

מדינת ישראל

גנזך המדינה

לקוח לאג

בקורת

(נושא חשקין)

משרד הפנים

י. ס. ט. ל. ט. ז.

מ: 3/02

עד: 10/02



מסלוקה

מאמני השיל
י. ס. ט. ל. ט. ז.

מס' תיק מקורי 37
4/1

מה לא כתב מבקר המדינה בדו"ח שלו?

מבקר המדינה קובע שאין טיפול נאות ברכוש המועצה ולעיתים הוא מתנהל לא על-פי החוק המחייב את התושבים. אין אפילו רישום נכון של הרכוש. אני כותבת "ניהול לא יעיל", אם כי מבקר המדינה נקט במילים חריפות הרבה יותר שתארו את הזלזול שנעשה בכספי התושבים משלמי המיסים

האתרוג, הרחוב שבו גר ראש המועצה והרחובות המובילים אליו, בו נסללה מדרכה מאבן משולבת. המסייר ביישוב יראה כיצד נראה יישוב עם פוטנציאל אדיר, כיצד נראה יישוב שבו נוף נהדר ומזג אוויר טוב. יישוב המרוחק כ-10 דקות מירושלים וקרוב יחסית לתל-אביב. שימו לב למקומות הקרחים-חסרי הצמחייה ולמקומות שנשתלה בהם צמחיה בעבר מכספי מיסינו, והצמחייה או שגדלה פרא או שבמקומות רבים נבלה ונכחדה מחוסר טיפול והזנחה. שימו לב למדרכות המתפוררות ולכבישים העלובים.

אם זה איננו בזבוז כספי משלם המיסים מה הוא בזבוז? שימו לב לצנרת ההשקיה הזרוקה ברחובות בגלל הזנחה ועוד ועוד... וכמה יעלה לשפץ מחדש? לא נורא, אנחנו נשלם, לקראת הבחירות כשראש המועצה בד"כ מתעורר בתקווה שאנחנו הטיפשים נבחר בו מחדש. ומי קובל ומתלונן על המצב? על ההזנחה? הרי כולם ראו את המצב עוד קודם לדו"ח מבקר המדינה. מדוע אין "פוצה פה ומצפצף". אין מי שדרש מראש המועצה "להחזיר ציוד" ולפרוש מהתפקיד. אולי ראש המועצה פשוט לא נמצא במקום משום שהוא עסוק בתפקידים אחרים חשובים עבורו יותר והתפקיד כאן הוא שולי? אולי פחד נפל על התושבים? ממה? ממי? אולי אנשים שכחו שאנחנו חיים במדינה ליברלית מדינת חופש? וזה איננו הכל.

מבקר המדינה לא התייחס לחזותו של היישוב שניתן בחלקים רבים להתייחס אליו כאל מעברה של שנת ה-2000. חלקים רבים ביישוב מוזנחים, כמובן לא חלק מרחוב האתרוג, הרחוב שבו גר ראש המועצה והרחובות המובילים אליו. בו נסללה מדרכה מאבן משולבת

אכן מבקר המדינה לא חשף את כל הפגמים ועל כך עוד ידובר. הוא לא חשף פגמים נוספים, שאנו התושבים חווים כל הזמן על בשרנו. מבקר המדינה לא התייחס למצב שבו נמצא היישוב. מצב שגורם לירידת ערך רכושינו ולמרות שמשלמים יותר ארנונה. מבקר המדינה לא התייחס לחזותו של היישוב שניתן בחלקים רבים להתייחס אליו כאל מעברה של שנת ה-2000. חלקים רבים ביישוב מוזנחים, כמובן לא חלק מרחוב

חריפות הרבה יותר שתארו את הזלזול שנעשה בכספי התושבים משלמי המיסים. האם רכוש המועצה, רכושינו, הוא רכוש הפרטי של מישהו?

מי זוכר שלפני זמן, שינו את הקריטריונים להערכת רכוש וארנונה ביישוב. על פי הקריטריונים, המודד שהסתובב בנחלתו של כל תושב החליט שאנחנו עשירים יותר, שהבתים שלנו עברו מתיחה ושטחם לפי חישובי המועצה גדל. משמעותו של הרכוש "החדש" שלנו הוא שאנחנו משלמים יותר ארנונה. ואיזה שימוש נעשה בכספינו? האם לפיתוח היישוב ולרווחת התושבים?

כשלים נוספים מצא מבקר המדינה. כשלים שכל בעל תפקיד המכבד את עצמו, היה מיד מתפטר בגינם מתפקידו. ראש המועצה, לא רק שלא התפטר, הוא פרסם בעזות מצח, שמבקר המדינה לא מצא בו פגמים.

בימים אלה התפרסם דו"ח מבקר המדינה. הדו"ח ביקר קשות את ראש המועצה. הביקורת מתייחסת לדרך "הצולעת" בה נוצלו המשאבים הכספיים של המועצה, שבאים ברובם מהתשלומים שלנו שאינם קטנים כלל ועיקר. אנחנו שומרי החוק משלמים למרות שרבים מאיתנו "מגרדים את תחתית הסיר". יותר מזה, הדו"ח מציין שמקורבים ואף עובדי מועצה מסויימים לא חויבו לשלם ארנונה. כלומר העומד בראש והאחראים על ניהול תקין לא הקפידו לשמש דוגמא חיובית דווקא.

אנחנו משלמים ובכספנו נעשה שימוש לא יעיל שלא תורם לרווחתנו. מבקר המדינה קובע שאין טיפול נאות ברכוש המועצה ולעיתים הוא מתנהל לא על-פי החוק המחייב את התושבים. אין אפילו רישום נכון של הרכוש. אני כותבת ניהול לא יעיל, אם כי מבקר המדינה נקט במילים

זמן הגבעה

גיליון מס' 5 • נובמבר 2002

עורך העיתון: רועי מנדל

מחלקת פרסום: 5355846

מעצבת גרפית: ורד וידנפלד

טלפונים: 5358830, 02-5358846, פקס: 5358830

אין המערכת אחראית לתוכן המודעות ואיננה מחזירה כתבי יד



תחילת הסוף

חיכינו לדו"ח מבקר המדינה והוא היה חריף כפי שידענו. הניסיון של מזרחי לטהר את הדו"ח באמצעות "ביטאון" שהוציא על חשבון התושבים לא הצליח. המקומונים, כל העיר, כל הזמן ועיתון ירושלים וגם "הד הגבעה" חשפו את מה שמזרחי ניסה כל כך להסתיר. בעוד שנה בחירות

זאב (איזה עזות מצח) הוא מפרסם שהכל תוקן. ועוד עם החותמות "תוקן" על כל הערה והערה. ואנחנו, תושבי גבעת זאב, לא מבינים מה תוקן הרי ישנם ליקויים שאי אפשר לתקן שהרי נעשו על כסיס אישי. חריגות הבנייה למקורבים ב"נווה מנחם" זועקות לשמים, הסיפור על מגרש הכדורגל שרק שופץ, ההנחות בארנונה ומה לא. הרי ראש המועצה דאג להעמיד לדין תושבים שכנו פרגולות או קירות שחצצו בין גינה לגינה. ולמקורביו הוא אישר חריגות שלא היו בסמכותו. ואנחנו חברי המועצה מהאופוזיציה, משה זיגדון, חיים מדיצ'י ומיכל בן דוד שהתרענו במשך כל התקופה של ההתנהלות הבלתי תקינה של המועצה, והעברנו את הדו"חות הן למבקר משרד הפנים, שוקי עמרני שאף נפגש עימנו בנושא. אנחנו שבמשך ארבע שנים ניסינו להביא את ראש המועצה, לנהל את הישוב בדרך מתוקנת ולהפוך את גבעת זאב לחלוס הירוק שבו רצינו כולנו לגור. הוא העדיף לתקוף אותנו, להשמיץ ולהכפיש את שמנו רק כי לא הסכמנו להיות המריונטות שלו. לא הסכמנו לעזור לו להמשיך ולנהל את גבעת זאב בדרך שהוא רצה. דרך של העדפת מקורבים על האינטרס של כלל תושבי גבעת זאב. בעוד שנה יוצאים לבחירות בגבעת זאב. אין לנו ספק שתושבי גבעת זאב יודעים במי לא לבחור, הם לא יבחרו באיש אשר ניסה להוציא את כספי הציבור על מנת לממן תביעה אישית שלו. הם לא יבחרו באיש ששכח לשלם ארנונה על חלק גדול מביתו והם לא יבחרו באדם שבמשך תקופת כהונתו הפכה גבעת זאב למקום שרק דברים שליליים נכתבו עליה בתקשורת המקומית.

לגבעת זאב מגיע הרכה יותר.

דו"ח מבקר המדינה שפורסם לפני כשבועיים מסמן למעשה את סוף כהונתו של ראש המועצה, שאול מזרחי בתפקידו. הדו"ח שהיה חריף במיוחד הוכיח לכל תושבי גבעת זאב שהאופוזיציה פעלה כראוי ולא ממניעים אישיים כפי שראש המועצה, שאול מזרחי ניסה לצייר. מזרחי שחשש מאוד מהדו"ח עשה מהלך שלא זכור באף רשות מקומית. הוא מיהר להוציא כבר באותו היום "ביטאון" מטעמו שבו פירסם כי כל הליקויים תוקנו ואף הגיב בדברי הלל כלפי "ככה זה כשיקורת נעשית על ידי גורמים שאין להם אינטרס אישי או פוליטי". אבל ביום שיש מיד עם קריאת המקומונים התעוררו כולנו למציאות חדשה ומפחידה.

בשעה 16:00 של אותו יום יצא דו"ח מבקר המדינה ומיד אחרי הביטאון של ראש המועצה "חדשות הגבעה" וכו פרסם שאול מזרחי בצורה מרשימה ודרמטית עם צורה של חותמת שרוב הליקויים בדו"ח תוקנו. עדיין לא החלו הדיונים על הביקורת, חברי המועצה לא קיבלו את דו"ח הביקורת, מליאת המועצה לא קיימה דיון בדו"ח הביקורת וכבר ראש המועצה מפרסם שהכל תוקן וטופל.

מעניין מתי הודפס העיתון הזה הרי אי אפשר להכין עיתון ביום אחד. ברור לכל שראש המועצה דאג להכין את העיתון מבעוד מועד ודאג לשלוח אותו לתושבים מיד עם פרסום הדו"ח הקשה בכלי התקשורת. ברשת ב' תקפו בחריפות את המועצה. בשלושת המקומונים בירושלים, "כל העיר", "כל הזמן" ו"עיתון ירושלים" תקפו בחריפות את ההתנהלות המועצה בראשותו של שאול מזרחי ורק בעיתון שהוא הוציא על חשבון תושבי גבעת

6191 זאב

חדשות הגבעה

גיליון מס' 26

אוקטובר 2002

ידיעון המועצה המקומית גבעת זאב

פורסם דו"ח מבקר המדינה על גבעת זאב

ועדת השרים לביקורת המדינה: המועצה נתנה מענה לעיקרי הדו"ח, הכולל דיווח על הפעולות לתיקון הליקויים שנעשו מאז בוצעה הביקורת

שאול מזרחי: "כאשר הביקורת נעשית ע"י גורם מקצועי, שאינו בעל אינטרסים פוליטיים, מתקבלת תמונה של מועצה יעילה וישרה"

בימים אלו הוגש דו"ח הביקורת שנערך במשך שנה וחצי בגבעת זאב. הדו"ח נעשה באופן שיגרתי אחת לכמה שנים בכל רשות מקומית בישראל. ועדת השרים לביקורת המדינה, אשר קיימה דיון בממצאי הדו"ח על גבעת זאב, קיבלה את כל התשובות והתיקונים של המועצה. ועדת השרים "רשמה לפנייה את הליקויים, אשר תוקנו מאז בוצעה הביקורת ואת אלה שנמצאים בתהליך תיקון".

כתבה מלאה בעמוד 2



משרד ראש הממשלה
אגף בכיר
לביקורת המדינה
והביקורת הפנימית

מתוך פרוטוקול ועדת השרים לביקורת המדינה מיום ה-2.9.2002:

1. נוהל פריסת התשלומים שהיה קיים במועצה בנושא ארנונה, ואשר אליו התייחס הדו"ח - **בוטל**.
 2. נוהל גביית ארנונה מעובדי המועצה, אליו התייחס הדו"ח - **בוטל**.
 3. הקפאת הליכי גביה של מסי ארנונה מקבוצת קבלנים בישוב - **בוטלה**. הוגשו תביעות משפטיות נגד הקבלנים החייבים.
 4. הליקויים, עליהם הצביע המבקר, בעניין ההתקשרות עם יזם להקמת פרויקט שכלל את משרדי המועצה, מרכז מסחרי ובנייני מגורים (הגדלת % הבנייה ללא אישור כראוי וללא שינוי בחביותיו) - מצויים בסמכות מועצת התכנון העליונה (מ.ת.ע.) **ולא בסמכות הרשות**. המועצה המקומית הודיעה למ.ת.ע. כי התוכנית החדשה שהוגשה ע"י היזם אינה מאושרת וכי מבקשים שלא תאושר.
 5. הפעולות שבוצעו בקשר לחידוש מגרש הכדורגל, ואשר צוינו בדו"ח המבקר, כי בוצעו ללא היתרי בניה, **נעשו בהתאם להוראות ראש המנהל האזרחי**.
 6. נושא רישום הנכסים במועצה, אשר הופיע בממצאי הביקורת - **הוסדר**. נקבע לוח זמנים לפיו יסתיים רישום הנכסים עד ה-31.10.02.
 7. רוב הליקויים בנוגע לתנאי העסקת גזבר המועצה ועיסוקיו הנוספים - **תוקנו**.
- הנושא כולו יוסדר ויאושר עד ה-15.12.02.

החברה למתנ"סים מאשרת:

הפרסומים על עזיבתה את גבעת זאב אינם נכונים

מנחם הורביץ, סגן מנהל מחוז השרון בחברה למתנ"סים, כותב ל"הד הגבעה" ומסביר כי הפרסום על עזיבתם אינו נכון.

כתבה מלאה בעמוד 4

עונת המינויים השנייה נפתחה בהיכל התרבות

בהיכל התרבות החדש של גבעת זאב ניתן להנות ממייטב הצגות תיאטרון מהמובילות בישראל. ההרשמה לעונת המינויים השנייה מוכיחה כי ההצלחה מובטחת.

כתבה מלאה בעמוד 4



פורסם דו"ח מבקר המדינה

משולחן ראש המועצה



תושבים יקרים,

כל שנה נוהג משרד מבקר המדינה לערוך דו"ח ביקורת במספר רשויות מקומיות. בשנה האחרונה נבדקה המועצה שלנו. שנה שלמה של ביקורת העלתה מספר מצומצם של תקלות, כולן בתחום הסביר ואף אחת מהן לא מצביעה על מנהל לא תקין.

ביקורת היא כלי ניהולי חשוב ובמהלך כל השנה הקפדתי כי כל עובדי המועצה ישתפו פעולה באופן מלא עם המבקר ויעמידו לרשותו כל מידע שהוא יבקש. כבר במהלך הביקורת תוקנו חלק גדול מממצאי הביקורת ואני מודה למשרד מבקר המדינה על העבודה המקצועית והחשובה שעשה.

דו"ח מבקר המדינה על גבעת זאב הוא מסמך ציבורי ולהשקפת עולמי הוא חייב להיות נגיש ופתוח בפני כל הושב. אי-לכך החלטתי לפרסמו בעיתון, כך שכל תושב יראה את התקלות שנמצאו, דרכי הטיפול בהן והתייחסות המועצה לכל סעיף בביקורת.

בימים אלו נמשכת תנופת העשייה התרבותית, החינוכית והחברתית בגבעת זאב. חוגי המתנס פורחים ומאות ילדים ומבוגרים לוקחים בהם חלק. ההרשמה לעונת המנויים השניה בהיכל התרבות שלנו זוכה להצלחה רבה, המוכיחה את הצורך של תושבי גבעת זאב במרכז תרבותי, המאפשר להביא לישוב את מיטב העשייה התרבותית בישראל.

קריאה מהנה,

שאל מזרחי

שאל מזרחי
ראש המועצה

במטרה להעניק שקיפות מלאה לכל תושבי גבעת זאב תפרסם בימים הקרובים המועצה את הדו"ח המלא באתר האינטרנט www.givat-zeev.muni.il

אלו שניסו להדביק לעובדי המועצה ולו ריח קל של אי סדרים, חייבים להם התנצלות גדולה היום

שמטרתה לעוות את התמונה. ביקורת כזו היא עוול למבקר ולמבוקרים והיא מכשילה את עבודת הביקורת העתידית. חשוב שהפקידות הציבורית, הפועלת ביושר ובאחריות, לא תראה בביקורת כלי הפועל נגדה אלא כלי עזר ליעול ושיפור.

מבחינת דו"ח הביקורת והשוואתו לדו"חות על משרדי הממשלה ורשויות מקומיות אחרות, אין לגבעת זאב במה להתבייש. הפקידות במועצה, מתברר, היא פקידות מקצועית, אשר אינה חפה מטעויות, אך אלו נעשות בתום לב. אני גאה בעובדי המועצה העושים את עבודתם נאמנה ופועלים במסירות וביושר כמשתמע מדו"ח הביקורת, אומר שאל מזרחי ומדגיש, "אלו שניסו להדביק לעובדי המועצה ולו ריח קל של אי סדרים, חייבים להם התנצלות גדולה היום".

יודגש, כי בימים אלו מינה ראש המועצה את מזכיר המועצה לעקוב אחר תיקון כל הליקויים במחלקות השונות ויישומם המלא תוך הקפדה על כך שכל פעולה תדווח ישירות לראש המועצה.

ראש המועצה מינה את מזכיר המועצה לעקוב אחר תיקון כל הליקויים במחלקות השונות ויישומם המלא ולדווח לו על כך

במטרה ליעול ולשפר אותם. אני מרוצה מכך שממצאי הביקורת עולה כי המועצה ככלל פועלת על-פי כללי מנהל תקין ולא נמצאה נורמה התנהגותית פסולה בעבודת המועצה על כל מחלקותיה. ראש המועצה החליט לבצע באופן אישי

שאל מזרחי: "ביקורת היא כלי ניהולי חשוב. לצערי, בתרבות הפוליטית שלנו משתמשים בביקורת גורמים פוליטיים, ככלי ניגוח. מצב זה פוגע בביקורת עצמה ובמנהל התקין של גוף ציבורי"

מעקב אחר יישום ותיקון כל אחת מההערות שנמצאו בדו"ח מבקר המדינה, מרבית התקלות תוקנו כבר במהלך הביקורת. "העובדה שמדובר בדו"ח המצביע על כך שהמועצה מתנהלת כגוף מסודר, אחראי וישר, אינה פוגעת בחשיבות הממצאים

הפקידות במועצה, מתברר, היא פקידות מקצועית, אשר אינה חפה מטעויות, אך אלו נעשות בתום לב

ובחובה לתקנם מייד", אומר ראש המועצה ומוסיף, "ביקורת היא כלי ניהולי חשוב. לצערי, בתרבות הפוליטית שלנו משתמשים בביקורת גורמים פוליטיים, ככלי ניגוח. מצב זה פוגע בביקורת עצמה ובמנהל התקין של גוף ציבורי. איני אומר כי ממצאים חמורים לא יכולים להיות כלי פוליטי, אך חשוב להבחין בין ביקורת עניינית ובין ביקורת

מהדו"ח עולה כי ביחס לכל רשות מקומית אחרת וכל גוף שלטוני מבוקר, נמצאו מעט ליקויים במועצה וכי אלו שנמצאו הם טכניים במהותם

בימים אלו פורסם דו"ח הביקורת על גבעת זאב. דו"ח זה נעשה אחת למספר שנים בכל רשות מקומית בישראל. מהדו"ח עולה כי ביחס לכל רשות מקומית אחרת וכל גוף שלטוני מבוקר, נמצאו מעט ליקויים במועצה וכי אלו שנמצאו הם טכניים במהותם.

ועדת שרים המדינה, אשר קיימה דיון על ממצאי הדו"ח, ציינה כי ניתן מענה לנושאים השונים וכי מרבית הממצאים תוקנו עוד במהלך הביקורת

ועדת שרים לביקורת המדינה, אשר קיימה דיון על ממצאי הדו"ח, ציינה כי ניתן מענה לנושאים השונים וכי מרבית הממצאים תוקנו עוד במהלך הביקורת. שאל מזרחי, ראש המועצה: "ביקורת היא כלי חשוב עבורי, כראש הרשות, בכדי לבחון את דרך התנהלות המועצה ומערך השירותים הניתנים לאזרח,

שאל מזרחי: "העובדה שמדובר בדו"ח המצביע על כך שהמועצה מתנהלת כגוף מסודר, אחראי וישר, אינה פוגעת בחשיבות הממצאים ובחובה לתקנם מייד"

עיקרי ממצאי דו"ח מבקר המדינה

להלן עיקרי ממצאי הדו"ח, התייחסות המועצה לביקורת והטיפול שניתן לנושא

שבועות הוראות הביקורת לא ניתן יהיה לבצע כל חריגה ולסייע למתקשים. להלן פירוט המקרים:

- ◆ החשבון הבודד שנשען לגביו כי אופס, אופס רק לאחר תשלום כל החוב בהסדר תשלומים בצ'קים.
- ◆ המועצה לא פטרה אף תושב לצמיתות מתשלום ארנונה.
- ◆ לגבי תושב אחד בלבד, ובעקבות פניה מפורשת של הממונה על המחוז במשרד הפנים, קיבלה המועצה בעניין פטור מארנונה את הוראת הממונה.
- ◆ לגבי תושב אחר, מדובר על הנחה ופטור לשמונה שנים מאגרת השמירה,

משנת 1996. לאור התייחסות הביקורת לעניין פריסת תשלומים המועצה ביטלה נוהל זה לאלתר.

חשוב להבין כי הדו"ח מתייחס לחמישה מקרים בלבד בהם פעלה המועצה ע"פ נוהל פריסת תשלומים, אשר בעיקרן נועדו להקל על תושבים. המועצה חשבה כי חשוב יותר לבחון דרכים לגביה, שיביאו לתוצאות ולא לפנות מייד להליכים משפטיים. במועצה מדגישים כי המספר הקטן של המקרים בהם נעשתה פריסת תשלומים, מצביע דווקא על אמינות מערכת הגביה. במועצה מתנצלים בפני תושבים הנמצאים בקשיים אמיתיים ואשר יבקשו פריסת תשלומים בעתיד, כיוון

בדו"ח נמצא כי:

נמצאו מקרים בהם העניקה המועצה לתושבים הנחות על תשלומי ארנונה, שלא על פי התקנות, ופטרה תושבים מתשלום אגרות והיטלים. כמו-כן, המועצה לא פעלה כנדרש כדי לגבות את החובות של עובדים במועצה עבור מסי ארנונה ואגרות, ודחתה הגשת תביעות משפטיות נגדם.

מתשובת המועצה עולה כי:

המועצה מעולם לא פטרה תושבים מתשלומי אגרות והיטלים אלא פרסה תשלומים בלבד עפ"י נוהל שהיה קיים

החברה למתנ"סים: במהלך השנים האחרונות נבנו בגבעת זאב מתקנים מהטובים בארץ

הפרסומים ב"הד הגבעה" על פרישת החברה למתנ"סים אינם נכונים

החברה למתנ"סים

מרכזים קהילתיים בישראל בע"מ
מחוז השרון

כ"ז אלול, תשס"ב
3 בספטמבר, 2002

לכבוד
פיני קוסובסקי
שדך חד הנבחר

שלום רב,

בהמשך לכתבה שלך בעניין מתנ"ס גבעת זאב מתאריך 3.9.02 הריני להבהיר:

- (1) החברה למתנ"סים לא פרשה מגבעת זאב. בימים אלו אני כסגן מנהל המחוז עובד בחוגך ומנחה של מומלא מקום המתנ"ס מר יוסף אלמליח, ובמקביל אני תומכים ברכזים ובעובדי המתנ"ס על כל המשתמע.
- (2) בתקופה הקרובה אנו מתכוונים למנות מנהל קבוע ממואגר המנהלים שלנו.
- (3) ראש המועצה מר שאול מזרחי תומך נלהב של המתנ"ס המקומי, אינו נמנה על הנהלת המתנ"ס, תומך כלכלית במתנ"ס ושיקוליו ענייניים ומקצועיים.
- (4) במהלך השנים האחרונות נבנו בגבעת זאב מתקנים מהטובים בארץ, היכל תרבות מפואר, אולמות ספורט, אולמות מחול וחדרי חוגים.
- (5) התושבים ביישוב מעריכים את המתנ"ס, נכון לתחילת ספטמבר למעלה מ-600 תושבים נרשמו והתחילו בפעילויות המתנ"ס, במקביל סדרת מניינים ראשונה נסגרת בימים הקרובים (למעלה מ-300 מניינים נרשמו).
- (6) אני מאמין כי נבנו למתנ"ס ימים טובים והמתנ"ס ימשיך למלא את מקומו המרכזי בישוב בתמיכתם המלאה של מרשמי הישוב.

בברכה שנה טובה
מנחם הורוביץ
ס. מנהל מחוז השרון

החתימה:
מר שאול מזרחי - ראש מועצת גבעת זאב
מר איציק אחרוני - מנהל מחוז השרון

העתק ממכתבו של הורוביץ לפני קוסובסקי

הורוביץ כי: "ראש המועצה, שאול מזרחי, תומך נלהב של המתנ"ס המקומי, אינו נמנה על הנהלת המתנ"ס, תומך כלכלית במתנ"ס ושיקוליו ענייניים ומקצועיים". הורוביץ אף הביא לידיעתו של קוסובסקי את אותם דברים, שחשוב שעורך עיתון בגבעת זאב ידע כגון: "במהלך השנים האחרונות נבנו בגבעת זאב מתקנים מהטובים בארץ, היכל תרבות מפואר, אולמות ספורט, אולמות מחול וחדרי חוגים".

ראש המועצה, שאול מזרחי: "חבל שגורם חיצוני צריך לבוא לגבעת זאב ולהסביר, למי שאינם רוצים לראות, כי יש לנו הישגים רבים וכי המתקנים שהקמנו הם מהטובים בארץ. מתקנים אלו לא ירדו מהשמים, אך קוסובסקי ועיתונו מתעלמים מכך ובוחרים לעסוק בדברים שוליים ולצייר את המתנ"ס שלנו ככישלון".

ראש המועצה הביע את הערכתו לעובדי המתנ"ס וליו"ר הנהלת המתנ"ס, אלי בן חמו, על הפעילות הענפה למען תושבי גבעת זאב.

בחברה למתנ"סים ובמועצה הביעו שביעות רצון רבה מפתיחת השנה במתנ"ס. נתוני הרישום של התושבים להיצע הרב של החוגים מצביעים על אמון התושבים במתנ"ס המקומי. מנחם הורוביץ, סגן מנהל מחוז השרון ומי שמלווה את המתנ"ס עד למציאת מנהל חדש, מאשר כי, נכון לתחילת חודש ספטמבר, למעלה מ-600 תושבים נרשמו והתחילו בפעילות המתנ"ס. בנוסף נרשמו למעלה מ-300 מניינים לעונת המניינים בהיכל התרבות. בספטמבר עצמו נוספו עוד רבים ונראה כי השנה יהיה שיא במספר הנרשמים לפעילות במתנ"ס.

הורוביץ אישר כי הפרסום ב"הד הגבעה" כאילו החברה למתנ"סים פרשה מגבעת זאב אינו נכון. במכתב שכתב לעורך "הד הגבעה", פיני קוסובסקי, כותב הורוביץ: "החברה למתנ"סים לא פרשה מגבעת זאב. בימים אלו אני כסגן מנהל המחוז חונך ומנחה את מומלא מקום מנהל המתנ"ס מר יוסף אלמליח, ובמקביל אנו תומכים ברכזים ובעובדי המתנ"ס על כל המשתמע". עוד מוסיף

תיאטרון הקמארי, "מילה של אהבה", של תיאטרון החאן, "יומהולדת לג'וזפה", של תיאטרון הבימה ו"חופשה בפראג", של תיאטרון צוותא.

עוד יופיעו על בימת האודיטוריום במהלך השנה הצגות לילדים, מופעי סטנדאפ, אירועים לציון תאריכים חשובים דוגמת יום הזיכרון ליצחק רבין וכן הצגות ומופעים הפונים לקהל שומר מצוות.

מהמתנ"ס מפנים קריאה לתושבי היישוב להגיע לאירועים השונים ואף לקחת חלק פעיל ביצירת האירועים עצמם.

ומוסיף: "הצגות למבוגרים וילדים, סרטים ואירועי תרבות מגוונים הולידו אורה חדשה, אותה אנו מבקשים להמשיך ולטפח גם בשנה זו. בנייתו של היכל תרבות פורח ומלא תכנים מהשורה הראשונה בארץ היה הכרחי. מתוך הפעילות בשנה החולפת ומהיענות הקהל, אשר הגיע לצפות בהצגות, אני מבין שנענו לצורך גדול שהיה קיים בקרב התושבים. פעילות תרבותית ענפה ומגוונת מעניקה לכולנו הנאה ואיכות חיים משופרת".

בין הצגות התיאטרון שיעלו על בימת היכל התרבות השנה ניתן לציין את: "מר גרין" - זוכת פרס הצגת השנה של

בתום עונת המניינים של מופעי התיאטרון והמוסיקה, אשר נחלה אשתקד הצלחה רבה, פותח מתנ"ס גבעת זאב את עונת המניינים החדשה לשנת תשס"ג.

ההרשמה לעונת המניינים החדשה בעיצומה ומהמתנ"ס נמסר כי ההיענות עד כה מרשימה ויתכן כי תפתח סדרת הצגות נוספת בעקבות הביקוש הגדול. המניינים כולל כניסה לארבע הצגות ממיטב התיאטראות בארץ וצפייה בסרט וכל זה במחיר של 250 ₪ בלבד. "פתיחתו של היכל התרבות לפני כשנה שנתה את חיי התרבות בגבעת זאב", מציין ראש המועצה, שאול מזרחי,

סדרה חדשה של הצגות תיאטרון נפתחת בהיכל התרבות



מתוך ההצגה "חופשה בפראג"

היצג מגוון של חוגים ופעילויות באתנ"ס

ועוד רעיונות, אשר יבואו מהנוער ויקבלו תמיכה ועזרה לביצוע מהמתנ"ס ומרכז הנוער.

השנה וכן חלוקת ספרים ל-400 מתלמידי היישוב אלו העולים לכיתות א' ואלו העולים לכיתות ז'". במתנ"ס מבטיחים כי גם השנה, יפעלו לקיומן של פעילויות בלתי פורמליות ולהמשך ערבי הטברנה המזרחית, המסיבות, הטיולים

המתנ"ס, ומוסיפה: אני רואה בכך הבעת אמון של התושבים במתנ"ס ואנו מודים להם על כך". דגש מיוחד הושם השנה על הפעלת פרויקטים המיועדים לבני הנוער כדוגמת התוכניות: שילובים ומעגלים, אשר נחלו הצלחה רבה בשנת הפעילות הקודמת. במקביל ייהנו בני הנוער מהיצע מגוון של חוגים ביניהם חוג שפת הסימנים לחרשים, אשר יזכר כמחויבות אישית לתלמידי חטיבת הביניים.

לדברי ירון סולטן-דדון, רכז הנוער: "גם השנה הקפדנו על ביצוע יוזמות למען הקהילה כמו איסוף מצרכי מזון לקראת החגים לאוכלוסיות נזקקות, חלוקת שי לקשישים לקראת ראש

מאות רבות נרשמו לפעילות במתנ"ס עם פתיחת השנה. את שלל היצע החוגים והפעילויות ראו תושבי גבעת זאב בתצוגה מרשימה ב"הפנינג חוגים".

השנה נוספו עוד 10 חוגים חדשים המרחיבים את היצע הקיים. ביניהם: קורס "שפץ ביתך" המיועד למבוגרים ומועבר ע"י מדריך בוגר בצלאל. חוג מס"ע עולמי - מוסיקה סובבת עולם, להכרת המוסיקה וכלי נגינה ייחודיים. סדנאות בתקשורת בין הורים וילדים, חוג "אנגלית +", המעניק מיומנויות בתקשורת יום יומית למבוגרים ועוד. "ההרשמה לחוגים השונים נחלה הצלחה אדירה וחסרת תקדים", מציינת בסיפוק נטע בן יהודה, מנהלית



חברי תנועת הצופים בהפנינג חוגים במתנ"ס

בדו"ח נמצא כ"י:

בהגדרת הערבות הבנקאית של חברה א', לא היה כדי להבטיח את המועצה מפני אפשרויות רבות נוספות של אי מילוי חובות החברה כלפי המועצה בכל הנוגע לפיתוח השכונה.

מתשובת המועצה עולה כ"י:

המועצה דרשה מהחברה להפקיד ערבות נוספת ע"ס 200,000 ש"ח.



בדו"ח נמצא כ"י:

תוכנית 220/18 - רשויות התכנון והבנייה באזור הוציאו במהלך החודשים פברואר ומרץ 2001 ארבעה צווי הפסקת עבודה. צווים אלו לא נאכפו, ובמהלך תקופה של כחודש וחצי המשיכה חברה א' בביצוע העבודה.

מתשובת המועצה עולה כ"י:

המועצה פעלה כנדרש והעבודות במתחם הופסקו ולא חודשו עד עצם היום הזה. היות והיזמים ביקשו לשנות את התב"ע במתחם זה, תחכה המועצה להחלטת מת"ע בנדון ואז ישקלו הצעדים המתחייבים על-פי חוק.



סיכום

סיכום דו"ח המבקר מצביע אומנם על מספר ליקויים שנמצאו, אך הנם מעטים מאוד באופן יחסי למקובל בדו"חות הנערכים ברשויות המקומיות. חשוב לציין כי כל התיקונים הנדרשים הנם בתחום המנהלי וכי לא נמצא אפילו נושא אחד אשר דרש חקירה נוספת או תלונה על אחד מעובדי המועצה. יש להדגיש כי בנושא הגביה לא קיבלה הביקורת את גישת המועצה כי במקרים חריגים מאוד של קשיים כלכליים יש לאפשר פריסת חובות לחייבים. גישה זו הביאה לגביה טובה יותר, תוך התחשבות בתושבים, אך בשל הוראות המבקר יופסק הדבר. גם בנושא גביית חובות הקבלנים מפרוייקט "אגן האיילות", הרי הדבר נעשה בשל בעיות הביטחון וגישת המועצה אף קיבלה תמיכה בבית המשפט. יחד עם זאת המועצה תפעל גם בנושא זה על-פי הוראות המבקר. בכל אחד מהנושאים, אשר זכו להתייחסות דו"ח הביקורת, על-פי הוראות ראש המועצה, הכין מנהל המחלקה שבתחומי הביקורת, הסברים ונהלים לתיקון הליקויים שנמצאו. ראש המועצה, שאול מזרחי, החליט לבחון באופן אישי את יישום כל אחת מהמלצות הדו"ח.

