב הקיים במוסדות החינוך עלול לסכן את חייהם ובריאותם של התלמידים. על העירייה לפעול מיידית לתיקון כל מיפגעי הבטיחות שהצביעה עליהם הביקורת ולמנות עובד מיוחד לתפקיד "ממונה על הבטיחות במוסדות החינוך", כנדרש בהוראות משרד החינוך. על העירייה לבדוק בכל מוסדות החינוך שבאחריותה - האם קיימים ליקויי בטיחות נוספים ולתקנם לאלתר, כדי לוודא שתובטח בטיחותם של התלמידים והמורים.

בבדיקת השלמה שנערכה בדצמבר 1999 הועלה, כי לקראת שנת הלימודים התש"ס תוקנו מרבית הליקויים, בהוצאה כוללת של כ- 760,000 ₪. במאוס 2000 הודיע ראש העירייה למשרד מבקר המדינה, כי מיכרז למישרת ממונה על הבטיחות במוסדות החינוך נמצא בשלב הכנה.

11 ביקור סדיר של תלמידים

לפי חוק חינוך חובה, התש"ט- 1949 הורים של ילד בגיל לימוד חובה או של נער בגיל לימוד חובה חייבים לדאוג לכך שהילד או הנער ילמד באופן סדיר במוסד חינוך מוכר. "ילד" לעניין החוק הוא מי שבראשית שנת הלימודים היה באחד הגילים מ- 3 עד 13 ; "נער" לעניין החוק הוא מי שבראשית שנת הלימודים היה באחד הגילים מ- 14 עד 17. מי שחל עליו לימוד חובה לפי החוק, זכאי לחינוך חינם במוסד חינוך רשמי. החלת לימוד חובה על ילדים בגיל 3 ו-4 נקבעה בתיקון לחוק מ- 1984, ואמורה להתבצע באורח הדרגתי, על-פי צווים שיתן שר החינוך. ביולי 1999 קבע השר בצו, כי ברהט יחול לימוד חובה על ילדים מגיל 3.

¹¹ בעניין ביקור סדיר של תלמידים במוסדות חינוך במיגור הערבי, ראו דוח שנתי 46, עמ' 362.

קצין ביקור סדיר - תפקידו של קצין הביקור הסדיר הוא להבטיח שאכן מקויים חוק לימוד חובה. עליו לעקוב אחר תלמידים שלא נרשמו למערכת החינוך של הרשות המקומית ואחר תלמידים המועדים לנשור, לאתרם ולטפל בהחזרתם למערכת החינוך, תוך הצבתם במיסגרות הולמות. בעירייה מכהן קצין ביקור סדיר אחד.

לפי נתונים שהמציאה העירייה למשרד מבקר המדינה כ- 200 תלמידי כיתות ט' - יא' בשנת הלימודים התשנ"ח, נשרו מלימודיהם במהלך אותה שנה או בסיומה. מהבדיקה עולה, כי קצין הביקור הסדיר אינו מדווח למנהל מחלקת החינוך בעירייה על הצעדים הננקטים על-ידי בנושא נשירת תלמידים ממוסדות החינוך ועל מימדי התופעה. במצב עניינים זה, אין בידי העירייה נתונים מדויקים על מספר התלמידים שאינם מבקרים בגני-הילדים ובבתי-הספר, וממילא לא ננקטים צעדים להשבתם של אותם תלמידים למיסגרות חינוכיות.

לפי הסברי מנהל מחלקת החינוך הנשירה מהלימודים, קיימת בעיקר בקרב בנות בגיל ההתבגרות, שהוריהן מונעים מהן את המשך הלימודים משיקולים מסורתיים; כמו-כן מוסברת נשירת התלמידים בקשיים כלכליים של משפחות התלמידים. ראש העירייה, בתשובתו מיוני 1999, ציין כי "כדי לצמצם את הנשירה בקרב הבנות, יש צורך בהקמת בית-ספר תיכון וחטיבת ביניים לבנות בלבד, כמו מיגזרים אחרים, כי החברה הבדואית היא חברה מסורתית". עוד הודיע ראש העירייה, כי בתחילת 1999 ביצע קצין ביקור סדיר מיפקד נוכחות תלמידים בבית-הספר, על-פי הנחיות מחלקת ביקור סדיר שבמשרד החינוך.

