

מועצה מקומית גדרה

דין-וחשבון זה מסכם את תוצאות הביקורת, שערך משרד מבקר המדינה על פעולותיה ועל חשבונותיה של המועצה המקומית גדרה בשנים 1997 עד אמצע 2000; חלק מהממצאים עודכנו לסוף 2000. עיקר פעולות הביקורת היו בתחומים הבאים: המועצה וועדותיה, משק הכספים, הסכם עם יזם לפיתוח קרקע, גביית היטל השבחה ורישוי עסקים.

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

נתונים כלליים

תחום המועצה המקומית גדרה (להלן - המועצה), במחוז המרכז, משתרע על שטח של כ-12,500 דונם, מזה כ-6,700 דונם אדמה חקלאית. בתחילת 2000 מנתה אוכלוסיית גדרה, לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, כ-9,800 נפש. באמצע שנת 2000 היו בתחום המועצה, בשלבי בנייה שונים, לפי נתוניה, 1,000 יחידות מגורים. השלמת הבנייה ואכלוס היחידות יביאו לגידול משמעותי במספר התושבים.

בשנת הלימודים התש"ס קיימה המועצה 13 גני-ילדים, שלושה בתי-ספר יסודיים ובית-ספר על-יסודי אחד (ממלכתי-דתי), בהם למדו כ-1,700 תלמידים. המועצה מאוגדת באיגוד ערים לחינוך על-יסודי (להלן - האיגוד), שהוקם באוקטובר 1986, על-פי צו של שר הפנים. בשנת הלימודים התש"ס היו מאוגדות באיגוד, בנוסף על המועצה, גם המועצות המקומיות גן יבנה ומזכרת בתיה. במסגרת תפקידיו וסמכויותיו מקיים האיגוד בית-ספר מקיף אזורי משותף בגדרה. נציג המועצה מכהן בתפקיד יו"ר האיגוד. בשנת הלימודים התש"ס למדו בבית-הספר המקיף כ-1,000 תלמידים, מהם כ-460 תלמידים מגדרה, והאחרים - מהמועצות המקומיות גן יבנה ומזכרת בתיה.

המועצה וועדותיה

המועצה הנוכחית נבחרה בנובמבר 1998 והיא מונה 11 חברים. באותו מועד נערכו בחירות ישירות לראשות המועצה, בהתאם לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975. ראש המועצה שנבחר, מר אליהו רדיע, כיהן בתפקיד זה גם בקדנציה הקודמת.

המועצה בחרה את כל הוועדות שצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950 (להלן - הצו) מחייב את הקמתן. עוד בחרה המועצה תשע ועדות רשות, שמתפקידן לייעץ למועצה בנושאים שונים.

על-פי הצו יש לכנס את ועדות החובה לפחות אחת לשלושה חודשים. נמצא, כי ועדת בטחון, שהיא ועדת חובה, לא התכנסה בקדנציה הנוכחית, עד למועד סיום הביקורת באמצע 2000. ועדת ביקורת, שאף היא ועדת חובה, לא התכנסה כלל בתקופה יולי 1999 - יוני 2000. גם שבע מבין תשע ועדות הרשות (איכות הסביבה, חינוך, הנחות בחינוך, מנגנון, רישוי עסקים, שירותים חברתיים ותחבורה ובטיחות), שמתפקידן לייעץ למועצה בנושאים שבגינם נבחרו, לא התכנסו כלל.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי עליה להבטיח את פעילותן הסדירה של ועדות החובה. לגבי ועדות הרשות - משראתה המועצה צורך בהקמתן, מן הראוי שתעשה להפעלתן.

המועצה מורכבת משמונה סיעות, מהן שלוש סיעות של שני חברים כל אחת, וחמש סיעות שבכל אחת מהן חבר אחד, בהן סיעתו של ראש המועצה.

לאחר הבחירות בנובמבר 1998 גיבש ראש המועצה קואליציה של שישה חברי מועצה, המשתייכים לחמש סיעות. באוקטובר 1999, לאחר שפרש אחד מחברי הקואליציה ונוצר מצב של "מועצה לעומתית", הגישו שישה חברי מועצה דרישה בכתב לראש המועצה - לכנס ישיבה שלא מן המניין של מליאת המועצה, לצורך בחירת ועדת הנהלה חדשה. במכתב הם הציעו שבועדת הנהלה יכהנו שבעה חברים, ובהם ראש המועצה, והוא אשר - כנקבע בצו - יעמוד בראש הוועדה. בישיבה שלא מן המניין, שכינס ראש המועצה ב-3.11.1999, נבחרה ועדת הנהלה בהרכב שהוצע, הכולל שישה חברי מועצה המתנגדים לראש המועצה.

מצב של קיום "מועצה לעומתית" גרם לפגיעה בתפקוד התקין של המועצה. להלן שתי דוגמאות:

(א) בישיבת מליאת המועצה ב-3.5.2000 נדון אישור קבלת הלוואה מבנק מסחרי בסך 1.2 מיליון ש"ח, לפירעון במשך 15 שנה, לצורך מימון עיקר חלקה של המועצה בכיסוי הגירעון הנצבר של האיגוד לחינוך, שהסתכם ליום 30.6.1999 בכ-3.4 מיליון ש"ח, וזאת במסגרת תכנית הבראה שגיבש האיגוד. בישיבה הציע אחד מחברי המועצה, שאישור הלוואה יותנה בקבלת החלטה של מליאת המועצה להחליף את יו"ר האיגוד, שהוא נציג המועצה, בחבר מועצה אחר, וכי אישור לקבלת הלוואה ייכנס לתוקף רק אחרי שיוחלף יו"ר האיגוד כמוצע. שתי ההחלטות האמורות אושרו על-ידי מליאת המועצה. מפרוטוקול הנהלת האיגוד מ-24.4.2000 עולה, כי האיגוד לא נענה לדרישת המועצה להחליף את יו"ר האיגוד, בנימוק שהוא נמצא באמצע ביצוע תכנית הבראה, וכי בקשת המועצה להחלפת יו"ר האיגוד תישקל שוב כעבור מספר חודשים.

במצב עניינים זה לא מומשה ההלוואה, והמועצה נאלצה לקחת הלוואה אחרת, בסכום של 0.8 מיליון ש"ח, לזמן קצר, מבנק מסחרי, לצורך תשלום לאיגוד על חשבון חלקה בכיסוי גירעון האיגוד. המועצה פרעה את ההלוואה במועד פירעונה (31.5.2000), והדבר הכביד מאד על מצב הנדלונות של המועצה.

(ב) בסוף 1999 נתגלעו חילוקי-דעות בין ראש המועצה לבין הגזבר, בנוגע לביצוע תקציב המועצה ותשלומים לספקים ולנותני שירותים. בפברואר 2000 פנה ראש המועצה למשרד הפנים בבקשה לסייע בידיו לבטל את מינוי הגזבר, והצביע על כך שהגזבר "מחבל בפעולות המועצה ... מטפל טיפול רשלני ומגמתי בתשלום לספקים ובעלי חוב, תוך גרימת תביעות משפטיות". בהיות המועצה באותה תקופה "מועצה לעומתית", פנו במקביל למשרד הפנים שבעה חברי מועצת הרשות, שהתנגדו לראש המועצה, וביקשו לדחות את בקשתו של ראש המועצה תוך הבעת תמיכתם בגזבר.