מהחברה להגיש למת"ע בקשה לשינוי נקודתי בבניין הרב קומות.



בדו"ח נמצא כ"י:

המועצה לא ניהלה רישום של כל נכסיה ולא ניהלה כראוי חלק מן החוזים הנוגעים לנכסיה.

מתשובת המועצה עולה כ"י:

נקבע לוח זמנים לעדכון הרישום של הנכסים, השלמת כל החוזים ותיקון כל הליקויים עליהם הצביע המבקר.



בדו"ח נמצא כ"י:

גזבר המועצה עסק בעבודות נוספות בלי שקיבל את אישור המועצה כנדרש בתקנון.

מתשובת המועצה עולה כ"י:

כל הערות הביקורת בעניין אישורי המועצה לעבודות הנוספות של הגזבר הנן פרוצדוראליות בלבד. גזבר המועצה מקיים עם משרדי האוצר והפנים מגעים על מנת להסדיר סופית את עניין עבודותיו הנוספות על-פי כל הכללים.

יש לציין כי רוב הליקויים תוקנו והמועצה תדאג כי בעתיד כל עבודותיו הנוספות של הגזבר יאושרו מחדש בהתאם לתקנון.



בדו"ח נמצא כ"י:

נכון למועד סיום הביקורת טרם השלימה חברה א' את סלילת כבישי שכונת נווה מנחם.

מתשובת המועצה עולה כ"י:

בכל השכונה נסללו הכבישים. מדובר בשכבת אספלט שנייה, שהמועד האחרון לסיומה נקבע, על-פי התקנון, למרץ 2003.



מתשובת המועצה עולה כ"י:

הליך ההתקשרות החל עוד בתקופת ראש המועצה הקודם. לאחר אישור התב"ע במועצת תכנון עליונה יינתן תכנון מפורט וייקבעו לוחות זמנים לביצוע הפרוייקט.



בדו"ח נמצא כ"י:

בפרוייקט שיזמה המועצה לחידוש ולהרחבה של מגרש הכדורגל בישוב פעלה המועצה ללא קבלת היתרי בניה כדן.

מתשובת המועצה עולה כ"י:

מגרש הכדורגל קיים למעלה מ-15 שנה. המועצה לא הרחיבה את המגרש כי אם שיפצה אותו בתאום עם ראש המנהל האזרחי.



בדו"ח נמצא כ"י:

המועצה והוועדה המקומית לתכנון ולבנייה לא פעלו כדי להפסיק שימוש חורג שעשה סגן ראש המועצה בחניית ביתו.

מתשובת המועצה עולה כ"י:

סגן ראש המועצה נידרש לחדול מהשימוש החורג בחניית ביתו ואמנם עשה כן עוד במהלך הביקורת.



בדו"ח נמצא כ"י:

נמצאו ליקויים בדרך הטיפול של המועצה והוועדה המקומית בפרוייקטים של בנייה, שבוצעו על ידי חברה לפיתוח ולהשקעות שפעלה בישוב. המועצה והוועדה המקומית לא סיכמו כראוי את התחייבויותיה של החברה בנוגע לפיתוח של שכונה חדשה שהוקמה בישוב, ולא פעלו כנדרש כדי שזו תמלא את כל התחייבויותיה. בפרוייקט לבניית בניין רב קומות אישרה הוועדה המקומית לחברה לבנות שלא על פי תכנית בניין ערים, בלא שהייתה לה סמכות לכך.

מתשובת המועצה עולה כ"י:

המועצה פנתה לחברה בדרישה להגיש תוכניות פיתוח תוך זמן קצוב. במהלך הביקורת דרשה המועצה

שניתן בשני שלבים ובשל פנייתה המיוחדת של מנהלת מחלקת הרווחה, שהוצגה למשרד מבקר המדינה. בעקבות הערת הביקורת הוציאה המועצה נוהל הנחות לאגרת שמירה לביצוע מייד.

במקרה אחד בלבד, פטרה המועצה תושב מתשלום למשך התקופה בה השתמשה המועצה בקרקע שלו לצורך הנחת מכולת אשפה.



בדו"ח נמצא כ"י:

המועצה לא פעלה כנדרש כדי לגבות את החובות של עובדים במועצה עבור מסי ארנונה ואגרות, ודחתה הגשת תביעות משפטיות נגדם.

מתשובת המועצה עולה כ"י:

מדובר בכ-5 עובדים בלבד מתוך כ-250 עובדי המועצה. כאן פעלה המועצה על-פי נוהל של פריסת תשלומים וגביית חובות דרך המשכורות של העובדים, כדי להבטיח את התשלום המלא של החוב. בעקבות דו"ח הביקורת בוטל נוהל זה.



בדו"ח נמצא כ"י:

המועצה הקפיאה את הליכי הגבייה של מסי ארנונה עבור אדמת בניין מקבוצת קבלנים, שהחלה בבניית שכונה חדשה בישוב, לאחר שהתברר כי היקף המכירות בפרוייקט מצומצם.

מתשובת המועצה עולה כ"י:

חובות הקבלנים הנם תוצאה ישירה של בעיות שיווק בשכונת "אגן האיילות", בשל המצב הביטחוני. נושא זה אף זכה לאחרונה להבנת בית המשפט המחוזי בירושלים.

לגופו של עניין, הרי הקפאת הליכי הגביה נעשתה לאחר פניה של ממשלת ישראל (משרד האוצר ומשרד השיכון), אשר ביקשו להקפיא את הטיפול בחובות קבלני "אגן האיילות". לאור הערת מבקר המדינה המועצה חידשה את כל פעולות האכיפה לגבי כל הקבלנים עוד במהלך הביקורת.



בדו"ח נמצא כ"י:

נמצאו ליקויים באופן שבו התקשרה המועצה עם יזם לצורך הקמת פרוייקט בנייה בישוב, שבמסגרתו אמורים להיבנות משרדי המועצה, מרכז מסחרי ובנייני מגורים.



מזכירות הממשלה

אז: אך הנה'ן ר'קדו

Waco, Tex.

ש מ ו ר

פ ר ו ט ו ק ו ל

ישיבת ועדת השרים לענייני תאום, מינהל וביקורת המדינה

¹ יום שני, כ"ה באלול התשס"ב - 2.9.2002

(בשעה 10:00 - במזכירות הממשלה)

משרד הפנים

הממונה ביהודה ושומרון

10. 10. 2002

התקבל

סמך 1812/2019
לתיק:

נכחה חברת ועדת השרים : ציפי לבני - יו"ר

נעדרו חברי ועדת השרים: אליהו סויסה, שלום שמחון

כן נכחו:

- | | |
|--------------------|--------------------------------|
| דוד אהרוני | - עירית תל-אביב |
| עקיבא איסרליש | - משרד ראש הממשלה |
| שלום אטיאס | - המינהל לשעת חרום, משרד הפנים |
| שלום אלקיים | - עירית תל-אביב |
| שוקי אמרני | - משרד הפנים |
| מרק אסיה | - ראש המועצה המקומית, בית אריה |
| עמוס בן-שאול | - משרד האוצר |
| עוזי ברלינסקי | - משרד ראש הממשלה |
| בנימין ברונר | - משרד העבודה והרווחה |
| צבי גרינברג | - משרד הבטחון |
| סא"ל משה דניאל | - צה"ל |
| סופי זמקוב | - משרד התשתיות הלאומיות |
| רס"ן דליה ליבוביץ | - צה"ל |
| יחזקאל לביא | - משרד הפנים |
| נתן מאיר | - מרכז השלטון המקומי |
| שאול מזרחי | - ראש המועצה המקומית, גבעת זאב |
| הראל נוה | - לשכת השרה ציפי לבני |
| יוסף פורת | - מל"ח, משרד הבטחון |
| גדעון פרבר | - משרד ראש הממשלה |
| משה קלדין | - מועצה מקומית, גבעת זאב |
| סא"ל יצחק קרייס | - צה"ל |
| סא"ל שירלי קרני | - צה"ל |
| צבי רובוביץ | - משרד הבטחון |
| סא"ל אמיר רוגובסקי | - צה"ל |

בפרוטוקול זה 7 דפים.

בקרת משרד הפנים על תקינות הניהול בשלטון המקומי -
בית אריה וגבעת זאב - דו"ח מס. 53א' של מבקר המדינה

יו"ר ועדת השרים פותחת.

מר עוזי ברלינסקי מציג את עיקרי ממצאי הביקורת ביחס
לישובים בית-אריה וגבעת זאב בדו"ח מבקר המדינה מס.
53א'.

בדיון משתתפים: השרה ציפי לבני וה"ה עוזי ברלינסקי,
בנימין ריקרדו, מרק אסיה, נתן מאיר, שוקי אמרני,
יחזקאל לביא, שאול מזרחי.

מ ח ל י ט י ס:

א. לרשום את הודעת המועצה המקומית בית אריה, ביחס
לדו"ח הביקורת כדלקמן:

- (1) אי-הגשת תקציב המועצה במועד, נבע מקושי מבני
באישור תקציב במצב של מועצה "לעומתית",
קושי אשר מאפיין רשויות מוניציפליות
נוספות, ואשר על משרד הפנים להסדירו
בתקנות.
- (2) ממצאי הביקורת בנוגע להעדר היתרי בניה ל-50
בתים ביישוב מתייחס לתקופה של קודם להקמת
המועצה המקומית בית-אריה, כאשר האזור היה
בשטח השיפוט של המועצה האזורית מטה בנימין.
המועצה המקומית בית-אריה אינה נכנסת
ב"נעלי" המועצה האזורית מטה בנימין, ואין
לה כל סמכות בעניין. עם זאת המועצה תפנה
למועצה האזורית מטה בנימין בניסיון לאתר
התיקים החסרים.
- (3) הבניה הבלתי-חוקית עליה הצביע המבקר,
הופסקה. הוגשו בקשות להיתרי בניה בדיעבד.
חלקן אושרו וחלקן מצויות בטיפול הועדה
העליונה המטפלת בנושא.
- (4) משך זמן הטיפול בבקשות להיתרי בניה צומצם
וכיום הזמן הממוצע לטיפול בבקשה הינו
כשבוע. רוב העיכובים בנושא הבקשות להיתרי
בניה הוסדרו, למעט בקשות שהועברו לוועדה
העליונה.
- (5) נושא רישוי העסקים ביישוב הוסדר גם כן. כל
העסקים מצויים כיום בתהליך קבלת רישוי.

התהליך יסתיים עד סוף שנת 2002.

(6) נוהל מתן התמיכות הוסדר אף הוא. הוקמה ועדת תמיכות לאישור תמיכות על-ידי המועצה.

ב. לרשום את הודעת המועצה המקומית גבעת זאב, ביחס לדו"ח הביקורת, כדלקמן:

(1) נוהל פריסת התשלומים שהיה קיים במועצה בנושא הארנונה, ואשר אליו התייחס הדו"ח - בוטל.

(2) נוהל גביית הארנונה מעובדי המועצה, אליו התייחס דו"ח המבקר - בוטל.

(3) הקפאת הליכי הגביה של מיסי הארנונה מקבוצת קבלנים ביישוב - בוטלה והוגשו תביעות משפטיות נגד הקבלנים החייבים.

(4) הליקויים, עליהם הצביע המבקר, בענין ההתקשרות עם יזם להקמת פרויקט שכלל את משרדי המועצה מרכז מסחרי ובנייני מגורים (הגדלת % הבניה ללא אישור כראוי וללא שינוי בחבויותיו) - מצויים בסמכות מועצת התכנון העליונה (מ.ת.ע) ולא בסמכות הרשות.

המועצה המקומית הודיעה למ.ת.ע. כי התוכנית החדשה שהוגשה על-ידי היזם אינה מאושרת וכי מבקשים שלא תאושר.

(5) הפעולות שבוצעו בקשר לחידוש מגרש הכדורגל, ואשר צוינו בדו"ח המבקר, כי בוצעו ללא היתרי בניה, נעשו בהתאם להוראות ראש המינהל האזרחי.

(6) נושא רישום הנכסים במועצה, אשר הופיע בממצאי הביקורת - הוסדר. נקבע לוח זמנים לפיו יסתיים רישום הנכסים עד ה-31.10.2002.

(7) רוב הליקויים בנוגע לתנאי העסקת גזבר המועצה ועיסוקיו הנוספים - תוקנו.

הנושא כולו יוסדר ויאושר עד ה-15.12.2002.

מדינת ישראל
משרד הפנים
הממונה על היישובים ביהודה ושומרון

16 פסל אסלוח פקסיאליה

תאריך: 128.02
ת"ק: 196 זבא לא

אכאז גלד יס-אן ביקור פלוג

אזב: גרבה פלוג

פיקס מס: 6294786

מס' זעס (כאלל זל זב) 2

פנ/13/1: זא ג' צא זבן גלד

זעס/13/1: זבן

האזב ולא קיבולת את מס' הזעס האזבין אסיל והאזב
והזילוס אינו ברוב אבקש אבקש אסלפין זבא

ה ה ה ה ה



אל:	גנרלית, ביקור, נסג'ר
מאת:	גנרלית - יו"ר
הנדון:	דוח דמי צמ"א גברת הדדית

סימולין: אלן; אב 2002-456/א"ב ד' כאלן וס"ב (12.8.02)

בגברת אלן אלן גי"ב 1.8.02 הצמ"א אל
דמי"א נוס"ב לנ"ב, היא למדנה הנס"ב דמי"א
אל"ם.

1. האחריות באל"ם הנס"ב אל"ם אל"ם
2. הנס"ב אל"ם הנס"ב אל"ם אל"ם אל"ם אל"ם
3. הנס"ב אל"ם הנס"ב אל"ם אל"ם אל"ם אל"ם

כבר



TRANSACTION REPORT

12-AUG-02 MON 12:36

FOR: REVHA GEVAT ZEAV

972 2 5360160 1

SEND

DATE	START	RECEIVER	PAGES	TIME	NOTE
12-AUG	12:34	96294786	2	1'12"	OK

מדינת ישראל
משרד הפנים
היחידה לביקורת פנים

בס"ד ד' באלול התשס"ב
12 באוגוסט 2002
אכ 1459-2002



אל: מר ישראל שפיצר, מנהל אגף כח אדם ושכר ברשויות המקומיות

הנדון: דוח מס' 53 של מבקר המדינה - מו"מ גבעת זאב - גזבר המועצה

מצ"ב קטע מהדוח בנדון המתייחס להתקשרות המועצה עם הגזבר.
אבקש את התייחסותך באשר לאופן טיפול האגף בנושא, ודווח על אופן העסקתו
לאחר סיום הביקורת של מבקר המדינה.

אבקש לקבל תשובתך עד 22.8.02



בברכה,

חיים פלג

ברכה פלאוט

מנהלת אגף א' (ביקורת פנימית)

X העתק: בני ריקרדו, ממנה מחוז יו"ש - לצי"ה -

Δ_{1h3}

קנין
אמ
העברת
קטרים
החכמה
דבלינסקי

12 באוגוסט 2
אכ 6-2002

רח' הלל 24 ירושלים, ת.ד. 2420 ירושלים 91023, 02-6294896 פקס: 02-6294786
אתר המשרד: www.pnim.gov.il



משרד ראש הממשלה
אגף בכיר-ביקורת המדינה וביקורת פנימית

רח' קפלן 3 ירושלים 91131; ת.ד. 13169
 טל: 02-6705275 פקס: 02-6705249

ירושלים, ח' באב תשס"ב
 17 ליולי 2002

אישי
דחוף



לכבוד
 מר בנימין ריקרדו
 הממונה על היישובים היהודיים
 משרד הפנים
 רח' קפלן 2
ירושלים

שלום רב

הנדון: דו"ח מספר 53 א של מבקר המדינה

אני מתכבד להעביר אליך חלק מדו"ח מספר 53 א של מבקר המדינה המתייחס ליישובים היהודיים.
 נבקש לקבל את התגובות לליקויים, בהתאם לנוהל המצ"ב.
 על פי הוראות חוק מבקר המדינה, הדו"ח הרצ"ב, אסור בפרסום עד מועד הנחתו על שולחן הכנסת.
 אבקשך להודיענו ללא שיהוי, אם לדעתך אין לפרסם חלקים מסוימים מהדו"ח, מטעמים של שמירה על
 ביטחון המדינה, או מניעת פגיעה ביחסי החוץ והמסחר שלה.

בברכה,

 עוזי ברלינסקי
 המפקח הכללי

העתק: המבקר הפנימי



משרד ראש הממשלה אגף בכיר-ביקורת המדינה וביקורת פנימית

נוהל הכנת תגובות המבוקרים ל"הערות ראש הממשלה"

א. כללי

ה"הערות" לדו"ח השנתי של מבקר המדינה ערוכות במתכונת הבאה:

- א. החלטות שקיבלה ועדת השרים לתיאום, מינהל וביקורת המדינה (להלן וע"ש), והמתייחסות לממצאי הדו"ח השנתי.
- ב. "לקט מעקבים" כולל דיווח על ביצוע החלטות שקיבלה וע"ש, ודיווח על תיקון ליקויים, בהתאם להוראות חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958, סעיפים 21א(ב) ו-21ג.
- ג. עיקרי הממצאים שאובחנו על ידי האגף הבכיר לביקורת המדינה והביקורת הפנימית (האגף) בפרקים מן הדו"ח השנתי הנוכחי.
- ד. עיקרי "תגובות הגופים המבוקרים" ("תגובות") לממצאים שבדו"ח.

ב. מבנה ה"תגובות"

- ה"תגובות" יכללו את הצעדים שנוקט, או נקט, האגף המבוקר לתיקון הליקויים ומילוי המלצות הביקורת, בצירוף תאריכים ולוחות זמנים שנקבעו לביצוע.
- ה"תגובות" יוגשו לאגף כשהן חתומות על ידי המנהל הכללי.
- יש לציין ליד כל "תגובה", לאיזה מספר קטע ועמוד מדו"ח המבקר היא מתייחסת. אם מופיעים בקטע אחד מספר ליקויים, יש להגיב בנפרד על כל ליקוי.
- אין להגיש תשובות בנוסח "הליקוי תוקן", או "המשרד רשם לפניו את הערות הביקורת", או "המשרד ישתדל ככל יכולתו לתיקון הליקויים".
- אין לצרף תכתובות עם משרד מבקר המדינה.

את ה"תגובות" יש להעביר גם על גבי דיסקט, בפורמט **WORD** וגם בפורמט **RTF**.

"תגובות" שלא יעמדו בכללים הנ"ל, לא ניתן יהיה לכלול ב"הערות".

ג. שמירה על בטחון המדינה, או פגיעה ביחסי החוץ

יש להודיע לאגף לביקורת המדינה והביקורת הפנימית במשרד ראש הממשלה (האגף) ללא שיהוי, אם לדעת המבוקר אין להניח על שולחן הכנסת חלקים מן הדו"ח, מטעמים של שמירה על ביטחון המדינה, או מניעת פגיעה ביחסי החוץ והמסחר שלה.

אנו ממליצים בפני הגופים המבוקרים לעמוד בקשר הדוק עם הרפרנט באגף בעת הכנת ה"תגובות".

לתשומת לבכם: המועד האחרון למסירת ה"תגובות" לאגף, נקבע ליום ה, כ"ג באב תשס"ב, 1 לאוגוסט 2002.

נא להקפיד על לויז' שנקבע, כדי שלא תיפגע יכולתנו להגיש את הערות ראש הממשלה לכנסת במועד.

גליון רישום

מס' הגליון

מס' חתיק 1916 בלגיקה
1916 זכר 56

מס' סידורי	רישומים
	אין ביכה בלאו ביקור בלגיה
	אויגני כיכר, י"ל
	תבין: דנה עם צמא ל זכר הדנים
	לילן האדום זכר הדנים 4 דנה בלגיה ואל אלה אלה
	לא
	1. בלג ארזה
	החלה בחירה בדנה הנולד אדום ולבן השם הוא במזל
	3-2-4. בסיס "זכר הדנים" הוא כח"ד דבני בארץ האל
	הואוהו שנין א ורי ורי השם לזכרים השנים לא
	החיות הנכד זכר יוסף אדום אדום
	2. זכר לא
	(א) במזל 4-1-6 ברטל האדום נאמר להנכד יסיע אדום
	במזל זכר אדום דקלם לקלם לקלם זכר הד
	החיות האדום החיות נוסף וזכר החיות באר
	אדום "זכר למלך חיות" לה הנכד הוא נא
	(2) במזל 7 בסיס "זכר הדנים" יוסף השם הוא
	כיכר האדום לא אדום זכר. האדום הידוע לי הוא
	לזכר א החיות, נח כיכר, אדום כדור לא אדום אדום
	במזל הדם ידוע הוא חסן (אדום)
	(3) במזל 4-1-8 בסיס "זכר הדנים" אדום זכר הדנים יל
	ביקור הדנים אדום החיות האדום זכר הדנים

האזורים יהודה והשומרון

פעולות הביקורת

נבדקו פעולותיהן של המועצה המקומית גבעת זאב ושל המועצה המקומית בית אריה.

המועצה המקומית גבעת זאב

תקציר

היישוב גבעת זאב נמצא מערבית לירושלים והוא מונה כ-10,700 תושבים. היישוב מנוהל על ידי מועצה מקומית שהוקמה בשנת 1983. תחום שיפוט של המועצה משתרע על כ-4,270 דונם. הבחירות האחרונות למועצה התקיימו במאי 1998, ונבחרו בהן ראש המועצה ו-10 חברים למליאת המועצה. בשנת 2000 היה תקציב המועצה כ-40 מיליון ש"ח.

נמצאו מקרים שבהם העניקה המועצה לתושבים הנחות על תשלומי ארנונה, שלא על פי התקנות, ופטרה תושבים מתשלום אגרות והיטלים, שלא על פי כללי מינהל תקין; המועצה לא פעלה כנדרש כדי לגבות את החובות של עובדים במועצה עבור מסי ארנונה ואגרות, ודחתה הגשת תביעות משפטיות נגדם; המועצה הקפיאה את הליכי הגבייה של מסי ארנונה עבור אדמת בניין מקבוצת קבלנים, שהחלה בבניית שכונה חדשה ביישוב, לאחר שהתברר כי היקף המכירות בפרויקט מצומצם.

נמצאו ליקויים באופן שבו התקשרה המועצה עם יזם לצורך הקמת פרויקט בנייה ביישוב, שבמסגרתו אמורים להיבנות משרדי המועצה, מרכז מסחרי ובנייני מגורים; בפרויקט שיזמה המועצה לחידוש ולהרחבה של מגרש הכדורגל ביישוב פעלה המועצה ללא קבלת היתרי בנייה כדין; המועצה והוועדה המקומית לתכנון ולבנייה לא פעלו כדי להפסיק שימוש חורג שעשה סגן ראש המועצה בחניית ביתו.

נמצאו ליקויים בדרך הטיפול של המועצה והוועדה המקומית בפרויקטים של בנייה, שבוצעו על ידי חברה לפיתוח ולהשקעות שפעלה ביישוב. המועצה והוועדה המקומית לא סיכמו כראוי את התחייבויותיה של החברה בנוגע לפיתוח של שכונה חדשה שהוקמה ביישוב, ולא פעלו כנדרש כדי שזו תמלא את כל התחייבויותיה; בפרויקט

שמור

לבניית בניין רב-קומות אישרה הוועדה המקומית לחברה לבנות, שלא על פי תכנית בניין הערים, בלא שהייתה לה סמכות לכך.

טיפול המועצה בניהול נכסיה היה לקוי; המועצה לא ניהלה רישום של כל נכסיה ולא ניהלה כראוי חלק מן החוזים הנוגעים לנכסיה. כמו כן, בבדיקה פרטנית שנערכה בעניין טיפול המועצה בשני נכסים שלה ביישוב, נמצאו ליקויים משמעותיים.

גזבר המועצה עסק בעבודות נוספות בלי שקיבל את אישור המועצה כנדרש בתקנון. נמצאו ליקויים באופן שבו טיפלה המועצה בנושא זה בשנים האחרונות.



באוגוסט 1983 הוקמה המועצה המקומית גבעת זאב (להלן – המועצה) על פי הצו בדבר ניהול מועצות מקומיות (יהודה והשומרון) (מס' 892), התשמ"א-1981. הכללים שעל פיהם צריכה המועצה לפעול קבועים בתקנון המועצות המקומיות (יהודה והשומרון), התשמ"א-1981 (להלן – התקנון). הבחירות האחרונות למועצה התקיימו במאי 1998, ונבחרו בהן ראש המועצה ו-10 חברים למליאת המועצה. אותו ראש מועצה מכהן בתפקידו מאז שנת 1993. המועצה מעסיקה 213 עובדים (כולל מורים וגננות). שטח השיפוט של המועצה משתרע על כ-4,270 דונם. על פי נתוני משרד הפנים, בינואר 2002 התגוררו ביישוב 10,672 תושבים. ביישוב 2,333 בתי אב ו-113 בתי עסק.

בתקופה מאפריל עד נובמבר 2001 ערך משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת על פעולות המועצה¹. נבדקו בעיקר תחומי גביית מסים, תכנון ובנייה, ניהול נכסי המועצה וכוח האדם.

התקציב

תקציב המועצה לשנת 1999 הסתכם בכ-38.5 מיליון ש"ח והביצוע הסתכם בכ-40.7 מיליון ש"ח. בשנת 2000 הסתכם תקציב המועצה ב-40.5 מיליון ש"ח והביצוע בכ-42 מיליון ש"ח.

הגירעון המצטבר (כולל חובות מן העבר) של המועצה הסתכם ב-30.6.01 בכ-7.2 מיליון ש"ח.

¹ ביקורת קודמת על המועצה נערכה בשנת 1992, וממצאיה פורסמו בדוח שנתי של מבקר המדינה מס' 43, עמ' 900.

שמור

עומס המלוות של המועצה הסתכם בסוף שנת 2000 בכ-13.6 מיליון ש"ח, המהווים כ-34% מתקציב המועצה באותה שנה. בשנת 2000 הגיע סכום פירעון המלוות בתקציב הרגיל של המועצה לכ-2.3 מיליוני ש"ח.

להלן פירוט הכנסות המועצה בשנים 1999 ו-2000 (באלפי ש"ח):

מקור הכנסה	1999	2000
מענק לאיזון	11,911	11,533
מסים והיטלים	11,617	12,776
מענקי ממשלה	11,551	13,362
שירותים	4,318	4,452
ריבית	7	7
ס"ה	39,404	42,130

להלן נתונים על התקציב הבלתי רגיל של המועצה בשנים 1999 ו-2000 (באלפי ש"ח):

	תקבולים	תשלומים	עודף (גירעון)
1999	12,227	10,805	1,422
2000	12,106	11,816	290

על פי התקנון, רשאית מועצה, באישור הממונה על היישובים היהודיים באזור יהודה והשומרון (להלן – הממונה), להעביר כספים מסעיף הוצאה אחד של התקציב למשנהו. בביקורת עלה, כי בסוף שנת 1999 עדכנה המועצה את התקציב של אותה שנה תוך כדי העברת כספים מסעיף הוצאה אחד למשנהו, בלי שקיבלה לכך את אישור הממונה, כנדרש. באפריל 2002 מסרה המועצה למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות הביקורת, פנתה המועצה לממונה וקיבלה את אישורו לעדכון שביצעה בתקציב של שנת 2001.

הטלת מסים וגבייתם

המועצה הטילה על תושביה מסים ואגרות כלהלן: ארנונה כללית; אגרת מים וביוב, אגרת בנייה, אגרת מבנה ציבור, אגרת שמירה, אגרת הנחת צנרת ואגרת חיסונים. במאי 1997 התקשרה המועצה עם חברה פרטית (להלן – חברה הגבייה), שהחלה לגבות עבורה את המסים והאגרות. בינואר 2001 טיפלה מחלקת הגבייה של המועצה ב-2,750 נכסים ביישוב.

שמור

מנתוני המועצה עולה, כי שיעורי הגבייה של מסי הארנונה הגיעו בשנים 1998 - 2000 לכ-80% מהחוב השוטף בכל שנה, ולכ-50% מסך כל פוטנציאל הגבייה².

1. מתן פטורים והנחות

המועצה רשאית להעניק הנחות ופטורים מארנונה בהתאם להוראות התקנון שנקבעו בעניין זה. בתקנון נקבע, בין היתר, כי תקנות הסדרים במשק המדינה (הנחות מארנונה), התשנ"ג-1993 (להלן – התקנות), כפי תוקפן בישראל מעת לעת, יחולו על תשלומי ארנונה באזור.

על פי התקנות, קיימים שני מסלולים לאישור הנחות מארנונה לתושבים: א. מועצה רשאית לקבוע הנחה מסכום הארנונה הכללית, שהוטלה באותה שנת כספים על מחזיק בנכס, שהתקיימו לגביו התנאים המפורטים בתקנות ובשיעורים המפורטים בתקנות. ב. מועצה תמנה ועדת הנחות, אשר תהא מוסמכת לתת הנחה למחזיק בנכס שהוא "נוזק", כהגדרתו בתקנות; למחזיק בבניין ריק או בבניין המשמש לתעשייה; ולבעל עסק.

להלן נתונים בדבר הפטורים וההנחות מארנונה, שאישרה המועצה בשנים 1998 - 2000 (באלפי ש"ח):

	ס"ה החיוב השנתי	פטורים והנחות	שיעור הפטורים וההנחות
1998	9,023	898	10.0%
1999	9,795	259	2.6%
2000	13,132	*1,024	7.8%

(*) סכום הפטורים וההנחות לשנת 2000 הינו לאחר ניכוי תיקוני חיובים שנעשה בעקבות סקר נכסים.

משרד מבקר המדינה בדק את ההנחות ממסי ארנונה, שהעניקה המועצה לתושבים ביישוב בשנים 1998 - 2000, ומצא כלהלן: עלו מקרים שהמועצה העניקה הנחות ופטור תושבים מתשלומי ארנונה שלא על פי התקנות. כמו כן, במספר מקרים נוספים פטרה המועצה תושבים מתשלום אגרות והיטלים שלא על פי כללי מינהל תקין. להלן דוגמאות: חשבון של תושב אופס לאחר שהמועצה הגיעה עימו להסדר החזר חובות, וזאת טרם שהחל התושב לשלם על פי ההסדר; המועצה פטרה לצמיתות שני תושבים מתשלום ארנונה; ניתן פטור לתושב מתשלום אגרת שמירה למשך שלוש שנים; ניתנה לתושב הנחה בשיעור של 67% מתשלום אגרת שמירה ורטוראקטיבית לחמש השנים שקדמו למועד מתן ההנחה; בשני מקרים נוספים

² פוטנציאל הגבייה הינו סך כל החיוב, כולל יתרות הפיגורים שנצברו בשנים הקודמות, פחות הפטורים וההנחות.

שמור

פטרה המועצה תושבים מתשלום ארנונה למשך שנתיים, משום שהיא השתמשה במקרקעין שלהם להנחת מכולות אשפה.

2. גביית חובות

א. חובות עובדי מועצה – על פי התקנון, רשאית מועצה לקבוע הסדר תשלומים לפירעונם של מסים באותם תנאים ובאותם מקרים, שרשויות מקומיות בישראל רשאיות לעשות כן על פי חוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), התש"ס-1980, כפי תוקפו בישראל מעת לעת. בחוק האמור נקבע, כי רשות מקומית רשאית לקבוע לארנונה כללית ולמס עסקים הסדר לפירעונם בתשלומים במשך תקופה שלא תעלה על שנה ממועד החיוב בהם; כל תשלום לפי הסדר, כאמור, ישולם בתוספת הפרשי הצמדה.

בביקורת עלה, כי המועצה לא פעלה כנדרש כדי לגבות חובות של עובדים במועצה עבור מסי ארנונה ואגרות. המועצה דחתה הגשת תביעות משפטיות נגדם משך שנים, ולא ניתקה את המיסים כאשר היה עליה לעשות כן. עוד עלה, כי המועצה הגיעה להסדר תשלומים גם עם אחדים מעובדיה, שלא על פי ההסדר הקבוע בתקנון; בחלק מהמקרים תקופת הפירעון של החוב עלולה להגיע למספר שנים. בעקבות הביקורת נקטה המועצה צעדים משפטיים נגד מספר עובדי מועצה, והגדילה את סכום ההחזר החדשי לכיסוי החוב של עובדים נוספים.

ב. הטיפול בחייבים – מהדוחות הכספיים של המועצה בדבר הרכב יתרות החייבים ל-31.12.00 עלה, כי יתרת החובות למועצה עבור מסי ארנונה ואגרות הסתכמה בכ-12.5 מיליון ש"ח (סכום זה כולל את חובות הקבלנים עבור ארנונה של אדמת בניין). המועצה נקטה צעדים משפטיים נגד חייבים שחובם הסתכם בכ-3.3 מיליון ש"ח בלבד. משרד מבקר המדינה מעיר, כי תוכנת המחשב, שמפעילה המועצה, לא אפשרה לה לקיים בקרה שוטפת אחר הטיפול בחייבים.

ג. חובות קבלנים – התקנון קובע, כי מועצה תטיל בכל שנה כספים ארנונה כללית על הנכסים שבתחומה, לרבות על אדמת בניין, המוגדרת בתקנון כדלקמן: "כל קרקע בתחום מועצה מקומית, שאינה בניין ולא אדמה חקלאית ולא קרקע תפוסה".

בביקורת עלה, כי חובות קבלנים למועצה עבור ארנונה של אדמת בניין הסתכמו בנובמבר 2001 ב-4.8 מיליוני ש"ח. נכון לנובמבר 2001 לא הגישה המועצה תביעות משפטיות לגבי יותר ממחצית מהחובות. הקפאת הטיפול בחובות של חלק מהקבלנים נעשתה בעקבות פניית הקבלנים למועצה בעניין, שנעשתה על רקע ההאטה בשוק הנדל"ן בישראל³. במאי 2001 הגיש ראש המועצה בקשה לשר הפנים לדחות את תשלומי הארנונה עבור אדמת בניין של אותם קבלנים. בסיכום דיון של ראש המועצה

³ המדובר בעיקר בחובם של קבלנים הבונים בפרויקט בנייה מסוים המוקם ב"אגן איילות".

שמו

עם מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון מיולי 2001 נקבע, כי המנכ"ל יסייע אצל שר הפנים בנושא.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי לא היה מקום להפסקה של פעולות המועצה לגביית חובות הקבלנים, כל עוד לא אושר פטור בידי שר הפנים.

