

מבקר המדינה

דוחות על הביקורת -
בשלטון המקומי



מבקר המדינה

דוחות על הביקורת בשלטון המקומי



ירושלים, כסלו התשס"ו, דצמבר 2005

מס' קטלוגי 2005-001

ISSN 0793-1948

ניתן לקבל גירסה אלקטרונית של דוח זה באתר האינטרנט של

משרד מבקר המדינה בכתובת:

www.mevaker.gov.il

סדר : אונית שרותי מחשב בע"מ

הדפסה : דפוס קואופרטיבי "אחוזה" בע"מ

תוכן העניינים

מבוא

1	טיפול מועצות אזוריות באזור השרון בגני אירועים שבתחומן ...
29	טיפול רשויות מקומיות בדרי רחוב שבתחומן
57	שימור מבנים ואתרים
137	פעולות רשויות מקומיות באמצעות עמותות
177	גביית אגרות בידי רשויות מקומיות
233	גביית מסים, אגרות והיטלים של רשויות מקומיות ממשרד הביטחון
283	החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ פעילות החברה וניהול מכרזי מסגרת לרשויות המקומיות
	עיריית בית שמש
323	הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה - הפיקוח על הבנייה ואכיפת החוק
357	שילוב חברות קבלניות בניקיון העיר
373	מועצה מקומית תל מונד מימון והקמה של מבנים בקריית החינוך
397	עיריית חיפה יחסי גומלין בין העירייה ובין תאגידים עירוניים
435	עיריית בת ים ניהול נכסים מושכרים
459	עיריית מודיעין-מכבים-רעות הטיפול בפסולת בניין ובעודפי עפר

477	.....	עיריית פתח תקווה טיפול בדוחות חניה
489	.....	עיריית ראשון לציון ועדה מקומית לתכנון ולבנייה - חריגות בנייה ושימושים חורגים
523	.....	עיריית תל אביב-יפו בנייה ושימוש למשרדים באזורים שיועדו לתעשייה
543	.....	מועצה מקומית כפר קאסם טיפול בנזקקים
571	.....	מועצה מקומית ריינה בניית בית ספר, התקשרויות ומתן תמיכות
595	.....	מועצה אזורית זבולון רישוי עסקים
617	.....	מועצה אזורית חוף השרון הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה - מוקדים מסחריים ועסקיים
645	.....	מועצה אזורית מרום הגליל רישוי עסקים וארנונה כללית
665	.....	ועדה מקומית-מרחבית לתכנון ולבנייה זמורה תכנון, רישוי, אכיפה, שימושים חורגים ומינהל כספי



701	.....	חוק יסוד: מבקר המדינה
703	.....	חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]

דוח ביקורת זה, המוגש לראשונה במתכונת מצומצמת ובמתכונת מורחבת, עוסק במגוון נושאים הנמצאים בלב העשייה של השלטון המקומי בישראל.

עם היכנסי לתפקיד מבקר המדינה, הגדרתי כמה יעדים שמשרדי יתמקד בהם בתקופה הקרובה, ובהם מאבק ללא פשרות בשחיתות הציבורית המאיימת לפורר את החברה בישראל ולפגוע פגיעה קשה בערך טוהר המידות, שהוא מערכי היסוד של מדינה תקינה.

בדוח זה התמקד משרדי בכמה נושאים הנוגעים לשחיתות ולפגיעה בטוהר המידות; לפגיעה בכללי מינהל תקין ובסדרי השלטון; ולא התעלמנו גם מנושאי חברה ואיכות החיים של האזרח. זהו דו"ח קשה, אך נבדק ונשקלו בו, ביסודיות ובמקצועיות רבה גם הערות המבוקרים תוך שמירה קפדנית על כללי היסוד של אי משוא פנים ויושר מקצועי.