זכאות לתעודת בגרות - לפי נתוני העירייה למדו בשנת הלימודים התשנ"ח בכיתות יב' - 263 תלמידים, אשר 203 מהם היו זכאים לגשת לבחינות הבגרות. בפועל ניגשו לבחינות 168 תלמידים ו- 80 מהם, המהווים כ- 30% מכלל התלמידים שלמדו, עברו את הבחינות ונמצאו זכאים לקבל תעודת בגרות.

רישוי עסקים

בהוראות חוק רישוי עסקים, התשכ"ח- 1968 ובצווים שהוצאו על-פיו (להלן - חוק הרישוי) נקבעו סוגי עסקים החייבים להתנהל על-פי רישיון-עסק, הניתן על-ידי ראש הרשות המקומית או מי שהוא הסמיכו לכך. מטרת הרישוי הן: להבטיח איכות נאותה של הסביבה ומניעת מיפגעים ומטרדים; מניעת סכנות לשלום הציבור ואבטחה מפני שוד והתפרצות; בטיחות של הנמצאים במקום העסק או בסביבתו; מניעת סכנות של מחלות בעלי חיים ומניעת זיהום מקורות המים בחומרי הדברה, בדשנים או בתרופות; בריאות הציבור, לרבות תנאי תברואה נאותים. מתן הרישיון מותנה באישור מוקדם של שר הבריאות, וכן - על-פי העניין - לאישור השר לאיכות הסביבה, שר המשטרה (כיום השר לביטחון פנים), שר העבודה והרווחה ושר החקלאות. כמו-כן מותנה מתן הרישיון בקיום הדינים הנוגעים לתיכנון ולבנייה ולשירותי כבאות.

על-פי הוראות חוק הרישוי, כפי שהיו בתוקף עד 28.2.1998 הרישיון שניתן לרוב סוגי העסקים היה לצמיתות, כל עוד לא בוטל, להוציא סוגים מעטים של עסקים בעלי רגישות מבחינה תברואית או בטיחותית, להם הוענק רישיון לתקופה של שנה. על-פי תיקונים בחוק הרישוי, שתוקפם מ- 1.3.1998 נקבעו סוגי עסקים הטעונים רישוי תקופתי אחת לשלוש שנים או לחמש שנים, ונערכו שינויים ברשימת העסקים הטעונים רישוי תקופתי לשנה.

לפי נתוני העירייה פעלו בתחומה 106 עסקים טעוני רישוי. בבדיקה הועלה, כי 101 מהעסקים האמורים נוהלו ללא רישיון-עסק, מהם 52 עסקי מזון (מרכול, מכולת, מסעדות, מזנונים, ארבעה בתי-שחיטה לעופות, איטליז, מאפייה, טחנת קמח, מיפעל לעיבוד בשר ומיפעל לקלייה) ו- 49 עסקים אחרים (בית-מרקחת, מספרות, מיפעל ליצור בטון, שני מחסנים למיכלי גז, מוסכים, חנויות לחלקי חילוף, חנויות לחומרי בניין, בתי-מלאכה ואחרים).