ד. התקשרות עם חברת גבייה - בחוזה ההתקשרות של המועצה עם חברת גבייה ממאי 1997 נקבע, כי החברה מתחייבת למסור, מיד עם חתימת החוזה, ערבות בנקאית, לטובת המועצה, בסך של 50,000 ש"ח. עד מועד סיום הביקורת, דצמבר 2001, טרם העבירה חברת הגבייה למועצה את הערבות, והמועצה אף לא דרשה זאת ממנה.

ה. סקר נכסים - (1) בשנת 1999 ערכה המועצה סקר נכסים של בתי מגורים פרטיים ביישוב - וילות וקוטג'ים. מהסקר עלה, כי על המועצה לתקן את נתוני השטח של כ-60% מהנכסים שנבדקו, וכי התווספו לשטחים החייבים במסי ארנונה כ-40,000 מ"ר. בביקורת עלה, כי בעקבות הסקר, הגדילה המועצה את שטחי החיוב בארנונה בכ-20,000 מ"ר בלבד.

(2) בסקר הנכסים לא נבדקו דירות בבתי קומות. יצוין, כי בשונה מהתהליך הקיים בישראל, היתרי האכלוס לבתי מגורים באזור יהודה והשומרון (ובכלל זה גבעת זאב) ניתנים בלי שנבדק גודל הדירות בפועל. משום כך, גביית הארנונה עבור הדירות נעשית על בסיס התכניות ההנדסיות שהגישו הקבלנים, בשונה מאופן החיוב של וילות ובתים פרטיים מאז שבוצע סקר הנכסים האמור. לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שבתי המגורים המשותפים מהווים כמחצית מהבתים ביישוב, ולאור תוצאות סקר הנכסים, שנערך לבתי המגורים הפרטיים, מן הראוי שהמועצה תבחן עריכת סקר גם לגבי בתי הקומות המשותפים.

בעניין גביית החובות עבור מסי ארנונה ואגרות מסרה המועצה באפריל 2002 למשרד מבקר המדינה כלהלן:

(1) המועצה החלה לפעול לגביית חלק מהחובות של עובדיה; חלק מהחובות נפרעו וחלקם מצויים בהליכים משפטיים; חלק מהעובדים שנקבע להם הסדר תשלומים הם מוגבלי אמצעים; ובחלק מהמקרים החליט בית המשפט לחייב את החייבים להחזיר את החוב.

(2) ראש המועצה הגיש בקשה לשר הפנים לפטור קבלנים מתשלום מסי ארנונה על אדמת בניין. משרד מבקר המדינה מעיר, כי עד למועד סיום הביקורת לא התקבל כל פטור בנדון.

(3) בינואר 2002 הצטיידה מחלקת הגבייה במועצה בתוכנה מיוחדת למעקב אחר חייבים.

שמור

(4) נתוני הסקר הינם נתונים ראשוניים לפני בחינת הערעורים. בעניין זה מעיר משרד מבקר המדינה, כי הטענה, שמדובר, כביכול, בנתון זמני אינה סבירה, שכן סקר הנכסים נערך בשנת 1999, לפני למעלה משלוש שנים, והחברה שערכה אותו סיימה את עבודתה לפני זמן רב.

(5) המועצה תבחן עריכת סקר נכסים גם לבתים משותפים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המועצה להקפיד בעתיד, שהנחות ופטורים ממסי ארנונה ואגרות יינתנו על פי התקנות וכללי מינהל תקין. החלטות שלא על פי הוראות התקנון והכללים, פוגעות בשקיפות ובאחידות הטיפול בגבייה. כמו כן, על המועצה לנקוט צעדים להגברת הגבייה מקבלנים ומעובדי מועצה, ולהפעיל את כל אמצעי האכיפה שבסמכותה, במיוחד בכל הנוגע לחובות שבפירעונם חל פיגור רב.

תכנון ובנייה1. תחום השיפוט של המועצה

שטח השיפוט של גבעת זאב אינו רציף, והוא נקטע על ידי שטחים השייכים לתחום השיפוט של המועצה האזורית מטה בנימין, כמפורט להלן: שטחים חקלאיים השייכים לתושבי היישוב עפרה; היישובים גבעון החדשה ובית חורון; כביש 443 בין הכניסה ליישוב בית חורון ועד לאזור הר שמואל בואכה תחום השיפוט של ירושלים. יצוין, כי בפועל מקבלים תושבי היישובים גבעון החדשה ובית חורון שירותים שונים מהמועצה, כמו שירותי חינוך, קהילה (מתנ"ס בריכה), רפואה, מסחר וביוב.

באוקטובר 1993 מינה מנכ"ל משרד הפנים ועדה בעניין הרחבת תחום השיפוט של המועצה. ביוני 1994 הגיש יו"ר הוועדה את מסקנותיה למנכ"ל משרד הפנים, ולפיהן יש לצרף לשטח השיפוט של המועצה גם את השטחים של היישובים בית חורון וגבעון החדשה, הנמצאים בשטח השיפוט של המועצה האזורית מטה בנימין; את קטע הכביש מהכניסה לבית חורון ועד לתחום השיפוט של עיריית ירושלים; ושטחים נוספים, שסומנו במפות שצורפו לדוח הוועדה, ואשר גובלים בשטח המועצה.

בביקורת עלה, כי לאחר שהוועדה הגישה את מסקנותיה, לא המשיך משרד הפנים את הטיפול בנושא. לדעת משרד מבקר המדינה, המציאות שבה היישובים מקבלים ממילא שירותים רבים מהמועצה, והמגבלות התכנוניות הנובעות מהיעדר רצף טריטוריאלי בשטח השיפוט של המועצה - מהווים שיקולים מהותיים המצביעים על הצורך בקבלת החלטה בנושא זה. על משרד הפנים לפנות לגורמי התכנון במינהל האזרחי ולאלוף פיקוד המרכז, כדי שאלה יבחנו את הסוגיה לאור מסקנות הוועדה, וישקלו את צירוף השטחים, שאליהם התייחסה הוועדה, לשטח השיפוט של המועצה.

2. תכנון התכנון

חוק תכנון ערים, כפרים ובניינים (חוק זמני) מס' (79) לשנת 1966 (להלן - חוק התכנון) מהווה את המקור המשפטי העיקרי בנושא התכנון והבנייה באזור יהודה והשומרון. חוק התכנון קובע, כי יוכנו תכניות מתאר, שיכללו הוראות בנוגע לשימושי הקרקעות,

שמו

לאופן ההתפתחות האזורית מבחינה כלכלית וחברתית ולשלבי ביצוע של מרכיבי הבינוי השונים. החוק מונה את הנושאים שייכללו בתכניות.

בביקורת עלה, כי מאז הקמתה לא פעלה המועצה בתחומי התכנון והבנייה על פי תכנית מתאר אזורית מאושרת. מצב זה נבע בעיקר משום שלא ניתן היה ליתן תוקף לתכנית מתאר, עקב מחלוקות בדבר הבעלות על חלק מקרקעות היישוב. במשך השנים יזמה המועצה תכניות אחדות, אשר כונו "תכניות-אב" למרחב הגיאוגרפי של גבעת זאב, אך הן טרם אושרו על ידי מועצת התכנון העליונה באזור יהודה והשומרון (להלן – מועצת התכנון העליונה). להלן פירוט התכניות, שהכינה המועצה במשך השנים: תכנית מתאר 220; תכנית אזורית למרחב בין ירושלים ומודיעין; תכנית-אב לעיצוב ולפיתוח גבעת זאב; ותכנית-אב מרחב גבעון. במצב הקיים פעלה הוועדה המקומית בתחום התכנון והבנייה ללא מסגרת תכנונית רחבה, שאמורה הייתה להוות בסיס להחלטות הוועדה המקומית לאורך השנים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מועצת התכנון העליונה לפעול ביתר שאת לאישור תכנית-אב לאזור גבעת זאב, אשר תהווה מסגרת מנחה לקבלת החלטותיה בנושא התכנון והבנייה, ותנחה את הוועדה המקומית בעבודתה. בקיומה של תכנית זו יש אף כדי למנוע אפשרות של קבלת החלטות תכנוניות החסרות את הראייה האזורית הרחבה. באפריל 2002 מסרה מועצת התכנון העליונה למשרד מבקר המדינה, כי תכנית-אב למרחב גבעון נמצאת בהליכים מתקדמים לקראת אישורה.

3. הוועדה המקומית לתכנון ובנייה

במועצה פועלת ועדה מקומית לתכנון ובנייה (להלן – הוועדה המקומית), שכל חבריה הינם חברי המועצה. סמכויות הוועדה המקומית נקבעו בחוק התכנון, והיא מטפלת באופן שוטף בתחום התכנון והבנייה, ובכלל זה בהכנת תכניות מפורטות לבנייה, בהוצאת היתרי בנייה ובפיקוח על הבנייה.

באוקטובר 1999 הוצא צו בדבר חוק תכנון ערים, כפרים ובניינים (תיקון מס' 12) (יהודה והשומרון) (מס' 1471), התש"ס-1999 (להלן – הצו). הצו קובע, כי יושב הראש והמהנדס של הוועדה המקומית יהיו יחדיו רשות רישוי מקומית לעניין מתן רישיון לבינוי (להלן – רשות רישוי). בקשה לקבלת רישיון בינוי תוגש לרשות הרישוי, וזו תיתן את הרישיון רק אם העבודה או השימוש, שעבורם מבוקש הרישיון, מתאימים להוראות החוק, לתחיקת הביטחון ולתקנות שהותקנו מכוחם; לתכניות החלות על הקרקע או הבניין הנידונים; ולכל ההוראות וההנחיות המהוות חלק בלתי נפרד מהן. רשות הרישוי המקומית רשאית להעביר את הבקשה להחלטת הוועדה המקומית.

בביקורת נבדקה עבודתן של הוועדה המקומית ושל רשות הרישוי, שהחלה לפעול באוקטובר 1999. להלן הממצאים בעניין זה:

א. משתתפים בדיוני רשות הרישוי – מפרוטוקולים של רשות הרישוי עולה, כי בדיונים השתתפו, בנוסף לראש המועצה ומהנדס המועצה, גם שלושה מחברי מליאת המועצה,

שמור

שעל פי רוב, נמנו עם חברי הקואליציה. יצוין, כי כבר בתקופה שבה פעלה הוועדה המצומצמת, דרשה חברת מועצה מהאופוזיציה, במסגרת ישיבת הוועדה המקומית ממארכ 1999, כי נציג מקרב חברי האופוזיציה במליאה ישתתף בדיוני הוועדה המצומצמת. בקשתה לא נענתה.

ב. אי-עמידה בתקנים הנדסיים – במסגרת הפיקוח, שמקימת הוועדה המקומית על הבנייה ביישוב, נדרשים הקבלנים להציג תוצאות של בדיקות הנדסיות, בעיקר בנוגע לחוזק הבטון במבנה. על פי רוב, נעשו הבדיקות על ידי מכון התקנים הישראלי בהתאם לתקן הישראלי שנקבע בנושא. בביקורת נמצאו מקרים, שבהם הבדיקות הצביעו על כך, שחוזק הבטון אינו עומד בתקן הנדרש, והוועדה המקומית העבירה את תוצאות הבדיקות לקבלן ולמהנדס. המועצה הסתפקה בהצהרה כללית של המהנדס של הבניין או של הפרויקט, שניתנה רק לאחר סיום הבנייה, ולפיה נעשתה הבנייה על פי התקנים הדרושים.⁴

ג. הסכמים עם אדריכלים – התקשרות עם אדריכלים מחייבת הסדרה של נושאים ייחודיים לעבודת התכנון ההנדסי. בחלק מהמקרים התקשרה המועצה עם אדריכלים לביצוע עבודות תכנון באמצעות טפסים של הסכמים אחידים, אשר שימשו את המועצה להתקשרות עם קבלנים לביצוע עבודות בנייה. הסכמים אלה עוסקים בהיבטים שונים של התקשרות עם קבלני בנייה, והם אינם נותנים מענה לתחומים הייחודיים הצריכים להיות מוסדרים בהסכמי התקשרות עם אדריכלים הנדרשים לבצע עבודות תכנון, כמו מהות העבודה הנדרשת והיקפה, לוחות זמנים ותחומי אחריות.

4. שימוש חורג של סגן ראש המועצה בחניית ביתו

ביוני 1994 נתנה הוועדה המקומית לסגן ראש המועצה ולאחד מתושבי היישוב היתר בנייה בדיעבד לבית דו-משפחתי של שתי קומות, שנבנה בהתאם לתכנית המפורטת הרלוונטית. מעיון בתכניות ההנדסיות עלה, כי לצדה של כל אחת מיחידות הדיור של הבית הדו-משפחתי אמורה להיבנות חניה מקורה.

מהמסמכים עלה, כי במהלך השנים האחרונות, בזמן שהנ"ל כיהן כסגן ראש המועצה, הועברו למועצה תלונות על כך, שבחניית ביתו נבנה משרד בניגוד להיתר הבנייה. בביקורת עלה, כי סגן ראש המועצה הקים בחניית ביתו משרד, והמועצה לא פעלה כדי להפסיק את השימוש החורג במבנה. עד מועד סיום הביקורת, מארכ 2002, המשיך סגן ראש המועצה להשתמש בחניה כבמשרד.

⁴ ראו בנושא זה דוח מבקר המדינה בנושא היערכות וטיפול ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה להבטחת איכות הבנייה בתחומן, דוח על הביקורת בשלטון המקומי, התשנ"ז-1996, עמ' 43.

שמופרויקטים בתחום התכנון והבנייה1. פרויקט בנייה

בשנת 1989 החלו המועצה והחברה לבינוי ופיתוח בע"מ (להלן – היזם) לפעול להקמת פרויקט בנייה ביישוב, שבמסגרתו אמורים היו להיבנות מבנה למשרדי המועצה (להלן – משרדי המועצה), מרכז מסחרי (קניון), בנייני מגורים ושני גני ילדים. המועצה ייעדה לפרויקט קרקע בשטח של כ-21.5 דונם הנמצאת סמוך לכניסה הראשית ליישוב (להלן – הקרקע). הבעלות על הקרקע מתחלקת בין המדינה (באמצעות הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש באזור יהודה והשומרון), היזם והמועצה, כלהלן: כ-12 דונם בבעלות המדינה, שמתוכם ניתנה ליזם הרשאה לתכנון לכ-5.6 דונם; כ-7 דונמים בבעלות היזם; וכ-2.5 דונמים בבעלות המועצה.

ביולי 1997 חתמה המועצה על הסכם עם היזם, ועל פיו התחייב היזם להקים על מתחם הפרויקט שלושה מבני מגורים בשטח של 5,800 מ"ר (60 יחידות דיור); שש יחידות דיור בשטח של 420 מ"ר; בית מגורים של 15 קומות (כ-45 יחידות דיור) בשטח של 4,300 מ"ר; שני גני ילדים בשטח של 250 מ"ר; אזור מסחרי (קניון) בשטח של 8,100 מ"ר; ובניין עבור המועצה בשטח של 1,500 מ"ר. בחתימתה על הסכם זה נתנה המועצה את הסכמתה מראש למכירת כל הדירות שייבנו בפרויקט ולמכירת כל שטחי המסחר, על ידי היזם ועל ידי קבלני המשנה שעימם יתקשר. בתמורה לכך התחייב היזם לבנות את מבנה המועצה ואת שני גני הילדים.

כדי לאפשר את ביצוע הפרויקט, שינתה הוועדה המקומית בנובמבר 1998 את תכנית בניין עיר 220/1/1, ואישרה תכנית בניין עיר מפורטת מס' 220/1/12, שכללה את תכנית הפרויקט. במהלך הביקורת של משרד מבקר המדינה נדונה תכנית זו במועצת התכנון העליונה, ועמדה לפני הפקדתה.

בביקורת בנושא זה עלו הממצאים הבאים:

א. התקשרות ללא מכרז – בתקנון נקבע, כי המועצה לא תתקשר בחוזה למכירה, להשכרה ולהחכרה של מקרקעין או טובין וכן לרכישת מקרקעין או כל זכות בהם או לרכישת טובין או לביצוע עבודה, אלא על פי מכרז, אשר ההצעות שהוגשו בעקבות פרסומו נבדקו על ידי ועדת מכרזים. עוד נקבע, כי הממונה יקבע כללים לעריכת מכרזים ולדרכי הזמנה וקבלה של הצעות מחירים בעקבות פרסום מכרז, ורשאי הוא בכללים לפטור מועצה מחובת עריכת מכרז, הן בסוגי התקשרויות מסוימים והן בעניינים מיוחדים.

בביקורת עלה, כי במסגרת התקשרותה עם היזם, העניקה לו המועצה זכויות בנייה במקרקעין שבבעלותה ללא עריכת מכרז, וכן העבירה לו את ביצוע עבודות הבנייה של בניין המועצה וגני הילדים, אף זאת ללא עריכת מכרז. יצוין, כי מבנה המועצה אמור להיבנות על מקרקעין המצויים בבעלות המדינה.

עוד עלה בביקורת, כי המועצה לא פנתה לממונה על היישובים היהודיים באיו"ש, וממילא גם לא קיבלה את אישורו לפטור ממכרז.

שמו

באפריל 2002 מסרה המועצה למשרד מבקר המדינה, כי לא היה מקום ולא הייתה אפשרות לערוך מכרז, וזאת משום הזכויות שיש ליזם במקרקעין שעליו אמור להיבנות הפרויקט. משרד מבקר המדינה מעיר, כי גם אם לגוף העניין היה מקום לתת פטור ממכרז, היה על המועצה לפנות לממונה בנושא זה, ולא להתקשר עם היזם בלי שקיבלה את הפטור ממכרז כנדרש.

ב. הסכם ההתקשרות – בהסכם ההתקשרות עם היזם לא הסדירה המועצה תחומים שונים הנוגעים להקמת הפרויקט, כדי להבטיח את ביצועו התקין ואת התמורה המירבית ממנו לתועלת היישוב. להלן הפירוט:

(1) המועצה לא קבעה לוחות זמנים לביצוע הפרויקט למן המועד, שבו תאושר התכנית במועצת התכנון העליונה.

(2) בהסכם נקבע, כי מבנה המועצה ייבנה בהתאם "לתנאים כלליים מקובלים", כפי שיקבע מתאם הפרויקט. כמו כן, מאחר שבמועד החתימה על ההסכם לא היה בידי המועצה תכנון של מבנה המועצה, אימצה המועצה את המיפרט הפנימי של בניין המועצה, שנבנה באותה עת במעלה אדומים. משרד מבקר המדינה מעיר, כי אימוץ של מיפרט פנימי של מבנה אחר אינו מהווה תחליף להסדרה של כלל התנאים, שלפיהם תבוצע העבודה.

(3) מאחר שההסכם נחתם בטרם הגיש היזם תכנית תכנון כלשהי, וממילא לפני שהועדה המקומית דנה בפרויקט, המועצה התקשרה עם היזם בלי שנדונו התנאים והדרישות בתחום התכנוני והאדריכלי בקשר לבניית המבנה המסחרי.

ג. הגדלת זכויות הבנייה ללא תמורה – בהתקשרות עם היזם נקבעו למעשה זכויות הבנייה של היזם במקרקעין שעליהם יוקמו יחידות הדיור. מאז חתימת ההסכם בשנת 1997 ועד למועד עריכת הביקורת באוקטובר 2001 הגדילה המועצה את זכויות הבנייה של היזם למגורים ב-1,580 מ"ר נוספים, המהווים כ-15% מזכויות הבנייה למגורים שלהן היה זכאי הקבלן על פי ההסכם (הבנייה למגורים כוללת את שלושת הבניינים, את בית המגורים ואת שש יחידות הדיור).

השינוי בזכויות הבנייה של היזם לא הובא לאישור הוועדה המקומית. משרד מבקר המדינה מעיר, כי המועצה הגדילה את זכויות הבנייה של היזם בפרויקט, בלי שחלו שינויים בחובותיו בנוגע לבניית מבנה המועצה וגני הילדים.

ד. אישור עיסקה במקרקעין – בתקנון נקבע, כי מועצה לא תהיה רשאית למכור מקרקעין או להחליפם, אלא על פי החלטת המועצה ברוב חבריה ובאישור הממונה. כאמור, המועצה לא פנתה לממונה בעניין ההתקשרות עם היזם, וממילא אף לא קיבלה את אישורו לכך.

2. פיתוח שכונת "נווה מנחם"

חברה פרטית לפיתוח והשקעות (להלן - חברה א') היא בעלת הזכויות במקרקעין, שלגביהם אישרה הוועדה המקומית את "תכנית מפורטת מס' 220/7 (גבעת זאב מזרח - נווה מנחם)" (להלן - התכנית). התכנית עוסקת בהקמת השכונה "נווה מנחם" (להלן -

שמור

השכונה) ובפיתוחה, והיא כוללת בנייה של 620 יחידות דיור ושטחים מסחריים וציבוריים. שטח התכנית משתרע על 175 דונם.

בתכנית נקבע, בין היתר, כי על חברה א' להכין תכנית לפיתוח ותכנית לתיאום מערכות לכל שטח השכונה. תכניות הפיתוח הנדרשות התייחסו למערכות הבאות: כבישים; תיעול וניקוז; ביוב; פינוי אשפה; חשמל; תקשורת; עיצוב הנוף ופיתוח השטחים הציבוריים; אחזקה וטיפול שוטף בתשתית; וביטחון.

בתכנית גם נקבע, כי חברה א' תבצע על חשבונה את כל עבודות התשתית וכן את עבודות התכנון ופיתוח התשתיות למבני ציבור המצויים בתוך תחומי תכנית זו, בהתאם לתכניות פיתוח, שיאושרו בתחילת ביצוע העבודה על ידי מהנדס המועצה; ביצוע עבודות הפיתוח הן חלק מהתנאים הנדרשים לקבלת היתר בנייה; ביצוע התשתית ייעשה בתיאום עם מהנדס המועצה, וזה יהיה רשאי להתנות מתן אישור אכלוס, חיבור חשמל, מים, ביוב וכד' בכך, שיושלמו מערכות אלו לשביעות רצונו; תכניות הפיתוח והתשתית ייערכו, יוגשו ויבוצעו בהתאם להוראות המפורטות בחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965, הנוהג בישראל.

משרד מבקר המדינה בדק את הליכי התכנון, האישור והביצוע של תכניות הפיתוח הכלולות בתכנית, והעלה כלהלן:

א. הפיתוח והבנייה של השכונה נעשו מאז שנת 1993, בלי שהמועצה קיבלה מחברה א' את תכנית העיצוב הנופי ופיתוח השטחים הציבוריים - בינואר 1996 הוציאה הוועדה המקומית צו הפסקת עבודה לכל עבודות הפיתוח בשכונה, מאחר שהחברה לא הגישה תכניות פיתוח מפורטות למועצה, כפי שהתחייבה לעשות בנספח להיתרי הבנייה. בפברואר 1996 הוציאה הוועדה המקומית צו הפסקת עבודה שני, המורה על הפסקת כל עבודות הפיתוח עד להגשת תכניות וקבלת היתר, וזאת עקב המשך עבודות הפיתוח, תוך הפרת צו הפסקת העבודה הקודם, ובלי שהחברה הגישה תכניות מפורטות בנושא הקמת המדרכות והגדרות לאישור מחלקת הנדסה. שלושה חודשים לאחר מכן, במאי 1996, דרש מהנדס המועצה מהחברה פעם נוספת לקבל לאישור הוועדה המקומית את תכניות הפיתוח ואת הצעת לוח הזמנים לביצוע העבודה. באפריל 2002 מסרה המועצה למשרד מבקר המדינה, כי לא התקבלה מהחברה תכנית לעיצוב נוף ולפיתוח השטחים הציבוריים של שכונת נווה מנחם.

מהמסמכים עלה, כי ביצוע עבודות הפיתוח והתשתית בשכונה על ידי חברה א' נתקל בקשיים. במהלך השנים 1997 - 2001 נאלצה המועצה להתמודד עם עיכובים בהשלמת עבודות הפיתוח בשכונה. במאי 1997 כתב מהנדס המועצה לחברה, כי המועצה רואה בחומרה רבה, שבשכונה, אשר רובה כבר מאוכלסת, לא הושלמו עבודות הפיתוח והתשתית; בספטמבר 1998 כתב מהנדס המועצה לחברה, כלהלן: "מזה למעלה משנה אנו מנהלים אתכם תכתובת ושיחות טלפון מרובות להשלמת הפיתוח במתחם נווה מנחם והנושא נופל על אוזניים אטומות ואין כל התייחסות מצדכם לנושא זה". ביולי 2001 פנה שוב מהנדס המועצה לחברה באותה לשון.

שמור

ב. המועצה לא קיבלה מחברה א' את תכנית פינוי האשפה ואת תכנית אחזקת מערכות התשתית. באפריל 2002 מסרה המועצה למשרד מבקר המדינה, כי היא לא ראתה צורך שהחברה תגיש לה תכניות אלו. משרד מבקר המדינה מעיר, כי החובה בדבר הגשת תכניות, ובכלל זה תכנית מערכת פינוי אשפה ותכנית אחזקה וטיפול שוטף במערכות תשתית, הוטלה על החברה על ידי מועצת התכנון העליונה, שאישרה את התכנית. אשר על כן, ראוי, כי כל החלטה הפוטרת את החברה מהגשת תכניות תתקבל רק על ידי רשויות התכנון, לאחר שיוצגו להן הנימוקים המקצועיים לכך.

ג. על פי התכנית, כל תכניות הפיתוח, שהגישה חברה א' למועצה, היו צריכות לקבל את אישור מהנדס המועצה לפני תחילת ביצוע העבודה. במסמכי המועצה לא נמצאו אישורים של מהנדס המועצה לתכניות הפיתוח, ולפיכך לא ניתן לדעת אם התכניות אושרו ומתי. מנתונים שמסרה מחלקת ההנדסה במועצה לצוות הביקורת עלה, כי מהנדס המועצה לא אישר חלק מתכניות הפיתוח.

ד. נכון למועד סיום הביקורת, מארס 2002, טרם השלימה חברה א' את סלילת כבישי השכונה, וזאת אף שחלפו למעלה מארבע שנים מאז שרוב השכונה אוכלסה. לטענת המועצה, נמנעה החברה מלהשלים את העבודות בנושא זה, מאחר שבמספר מקומות בשכונה עדיין מתבצעות עבודות בנייה הכרוכות לעתים בכניסה של כלים כבדים. לדעת משרד מבקר המדינה, היה על המועצה לפעול בנחישות כלפי החברה, כדי שזו תסיים את כל התחייבויותיה במועד סביר, ובמיוחד נוכח העובדה שהשכונה מאוכלסת זה מספר שנים.

ה. התכנית, שהגישה חברה א' לוועדה המקומית, לא עסקה בהיבטים רבים של חובות החברה בכל הנוגע לתכנון ולהקמה של תשתיות השכונה ולפיתוח השכונה. בין היתר, לא נקבעו בתכנית התנאים, שעל פיהם תמלא החברה את התחייבויותיה, כגון: לוחות זמנים, הסדרת פיצויים עקב נזקים וערבויות. מאחר שלא הייתה כל התקשרות חוזית בין המועצה לבין חברה א', הרי שלא נקבעו כל תנאים בנוגע לנושאים אלו, והמועצה התקשתה לאכוף את ביצוע העבודות כנדרש. יודגש, כי עבודות הפיתוח והתשתית כרוכות בהוצאה כספית בהיקף של מיליוני ש"ח.

ו. ביוני 1993 העבירה חברה א' למועצה כתב ערבות בנקאית, ובו נקבע, כי הבנק ערב כלפי המועצה לתשלום כל סכום עד 100,000 ש"ח, שיידרש מהחברה בקשר להבטחת דרישות הוועדה המקומית בנושאים הבאים: עבודות עפר, קירות תומכים, ניקוז ואי-פגיעה במערכות הקיימות. מאז 1993 חידשה חברה א' את הערבות מעת לעת. בהגדרת הערבות האמורה לא היה כדי להבטיח את המועצה מפני אפשרויות רבות נוספות של אי-מילוי חובות החברה כלפי המועצה בכל הנוגע לפיתוח השכונה.

המועצה התקשתה להתאים את היקף הערבות ותנאיה לצרכים שהתעוררו במהלך ביצוע העבודות. מאחר שמשך תקופה ארוכה החברה לא עמדה בכל התחייבויותיה ולא נענתה לדרישות המועצה, דרשה המועצה מספר פעמים מהחברה להפקיד במועצה ערבות בנקאית נוספת על סך 200,000 ש"ח להבטחת גמר הפיתוח בשכונה. החברה לא

שמור

נענתה לדרישות אלה. המועצה לא השתמשה באמצעים אחרים העומדים לרשותה על מנת לאכוף על החברה את ביצוע חובותיה, כגון: אי-מתן היתרים לאכלוס הבתים, או פנייה לערכאות משפטיות.

3. הקמת בניין רב-קומות בשכונה

על פי התכנית יועד מגרש 501, אשר סומן בתכנית כ"אזור מגורים ב-4", לבניית בניין בגובה של שמונה קומות מדורגות על קומת עמודים (להלן – הבניין). התכנית קיבלה תוקף במארס 1993. בדצמבר 1993 אישרה הוועדה המקומית את בקשתה של חברה א' לקבלת רישיון להקמת הבניין, ובו 25 דירות בשטח בנייה כולל של כ-3,000 מ"ר על אותו מגרש.

מבדיקת הליכי התכנון והבנייה של הבניין עלו הממצאים הבאים:

א. היתר בנייה תוך כדי חריגה מהתכנית המפורטת – על פי חוק התכנון, רשאית הוועדה המקומית להוציא רישיונות רק על סמך תכניות מפורטות שקיבלו תוקף, ואינה מוסמכת לשנות תכניות קיימות או לאשר תכניות חדשות. בתשריט, המהווה חלק מהתכנית המפורטת, נקבע החתך העקרוני של הבניין, המשקף את המתאר הכללי של הבניין; על פי החתך, יכלול הבניין שני אגפים בני שמונה קומות ואגף נוסף מדורג. ביוני 1997 הגישה חברה א' בקשה לוועדה המקומית לערוך שינוי בחתך העקרוני של הבניין, שהתבטא בשינוי בקווי המתאר המדורגים שלו. שינוי זה הגדיל את השטח הבנוי של הבניין. הוועדה המקומית החליטה לאשר את בקשת החברה לערוך את השינוי האמור בתכנית המפורטת.

המועצה מסרה למשרד מבקר המדינה באפריל 2002, כי השינויים שאישרה הוועדה המקומית לא הובילו לחריגה מהשטח הבנוי המירבי המאושר לבניין. משרד מבקר המדינה מעיר, כי שינוי החתך העקרוני של הבניין, גם במסגרת השטח הבנוי המאושר לבניין, מחייב אישור של מועצת התכנון העליונה, ואינו בסמכות הוועדה המקומית.

ב. בנייה של קומה נוספת – על פי התב"ע, הבניין כולל קומת מרתף, קומת כניסה הכוללת גם דירת מגורים אחת, שמונה קומות מגורים (בשני האגפים הגבוהים של הבניין) ושטח טכני מעל הקומה השמינית (שטח שבו ממוקמות מערכות טכניות של הבניין). בפועל, אישרה הוועדה המקומית לחברה לנצל חלק מהחלל שמעל הקומה השמינית, המיועד לשמש כחלל טכני, לצורך הקמת קומת מגורים נוספת – קומה תשיעית – שצורפה לדירות שבקומה השמינית.

בעניין זה מעיר משרד מבקר המדינה כלהלן:

- (1) אישור הוועדה המקומית להקמת קומת מגורים מעל הקומה השמינית מהווה למעשה שינוי נוסף של החתך העקרוני של הבניין. הגורם המוסמך להעניקת אישור זה היא מועצת התכנון העליונה, שכן מדובר בשינוי תב"ע.
- (2) הוועדה המקומית אישרה את תכניות הבניין שהגישה לה החברה, שעל פיהן מנוצל חלק מהשטח הטכני למגורים, חרף העובדה, שהחברה לא הגישה בקשה מיוחדת בנושא שינוי השימוש בשטח המיועד לחלל הטכני, וממילא, אף לא נדונה כל בקשה

שמור

להגדיל את שטח הדירות בקומה השמינית תוך כדי ניצול השטח הטכני למטרות אחרות.

ג. שימוש במרתף הבניין בניגוד להיתר הבנייה – על פי היתר הבנייה המקורי מדצמבר 1993, הייתה אמורה להיבנות בבניין קומת מרתף בשטח של כ-140 מ"ר, שימש שטח שירות. בהחלטת הוועדה המקומית מיוני 1997 נקבע, כי המרתף יירשם כשטח משותף שימש להקמת מחסנים, וכי לא מאושר להקים משרדים בקומה זו. בהחלטה נוספת של הוועדה המקומית ממארכ 1999 לא אושרה בקשת החברה להקים יחידת דיוור נוספת בקומת המרתף. בביקורת עלה, כי בפועל שיכנה החברה את משרדיה בקומת המרתף של הבניין. מן המסמכים עלה, כי המועצה לא פעלה כדי למנוע את השימוש הבלתי חוקי שנעשה בקומת המרתף של הבניין. בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2002 מסרה המועצה, כי פעילות החברה במרתף הבניין מתקיימת באופן זמני עד לסיום טיפולה בפרויקט. עוד מסרה החברה למשרד מבקר המדינה, כי מרתף הבניין משמש באופן זמני כמשרד מכירות להשלמת מכירת הדירות בבניין. משרד מבקר המדינה מעיר, כי למועד סיום הביקורת, מארכ 2002, המשיכה החברה לשכן את משרדיה בבניין, וזאת כשלוש שנים לאחר שהסתיימה בניית הבניין ולאחר שאוכלס.

ד. קומת הכניסה - קומת הכניסה לבניין היא קומת עמודים. בתקנון התכנית המפורטת נקבע, כי בקומת עמודים ניתן לבנות דירת מגורים על שטח שלא יעלה על מחצית משטח הקומה שמעליה. מבדיקת התכניות המאושרות עלה, כי שטח הדירה בקומת הכניסה חרג בכ-18% מהמגבלה האמורה בתקנון.

ה. תעודת גמר בנייה - חרף הבנייה, שנעשתה בקומה הכניסה של הבניין וחרף השימוש שעשתה החברה בקומת המרתף, שלא על פי התכניות והחלטות הוועדה המקומית, הוציאה הוועדה המקומית בינואר 2000 תעודת גמר לבניין, ובה נקבע, כי הבניין נבנה לפי תנאי ההיתר. בתעודת הגמר אף נכתב, כי ההיתר ניתן בהתאם לתכנית המפורטת, למרות השינויים שנעשו בתכנית הבניין בהשוואה לתכנית המפורטת.