משרד הפנים הסב את תשומת לב ראש המועצה לכך, שאם לדעתו יש מקום לבטל את מינויו של הגזבר, עליו "להביא את העניין לדיון בפני הגוף המופקד על נושא זה, מועצת הרשות. רק לאחר מכן, ונוכח תוצאותיו של דיון כאמור, יהיה מקום לבחינת הנושא על-ידי משרד הפנים".

ב-10.7.2000 הודיע ראש המועצה לגזבר: "הנני מתכוון להפעיל את סמכותי לפי צו המועצות המקומיות, שירות עובדים, התשכ"ב-1962, ולפי כל דין ולבטל את כתב מינויך, ומינויך שהושגו שלא כחוק". עוד צוין במכתב, כי הגזבר רשאי להגיב בכתב תוך 10 ימים, ואם הוא מבקש כי יתקיים גם שימוע בעל פה - עליו לציין זאת במכתב התגובה. ב-24.7.2000 הודיע ראש המועצה לגזבר, שמאחר שהוא לא הגיב על הודעתו מ-10.7.2000 - בטל מינויו כגזבר המועצה המקומית. למעשה, לא פוטר הגזבר מעבודתו במועצה, והוא המשיך לקבל את משכורתו כסדרה, אך נשלל ממנו סמכויותיו כגזבר וכמורשה חתימה, ולמעשה רוקן תפקידו מתוכן.

במהלך הביקורת הסביר ראש המועצה לצוות הביקורת, כי בהיות המועצה "מועצה לעומתית", בה לא היה לו רוב, הוא לא יכול היה להביא לדיון והחלטה של מליאת המועצה את נושא ביטול מינויו של הגזבר.

ב-26.7.2000 הגיש גזבר המועצה לבית-הדין האזורי לעבודה ת"א-יפו¹ בקשה להוצאת צו מניעה זמני נגד ביטול המינוי. בתאריך 27.7.2000 החליט בית-הדין, בהסכמת הצדדים, להעביר את התיק לגישור. הגישור לא צלח והדיון חזר לבית-הדין. במסגרת ההליכים בעניין זה הורה בית-הדין למזכירות בית-הדין לשלוח ליועץ המשפטי לממשלה את כתבי הטענות, כדי שישקול אם לפעול לפי סמכותו בסעיף 30(א) לחוק בית-הדין לעבודה התשכ"ט-1969, להתייצב בהליך ולהשמיע את דברו. היועץ המשפטי החליט להתייצב בהליך באמצעות נציג מטעמו. נציג היועץ המשפטי לממשלה הביא בפני בית-הדין את עמדת שר הפנים בנושא, לפיה שר הפנים החליט שלא לעשות שימוש בסמכותו על-פי סעיף 29 לצו המועצות המקומיות (שירות העובדים), התשכ"ב-1962, לביטול המינוי. עד סוף 2000 ההליכים בתיק זה לא נסתיימו.

משרד מבקר המדינה פנה לגזבר לקבלת התייחסותו. בתשובתו מ-13.11.2000 נימק הגזבר באריכות ובפירוט את הסיבות למחלוקת בינו לבין ראש המועצה - שלדבריו כולה נבעה מאי-הסכמה בעניינים מקצועיים, לאחר שסרב לחתום על שיקים בגין תשלומים,

1 בית-הדין האזורי לעבודה בתל אביב-יפו, תיק בש"א 3991/00.

בעיקר במקרים שלא היה להם כיסוי תקציבי, ובמקרים שהעבודה תמורתה נדרש התשלום לא בוצעה במלואה, או שמסמכים שהוגשו לא היו מספיקים לצורך ביצוע התשלום.

ב-16.8.2000, כחודש לאחר שראש המועצה הודיע לגזבר על ביטול מינויו, אישרה מליאת המועצה מתן זכות חתימה שנייה על מסמכים כספיים, בשם המועצה, למזכיר המועצה, וזאת בנוסף לחתימת ראש המועצה. בהחלטתה הגבילה מליאת המועצה את זכות החתימה של המזכיר רק לנושאים הבאים: תשלום שכר עובדי המועצה והמתנ"ס; רכישת מחשבים למוסדות חינוך בעלות של כ-107,000 ש"ח; וסימון כבישים בעלות של כ-30,000 ש"ח.

ב-25.9.2000 מינה הממונה על המחוז - בתוקף סמכותו שנקבעה בפקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש) - רואה חשבון חיצוני, כמורשה חתימה שני במועצה, בעל זכות חתימה בלתי מוגבלת. יש לציין, כי בתקופה של כחודשיים מיום ההודעה על ביטול מינויו של הגזבר, התקשתה המועצה, בהעדר מורשה חתימה שני, לבצע תשלומים - בין היתר לספקים, לקבלנים ולנותני שירותים - על כל המשתמע מכך.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים על כך שבמשך חודשים רבים הוא לא נקט כל פעולה בכל הנוגע לאי-תפקוד המינהל הכספי של המועצה (פרט לאישור מתן זכות חתימה שנייה על מסמכים כספיים), וזאת על אף שהובא לידיעתו שהמדובר ב"מועצה לעומתית", אשר אינה מאפשרת מציאת דרך לפתרון חילוקי הדעות המקצועיים בין ראש הרשות לבין הגזבר.

רק ב-30.10.2000, לאחר כמעט שנה של "שיתוק", מינה שר הפנים חשב-מלווה למועצה. בכתב המינוי צוין, שהמינוי הוא "עקב הגירעונות המצטברים, מועצה לעומתית וקשיים בניהול של המועצה". משרד הפנים, בתשובתו מ-25.12.2000 למשרד מבקר המדינה בעניין זה, ציין כי חילופי השרים והמנכ"לים במשרד בשנה האחרונה הם שגרמו לעיכוב במינוי החשב המלווה.

מינוי עובדים סטטוטוריים

מבקר פנימי: על-פי תיקון לצו, שתחולתו מספטמבר 1997, על מועצה מקומית למנות מבקר פנימי במשרה מלאה. אם היה מספר התושבים בתחום המועצה פחות מ-10,000, רשאי שר הפנים לאשר שהמבקר הפנימי יכהן במשרה חלקית, שלא תפחת מרבע משרה, בתנאי שהשלמת משרתו לא תהיה אלא בעבודת ביקורת ברשות מקומית אחרת, ואף זאת באישור שר הפנים.

ביוני 1999 פרסמה המועצה מכרז פנימי להעסקת מבקר פנימי בחצי משרה. במשרה זכה עובד המועצה, שוועדת הבחינה למשרה המליצה על מועמדותו. להשלמת משרתו מועסק המבקר הפנימי כממונה על טיפול בתלונות הציבור.

על-פי הצו, טעון מינויו של המבקר הפנימי אישור של רוב חברי המועצה. ההחלטה בדבר מינוי המבקר נתקבלה בישיבת המועצה מיום 13.7.1999. נמצא, כי בעת הדיון בנושא מינוי המבקר הפנימי נכחו שישה מבין 11 חברי המועצה, ורק חמישה מהם הצביעו בעד אישור המינוי. למרות זאת, הורה ראש המועצה למועמד עליו המליצה ועדת הבחינה לפעול כמבקר החל ב- 1.8.1999.