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, על הזנחת הטיפול בנושא רישוי העסקים שבתחומה (95% מהעסקים טעוני רישוי פעלו ללא רישיון עסק); על אי-מילוי חובתה לאכוף את הוראות החוק; ועל אי-נקיטת צעדים משפטיים נגד אלה אשר עסקו ללא רישיון בעסק טעון רישוי (למעט כתב-אישום אחד שהוגש ב- 1996 נגד בעל מסעדה). עוד העיר משרד מבקר המדינה, כי העסקים שפועלים ללא רישיון-עסק עלולים להוות מיפגעים חמורים לאיכות הסביבה, להפצת מחלות ולפגיעה בבריאות הציבור - כתוצאה מהעדר תנאי תברואה נאותים. יש להדגיש במיוחד את הסכנה לבריאות הציבור שעלולים להוות עסקי המזון הפועלים ללא פיקוח מתאים.

בתשובתה מיוני 1998 הודיעה העירייה למשרד מבקר המדינה, כי שוק עירוני נמצא בשלבי הקמה ובמיסגרת מעברם של עסקים רבים לשוק זה, יוסדר רישויים על-פי החוק. לגבי יתר העסקים הודיעה העירייה, כי תיפעל לאכוף עליהם את הוראות החוק. בבדיקת השלמה, שנערכה בסוף 1999 הועלה, כי השוק העירוני הופעל במחצית 1999, אולם העירייה לא נקטה צעדים כלשהם להעברת עסקים קיימים לשוק זה. בשוק החדש נפתחו שבעה עסקים, כולם חדשים, ורישויים נמצא בטיפול העירייה.

תחנות תידלוק בחצרות מגורים

איחסון דלק הוסדר בחיקוקים שונים ובתוכניות מיתאר: חוק התיכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התיכנון והבנייה); חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968; צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשנ"ה-1995; תקנות רישוי עסקים (אחסנת נפט), התשל"ו-1976; תוכנית המיתאר הארצית לתחנות תידלוק - תמ"א 18, ותוכניות מיתאר מקומיות.

(1) תושבים ברהט הקימו בחצרות המגורים תחנות תידלוק (להלן - תחנות תידלוק פנימיות). כל תחנה כזו מורכבת ממיכל תידלוק (המכיל 5,000 ליטר עד 20,000 ליטר), המוצב על כני בטון יצוקים באדמה וממשאבה. ב- 1994 פעלו בתחום העירייה, לפי נתוניה, 60 תחנות תידלוק פנימיות, ומספרן גדל מדי שנה בשנה והגיע ב- 1998 ל- 110. לפי הסברי העירייה, מאות משאיות וטרקטורים של תושבי המקום מתודלקים בתחנות הללו.

(2) על-פי התוכניות החלות בתחומה של העירייה, אין הוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה רשאית לתת היתרים להקמתן של תחנות תידלוק על המיגרשים בהם הוקמו, שכן מיגרשים אלה הוחכרו לתושבים על-ידי מינהל מקרקעי ישראל, להקמת מיבני מגורים בלבד.

(3) לפי תוכנית המיתאר הארצית לתחנות תידלוק - שאחת ממטרותיה הינה מניעת מיפגעים סביבתיים, רשאית הוועדה המחוזית לתיכנון ולבנייה, להרשות להקים ולהפעיל תחנות תידלוק "שלא לשירות הזולת, ושאינה עוסקת במכירת דלק לציבור על בסיס עסקי", אף שלא על-פי הוראות אותה תוכנית מיתאר. הפעלת תחנה כאמור טעונה היתר וקיום התנאים שנקבעו באותו היתר.

נמצא, כי לא הייתה פנייה כלשהי לוועדה המחוזית מאת בעלי תחנות התידלוק הפנימיות - לאשר את הקמתן של אותן תחנות ובפועל לא היה, במועד הבדיקה, היתר כזה לאף אחת מהתחנות. יש להדגיש, כי הסכנה הטמונה בעצם הפעלת תחנות תידלוק בשכונות המגורים, מתעצמת נוכח העובדה שהעירייה לא הפעילה כל פיקוח על כך שהתנאים הדרושים להקמתן ולהפעלתן של תחנות התידלוק - אכן קוימו. זאת ועוד, העירייה לא מפקחת על כך שלא ימכרו דלק באותן תחנות לאחרים.