לדעת משרד מבקר המדינה, בהחלטותיה לאשר חלק מהשינויים בתכנית הבנייה של הבניין חרגה הוועדה המקומית מסמכותה, ולא מילאה את תפקידה בכל הנוגע לפיקוח ולאכיפה של חוקי התכנון והבנייה.

4. תכנית 220/18

בפברואר 1997 דנה הוועדה המקומית בבקשתה של חברה א', להקים 34 יחידות דיוור (קוטג'ים טוריים) בתחום היישוב. באפריל 1997 אישרה הוועדה המקומית את בקשת החברה, בכפוף לעריכת שינויים אחדים בתכנית, והחליטה להמליץ למועצת התכנון העליונה על הפקדה ומתן תוקף לתכנית.

בינואר 1999 נתנה מועצת התכנון העליונה תוקף לאותה תכנית, שנועדה לשנות את ייעוד השטח משטח חקלאי לאזור מגורים ולאפשר בנייה של יחידות דיוור במקום. על פי התכנית, יחידות הדיוור היו מתוכננות להיבנות סמוך לשורת בתים קיימת, כאשר

שמור

בינם לבין השטח המיועד לבנייה אמור היה להיסלל כביש הגישה לפרויקט. הכביש תוכנן לעבור בצמידות לשורת הבתים הקיימת ובמפלס גבוה ממנה. בחתך העקרוני של התכנית נקבע, כי הפרש הגובה בין מפלס הכביש המתוכנן לבין מפלס שורת הבתים הקיימים יהיה חצי מטר. לצורך סלילת הכביש במפלס זה נקבע, כי יש צורך לחצוב לאורך תוואי הכביש בעומק של מטרים אחדים.

במארס 2000 אישרה הוועדה המקומית את ביצוע עבודות התשתית במתחם, ובכלל זה את עבודות התשתית לסלילת כביש הגישה לפרויקט. מהמסמכים עלה, כי באפריל 2000 החלה חברה א', באמצעות קבלן משנה, לבצע עבודות עפר לצורך סלילת הכביש. לאחר ימי עבודה אחדים באתר התברר, כי עבודות העפר בוצעו לשם הקמת הכביש במפלס, שהיה גבוה במספר מטרים ממפלס הבתים הקיימים, ללא כל ביצוע עבודות חציבה לאורך תוואי הכביש. כמו כן, הוחל בבניית קיר, שנועד לתמוך במפלס הכביש. עבודות אלו התבצעו בניגוד לתכנית שאישרה, כאמור, מועצת התכנון העליונה. יצוין, כי בביצוע הכביש במפלס זה יש כדי לצמצם באופן ניכר את עלות הקמת הכביש ולחסוך לחברה את העלויות הכרוכות בחציבה ובפינוי האדמה מהמקום.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי הקמת הכביש במפלס הגבוה ובניית קיר גבוה בניגוד לתכנית המאושרת יש בהם כדי לפגוע באיכות חייהם של התושבים המתגוררים בשורת הבתים הסמוכה.

במהלך מאי 2000, סמוך להתחלת העבודות האמורות, החלו תושבים המתגוררים סמוך לכביש המתוכנן לפנות לגופים שונים במועצה, במינהל האזרחי, במשרד הפנים ובמשטרת ישראל כדי שיפעלו להפסקת העבודות, שנעשו בניגוד לתכנית המאושרת. יצוין, כי בתקופה, שבה נערכה הביקורת, הופסקו כל עבודות הפיתוח והבנייה בכביש.

בביקורת עלו הממצאים הבאים:

א. באפריל ובמאי 2000 הוציאה ועדת המשנה לפיקוח במינהל האזרחי (להלן – ועדת המשנה לפיקוח)⁵ צווי הפסקת עבודה לחברה על עבודות פיתוח ופריצת דרכים שנערכו בניגוד לקבוע ברישיון. ב-2.5.00 הוציאה ועדת המשנה לפיקוח צו הפסקת עבודה נוסף, שנמסר למהנדס הפרויקט. באוגוסט 2000 מסר רכז הפיקוח במינהל האזרחי הודעה במשטרה, ולפיה צו הפסקת העבודה נמסר על ידיו במאי 2000 למהנדס חברה א', ומבדיקה שערך לאחר חודש וחצי, נודע לו, כי העבודות נמשכו בניגוד לצו, וכי נבנה קיר עד לגובה של 1.9 מטר.

⁵ ועדת המשנה לפיקוח במינהל האזרחי הוסמכה על ידי מועצת התכנון העליונה באזור יהודה והשומרון להוציא צווי הפסקת עבודה וצווי הריסה לבנייה שנעשית ללא היתר, בניגוד להוראות החוק ותחיקת הביטחון או בניגוד לתכניות התכנון המאושרות.

שמור

משרד מבקר המדינה מעיר, כי המועצה, הוועדה המקומית ומהנדס המועצה לא נקטו פעולות כדי להפסיק את העבודות מיד עם הוצאת צו הפסקת העבודה באפריל 2000. באפריל 2002 מסרה המועצה למשרד מבקר המדינה, כי באותה עת סברה, שאין עילה לפעול נגד החברה, וכי העבודות בוצעו בחצרות הבתים ולא בכביש. משרד מבקר המדינה מעיר, כי טענה זו של המועצה אינה עולה בקנה אחד עם החלטת ועדת המשנה לפיקוח להוציא צו הפסקת עבודה נוסף, ואף לא עם ממצאיו של פקח יחידת הפיקוח, כפי שאלה נמסרו בהודעתו במשטרה.

ב. ביולי 2000 החליטה מועצת התכנון העליונה, כי תכנית בניין ערים 220/18 תישאר בתוקף, וכי יש לדחות את טענת החברה, ולפיה בתכנית שהעבירה לאישור מועצת התכנון העליונה נפלה טעות קולמוס של שרטט התכנית. מהמסמכים עלה, כי חרף החלטתה המפורשת של מועצת התכנון העליונה מיולי 2000, חידשה חברה א' בפברואר 2001 את עבודות הפיתוח בכביש בניגוד לתכניות המאושרות. רשויות התכנון והבנייה באזור הוציאו במהלך החודשים פברואר ומארס 2001 ארבעה צווי הפסקת עבודה. צווים אלה לא נאכפו, ובמהלך תקופה של כחודש וחצי המשיכה חברה א' בביצוע העבודות.

5. מגרש כדורגל

א. בשנת 1999 החלה המועצה לפעול להקמת מגרש כדורגל בשטח המצוי מחוץ לתחום השיפוט של היישוב. עבודות הפיתוח והבנייה, שביצעה המועצה בשטח זה, נעשו ללא קבלת היתר כנדרש. באוקטובר 1999 הוציאה ועדת המשנה לפיקוח צו הפסקת עבודה, שנמסר למהנדס המועצה, המתייחס לעבודות עפר ולפיתוח שביצעה במגרש הכדורגל; בנובמבר 1999 התכנסה ועדת המשנה לפיקוח והחליטה להוציא צו סופי להפסקת עבודה ולהריסה; ובדצמבר 1999 נמסר למועצה צו הפסקת עבודה וצו הריסה.

ב. בתחום שיפוט המועצה נמצא מגרש כדורגל. לשטח שבו קיים המגרש לא הוכנה תכנית מתאר, ולפיכך אין בידי המועצה להוציא רישיונות לביצוע עבודות במקום. ביוני 2000 החלה המועצה בעבודות בנייה חדשות בשטח מגרש הכדורגל במטרה לשפרו ולהגדילו. המועצה ביצעה את עבודות הבנייה ללא תכניות מאושרות וללא קבלת רישיון מהוועדה המקומית כדין. יצוין, כי בעקבות ביצוע העבודות במקום פנו תושבים המתגוררים סמוך למגרש למינהל האזרחי, לפיקוד המרכז, למשרד הפנים ולמשרד המשפטים והתלוננו על כך, שבמקום מתבצעות עבודות בלתי חוקיות, שיש בהן כדי לפגוע באיכות חייהם.

שטח המגרש שהקימה המועצה היה גדול באופן ניכר משטח המגרש המקורי. ממדידה של השטח באמצעות תצלומי אוויר עלה, כי שטחו החדש של המגרש יותר מכפול מהשטח המקורי.

מהמסמכים עלה, כי אף על פי שהעבודות במגרש היו ללא תכניות מאושרות וללא אישורי בנייה, פעלה המועצה לקידום הפרויקט על ידי ביצוע התקשרויות. משרד מבקר

שמור

המדינה מעיר, כי במהלך שנת 2000 ביצעה המועצה התקשרויות בהיקף של מאות אלפי ש"ח לצורך המשך העבודות במגרש הכדורגל.

ביוני 2000 פנתה יחידת הפיקוח במינהל האזרחי למועצה כדי שזו תפסיק את העבודות במגרש. ימים אחדים לאחר מכן הוציאה ועדת המשנה לפיקוח צו הפסקת עבודה לעבודות העפר והפיתוח שנעשו במגרש. ברם, מן התיעוד עלה, כי חרף הוצאת הצו, לא עצרה המועצה את ביצוע העבודות. באוגוסט 2000 החליטה ועדת המשנה לפיקוח להוציא צו סופי להפסקת עבודה ולהריסה.

מהמסמכים עלה, כי לאחר מכן באותו חודש, הגיע ראש המועצה לסיכום עם ראש המינהל האזרחי, שפרטיו נרשמו במסמך מאת מנהל יחידת הפיקוח במינהל האזרחי, כלהלן:

"בעקבות הוצאת הצו, ראש המו"מ (במכתבו הרצ"ב) הבהיר שמדובר בשיפור מגרש כדורגל קיים ולא בהקמת איצטדיון תקני, למרות שבבדיקתנו נראה, כי המגרש הורחב יותר מהגודל המקורי. ראש המינהל האזרחי אישר לראש המו"מ, בעקבות הודעתו והתחייבותו, להחזיר את המצב לקדמותו, קרי החזרת הדשא, ללא יציעים וכל עבודות בנייה והמשך הטיפול יתבצע בהתאם להחלטת הועדה".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי המצב לא הוחזר לקדמותו במלואו, שכן שטח מגרש הכדורגל היה גדול, כאמור, מגודלו המקורי, וזאת ללא תכניות מאושרות כדין.

על פי התקנון, תקציב בלתי רגיל (תב"ר) של מועצה מקומית חייב לקבל את אישור הממונה. המגרש מומן באמצעות תב"ר. בביקורת עלה, כי המועצה התקשרה עם ספקים והחלה בביצוע העבודות כבר ביולי 2000 בטרם נתקבל אישור הממונה לתב"ר, שניתן חודש מאוחר יותר.⁶

נכסי המועצה

כללי מינהל תקין מחייבים את הרשות המקומית לנהל את נכסיה בצורה נאותה. ניהול תקין של נכסי המועצה מחייב רישום עדכני של הנכסים, תיעוד החלטות בדבר העברת נכסים לשימוש של גורמים חיצוניים, הסדרה של התקשרויות חוזיות הנוגעות לנכסים ועוד. חובה זו חלה על המועצה גם בהיעדר הוראות ייחודיות בתקנון המסדירות את הטיפול בנושא. בבדיקת הנושא עלו הממצאים הבאים:

1. הטיפול בנכסי המועצה ורישומם

בפברואר 1996 מינה ראש המועצה את מזכיר המועצה (להלן – המזכיר) כאחראי לטיפול בנכסי המועצה. במהלך השנים מאז מינויו התריע המזכיר מספר פעמים, כי בתנאים הקיימים אין באפשרותו למלא את התפקיד, מאחר שאין בידיו נתונים מלאים

⁶ בנושא ביצוע עבודות פיתוח בטרם קבלת אישור הממונה כנדרש ראו בדוח שנתי 51א, עמ' 201.

שמור

על נכסי המועצה, ומאחר שלא מועברות אליו מרבית ההחלטות הקשורות לנושא. גזבר המועצה כתב בדצמבר 1999 בהתייחסו להערות המזכיר, כי האחריות לטיפול בנכסי המועצה הוטלה על מזכיר המועצה, וכי אין בגזברות המועצה חוזים שלא נמסרו לו.

א. בביקורת עלה, כי המועצה לא ניהלה רישום של הנכסים המצויים בבעלותה, ובכלל זה פירוט הגופים שנכסי המועצה נמצאים בשימושם.

ב. חלק מנכסי המועצה הועברו במהלך השנים לחברה לפיתוח גבעת זאב. במסמכי המועצה לא נמצא תיעוד בנוגע להעברת הנכסים מהמועצה לחברה, ופירוט של הנכסים שהועברו.

ג. רוב השטחים הציבוריים שבשטח שיפוטה של המועצה – גנים ציבוריים, כבישים ומדרכות, מבני ציבור ועוד – לא נרשמו על שם המועצה בלשכת המקרקעין במינהל האזרחי.

2. חוזים והתקשרויות

מהמסמכים עלה, כי המועצה לא עקבה אחר קיום החוזים עם גופים השוכרים את נכסי המועצה, וכי נכסים של המועצה היו בשימוש של גורמים שונים, פרטיים וציבוריים, ללא חוזי שכירות תקפים. עוד עלה, כי המועצה חתמה על חוזים החסרים פרטים מהותיים, ובחלק מהחוזים התמורות מההשכרה לא עודכנו למחירי שוק. המועצה השכירה או חכרה נכסים בלי שערכה מכרזים. המועצה לא ביצעה בדיקות תקופתיות של הנכסים. עוד עלה בביקורת, כי אין הקפדה על חידוש חוזים, ובכלל זה חוזים המחייבים אישור מחדש של מליאת המועצה.

בעקבות הביקורת מסרה המועצה למשרד מבקר המדינה באפריל 2002, כי תוציא נוהל מסודר בנושא הטיפול בחוזי התקשרות, וכי תפעל מיד להכין חוזים מתאימים.

3. הטיפול בתשלומים עבור נכסים מושכרים

חלק מנכסי המועצה המושכרים אינם רשומים במערכת הגבייה, ועקב כך, לא נגבו עבורם תשלומים של ארנונה, מים וכדומה. להלן מספר דוגמאות:

א. ראש מחלקת תחזוקה וראש מחלקת תברואה במועצה מסרו בנובמבר 2001 למשרד מבקר המדינה, כי חלק מבתי הכנסת ביישוב, שהיו בבעלותן של עמותות, היו מחוברים לרשת החשמל דרך המועצה, ובאופן זה נושאת המועצה בהוצאות החשמל של בתי הכנסת.

ב. נכס מסחרי שהשכירה המועצה מחובר לרשת המים ללא מד-מים, ובפועל נעשתה צריכת המים במשך כעשר שנים על חשבון המועצה. כמו כן, המועצה לא גבתה מסי ארנונה מהשוכרים. בעקבות הביקורת הותקן בנכס מד-מים באוקטובר 2001.

ג. מבנה בגבעון ("הפנטגון") – המועצה לא חייבה את כל המחזיקים בנכס במסי ארנונה ובתשלומים עבור צריכת מים, אלא רק את אלה הרשומים במערכת הגבייה.

שמור4. הטיפול בנכס מסחרי א'

בספטמבר 1990 החליטה המועצה הקודמת להקצות נכס שבבעלותה לתושב היישוב (להלן – התושב). במועד זה טרם הושלמה בנייתו של הנכס. ההחלטה להשכיר את הנכס לתושב נבעה משיקולי רווחה ושיקום.

בפברואר 1993 חתמה המועצה על חוזה שכירות עם התושב ועם רעייתו (להלן – השוכרים). על פי החוזה, השכירה המועצה את הנכס האמור לשוכרים על מנת שיסייע לפרנסתם לתקופה של ארבע שנים וחצי; השוכרים ישלמו תמורת זכויות השכירות דמי שכירות בסך שקל אחד, וישלימו את בניית המבנה (ריצוף, אינסטלציה, טיח, דלתות וחלונות); השוכרים אינם רשאים להעביר את הנכס או את הזכויות בו לגורם אחר, והעברה כזו, אם תבצע, תהווה הפרה יסודית של החוזה.

בשנת 1993 השלים התושב את עבודות הבנייה בנכס, על חשבונו, ובשנת 2001 הרחיב את הנכס מ-23 מ"ר ל-60 מ"ר, לאחר שהוועדה המקומית אישרה את בקשת המועצה להרחבה. ההרחבה אושרה על ידי מועצת התכנון העליונה וקיבלה תוקף באוגוסט 2001. משאושרה הרחבת הנכס על ידי מועצת התכנון העליונה באוגוסט 2001, שונה אף ייעוד השטח מציבורי למסחרי, ומעתה זה הוא עבר לאחריות הממונה על הרכוש הממשלתי במינהל האזרחי.

א. המועצה קיבלה את החלטתה לסייע לתושב בשנת 1990, והנכס הושכר לו בשנת 1993. במועד עריכת הביקורת, נובמבר 2001, הנכס היה עדיין מושכר לתושב. במהלך 11 שנים מאז קיבלה המועצה את החלטתה, לא קיבלה המועצה החלטות בנוגע להמשך התמיכה בתושב.

ב. בחוזה השכירות נקבע, כי המועצה משכירה לשוכרים את הנכס לתקופה של ארבע שנים וחצי מיום כניסת החוזה לתוקף; החוזה פג במהלך שנת 1997. המועצה לא קיבלה החלטה על המשך השכרת הנכס, ולא הקפידה לחדש את החוזה עם התושב.

ג. כאמור, בחוזה השכירות נקבע, כי תמורת שכירת הנכס ישלמו השוכרים דמי שכירות בסך שקל אחד וישלימו את בניית המבנה. המועצה לא עדכנה את התמורה עבור השכירות גם לאחר סיום תקופת החוזה בשנת 1997.

בשנת 1999 הועבר נוסח החוזה ליועצת המשפטית של המועצה. היועצת המשפטית כתבה בהתייחסה לנוסח זה, כי היא מציעה להכין חוזה חדש, ובו ייקבעו דמי שכירות סבירים במקום דמי השכירות הקיימים (שקל אחד). בפועל החוזה לא חודש, ולא חל שינוי בתמורה שקיבלה המועצה עבור השכרת הנכס.

ד. בשנים 1993 עד 2001 השכירו השוכרים את הנכס בשכירות משנה לגורם אחר. המועצה לא הקפידה על כך שהשוכר יקיים בעניין זה את תנאי החוזה.

שמור5. הטיפול בנכס מסחרי ב'

סעיף 63(א) בתקנון קובע, כי לא יהיה לעובד מועצה, לא במישרין ולא בעקיפין, לא בעצמו ולא על ידי בן זוגו, סוכנו או שותפו, כל חלק או טובת הנאה בכל חוזה או עסק שנעשו עם המועצה, למענה או בשמה, פרט לחוזה בדבר קבלת שירות מהשירותים שהמועצה מספקת לתושבים, ופרט לעניין שיש לעובד בהסכם העבודה שלו או בהסכם הכללי של עובדי המועצה.

בבעלות המועצה שטח מסחרי הממוקם במרכז המסחרי של היישוב. בנובמבר 1994 החליטה המועצה להשכיר את הנכס כדי לפתוח במקום מספרה לשירות התושבים. בעקבות כך, פרסמה המועצה מודעה בעיתון ובה הוצע הנכס להשכרה. בינואר 1995 חתמה המועצה על חוזה שכירות עם עובד המועצה (להלן – העובד), ששכר את הנכס כדי לפתוח במקום מספרה. המועצה לא המציאה לצוות הביקורת את החוזה שנחתם עם העובד.

הנכס הושכר לעובד. אשתו של העובד מועסקת אף היא במועצה. העובד החל לעבוד כספר במספרה שהקים בנכס במקביל לעבודתו במועצה. חוזה השכירות, שחתמה המועצה עם העובד, פג בנובמבר 1999. למרות זאת המשיך הנכס להיות בשימוש העובד.

באפריל 2002 כתבה המועצה למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות הביקורת החלה המועצה לפעול לסיום ההתקשרות עם השוכר. משרד מבקר המדינה מצוין, כי לא התקבלה התייחסות השוכר לנושא זה.

*

משרד מבקר המדינה מעיר, כי ניהול המועצה את נכסיה היה לקוי ביותר. המועצה לא ערכה מיפוי מלא של כלל נכסיה ולא ניהלה רשימות נכסים מסודרות, שיסייעו לניהולם התקין. בתוך כך, לא הקפידה המועצה לגבי חלק מנכסיה על קיום מכרזים לצורך השכרתם, על קיום תקין של חוזים לשכירות, על חידוש חוזים ועל גביית מסים ותשלומים שונים עבורם. טיפול המועצה בשני הנכסים המסחריים האמורים לא עלה בקנה אחד עם כללי המינהל התקין.

גזבר המועצה

על עובד ציבור למסור את מירב תשומת לבו ומסירותו לתפקיד שעבורו הוא מקבל שכר מלא מקופת הציבור. לשם כך נקבעו בחוקים שונים מגבלות שונות על יכולתם של עובדי ציבור לעסוק בעבודות נוספות במקביל למשרתם. נורמה זו מצאה את ביטוייה בנוסח חוזה הבכירים ברשויות המקומיות של משרד הפנים.

שמו

בתקנון נקבע, כי עובד מועצה המשמש בקביעות במשרה מלאה, לא יעסוק בעבודות חוץ⁷. עוד נקבע, כי המועצה רשאית במקרים מיוחדים להתיר לעובד מועצה לעסוק בעבודת חוץ על מנת לקבל תמורה בתנאים הבאים: היא לטובת הכלל; אין בה כדי לפגוע במילוי תפקידו כעובד המועצה; אין בה משום תחרות בלתי הוגנת עם מי שאינו עובד מועצה; אין בה כדי ליצור התקשרות בין העובד לבין אדם, תאגיד, או מוסד, העומדים במגע כספי, מסחרי או ענייני עם המועצה; והעובד הצהיר על התמורה שיקבל עבורה. התקנון קובע עוד, כי עובד מועצה העובד בעבודות חוץ על מנת לקבל תמורה, בניגוד להוראות התקנון, דינו קנס או מאסר עד שלושה חודשים או שני העונשים כאחד.

גם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מספטמבר 2000 ("תזכורת בעניין עבודה נוספת לעובדים בעיריות") בנושא עבודה נוספת של עובדים, פורטו התנאים האמורים בתקנון. בנוגע לאישור המועצה לעסוק בעבודות חוץ נכתב בחוזר, כי דרושה החלטה של מליאת המועצה, שתינתן רק במקרים חריגים ותהיה בתוקף עד שנה; בנוגע להצהרה על התמורה, שיקבל העובד תמורת עבודת החוץ, נכתב, כי על העובד להצהיר בפני מליאת המועצה על גובה התמורה שיקבל עבור העבודה.

בביקורת נמצא, כי הגזבר עבד זה שנים בעבודות נוספות תמורת שכר, כדלקמן: א. בנק "אוצר השלטון המקומי בע"מ", שהינו מוסד כספי ברישיון, שהפרטתו הושלמה בפברואר 2001 ובמסגרתה נמכרו מניות המדינה והבנקים לתאגיד בנקאי אירופאי. פעילות הבנק מתמקדת, בין היתר, בניהול ובביצוע העברות כספיות בין הממשלה לרשויות מקומיות, בביצוע תשלומים והוראות קבע עבור הרשויות המקומיות ובקבלת פיקדונות מהן ומתאגדי שלטון מקומי. הגזבר הועסק כיו"ר מועצת המנהלים של הבנק מאוגוסט 1997 עד יוני 2001, וכסגן וכממלא מקום יו"ר מועצת המנהלים של הבנק מיוני 2001.

ב. חברה להשקעות (להלן – חברה ב'), שעוסקת בנדל"ן מניב ובקרקעות לבנייה למגורים. היא הוקמה בספטמבר 1995, והפכה לחברה ציבורית, שמניותיה נסחרות בבורסה לניירות ערך בתל-אביב החל מדצמבר 1997. הגזבר מסר לצוות הביקורת, כי הוא משמש כדירקטור בשכר בחברה ב' מאז שנת 1999.

ג. איגוד רשויות מקומיות יהודה והשומרון (שירותי כבאות) (להלן – האיגוד). הגזבר מועסק כגזבר האיגוד מ-1993. האיגוד הוקם על פי צו בדבר הקמת איגוד רשויות מקומיות לשירותי כבאות (יהודה והשומרון), התשנ"א-1991, ותפקידיו וסמכויותיו של האיגוד מפורטים בצו האמור.

בביקורת עלה, כי ביוני 1999 ביקשה עו"ד מהלשכה המשפטית של משרד הפנים מראש המועצה פירוט על עבודותיו הנוספות של הגזבר ועל היקפן ביחס לעבודתו במועצה,

⁷ "עבודות חוץ" – כל עיסוק או עבודה מחוץ לשירות המועצה בסייגים המופיעים שם.

שמו

אולם ראש המועצה לא מסר פרטים אלה. בפברואר 2002 סירב הגזבר להיענות לבקשת משרד מבקר המדינה למסור פרטים נוספים אודות עבודותיו הנוספות המוזכרות לעיל, וכן להשיב לשאלה, אם הוא עוסק בעבודות נוספות אחרות.

משרד מבקר המדינה בדק את הליכי אישור ההעסקה של הגזבר בעבודותיו הנוספות. בבדיקה עלו הממצאים הבאים:

1. אישור המועצה לעבודות הנוספות

במסמכי המועצה לא נמצא, כי במהלך השנים מאז החל הגזבר לעבוד בעבודותיו הנוספות, כאמור, אישרה המועצה לגזבר לעסוק בשלוש עבודות אלו. אולם, במסמכי המועצה ובפרוטוקולים של ישיבות המועצה, שהתייחסו לעיסוקיו הנוספים של הגזבר כיו"ר מועצת המנהלים של הבנק וכגזבר האיגוד, ציין ראש המועצה, כי המועצה אישרה את עיסוקיו הנוספים של הגזבר. כך, למשל, בנובמבר 1999 כתב ראש המועצה ללשכה המשפטית של משרד הפנים, כי נושא עבודות החוץ של הגזבר נדון ופורט בהרחבה במסגרת שאילתות בישיבות המועצה בשנה האחרונה, וקיבל את הסכמתם של "לפחות שמונה מתוך 11 חברי מועצה". בדצמבר 1998 השיב ראש המועצה לשאילתה של חבר מועצה בנושא הנדון וציין, כי ראש המועצה, באישור המועצה, אישר לגזבר לעבוד בעבודות נוספות; בישיבת מועצה מדצמבר 2001 ציין ראש המועצה, כי בשנים האחרונות נדון הנושא במועצה ואושר מספר פעמים.

ביוני 1999 כתבה עו"ד מהלשכה המשפטית של משרד הפנים לראש המועצה, כי החלטה בנושא אישור עבודה נוספת של חבר מועצה חייבת להידון בכל מועצה מחדש, וכי נדרש אישור מועצה לגבי כל סוג עבודה וכל מקום עבודה. יש לציין, כי דרישה זו אף מופיעה בחוזר המנכ"ל האמור. רק ב-31.12.01, בעקבות בדיקת משרד מבקר המדינה בנושא, אישרה המועצה לגזבר עבודות נוספות בשכר בבנק ובאיגוד.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי אישור המועצה לעבודה נוספת של עובד מועצה מהווה תנאי להתחלת עבודתו של העובד במקום העבודה הנוסף. בפועל עבד הגזבר במשך שנים במספר עבודות נוספות בשכר ללא אישור המועצה. כמו כן, על החלטה שכזו יש לדון, ולאשרה מחדש עם מינוי כל מועצה חדשה, וכן על ההחלטה להתייחס באופן ברור לעיסוק מסוים. תנאים אלה לא התקיימו בעניינו של הגזבר.

2. הצהרה על התמורה

מפרוטוקולים של ישיבות המועצה עלה, כי מאז החל הגזבר לעסוק בעבודות הנוספות, הוא לא הצהיר בפני המועצה על תנאי העסקתו ועל התמורה שהוא מקבל ממעסיקיו הנוספים, כנדרש בתקנון. הצהרה כזו אף לא ניתנה בישיבת המועצה בדצמבר 2001, שבה אישרה המועצה לגזבר לעבוד בבנק ובאיגוד.

בעניין זה כתבה היועצת המשפטית של המועצה במארכס 1999, כי "החוק דורש הצהרה כזאת, אך לא מילתא זוטרא היא מבחינת צנעת הפרט לחייב אדם לגלות ברבים את גובה שכרו ולכן ובגלל שסתם הסעיף ולא פירש למי יעשה גילוי כזה – הייתי מסתפקת בכך שהגילוי נעשה לראש המועצה ולא ייהפך לנחלת הרבים". בתגובה כתבה יועצת

שמור

משפטית של משרד הפנים לראש המועצה ביוני 1999, כי "עם כל הכבוד לצנעת הפרט - ולאור האמור בסעיף 64(ג)5 והמדיניות הציבורית כיום - מחובתו של עובד המבקש שיאשרו לו עבודה נוספת בשכר להצהיר בפני המועצה - ולא דווקא בישיבה סגורה, על התמורה שהינו מקבל בגין עבודתו הנוספת".

בעקבות בדיקת הנושא על ידי משרד מבקר המדינה הודיע ראש המועצה בישיבת המועצה מדצמבר 2001, כי "בהמשך ובהתאם לדיונים ולהחלטות בדבר העבודות הנוספות...", הננו להודיע כי המועצה רשמה לפנייה, כי לכל חבר מועצה שלא יתנגד לכך נמסר על התמורה... מאיגוד הערים כיבוי יו"ש ואוצר השלטון המקומי".

לדעת משרד מבקר המדינה, אין לראות בפתרון זה משום מילוי חובתו של הגזבר בעניין גילוי שכרו כנדרש בתקנון. חובתה של המועצה לקבל את המידע בנושא זה אינה עניין וולונטרי, והיא חייבת להיעשות לגבי כל אחת מעבודותיו הנוספות של הגזבר. יתר על כן, עניין עבודתו הנוספת של הגזבר בחברה ב' כלל לא נמסר למועצה, וממילא לא אושר על ידיה. כאמור, ביקש משרד מבקר המדינה מהגזבר פרטים על שכרו מעבודותיו הנוספות, אך הגזבר סירב למסרם.

3. הודעה בדבר סיום העסקה

ביולי 2000 כתבה יועצת משפטית של משרד הפנים לממונה, כי נושא העיסוקים הנוספים של הגזבר טופל על ידיה, וכי תשובת המועצה לא סיפקה אותה, אולם מנהל אגף כוח אדם ושכר במשרד הפנים הבהיר לה, כי מדובר בתקופה קצרה ביותר עד להפרטת הבנק, וכי הגזבר עומד לסיים את עבודתו כגזבר האיגוד. עוד כתבה, כי מאחר שהעניין עמד לפני סיום, לא המשיכה את הטיפול בו. דברים דומים כתב הממונה ביולי 2000 לחברת מועצה.

בנובמבר 2000 כתבה יועצת משפטית של משרד הפנים לממונה, כי הנושא טופל על ידיה וטרם הסתיים, וכי אם אכן גזבר המועצה ממשיך לעסוק בעבודה הנוספת, יש להמשיך בהליך.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי עד מועד סיום הביקורת, נובמבר 2001, המשיך הגזבר לעסוק בעבודותיו הנוספות, כאמור.

4. העסקה בחוזה אישי

מדיניות משרד הפנים בנושא העסקת העובדים הבכירים ברשויות המקומיות היא, כי תנאי ההעסקה יוסדרו באמצעות דירוג עובדי הרשויות המקומיות ("דירוג דרגה") או באמצעות "חוזה בכירים". בחוזה הבכירים נקבע, כי על עובד מועצה המועסק במסגרת זו חל איסור לעבוד עבודה נוספת; עובד, שהתברר כי הינו עובד עבודה נוספת, ייחשב כמפר ההסכם, והוא יועבר להיות מועסק בדירוג עובדי רשויות מקומיות החל מהיום שבו החל לעסוק בעבודה הנוספת, בנוסף לנקיטת צעדים אחרים נגדו, כמפורט בחוק ובהסכמי העבודה. תנאי העסקת הגזבר לא הוסדרו על פי דירוג עובדי הרשויות המקומיות ולא על פי חוזה בכירים, אלא לפי חוזה אישי. הלשכה המשפטית במשרד הפנים מסרה למשרד מבקר המדינה, כי בשנים 1991 עד 1993 ערך המשרד ניסיון,

שמו

ולפיו שונה אופן העסקת בכירים ברשויות המקומיות להעסקה בחוזה אישי, וזאת במטרה לשפר את תנאי העסקתם. עוד נמסר, כי לאחר שמשרד הפנים נוכח שהניסיון נכשל, בוטל השינוי, כאמור, והעסקת בכירי הרשויות המקומיות חזרה להתבצע לפי חוזה בכירים.

בהסכם שחתם הגזבר עם המועצה בינואר 1992 נקבע, כי מילוי תפקיד נוסף בשכר או ללא שכר טעון קבלת אישור של ראש המועצה. לעומת זאת סעיף 66. בחוזה הבכירים קבע, כי בתקופת עבודתו ברשות המקומית לא יהיה העובד רשאי לעסוק בכל עבודה אחרת בשכר; מילוי תפקיד נוסף ללא שכר טעון קבלת אישור מראש ובכתב בהתאם להוראות החוק. בצו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה), התשל"ז-1977, שחל גם באזור יהודה והשומרון, נקבע, כי לא יועסק אדם לפי חוזה מיוחד לתקופה שמעל שלושה חודשים ללא קבלת אישור מראש מינהל השירות או ממי שהוא הסמך לכך.

בדוח הביקורת המפורט מטעם משרד הפנים לשנת 1999 צוין, כי ממארכ 1993 הועסק הגזבר על פי חוזה אישי, שלא על בסיס חוזר משרד הפנים מאותה עת. משרד מבקר המדינה מעיר בעניין זה, כי על המועצה לבחון שינוי בדרך העסקת הגזבר: להעסיקו לפי דירוג הרשויות המקומיות או לפי חוזה בכירים כמקובל במשרד הפנים. בעקבות הביקורת מסרה המועצה למשרד מבקר המדינה באפריל 2002, כי קיבלה את ההערה ותבחן אם להעסיק את הגזבר לפי חוזה בכירים.

*

לדעת משרד מבקר המדינה, טיפול המועצה בעבודות הנוספות של הגזבר לאורך השנים היה לקוי. המועצה לא אישרה את העיסוק בעבודות אלו על פי התנאים הקבועים בתקנון, ולמעשה לא בחנה במשך שנים את מהות עיסוקיו מחוץ למועצה ואת משמעותם ביחס לעבודתו כגזבר. הגזבר, מצדו, נמנע משך שנים מלבקש את אישור המועצה לעבודות הנוספות כנדרש בתקנון, ולא מסר למועצה את הפרטים הדרושים ביחס לעבודות אלו.