המבקר הפנימי, אליו פנה משרד מבקר המדינה לקבלת התייחסותו, השיב ב-4.12.2000 כי "כל שלבי הליך המינוי משלב פרסום המכרז, דרך ועדת הבחינה וישיבת מליאת המועצה הועבר בליווי כל המסמכים הרלוונטים לגורמים המתאימים במשרד הפנים והללו לא העירו על כל פגם בהליך אישור המינוי על שלביו השונים".

ב-6.11.2000 פנו שבעה מחברי המועצה למשרד הפנים והתלוננו על כך שהמינוי של המבקר הפנימי במועצה נעשה שלא כחוק, שכן מינויו לא אושר בהחלטת רוב חברי המועצה. בעקבות כך פנה הממונה על המחוז ב-14.11.2000 לראש המועצה והודיעו כי "מינוי המבקר פנים למועצה שבראשותך לא נעשה בהתאם לכללים המחייבים. אי לכך ניתנת לך ארכה של 30 יום, מתאריך מכתבי זה, להשלים הליך מינוי מבקר פנים למועצה. והיה ובתוך התקופה הנ"ל, לא תמנה מבקר פנים לרשות כמתחייב בחוק, אפעיל את הסמכות הנתונה לי ... ואמנה מבקר למועצה". ב-24.12.2000 נתן הממונה על המחוז, לבקשת ראש המועצה, ארכה נוספת עד ליום 15.1.2001 להסדרת מינויו של המבקר הפנימי.

לדעת משרד מבקר המדינה, מינוי מבקר המועצה לא היה כדין. במצב שנוצר בעקבות קבלת החלטת מיעוט חברי המועצה מיולי 1999 בעד מינוי המבקר, היה על ראש המועצה לפנות אל הממונה על המחוז, שהיה רשאי מצידו לעשות שימוש בסמכותו ולמנות מבקר למועצה.

יועץ משפטי: נושאי תכנון ובנייה בתחום המועצה מטופלים על-ידי הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה "זמורה" (להלן - הוועדה המקומית), המשותפת למועצה ולארבע מועצות מקומיות סמוכות - בני ע"ש, מזכרת בתיה, גן יבנה וקרית עקרון.

מאז 1994 משמש עורך-דין, בעל משרד פרטי, בתפקיד יועצה המשפטי של המועצה. עורך-הדין משמש גם כיועצה המשפטי של הוועדה המקומית. משרד מבקר המדינה העיר, כי עיסוקיו בשני התפקידים - במועצה ובוועדה המקומית - עלולים לעיתים להעמיד אותו במצב של ניגוד עניינים.

ראש המועצה, בתשובתו מ-12.11.2000 למשרד מבקר המדינה, סמך ידו על תשובתו מ-8.11.2000 של היועץ המשפטי של המועצה, על-פיה "ברוב רובם של התחומים יש זהות אינטרסים בין אלה של המועצה לאלה של הוועדה, המשמשת מעין 'זרועה הארוכה' של המועצה (כפי שהדבר קיים בפועל בוועדות לתכנון ולבנייה שאינן מרחביות) ועל כן אני סבור כי אין ממש בחשש המועלה בדוח".

עוד התברר מתשובת היועץ המשפטי, שבנוסף על היותו היועץ המשפטי של הוועדה המקומית ושל מועצה מקומית גדרה, הוא משמש יועץ משפטי של המועצות המקומיות גן יבנה ובני עי"ש, המאגדות בוועדה המקומית.

מכיוון שעלולים להיות מצבים בהם לא תהיה הסכמה, ואף יהיה ניגוד עניינים, בין רשויות שונות המאגדות באותה ועדה מקומית, בינן לבין עצמן ובינן לבין הוועדה המקומית - והיועץ המשפטי בתשובתו הדגים מקרה אחד כזה - לפיכך, לדעת משרד מבקר המדינה, במקרה של התקשרות של המועצה לקבלת שירותים משפטיים עם יועץ משפטי שנותן שירותים משפטיים למועצות המאגדות באותה ועדה מקומית, ראוי הוא לקבוע מראש הסדר אשר ייקבע כיצד על היועץ המשפטי לנהוג, וכיצד ייוצגו הגופים במצב של ניגוד עניינים. הוא הדין כשהיועץ המשפטי משמש כיועץ משפטי הן לוועדה המקומית והן למועצה.

משרד מבקר המדינה היפנה את תשומת ליבו של משרד הפנים לנושא, והמליץ לפניו כי ישקול להוציא הנחיות לרשויות המקומיות בנדון. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2000 ציין משרד הפנים, כי הוא נתן את דעתו על מצבים דומים לאלה המתוארים, העלולים ליצור ניגוד עניינים, וכי הוא פועל להוצאת הנחיות להפסקת התקשרויות מסוג זה, במטרה למנוע תופעות כאלו ברשויות מקומיות אחרות.

משק הכספים

בטבלה שלהלן מובאים נתונים על הכנסות המועצה והוצאותיה ועל הגירעונות השנתיים והנצברים בתקציביה הרגילים, בשנות הכספים 1997-1999, כפי שנכללו בדוחות הכספיים המבוקרים של המועצה (באלפי ש"ח):

גירעון							
יתרת הגירעון הנצבר	תקבולים לכיסוי הגירעון הנצבר						
	מקרה פיתוח	מענקים ומלוות					
שנת הכספים	הוצאה	הכנסה*	שנתי	נצבר			
1996	-	-	-	-	15,342	-	
1997	47,590	46,688	902	16,244	10,506	3,182	2,556
1998	46,549	40,987	5,562	16,068	13,468	-	2,600
1999	52,997	46,940	6,057	19,525	11,229	4,800	3,496

* ההכנסות כוללות מענק לאיזון מטעם משרד הפנים, וכן כספים שהועברו מקרן הפיתוח לכיסוי הגירעון השוטף.

הגירעון השוטף ב-1998 נבע מחריגות (נטו) של כ-3.7 מיליון ש"ח מתקציבי הוצאה מאושרים. לגירעון תרם גם אי-מימוש הכנסות עצמיות בסכום של כ-1.1 מיליון ש"ח ואי-מימוש חלק מהשתתפות משרדי הממשלה בסכום של כ-0.8 מיליון ש"ח. בשנת 1999 נבע עיקר הגירעון השוטף מחריגות של כ-7.7 מיליון ש"ח מתקציבי הוצאה מאושרים. ההכנסות מהשתתפות המשרדים הייעודיים היו גבוהות ב-1.8 מיליון ש"ח מהאומדנים המאושרים, דבר שתורם להקטנת הגירעון.

על-פי נתוני הדוח הכספי של המועצה ל-1999, מקורות המימון של הגירעון הנצבר, בסכום של כ-11.2 מיליון ש"ח, היו: כ-10.7 מיליון ש"ח - מאשראי (בנקים, ספקים, קבלנים וזכאים אחרים) ו-0.5 מיליון ש"ח - מקרנות המועצה. הגירעונות השוטפים לשנים 1997-1999 הוקטנו, באישור משרד הפנים (ראו להלן), על-ידי העברות מקרן פיתוח של המועצה - בסכומים של כ-6.7 מיליון ש"ח, כ-3.0 מיליון ש"ח וכ-3.0 מיליון ש"ח, כסדר השנים. בנוסף על כך העבירה המועצה מקרן הפיתוח, באישור משרד הפנים (ראו להלן), כספים לכיסוי חלק מגירעונה הנצבר - 3.2 מיליון ש"ח בשנת 1997 ו-4.8 מיליון ש"ח בשנת 1999.