(4) הקמתן של תחנות התידלוק הפנימיות ברהט נדונה החל ב- 1994 על-ידי העירייה, משרד העבודה והרווחה, המשרד לאיכות הסביבה, הוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה "שמעונים" והוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה "רהט" (למן הקמתה ב- 1995) והממונה על מחוז הדרום. אף שהעירייה הייתה ערה לכך, שתחנות התידלוק מהוות סכנה בטיחותית, היא העלימה עין מהקמתן, ולא נקטה צעדים להפסקת פעילותן.

משרד מבקר המדינה פנה כבר באוקטובר 1994 לממונה על המחוז, בתוקף תפקידו כיו"ר הוועדה המחוזית לתיכנון ולבנייה, והצביע על כך, כי מלבד עובדת הקמתן של תחנות התידלוק בניגוד להוראות החוק, הן מהוות סכנה בטיחותית. בתשובתו מנובמבר 1994 הודיע הממונה על המחוז, כי "היום יש סיכום עם עיריית רהט, שעד תאריך 30.11.1994 תאחר שלושה אתרים עבור מיכלי הדלק ואשר שם ירוכזו המיכלים. אישור האתרים הנ"ל מותנה בתיאום גופי הציבור האחראים על בטיחות ואיכות הסביבה ובהתאם להוראות חוק התיכנון והבנייה ותקנותיו. באם עד 30.11.1994 לא יימצא פתרון עבור המיכלים והם לא יפונו ממקומם הנוכחי, יוגשו כתבי-אישום לבית-המשפט נגד בעלי המיכלים וחברות הדלק שהציבו אותם".

ראש העירייה, בתשובתו מ- 2.7.1998 הודיע למשרד מבקר המדינה, כי "בתוכנית ההרחבה של רהט, יובא בחשבון איתור אתרים שימשו לריכוז מיכלי דלק וחניונים למשאיות וציוד כבד מחוץ לתחום המגורים. תוכנית זו תלויה באישור גורמים אחרים במשרד לאיכות הסביבה ומינהל מקרקעי ישראל".

מאחר שמאז 1994 לא ננקטה כל פעולה אפקטיבית בנושא זה, ולא חל כל שינוי ממשי בנושא, והיקף התופעה רק גדל, העביר משרד מבקר המדינה, באפריל 1999, את הממצאים בנושא זה אל הממונה על המחוז, להמשך טיפולו, ואל המשרד לאיכות הסביבה. בתשובותיו מ- 19.5.1999 ומ- 19.7.1999 הודיע המשרד לאיכות הסביבה, כי במאי 1999 התקיימה פגישה עם חלק ממנהלי חברות הדלק, המעורבות באספקת דלק לתחנות התידלוק הפנימיות, בה נדונו פיתרונות אפשריים. כמו-כן הודיע, כי "תשקל בחינה של הנושא בהבט של הוצאת התראות נגד התחנות הפרטיות על-פי חוק המים וזאת בהנחה שבמקום יש קרקע מזוהמת וקיימים בסביבה מקורות מים, הנמצאים בסכנה". הממונה על המחוז, בתשובתו מ- 30.8.1999 הודיע, כי "אנו נפעל על-מנת להבטיח, כי אכן העירייה תיפעל במלוא המרץ לנקיטת הליכים משפטיים כנגד מציבי המיכלים, ובמידה שהדבר לא ייעשה במהירות הראוייה, נפעיל גם את הפיקוח המחוזי לצורך כך".

*

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את מחדליהם בטיפול בנושא זה, המהווה סכנה בטיחותית, של העירייה ושל הממונה על המחוז, בתוקף תפקידו כיו"ר הוועדה המחוזית לתיכנון ולבנייה: על אף התחייבותם של אלה, כבר מ- 1994, לאתר לתחנות התידלוק הפנימיות מקום מחוץ לשכונות המגורים, ולנקוט צעדים לסילוקן של אלה שהוקמו שלא כדין - לא נעשה דבר עד למועד עריכת דוח זה; יתר-על-כן, מספר תחנות התידלוק הפנימיות כמעט הוכפל במהלך התקופה המתוארת.