אחד ממוקדי הפעילות בשלטון המקומי הוא ניהול תחום התכנון והבנייה, הנעשה באמצעות ועדות התכנון והבנייה הפועלות ליד הרשויות המקומיות. **הממצאים שמתאר משרדי בשישה דוחות עיקריים העוסקים בפעילותן של ועדות התכנון והבנייה**: בית שמש, ראשון לציון, תל אביב, זמורה, חוף השרון ועמק חפר, מצביעים על כך שהוועדות אימצו לעתים דרכים שונות כדי לעקוף את הליכי התכנון והבנייה שנקבעו בדין ואף נהגו לקבל החלטות המבוססות על מדיניות תכנון הסותרת את מדיניות התכנון הכוללת ואת החלטות הוועדות המחוזיות. ועדות התכנון נהגו להשתמש בסמכותן לאשר שימושים חורגים גם כשהיה בשימוש החורג כדי לשנות את אופי הסביבה; הוועדות העלימו עין מבנייה של גני אירועים ומיזמים מסחריים ועסקיים, בשטחים פתוחים ובשטחים חקלאיים, תוך פגיעה חמורה בחוק. פעילותם של גורמי הפיקוח והאכיפה, הפועלים ליד ועדות התכנון, הייתה, לדאבוני, מצומצמת ביותר, ובחלק מהרשויות המקומיות לא ננקטו כלל פעולות ממשיות נגד עוברי עבירות בתחום התכנון והבנייה. במקרים אחדים לא היה לוועדות אינטרס ממשי לפעול נגד עוברי העבירות, אם בשל מדיניות תכנון עצמאית, אם בשל לחצים שונים ואם מסיבות כלכליות הנוגעות לגביית מסים ולתעסוקה. במקרים אחדים אף המערכת השיפוטית תרמה לאכיפה המוגבלת מצד השלטונות.

בדו"ח ביקורת זה הועלו גם ממצאים על העלמת עין מחריגות בנייה ומבנייה בלתי חוקית של נבחרי ציבור ונושאי משרה, העלמת עין הגובלת בפגיעה בטוהר המידות. כך היה בעיריית ראשון לציון ובעיריית בית שמש. היכולת של נושאי משרה ושל נבחרי ציבור להשפיע על מהלכי תכנון בחריגה מחוקי התכנון והבנייה, פוגע פגיעה חמורה בשלטון החוק, ונדרשת פעולה נחרצת למיגור תופעה זו. התנהגות נבחרי הציבור ברכוש הציבורי כבשלהם עושה פלסטר את שלטון החוק ומביאה, חלילה, להשחתת הציבור ולזילות השלטון המקומי. ראוי לבחון אם לא הוענקו לוועדות התכנון סמכויות יתר.

לצד זה, אל למוסדות התכנון להתעלם מהשינויים בתרבות הפנאי של האזרח ובצורכי השוק. הדרישה לקיים אירועים בגני אירועים גדלה והולכת, כך גם היקף המסחר במרכזי קניות במרחבים הפתוחים, ועל מוסדות התכנון להיערך למילוי צרכים אלה, תוך שקילת כל המרכיבים הדרושים ובעיקרם חוקיות ההחלטות וסדרי המינהל התקינים.

ליקויים אלה לצד ליקויים נוספים שהועלו בניהול מיזמים שונים ברשויות המקומיות הביאו אותי למסקנה כי עלי להעביר לבדיקתו של היועץ המשפטי לממשלה, על פי סעיף 14 (ג) לחוק מבקר המדינה (התשי"ח-1958) [נוסח משולב], מעשים שלכאורה יש בהם חשש לפלילים. כך עשיתי בנוגע למיזם שהוקם בתל מונד ולחששות שהועלו בעניין פעולותיה של עיריית בית שמש.

