

דוח על הביקורת
במועצה המקומית
גניבנה

דין-וחשבון זה מסכם את תוצאות הביקורת, שערך משרד מבקר המדינה על פעולותיה ועל חשבוניותיה של המועצה המקומית גן יבנה, בשנים 1996 - 1998. חלק מהנתונים ומהממצאים עודכנו לסוף 1999. עיקר פעולות הביקורת היו בתחומים הבאים : משק הכספים, מתן תמיכות למוסדות, רישוי עסקים והתחשבות המועצה עם נציבות המים.

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

נתונים כלליים

תחום המועצה המקומית גן יבנה, במחוז המרכז (להלן - המועצה), משתרע על שטח של כ- 10,700 דונם, מהם 5,200 דונם (כ-49%) אדמה חקלאית. בתחילת 1999 מנתה אוכלוסיית גן יבנה, לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, כ- 9,200 נפש, לעומת כ- 4,800 נפש בתחילת 1994 - גידול של כ-92%. עיקר הגידול מקורו באיכלוס שכונות חדשות של מיבנים צמודי קרקע, שניבנו במהלך שנות ה-90.

בשנת הלימודים התשנ"ט קיימה המועצה 20 גני-ילדים, שלושה בתי-ספר יסודיים, חטיבת ביניים אחת וחטיבה עליונה אחת, בהם למדו כ-2,330 תלמידים. כ-400 תלמידים מתושבי גן יבנה, למדו באותה שנה, בבתי-ספר על-יסודיים מחוץ לתחום המועצה.

המועצה שנבחרה בנובמבר 1993 (וכיהנה עד נובמבר 1998) מנתה תשעה חברים. בבחירות שנתקיימו בנובמבר 1998 נבחרה מועצה של 11 חברים. בבחירות בנובמבר 1998 נבחר לתפקיד ראש המועצה מר משה אלקסלסי, שכיהן בתפקיד זה ברציפות מאז שנת 1983. לראש המועצה שני סגנים, המכהנים ללא שכר, אחד מהם משמש ממלא-מקום ראש המועצה.

משק הכספים

בטבלה שלהלן מובאים נתונים, מתוך הדוחות הכספיים המבוקרים של המועצה, על ההכנסה ועל ההוצאה בפועל וכן על הגירעונות (השנתיים והניצברים), במיסגרת תקציבית הרגילים של המועצה, בשנות הכספים 1996-1998 (באלפי ₪):

גירעון						
שנת הכספים	הכנסה	הוצאה	שנתי	ניצבר	תקבולים לכיסוי הגירעון הניצבר	יתרת גירעון ניצבר
1995	-	-	-	-	-	3,754
1996	23,567	26,964	3,397	7,151	1,250	5,901
1997	27,203	30,110	2,907	8,808	-	8,808
1998	32,083	35,977	3,894	12,702	1000	11,702

מהשוואת הנתונים בטבלה עולה, כי בכל אחת משנות הכספים 1996 עד 1998, עלו הוצאות המועצה על הכנסותיה בשיעור משמעותי (בין 10.7% ל-14.4%). כתוצאה מכך גדל הגירעון הניצבר של המועצה מכ- 3.8 מיליון ₪ בתחילת שנת 1996 לכ- 11.7 מיליון ₪ בסוף שנת 1998, סכום המהווה יותר משליש מהכנסותיה ב-1998 (בחשבונות המועצה לא נרשמו מלוא חובותיה לנציבות המים, ולפיכך הגירעונות בפועל גבוהים מאלה המשתקפים בדוחותיה הכספיים ובטבלה דלעיל - ראו הרחבה בנושא זה להלן, בפרק "מיפעל המים").