על אף הסיוע, במענקים ובמלוות, בסכום של 8.7 מיליון ש"ח, שהמועצה קיבלה בשנים 1997-1999 לכיסוי הגירעון הנצבר, ועל אף שבאותן שנים העבירה סכום כולל של כ-20.7 מיליון ש"ח מכספי קרן פיתוח לכיסוי הגירעונות השוטפים והגירעון הנצבר, ירד הגירעון הנצבר אך במעט - מ-15.3 מיליון ש"ח ל-11.2 מיליון ש"ח. משרד מבקר המדינה הדגיש לפני המועצה, כי עליה להקפיד לפעול במסגרת תקציביה המאושרים ולהימנע מליצור גירעונות נוספים בעתיד.

תכניות הבראה

ב-6.6.1996 נחתם בין משרד הפנים לבין משרד האוצר הסכם בדבר הסדרי הבראה ברשויות המקומיות. במסגרת זו הוטלה חובה על כל רשות מקומית, שאינה מצליחה לאזן את תקציבה השוטף, להגיש למשרד הפנים תכנית הבראה. עיקר מטרות התכנית היה להביא לאיזון התקציב השוטף, ובמסגרתה - כך נקבע - יוחלט בין הממשלה לבין כל רשות מקומית על אופן הטיפול בגירעון הנצבר. מימון התכנית יבוא, בעיקר, מן המקורות הבאים: צעדי התייעלות, מיצוי גבייה, מימוש קרנות פיתוח בלתי מיועדות, מכירת נכסים והשתתפות הממשלה בכיסוי הגירעון.

במהלך 1997 קיימה המועצה דיונים עם נציגי משרד הפנים, והגיעה להסכם בדבר תכנית הבראה למועצה, שתבוצע בשנים 1997-1998. מטרת ההסכם הייתה להביא את המועצה לאיזון בתקציב הרגיל בשנת 1998 ואילך. על-פי התכנית התחייבה המועצה, בין היתר, להפחית את כוח-האדם המועסק על-ידיה, להקטין את ההוצאות ולהגדיל את הכנסותיה העצמיות. משרד הפנים התחייב לסייע למועצה בכ-7.7 מיליון ש"ח לכיסוי גירעונה הנצבר ליום 31.12.1996, שכאמור עמד על 15.3 מיליון ש"ח, והמועצה מצידה הייתה אמורה להקציב בשנת 1997 מקרן פיתוח סכום של 3.2 מיליון ש"ח לכיסוי חלק מגירעונה הנצבר, ועוד 3.9 מיליון ש"ח מאותו מקור, לכיסוי הגירעון השוטף החזוי לשנת 1997.

על-פי נתוני המועצה, בשנת 1997 היא לא עמדה בתנאים שנקבעו לצמצום הוצאותיה ולהגדלת הכנסותיה, וגירעונה השוטף הסתכם ב-7.6 מיליון ש"ח (בהסכם ההבראה נקבעה מגבלה על-פיה הגירעון השוטף לא יעלה על 3.9 מיליון ש"ח). כדי לכסות את הגירעון השוטף שנוצר בפועל, אישר משרד הפנים למועצה להגדיל ב-2.8 מיליון ש"ח נוספים את סכום ההקצבה מקרן פיתוח לכיסוי הגירעון השוטף - דהיינו ההעברה תסתכם ב-6.7 מיליון ש"ח, ובכך הגירעון השוטף לשנת 1997 יסתכם בכ-0.9 מיליון ש"ח בלבד. ב-1998 הסתכם הגירעון השוטף בכ-5.6 מיליון ש"ח.

עם המקורות הכספיים שנצברו בקרן הפיתוח של המועצה נמנים כספי היטל השבחה. נמצא, כי מקורם של עיקר הסכומים שנוקפו מקרן הפיתוח להקטנת הגירעון - השוטף והנצבר - בתקציבים הרגילים של המועצה בשנים 1997-1999 היה, לפי הדוחות הכספיים המבוקרים של המועצה, מכספי היטל השבחה - 15.8 מיליון ש"ח.

בחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבנייה) נקבע, כי הכספים שניגבו כהיטל השבחה מיועדים לכיסוי הוצאותיה של הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, להכנתן ולביצוען של תכניות במרחב התכנון או בתחום הרשות המקומית, לפי העניין, ולביצוען, לרבות הוצאות פיתוח ורכישת מקרקעין לצורכי ציבור, כפי שהוגדרו בסעיף 188 לחוק זה.

הבדיקה העלתה, כי בבקשות לאישור התקציב הרגיל לשנים 1997-1999, שהגישה המועצה לאישור הממונה על המחוז במשרד הפנים, אומנם נרשם כי מקור המימון לאיזון התקציבים הוא הכנסה "מקרנות המועצה", אולם לא צוין שהמדובר בקרן פיתוח, אשר חלק ניכר ממקורותיה היו כספי היטל השבחה.

באי-ציון עובדה זו היה, לכאורה, כדי להטעות, שכן לפני הממונה על המחוז, בבואו לאשר את התקציבים הרגילים של המועצה, לא היה מידע על כך שמדובר למעשה בכספים שברובם ניגבו כהיטל השבחה.

ראש המועצה, בתשובתו מנובמבר 2000, הסביר כי בתכניות ההבראה שהגישה המועצה הובהר למשרד הפנים, כי המימון לאיזון התקציב הרגיל יבוא מכספי היטל השבחה.

משרד מבקר המדינה ציין, כי בכל המסמכים שנבדקו על-ידי, ההתייחסות הייתה לאיזון מקרנות הרשות, ללא ציון המקור של היטל השבחה. צוות הביקורת ביקש מראש המועצה להמציא לו מסמכים המבססים את טענתו, לפיה הובהר למשרד הפנים שהמדובר בכספי היטל השבחה, אולם מסמכים כאלו לא הומצאו.

כבר בדוח מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי - 1998², העמיד מבקר המדינה את משרד הפנים על כך, שאישור השימוש בכספי היטל השבחה לכיסוי גירעון נצבר אינו עולה בקנה אחד עם חוק התכנון והבנייה, ומנוגד לייעוד שנקבע להם בחוק.

2 דוח על הביקורת במועצה המקומית גבעת שמואל, עמ' 474.

עוד הודגש, כי העברות כספי היטל השבחה לאיזון התקציב הרגיל עלולות לגרום לכך, שהמועצה תחסר את האמצעים הכספיים לביצוע עבודות הפיתוח בשטחי הבנייה החדשים, עבורן יועדו הכספים, כאשר תידרש לבצען.

משרד מבקר המדינה העיר, כי למרות שמהמסמכים שהעבירה המועצה למשרד הפנים לא ניתן היה לדעת שנעשה שימוש בכספי היטל השבחה למטרה השונה מזו שנקבעה לכספים אלה - היה על משרד הפנים לברר מיוזמתו מה מקור הכספים בקרנות שישמשו את המועצה לכיסוי גירעונותיה.

לאחר שהמועצה לא עמדה ביעדים שהציבה תכנית ההבראה לשנים 1997 ו-1998, היא קיימה בתחילת 1999 דיונים עם נציגי משרד הפנים על הסדר הבראה חדש, במטרה להגיע בשנה זו לאיזון תקציבה. במסגרת ההסדר החדש נקבע, שעל המועצה לצמצם את כוח-האדם שלה ב-27 משרות (מתוך 141 משרות שהיו למועצה בסוף 1998), להפחית את הוצאותיה (כולל חיסכון בשכר עקב צמצום כוח-האדם) בכ-1.8 מיליון ש"ח ולהגדיל את הכנסותיה העצמיות בכ-4.6 מיליון ש"ח.