* * *

בתחום גביית מסים ואגרות, על המועצה להקפיד לאשר הנחות לתושבים רק על פי התקנות וכללי המינהל התקין. כמו כן, עליה לגבות את חובות הקבלנים עבור מסי ארנונה על אדמת בניין, ולפעול ביתר שאת לגביית חובות של עובדי המועצה.

שמור

בתחום טיפול המועצה בפרויקט בנייה מרכזי ביישוב, הליקויים שנמצאו מחייבים את המועצה להפיק את הלקחים הדרושים וליישם בתהליכי ההיערכות וההתקשרות בפרויקטים גדולים של בנייה בעתיד.

הקמת השכונה החדשה "נווה מנחם", המונה מאות יחידות דיור, על ידי חברה פרטית לפיתוח ולהשקעות, חייבה הסדרה מפורטת של החובות המוטלות על החברה והקפדה על מילוי התחייבויותיה, כגון: הגשת תכניות הפיתוח של שטחי הציבור והשלמת עבודות הפיתוח לפני אכלוס השכונה. הוועדה המקומית חרגה מסמכותה בהחלטותיה לאשר את השינויים בתכנית הבנייה של מגדל מגורים שהקימה החברה בשכונה. על הוועדה המקומית לפעול בעתיד במסגרת סמכותה בבואה לקבל החלטות בנוגע לשינויים בתכניות בנייה.

החובה לפעול בהתאם לחוקי התכנון והבנייה ולהקפיד על אכיפתם חלה בראש ובראשונה על המועצה עצמה ועל עובדיה. בשני מקרים בתחום זה נמצא דופי בפעולות המועצה – עבודות המועצה לחידוש ולהרחבה של מגרש הכדורגל נעשו שלא כדין; שימוש חורג שעשה סגן ראש המועצה בחניית ביתו לא טופל על ידי המועצה.

טיפול המועצה בניהול נכסיה היה לקוי. על המועצה לפעול, אפוא, לאלתר בנושאים הבאים: עריכת מיפוי מלא של כלל נכסיה וגיבוש רשימות נכסים מסודרות; קיום מכרזים לצורך השכרה של כלל הנכסים שבתחומה; טיפול ומעקב בכל החוזים הנוגעים לנכסי המועצה.

המועצה והגזבר פעלו שלא על פי התקנון בקשר לאישור עיסוקיו הנוספים של הגזבר. המועצה מצדה לא פעלה על מנת למלא את כל התנאים שמחייב התקנון בנושא זה, ואילו הגזבר נמנע במשך שנים מהגשת הבקשות לאישור כל עבודותיו הנוספות, ומהעברת הדיווחים הדרושים למועצה בנוגע לעבודות אלו. לדעת משרד מבקר המדינה, על המועצה לפעול לאלתר לקיום כלל התנאים המפורטים בתקנון בנושא זה, וזאת ביחס לכל אחד מעיסוקיו הנוספים של הגזבר.



MUNICIPALITY OF GIVAT ZEEV

מועצה מקומית גבעת זאב

12/06/02
378-02

לשכת ראש המועצה
MAYOR'S OFFICE

לכבוד

חיים מדיצ'י
חבר מועצה

משרד הפנים
הממונה ביהודה ושומרון

12.06.2002

התקבל
מיום 11.6.02

הנדון: "שאלת" מס' 1 מיום 11.6.02

קיבלתי בתדהמה את מכתבך שבנדון, שהעתקו נשלח לעו"ד אליעד שרגא מהתנועה
לאיכות השלטון.

מכתבך זה מהווה עבירה על חוק מבקר המדינה, האוסר כל פרסום מטייטת דו"ח מבקר
המדינה ללא נטילת רשות מטעם המבקר.

לידיעתך, דו"ח מבקר המדינה, הנוגע למועצה המקומית גבעת זאב טרם פורסם ובמכתבך
אתה מצטט דברים מטייטת הדו"ח, שכאמור אסורה בפרסום.

אתה מגדיל לעשות ונוטל לעצמך את סמכויות מבקר המדינה כאשר הינך דורש כי המועצה
תפעל בנושא וכי אדווח לה על הדו"ח שכאמור טרם הושלם ופורסם.

פניתי אל מבקר המדינה, השופט בדימוס אליעזר גולדברג, בבקשה לפתוח בחקירה על
מעשה פרסום ממצאי הביקורת ללא נטילת רשות מטעם מבקר המדינה ובניגוד להוראות
העונשין שבחוק ואני מאמין כי התנהגותך המבישה והעבירה שעברת יחקרו וימוצו במלוא
חומרת הדין.

בברכה,

שאויל מזרחי
ראש המועצה

העתק: השופט אליעזר גולדברג - מבקר המדינה
מר בני מזרחי - הממונה ביו"ש
עו"ד אליעד שרגא - התנועה לאיכות השלטון

MUNICIPALITY OF GIVAT ZEEV



גבעת זאב

מועצה מקומית גבעת זאב

ל' סיון תשס"ב

10/06/02

374-02

10.06.2002

לשכת ראש המועצה

MAYOR'S OFFICE

לכבוד

חיים מדיצ'י

חבר מועצה

הנדון: דו"ח ביצוע התקציב לשנת 2001

לצערי הרב שוב אתה מנסה להטעות במזיד ולהפוך דברים.

רצ"ב מכתב של הממונה על המחוז אליך מיום 6.1.00, בו אומר במפורש

שאין הוראה מחייבת למסור דו"ח ביצוע של שנה קודמת, בעת דיוני התקציב.

יתכן ואם היית מראה לחבריך לאופוזיציה את תוכן מכתב זה, אזי הם היו מסייעים

בידך בהבנת הנקרא ולא היתה נגרמת לך "תקלה" זו.

בברכה,

שאול מזרחי

ראש המועצה

הערה:
מר בנימין יקר - ממונה ביו"ש
משה זיגדון - חבר מועצה
מיכל בן דוד - חברת מועצה

מדינת ישראל
משרד הפנים
הממונה על היישובים ביהודה ושומרון

16 פסל אמשלוח פקסיאליה

תאריך: 20.5.02
ת"ק: 6191 זבא-סאב

אכזרז אלסר מצה הדדיות-א' }

אויז: יובל חי' 03-6919560
03-6095523 פקס מס: ~~03-6919560~~

מס. צפנים (כולל זל' נה) 29

הנצות: מול כמות, ה' לוח

הערות: יב' החוד לבא' לט' נצות
- חג רב' מול כמות - 23
- ח' לוח - 5

האוצה ולא קיבלת את מס' הצפנים המצוין לט' והאוצה
הנצות אין ברוב אקסק אקסק אלפון הוצה

ה ה ה ה ה



אל:	אנחנו, סגן ראש הוועדה
מאת:	בני חורבן - יו"ר
הנדון:	מחיר קניית זבל - באר שדה - הודעה (טיוטה)
סימולין:	

הוצאת קניית זבל ואספקת שירות
לממשלה

בכבוד



המנהל
לאזור יהודה ושומרון
קמ"ט
טלפון 976236-7
סימוכין
תאריך
האזרחי
9/4/02

אל : ממלא/ת ויאל

הנדון : צו מבקר המבחן - סכס - זאב

מכאן זענען געבליבן צו קען
מבין המבקר זענען געבליבן
יסוד האבן אלעקא צו
יבוצען, באו' בן זענען
האבן אלעקא ה' זענען געבליבן
ה' זענען געבליבן זאב, באו' זאב
אלעקא זענען זאב, זאב זענען



משה זאב
קמ"ט פנים

מנהל	אזרחי	איו"ש
מתאם	פנים	
=====		
=====		
ת.ד.	16	בית-אל
טלפון:		02-9977731
פקס:		02-9977737
הת	-	50
כ"ה	בניסן	התשס"ב
7	באפריל	2002

לכבוד:

מר יוסף שבירו
סגן ממונה על האגף
אגף ג' לביקורת מערכת הבטחון

הנדון: בדיקה במועצה המקומית גבעת זאב

שלכם: 17.3.02 533/1/1-36 מיום

בטרם אתייחס לכל סעיף בדו"ח בנפרד, ברצוני להעיר שתי הערות מקדימות:

א. תפקידה של יחידת הפיקוח המרכזית הינו לפקח על השטחים הפתוחים ולא בתחומי הרשויות הישראליות באיו"ש.

היחידה נכנסת לתחום הרשויות רק במקרים חריגים.

ב. למרות שהיחידה שואבת את סמכותה מכוח חוק התכנון והבנייה הנוהג באזור, היא מופעלת ע"י רמ"א ולא ע"י מת"ע.
מת"ע פונה אליה בבקשות מיוחדות כאשר יש צורך בכך.

להלן הערותינו לדו"ח המבוקש:

לסעיף 30 - תחום השיפוט של גבעת זאב

א. מו"א מטה בנימין הוקמה לפני הקמת מו"מ גבעת זאב.
החלטת הממשלה על הקמת גבעת זאב חייבה הפרדתה מתחום השיפוט של מטה בנימין מאחר ומדובר בישוב עירוני. היישובים בית חורון וגבעון החדשה אינם עפ"י הגדרתם ישובים עירוניים.

ב. נושא תחומי השיפוט של הישובים המונציפליים הינו באחריות אלוף הפיקוד ולמועצת התכנון אין נגיעה ישירה לנושא זה.
המועצה מדווחת בדיעבד לאחר הרחבת תחום שיפוט של ישוב כל שהוא.

ג. ועדת דקל אשר בדקה את עניין גבול השיפוט של גבעת זאב לא פנתה אלינו בנדון ולא שיתפה אותנו בדיוניה וכן לא ידוע לנו פורמלית על המלצותיה.

ד. מבדיקה עם הממונה על הישובים הישראליים במשרד הפנים נודע לנו כי ההמלצות לא התקבלו בגלל התנגדות ע"י שרהב"ט לענייני התיישבות, לא מצוי בידינו כל מסמך רשמי בנדון.

לסעיפים 33-35 - תכניות תכנון

א. היוזמה להכנת תכניות אב לישוב גבעת זאב הייתה של לשכת התכנון המרכזית באיו"ש ושל משרד השיכון שהוא הגורם המיישב של הישוב הנ"ל.

ב. תכנית האב של מרחב גבעון טרם אומצה ע"י מת"ע בגלל עיכובים של קמ"ט איכות הסביבה במנהל האזרחי.

בימים אלו אנו במו"מ מתקדם עם המשרד הנ"ל בכדי לסיים את הערותיהם על מנת להביא את התכנית לאישור סופי ע"י מת"ע.

ג. תכנית אב משמשת כתכנית מנחה בלבד, ועל כן אינה מקנה כל סמכויות לועדה המקומית.

ד. קביעתכם שהועדה המקומית פעלה ללא מסגרת מחייבת אינה מדויקת, מאחר ובמקביל אושרו תכניות מפורטות לכל המתחמים בגבעת זאב.

תב"ע אלו מאפשרות לועדה המקומית להנפיק רשיונות בנייה ופיתוח כנדרש.

לסעיף 94 - מגרש כדור - רגל

א. מגרש הכדור רגל קיים מזה כ- 15 שנה במקום המצוי בתחום השיפוט של המועצה אם כי לא הוכנה עליו כל תכנית מתאר, ועל כן למועצה אין כל סמכות חוקית להוציא רשיונות לביצוע עבודות במקום.

ב. עקב תלונות התושבים על פעולות פיתוח במקום, הורה רמ"א את יחידת הפיקוח להוציא צווי הפסקת עבודה.

ראש המנהל אישר לראש המועצה, בעקבות הודעתו והתחייבותו, להחזיר את המצב לקדמותו קרי החזרת דשא ללא יציעים.

ג. ראש המועצה בתשובתו ליחידת הפיקוח מיום 23.7.00 מדווח שהוא אינו מבצע כל בנייה, אלא יישור ופילוס השטח על מנת לבטל שיפועים ומפגעים בטיחותיים.

כמו כן, בוטלו יציעים שהיו במקום ועל שטחם הורחב מגרש הכדור רגל, ואין בכוונת המועצה לבצע בנייה של איצטדיון במקום.

ד. אם מצא המבקר שבפועל אכן היה גדול בשטח המגרש כי אז דיווחיו של ראש המועצה אינם תואמים את המציאות ויש להתייחס אליהם בהתאם.

לסעיף 103

אישור תב"ר הינו באחריות הממונה על הישובים הישראליים ואין לו כל נגיעה למת"ע.

באם המועצה פעלה ללא תב"ר מאושר, כי אז היא עברה על חוק יסודות התקציב.

לסעיף 104 - תב"ע 220/18

א. מת"ע אישרה לתוקף את תב"ע מס' 220/18 .
מרגע שהתב"ע קיבלה תוקף האחריות והסמכות למתן היתרי בניה הינה בידי הועדה מקומית.

ב. בתב"ע נקבע כי מפלס הגובה בין מפלס הכביש לבין שורת הבתים הקיימים הינו 5 מ' ולא 0.5 מטר כפי שנכתב בסעיף (105) . טענת היזמים הייתה כי זאת טעות סופר.

ג. בהתייעצות מת"ע שהתקיימה ביום 5/7/00 המועצה לא קבלה את טענת היזמים מאחר וקווי הגובה של התכנית מוכיחים שלטענתם אין כל יסוד.

ד. אם יש ברצון היזמים לתקן את התכנית אז עליהם להגיש למת"ע שינוי לתב"ע 220/18 וזו תופקד להתנגדות ותינתן אפשרות לתושבים שהתלוננו להתנגד לה באופן פורמלי. צעד זה לא נעשה עד היום.

ה. למרות שהועדה המקומית הייתה מודעת לפער בין התב"ע המאושרת לבין עבודות הפיתוח שבוצעו בפועל היא לא נקטה בכל יוזמה או להפסקת העבודה במידי או ליזום תיקון התב"ע. הדבר כנראה נובע מחולשתה המקצועית של הועדה המקומית ומחלקת ההנדסה של המועצה.

ב ב ר כ ה

משה
מתאם
יו"ר

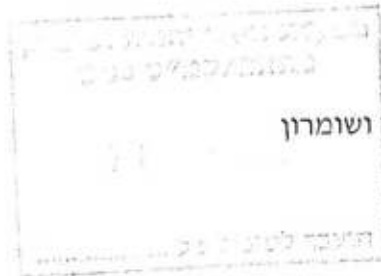
זאגא
פנים
מת"ע

מדינת ישראל

משרד מבקר המדינה

אגף ג' לביקורת מערכת הביטחון
רח' ארניה 13, הקריה, תל אביב 61070
ת"ד 7024, תל אביב
טל': 03-6939824
פקס: 03-6095523
ד' בניסן התשס"ב
17 במרץ 2002

מספר: 533/1-1-36



לכבוד

ראש מועצת התכנון העליונה
לשכת התכנון המרכזית
המנהל האזרחי לאזור יהודה ושומרון
ת.ד. 16
בית אל

הנדון: בדיקה במועצה המקומית גבעת זאב

מצי"ב קטעים מריכוז ממצאים מבדיקה שערך משרד מבקר המדינה בנושא שבנדון, שיש להם גם נגיעה למנהל האזרחי.

אודה לך אם תעביר את הערותיך לקטעים אלו עד 3.4.2002.

תשומת ליבך להערה בשולי המכתב, לפיה חל איסור פרסום ללא רשות של ממצאי מבקר המדינה.

25/3 אודה לך על פנייתך
אשר לאירועי האזור ב-14.3
1430

בברכה,

יורם שביד
סגן ממונה על האגף

המועצה המקומית גבעת זאב

1

באוגוסט 1983 הוקמה המועצה המקומית גבעת זאב (להלן – המועצה) על פי הצו בדבר ניהול מועצות מקומיות (יהודה והשומרון) (מס' 892), התשמ"א-1981. הכללים שעל פיהם צריכה המועצה לפעול קבועים בתקנון המועצות המקומיות (יהודה והשומרון), התשמ"א-1981 (להלן – התקנון). הבחירות האחרונות למועצה התקיימו במאי 1998 ובהן נבחרו ראש המועצה ו-11 חברים למליאת המועצה. ראש המועצה מכהן בתפקידו מאז שנת 1993. המועצה מעסיקה 213 עובדים (כולל מורים וגננות). שטח השיפוט של המועצה משתרע על כ-3,700 דונם. ביוני 2001 היו רשומים במועצה 10,547 תושבים. ביישוב 2,333 בתי אב ו-113 בתי עסק.

2

בתקופה אפריל 2001 עד נובמבר 2001 ערך משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת על פעולות המועצה.¹ נבדקו בעיקר תחומי התכנון והבנייה, גביית מסים, ניהול נכסי המועצה, וכוח אדם.

תכנון ובנייה

30

תחום השיפוט של גבעת זאב

שטח השיפוט של גבעת זאב מקוטע על ידי שטחים השייכים לתחום השיפוט של המועצה האזורית מטה בנימין כמפורט להלן: שטחים חקלאיים השייכים לתושבי היישוב עפרה; היישוב גבעון החדשה; היישוב בית חורון; כביש 443 בין הכניסה ליישוב בית חורון ועד לאזור הר שמואל בואכה תחום השיפוט של ירושלים. הביקורת מדגישה, כי בפועל תושבי היישובים גבעון החדשה ובית חורון מקבלים אף שירותים מהמועצה המקומית גבעת זאב. המדובר בין היתר, בשירותי חינוך, קהילה (מתנ"ס, בריכה), רפואה, מסחר וביוב.

31

ב-17.10.93 מינה מנכ"ל משרד הפנים ועדה שתבדוק את עניין הרחבת תחום השיפוט של המועצה. ב-13.6.94 הגיש מר מ. דקל, יו"ר הוועדה, את מסקנות הוועדה למנכ"ל משרד הפנים. להלן פירוט מסקנות הוועדה:

- א. מבחינה מוניציפאלית ראוי להרחיב את שטח השיפוט של המועצה ולכלול בתוכו את היישובים בית חורון וגבעון החדשה, שהם השטחים הפריפריאליים של המועצה המקומית.
- ב. יש לצרף את שטח היישוב בית חורון, השייך לשטח השיפוט של מועצה אזורית מטה בנימין, לשטח השיפוט של המועצה.
- ג. יש לצרף את שטח היישוב גבעון החדשה, השייך לשטח השיפוט של מועצה אזורית מטה בנימין, לשטח השיפוט של מועצה מקומית גבעת זאב.
- ד. יש לצרף לתחום השיפוט של המועצה את קטע הכביש מהכניסה ליישוב בית חורון ועד לתחום השיפוט של עיריית ירושלים.
- ה. יש לצרף לתחום השיפוט של המועצה שטחים נוספים, שסומנו במפות שצורפו לדוח

¹ ביקורת קודמת על המועצה נערכה בשנת 1992, וממצאיה פורסמו בדוח שנתי 43, עמ' 900.

הוועדה, אשר גובלים בשטח המועצה.

32

בביקורת עלה, כי משרד הפנים לא המשיך את הטיפול בנושא לאחר שהוועדה הגישה את מסקנותיה. לדעת משרד מבקר המדינה על משרד הפנים היה לפנות לגורמי התכנון במינהל האזרחי ולאולוף פיקוד המרכז, על מנת שאלה יבחנו את הסוגיה לאור מסקנות הוועדה וישקלו את צירוף השטחים, אליהם התייחסה הוועדה, לשטח השיפוט של המועצה. הצורך בכך נובע, הן משום המציאות, לפיה אותם יישובים מקבלים ממילא שירותים מהמועצה, והן משום המגבלות התכנוניות הנובעות מהיעדר רצף טריטוריאלי בשטח השיפוט של המועצה.

33

תכניות התכנון

חוק תכנון ערים כפרים ובניינים (חוק זמני) מס' (79) לשנת 1966 (להלן – חוק התכנון) מהווה את המקור המשפטי העיקרי בנושא התכנון והבנייה באזור יהודה והשומרון. סעיף 19 לחוק התכנון קובע, כי יוכנו תכניות מתאר, שיכללו הוראות באשר לשימושי הקרקעות, לאופן ההתפתחות האזורית מבחינה כלכלית וחברתית ולשלב ביצוע של מרכיבי הבינוי השונים. החוק מונה את הנושאים שיכללו בתכניות.

34

בביקורת עלה, כי מאז הקמתה לא פעלה המועצה בתחומי התכנון והבנייה על פי תכנית מתאר אזורית מאושרת. מצב זה נבע בעיקר משום שלא ניתן היה ליתן תוקף לתכנית מתאר בשל מחלוקות בדבר הבעלות על חלק מקרקעות היישוב. במשך השנים יזמה המועצה תכניות אחדות, אשר כונו "תכניות אב" למרחב הגיאוגרפי של גבעת זאב, אך תכניות אלה טרם אושרו על ידי מועצת התכנון העליונה באזור יהודה ושומרון (להלן – מועצת התכנון העליונה). להלן פירוט התכניות, שהבינה המועצה במשך השנים: תכנית מתאר 220; תכנית אזורית למרחב בין ירושלים ומודיעין; ותכנית אב לעיצוב ופיתוח גבעת זאב; תכנית אב מרחב גבעון. במצב הקיים פעלה הוועדה המקומית בתחום התכנון והבנייה ללא מסגרת מחייבת.

35

לדעת משרד מבקר המדינה על מועצת התכנון העליונה לשקול אישור תכנית אב לאזור גבעת זאב, אשר תהווה מסגרת מנחה לקבלת החלטותיה בנושא התכנון והבניה, ותנחה את הוועדה המקומית בעבודתה. בקיומה של תכנית זו יש אף כדי למנוע אפשרות של קבלת החלטות תכנוניות החסרות את הראייה האזורית הרחבה.

94

מגרש כדורגל

מאז אמצע שנות ה-80 קיים באזור הצפוני של היישוב מגרש כדורגל. בשנת 2000 החלה המועצה לפעול להקמת מגרש חדש על שטח המגרש הקיים, ובתחילת 2001 סיימה את העבודות במגרש המחודש.

95

מבדיקת הנושא עלו הממצאים הבאים:

1. המועצה ביצעה את עבודות הבנייה ללא קבלת רשיון מהוועדה המקומית, חרף העובדה ששטח המגרש החדש היה גדול באופן ניכר משטח המגרש המקורי. להלן נתונים אודות שטח המגרש המקורי, כעולה ממדידה על גבי תצלומי אוויר מקוריים, ושטח המגרש הקיים על פי תכניות הבניה (במ"ר):

השינוי	המגרש החדש	המגרש הישן	
70%	102	60	אורך
47%	56	38	רוחב

יצויין, כי בעקבות ביצוע העבודות במקום פנו תושבים המתגוררים בסמוך למגרש לגורמים במינהל האזרחי, בפקוד המרכז, במשרד הפנים ובמשרד המשפטים והתלוננו על כך, שמתבצעות במקום עבודות בלתי חוקיות, שיש בהן כדי לפגוע באיכות חיהם.

96

2. עבודות הפיתוח והבנייה, שביצעה המועצה במגרש הכדורגל, נעשו ללא קבלת היתר כנדרש. במהלך השנים 1999 ו-2000 הוציאה ועדת המשנה לפיקוח במינהל האזרחי (להלן – ועדת המשנה לפיקוח)² צווי הפסקת עבודה למועצה כמפורט להלן:

97

ב-26.10.99 הוציאה ועדת המשנה לפיקוח במינהל האזרחי צו הפסקת עבודה, שנמסר למהנדס המועצה, על עבודות עפר ופיתוח במגרש הכדורגל. ב-29.11.99 התכנסה ועדת המשנה לפיקוח והחליטה להוציא צו סופי להפסקת עבודה והריסה; ב-27.7.2000 הוציאה ועדת המשנה לפיקוח צו הפסקת עבודה נוסף לעבודות העפר והפיתוח, שבוצעו במגרש, וזימון לדיון בוועדת המשנה לפיקוח ב-22.8.2000. מהמסמכים עולה, כי בעקבות הוצאת הצו שוחח ראש המועצה עם ראש המינהל האזרחי, וסיכם עימו, כי המועצה תחזיר את מצבו של המגרש לקדמותו (בעניין זה ראו בהמשך).

98

ברם, מן התייעוד עלה, כי חרף הוצאת כל הצווים האמורים, המועצה לא עצרה את ביצוע העבודות. מהמסמכים עולה, כי המועצה אף המשיכה בעריכת מכרזים וביצוע התקשרויות להמשך בצוע העבודות, כמפורט להלן:

99

- ב-5.7.00 קיימה המועצה מכרז זוטא לאספקת חול למגרש הכדורגל למרות שהוצא לפרויקט צו הריסה. יש לציין, כי במהלך ישיבה של ועדת המכרזים דרש חבר הוועדה, שלא לקיים את המכרז מכיוון שמדובר בפרויקט בלתי חוקי. המכרז התקיים לבסוף על פי אישור היועצת המשפטית של המועצה שניתן במהלך הישיבה באמצעות הטלפון.
- ב-1.8.00 חמישה ימים לאחר שהוציאה ועדת המשנה לפיקוח צו הפסקת עבודה, כאמור, התקשרה המועצה בחוזה עם החברה, שזכתה במכרז לאספקת חול לעבודות הבנייה.
- ב-26.7.00 התקשרה המועצה עם חברה לאספקת חצץ למגרש הכדורגל.

100

הביקורת מעירה, כי במהלך שנת 2000 ביצעה המועצה התקשרויות בהיקף של כ-500,000 ש"ח לצורך המשך העבודות במגרש הכדורגל.

101

3. ב-14.8.00, כשבוע לפני מועד הדיון בוועדת המשנה לפיקוח, הגיע ראש המועצה לסיכום עם ראש המינהל האזרחי, שפרטיו נרשמו במסמך מאת מנהל יחידת הפקוח במינהל האזרחי מ-14.8.00, כלהלן:

² ועדת המשנה לפיקוח במינהל האזרחי הוסמכה על ידי מועצת התכנון העליונה באזור יהודה והשומרון להוציא צווי הפסקת עבודה וצווי הריסה לבנייה שנעשית ללא היתר בניגוד להוראות החוק ותחיקת הביטחון ובניגוד לתכנון התכנון המאושרות.

"בעקבות הוצאת הצו, ראש המו"מ (במכתבו הרצ"ב) הבהיר שמדובר בשיפור מגרש כדורגל קיים ולא בהקמת איצטדיון תקני, למרות שבבדיקתנו נראה, כי המגרש הורחב יותר מהגודל המקורי.

ראש המינהל האזרחי אישר לראש המו"מ, בעקבות הודעתו והתחייבותו, להחזיר את המצב לקדמותו, קרי החזרת הדשא, ללא יציעים וכל עבודות בנייה והמשך הטיפול יתבצע בהתאם להחלטת הוועדה".

102

הביקורת מעירה, כי שטח מגרש הכדורגל המחודש היה גדול, כאמור, מגודלו המקורי, ועל כן, בכל הקשור לשטח המגרש, אין לראות במצב הקיים משום מילוי התנאי של החזרת המצב לקדמותו. חרף התוצאות האמורות בשטח לא נקט המינהל האזרחי בכל פעולה מאז הסיכום האמור.

103

4. על פי התקנון תקציב בלתי רגיל (תב"ר) של מועצה מקומית חייב לקבל את אישור הממונה. בביקורת עלה, כי המועצה ביצעה את הפרוייקט מכספי תקציב בלתי רגיל, שלא קיבל את אישור הממונה.

104

תכנית 220/18

ב-16.2.97 דנה הוועדה המקומית בבקשתה של חברת "אורות הגבעה", שאזכרה לעיל, (להלן – החברה) להקים 34 יחידות דיור (קוטג'ים טוריים) בשטח שבין אזור נוף הרים לבין הכביש הראשי המחבר בין צומת התול"ר לבין הכניסה לגבעת זאב. ב-15.4.97 אישרה הוועדה המקומית את בקשת החברה, בכפוף לעריכת שינויים אחדים בתכנית, והחליטה להמליץ למועצת התכנון העליונה על הפקדה ומתן תוקף לתכנית.

105

ב-13.1.99 נתנה מועצת התכנון העליונה תוקף ל"תכנית מפורטת מספר 220/18, שינוי לתכנית מתאר אזורית R-J5". התכנית נועדה לשנות את ייעוד השטח משטח חקלאי לאזור מגורים ולאפשר בנייה של יחידות דיור במקום. על פי התכנית, יחידות הדיור היו מתוכננות להיבנות סמוך לשורת בתים קיימת, כאשר בינם לבין השטח המיועד לבנייה אמור היה להיסלל כביש הגישה לפרוייקט. הכביש תוכנן לעבור בצמוד לשורת הבתים הקיימת במפלס גבוה יותר. בחתך העקרוני של התכנית נקבע, כי הפרשי הגובה בין מפלס הכביש המתוכנן לבין מפלס שורת הבתים הקיימים יהיה חצי מטר. לצורך סלילת הכביש במפלס זה נקבע, כי יש צורך לחצוב לאורך תוואי הכביש בעומק של מטרים אחדים.

106

במאסר 2000 אישרה הוועדה המקומית את ביצוע עבודות התשתית במתחם, ובכלל זה את עבודות התשתית לסלילת כביש הגישה לפרוייקט. מהמסמכים עולה, כי באפריל 2000 החלה החברה, באמצעות קבלן משנה, לבצע עבודות עפר לצורך סלילת הכביש. לאחר ימי עבודה אחדים באתר התברר, כי עבודות העפר בוצעו לשם הקמת הכביש במפלס, שהיה גבוה בכארבעה עד חמישה מטרים ממפלס הבתים הקיימים, ללא כל ביצוע עבודות חציבה לאורך תוואי הכביש. כמו כן, הוחל בבניית קיר בגובה של כארבעה מטרים, שנועד לתמוך במפלס הכביש. עבודות אלו התבצעו בניגוד לתכנית שאישרה, כאמור, מועצת התכנון העליונה. יצוין, כי בביצוע הכביש במפלס זה יש כדי לצמצם באופן ניכר את עלות הקמת הכביש ולחסוך לחברה את העלויות הכרוכות בחציבה ובפינוי האדמה מהמקום.

107

הביקורת מעירה, כי בהקמת הכביש במפלס הגבוה בניגוד לתכנית המאושרת יש כדי לפגוע באיכות

חייהם של התושבים המתגוררים בשורת הבתים הסמוכה.

108

במהלך מאי 2000, סמוך להתחלת העבודות האמורות, החלו תושבים, המתגוררים סמוך לכביש המתוכנן, לפנות לגורמים שונים על מנת שיפעלו להפסקת העבודות, שבוצעו בניגוד לתכנית המאושרת. בין היתר נשלחו פניות לראש המועצה, מהנדס המועצה, מחלקת הנדסה במועצה, היועצת המשפטית של המועצה, ראש המינהל האזרחי, לשכת התכנון במינהל האזרחי, יחידת הפיקוח של המינהל האזרחי, הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש באיו"ש, הממונה על היישובים היהודיים באיו"ש, משרד הפנים ומשטרת ישראל.

109

הביקורת מעירה, כי בתקופה, שבה נערכה הביקורת, הופסקו כל עבודות הפתוח והבניה של הפרויקט, ובכלל זה עבודות הפיתוח בכביש.

110

להלן מהלך הטיפול של הרשויות המוסמכות בעניין הבנייה הבלתי חוקית, שביצעה החברה באתר, וזאת כפי שעלה מן התיעוד:

א. ב-17.4.00 הוציאה ועדת המשנה לפיקוח של מועצת התכנון העליונה שבמינהל האזרחי צו הפסקת עבודה לחברה (מס' 111591) על עבודות פיתוח ופריצת דרכים בניגוד לקבוע ברשיון.

ב. ב-2.5.00 הוציאה ועדת המשנה לפיקוח של מועצת התכנון העליונה צו הפסקת עבודה (מס' 111533), שנמסר למהנדס הפרויקט.

ג. ב-4.5.00 הגיש תושב היישוב (להלן – תושב א'), המתגורר סמוך לאתר, תלונה במשטרה, ומסר הודעה על כך שב-3.5.00 נמשכו עבודות התשתית באתר, חרף הוצאת צו הפסקת עבודה יום קודם לכן.

ד. ב-22.5.00 מסר למשטרה תושב המתגורר בסמוך לאתר (להלן – תושב ב'), כי מתבצעות באתר עבודות בנייה ופיתוח למרות צו הפסקת העבודה שנמסר לחברה. עוד ציין, כי העבודות מתבצעות בידיעת מהנדס המועצה וראש המועצה.

ה. ב-5.7.00 החליטה מועצת התכנון העליונה, כי תכנית בניין ערים 220/18 תישאר בתוקף, וכי יש לדחות את טענת החברה, שהועברה למינהל האזרחי, באמצעות עורך דינה, לפיהן בתכנית שהחברה העבירה לאישור מועצת התכנון העליונה נפלה טעות קולמוס של שרטט התכנית. הוועדה קבעה, כי אם החברה רוצה להתאים את התכנית למציאות ולבנות קיר תמך בגובה של חמישה מטרים, יש להגיש תכנית מתוקנת שתעבור הליך הפקדה מלא. ב-23.7.00, בעקבות החלטת מועצת התכנון העליונה, הודיע יו"ר מועצת התכנון העליונה לבא כוח החברה, על דחיית טענות החברה. עוד מסר, כי צו הפסקת העבודה עומד בתוקף וכל פעולה הנעשית בשטח בניגוד לצו מהווה עבירה והיא על אחריות היזם.

ו. ב-8.8.00 מסר רכז הפיקוח במינהל האזרחי הודעה במשטרה לפיה צו הפסקת העבודה נמסר על ידו ב-2.5.00 למהנדס החברה. מבדיקה, שערך לאחר חודש וחצי, נודע לו, כי העבודות נמשכו בניגוד לצו.

ז. ב-4.12.00 פנה מהנדס המועצה לחברה והודיע, כי התכנית שהגיש למועצה אינה תואמת את תכנית המתאר 220/18, וכי בשלב זה ניתן לבצע חפירות בלבד. כמו כן הודיע המהנדס לחברה, כי עליה לתקן את התכנית בהתאם. המהנדס לא דרש מהחברה להפסיק את העבודות בהמשך לצווי הפסקת העבודה שהוצאו חודשים קודם לכן.

ח. ב-29.1.01 כתב תושב א', ליועצת המשפטית של המועצה, כי בפועל נמשכו העבודות גם לאחר המכתב, שהוציא מהנדס המועצה לחברה בדצמבר 2000, וכי במקום הונחו תשתיות חשמל, מים וביוב.