בתחום החברתי הועלו ממצאים קשים בטיפול הרשויות המקומיות באוכלוסיות הנזקקות. התגברות התופעה המדאיגה של דרי רחוב, אשר נבדקו בשבע רשויות מקומיות (תל אביב, חיפה, אשדוד, אשקלון, בת ים, פתח תקווה ונתניה), לצד הטיפול הלקוי בילדים ובנערות בסיכון הנסקרים בדו"ח הביקורת על כפר קאסם, מעוררים סימני דאגה לגבי החברה הישראלית כולה. חברה שאינה יודעת לטפל בנזקקה, מעמידה בספק את חוסנה וערכיה כחברה מתקדמת ותומכת. ראוי שהטיפול באוכלוסיות הנזקקות ייעשה ללא פשרות, ויפה שעה אחת קודם. איננו רוצים רק לעורר רחמים על המצויים, לצערנו, בשולי החברה. אנו זקוקים למעשים.

חברה שאינה יודעת לשמר את עברה, פוגעת בעתידה. פוגעת בחינוך ובהקניית המורשת לבניה. דרכי שימור מבנים ואתרים בעלי ערך תרבותי, היסטורי וארכיטקטוני שנבדקו בדו"ח ביקורת זה, מעידים על יחסה של החברה לעברה ולערכיה. ממצאי הביקורת בעניין זה מצביעים על ליקויים מהותיים שהרשויות המקומיות ומשרדי הממשלה הנוגעים בדבר לא השכילו לטפל בהם בצורה נאותה. עקב כך נגרמו נזקים בלתי הפיכים למבנים היסטוריים ולאחרים. אבדן אתרים ומבנים היסטוריים פוגע, בין השאר, בזכרון הלאומי הקולקטיבי ובהמשכיות בניית המדינה והחברה בישראל. לכן, ראוי שגם הליקויים בתחום זה יתוקנו בהקדם.

רשויות מקומיות פועלות כיום באמצעות תאגידיים עירוניים ונעזרות בפעילותן גם בעמותות. ממצאי הביקורת העלו כי פעילויות הרשויות המקומיות באמצעות גופים אלה והפיקוח על פעילותן אינם מוסדרים דיים. חלק מהרשויות המקומיות עוקפות סדרי מינהל תקין ואינן מקיימות את ההוראות שעוגנו בחקיקה ובנהלים המתאימים. הרשויות פועלות באמצעות "מעין עמותות עירוניות", שאת חלקן הקימו נושאי משרה ונבחרו ציבור לתועלתם, והם מעבירים לרשותן משאבי ציבור תוך שהם מצויים בניגוד עניינים בדרגות חומרה שונות. העברת כספי ציבור לעמותות פרטיות, שלא בדרך נאותה, פוגעת בטוהר המידות ויש להילחם בה.

אמרתי כבר בכנסת ובהזדמנויות נוספות, כי אחריות אישית של ממלאי תפקידים בזרוע המבצעת, היא לב ליבו של המימשל התקין. מי שנכשל כשלון חמור בניהול משאבים שהאזרחים הפקידו בידיו, עצם את עינו מראות את פני הדברים לאמיתם והתרשל התרשלות רבתי במילוי תפקידו, יצטרפו הממונים עליו, לאחר בדיקה ראוייה והולמת, להסיק כלפיו את המסקנות הנדרשות, גם הקשות ביותר. עובד ציבור זה, בכיר ככל שיהיה, לא יוכל עוד למלא את תפקידו במינהל הציבורי. אינני מוציא מכלל אפשרות, במקרים החמורים ביותר, לאחר בדיקה קפדנית ויסודית, הטלת חיוב אישי.