הגירעון השוטף בשנת 1996 נבע מחריגות של כ- 4.7 מיליון ₪ מתקציבי הוצאה מאושרים. מימוש ההכנסות היה באותה שנה מעל האומדנים המאושרים, בסכום כולל של 1.3 מיליון ₪ (נטו), ותרם להפחתת הגירעון. תקציבי המועצה לשנים 1997 ו-1998 אוזנו על-ידי כלילת מילוות לאיזון. בפועל, נוצרו באותן שנים גירעונות בסכומים של כ- 2.9 מיליון ₪ וכ- 3.9 מיליון ₪, כסדר השנים, שנבעו בעיקר מכך שהמילוות לאיזון נרשמו בתקציב על אף שלא נתקבל אישור משרד הפנים לקבלתם.

על-פי נתוני הדוח הכספי של המועצה לשנת 1998, מקורות המימון של הגירעון הניצבר, שהסתכם בסוף אותה שנה בסכום של 11.7 מיליון ₪, היו מאשראי ומפיגורים בתשלומים לספקים, לקבלנים ולנותני שירותים בסכום של 8.4 מיליון ₪, ומעודפים זמניים בתקציבים בלתי רגילים (תב"רים) - בסכום כולל של 3.3 מיליון ₪.

בצו המועצות המקומיות(א), התשי"א- 1950 נקבע, כי על ראש הרשות המקומית להכין הצעת תקציב ולהגישה לאישור מועצת הרשות, לא יאוחר מחודשיים לפני תחילתה של שנת הכספים (ינואר), שאליה מתייחסת ההצעה. על מועצת הרשות לאשר את ההצעה עד יום תחילתה של השנה, אליה מתייחסת ההצעה. תקציב מועצה מקומית טעון, על-פי פקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש], אישור של הממונה על המחוז במשרד הפנים, שבתחום אחריותו נמצאת המועצה.

בבדיקת הליכי אישור תקציבי המועצה לשנים 1997 - 1999 הועלו ממצאים כדלהלן :

תקציב שנת 1997

ב- 25.5.1997 הביא ראש המועצה לאישור המועצה, בישיבה שלא מן המניין, הצעת תקציב לשנת 1997, בסכום כולל של כ- 28.6 מיליון ₪, והיא אושרה על-ידי המועצה באותו מועד. הצעת התקציב אוזנה מלאכותית, על-ידי הכללת סכום של 2.4 מיליון ₪, שכונה "הלוואת מיחזור", בהכנסות המועצה. ראש המועצה ציין, כי מימושה של ההלוואה מותנה באישור משרד הפנים. הצעת התקציב אושרה על-ידי המועצה בישיבתה האמורה ב- 25.5.1997 דהיינו באיחור של כחמישה חודשים, אולם לא הועברה לאישור משרד הפנים, עקב דיונים שקיימה באותה תקופה עם משרד הפנים, למציאת מקורות לאיזון התקציב ולכיסוי הגירעון.

ב- 6.6.1997 נחתם הסכם בין משרד הפנים לבין משרד האוצר, בדבר הסדרי הבראה ברשויות המקומיות, אשר במסגרתו נקבע, כי כל רשות מקומית אשר אינה מצליחה לאזן את תקציבה השוטף ולה גירעונות ניצברים - תגיש למשרד הפנים תוכנית הבראה. מטרתה העיקרית של תוכנית ההבראה הייתה איזון התקציב השוטף, ועל-פיה, כך נקבע, יוחלט בין הממשלה לבין הרשות המקומית על אופן הטיפול בגירעון הניצבר ועל הכספים למימונו, אשר יבואו, בעיקר, מן המקורות הבאים: צעדי התייעלות, מיצוי גבייה, מימוש קרנות פיתוח בלתי מיועדות, מכירת נכסים והשתתפות הממשלה.

ב- 28.8.1997 אישרה הנהלת המועצה תוכנית הבראה, על-פיה תגיע המועצה בהדרגה, עד לשנת 1999, לאיזון מלא של תקציבה. באותה ישיבה אישרה הנהלת המועצה הגדלת תקציב המועצה לשנת 1997 ב- 0.6 מיליון ₪, בסעיפים שונים, שאוזנה על-ידי הגדלת "הלוואת המיחזור" ב- 0.6 מיליון ₪ - ל- 3.0 מיליון ₪. החלטות ההנהלה בדבר אישור תוכנית הבראה והגדלת תקציב המועצה אושרו בו ביום על-ידי מליאת המועצה, והן הועברו לאישורו של הממונה על המחוז. המועצה קיימה דיונים עם משרד הפנים על תוכנית ההבראה שהכינה ועל מציאת המקורות לאיזון התקציב ולכיסוי הגירעון, אך הצדדים לא הגיעו להסכמה בנושא.