בנובמבר 1999 בדק משרד הפנים אם עמדה המועצה בתכנית ההבראה בכל הנוגע לשכר עובדיה. בדיקה זו העלתה, שהמועצה לא עמדה בהתחייבויותיה לצמצום כוח-האדם וההוצאה על שכר, ומשרד הפנים התריע על כך בפני המועצה. על-פי הדוח הכספי המבוקר לשנת 1999, הסתכם הגירעון השוטף של המועצה בכ-6 מיליון ש"ח, בעוד שעל-פי תכנית ההבראה היא הייתה אמורה להגיע באותה שנה לאיזון בתקציבה השוטף. החריגה בהוצאות על שכר הסתכמה באותה שנה ב-2.2 מיליון ש"ח. ההכנסות העצמיות, שהמועצה התחייבה להגדיל ב-4.6 מיליון ש"ח לעומת אלה שבשנה הקודמת, גדלו בפועל רק ב-2.1 מיליון ש"ח.

ראש המועצה, בתשובתו מנובמבר 2000, הסביר כי "יש קושי משפטי לפטר חלק מהעובדים אשר מקבלים סיוע מבתי-דין לעבודה". הוא ציין, כי במועצה פועלת ועדה פריטטית, שרק בספטמבר 2000 השלימה את רשימת 27 העובדים המיועדים לפיטורין או לפרישה מוקדמת לגמלאות, כנקבע בתכנית ההבראה.

עוד הסביר ראש המועצה, כי חילוקי הדעות עם הגזבר והמצב בו קיימת "מועצה לעומתית", היקשו על המועצה לעמוד בתכנית ההבראה. לדבריו "אנו סבורים שבעקבות הסיוע המינהלי שקבלנו ממשרד הפנים לאחרונה: בצורת חותם שני ומינוי של חשב מלווה, ובסיוע כספי מתאים ממשרד הפנים, נוכל לבנות תכנית לשנת 2001 ואילך, אשר תאפשר למועצה לנהל את ענייניה בהתאם ליכולות ואפשרויות המימון העומדים לרשותה".

לדעת משרד מבקר המדינה, על המועצה להקפיד לבצע את תכנית ההבראה במלואה, כפי שסוכמה עם משרד הפנים, כדי להימנע מהיווצרות גירעונות נוספים בעתיד.

הסכם עם יזם לפיתוח קרקע

בספטמבר 1996 אישרה הוועדה המקומית תכנית מפורטת, שהתייחסה לשינוי יעוד קרקע בשטח של 338 דונם, בה היו זכויות לייזם פרטי (להלן - הייזם) - מאיזור חקלאי לאיזור מגורים. התכנית החדשה הביאה להשבחת השטח הכלול בתכנית.

ב-15.3.1998 חתמה המועצה על חוזה עם הייזם (להלן - חוזה הפיתוח), לפיו הוא יבצע על חשבונו את התכנון ואת עבודות הפיתוח הציבוריות בקרקע, לשם הקמת שכונת מגורים של 557 יחידות דיור ושטח מסחרי.

1. חוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי), התשל"ו-1975 קובע, כי רשות מקומית לא תתקשר בחוזה בכתב אלא לאחר שקיבלה חוות-דעת משפטית בכתב על העסקה. בתיקי המועצה לא נמצאה חוות-דעת משפטית בכתב לגבי חוזה הפיתוח.

2. על-פי חוקי-העזר של המועצה, היה עליה לחייב את הבונים במתחם בסכומי האגרות והיטלי הפיתוח החלים עליהם. בחוזה הפיתוח נקבע, כי המועצה מתחייבת לתת לייזם פטור מאגרות והיטלי פיתוח - כנגד עבודות התשתית שהוא יבצע.

על-פי תחשיב שהכינה המועצה, הסתכמו היטלי הפיתוח והאגרות שבהם חייב הייזם בכ-28.7 מיליון ש"ח, ובתוספת חיוב בגין מכון טיהור הסתכם חיוב הייזם בכ-31.4 מיליון ש"ח. מנגד - עבודות התשתית שהייזם התחייב לבצע נאמדו בכ-22 מיליון ש"ח; לפיכך, חוב הייזם למועצה הסתכם בכ-9.5 מיליון ש"ח.

נמצא, כי בספרי המועצה ובדוחות הכספיים אין ביטוי לחיוב הייזם באגרות והיטלים ולעלות עבודות התשתית שהייזם התחייב לבצע.

משרד מבקר המדינה העיר, כי באי-רישום חיובי הייזם והסכומים להם הוא זכאי, בספרי המועצה, התעלמה המועצה מחובתה, כגוף ציבורי, לשקף בדוחותיה הכספיים את כל פעולותיה הכספיות.

3. בחוזה הפיתוח נקבע, כי הייזם ישלם למועצה את הסכום של 9.5 מיליון ש"ח, וכי להבטחת כל התחייבויותיו על-פי החוזה הוא יפקיד שטרי-חוב בסכום כולל של 4.4 מיליון ש"ח. עוד נקבע בחוזה, כי התשלומים בהם חויב הייזם יבוצעו לשיעורין, בהתאם למועדי הגשת בקשות להיתרי בנייה במתחם, אך בכפוף לתשלום סכומי מינימום, במועדים שנקבעו, והכל מותנה בכך שסילוק מלוא החוב לא יהיה מעבר ל-18 חודשים ממועד חתימת החוזה.

נמצא, כי הייזם לא הפקיד את שטרי-החוב כנקבע בחוזה. יש להדגיש, כי עד ספטמבר 1999 (מועד בו נחתם מכתב הבנות - ראו להלן), הייזם לא ביקש והוועדה המקומית לא הוציאה היתרי בנייה בפרוייקט. ראש המועצה הסביר בתשובתו, כי בגלל שהייזם לא הפקיד את שטרי-החוב "ההסכם למעשה הוקפא", והמועצה אף לא העבירה לייזם העתק חתום של החוזה.

4. ב-8.9.1999 חתמה המועצה על "מכתב הבנות" שהציע הייזם. המכתב חידש את הקשר בין שני הצדדים, ומהווה מסמך השלמה לחוזה הפיתוח מיום 15.3.1998. ב"מכתב ההבנות" עוגנה החובה להפקיד את שטרי-החוב, ונקבעו לוחות זמנים וסכומים לתשלום חוב הייזם בגין תשתיות וכן הסדרים לגבי תשלום היטל השבחה (ראו להלן).

להלן עיקר הממצאים שהועלו בבדיקת תשלום היטל ההשבחה ופריסת תשלומי הייזם בגין תשתיות:

(א). ב-19.3.1998 חתמה המועצה עם הייזם על חוזה בדבר "הסדר תשלומי היטל השבחה". במאי 1998 נערכה שומת השבחה מוסכמת על-ידי שני שמאים - האחד מטעם הייזם והאחר מטעם הוועדה המקומית. על-פי השומה נקבע היטל ההשבחה ליום 2.9.1996, שהוא מועד אישור התכנית המפורטת, לכ-5.5 מיליון דולר.