ט. ב-12.2.01 הוציאה הוועדה המקומית צו הפסקת עבודה (מס' 1044) על ביצוע עבודות העפר והכנת התשתיות לכביש שלא בהתאם לתב"ע.

י. ב-28.2.01 ועדת המשנה לפיקוח במינהל האזרחי צו הפסקת עבודה (מס' 11659) לכל עבודות הפיתוח ופריצת הדרכים שלא בהתאם לתכנית המאושרת.

יא. ב-1.3.01 הוציאה הוועדה המקומית צו הפסקת עבודה (מס' 1052) לאחר שהתברר שהעבודות באתר נמשכות תוך הפרת צו הפסקת העבודה הקודם מ-12.2.01.

יב. ב-5.3.01 כתב חבר מועצה לראש המינהל האזרחי, כי בביקורו באתר באותו יום גילה, כי החברה מתעלמת מצו הפסקת העבודה וממשיכה בעבודות באתר ובכלל זה נמשכו עבודות בניית הכביש, בניית אבני השפה והכנת עמודי תאורה.

יג. ממסמך של הממונה על אזור יהודה ביחידה המרכזית לפיקוח במינהל האזרחי מ-18.3.01 עולה, כי ועדת המשנה לפיקוח במנהל האזרחי הוציאה צו סופי להפסקת עבודה והריסת הקיר התומך בכביש, שהוקם בניגוד לתכנית. עוד עולה מהמסמך, כי העבודות באתר נמשכו תוך הפרת צו הפסקת העבודה.

111

בביקורת עלו הממצאים הבאים:

1. המועצה והוועדה המקומית לא פעלו כנדרש על מנת להפסיק את ביצוע העבודות. טיפולן בנושא נעשה בשלבים מאוחרים, חודשים רבים לאחר שהתוודעו לראשונה לעבודות הבלתי חוקיות, וגם אז לא פעלו בנחישות לאכיפת הצווים שהוציאה הוועדה המקומית.

112

2. מהנדס המועצה לא פעל כנדרש על מנת להביא להפסקת ביצוע העבודות באתר. ב-4.12.00, כשבעה חודשים לאחר הוצאת צו הפסקת העבודה, כתב מהנדס המועצה לחברה, כי תכנית הכבישים והפיתוח שמסרה החברה אינה תואמת את תכנית המתאר מאחר שיש אי התאמה בגבהים ולפיכך לא ניתן לבצע את הכביש לפי התכנית, ובשלב זה יש לבצע חפירות בלבד. רק ב-14.3.01, כשנה לאחר התחלת ביצוע העבודות הבלתי חוקיות כתב מהנדס המועצה לחברה, כי החברה מתעלמת מצווים שהוצאו לה וממשיכה בעבודות באתר, ואם לא יופסקו כל העבודות באתר יוצא לחברה צו הפסקת עבודה שיפוטי.

113

3. ב-1.4.01 כתבה היועצת המשפטית של המועצה לנציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה, בעקבות תלונה שהועברה לנציבות, כי "מייד כשנתגלו חריגות בניה נקט מהנדס המועצה התראה וצו הפסקת עבודה לפי סעיף 38 לחוק תכנון ערים כפרים ובניינים (חוק זמני) משנת 1966 החל באזור יהודה והשומרון... משלא שעתה חברת "אורות הגבעה" להתראה, הוצא צו שני... בו נדרשה להפסיק את העבודות ולהחזיר את המצב לקדמותו".

114

הביקורת מעירה, כי הודעתה של היועצת המשפטית לנציבות תלונות הציבור לוקה באי דיוק, שכן פעולותיו של מהנדס המועצה בחודשים פברואר ומארס 2001, ובכלל זה הוצאת צו הפסקת העבודה המוזכר בהודעתה האמורה, לא ננקטו מייד עם היוודע למועצה על ביצוע העבודות הבלתי חוקיות באתר, זאת מאחר שכבר בחודשים אפריל ומאי 2000 נודע למועצה על ביצוע העבודות הבלתי חוקיות כמפורט להלן:

115

ב- 17.4.00 מסרה למועצה ועדת המשנה לפיקוח במינהל האזרחי עותק מצו הפסקת עבודה שהוצא לעבודות פיתוח ופריצת דרכים המבוצעות באתר בניגוד לרשיון; ב- 18.4.00 שלח תושב היישוב, המתגורר סמוך לאתר הבנייה, תלונה למועצה בדבר ביצוע עבודות תשתית באתר בניגוד לתכניות; במהלך חודש מאי 2000 הוציא המינהל האזרחי צו הפסקת עבודה נוסף ונמסרו בעניין הודעות במשטרה.

116

4. בפגישה שערכו ראש המועצה ומהנדס המועצה ב-17.5.00 עם תושב א', המתגורר סמוך לאתר העבודות, מסר ראש המועצה כדלקמן: "הפרשי הגובה בין המפלסים ההתחלתיים של הבתים ברח' מבוא השקמה בפרוייקט המתוכנן הם בין 3 מ' - 6 מ'. השיקול שעמד לנגד עיני כיו"ר הוועדה וחברי הוועדה להגבהת הכביש, היה אך ורק לטובת התושבים ברח' השקמה שהיו אמורים לסבול מרעש בלתי נסבל ואבק, הקיר המוקם מול הבתים הוא קיר שיגן מבחינה אקוסטית עליהם וניתן לבדוק זאת עם אנשי מקצוע".

117

ממכתבו של ראש המועצה, המשמש אף כיו"ר הוועדה המקומית, עולה, כי במסגרת דיוני הוועדה המקומית לאישור תכנית 220/18 שקלה הוועדה את סוגיית גובה מפלס הכביש והחליטה על הגבהת הכביש לגובה של שלושה עד שישה מטרים. למרות זאת, הדבר לא מצא את ביטויו בתכנית שהגישה הוועדה המקומית לאישור ועדת התכנון העליונה בה מצוין, כי הכביש יהיה גבוה בחצי מטר ממפלס הבתים.

118

הביקורת מעירה, כי הסבריו של ראש המועצה מצביעים, לכאורה, על כך שהיה פער בין החלטותיה של הוועדה המקומית לבין התכניות שהוגשו לאישור מועצת התכנון העליונה בכל הנוגע לגובה המפלס של כביש הגישה לפרויקט.

מדינת ישראל
משרד מבקר המדינה

אגף ג' לביקורת מערכת הביטחון
רחוב ארנייה 13, הקריה תל-אביב 61070
טלפון: 6939824 - 03
פקס 6095523 - 03

כ"א באדר התשס"ב
5 במרץ 2002

מספר: 533/1/1 - 26



לכבוד
מר ש. מזרחי
ראש המועצה המקומית גבעת זאב

הנדון: בדיקה במועצה המקומית גבעת זאב

רצ"ב ריכוז ממצאים מבדיקה שערך משרד מבקר המדינה במועצה מקומית גבעת זאב.
קטעים מריכוז הממצאים נשלחים גם לאנשים וגופים שממצאי הדוח מתייחסים אליהם.
אודה לך אם תעביר אלינו את הערותיך לריכוז הממצאים עד ה-10/4/02.

בבית ה.
פרלה בבניק
ממונה על האגף

העתק: מר ב. ריקרדו - הממונה על היישובים היהודיים ביהודה והשומרון

המועצה המקומית גבעת זאב

1

באוגוסט 1983 הוקמה המועצה המקומית גבעת זאב (להלן – המועצה) על פי הצו בדבר ניהול מועצות מקומיות (יהודה והשומרון) (מס' 892), התשמ"א-1981. הכללים שעל פיהם צריכה המועצה לפעול קבועים בתקנון המועצות המקומיות (יהודה והשומרון), התשמ"א-1981 (להלן – התקנון). הבחירות האחרונות למועצה התקיימו במאי 1998 ובהן נבחרו ראש המועצה ו-11 חברים למליאת המועצה. ראש המועצה מכהן בתפקידו מאז שנת 1993. המועצה מעסיקה 213 עובדים (כולל מורים וגננות). שטח השיפוט של המועצה משתרע על כ-3,700 דונם. ביוני 2001 היו רשומים במועצה 10,547 תושבים. ביישוב 2,333 בתי אב ו-113 בתי עסק.

2

בתקופה אפריל 2001 עד נובמבר 2001 ערך משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת על פעולות המועצה.¹ נבדקו בעיקר תחומי התכנון והבנייה, גביית מסים, ניהול נכסי המועצה, וכוח אדם.

התקציב

3

1. להלן ריכוז הנתונים העיקריים על תקבולי המועצה ותשלומיה במסגרת התקציב הרגיל של המועצה לשנים 1999 ו-2000 (באלפי ש"ח):

חריגה באחוזים	חריגה	ביצוע	תקציב		
6%	2,189	40,737	38,548	תשלומים	1999
2%	852	39,400	38,548	תקבולים	
-	-	(1,337)	-	עודף (גירעון)	
4%	1,425	41,978	40,553	תשלומים	2000
4%	1,577	42,130	40,553	תקבולים	
-	-	152	-	עודף (גירעון)	

4

2. הגירעון המצטבר (כולל חובות מן העבר) של המועצה הסתכם ב-30.6.01 בכ-7.2 מיליון ש"ח.

5

3. עומס המלוות של המועצה הסתכם בסוף שנת 2000 בכ-13.6 מיליון ש"ח, המהווים כ-34% מתקציב המועצה באותה שנה. בשנת 2000 הסתכם סכום פירעון המלוות בתקציב הרגיל של המועצה ב-2,341 אלפי ש"ח.

¹ ביקורת קודמת על המועצה נערכה בשנת 1992, וממצאיה פורסמו בדוח שנתי 43, עמ' 900.

6

4. להלן פירוט הכנסות המועצה בשנים 1999 ו-2000 (באלפי ש"ח):

מקור הכנסה	1999	2000
תקציב בלתי רגיל	12,227	12,106
מענק לאיזון	11,911	11,533
מסים והיטלים	11,617	12,776
מענקי ממשלה	11,551	13,362
שירותים	4,318	4,452
ריבית	7	7
ס"ה	51,627	54,236

7

5. נתונים על התקציב הבלתי רגיל של המועצה בשנים 1999 ו-2000 (באלפי ש"ח):

	תקבולים	תשלומים	עודף/גירעון
1999	12,227	10,805	1,422
2000	12,106	11,816	290

8

6. על פי סעיף 100 בתקנון, מועצה רשאית, באישור הממונה על הישובים היהודיים באזור יהודה והשומרון (להלן – הממונה) להעביר כספים מסעיף הוצאה אחד של תקציב למשנהו. בביקורת עלה, כי בסוף 1999 עדכנה המועצה את התקציב של אותה שנה תוך העברת כספים מסעיף הוצאה אחד למשנהו, בלי שקיבלה לכך את אישור הממונה, כנדרש.

הטלת מסים וגבייתם

המועצה הטילה על תושביה מסים ואגרות כלהלן: ארנונה כללית; אגרת מים וביוב; אגרת בנייה; אגרת מבנה ציבור; אגרת שמירה; אגרת הנחת צנרת; ואגרת חיסונים. במאי 1997 התקשרה המועצה עם חברה פרטית, שביצעה עבורה את גביית המיסים. בינואר 2001 טיפלה מחלקת הגבייה ב-2,750 נכסים.

10

להלן נתונים על החיובים השנתיים וגבייה בפועל בשנים 1998-2000 עבור ארנונה (באלפי ש"ח).

השנה	יתרות פיגורים לתחילת השנה	חיובים			אחוזי הגבייה	
		פטורים והנחות	סה"כ הסכומים לגבייה לאחר מתן פטורים והנחות	סה"כ הסכומים שנגבו	אחוז הגבייה מהחיוב השנתי השוטף	אחוז הגבייה מסה"כ הסכומים שעמדו לגבייה
1998	2,977	9,023	898	11,102	79.9%	58.5%
1999	4,611	9,795	259	14,147	81.6%	55.0%
2000	6,432	13,132	1,528	18,036	77.2%	49.7%

11

מתן פטורים והנחות

המועצה רשאית להעניק הנחות ופטורים מארנונה, בהתאם להוראות התקנון שנקבעו בעניין זה. סעיף 87(ד) בתקנון קובע, כי תקנות הסדרים במשק המדינה (הנחות מארנונה), התשנ"ג – 1993 (להלן – התקנות) כפי תוקפן בישראל מעת לעת, תחולנה על תשלומי ארנונה באזור.

12

על פי התקנות, קיימים שני מסלולים לאישור הנחות מארנונה לתושבים: א. סעיף 2 בתקנות קובע, כי מועצה רשאית לקבוע הנחה מסכום הארנונה הכללית, שהוטלה באותה שנת כספים על מחזיק בנכס, שנתקימו לגביו התנאים המפורטים בסעיף ובשיעורים המפורטים בסעיף. ב. סעיף 5 בתקנות קובע, כי מועצה תמנה ועדת הנחות אשר תהא מוסמכת לתת הנחה למחזיק בנכס שהוא "נזקק", כהגדרתו בתקנות; למחזיק בבניין ריק או בבניין המשמש לתעשייה; ולבעל עסק. הוועדה תדון ותחליט בהתאם לתנאים המפורטים בתקנות.

13

להלן נתונים בדבר הפטורים וההנחות מארנונה, שאישרה המועצה בשנים 1998 - 2000 (באלפי ש"ח):

השנה	ס"ה החיוב השנתי	פטורים והנחות	שיעור הפטורים וההנחות (באחוזים)
1998	9,023	898	10
1999	9,795	259	2.6
2000	13,132	1,528	12

מהנתונים עולה, כי בשנת 1999 קטן היקף הפטורים וההנחות בכ- 71% ביחס לשנה הקודמת, ולעומת זאת בשנת 2000 גדלו הפטורים וההנחות בכ- 490% ביחס לשנה קודמת.

14

1. מתן הנחות שלא על פי התקנות וכללי מינהל תקינים

בביקורת עלה, כי המועצה העניקה לתושבים הנחות על תשלומי ארנונה, שלא על פי התקנות. כמו כן, פטרה המועצה תושבים מתשלום אגרות והיטלים נוספים שלא על פי כללי מינהל תקינים. ההוראות למתן ההנחות במיסי ארנונה ניתנו על פי רוב על ידי גורמים שונים במועצה, בדרך כלל ללא מתן הנמקות לאישור ההנחות. להלן דוגמאות:

תאריך ההנחה	מתן	מס' חשבון	תיאור ההנחה / ההקלה	נותן ההוראה
11.4.96		202027001	פטור מאגרת שמירה	מחלקת גבייה
25.11.96		4001050001	מחיקת ריבית והצמדה מהחוב	הגזבר
23.2.98		5320220001	פטור מארנונה לשנתיים	ראש המועצה
25.2.98		2020590002	הנחה באגרת שמירה	הגזבר
3.9.98		531016000	ביטול אגרת שירותים	מנהל מחלקת גבייה
20.10.98		6991140002	ל"אפס" את החשבון	הגזבר
3.11.98		531016000	להגיע עם החייב להסדר נוח	סגן ראש המועצה
3.11.98		5330480001	מחיקת חוב	מנהל מחלקת גבייה
16.3.99		5320220001	מחיקת כל החובות	מנהל מחלקת גבייה
21.6.99		2020590002	ניתן פטור לצמיתות מ-1994	הגזבר
24.11.99		100030001	זיכוי	הגזבר
19.9.00		2020540004	פטור לצמיתות מארנונה ומאגרת שמירה	הגזבר

במקרה נוסף נמצא, כי ב-5.2.99 ניתן זיכוי בארנונה בחשבון מס' 6993000000 בגין עבודות, שבוצעו עבור המועצה על ידי אדם, שאינו בעל החשבון הרשום במועצה.

15

3. הנחה לנכס ריק

על פי התקנות, "המועצה רשאית לתקופה שלא תעלה על ששה חודשים או חלק ממנה – לקבוע למחזיק של בנין ריק שאין משתמשים בו ברציפות במשך תקופה כאמור לפחות, שתחילתה ביום שחדלו להשתמש בו – הנחה בשיעור עד 100 אחוזים". המועצה נהגה לאשר פטורים מתשלום ארנונה למשך תקופה של עד שישה חודשים לאחר שבעל הנכס הגיש למועצה הצהרה על כך שהנכס שבעלותו ריק ואינו משמש למגורים. בביקורת עלה, כי המועצה אישרה לתושבים (ביניהם עובדי מועצה) הנחות בגין נכס ריק, לאחר שחתמו על הצהרות בעניין זה בעוד שבמשך התקופה בה ניתנה ההנחה חויב הנכס בחשבונות מים. לגבי חלק מהמקרים שהעלתה הביקורת טענו בעלי הנכסים כי צריכת המים באותה תקופה שלגביה הצהירו כי הנכס ריק נבעה מעבודות שיפוץ שנעשו בנכס.

הביקורת מעירה, כי על מחלקת הגביה של המועצה לקיים בקרה שוטפת על מנת לאתר את אותם מקרים שבהם קיימת בנכס צריכת מים במהלך תקופה שלגביה הוצהר כי הנכס ריק, ולבחון האם צריכת המים נבעה משימוש בנכס. להלן דוגמאות בהן בוצע חיוב חשבוניות מים במהלך התקופה, שלגביה הוכרז הנכס כריק:

מספר חשבון	התקופה שלגביה הוכרז נכס ריק
2020270001	12/98 – 8/98
5554020011	7/98 – 2/98
2110040009	2/98 – 9/97
5320400001	1/97 – 8/96
2020540004	8/97 – 3/97
100030001	6/97 – 8/96

16

גביית חובות

1. גביית חובות של עובדי מועצה

על עובדי המועצה המתגוררים ביישוב חלה חובה לשאת בתשלום המסים והאגרות שמטילה המועצה, כשאר תושבי היישוב. מבדיקה שערכה הביקורת עלה, כי דרך טיפול המועצה בחובותיהם של עובדי מועצה היתה שונה מדרך הטיפול בחובותיהם של תושבי היישוב האחרים. הטיפול בעובדי המועצה היה מטיב בהשוואה לטיפול בשאר תושבי היישוב, דבר שהתבטא במספר נושאים: אי הגשת תביעות נגד עובדים שצברו חובות משך תקופה ממושכת; דחיית הגשת התביעות משך שנים; אי ביצוע ניתוקי מים; הסדרי תשלומים נוחים; אי תשלום ריביות והצמדה. בעקבות עריכת הביקורת החלה המועצה לפעול לתיקון המצב; הדבר התבטא בהעברת חלק מהמקרים לטיפול משפטי או בהגדלת סכום ההחזר החודשי לכיסוי החוב.

17

בטבלה שלהלן מפורטים שמות חייבי מסים מקרב עובדי המועצה, שעור החוב של כל עובד ותקופת החוב:

מספר חשבון	החוב בש"ח (נכון ל-15.11.01)	תקופת החוב
6881340003	66,952	למעלה משנתיים
2110060004	47,400	למעלה משנתיים
² 52648433	23,351	למעלה משנתיים
5554630001	6,782	למעלה משנה
³ 2110020004	3,987	למעלה משנתיים

18

סעיף 83 לתקנון קובע, כי מועצה רשאית לקבוע הסדר לפירעונם של מסים בתשלומים באותם תנאים ובאותם מקרים שרשויות מקומיות בישראל רשאיות לעשות כן על פי חוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), התש"ס-1980, כפי תוקפו בישראל מעת לעת.

² מחלקת הגביה העבירה את התיק לטיפול משפטי בשלבי סיום הביקורת.

³ מחלקת הגביה העבירה את התיק לטיפול משפטי בשלבי סיום הביקורת.

סעיף 4 בחוק האמור קובע, כי רשות מקומית רשאית לקבוע לארנונה כללית ולמס עסקים הסדר לפירעונם בתשלומים במשך תקופה שלא תעלה על שנה ממועד החיוב בהם; כל תשלום לפי הסדר כאמור ישולם בתוספת הפרשי הצמדה. בביקורת עלה, כי המועצה הגיעה להסדר תשלומים עם מספר מעובדיה שלא על פי ההסדר הקבוע בתקנון. להלן דוגמאות:

19

מספר החשבון	החוב בש"ח (נכון ל-15.11.01)	גיל החוב	ההחזר החודשי
2000120001 ⁴	44,489	יותר משנתיים	500
6881270001	29,854	יותר משנתיים	800
2020360002	10,082	יותר משנתיים	500
6992090001	9,485	יותר משנתיים	250
2020590001 ⁵	5,402	יותר משנתיים	220

20

להלן דוגמאות למקרים שבהם נמנעה המועצה מלנקוט בצעדים משפטיים כנגד עובדיה במשך תקופה ארוכה:

מספר החשבון	ס"ה החוב נכון ל-15.11.01	גיל החוב	מועד הגשת התביעה
13655121	22,283	יותר משנתיים	6/01
5971607	17,821	יותר משנתיים	10/01
2020590002	15,487	יותר משנתיים	8/01

21

2. גביית חובות מקבלנים

סעיף 76. בתקנון קובע, כי מועצה תטיל בכל שנה כספים ארנונה כללית על הנכסים שבתחומה, לרבות לגבי אדמת בניין. אדמת בניין מוגדרת בתקנון כדלקמן: "כל קרקע בתחום מועצה מקומית, שאינה בניין ולא אדמה חקלאית ולא קרקע תפוסה".

22

בביקורת עלה, כי חובות הקבלנים למועצה עבור ארנונה של אדמת בניין הסתכמו בנובמבר 2001 ב- 4,821,547 ש"ח. נכון לנובמבר 2001 לא הגישה המועצה תביעות משפטיות לגבי יותר ממחצית מהחובות. החלטת המועצה להקפיא הטיפול בחובות של חלק מהקבלנים התקבלה בעקבות פניית הקבלנים למועצה בעניין, שנעשתה על רקע ההאטה בשוק הנדל"ן בישראל.

23

הביקורת מעירה, כי החלטות המועצה בדבר הקפאת הפעולות לגביית חובות הקבלנים נעשתה שלא בסמכות. זאת ועוד, אין לקבל מצב שבו חלק מהסיכון העסקי שנוטלות עליהן חברות הבנייה "יגולגל" למועצה. הערה זו מקבלת משנה תוקף במקרה של מועצה שנטלה הלוואות רבות לצורך כיסוי גירעונותיה.

⁴ לביקורת נמסר, כי ההחזר החודשי הועלה החל מדצמבר 2001 ל-800 ש"ח.

⁵ לביקורת נמסר, כי ההחזר החודשי הועלה החל מדצמבר 2001 ל-700 ש"ח.

24

3. התקשרות עם חברת "מתאר"

המועצה התקשרה, כאמור, בשנת 1997 עם חברה פרטית (להלן – חברת הגביה) לגביית מסים ואגרות מהתושבים. בסעיף 26 בחוזה ההתקשרות עם חברת הגביה נקבע, כי החברה מתחייבת למסור מייד עם חתימת החוזה ערבות בנקאית לטובת המועצה בסך של 50,000 ש"ח. עד מועד סיום הביקורת, דצמבר 2001, טרם העבירה חברת הגביה למועצה את הערבות, והמועצה אף לא דרשה זאת ממנה.

25

4. הטיפול בחייבים

מהדוחות הכספיים של המועצה בדבר הרכב יתרות החייבים ליום 31.12.2000 עולה, כי יתרת החובות למועצה עבור ארנונה והאגרות הנוספות יסתכם בכ-12.5 מיליון ש"ח. המועצה נקטה צעדים משפטיים כנגד חייבים שחובם מסתכם בכ-3.3 מיליון ש"ח בלבד. בתוך כך מעירה הביקורת, כי תוכנת המחשב, שמפעילה המועצה, אינה מאפשרת לקיים מעקב שוטף אחר הטיפול בחייבים, ועל כן יכולתה להפיק דוחות חייבים ממוחשבים היא מוגבלת.

26

5. סקר נכסים לחישוב השטחים החייבים בארנונה

א. בשנת 1999 ביצעה המועצה סקר נכסים במטרה לעדכן אצלה את הנתונים בדבר שטחי הנכסים החייבים בארנונה. מנתונים שהעבירה מחלקת הגביה למבקר הפנים של המועצה עולה כדלקמן: שטח הנכסים שהיו חייבים בארנונה עמד לפני הסקר על כ-456,000 מ"ר; שטח כל הנכסים שנתווספו לשטחים החייבים בארנונה בעקבות ממצאי הסקר היה כ-40,000 מ"ר; השטח של כל הנכסים שנמצאו חייבי ארנונה היה אפוא לאחר הסקר כ-496,000 מ"ר.

27

בביקורת עלה, כי בעקבות הסקר הגדילה המועצה את שטחי החיוב בארנונה בכ-20,000 מ"ר בלבד, כמחצית בלבד מן השטחים שנוספו לחיוב בעקבות ביצוע הסקר, כאמור.

28

ב. בסקר הנכסים שערכה המועצה ביישוב נבדקו רק וילות וקוטגים, אך לא דירות בבתי קומות. על פי החלטות המועצה בדבר תשלום ארנונה כללית שהתקבלו במהלך השנים האחרונות חישוב הארנונה בבניין המשמש למגורים יכלול את כל שטח הבניין לרבות שטח הרצפה מתחת לקירות חיצוניים ופנימיים, עליות גג ומרפסות מקורות. עוד נקבע בהחלטות, כי לצורך מסי ארנונה יחושבו רק 30% משטח חדרי המדרגות בבתיים שאינם בתי קומות, ואילו בבתי קומות ינוכו בחישוב 5 מ"ר מכל דירה. המועצה ביצעה את סקר הנכסים בהתאם לדרך החישוב האמורה, על סמך מדידה חיצונית של הוילות והקוטגים. בסקר עלה, כי על המועצה לתקן את נתוני השטח של כ-60% מהנכסים שנבדקו.

29

הביקורת מעירה, כי בשונה מהתהליך הקיים בישראל, היתרי האכלוס לבתי מגורים באזור יהודה ושומרון (ובכלל זה גבעת זאב) ניתנים בלי שנערכת בדיקה של גודל הדירות בפועל. משום כך גביית הארנונה עבור הדירות נעשית על בסיס התכניות ההנדסיות, שהוגשו על ידי הקבלנים. לדעת משרד מבקר המדינה לנוכח המצב, שבו בתי המגורים המשותפים מהווים כמחצית מהבתים ביישוב, ולאור תוצאות הסקר שלערוך לבתי המגורים הפרטיים, על המועצה לבחון עריכת סקר גם לגבי בתי הקומות המשותפים, ולמנוע בכך מצב שבו חלק מהנכסים מחוייבים בארנונה לפי מדידה בפועל בעוד שחלק אחר מחוייב לפי תוכניות הנדסיות.

תכנון ובנייה

30

תחום השיפוט של גבעת זאב

שטח השיפוט של גבעת זאב מקוטע על ידי שטחים השייכים לתחום השיפוט של המועצה האזורית מטה בנימין כמפורט להלן: שטחים חקלאיים השייכים לתושבי היישוב עפרה; היישוב גבעון החדשה; היישוב בית חורון; כביש 443 בין הכניסה ליישוב בית חורון ועד לאזור הר שמואל בואכה תחום השיפוט של ירושלים. הביקורת מדגישה, כי בפועל תושבי היישובים גבעון החדשה ובית חורון מקבלים אף שירותים מהמועצה המקומית גבעת זאב. המדובר בין היתר, בשירותי חינוך, קהילה (מתנ"ס, בריכה), רפואה, מסחר וביוב.

31

ב-17.10.93 מינה מנכ"ל משרד הפנים ועדה שתבדוק את עניין הרחבת תחום השיפוט של המועצה. ב-13.6.94 הגיש מר מ. דקל, יו"ר הוועדה, את מסקנות הוועדה למנכ"ל משרד הפנים. להלן פירוט מסקנות הוועדה:

- א. מבחינה מוניציפאלית ראוי להרחיב את שטח השיפוט של המועצה ולכלול בתוכו את היישובים בית חורון וגבעון החדשה, שהם השטחים הפריפריאליים של המועצה המקומית.
- ב. יש לצרף את שטח היישוב בית חורון, השייך לשטח השיפוט של מועצה אזורית מטה בנימין, לשטח השיפוט של המועצה.
- ג. יש לצרף את שטח היישוב גבעון החדשה, השייך לשטח השיפוט של מועצה אזורית מטה בנימין, לשטח השיפוט של מועצה מקומית גבעת זאב.
- ד. יש לצרף לתחום השיפוט של המועצה את קטע הכביש מהכניסה ליישוב בית חורון ועד לתחום השיפוט של עיריית ירושלים.
- ה. יש לצרף לתחום השיפוט של המועצה שטחים נוספים, שסומנו במפות שצורפו לדוח הוועדה, אשר גובלים בשטח המועצה.

32

בביקורת עלה, כי משרד הפנים לא המשיך את הטיפול בנושא לאחר שהוועדה הגישה את מסקנותיה. לדעת משרד מבקר המדינה על משרד הפנים היה לפנות לגורמי התכנון במינהל האזרחי ולאלוף פיקוד המרכז, על מנת שאלה יבחנו את הסוגיה לאור מסקנות הוועדה וישקלו את צירוף השטחים, אליהם התייחסה הוועדה, לשטח השיפוט של המועצה. הצורך בכך נובע, הן משום המציאות, לפיה אותם יישובים מקבלים ממילא שירותים מהמועצה, והן משום המגבלות התכנוניות הנובעות מהיעדר רצף טריטוריאלי בשטח השיפוט של המועצה.

33

תכניות התכנון

חוק תכנון ערים כפרים ובניינים (חוק זמני) מס' (79) לשנת 1966 (להלן – חוק התכנון) מהווה את המקור המשפטי העיקרי בנושא התכנון והבנייה באזור יהודה והשומרון. סעיף 19 לחוק התכנון קובע, כי יוכנו תכניות מתאר, שיכללו הוראות באשר לשימושי הקרקעות, לאופן ההתפתחות האזורית מבחינה כלכלית וחברתית ולשילוב ביצוע של מרכיבי הבינוי השונים. החוק מונה את הנושאים שיכללו בתכניות.

34

בביקורת עלה, כי מאז הקמתה לא פעלה המועצה בתחומי התכנון והבנייה על פי תכנית מתאר אזורית מאושרת. מצב זה נבע בעיקר משום שלא ניתן היה ליתן תוקף לתכנית מתאר בשל מחלוקות

בדבר הבעלות על חלק מקרקעות היישוב. במשך השנים יזמה המועצה תכניות אחדות, אשר כונו "תכניות אב" למרחב הגיאוגרפי של גבעת זאב, אך תכניות אלה טרם אושרו על ידי מועצת התכנון העליונה באזור יהודה ושומרון (להלן – מועצת התכנון העליונה). להלן פירוט התכניות, שהכינה המועצה במשך השנים: תכנית מתאר 220; תכנית אזורית למרחב בין ירושלים ומודיעין; ותכנית אב לעיצוב ופיתוח גבעת זאב; תכנית אב מרחב גבעון. במצב הקיים פעלה הוועדה המקומית בתחום התכנון והבנייה ללא מסגרת מחייבת.

35

לדעת משרד מבקר המדינה על מועצת התכנון העליונה לשקול אישור תכנית אב לאזור גבעת זאב, אשר תהווה מסגרת מנחה לקבלת החלטותיה בנושא התכנון והבניה, ותנחה את הוועדה המקומית בעבודתה. בקיומה של תכנית זו יש אף כדי למנוע אפשרות של קבלת החלטות תכנוניות החסרות את הראייה האזורית הרחבה.

36

הוועדה המקומית לתכנון ובנייה

במועצה פועלת ועדה מקומית מיוחדת לתכנון ובנייה (להלן – הוועדה המקומית), שכל חבריה הם חברי מליאת המועצה. סמכויות הוועדה המקומית מפורטות בסעיף 9 לחוק התכנון. עיקר עיסוקה של הוועדה נוגע לטיפול השוטף בתחום התכנון והבנייה, ובכלל זה הכנת תכניות מפורטות לבנייה, הוצאת היתרי בנייה ופיקוח על הבנייה.

37

הוועדה המקומית קבעה, שוועדה מצומצמת מתוכה תדון בבקשות לקבלת היתרי בניה ותאשרן אם הן התאימו להוראות התכנון, התב"ע ולתכניות המאושרות החלות בתחום השיפוט של המועצה. באוקטובר 1999 הוצא צו בדבר חוק תכנון ערים, כפרים ובניינים (תיקון מס' 12) (יהודה והשומרון) (מס' 1471), התש"ס – 1999 (להלן – הצו). הצו קובע, כי יושב הראש והמהנדס של הוועדה המקומית יהיו יחדיו רשות רישוי מקומית לעניין מתן רשיון לבינוי. בקשה לקבלת רשיון בינוי תוגש לרשות הרישוי, וזו תיתן את הרשיון רק אם העבודה או השימוש, שבעדם מבוקש הרשיון, מתאימים להוראות החוק ותחיקת הביטחון ולתקנות שהותקנו מכוחם, ולתכניות החלות על הקרקע או הבניין הנדונים, ולכל ההוראות וההנחיות המהוות חלק בלתי נפרד מהן. רשות הרישוי המקומית רשאית להעביר את הבקשה להחלטת הוועדה המקומית.

38

הביקורת בדקה את עבודתן של הוועדה המקומית, הוועדה המצומצמת אשר פעלה עד אוקטובר 1999 ורשות הרישוי שהחלה לפעול החל מאוקטובר 1999. להלן הממצאים בעניין זה:

39

1. הסמכות החוקית של הוועדה המצומצמת – הוועדה המצומצמת פעלה עד אוקטובר 1999 ללא סמכות, שכן פעילותה לא נקבעה בחוק ובתחיקת הביטחון החלים באזור. לטענת המועצה, עבודת הוועדה המצומצמת התבצעה לאור הוראות חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 החל בישראל ואשר קובע, כי הוועדה המקומית לתכנון ובניה רשאית להעביר לוועדת המשנה כל אחת מסמכויותיה. יצוין, כי חוק זה אינו חל באזור יהודה והשומרון.

40

2. חברי הוועדה המצומצמת – יצוין, כי עד 1998 נמנו על חברי הוועדה ראש המועצה וחבר מועצה נוסף. באותה תקופה שימשו מהנדס המועצה ועוזרתו כ"חברי הסגל" של הוועדה. ביולי 1998 מונתה חברת מועצה כיו"ר הוועדה. כמו כן, מונו שני חברי מועצה כחברים בוועדה והמהנדס ועוזרתו מונו כ"חברי סגל".