ב- 18.11.1997 פנה קצין מחוז לתקציבים במשרד הפנים למועצה וביקש ממנה, לצורך המשך הטיפול באישור הצעת התקציב לשנת 1997, להגיש את הצעת התקציב השוטף במתכונת החדשה, שקבע משרד הפנים לגבי שנת 1997 ואילך. על-פי ההנחיות מ- 1997 צריכה הצעת התקציב, בין השאר, לתאר "בצורה הגיונית את פעילות הרשות בשנים האחרונות ואת הפעולות שנעשו לאיזון התקציב".

נמצא, כי המועצה לא הגישה הצעת תקציב מתוקנת לשנת 1997 במתכונת המבוקשת על-ידי משרד הפנים, וממילא לא אישר משרד הפנים את תקציב המועצה לאותה שנה. בתשובתו מ- 19.12.1999 למשרד מבקר המדינה, הסביר ראש המועצה, כי לא ניתן היה להגיש תקציב מאוזן כמבוקש, בגלל שמשרד הפנים לא אישר הלוואה לאיזון התקציב.

המועצה סיימה את פעולותיה הכספיות בתקציב הרגיל באותה שנה בגירעון שוטף של כ- 2.9 מיליון ₪. עיקר הגירעון נגרם מכך שהמועצה פעלה באותה שנה על-פי הצעת תקציב, שכללה סעיף הכנסה בסכום של כ- 3.0 מיליון ₪, שהוגדר בהצעת התקציב "הלוואת מיחזור", אך לא אושר על-ידי משרד הפנים.

תקציב שנת 1998

ב- 27.9.1998 הביא ראש המועצה לאישור מליאת המועצה, בישיבה שלא מן המניין, הצעת תקציב לשנת 1998, בסכום כולל של כ- 34.7 מיליון ₪, והיא אושרה על-ידי מליאת המועצה באותו מועד - דהיינו באיחור של תשעה חודשים. גם בשנה זו אוזנה הצעת התקציב באופן מלאכותי על-ידי הכללת הכנסה בסכום

של 3.0 מיליון ₪, שכונתה "הלוואה לאיזון". בעת הדיון על אישור התקציב במועצה התייחס ראש המועצה לעניין כיסוי הגירעון הניצבר של המועצה לסוף שנת 1997 (בסכום של כ- 8.8 מיליון ₪), וציין, כי על המועצה לחתום על תוכנית הבראה, אשר במיסגרתה אמור להינתן פיתרון לגירעונות המועצה. ב- 24.11.1998 העבירה המועצה את הצעת התקציב לאישור הממונה על המחוז.

נמצא, כי בשנת 1998 לא הכינה המועצה וממילא לא הציגה בפני משרד הפנים, תוכנית הבראה מתוקנת לאיזון התקציב הרגיל, ולפיכך לא טיפל המשרד באישור תקציבה לאותה שנה. המועצה סיימה את פעולותיה הכספיות בשנת 1998 בגירעון שוטף בסכום של כ- 3.9 מיליון ₪, שנבע גם הפעם, בעיקר, מכך שהמועצה פעלה על-פי תקציב, שבצד ההכנסות נכלל מילווה לאיזון, על אף שלא אושר על-ידי משרד הפנים, ובפועל לא נתקבל.

משרד מבקר המדינה הדגיש לפני המועצה את החומרה הטמונה בכך שהמשיכה בהוצאת כספים בהסתמך על תקציבים בלתי מאוזנים, שלא אושרו על-ידי משרד הפנים. המשרד העיר למועצה על כך שלא פעלה להשלים את תוכנית ההבראה, אשר במיסגרתה היה אמור להינתן פיתרון גם לגירעונותיה.