פיקוח על הבנייה

בצו התיכנון והבנייה (רהט), התשנ"ו- 1995 הוכרז, כי תחום עיריית רהט הינו מרחב תיכנון מקומי. על-פי חוק התיכנון והבנייה, במרחב תיכנון מקומי הכולל תחום רשות מקומית אחת בלבד, תהיה מועצת הרשות המקומית הוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה.

ב- 1989 אושרה תוכנית מיתאר למרחב התיכנון העירוני רהט. בתוכנית המיתאר נקבעו יעודי השימוש בקרקעות: למגורים, למלאכה, לתעשייה, למיסחר ולצורכי ציבור, ונכללו בה גם הוראות בדבר אחוזי הבנייה המירביים המותרים.

הסמכות לתת היתרי בנייה במרחב התיכנון המקומי רהט נתונה לוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה רהט (להלן - הוועדה המקומית). בחוק התיכנון והבנייה נקבע, כי לא יוקם בניין אלא לאחר שניתן לגביו היתר, ובהתאם לתנאים הקבועים בהיתר.

בתקופה ינואר 1997 עד ספטמבר 1998 נתנה הוועדה המקומית כ- 670 היתרי בנייה - להקמת מיבני מגורים, למיסחר ולמלאכה וכן לתוספות בנייה.

תפקיד הפיקוח הפיזי על הבנייה הוא לעקוב אחר עבודות הבנייה באתרים השונים בעיר 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 סמוך לתחילתה, ולהעמיד עבריינים לדין. עד להכרזת תחום עיריית רהט למרחב תיכנון מקומי בנובמבר 1995, נעשה הפיקוח בידי הוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה "שמעונים", שהייתה הוועדה המקומית למרחב התיכנון, שכלל את תחום המועצה המקומית רהט. מאז ההכרזה, העסיקה העירייה מפקח בנייה בחצי מישרה בלבד.

בסיוורים שערך עובד משרד מבקר המדינה בליווי פקח הוועדה, באתרים שונים בתחום העירייה, נמצאה בעיר בנייה בלתי חוקית רחבת היקף: ב- 18 מהאתרים שנכללו בסיוור בוצעה בנייה ללא היתר, בהם שישה מיבנים שבנייתם נסתיימה, אך רק במהלך הסיוורים נתגלתה עובדת הקמתם.

חוק התיכנון והבנייה קובע צעדים מינהליים ומשפטיים שונים - כגון: צו הפסקה מינהלי, צו הפסקה שיפוטי, הגשת כיתבי-אישום - שניתן לנקוט כנגד מי שמבצע עבודת בנייה או משתמש במקרקעין בלא היתר או בסטייה מהיתר או מתוכנית. עוד נקבע בחוק, כי לאחר הרשעת הנאשמים רשאית הוועדה המקומית לבקש מבית-המשפט להטיל עליהם, בנוסף על הקנס הקבוע בחוק, כפל שוויו של המיבנה או של התוספת למיבנה, שהוקמו ללא היתר.

ממסמכי הוועדה המקומית עולה, שבתחילת 1998 היו בטיפול כ- 250 תיקים שעניינם בנייה בלתי חוקית; רק לגבי 22 מהם הוגשו כיתבי-אישום. משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי נוכח ההיקף הניכר של תופעת הבנייה ללא היתר עליה להגביר את הפיקוח, במטרה לאתר בנייה כזו כבר בתחילתה, שכן בשלבים אלה קל יותר להפסיקה, ולהרוס את הבנייה הבלתי חוקית שכבר בוצעה. עוד העיר המשרד לעירייה, כי עליה להגביר את פעולותיה נגד מפירי החוק.