הסדר זה ממאסר 1998 לא הוצא אל הפועל, שכן חוזה הפיתוח הוקפא. במסגרת "מכתב ההבנות" שנחתם עם הייזם נקבעו מחדש הסדרי התשלום של היטל ההשבחה בסכום דלעיל, שיבוצעו עם מימוש הזכויות בקרקע. עוד נקבע, כי הייזם ישלם למועצה את היטל ההשבחה והמועצה מצידה תאשר לוועדה המקומית כי שולם היטל ההשבחה, לצורך הוצאת היתרי בנייה.

ב"מכתב ההבנות" נקבעו זכויות וחובות לייזם ולמועצה. גם לגבי מסמך זה לא נמצא בתיקי המועצה תיעוד על כך, שלפני חתימת המועצה היא קיבלה לגבי חוות-דעת משפטית בכתב.

(ב). סעיף 7 לתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה קובע, כי היטל ההשבחה ישולם לא יאוחר מהמועד שהחייב בו מימש זכויות שלגביהם חל ההיטל. בסעיף 8 (ב) לתוספת השלישית נקבע כי "שר הפנים ... רשאי לקבוע בתקנות הוראות בדבר דחיית חלק מתשלום ההיטל למועדים שלאחר מימוש זכויות במקרקעין ...". ואכן הוצאו בעניין זה תקנות התכנון והבנייה (ערובות להבטחת תשלום היטל השבחה ודחיית תשלומים), התשמ"א-1981 (להלן - תקנות התכנון והבנייה) בהן נקבע, כי החייב בהיטל השבחה רשאי לדחות תשלום מחצית ההיטל גם לאחר מועד מימוש זכויותיו במקרקעין, באופן שהתשלום הנדחה יחולק לשישה שיעורים חודשיים שווים, החל בחודש שלאחר מועד המימוש, ויחולו עליו הוראות חוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), התש"ס-1980. עוד נקבע בתקנות, כי דחיית תשלום מותנית במתן ערבות בנקאית לגבי הסכום שטרם שולם.

בספטמבר 1999 השלים הייזם תשלום 50% מהיטל ההשבחה, ובמקביל הוציאה הוועדה המקומית אישור ללשכה לרישום המקרקעין, שאין מניעה להעביר את הקרקע על שמו של הייזם³. נמצא, כי להבטחת תשלום יתרת 50% היטל ההשבחה (סכום שווה-ערך לכ-2.75 מיליון דולר), הסכימה המועצה, על-פי "מכתב הבנות", לקבל מהייזם שטרי-חוב, במקום לקבל ערבויות בנקאיות, כנדרש על-פי החוק. שטרי-החוב שהפקיד הייזם כללו גם את הסכומים אותם היה חייב, על-פי הסכם הפיתוח, בגין תשתיות.

3 עד אותו מועד, הקרקע - שלייזם היו זכויות בה - הייתה בבעלות שלוש חברות.

על-פי "מכתב ההבנות" נפרסה יתרת חוב היטל ההשבחה וחוב התשתיות, באופן שמועדי תשלומם יהיו בהתאם למספר המגרשים לבנייה שימכור הייזם ולמועדי המכירה. יחד עם זה נקבע, כי התשלומים לא יפחתו מסכום השווה ל-\$660,000 במשך כל חצי שנה, החל ב-1.1.2000 ועד לסילוק מלוא החוב. לפי חישוב משרד מבקר המדינה, הסתכם חוב הייזם, נכון לספטמבר 1999, בסכום שווה-ערך לכ-5.4 מיליון דולר.

נמצא, כי הייזם לא עמד בסיכום שנקבע ב"מכתב ההבנות" ולא שילם במועד (1.1.2000) את התשלום הראשון. ביוני וביוולי 2000 (באיחור של חמישה ושישה חודשים) שילם הייזם, בשני תשלומים, סכום כולל השווה בשקלים לכ-\$598,500.

משרד מבקר המדינה העיר, שלא רק שהייזם פיגר כחצי שנה במועד התשלום החצי-שנתי הראשון על-פי הסדר הפריסה, אלא שהסכום ששילם היה נמוך בכ-\$61,500 מזה שנקבע בהסדר הפריסה, וכל זאת לאחר שהמועצה נתנה לייזם תנאים מפליגים לדחיית התשלומים.

ראש המועצה, בתשובתו מנובמבר 2000, הסביר כי דחיית מועד התשלום נעשתה על דעת המועצה "עקב התמשכות המשא ומתן" לחתימת "מכתב ההבנות", וכי דרשה מהייזם את הסכום של \$61,500, כדי להשלים את התשלום הראשון של \$660,000. ראש המועצה הוסיף, כי לאחר שהייזם לא השלים את הסכום הנדרש, הפסיקה המועצה, במחצית השנייה של שנת 2000, לאשר לוועדה המקומית בקשות של הייזם להיתרי בנייה, והיא שוקלת לממש את שטרי-החוב שבידה.

משרד מבקר המדינה העיר, כי הסדר הפריסה של מחצית חוב היטל ההשבחה חרג מהוראות תקנות התכנון והבנייה, בכך שבמקום שישתרע על שישה חודשים בלבד, אושר לייזם לפרוע את החוב בתשלומים חצי-שנתיים, במשך תקופה של עד חמש שנים⁴. זאת ועוד, לפי הסכם הפיתוח התחייב הייזם לסלק את חובו בגין התשתיות תוך 18 חודשים, ואילו פריסת התשלומים בפועל לפי "מכתב ההבנות" - הייתה עד לחמש שנים.



מבדיקת דרך פעולתה של המועצה, בכל הנוגע לחתימה על הסכם הפיתוח עם הייזם ולהסדרים לתשלום היטל ההשבחה וחוב הייזם בגין תשתיות, עולים ליקויים חמורים, שעיקרם: (א) היעדר חוות-דעת משפטיות בכתב - הן לחוזה הפיתוח והן ל"מכתב ההבנות";

4 רק במקרה שהייזם יקבל היתר בנייה לכל 557 יחידות הדיור בפרוייקט לפני תום חמש השנים, הוא יצטרך לפרוע קודם לכן את כל החוב בגין היטל השבחה.

(ב) אי-שיקוף בחשבונות המועצה ובדוחותיה הכספיים של נתונים בעלי משמעות כספית המתייחסים להסכם עם הייזם: בצד ההכנסות - סכומי האגרות והיטלי הפיתוח המגיעים מהייזם, ובצד ההוצאות - אומדן עלות עבודות התשתית שיבצע הייזם; (ג) הסדר פריסת התשלומים חרג הן מהוראות תקנות התכנון והבנייה והן מחוזה הפיתוח; (ד) להבטחת תשלום יתרת היטל ההשכחה הסתפקה המועצה בקבלת שטרי-חוב מהייזם, בעוד שעל-פי התקנות היה עליו להפקיד ערבות בנקאית.

רישוי עסקים

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

על-פי הוראות חוק הרישוי, כפי שהיו בתוקף עד סוף פברואר 1998, הרשיון לרוב סוגי העסקים הינו לזמן קצוב, ויהיה תקף כל עוד לא בוטל - להוציא סוגים מעטים של עסקים בעלי רגישות מבחינה תברואית או בטיחותית, להם יוענק רשיון תקופתי - לשנה. על-פי תיקונים בהוראות חוק הרישוי, שתוקפם מ-1.3.1998, נקבעו גם סוגי עסקים להם יינתן רישוי תקופתי לשלוש שנים או לחמש שנים, ונערכו שינויים ברשימת העסקים הטעונים רישוי תקופתי לשנה.