41

3. חברי רשות הרישוי – בדיוני רשות הרישוי השתתפו, בנוסף לראש המועצה ומהנדס המועצה, גם שלושה מחברי מליאת המועצה. על פי רוב, חברי מליאת המועצה שהשתתפו בדיונים נמנו על חברי הקואליציה במליאה. יצוין, כי בתקופה שבה פעלה הוועדה המצומצמת, דרשה חברת מועצה מהאופוזיציה, במסגרת ישיבת הוועדה המקומית מ-3.3.99, כי נציג מקרב חברי האופוזיציה במליאה ישתתף בדיוני הוועדה המצומצמת.

42

משרד מבקר המדינה מעיר, כי על הוועדה המקומית לבחון שילוב משתתפים ברשות הרישוי גם מקרב חברי האופוזיציה. כמו כן, יש מקום לשקול החלפה של המשתתפים מדי תקופה.

43

4. יישום התנאים שקבעו הוועדות למתן היתרים – רובן המכריע של החלטות הוועדה המקומית, הוועדה המצומצמת ורשות הרישוי בנושא בקשות להיתרי בנייה – התקבלו כפוף לתנאים, שרק בהתקיימם אישרו הוועדות את מתן היתרי הבנייה. מבדיקה של תיקי בנייה עלה, כי במספר מקרים ניתנו היתרי הבנייה למרות היעדר מסמכים המעידים על כך שתנאי הוועדה למתן ההיתר התמלאו.

מס' תיק	מס' בקשה	תאריך הדיון בוועדה	מסמכים חסרים
14005407	990040	26.4.99	חישובים סטטיסטיים; אישור הג"א; הצהרת מהנדס.
16000206	990026	11.3.99	אישור הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש.
14003102	980047	30.3.98	אישור הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש; התחייבות על פינוי עפר ופסולת בנייה.
34000401	980010	16.2.98	אישור כיבוי אש; חישובים סטטיסטיים; אישור הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש.
11002801	970075	9.6.97	חישובים סטטיסטיים; אישור הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש.

44

5. קבלת החלטות באמצעות הטלפון – הביקורת העלתה, כי במספר מקרים קיבלה הוועדה המקומית את החלטותיה על סמך קיום משאל טלפוני, בלי שנמצא צורך המחייב כי ההחלטה תתקבל בדרך זו. באותם מקרים נערך המשאל הטלפוני באופן בלתי תקין כמפורט להלן: לא נערך דיון בנוגע להחלטה, חברי הוועדה נדרשו להחליט בעניין בלי שעיינו בתכניות ובפרטי הבקשה, וממילא בלי שניתנה להם האפשרות להעלות שאלות והסתייגויות ולקבל מידע ותשובות בנוגע לבקשות. במקרים אחדים קיבלה הוועדה את החלטותיה באמצעות משאל טלפוני, למרות שחלק מחברי הוועדה התנגדו לאישור הבקשה, בלי שניתנה להם האפשרות להעלות את טיעוניהם. באותם מקרים דרשו חברי הוועדה לערוך סיור באתר, לקבל חוות דעת משפטית או לקיים דיון בבקשה - בטרם תתקבל ההחלטה. במקרה נוסף התקבלה החלטה על סמך משאל טלפוני שלא כלל את כל חברי הוועדה.

45

להלן דוגמאות להחלטות של הוועדה, שהתקבלו באמצעות הטלפון:

- ב-7.8.97 סירבה הוועדה לאשר בקשה להגדלת מחסן (ישיבה מס' 97003, תיק בניין 11002801). בספטמבר 1997 ערכו יו"ר הוועדה ושלושה מחברי הוועדה סיור בבית, שבעקבותיו כתבו לגבי הבקשה, כי "ישנה הסכמה שנתקבלה בסבב טלפוני שקיימו שאול מזרחי עם סימה וגיל ששוחח עם גבי פרץ ויעל ויצמן שהביעו את הסכמתם לשינוי תב"ע להגדלת המחסן. ולביצוע הבנייה עכשיו".

46

- ישיבת הוועדה מס' 20000109 מ-11.1.00 התקיימה באמצעות משאל טלפוני עם כל חברי הוועדה; הוחלט להוציא שני צווים סופיים להפסקת עבודה ושני צווי הריסה, למרות התנגדות שלושה מחברי הוועדה, שדרשו לקבל חוות דעת משפטית ולקיים סיור במקום טרם תתקבל החלטה.

47

- ישיבת הוועדה מס' 20000611 מ-11.6.00 התקיימה באמצעות משאל טלפוני עם חברי הוועדה; הוחלט להוציא ארבעה צווים להפסקת עבודה והריסה, למרות ששניים מחברי הוועדה התנגדו להחלטה וביקשו דיון בוועדה.

48

יודגש, כי בכל המקרים הנ"ל לא פורטו הנימוקים שלאורם הוחלט לקבל החלטות בדרך של עריכת משאל טלפוני בין חברי הוועדה.

49

6. אי עמידה בתקנים הנדסיים – במסגרת הפיקוח שמקיימת הוועדה המקומית על הבנייה ביישוב נדרשים הקבלנים להציג תוצאות של בדיקות הנדסיות, בעיקר בנוגע לחוזקו של שלד המבנה. על פי רוב, נעשו הבדיקות על ידי מכון התקנים הישראלי, בהתאם לתקן הישראלי שנקבע בנושא. מבדיקה שערכה הביקורת עלה, כי במספר מקרים נמשכה והושלמה בנייתם של בניינים ביישוב, חרף העובדה שהבדיקות שנעשו לגבי חוזק השלד לא עמדו בדרישות התקן. מתיקי התכנון והבנייה של אותם בניינים עולה, כי המועצה לא נקטה בפעולות ממשיות על מנת למנוע את המשך הבנייה באותם מקרים, ולתקן את הליקויים. להלן דוגמאות:

הפרויקט	האלמנט שנבדק	מס' תעודת הבדיקה	דוח הבדיקה
כביש 15	קיר תומך	8011411096	24.8.00
כביש 9	קיר תומך	8011410342	17.8.00
כביש 14	קיר תומך	8011410428	17.8.00
כביש 2	קיר תומך	2911414498	30.9.99
כביש 6	קיר תומך	2911410605	29.7.99
כביש 6	קיר תומך	2911410393	26.7.99
בניין רב קומות בנווה מנחם	מערכות מים	33413/98	17.3.98
בניין רב קומות בנווה מנחם	מערכות ניקוז	33412/98	17.3.98
מגרשים 402, 403, 404	תקרה	14610269	27.10.96
מגרשים 312, 409, 412	תקרה	14610247	20.10.96
מגרשים 312, 409, 412	תקרה ותקרת ממ"ד	14609081	24.9.96
מגרשים 402, 403, 404	קורות ממ"ד	14608113	19.8.96
מגרשים 312, 409, 412	תקרה	14606587	28.7.96
מגרשים 310-312	רצפה, קיר תומך	14515093	29.1.96

50

7. הסכמים עם אדריכלים לביצוע עבודות תכנון – המועצה נהגה להתקשר עם אדריכלים לביצוע עבודות תכנון באמצעות טפסים של הסכמים סטנדרטיים, אשר שימשו את המועצה להתקשרות עם קבלנים לביצוע עבודות בנייה. הסכמים אלה עוסקים בהיבטים שונים של התקשרות עם קבלני בנייה, והם אינם נותנים מענה לתחומים הייחודיים הצריכים להיות מוסדרים בהסכמי התקשרות עם אדריכלים הנדרשים לבצע עבודות תכנון כמו מהות והיקף העבודה הנדרשת, לוחות זמנים, תחומי אחריות וכדומה. להלן דוגמאות:

שם החברה/המתכנן	תאריך ההתקשרות	מהות העבודה
גלפז אדריכלות והנדסה בע"מ	16.1.2000	תכנון תוספת בנייה בבריכה
ב.ס.ב. מהנדסים	-	תכנון קונסטרוקציה למלתחות
יעקב בר-לוי מהנדס יועץ בע"מ	-	תכנון מערכת מיזוג אויר
סאלם מהנדסים	-	תכנון מערכת חשמל

51

בנייה ללא היתר של סגן ראש המועצה

ביוני 1994 נתנה הוועדה המקומית לסגן ראש המועצה, מר יוסי אברהמי, ולמשפחה נוספת המתגוררת ביישוב, היתר בנייה בדיעבד לבית דו-משפחתי בן שתי קומות, שנבנה בהתאם לתכנית המפורטת הרלוונטית. מעיון בתכניות ההנדסיות עולה, כי לצידה של כל אחת מיחידות הדיור של הבית הדו-משפחתי אמורה להבנות חניה מקורה (מוסך).

52

מהמסמכים עולה, כי במהלך השנים האחרונות, בזמן שהנ"ל כיהן כסגן ראש המועצה, הועברו למועצה תלונות על כך שבחניית ביתו נבנה משרד. המועצה לא פעלה כדי להפסיק את השימוש הבלתי חוקי במבנה. עד מועד סיום הביקורת, המשיך סגן ראש המועצה להשתמש בחנייה כמשרד.

53

פרויקטים בתחום התכנון והבנייה

פרויקט "דורית"

בשנת 1993 החלו המועצה וחברת דורית לבינוי ופתוח בע"מ (להלן – היזם), לפעול להקמת פרויקט בנייה ביישוב שבמסגרתו אמורים היו להיבנות מבנה למשרדי המועצה, מרכז מסחרי (קניון), בנייני מגורים ושני גני ילדים. המועצה ייעדה לפרויקט זה קרקע בגודל של כ-21.5 דונם הממוקמת בסמוך לכניסה הראשית של היישוב (להלן – הקרקע). הבעלות על הקרקע מתחלקת בין הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש באזור יהודה והשומרון, היזם והמועצה, כלהלן: כ-12 דונם בבעלות המדינה (הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש), שמתוכם ניתנה ליזם הרשאה לתכנון לכ-5.6 דונם; כ-7 דונמים בבעלות היזם; כ-2.5 דונמים בבעלות המועצה.

54

לביצוע הפרויקט התקשרה המועצה עם הגורמים הבאים: באפריל 1993 עם האדריכל כ. סער ומר ע. טרטמן למתן ייעוץ וסיוע בתחומים הכלכליים, העסקיים והתכנוניים; ביוני 1995 עם שמאי מקרקעין לבדיקת כדאיות הפרויקט; במאי 1996 עם חברת "אלטרנטיבה הנדסה עירונית בע"מ" לצורך ניהול הפרויקט; בדצמבר 1996 עם עו"ד ד. קירשנבוים לקבלת ייעוץ משפטי בכל הנוגע להתקשרות עם היזם; ביולי 1997 חתמה המועצה על הסכם עם היזם על פיו מתחייב היזם להקים

על מתחם הפרויקט שלושה מבני מגורים בשטח של 5,800 מ"ר (60 יחידות דיור); שש יחידות דיור בשטח של 420 מ"ר; בית מגורים בן 15 קומות (כ-45 יחידות דיור) בשטח של 4,300 מ"ר; שני גני ילדים בשטח של 250 מ"ר; אזור מסחרי (קניון) בשטח של 8,100 מ"ר; בניין עבור המועצה בשטח של 1,500 מ"ר. בחתימתה על הסכם זה נתנה המועצה את הסכמתה מראש למכירת כל הדירות שיבנו בפרויקט, ולמכירת כל שטחי המסחר, על ידי היזם ו/או קבלני המשנה עמם יתקשר. בתמורה מתחייב כאמור היזם לבנות את מבנה המועצה ואת שני גני הילדים.

55

כדי לאפשר את ביצוע הפרויקט שינתה הוועדה המקומית, ב-15.11.98, את תכנית 220/1/1, ואישרה תכנית בניין עיר מפורטת מס' 220/1/12, שכללה את תכנית הפרויקט. במהלך הביקורת נדונה תכנית זו במועצת התכנון העליונה, ועמדה לפני הפקדתה.

56

בביקורת בנושא זה עלו הממצאים הבאים:

1. התקשרות ללא מכרז – סעיף 114 בתקנון קובע, כי המועצה לא תתקשר בחוזה למכירה, להשכרה ולהחכרה של מקרקעין או טובין וכן לרכישת מקרקעין או כל זכות בהם או לרכישת טובין או לביצוע עבודה, אלא על פי מכרז אשר ההצעות שהוגשו בעקבות פרסומו נבדקו על ידי ועדת מכרזים. עוד נקבע, כי הממונה יקבע כללים לעריכת מכרזים ולדרכי הזמנה וקבלה של הצעות מחירים בעקבות פרסום מכרז, ורשאי הוא בכללים כאמור לפטור מועצה מחובת עריכת מכרז, הן בסוגי התקשרויות מסויימים והן בעניינים מיוחדים.

57

בביקורת עלה, כי במסגרת התקשרותה עם היזם העניקה המועצה ליזם זכויות במקרקעין שבבעלותה ללא עריכת מכרז, וכן העבירה לו את ביצוע עבודות הבנייה של בניין המועצה וגני הילדים, אף זאת ללא עריכת מכרז. יצוין, כי אותו חלק מהשטח שעליו מיועד להיבנות מבנה המועצה הוא שטח המצוי בבעלות הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש במינהל האזרחי.

58

עוד עלה בביקורת, כי המועצה לא פנתה לממונה וממילא גם לא קיבלה את אישורו לפטור ממכרז.

59

2. תמחור העסקה – ביולי 1995 קיבלה המועצה חוות דעת לבדיקת כדאיות ההתקשרות עם היזם. בעניין זה מעירה הביקורת כלהלן:

ב. הנתונים שעל בסיסם גובשה חוות הדעת נכונים היו למועד עריכת חוות הדעת, והם אינם רלוונטיים בהכרח למועד ההתקשרות שנערכה שנתיים מאוחר יותר, ביולי 1997. כך למשל עלה מדד מחירי תשומה בבנייה למגורים בין יוני 1995 ליוני 1997 בכ-19%, ומרכיב מחירי הדירור במדד המחירים לצרכן עלה באותה תקופה בכ-34%.

א. חוות הדעת לא הוצגה למליאת המועצה לפני קבלת ההחלטה להתקשר עם היזם.

60

3. הסכם ההתקשרות – בהסכם ההתקשרות עם היזם לא הסדירה המועצה תחומים שונים הנוגעים להקמת הפרויקט על מנת להבטיח את ביצועו התקין ואת התמורה המרבית ממנו לתועלת היישוב. להלן הפירוט:

א. המועצה לא קבעה לוחות זמנים לביצוע הפרויקט למן הרגע שבו תאושר התכנית במועצת התכנון העליונה.

ב. המועצה לא הסדירה בהתקשרות עם היזם את התנאים לפיהם תבוצע הבנייה של מבנה המועצה. בסעיף 7.4 (4) בהסכם נקבע, כי הבנייה של מבני המועצה תבוצע בהתאם "לתנאים

כלליים מקובלים", כפי שייקבעו על ידי מתאם הפרויקט.

ג. המועצה לא קבעה בהסכם דרישות תכנוניות, ואדריכליות בקשר לבניית המבנה המסחרי.

61

4. הגדלת זכויות הבנייה ללא קבלת תמורה – בהתקשרות עם היזם נקבעו, למעשה, זכויות הבנייה של היזם במקרקעין שעליו יוקמו יחידות הדור. מאז חתימת ההסכם ועד למועד עריכת הביקורת הגדילה המועצה את זכויות הבנייה של היזם ב-1,580 מ"ר המהווים כ-15% מזכויות הבנייה למגורים להם היה זכאי הקבלן על פי ההסכם. להלן הנתונים (במ"ר):

זכויות הבנייה בהסכם	זכויות הבנייה בשנת 2001	ס"ה תוספת
3 בניינים	5,800	6,800
בית מגורים	4,300	4,800
מסחר (קניון)	7,500	7,500
בניין מועצה	1,500	1,500
גני ילדים	250	250
6 יחידות דיור	500	580
ס"ה	19,850	21,430
		1,580

62

שינוי זכויות הבנייה של היזם נערך בלי שהובא לאישור הוועדה המקומית. כמו כן, זכויות הבנייה של היזם גדלו, בעוד שחובותיו בנוגע לבניית מבנה המועצה וגני הילדים לא השתנו.

63

5. התקשרות עם היזם לפני קבלת האישורים התכנוניים – המועצה התקשרה עם היזם ביולי 1997 לבנייה במתחם הפרויקט, והתחייבה על הענקת זכויות בנייה - זאת בטרם אושרה התכנית המפורטת הנוגעת לפרויקט על ידי מועצת התכנון העליונה. יודגש, כי הדיון הראשון והיחיד שערכה הוועדה המקומית בנוגע לפרויקט נערך רק ב-15.11.98.

64

6. אישור עסקה במקרקעין – סעיף 115 בתקנון קובע, כי מועצה לא תהיה רשאית למכור מקרקעין או להחליפם, אלא על פי החלטת המועצה ברוב חבריה ובאישור הממונה. הביקורת מעירה, כי המועצה לא פנתה לממונה בעניין ההתקשרות עם היזם וממילא אף לא קיבלה את אישורו לכך.

65

הביקורת מעירה, כי בהתקשרות עם היזם פעלה המועצה בה בעת כמועצה הפועלת להקמת מבני ציבור ביישוב וכוועדה מקומית לתכנון ובנייה. מאחר שזכויות הבנייה של היזם גדלו בעוד שחובותיו בנוגע לבניית מבנה המועצה וגני הילדים לא השתנו, נראה כי המועצה השתמשה בזכויות הבנייה, שהן כלי תכנוני, כתחליף לפיצוי כספי עבור בניית המבנים.

66

פיתוח שכונת נווה מנחם

חברת "אורות הגבעה" לפיתוח והשקעות בע"מ (להלן - החברה) היא בעלת הזכויות במקרקעין, שלגביהם אישרה הוועדה המקומית את "תכנית מפורטת מס' 220/7 (גבעת זאב מזרח נווה מנחם)" (להלן - התכנית). התכנית עוסקת בהקמת השכונה "נווה מנחם" (להלן - השכונה) ובפיתוחה, והיא כוללת 620 יחידות דיור ושטחים מסחריים וציבוריים. שטח התכנית משתרע על 175 דונם.

67

סעיף 18 בתכנית מפרט את דרך הטיפול בפיתוח השכונה שמיועדת לקום על פי התכנית. בסעיף נקבע, כי על החברה להכין תכנית פיתוח ותכנית תיאום מערכות לכל שטח השכונה. תכניות הפיתוח הנדרשות על פי סעיף זה הן: תכנית כבישים; תכנית מערכת תיעול וניקוז; תכנית מערכת ביוב; תכנית מערכת פינוי אשפה; תכנית חשמל; תכנית מערכות תקשורת; תכנית עיצוב הנוף ופיתוח השטחים הציבוריים; תכנית אחזקה וטיפול שוטף במערכות תשתית; תכנית ביטחון.

68

סעיף 20 ג. בתכנית קובע, כי החברה תבצע על חשבונה את כל עבודות התשתית וכן עבודות התכנון ופיתוח התשתיות למבני ציבור המצויים בתוך תחומי תכנית זו, בהתאם לתכניות פיתוח שיאושרו בתחילת ביצוע העבודה על ידי מהנדס המועצה.

69

סעיף 20א'3 בתכנית וסעיף 1ג20 קובעים, כי ביצוע עבודות הפיתוח הן חלק מהתנאים הנדרשים לקבלת היתר בניה. סעיף 20ד' בתכנית קובע, כי ביצוע התשתית ייעשה בתיאום עם מהנדס המועצה וזה יהיה רשאי להתנות מתן אישור אכלוס, חיבור חשמל, מים, ביוב וכד' רק לאחר שיושלמו מערכות אלו לשביעות רצונו. סעיף 20ה' בתכנית קובע, כי תכניות הפיתוח והתשתית יערכו, יוגשו ויבוצעו בהתאם להוראות המפורטות בחוק התכנון והבניה תשכ"ה-1965 הנוהג בישראל.

70

הביקורת בדקה את הליכי התכנון, האישור והביצוע של תכניות הפיתוח הכלולות בתכנית. בעניין זה עלו הממצאים הבאים:

71

1. המועצה לא קיבלה מהחברה את כל תכניות הפיתוח, שאותן הייתה אמורה לקבל על פי התכנית. להלן פירוט התכניות החסרות: תכנית תיאום מערכות לכל שטח התכנית; תכנית מערכת פינוי אשפה; תכנית מערכות תקשורת; תכנית עיצוב נופי ופיתוח השטחים הציבוריים; תכנית אחזקה וטיפול שוטף במערכות תשתית; תכנית ביטחון.

72

2. החברה החלה בביצוע עבודות פיתוח לפני שהגישה למועצה את תכניות הפיתוח, וממילא לפני שאושרו תכניות אלו על ידי מהנדס המועצה, כנדרש בתכנית. ב-30.1.96 הוציאה הוועדה המקומית צו הפסקת עבודה לכל עבודות הפיתוח לשכונה, עקב ביצוע עבודות פיתוח שטח בכל השכונה ללא הגשת תכניות פיתוח מפורטות למחלקת הנדסה, כפי שהתחייבה בנספח להיתרי הבניה וללא אישור מחלקת הנדסה. ב-12.2.96 הוציאה הוועדה המקומית צו הפסקת עבודה שני, המורה על הפסקת כל עבודות הפיתוח עד להגשת תכניות וקבלת היתר, וזאת עקב המשך עבודות הפיתוח, תוך הפרת צו הפסקת העבודה הקודם, ומבלי להגיש תכניות מפורטות לאישור מחלקת הנדסה. שלושה חודשים אחר כך, במאי 1996, כתב מהנדס המועצה לחברה פעם נוספת בדרישה לקבל את תכניות הפיתוח והצעת לוח זמנים לאישור הוועדה המקומית.

73

3. על פי התכנית, כל תכניות הפיתוח, שהגישה החברה למועצה, היו צריכות לקבל את אישור מהנדס המועצה לפני תחילת ביצוע העבודה. במסמכי המועצה לא נמצאו אישורים של מהנדס המועצה

לתכניות הפיתוח, ולפיכך לא ניתן לדעת אם התכניות אושרו ומתי. מנתונים שמסרה מחלקת ההנדסה במועצה לצוות הביקורת עלה, כי חלק מתכניות הפיתוח לא הוגשו למהנדס ולא אושרו על ידיו.

74

4. התכנית, שהגישו החברה לוועדה המקומית, לא עסקה בהיבטים רבים של חובות החברה בכל הנוגע לתכנון וההקמה של תשתיות השכונה ולפיתוח השכונה. בין היתר לא נקבעו בתכנית התנאים שעל פיהם תמלא החברה את התחייבויותיה, כגון: לוחות זמנים, הסדרת פיצויים עקב נזקים, ערבויות וכיו"ב. יודגש, כי עבודות הפיתוח והתשתית כרוכות בהוצאה כספית בהיקף של מיליוני ש"ח. לדעת משרד מבקר המדינה היה על המועצה במצב זה להבטיח את ביצוע עבודות הפיתוח והתשתית בשכונה על ידי החברה בתכנית או בהתקשרות חוזית.

75

5. בביקורת עלה, כי המועצה ביצעה חלק מעבודות הפיתוח, לאחר שהחברה לא מילאה את כל חובותיה בנוגע להקמת התשתיות בשכונה, בהתאם לדרישות המועצה. המועצה נשאה בהוצאות הכספיות שהיו כרוכות בביצוע העבודות. להלן דוגמאות:

- א. עבודות גינון: נטיעת עצים, שתילת פרחים, מדשאות, מערכות השקיה.
- ב. נטיעת חורשה.
- ג. השלמת מסלעה.
- ד. הקמת משטח למגרש כדורסל ברחוב ערוגות.
- ה. הקמת מתקני משחקים בשטחים ציבוריים.
- ו. התקנת תאורה בקטעים סביב הגדר ההיקפית של השכונה.
- ז. ריצוף שביל באבן משתלבת באורך של 60 מטר ברחוב התור.

76

ב-19.5.97 כתב מהנדס המועצה לחברה, כי המועצה רואה בחומרה רבה, שבשכונת נווה מנחם, אשר רובה כבר מאוכלסת, לא הושלמו עבודות הפיתוח והתשתית; ב-2.9.98 כתב מהנדס המועצה לחברה, כדלקמן: "מזה למעלה משנה אנו מנהלים אתכם תכתובת ושיחות טלפון מרובות להשלמת הפיתוח במתחם נווה מנחם והנושא נופל על אוזניים אטומות ואין כל התייחסות מצדכם לנושא זה". ב-16.7.2001 כתב פעם נוספת מהנדס המועצה לחברה כדלקמן: "מזה זמן רב אנו מנהלים אתכם תכתובת ושיחות טלפון מרובות להשלמת הפיתוח במתחם נווה מנחם והנושא נופל על אוזניים אטומות ואין כל התייחסות מצדכם לנושא זה".

77

6. המועצה נשאה בהוצאות תיקונים של מערכות אינסטלציה, מאחר שהחברה לא עמדה בהתחייבותה לעשות כן, כמפורט להלן:
- א. הנמכה והזזה של נקודות ניקוז.
 - ב. החלפת קו ביוב ששקע באדמה.
 - ג. פתרון בעיות ניקוז בבית הספר.
 - ד. איתור קווי ניקוז קבורים.

78

הביקורת מעירה, כי המועצה לא נקטה בפעולות ובאמצעים השונים שעמדו לרשותה על מנת לאכוף על החברה את ביצוע התחייבויותיה. בענין זה נדרשת המועצה לפרט בהתייחסותה מדוע נמנעה מלחלט את הערבויות שהיו בידיה, ומלהגיש תביעות כספיות כנגד החברה בבית המשפט.

79

7. ראש מחלקת התחזוקה במועצה מסר לביקורת, כי בתיקוני חשמל שביצעה המועצה בשכונה נמצא, כי חלק מאינסטלציית החשמל בשכונה קבורה בעומק של 30-40 ס"מ בלבד, וזאת למרות שעל פי התקן הישראלי יש לקבור את כל אינסטלציית החשמל בעומק של לפחות 80 ס"מ.

80

8. נכון למועד סיום הביקורת, טרם ביצעה החברה את סלילת שכבת האספלט השנייה בכבישי השכונה, וזאת למרות שחלפו למעלה מארבע שנים מאז שרוב השכונה אוכלסה. לטענת המועצה נמנעה החברה מלהשלים את העבודות בנושא זה, מאחר שבמספר מקומות בשכונה עדיין מתבצעות עבודות בנייה הכרוכות לעיתים בכניסה של כלים כבדים. לדעת משרד מבקר המדינה היה על המועצה לפעול ביתר נחישות כלפי החברה על מנת שזו תסיים את כל התחייבויותיה במועד סביר, ובמיוחד לאור העובדה שהשכונה מאוכלסת מזה מספר שנים.

81

9. ערבויות: ב-8.6.93 העבירה החברה למועצה כתב ערבות בנקאית (מס' 770) בו נקבע, כי הבנק ערב כלפי המועצה לתשלום כל סכום עד 100,000 ש"ח שיידרשו מהחברה בקשר להבטחת דרישות הוועדה המקומית המיוחדת לתכנון ובנייה בכל הנוגע לעבודות עפר קירות תומכים וניקוז ואי פגיעה במערכות הקיימות. מאז 1993 חידשה החברה את הערבות מעת לעת. בנושא זה מעירה הביקורת כדלקמן:

82

האופן שבו הוגדרה תכליתה של הערבות הבטיח את המועצה רק בתחומים מסוימים: עבודות עפר, קירות תומכים, ניקוז ואי פגיעה במערכות אחרות, אולם לא היה בהגדרה זו כדי להבטיח את המועצה מפני אפשרויות רבות נוספות של אי מילוי חובות החברה כלפי המועצה בכל הנוגע לפיתוח השכונה. המועצה לא דרשה מהחברה ערבויות אחרות להבטחת מילוי שאר חובות החברה בהמשך ביצוע הפרויקט.

83

מאחר שחובותיה של החברה כלפי המועצה סוכמו בתכנית באופן שאינו מפורט מספיק, ומנגד לא סוכמו בהתקשרות חוזית אחרת, התקשתה המועצה לאכוף את ביצוע העבודות כנדרש בתכנית. בתוך כך התקשתה המועצה להתאים את היקף הערבות ותנאיה לצרכים שהתעוררו במהלך ביצוע העבודות. מאחר שהחברה לא עמדה בכל התחייבויותיה במשך תקופה ארוכה ולא נענתה לדרישות המועצה, דרש מהנדס המועצה ב-2.9.98 מהחברה, להפקיד במועצה ערבות בנקאית נוספת על סך 200,000 ש"ח להבטחת גמר הפיתוח במתחם. החברה לא נענתה לדרישה זו, ובעקבות כך דרשה המועצה פעמים רבות מהחברה שזו תחדש או תגדיל את ערבותה למועצה לשם הבטחת ביצוע התחייבויותיה. החברה לא נענתה לדרישות המועצה בעניין זה, אולם זו לא השתמשה באמצעים השונים העומדים לרשותה על מנת לאכוף על החברה את ביצוע חובותיה, כגון חילוט ערבות, אי מתן היתרים לאיכלוס הבתים, פניה לערכאות משפטיות וכדומה.

84

הקמת בניין רב קומות למגורים בנווה מנחם

על פי תכנית מפורטת מספר 220/7 "גבעת-זאב מזרח (נווה מנחם)" (להלן – התכנית), יועד מגרש 501, אשר סומן בתבנית כ"אזור מגורים ב-4" לבניית מבנה מיוחד בגובה של שמונה קומות מדורגות על קומת עמודים (להלן – הבניין). התכנית קיבלה תוקף ב-17.3.93. ב-7.12.93 אישרה הוועדה המקומית את בקשתה של חברת "אורות הגבעה" (להלן – החברה) לקבלת רשיון להקמת בניין בן 25 דירות בשטח בנייה כולל של כ-3,000 מ"ר על מגרש 501.

85

מבדיקת הליכי התכנון והבנייה של הבניין עלו הממצאים הבאים:

1. היתר בנייה תוך חריגה מהתכנית המפורטת – על פי חוק התכנון, רשאית הוועדה המקומית להוציא רשיונות רק על סמך תכניות מפורטות שקיבלו תוקף, ואינה מוסמכת לשנות תכניות קיימות או לאשר תכניות חדשות. בתכנית המפורטת נקבע החתך העקרוני של הבניין המשקף את המתאר הכללי של הבניין; על פי החתך יכול הבניין שני אגפים בני שמונה קומות ואגף נוסף מדורג. ב-9.6.97 החליטה הוועדה המקומית לאשר את בקשת החברה לערוך שינוי בתכנית המפורטת שהתבטאה בשינוי החתך העקרוני של הבניין. כאמור, שינוי התכנית אינו בסמכות הוועדה המקומית.

86

הביקורת מעירה, כי שינוי החתך העקרוני התבטא בשינוי ניכר בקווי המתאר המדורגים של הבניין. שינוי זה הוביל להגדלת השטח הבנוי של הבניין במאות מ"ר. בעקבות שינוי זה אישרה הוועדה גם את בקשת החברה להגדיל את שטח הדירות בבניין.

87

2. בניית קומת מגורים נוספת ללא היתר – על פי רשיון הבנייה אושרה בנייה של קומת מרתף, קומת כניסה הכוללת גם דירת מגורים אחת, שמונה קומות מגורים (בשני האגפים הגבוהים של הבניין) ושטח טכני מעל הקומה השמינית (שטח שבו ממוקמות מערכות טכניות של הבניין). בפועל חרגה החברה מתכנית הבנייה שאושרה לה, ומעל הקומה השמינית בנתה קומת מגורים נוספת, שמעליה נבנה השטח הטכני.

88

ב-7.6.95 הוציאה הוועדה המקומית צו הפסקת עבודה לחברה, מאחר שהחברה ביצעה את העבודות בניגוד לרשיון שניתן לה ותוך חריגה מהתכנית המאושרת בקומה התשיעית של הבניין. החברה נדרשה להחזיר המצב לקדמותו תוך מילוי החלל העודף, או להגיש בקשה לרשיון לתכנית מעודכנת שתאיים לבנייה שבוצעה בפועל. מהמסמכים עולה, כי החברה לא פעלה כנדרש בצו, וכי המועצה לא נקטה באמצעים שעומדים לרשותה על מנת לאכוף את הצו. ב-9.6.97 אישרה, כאמור, הוועדה המקומית את בקשת החברה לשינויים בחתך העקרוני של הבניין ולשינויים בגודל הדירות, וכל זאת בלי להתייחס לעבירות הבניה שבוצעו בקומה התשיעית של הבניין.

89

בסיכום דיון בנושא בניית בית המגורים שנערך ב-23.7.98, שבו השתתפו גם בעלי החברה, סוכם, כי על החברה לבצע את הפעולות הבאות: איטום המדרגות המחברות בין הקומה השמינית לקומה התשיעית; איטום המדרגות באזור הטכני; איטום פתחים מחדר המדרגות לקומה התשיעית; פתיחת פתח ובניית מדרגות בין הקומה השביעית לקומה השמינית. הביקורת מעירה, כי חרף העובדה שהחברה לא מילאה את הדרישות האמורות, המועצה לא פעלה גם בשלב זה על מנת לאכוף את החלטותיה.

90

3. מיקום משרדי החברה במרתף הבניין ללא רשיון – על פי היתר הבנייה המקורי מ-7.12.93 היתה אמורה להיבנות בבניין קומת מרתף בגודל של כ-140 מ"ר שיהווה שטח שירות. בהחלטת הוועדה המקומית מ-9.6.97 נקבע, כי המרתף יירשם כשטח משותף שישמש להקמת מחסנים, וכי לא מאושר להקים משרדים בקומה זו. בהחלטה נוספת של הוועדה המקומית מ-3.3.99 לא אושרה בקשת החברה להקים יחידות דיור נוספת בקומת המרתף. בביקורת עלה, כי בפועל שיכנה החברה את משרדיה בקומת המרתף של הבניין. מן המסמכים עלה, כי המועצה לא פעלה על מנת למנוע את השימוש הבלתי חוקי שנעשה בקומת המרתף של הבניין. עד למועד סיום הביקורת, המשיכה החברה לשכן את משרדיה בבניין.

91

4. קומת הכניסה לבניין - קומת הכניסה לבניין היא קומת עמודים. סעיף ד' בתקנון של התכנית המפורטת קובע, כי בקומת עמודים ניתן לבנות דירת מגורים על שטח, שלא יעלה על מחצית משטח הקומה שמעליה. על פי התכנית המאושרת נבנתה בקומת הכניסה דירה בשטח של 171.31 מ"ר בעוד ששטח קומה א' הממוקמת מעל קומת העמודים הוא 290.84 מ"ר; היינו חריגה של 17.8% מהגודל המותר על פי התכנית.

92

5. הוצאת תעודת גמר בנייה - הביקורת מעירה, כי חרף כל עבירות התכנון והבנייה, שפורטו לעיל, הוציאה הוועדה המקומית בינואר 2000 תעודת גמר לבניין שבה נקבע, כי הבניין נבנה לפי תנאי ההיתר וכי ההיתר ניתן בהתאם לתכנית המפורטת.