בתשובתו מינואר 1998 הודיע ראש העירייה, המכהן גם כיו"ר הוועדה המקומית, למשרד מבקר המדינה, שתיבדק האפשרות להגדיל את מישרת הפיקוח למישרה שלמה. ראש העירייה הסביר, כי עם איתורה של בנייה בלתי חוקית מאפשרת הוועדה המקומית לבונה להגיש בקשה להיתר, ואם הבקשה תואמת את התוכניות החלות על השטח - מאשרת הוועדה המקומית את הבנייה בדיעבד.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית, כי טיפולה של הוועדה בבקשה למתן היתר בנייה בדיעבד, אינה מונעת הגשת כתב-אישום בגין בנייה בלא היתר כדין.

* *

*

1. דין-וחשבון זה על עיריית רהט מתייחס לפעולות העירייה בתחומים הבאים: משק הכספים, גביית מיסים, תשלום שכר ותשלומים נילוויים לשכר, בטיחות במוסדות החינוך, ביקור סדיר של תלמידים בבתי-הספר, רישוי עסקים, הצבת תחנות תידלוק בחצרות מגורים והפיקוח על הבנייה. הביקורת העלתה, כי בכל התחומים שנבדקו נמצאו ליקויים, חלקם חמורים.

(א) ניהול משק הכספים - העירייה חרגה מהמיסגרת התקציבית המאושרת; עקב כך הגיע גירעונה הניצבר לסוף 1998 לכ- 14 מיליון ₪, המהווים כ-20% מהכנסותיה באותה שנה.

(ב) גביית מיסים - שיעורי הגבייה של הארנונה היו נמוכים, והיו כ-41% מהחיוב הניצבר; לא נעשו פעולות מספיקות לאכיפת תשלום החובות.

(ג) שכר ותשלומים נילוויים לשכר - העירייה שילמה, תחת כינויים שונים, תוספות שכר, שנגדו את חוק יסודות התקציב, התשמ"ה- 1985 ואת ההסכמים הקיבוציים על-פיהם היא אמורה לפעול.

(ד) בטיחות במוסדות החינוך - העירייה לא הקפידה על ביצוע הוראות משרד החינוך, שמטרתן למנוע מיפגעי בטיחות ולשמור על בטיחות התלמידים, ונתגלו ליקויים ומיפגעים חמורים במוסדות החינוך. בעיקבות הביקורת תוקנו מרבית הליקויים שהועלו, והעירייה פועלת להשלמת התיקונים.

(ה) רישוי עסקים - העירייה הזניחה את חובתה לשמור על בריאות הציבור ולהבטיח איכות נאותה של הסביבה, ומאפשרת לרוב העסקים הפועלים בתחומה לפעול ללא רישיון-עסק.

(ו) הצבת תחנות תידלוק בחצרות מגורים - בחצרות הבתים הוצבו 110 תחנות תידלוק פנימיות, בניגוד לדינים המתייחסים לנושא, והן מהוות סכנה בטיחותית לסביבה. על-אף התחייבות העירייה בפני הממונה על המחוז, כבר ב- 1994, לסילוקן - לא נעשה דבר.

(ז) פיקוח על הבנייה - בעיר מתבצעת בנייה בלתי חוקית בהיקף ניכר, בלא שהעירייה והוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה פועלות למניעת תופעה פסולה זו ולאכיפת הוראות חוק התיכנון והבנייה על המפירים אותן.

2. על ראש העירייה וחברי המועצה לשפר את המינהל הכספי והציבורי בעירייה. על משרד הפנים, המופקד על-פי הדין לפקח על פעולותיהן של הרשויות המקומיות, להפעיל את סמכויות הפיקוח שהוקנו לו, לעקוב אחר פעולות העירייה, לדאוג שכל הליקויים אכן יתוקנו ולאכוף על העירייה את קיום הוראות הדין.