תקציב שנת 1999

לפי מסמכי המועצה התעכבה הכנת הצעת התקציב לשנת 1999 עקב טיפול המועצה בהכנת תוכנית הבראה, שכן לאישורה של תוכנית זו הייתה השלכה על הכנת תקציב המועצה. ב- 4.7.1999 דנו נציגי המועצה עם מנכ"ל משרד הפנים בתוכנית הבראה חדשה שהכינה המועצה, ובמיסגרתה היא התחייבה לפעול, במהלך שנת 1999, לפיטורי עובדים, לביטול פרויקטים, לקיצוץ בהוצאות ולהגדלת הכנסות עצמיות. באותה ישיבה סוכמו מקורות המימון לכיסוי חלק מהגירעון הניצבר (6.0 מיליון ₪) כלהלן: 3.5 מיליון ₪ - כספי מענקים ממשרד הפנים; 2.0 מיליון ₪ - מילווה מבנקים; 0.5 מיליון ₪ - מקרנות המועצה. כמו-כן סוכם, כי במיסגרת תוכנית ההבראה תכין המועצה הצעת תקציב מאוזנת לשנת 1999.

ב- 11.7.1999 אישרה מליאת המועצה את תוכנית ההבראה, כפי שסוכמה עם משרד הפנים. ב- 29.8.1999 הביא ראש המועצה לאישור מליאת המועצה, בישיבה שלא מן המניין, הצעת תקציב מאוזנת לשנת 1999, בסכום כולל של כ- 36.7 מיליון ₪, והיא אושרה על-ידי מליאת המועצה באותו מועד; הצעת התקציב הועברה לאישור הממונה על המחוז, וזה נתן את אישורו ב- 2.11.1999.

משרד מבקר המדינה הדגיש לפני המועצה, כי בכל הקשור לתקציב, עליה להקפיד על הכנה ואישור תקציב שוטף מאוזן על-פי לוח הזמנים שנקבע בצו ולפעול רק במיסגרת התקציב המאושר; עוד העיר משרד מבקר המדינה למועצה, כי עליה לבצע את תוכנית ההבראה במלואה, כפי שסוכמה עם משרד הפנים, כדי להימנע מהיווצרות גירעונות נוספים בעתיד.

מתן תמיכות למוסדות

נושא מתן תמיכות למוסדות על-ידי רשויות מקומיות מוסדר בנוהל למתן תמיכות על-ידי רשויות מקומיות (להלן - הנוהל), שהוכן על-ידי ועדה בינמשרדית בראשות היועץ המשפטי לממשלה ופורסם ב"רשומות", במאי 1985. בשנת הכספים 1998 תמכה המועצה במיסגרת תקציבה הרגיל בחמישה מוסדות דת, בסכום כולל של 241,000 ₪, ובחמש אגודות ספורט ונוער, בסכום כולל של 134,000 ₪. בבדיקת הנושא הועלו הממצאים המפורטים להלן:

(א) המועצה לא קבעה מבחנים למתן תמיכות, וממילא לא התבססה התמיכות שאישרה והעניקה, על מבחנים, הדרושים, בין היתר, להבטחת אחידות ושיוויוניות.

(ב) על-פי החלטת מליאת המועצה מ-20.8.1997 היקצתה המועצה, ללא תמורה כספית, לעמותת "בית-כנסת רשב"י גן יבנה" ולעמותת "בית-כנסת מאהל יעקב גן יבנה", שטחים של 400 מ"ר ו-600 מ"ר, בהתאמה, לשם הקמת בית-כנסת לכל אחת מהעמותות. נמצא, כי המועצה לא חתמה עם העמותות על חוזים, כנדרש, להבטחת זכויותיה בקרקע ולהסדרת היחסים ביניהן.