במאי 2000 ניהלה מחלקת רישוי עסקים של המועצה 51 תיקי עסקים: ל-26 עסקים הוצא רשיון-עסק; בקשותיהם של 19 עסקים לרשיון-עסק היו באותו מועד בטיפול; לשישה עסקים לא הוצא רשיון-עסק כלל, מאחר שלא עמדו בדרישות הרישוי (ראו להלן). נמצא, כי ל-13 מבין 26 העסקים בעלי הרשיון, הוצא הרשיון על אף שהם לא עמדו במלוא דרישות הרישוי.

מחלקת רישוי עסקים של המועצה לא ערכה סקר מקיף של כל העסקים הפועלים בתחום המועצה, ואין בידיה נתונים על אותם עסקים הפועלים ללא רשיון, אשר אף לא הגישו בקשות לרישוי.

משרד מבקר המדינה בדק במחלקת הגבייה את רישום העסקים חבי-ארנונה ומצא, כי במאי 2000 היו בתחום המועצה עוד כ-30 עסקים חבי-רישוי שלא נפתחו להם כלל תיקים במחלקת רישוי עסקים, ובהם מפעל לעיבוד בשר (ראו להלן) ו-17 עסקים לממכר מזון.

בחלק מתיקי העסקים חסרו מסמכים הקשורים לטיפול המועצה ברישויים. במקרה אחד התברר דבר קיומו של רישיון-עסק רק מתשובת בעל העסק, אליו פנה משרד מבקר המדינה לקבלת תגובתו לממצאי הביקורת.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי בהיעדר מסמכים מהותיים בתיקים המנוהלים במחלקת רישוי עסקים, אין המועצה מסוגלת להפעיל את מערך רישוי העסקים כראוי.

להלן עיקר הממצאים שהועלו בבדיקת תהליך רישוי העסקים:

1. **רישוי שני בתי-אבות:** על-פי הוראות חוק הרישוי חייב בית-אבות ברשיון-עסק, אותו יש לחדש מדי שלוש שנים. בעקבות ביקורת שערך, העיר משרד הפנים למועצה, כי בגרסה פועלים שני בתי-אבות, שלא נכללו ברשימת העסקים חבי-רישוי, שניהלה מחלקת רישוי עסקים. בעקבות ביקורת משרד הפנים פנתה המועצה למנהלי בתי-האבות ודרשה מהם להגיש בקשות לרישויים, תוך מתן ארכה של 21 יום למילוי הדרישות. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה, כי מנהלי בתי-האבות לא השיבו לפניית המועצה ולא היה טיפול נוסף מצד המועצה להסדרת רישויים.

בתשובותיהם מנובמבר 2000 הודיעו שני בתי-האבות (כל אחד בנפרד), כי לא ידעו שהמדובר בעסק טעון רישוי וכי עתה יפעלו לקבלת הרשיון הדרוש.

2. **רישוי מוסכים:** בהוראות חוק הרישוי יש התייחסות לעסקים הטעונים רישוי גם לפי חיקוק אחר, ולגביהם נקבע כי רשאית רשות הרישוי שלא לתת את הרשיון, כל עוד לא הורשה העסק לפי החיקוק האחר, ורשאי שר הפנים לקבוע בצו סוגי עסקים שלא יינתן להם רשיון או היתר כל עוד לא הורשה העסק לפי החיקוק אחר. ואכן, על-פי צו רישוי עסקים (עסקים טעונים רישוי לפי חיקוק אחר), התשל"ד-1974, אין המועצה יכולה לתת רשיון-עסק למוסך, לפני שהורשה על-ידי משרד התחבורה.

נמצא, כי לשלושה מוסכים, הטעונים גם רשיון לפתיחת עסק מאת מנהל האגף לרכב ושירותי תחזוקה שבמשרד התחבורה⁵, נתנה המועצה רישיונות-עסק למרות שלאחד לא היה כלל אישור מאת משרד התחבורה ותוקפם של האישורים שניתנו לשני המוסכים האחרים פג כבר ב-1987; רק באוגוסט 2000, בעקבות הביקורת, הוסדר אישור משרד התחבורה למוסך שלא היה בידו אישור כלל.

3. **רישוי מסעדות:** על-פי הוראות חוק הרישוי חייב בעל מסעדה, בה מוגשים ונצרכים משקאות משכרים, לקבל לכך רשיון בנפרד מהרשיון למסעדה. המדובר ברשיון תקופתי (המוגבל לשנה), שהוצאתו מותנית בקבלת אישור ממשטרת ישראל. בינואר 1998

5 על-פי צו הפיקוח על המצרכים ושירותים (מוסכים ומפעלים לכלי רכב), התש"ל-1970.

חידשה המועצה לבעלי שתי מסעדות את הרשיונות התקופתיים להגשת ולצריכת משקאות משכרים, בלא שנתקבל לכך אישור המשטרה, כדרוש. המועצה אף לא דרשה מבעלי העסקים להגיש בקשה לחידוש האישורים מהמשטרה, לאחר שפג תוקפם. בפועל ממשיכים להגיש בשתי המסעדות משקאות משכרים.

4. **רישוי עסקים באזור ששונה ייעודו:** ביולי 1992 קיבלה תוקף תכנית מפורטת שייזמה הוועדה המקומית, על-פיה שונה ייעודם של מקרקעין בשטח כולל של כ-40 דונם - מתעשייה ומסחר למגורים ומסחר. במועד אישורה פעלו בשטח התכנית שישה עסקים: חמישה בתי-מלאכה ומפעל לעיבוד ושיווק בשר. המשך הפעלתם בשטח מהווה "שימוש חורג" לפי התכנית המפורטת מ-1992. למרות זאת לא ניתן היתר "לשימוש חורג" לששת העסקים, שהתחייב עקב שינויים בתכנית המפורטת, ולא היה טיפול בנושא זה כלל.

הבדיקה העלתה, כי לשלושה מהעסקים הוציאה המועצה רשיונות-עסק לפני תחילת תוקפה של התכנית; שני עסקים אחרים פעלו ללא רשיון-עסק, אולם המועצה לא עשתה להפסקת פעולתם ללא רישוי. לעסק השישי הוציאה המועצה רשיון-עסק ביוני 1994, למרות שלא הייתה מוסמכת להוציא רשיון לעסק זה, שכן העיסוק במבנה העסק מהווה "שימוש חורג" לתכנית המפורטת מ-1992.

הבעלים של המפעל לעיבוד ושיווק בשר השיב לפניית משרד מבקר המדינה ב-29.11.2000 והסביר, כי "הובטח לנו שהמועצה תדאג לשטח תעשייה חלופי". עוד ציין, כי מאז 1980 היה למפעל רשיון-עסק לצמיתות.

ראש המועצה, בתשובתו מנובמבר 2000, הסביר כי המועצה פועלת לאישור תכנית לאזור תעשייה, במטרה להעביר לשם את העסקים האמורים, אולם עקב בעיות תכנוניות ומפת כבישים ארצית התכנית עדיין לא אושרה.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה, שבמצב העניינים המתואר, בו פעלו העסקים במקום בטרם שונתה התכנית, היה עליה לשקול, יחד עם הוועדה המקומית, אם יש מקום לקבוע תקופת מעבר בה יותר המשך הפעלת העסקים האמורים במסגרת "שימוש חורג", ולא להשאיר את המצב ללא כל התייחסות.