סמכויותיהן של הרשויות המקומיות להטיל מסים, אגרות, היטלים ותשלומי חובה נקבעו בחוק. הארנונה, שהיא המס העיקרי שגובות הרשויות המקומיות, נועדה לממן את כל השירותים הבסיסיים הניתנים לתושב. בדו"ח זה הועלו ליקויים מהותיים בגביית תשלומי ארנונה והיטלים על נכסי משרד הביטחון: המשרד והרשויות המקומיות פעלו בתחום זה שלא על פי הוראות הדין וסדרי המינהל התקין, אגב ניהול מאבקים מתמשכים. עקב כך נגרם נזק כספי כבד לרשויות המקומיות, וחובות משרד הביטחון לרשויות, הגיעו למיליוני שקלים. הועלו גם ממצאים על גביית אגרות והיטלים מהתושב שלא על פי דין. אל לרשויות המקומיות לנצל את הבלעדיות שיש להן באספקת השירותים לתושב ולהטיל עליו אגרות והיטלים שאינם חוקיים.

איכות חייו של התושב מושפעת מרמת השירותים שהרשות נותנת לו ומשמירה על שלומו, בריאותו ובטחונו האישי, בין היתר באמצעות אכיפת חוקי רישוי העסקים. המועצה האזורית מרום הגליל והמועצה האזורית זבולון לא פעלו כנדרש לאכיפת חוקי רישוי העסקים בתחום של גידול בעלי חיים, שלפעילותם השפעה רבה על איכות הסביבה. הן לא פעלו כנדרש גם בפיקוח על יחידות האירוח שבתחומן, שאורחיהן עלולים להיחשף לתנאי תברואה לקויים ולסכנות בטיחות. כך גם בנוגע למפעלי התעשייה, לעסקים שציבור גדול נזקק להם ולעסקי מזון. פעילותם של גני אירועים באזור השרון ללא רישיון מסכנת אף היא את ביטחונם ובריאותם של השהים בהם. גם הטיפול של עיריית בית

שמש ושל עיריית מודיעין בתחומי הטיפול בפסולת בניין ובעודפי עפר היה לקוי, ועקב כך נפגעה איכות חייו של האזרח בישובים אילו.

בנושאי מכרזים, רכש והתקשרויות למתן שירותים הועלו בדו"ח זה ליקויים מהותיים החורגים מכללי המינהל התקין וחלקם פוגעים אף בטוהר המידות. כך היה בהתקשרויות שנעשו במועצה המקומית ריינה ובעיריית בית שמש. החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ מקיימת מכרזי מסגרת שהיקף ההתקשרויות על פיהם הוא יותר ממיליארד ש"ח בשנה ופועלת עבור הרשויות המקומיות לניהול חלק מהמיזמים ולפיקוח עליהם. במשך השנים התפתחו בחברה למשק וכלכלה, דפוסי עבודה שאינם תקינים. מן הראוי לבחון ביסודיות הן את מערכת הקשרים שבין הרשויות המקומיות לבין החברה למשק וכלכלה והן כמה היבטים כספיים וחשבונאיים של פעילות חברה זו.

לבסוף, ברצוני להצביע על תופעה מדאיגה של אי-מתן מענה במועד על ממצאי הביקורת. למרות הפניות החוזרות ונשנות של אנשי משרדי לא ענו מקצת הגופים המבוקרים - בכללם משרדי הממשלה כמו משרד הביטחון ומשרד הפנים - ולא הגיבו על ממצאי הביקורת, או שענו לאחר המועד שנקבע ואף לא נתנו הסבר לכך. אינני רואה הצדקה למחדל זה. כשמדובר בגופים ציבוריים זכות התגובה אינה רק זכות בסיסית שנועדה להגן על המבוקר אלא גם מאפשרת לו לבטא את התייחסותו לממצאי הביקורת. היעדר תגובת הגופים המבוקרים מביא לזילות הביקורת ופוגע בכללי מינהל תקין.

לא נעלם מן העין כי ברשויות המקומיות מתבצעות גם פעולות חיוביות לרווחת התושבים. מאידך, חובה לתקן עיוותים רבים שנתגלו בדו"ח זה, כשהמטרה היא שיפור איכות החיים והסביבה של תושבי ישראל.



מיכה לינדנשטראוס

מבקר המדינה

ונציב תלונות הציבור

ירושלים, כ' כסלו התשס"ו

21 דצמבר 2005