המועצה שילמה במיסגרת תקציבה הרגיל, סכום כולל של כ-66,100 ₪, עבור תיכנון אדריכלי של בתי-הכנסת. משרד מבקר המדינה העיר, כי ההוצאות על שכר התיכנון ששילמה המועצה הינן מתן תמיכה לכל דבר, ולפיכך היה עליה לקיים לגביהן את ההליך שנקבע בנוהל, המחייב להביא את הנושא לדיון בוועדת התמיכות ולאישור המועצה.

בתשובתו מ-19.12.1999 למשרד מבקר המדינה, הודיע ראש המועצה, כי המועצה תקבע מבחנים בכתב למתן תמיכות למוסדות על-ידיה, ותסדיר חתימת חוזים עם שתי העמותות, בגין השטחים שהמועצה היקצתה להן; עוד הודיע, כי המועצה תקפיד בעתיד להעביר לאישור ועדת התמיכות את נושא הקצאת סכומים לתיכנון אדריכלי של מיבנים לבתי-כנסת.

רישוי עסקים

בחוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 ובצווים שהותקנו על-פיו (להלן - הוראות חוק הרישוי) נקבעו הסדרים לרישוי עסקים החייבים להתנהל על-פי רישיון מאת ראש הרשות המקומית או מאת מי שהוא הסמיכו לכך (להלן - רשות הרישוי). מטרת רישוי העסקים הינן, בין היתר: הבטחת איכות נאותה של הסביבה, לרבות קיום תנאי תברואה נאותים; מניעת מיפגעים ומיטרדים; מניעת סכנות לשלום הציבור ובריאותם של הנמצאים במקום העסק או בסביבתו; מניעת סכנות שמקורן במחלות בעלי חיים. מתן רישיון העסק מותנה - לפי העניין, באישור מוקדם מאת שר הבריאות, השר לאיכות הסביבה, השר לביטחון פנים, שר העבודה והרווחה או שר החקלאות. בנוסף על אישורים אלה דורשות הרשויות המקומיות ממבקשי רישיון-עסק להמציא אישור מאת הוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה ומאת רשות הכבאות, בדבר קיום הדינים הנוגעים לתיכנון ולבנייה ולשירותי כבאות.

על-פי הוראות חוק הרישוי, כפי שהיו בתוקף עד סוף פברואר 1998, הרישיון לרוב סוגי העסקים לא היה קצוב בזמן - כל עוד לא בוטל - להוציא סוגים מעטים של עסקים בעלי רגישות מבחינה תברואתית או בטיחותית, להם הוענק רישיון תקופתי לשנה. על-פי תיקונים בהוראות חוק הרישוי, שתוקפם מ-1.3.1998 נקבעו סוגי עסקים הטעונים רישוי תקופתי לשלוש שנים או לחמש שנים, ונערכו שינויים ברשימת העסקים הטעונים רישוי תקופתי לשנה.

ביולי 1999 פעלו בתחום המועצה, לפי נתונה, כ-40 עסקים טעוני רישוי. הבדיקה העלתה, כי כמחציתם פעלו ללא רישיון-עסק: לשישה מהם לא נוהל כלל תיק רישוי-עסק במועצה ועל-פי התיעוד בתיקי 14 העסקים האחרים - כמעט לא היה טיפול ברישויים, להלן פרטים:

(א) באיזור התעשייה פועל, זה שנים רבות, מיפעל למוצרי בטון. בהוראות חוק הרישוי נקבע, בין היתר, כי הפעלת מיפעל למוצרי בטון טעונה אישור מטעם השר לאיכות הסביבה ומטעם שר העבודה והרווחה. בתיק הרישוי של המיפעל במועצה לא נמצאו האישורים האמורים, ואף לא בקשה של המיפעל למתן רישיון-עסק.

כבר ביולי 1994 המציא איגוד ערים לאיכות הסביבה אשדוד-חבל יבנה (להלן - האיגוד) למועצה, רשימת תנאים מיוחדים שיש להתנות בהם מתן רישיון-עסק למיפעל, וזאת בעיקבות ביקורת שערך האיגוד.