5. **רישוי תחנות דלק:** רישוי תחנת דלק טעון, על-פי הוראות חוק הרישוי, את אישורם של משטרת ישראל, משרד העבודה והרווחה והמשרד לאיכות הסביבה. כמו-כן נדרש אישורם של הוועדה המקומית ורשות הכבאות, בדבר קיום הדינים הנוגעים לתכנון ולבנייה ולשירותי כבאות.

נמצא, כי מבין שלוש תחנות הפועלות בגדרה - לאחת אין רשיון-עסק, ולאחרת הוציאה המועצה רשיון על אף שחסרו חלק מאישורי הרשויות המאשרות. לפי המידע שבתיקי המועצה, כבר ב-1996 הוחל בטיפול למתן רשיון-עסק לתחנה חסרת הרשיון, אך הטיפול לא הסתיים בשל העדר חלק מהאישורים הדרושים. זאת ועוד, במאוס 2000 דרש המשרד לאיכות הסביבה מבעל התחנה לתקן ליקויים שמצא.

בתיק התחנה שמנהלת המועצה אין מידע לגבי פעולות שהיא נקטה כדי לוודא שתוקנו הליקויים, וכדי להשלים את השגת האישורים של הרשויות האחרות, כדרוש לרישוי התחנה. יתר-על-כן, המועצה לא פעלה למניעת הפעלת התחנה ללא רשיון-עסק. ב-30.10.2000 העביר משרד מבקר המדינה את הנושא להתייחסות בעלי התחנה, אך עד מועד פרסום דוח זה לא נתקבלה תשובה.

6. **רישוי עסק לגידול בעלי חיים:** על-פי הוראות חוק הרישוי - עסק לגידולם ולאחזקתם של בעלי חיים טעון רשיון-עסק. חוק-עזר לגדרה (החזקת בעלי חיים), התשמ"ד-1984 קובע, כי לא יחזיק אדם בעלי חיים, ביניהם בקר צאן ובהמות אחרות לבשר או לחליבה, אלא אם קיבל לכך היתר מאת הרופא הווטרינרי העירוני, לרבות אדם שהוא הסמיך לכך בכתב.

לפי נתוני המועצה מחזיק אדם פרטי בגדרה, זה עשרות שנים, עדר כבשים; הוא גם הקים דיר על שטח פתוח, אשר על-פי תכנית מפורטת, שתחילתה במאס 1991, שונה ייעודו מחקלאות למגורים.

נמצא, כי למרות שהחזקת העדר היא בניגוד לחוק-העזר, ולמרות שלמועצה הוגשו תלונות על כך שהעדר מהווה מטרד, ולמרות שכבר ב-25.2.1996 דרש הרופא הווטרינרי של המועצה מבעלי העדר לפנותו - לא נעשה דבר לפינוי העדר.

ב-30.10.2000 ביקש משרד מבקר המדינה מבעל העדר את התייחסותו לנושא. עד מועד פרסום דוח זה לא נתקבלה תשובתו.

פיקוח תברואי על העסקים

על המועצה לקיים פיקוח תברואי על העסקים, כדי לעמוד על מידת קיום תנאי הרישוי. הביקורת העלתה, כי אין לפיקוח התברואי תכנית עבודה, האמורה לקבוע פיקוח על כל העסקים שבתחום המועצה - במחזוריות ובתדירות סבירה. עוד הועלה, כי פקחי המועצה לא מילאו דוח ביקורת תברואית לכל עסק בו נערכה בדיקה.

משרד מבקר המדינה הדגיש לפני המועצה את חובתה לקיים פיקוח תברואי שוטף על בתי-העסק, על-פי תכנית תקופתית, ולהקפיד לעדכן באופן שוטף את תיקי העסקים בכל הנוגע לפעולות המועצה לרישויים ולפיקוח עליהם.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה על הצורך לערוך סקר מקיף של כל העסקים. עליה לדאוג להעביר למחלקת רישוי עסקים מידע שיטתי ממחלקות אחרות של המועצה, ובעיקר ממחלקת הגבייה, כדי שמחלקת רישוי עסקים תוכל לפעול ביעילות נגד עסקים המנוהלים בתחומה ללא רשיון-עסק. ראש המועצה, בתשובתו מנובמבר 2000, הודיע כי המועצה תערוך בזמן הקרוב סקר מקיף של כל העסקים הפועלים בתחומה - לצורך השלמת מאגר הנתונים. כמו-כן הודיע, כי בעקבות הערות הביקורת, שלחה המועצה התראות לכל בעלי העסקים שאין ברשותם רשיון-עסק, וכי תפעל לאכוף את החוק כנדרש.

דין-וחשבון זה על הביקורת במועצה המקומית גדרה מתייחס לפעולות המועצה במספר תחומים: המועצה וועדותיה, משק הכספים, הסכם עם יזם לפיתוח קרקע, גביית היטל השבחה ורישוי עסקים. בכל התחומים שנבדקו נמצאו ליקויים, חלקם חמורים:

1. מאז אוקטובר פועלת בגדרה "מועצה לעומתית". מצב זה פגע בתפקודה התקין של המועצה, במיוחד בתחום מנהל הכספים. רק בסוף אוקטובר 2000 מינה משרד הפנים חשב-מלווה למועצה.

2. המועצה לא עמדה בתכניות הבראה שגובשו עם משרד הפנים, וחרגה מהמסגרת התקציבית המאושרת; עקב כך הגיע גירעונה הנצבר לסוף 1999 לכ-11.2 מיליון ש"ח, כ-35% מתקציבה השוטף לאותה שנה.

3. היועץ המשפטי של המועצה משמש גם כיועץ המשפטי של הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה "זמורה", וכן של שתיים מארבעת המועצות המקומיות האחרות, המקבלות, ביחד עם המועצה, שירותי תכנון ובנייה מהוועדה המקומית "זמורה". המועצה לא הסדירה מראש מצב בו עלול עורך-הדין להימצא בניגוד עניינים.

4. המועצה העניקה לייזם המקום שכונת מגורים בגדרה הטבות מפליגות, על-ידי פריסת התשלומים של היטלי השבחה, שחלים על הקרקע על-פי חוק התכנון והבנייה, ושל חוב הייזם בגין עבודות תשתית.

5. מינהל רישוי העסקים היה לקוי: המידע על עסקים החייבים ברישוי לא היה מלא. המועצה לא הפעילה את סמכותה לאכוף את החוק על בעלי עסקים שפעלו ללא רשיון. הפיקוח על קיום תנאי הרישוי היה אף הוא לקוי, וכתוצאה מכך עלולה להיגרם סכנה לבריאותו ולבטיחותו של הציבור.

לדעת משרד מבקר המדינה, על ראש המועצה לשפר את סדרי המינהל הכספי במועצה, לפעול במסגרת תקציבים מאושרים ועל-פי תכנית ההבראה ולנקוט צעדים נמרצים לתיקון כל הליקויים שהועלו. על משרד הפנים מצידו להגביר את הפיקוח על פעולות המועצה, וזאת בנוסף לצעד, שנקט המשרד באוקטובר 2000, של מינוי חשב-מלווה למועצה.