במספר ביקורות תברואתיות שנערכו במיפעל על-ידי מנהל מחלקת התברואה של המועצה ועל-ידי האיגוד, בתאריכים מאוחרים יותר, נמצאו ליקויים שונים, וביניהם - קיום מיצבורי פסולת בטון; העדר מערכת הרטבה למניעת פיזור אבק באוויר; ושפכים מהשירותים של המיפעל לא הוזרמו לרשת הביוב המרכזית של המועצה.

בעיקבות הערות משרד מבקר המדינה, דרשה המועצה מהמיפעל להגיש לה בקשה לרישוי העסק ואכן, בסוף 1999, הגיש המיפעל את הבקשה. מאותו מועד החלה המועצה לטפל ברישוי המיפעל, על-פי הסמכויות שהוקנו לה בחוק.

לצורך רישוי המיפעל ערך האיגוד ביקורת נוספת, במיסגרתה נמצא שהליקויים עליהם הוצבע בעבר, אכן תוקנו, אך עדיין קיימים בשטח מספר ליקויים, שעיקרם מתייחס לפינוי פסולת בטון מהמיגרשים הסמוכים למיפעל, ולכך שהגדר המקיפה את המיפעל אינה שלמה.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי עליה לפעול בנחרצות לאכיפת הוראות חוק הרישוי על המיפעל, כולל נקיטת ההליכים המתחייבים מהעדר רישיון-עסק למיפעל.

(ב) המועצה הדתית בגן יבנה מפעילה מיקווה טהרה שהינו עסק שרישוי טעון, על-פי הוראות חוק הרישוי, אישור מוקדם מאת שר הבריאות. כמו-כן נדרש אישורם של הוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה ורשות הכבאות. נמצא, כי המועצה לא טיפלה עד סוף 1999 ברישוי מיקווה הטהרה כלל, והסתפקה בדגימת איכות המים במיקווה. בעיקבות הביקורת החלה המועצה לטפל בקבלת אישורי הגופים האמורים.

(ג) בצו רישוי עסקים (עסקים טעונים רישוי), התשל"ג- 1973 נקבע, כי הפעלת בריכת שחייה טעונה רישיון-עסק להפעלתה. בתקנות רישוי עסקים (תנאי תברואה נאותים לבריכת שחייה), התשל"ג- 1973 פורטו התנאים למתן הרישיון. נמצא, כי מוסד חינוכי בגן יבנה מפעיל במיתחמו בריכת שחייה ללא רישיון-עסק. בעיקבות הביקורת פנתה המועצה למוסד בדרישה להגיש בקשה לרישוי עסק לקראת הפעלת הבריכה בקיץ 2000. ב- 273200.0 הודיע המוסד החינוכי, בתשובה לפניית משרד מבקר המדינה, כי אכן, בימים אלה הוא מטפל בקבלת האישורים המתאימים לצורך קבלת רישיון-עסק.

(ד) מתחילת 1998 מפעילה המועצה אולם ספורט ואירועים, במיבנה "אולם פיס קהילתי". על-פי הוראות חוק הרישוי טעונה הפעלת האולם אישורים מאת שר הבריאות וממשטרת ישראל, וכמו-כן אישור הוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה ורשות הכבאות.

בבדיקת תיק הרישוי נמצא, כי לאולם לא הוצא רישיון-עסק, מאחר שלא נתקבלו האישורים הדרושים. לפי הסברי המועצה, באוגוסט 1998 העבירה לה המשטרה, לפי בקשתה, את דרישותיה לצורך מתן אישורה לרישוי האולם. בעיקבות ביקור שערכה המשטרה באולם בסוף פברואר 1999, היא ציינה שלא מולאו חלק מתנאיה להפעלת האולם - חסרו אישורים של מהנדס בטיחות ושל מהנדס חשמל, ולא הוסדרו יציאות החירום. ראש המועצה, בתשובתו למשרד מבקר המדינה מ- 19.12.1999, הסביר, כי חל עיכוב בטיפול ברישוי האולם, לאחר שמהנדס הקונסטרוקציה הצביע על ליקויים שהצריכו תיקונים.

בבדיקת השלמה שנערכה בינואר 2000 הועלה, כי באותו חודש פנתה המועצה למשטרה לקבלת אישורה לרישוי האולם, לאחר שמולאו כל דרישותיה, וכמו-כן פנתה למשרד הבריאות לקבלת האישור הדרוש לרישוי האולם.

(ה) בתחום המועצה, ליד צומת כביש החוף, פועלים ללא רישיון, במיתחם אחד: תחנת דלק, שלושה עסקים למכירת מוצרי מזון ועסק לתיקון תקרים בצמיגים. תחנת הדלק והמיבנה שלידו, בו פועלים העסקים, נמצאים מאז תחילת שנת 1997, בהחזקת אחת מחברות הדלק והיא השכירה שטחים במיבנה לבעלי העסקים.

בבדיקת פעולות המועצה לרישוי תחנת הדלק, לאחר שהוחלפו בעליה, ולרישוי העסקים שפעלו במיבנה התחנה, הועלה: (1) בעלי תחנת הדלק הגישו בקשה לרישיון-עסק רק באוגוסט 1998. במאי 1999 אישרה הוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה את הבקשה, לאחר שבעלי התחנה עמדו בדרישה להסדרת הולכת השפכים של מיתקן שטיפת מכוניות שהוקם בתחנה. (2) לצורך רישוי תחנת דלק יש לקבל אישורן של שלוש רשויות: איכות הסביבה, המשטרה והעבודה והרווחה. רק בתחילת 2000 פנתה המועצה לרשויות האמורות לצורך קבלת אישורן. (3) על-פי תוכנית מפורטת החלה על המיגרש ייעודו לתחנת דלק בלבד, ולפיכך הפעלת עסקים אחרים אפשרית רק אם תאשר הוועדה המקומית שימוש חורג. בתאריכים שונים הגישו בעלי ארבעת העסקים בקשות לרישיון-עסק, אולם לא היה כל טיפול מצידם בקבלת אישור לשימוש חורג, שהוא תנאי למתן הרישיון, וממילא לא ניתן היה להוציא להם רישיונות-עסק.

בדצמבר 1999 הודיע ראש המועצה למשרד מבקר המדינה, כי בעיקבות הביקורת פועלת המועצה להסדרת רישוי העסקים: היא הוציאה התראות לבעלי עסקים על ניהול עסק ללא רישיון; החלה בטיפול להסדרת רישיון של מספר עסקים אחרים, ובעלי עסקים נדרשו להגיש בקשות לאישור שימוש חורג.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה, על כך שלא פעלה במידה מספקת להסדרת רישוים של מחצית מהעסקים טעוני הרישוי הפועלים בתחומה, ולא אכפה את הוראות החוק על עסקים הפועלים ללא רישיון-עסק ועל כך שרק בעיקבות הערות משרד מבקר המדינה החלה לטפל להסדרת הרישוי.

מיפעל המים

המועצה מספקת מים לתושביה באמצעות רשת מים שאורכה כ- 40 ק"מ. רוב כמות המים שסיפקה המועצה בשנות הכספים 1995 - 1998 הופקה על-ידיה מארבע בארות מים שבתחומה, ויתרת הכמות נרכשה ממקורות חברת מים בע"מ. בראשית 1998 הגיע מספר צרכני המים של המועצה ל- 2,500. במחלקת המים של המועצה מועסקים ארבעה עובדים, המטפלים בניהול מיפעל המים ובאחזקת הרשת.

בטבלה שלהלן מובאים נתונים על הכנסות המועצה, הוצאותיה והעודף השנתי במיסגרת ניהול מיפעל המים, בשנות הכספים 1995 - 1998, כפי שנכללו בדוחות הכספיים המבוקרים של המועצה (באלפי ₪):

שנת הכספים	הכנסה מאגרות מים ואגרות פיתוח	הוצאה*	עודף שנתי*
1995	2,325	1,406	919
1996	2,594	2,296	298
1997	3,697	2,155	1,542
1998	5,612	4,147	1,465
		ס"ה	4,224

* בהוצאות על מיפעל המים לא ניכללו מלוא החובות של המועצה לנציבות המים, ולכן בפועל העודף השנתי הינו נמוך יותר (ראו להלן).

בחוק המים, התשי"ט-1959 (להלן - החוק) נקבע, כי "א) תהיה קרן-איזון לדמי מים שמטרתה להקטין את ההפרשים בין דמי המים באזורי הארץ השונים, ולא תשמש לכל מטרה אחרת (להלן - קרן איזון). (ב) קרן האיזון תהיה תאגיד ותנוהל על-ידי נציבות המים. (ג) כל כספי קרן האיזון יופקדו אצל החשב הכללי במשרד האוצר ויחולו על הוצאתם ההוראות החלות על הוצאות מתקציב המדינה".

עוד נקבע בחוק, כי "שר החקלאות רשאי, לאחר התייעצות עם מועצת המים בהסכמת שר האוצר ובאישור ועדת הכספים של הכנסת, לקבוע אזורים וסוגי מיפעלי-מים שבהם יחול על הספקים ועל המפיקים תשלום לקרן האיזון (להלן - היטל איזון) מחושב לפי יחידות של כמות המים המופקת ...".

נציב המים, על-פי סמכות שהואצלה לו על-ידי שר החקלאות, קבע את המועצה המקומית כ"מפיק", שעליו יוטל תשלום לקרן האיזון בגין הפקת מים.

מנתונים שנתקבלו מנציבות המים שבמשרד התשתיות הלאומיות עולה, כי המועצה פגרה בתשלומי היטל איזון שהושתו עליה על-ידי נציבות המים, ולסוף שנת 1998 הסתכם החוב בכ- 2.4 מיליון ₪ (כולל ריבית והצמדה על פיגורים בתשלום), מהם סכום של 2.0 מיליון ₪ בגין פיגורים בתשלום היטל איזון לשנים 1992 - 1997 (סכום שנקבע, לאחר הקטנת חיובים בעיקבות השגות שהגישה המועצה). לגבי הסכום הנותר - 0.4 מיליון ₪ לשנת 1998, הגישה

המועצה לנציבות המים השגה, אך עד מועד כתיבת דוח זה טרם נסתיים הטיפול בה. ממסמכי המועצה עולה, כי היא לא זיכתה בחשבונויותיה את נציבות המים במלוא הסכום האמור של 2.4 מיליון ₪, ולסוף 1998 שיקפו חשבונויותיה כי חובה לנציבות המים בגין היטל איזון הסתכם ב- 1.7 מיליון ₪ בלבד.

* *

*

דין-וחשבון זה על הביקורת במועצה המקומית גן יבנה מתייחס לפעולות המועצה במספר תחומים: משק הכספים, מתן תמיכות למוסדות, רישוי עסקים ומיפעל המים. להלן עיקר הממצאים שהועלו:

1. משק הכספים - המועצה פעלה בשנים 1997 ו- 1998 על-פי תקציבים שנתיים לא מאוזנים ולא מאושרים על-ידי משרד הפנים. בתקציבה הרגיל הצטבר לסוף שנת 1998 גירעון בסכום של כ- 12 מיליון ₪ – כ-37% מהכנסותיה לאותה שנה.

2. מתן תמיכות למוסדות - המועצה היקצתה לשתי עמותות, שטחים לשם הקמת מיבנים לבתי-כנסת. המועצה לא חתמה חוזה עם כל אחת משתי העמותות, כדרוש להבטחת זכויותיה בקרקע ולהסדרת היחסים ביניהן.

3. רישוי עסקים - מחצית מהעסקים טעוני הרישוי בתחום המועצה פעלו ללא רישיון-עסק. המועצה לא מיצתה את האמצעים שהחוק מעמיד לרשותה, כדי לאכוף על בעלי העסקים את קיום החוק.

כבר במהלך הביקורת החלה המועצה לתקן חלק מהליקויים שהועלו. על המועצה להמשיך ולנקוט צעדים, כדי להביא לתיקון כל הליקויים.