93

לדעת משרד מבקר המדינה, הוועדה המקומית חרגה מסמכותה בהחלטותיה לאשר את השינויים בתכנית הבנייה, ולא מילאה את תפקידה בכל הנוגע לפיקוח ואכיפה של חוקי התכנון והבנייה.

94

מגרש כדורגל

מאז אמצע שנות ה-80 קיים באזור הצפוני של היישוב מגרש כדורגל. בשנת 2000 החלה המועצה לפעול להקמת מגרש חדש על שטח המגרש הקיים, ובתחילת 2001 סיימה את העבודות במגרש המחודש.

95

מבדיקת הנושא עלו הממצאים הבאים:

1. המועצה ביצעה את עבודות הבנייה ללא קבלת רשיון מהוועדה המקומית, חרף העובדה ששטח המגרש החדש היה גדול באופן ניכר משטח המגרש המקורי. להלן נתונים אודות שטח המגרש המקורי, כעולה ממדידה על גבי תצלומי אוויר מקוריים, ושטח המגרש הקיים על פי תכניות הבנייה (במ"ר):

המגרש הישן	המגרש החדש	השינוי	
60	102	70%	אורך
38	56	47%	רוחב

יצוין, כי בעקבות ביצוע העבודות במקום פנו תושבים המתגוררים בסמוך למגרש לגורמים במינהל האזרחי, בפקוד המרכז, במשרד הפנים ובמשרד המשפטים והתלוננו על כך, שמתבצעות במקום עבודות בלתי חוקיות, שיש בהן כדי לפגוע באיכות חייהם.

96

2. עבודות הפיתוח והבנייה, שביצעה המועצה במגרש הכדורגל, נעשו ללא קבלת היתר כנדרש. במהלך השנים 1999 ו-2000 הוציאה ועדת המשנה לפיקוח במינהל האזרחי (להלן – ועדת המשנה לפיקוח)⁶ צווי הפסקת עבודה למועצה כמפורט להלן:

⁶ ועדת המשנה לפיקוח במינהל האזרחי הוסמכה על ידי מועצת התכנון העליונה באזור יהודה והשומרון להוציא צווי הפסקת עבודה וצווי הריסה לבנייה שנעשית ללא היתר בניגוד להוראות החוק ותחיקת הביטחון ובניגוד לתכניות התכנון המאושרות.

97

ב-26.10.99 הוציאה ועדת המשנה לפיקוח במינהל האזרחי צו הפסקת עבודה, שנמסר למהנדס המועצה, על עבודות עפר ופיתוח במגרש הכדורגל. ב-29.11.99 התכנסה ועדת המשנה לפיקוח והחליטה להוציא צו סופי להפסקת עבודה והריסה; ב-27.7.2000 הוציאה ועדת המשנה לפיקוח צו הפסקת עבודה נוסף לעבודות העפר והפיתוח, שבוצעו במגרש, וזימון לדיון בוועדת המשנה לפיקוח ב-22.8.2000. מהמסמכים עולה, כי בעקבות הוצאת הצו שוחח ראש המועצה עם ראש המינהל האזרחי, וסיכם עימו, כי המועצה תחזיר את מצבו של המגרש לקדמותו (בעניין זה ראו בהמשך).

98

ברם, מן התייעוד עלה, כי חרף הוצאת כל הצווים האמורים, המועצה לא עצרה את ביצוע העבודות. מהמסמכים עולה, כי המועצה אף המשיכה בעריכת מכרזים וביצוע התקשרויות להמשך ביצוע העבודות, כמפורט להלן:

99

- ב-5.7.00 קיימה המועצה מכרז זוטא לאספקת חול למגרש הכדורגל למרות שהוצא לפרויקט צו הריסה. יש לציין, כי במהלך ישיבה של ועדת המכרזים דרש חבר הוועדה, שלא לקיים את המכרז מכיוון שמדובר בפרויקט בלתי חוקי. המכרז התקיים לבסוף על פי אישור היועצת המשפטית של המועצה שניתן במהלך הישיבה באמצעות הטלפון.
- ב-1.8.00 חמישה ימים לאחר שהוציאה ועדת המשנה לפיקוח צו הפסקת עבודה, כאמור, התקשרה המועצה בחוזה עם החברה, שזכתה במכרז לאספקת חול לעבודות הבנייה.
- ב-26.7.00 התקשרה המועצה עם חברה לאספקת חצץ למגרש הכדורגל.

100

הביקורת מעירה, כי במהלך שנת 2000 ביצעה המועצה התקשרויות בהיקף של כ-500,000 ש"ח לצורך המשך העבודות במגרש הכדורגל.

101

3. ב-14.8.00, כשבוע לפני מועד הדיון בוועדת המשנה לפיקוח, הגיע ראש המועצה לסיכום עם ראש המינהל האזרחי, שפרטיו נרשמו במסמך מאת מנהל יחידת הפקוח במינהל האזרחי מ-14.8.00, כלהלן:

"בעקבות הוצאת הצו, ראש המו"מ (במכתבו הרצ"ב) הבהיר שמדובר בשיפור מגרש כדורגל קיים ולא בהקמת איצטדיון תקני, למרות שבבדיקתנו נראה, כי המגרש הורחב יותר מהגודל המקורי. ראש המינהל האזרחי אישר לראש המו"מ, בעקבות הודעתו והתחייבותו, להחזיר את המצב לקדמותו, קרי החזרת הדשא, ללא יציעים וכל עבודות בנייה והמשך הטיפול יתבצע בהתאם להחלטת הוועדה".

102

הביקורת מעירה, כי שטח מגרש הכדורגל המחודש היה גדול, כאמור, מגודלו המקורי, ועל כן, בכל הקשור לשטח המגרש, אין לראות במצב הקיים משום מילוי התנאי של החזרת המצב לקדמותו. חרף התוצאות האמורות בשטח לא נקט המינהל האזרחי בכל פעולה מאז הסיכום האמור.

103

4. על פי התקנון תקציב בלתי רגיל (תב"ר) של מועצה מקומית חייב לקבל את אישור הממונה. בביקורת עלה, כי המועצה ביצעה את הפרוייקט מכספי תקציב בלתי רגיל, שלא קיבל את אישור הממונה.

104

תכנית 220/18

ב-16.2.97 דנה הוועדה המקומית בבקשתה של חברת "אורות הגבעה", שאוזכרה לעיל, (להלן – החברה) להקים 34 יחידות דיור (קוטג'ים טוריים) בשטח שבין אזור נוף הרים לבין הכביש הראשי המחבר בין צומת התול"ר לבין הכניסה לגבעת זאב. ב-15.4.97 אישרה הוועדה המקומית את בקשת החברה, בכפוף לעריכת שינויים אחדים בתכנית, והחליטה להמליץ למועצת התכנון העליונה על הפקדה ומתן תוקף לתכנית.

105

ב-13.1.99 נתנה מועצת התכנון העליונה תוקף ל"תכנית מפורטת מספר 220/18, שינוי לתכנית מתאר אזורית R-J5". התכנית נועדה לשנות את ייעוד השטח משטח חקלאי לאזור מגורים ולאפשר בנייה של יחידות דיור במקום. על פי התכנית, יחידות הדיור היו מתוכננות להיבנות סמוך לשורת בתים קיימת, כאשר בינם לבין השטח המיועד לבנייה אמור היה להיסלל כביש הגישה לפרויקט. הכביש תוכנן לעבור בצמוד לשורת הבתים הקיימת במפלס גבוה יותר. בחתך העקרוני של התכנית נקבע, כי הפרשי הגובה בין מפלס הכביש המתוכנן לבין מפלס שורת הבתים הקיימים יהיה חצי מטר. לצורך סלילת הכביש במפלס זה נקבע, כי יש צורך לחצוב לאורך תוואי הכביש בעומק של מטרים אחדים.

106

במאסר 2000 אישרה הוועדה המקומית את ביצוע עבודות התשתית במתחם, ובכלל זה את עבודות התשתית לסלילת כביש הגישה לפרויקט. מהמסמכים עולה, כי באפריל 2000 החלה החברה, באמצעות קבלן משנה, לבצע עבודות עפר לצורך סלילת הכביש. לאחר ימי עבודה אחדים באתר התברר, כי עבודות העפר בוצעו לשם הקמת הכביש במפלס, שהיה גבוה בכארבעה עד חמישה מטרים ממפלס הבתים הקיימים, ללא כל ביצוע עבודות חציבה לאורך תוואי הכביש. כמו כן, הוחל בבניית קיר בגובה של כארבעה מטרים, שנועד לתמוך במפלס הכביש. עבודות אלו התבצעו בניגוד לתכנית שאישרה, כאמור, מועצת התכנון העליונה. יצוין, כי בביצוע הכביש במפלס זה יש כדי לצמצם באופן ניכר את עלות הקמת הכביש ולחסוך לחברה את העלויות הכרוכות בחציבה ובפינוי האדמה מהמקום.

107

הביקורת מעירה, כי בהקמת הכביש במפלס הגבוה בניגוד לתכנית המאושרת יש כדי לפגוע באיכות חייהם של התושבים המתגוררים בשורת הבתים הסמוכה.

108

במהלך מאי 2000, סמוך להתחלת העבודות האמורות, החלו תושבים, המתגוררים סמוך לכביש המתוכנן, לפנות לגורמים שונים על מנת שיפעלו להפסקת העבודות, שבוצעו בניגוד לתכנית המאושרת. בין היתר נשלחו פניות לראש המועצה, מהנדס המועצה, מחלקת הנדסה במועצה, היועצת המשפטית של המועצה, ראש המינהל האזרחי, לשכת התכנון במינהל האזרחי, יחידת הפיקוח של המינהל האזרחי, הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש באיו"ש, הממונה על היישובים היהודיים באיו"ש, משרד הפנים ומשטרת ישראל.

109

הביקורת מעירה, כי בתקופה, שבה נערכה הביקורת, הופסקו כל עבודות הפתוח והבניה של הפרויקט, ובכלל זה עבודות הפיתוח בכביש.

110

להלן מהלך הטיפול של הרשויות המוסמכות בעניין הבנייה הבלתי חוקית, שביצעה החברה באתר, וזאת כפי שעלה מן התיעוד:

א. ב-17.4.00 הוציאה ועדת המשנה לפיקוח של מועצת התכנון העליונה שבמינהל האזרחי צו הפסקת עבודה לחברה (מס' 111591) על עבודות פיתוח ופריצת דרכים בניגוד לקבוע

ברשיון.

- ב. ב-2.5.00 הוציאה ועדת המשנה לפיקוח של מועצת התכנון העליונה צו הפסקת עבודה (מס' 111533), שנמסר למהנדס הפרויקט.
- ג. ב-4.5.00 הגיש תושב היישוב (להלן – תושב א'), המתגורר סמוך לאתר, תלונה במשטרה, ומסר הודעה על כך שב-3.5.00 נמשכו עבודות התשתית באתר, חרף הוצאת צו הפסקת עבודה יום קודם לכן.
- ד. ב-22.5.00 מסר למשטרה תושב המתגורר בסמוך לאתר (להלן – תושב ב'), כי מתבצעות באתר עבודות בנייה ופיתוח למרות צו הפסקת העבודה שנמסר לחברה. עוד ציין, כי העבודות מתבצעות בידיעת מהנדס המועצה וראש המועצה.
- ה. ב-5.7.00 החליטה מועצת התכנון העליונה, כי תכנית בניין ערים 220/18 תישאר בתוקף, וכי יש לדחות את טענת החברה, שהועברה למינהל האזרחי, באמצעות עורך דינה, לפיהן בתכנית שהחברה העבירה לאישור מועצת התכנון העליונה נפלה טעות קולמוס של שרטט התכנית. הוועדה קבעה, כי אם החברה רוצה להתאים את התכנית למציאות ולבנות קיר תמך בגובה של חמישה מטרים, יש להגיש תכנית מתוקנת שתעבור הליך הפקדה מלא. ב-23.7.00, בעקבות החלטת מועצת התכנון העליונה, הודיע יו"ר מועצת התכנון העליונה לבא כוח החברה, על דחיית טענות החברה. עוד מסר, כי צו הפסקת העבודה עומד בתוקף וכל פעולה הנעשית בשטח בניגוד לצו מהווה עבירה והיא על אחריות היזם.
- ו. ב-8.8.00 מסר רכז הפיקוח במינהל האזרחי הודעה במשטרה לפיה צו הפסקת העבודה נמסר על ידו ב-2.5.00 למהנדס החברה. מבדיקה, שערך לאחר חודש וחצי, נודע לו, כי העבודות נמשכו בניגוד לצו.
- ז. ב-4.12.00 פנה מהנדס המועצה לחברה והודיע, כי התכנית שהגישה למועצה אינה תואמת את תכנית המתאר 220/18, וכי בשלב זה ניתן לבצע חפירות בלבד. כמו כן הודיע המהנדס לחברה, כי עליה לתקן את התכנית בהתאם. המהנדס לא דרש מהחברה להפסיק את העבודות בהמשך לצווי הפסקת העבודה שהוצאו חודשים קודם לכן.
- ח. ב-29.1.01 כתב תושב א', ליועצת המשפטית של המועצה, כי בפועל נמשכו העבודות גם לאחר המכתב, שהוציא מהנדס המועצה לחברה בדצמבר 2000, וכי במקום הונחו תשתיות חשמל, מים וביוב.
- ט. ב-12.2.01 הוציאה הוועדה המקומית צו הפסקת עבודה (מס' 1044) על ביצוע עבודות העפר והכנת התשתיות לכביש שלא בהתאם לתב"ע.
- י. ב-28.2.01 הוציאה ועדת המשנה לפיקוח במינהל האזרחי צו הפסקת עבודה (מס' 11659) לכל עבודות הפיתוח ופריצת הדרכים שלא בהתאם לתכנית המאושרת.
- יא. ב-1.3.01 הוציאה הוועדה המקומית צו הפסקת עבודה (מס' 1052) לאחר שהתברר שהעבודות באתר נמשכות תוך הפרת צו הפסקת העבודה הקודם מ-12.2.01.
- יב. ב-5.3.01 כתב חבר מועצה לראש המינהל האזרחי, כי בביקורו באתר באותו יום גילה, כי החברה מתעלמת מצו הפסקת העבודה וממשיכה בעבודות באתר ובכלל זה נמשכו עבודות בניית הכביש, בניית אבני השפה והכנת עמודי תאורה.
- יג. ממסמך של הממונה על אזור יהודה ביחידה המרכזית לפיקוח במינהל האזרחי מ-18.3.01 עולה, כי ועדת המשנה לפיקוח במנהל האזרחי הוציאה צו סופי להפסקת עבודה והריסת הקיר התומך בכביש, שהוקם בניגוד לתכניות. עוד עולה מהמסמך, כי העבודות באתר נמשכו תוך הפרת צו הפסקת העבודה.

111

בביקורת עלו הממצאים הבאים:

1. המועצה והוועדה המקומית לא פעלו כנדרש על מנת להפסיק את ביצוע העבודות. טיפול בנושא נעשה בשלבים מאוחרים, חודשים רבים לאחר שהתוודעו לראשונה לעבודות הבלתי חוקיות, וגם אז לא פעלו בנחישות לאכיפת הצווים שהוציאה הוועדה המקומית.

112

2. מהנדס המועצה לא פעל כנדרש על מנת להביא להפסקת ביצוע העבודות באתר. ב-4.12.00, כשבעה חודשים לאחר הוצאת צו הפסקת העבודה, כתב מהנדס המועצה לחברה, כי תכנית הכבישים והפיתוח שמסרה החברה אינה תואמת את תכנית המתאר מאחר שיש אי התאמה בגבהים ולפיכך לא ניתן לבצע את חכביש לפי התכנית, ובשלב זה יש לבצע חפירות בלבד. רק ב-14.3.01, כשנה לאחר התחלת ביצוע העבודות הבלתי חוקיות כתב מהנדס המועצה לחברה, כי החברה מתעלמת מצווים שהוצאו לה וממשיכה בעבודות באתר, ואם לא יופסקו כל העבודות באתר יוצא לחברה צו הפסקת עבודה שיפוטי.

113

3. ב-1.4.01 כתבה היועצת המשפטית של המועצה לנציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה, בעקבות תלונה שהועברה לנציבות, כי "מייד כשנתגלו חריגות בניה נקט מהנדס המועצה התראה וצו הפסקת עבודה לפי סעיף 38 לחוק תכנון ערים כפרים ובנינים (חוק זמני) משנת 1966 החל באזור יהודה והשומרון... משלא שעתה חברת "אורות הגבעה" להתראה, הוצא צו שני... בו נדרשה להפסיק את העבודות ולהחזיר את המצב לקדמותו".

114

הביקורת מעירה, כי הודעתה של היועצת המשפטית לנציבות תלונות הציבור לוקה באי דיוק, שכן פעולותיו של מהנדס המועצה בחודשים פברואר ומארס 2001, ובכלל זה הוצאת צו הפסקת העבודה המוזכר בהודעתה האמורה, לא ננקטו מייד עם היוודע למועצה על ביצוע העבודות הבלתי חוקיות באתר, זאת מאחר שכבר בחודשים אפריל ומאי 2000 נודע למועצה על ביצוע העבודות הבלתי חוקיות כמפורט להלן:

115

ב-17.4.00 מסרה למועצה ועדת המשנה לפיקוח במינהל האזרחי עותק מצו הפסקת עבודה שהוצא לעבודות פיתוח ופריצת דרכים המבוצעות באתר בניגוד לרשיון; ב-18.4.00 שלח תושב היישוב, המתגורר סמוך לאתר הבנייה, תלונה למועצה בדבר ביצוע עבודות תשתית באתר בניגוד לתכנית; במהלך חודש מאי 2000 הוציא המינהל האזרחי צו הפסקת עבודה נוסף ונמסרו בעניין הודעות במשטרה.

116

4. בפגישה שערכו ראש המועצה ומהנדס המועצה ב-17.5.00 עם תושב א', המתגורר סמוך לאתר העבודות, מסר ראש המועצה כדלקמן: "הפרשי הגובה בין המפלסים ההתחלתיים של הבתים ברח' מבוא השקמה בפרוייקט המתוכנן הם בין 3 מ' - 6 מ'. השיקול שעמד לנגד עיני כיור'ר הוועדה וחברי הוועדה להגבהת הכביש, היה אך ורק לטובת התושבים ברח' השקמה שהיו אמורים לסבול מרעש בלתי נסבל ואבק, הקיר המוקם מול הבתים הוא קיר שיגן מבחינה אקוסטית עליהם וניתן לבדוק זאת עם אנשי מקצוע".

117

ממכתבו של ראש המועצה, המשמש אף כיור'ר הוועדה המקומית, עולה, כי במסגרת דיוני הוועדה המקומית לאישור תכנית 220/18 שקלה הוועדה את סוגיית גובה מפלס הכביש והחליטה על הגבהת

הכביש לגובה של שלושה עד שישה מטרים. למרות זאת, הדבר לא מצא את ביטוי בתכנית שהגישה הוועדה המקומית לאישור ועדת התכנון העליונה בה מצוין, כי הכביש יהיה גבוה בחצי מטר ממפלס הבתים.

118

הביקורת מעירה, כי הסבריו של ראש המועצה מצביעים, לכאורה, על כך שהיה פער בין החלטותיה של הוועדה המקומית לבין התכניות שהוגשו לאישור מועצת התכנון העליונה בכל הנוגע לגובה המפלס של כביש הגישה לפרויקט.

119

נכסי המועצה

כללי מינהל תקין מחייבים את הרשות המקומית לנהל את נכסיה בצורה נאותה. ניהול תקין של נכסי המועצה מחייב רישום עדכני של הנכסים, תיעוד החלטות בדבר העברת נכסים לשימוש של גורמים חיצוניים, הסדרה של ההתקשרויות החוזיות הנוגעות לנכסים ועוד. בבדיקת הנושא עלו הממצאים הבאים:

120

1. הטיפול בנכסי המועצה ורישומם

ב-21.2.96 מינה ראש המועצה את מזכיר המועצה (להלן – המזכיר) כאחראי על נכסי המועצה. במהלך השנים מאז מינויו כממונה על נכסי המועצה התריע המזכיר, כי בתנאים הקיימים אין באפשרותו למלא את התפקיד. ב-24.9.98 כתב המזכיר לגזבר, כי אין בידו נתונים מלאים על נכסי המועצה; ב-6.1.99 כתב המזכיר לגזבר, כי הוא אינו ערוך ואינו מטפל באופן שוטף בתחום נכסי המועצה, מאחר שלא מועברות אליו מרבית ההחלטות הקשורות לנושא ולא מצויים בידיו נתונים הקשורים לנושא. (בעניין זה ראה בהמשך הפרק).

121

בביקורת עלה, כי המועצה לא ניהלה רישום של הנכסים המצויים בבעלותה. א. ב-27.9.98 כתב המזכיר אל הגזבר, כי אין בנמצא ריכוז של כל נכסי המועצה ובכלל זה פירוט הגורמים שנכסי המועצה נמצאים בשימושם.

122

ב. מבירור שערכה הביקורת עלה, כי חלק מנכסי המועצה הועברו לחברה לפיתוח גבעת זאב. במסמכי המועצה לא נמצא תיעוד בדבר העברת הנכסים מהמועצה לחברה. כמו כן, לא נמצא פירוט של הנכסים שהועברו לטיפול.

123

ג. רוב השטחים הציבוריים שבשטח שיפוטה של המועצה – גנים ציבוריים, כבישים ומדרכות, מבני ציבור ועוד – לא נרשמו על שם המועצה בלשכת המקרקעין במינהל האזרחי באיו"ש.

124

2. היעדר טיפול בחוזי התקשרות

מהמסמכים עלה, כי בין הגזבר, המוסמך על פי התקנון לחתום על חוזי התקשרות של המועצה ביחד עם ראש המועצה, לבין המזכיר, שמונה כאחראי על נכסי המועצה, התעוררה מחלוקת בנוגע לטיפול בחוזים לגבי נכסי המועצה. על רקע המחלוקת ביניהם נמנעו המזכיר והגזבר מלקיים את הטיפול הנחוץ בכל התקשרויותיה החוזיות של המועצה הנוגעות לנכסיה. בביקורת עלו ליקויים

משמעותיים, כגון: אי חידוש חוזים, חתימה על חוזים החסרים פרטים מהותיים, היעדר טיפול בחוזים המחייבים אישור מחודש של מליאת המועצה, אי התאמת התמורות מהשכרת הנכסים למחירי שוק עדכניים, השכרה או החכרה של נכסים ללא עריכת מכרז או ללא פרסום פנייה לקבלת הצעות, היעדר בדיקה תקופתית של מצב הנכסים. במכתבו האמור של המזכיר מ-27.9.98 צוין, כי אין במועצה גורם העוקב אחר החתמות החוזים עם גופים השוכרים את נכסי המועצה, וכי אין הקפדה על חידוש החוזים, כמתחייב. בתוך כך אף המליץ המזכיר להוציא נוהל כתוב על מנת להסדיר את הנושא.

125

3. חוזי שכירות וחוזי בר-רשות לא תקפים

בביקורת עלה, כי נכסים של המועצה מצויים בשימוש של גורמים שונים, פרטיים וציבוריים, ללא חוזה שכירות או חוזה בר רשות תקפים. במכתב הנ"ל של מזכיר המועצה מ-27.9.98 צוין, כי אין במועצה גורם העוקב אחר החתמות החוזים של גופים השוכרים נכסים של המועצה, וכי אין הקפדה על חידוש החוזים כמתחייב. להלן דוגמאות שעלו בביקורת:

126

- א. קיוסק ברחוב שבט בנימין פינת רחוב הגיא – המקום בשימוש ללא חוזה שכירות תקף מאז 31.10.99 (בנושא הקיוסק ראה בהמשך).
- ב. מספרה – המקום בשימוש ללא חוזה שכירות תקף מאז 15.11.99 (בנושא זה ראה בהמשך).
- ג. בריכת שחייה – הנכס בשימוש ללא חוזה שכירות תקף מאז אוגוסט 2000.
- ד. מבנה בב"ס ממלכתי דתי – נמסר לשימוש חברת כבלים מקומית ללא חוזה שכירות תקף מאז 1999.
- ה. שטח למתקן וידיומט ("וידאוקן") – הנכס בשימוש ללא חוזה שכירות תקף מאז 31.10.99. בעקבות הביקורת נחתם חוזה הארכה באוקטובר 2001.
- ו. שטח להצבת אנטנות שבשימוש חברות סלולאריות – אין חוזה תקף.
- ז. מבנה מעון יום של רשת מעיין החינוך התורני - הנכס בשימוש ללא חוזה שכירות תקף מאז 31.8.98.
- ח. מבנה בגבעון ("הפנטגון") – משמש בחלקו כמרכז רוחני וכבית כנסת. נמצא בשימוש ללא חוזה בר-רשות תקף מאז 31.12.97.
- ט. מבנה גן ילדים ("ויצו") - הנכס בשימוש ללא חוזה שכירות תקף מאז 31.8.99.
- י. מחסן בגבעון המשמש את תושב גבעת זאב – חוזה בר רשות אינו בתוקף מיוני 2000.
- יא. מבנה למגורי שומרים בגבעון – נמצא בשימוש משרד הביטחון. חוזה השכירות אינו בתוקף מאז 31.12.97.
- יב. בניין מס' 404 המושכר לצורך הצבת אנטנה – אין חוזה בתוקף.
- יג. בניין המתנ"ס – נמצא בשימוש עמותת "גבע" ללא התקשרות חוזית.

127

4. התקשרויות חוזיות החסרות פרטים מהותיים

המועצה חתמה על הסכמי שכירות, הסכמי בר-רשות והסכמי חכירה עם גורמים שונים בלי לכלול בחוזה פרטים מהותיים כגון: תקופת החוזה, פרטי הנכס, פרטי המשתמש, חתימות, תאריך חתימת החוזה. להלן – דוגמאות:

סוג החוזה	הגוף עימו התקשרה המועצה	הנכס	הפרטים החסרים
חוזה בר-רשות	עמותת "דרכי חסד"	אולם ספורט	תקופת החוזה; מועד החתימה; חתימת מורשי המועצה.
חוזה בר-רשות	עמותת "כתר בנימין"	בית כנסת	פרטי הנכס; חתימות הצדדים.
חוזה בר-רשות	עמותת "איילת השחר"	בית כנסת	פרטי הנכס; חתימת מורשי המועצה.
חוזה בר-רשות	עמותת "נווה שלום"	מקלט	תכלית השימוש; חתימת מורשי המועצה.

128

5. היעדר התקשרויות חוזיות

א. המועצה העבירה קרואונים שבבעלותה לגופים ציבוריים בלי שהסדירה את השימוש בהם על בסיס של התקשרות חוזית. בין הגופים אליהם העבירה המועצה את הקרואונים נמנו: המשטרה; משרד הפנים; מגן-דוד-אדום; מבנה בני עקיבא.

129

ב. מבנה בגבעון המערבית ("פנטגון") נמצא בשימוש של גורמים פרטיים-מסחריים, בלי שהמועצה הסדירה את השימוש בנכס מבחינה חוזית ובלי שגבתה תשלום עבור השימוש. כמו כן למקום פלשו תושבים ללא קבלת אישור המועצה.

130

6. הטיפול בנכס מסחרי א'

ב-6.9.90 החליטה המועצה על השכרת נכס שבבעלות המועצה לתושב היישוב (להלן – התושב), שביקש להקים במקום קיוסק. בספטמבר 1990, מועד החלטת המועצה על השכרת הנכס לתושב, טרם הושלמה בניית הנכס. בפועל עבודות הבנייה בנכס נסתיימו שנתיים מאוחר יותר. המזכיר מסר לצוות הביקורת, כי ההחלטה להשכיר את הנכס לתושב נבעה משיקולי רווחה, שכן מדובר באדם שריצה בעבר עונש מאסר והמועצה ביקשה לסייע לשיקומו.

131

ב-2.2.93 חתמה המועצה על חוזה שכירות עם התושב ורעייתו (להלן – השוכרים). על פי החוזה, השכירה המועצה את הנכס האמור לשוכרים לצורך ניהול קיוסק לפרנסתם לתקופה של ארבע שנים וחצי; השוכרים ישלמו תמורת זכויות השכירות דמי שכירות בסך 1 ש"ח וישלמו את בניית המבנה (ריצוף, אינסטלציה, טיח, דלתות וחלונות); על השוכרים לשאת בכל תשלומי ארנונה, חשמל, מים, וגז. עוד נקבע בחוזה, כי השוכרים אינם רשאים להעביר את הנכס או זכויות בו לגורם אחר, והעברה כזו, אם תתבצע, תהווה הפרה יסודית של החוזה.

132

בפברואר 2001 אישרה הוועדה המקומית את בקשת המועצה להרחבת הנכס הנ"ל מ-23 מ"ר ל-60 מ"ר. התכנית הועברה למועצת התכנון העליונה; היא אושרה וקיבלה תוקף ב-29.8.2001. במהלך החודשים אפריל ומאי 2001 החלו העבודות להרחבת הנכס.

133

מבדיקת טיפול המועצה בנכס עלו הממצאים הבאים:

א. בפרוטוקול ישיבת המועצה, שבמהלכה הוחלט בנושא, אין כל אזכור לשיקולים של רווחה או רצון לסייע בשיקומו של התושב, כפי שמסר לצוות הביקורת מזכיר המועצה, כאמור. זאת ועוד,

המועצה לא המציאה לביקורת מסמכים המלמדים על מצבו הסוציאלי של התושב, שעל פיהם התקבלה החלטת המועצה.

134

ב. המועצה קיבלה את החלטתה לסייע לתושב בשנת 1990, והנכס הושכר לו בשנת 1993. במועד עריכת הביקורת נובמבר 2001 הנכס עדיין היה מושכר לתושב, ואף התבצעו בו עבודות הרחבה. במהלך 11 שנים מאז קיבלה המועצה את החלטתה, לטענתה משיקולי רווחה, לא בדקה המועצה האם חל שינוי במצבו של התושב המחייב בחינה מחדש של ההחלטה משנת 1990. מבדיקה שערכה הביקורת במחלקת הנדסה במועצה עלה, כי בשנים האחרונות נתנה הוועדה המקומית לתושב היתר בנייה לארבעה קוטג'ים ביישוב, ובמועד סיום הביקורת, דצמבר 2001, הושלמה בנייתם. לדעת הביקורת, נתונים אלה יכולים היו ללמד על שיפור ניכר, לכאורה, במצבו הכלכלי של התושב, והמועצה היתה חייבת אפוא לבחון מחדש את החלטתה משנת 1990 בעניינו.

135

ג. סעיף 1 בחוזה השכירות קובע, כי המועצה משכירה לשוכרים את הקיוסק לתקופה של ארבע שנים ושישה חודשים מיום כניסת החוזה לתוקפו. החוזה פג במהלך שנת 1997. המועצה אפשרה לתושב להמשיך ולהשתמש בנכס בלי שקיבלה החלטה על המשך התמיכה בתושב, וממילא בלי שחידשה עימו את החוזה.

136

ד. סעיף 5 בחוזה השכירות קובע, כי תמורת זכויות השכירות ישלמו השוכרים בתקופת השכירות דמי שכירות בסך 1 ש"ח וישלימו את בניית המבנה. הביקורת מעירה, כי התושב המשיך לשלם 1 ש"ח עבור השכירות גם לאחר סיום תקופת החוזה בשנת 1997. המועצה לא עדכנה את התמורה החודשית שהיא מעוניינת לקבל עבור השכרת הנכס.

137

בשנת 1999 הועבר נוסח החוזה ליועצת המשפטית של המועצה. היועצת המשפטית כתבה בהתייחסה לנוסח זה, כי היא מציעה להכין חוזה חדש בו יקבעו דמי שכירות סבירים במקום דמי השכירות הקיימים (1 ש"ח). בפועל החוזה לא חודש ולא חל שינוי בתמורה שקיבלה המועצה עבור השכרת הנכס.

138

ה. בשנים 1993 עד 2001 השכירו השוכרים את הנכס בשכירות משנה בניגוד לקבוע בחוזה. בפועל לא היווה הנכס מקור תעסוקה לתושב אלא מקור הכנסה. המועצה לא הקפידה על קיום תנאי החוזה עליו חתמו הצדדים. יצוין, כי בעניין זה נקבע בחוזה, כי במקרה של הפרת התנאי האמור ישלמו השוכרים למועצה דמי שכירות, לפי הערכת שמאי, עבור התקופה בה החזיקו בנכס עד מועד ההודעה על ביטול החוזה.

139

ו. מאז הושכר הנכס לתושב אפשרה לו המועצה לבצע בנכס עבודות בנייה: בשנת 1993 אפשרה המועצה לתושב להשלים את עבודות הבנייה בנכס. בשנת 2001 אפשרה המועצה לתושב להרחיב את הנכס לגודל של 60 מ"ר. עבודות הבניה בוצעו על חשבון התושב. ב-1993 היוותה עלות הבנייה חלק מדמי השכירות (סעיף 5 בחוזה השכירות, שכאמור תוקפו פג בשנת 1997). בשנת 2001 ביצע התושב את העבודות ללא כל קשר לדמי השכירות.

140

ז. התושב לא שילם ארנונה מאז החל לשכור את המבנה מהמועצה. הפטור מתשלום המס לא ניתן על פי הוראות התקנון (בעניין זה ראה לעיל).

141

הביקורת מעירה, כי המועצה לא בחנה את מצבו הסוציו-אקונומי של התושב, והמשיכה להעניק לו

את ההטבה ללא קשר למצבו. כמו כן לא נבחנו הצידוקים, שהביאו את המועצה לאשר לתושב לבצע עבודות בנייה נרחבות, שחייבו שינויים בתשתית של הנכס המצוי בבעלותה.

142

7. הטיפול בנכס מסחרי ב'

סעיף 63(א) בתקנון קובע, כי לא יהיה לעובד מועצה, לא במישרין ולא בעקיפין, לא בעצמו ולא על ידי בן זוגו, סוכנו או שותפו, כל חלק או טובת הנאה בכל חוזה או עסק שנעשו עם המועצה, למענה או בשמה, פרט לחוזה בדבר קבלת שירות מהשירותים שהמועצה מספקת לתושבים ופרט לעניין שיש לעובד בהסכם העבודה שלו או בהסכם הכללי של עובדי המועצה.

143

בבעלות המועצה נמצא שטח מסחרי הממוקם במרכז המסחרי של היישוב. ב-14.11.94 החליטה המועצה להשכיר את הנכס כדי לפתוח במקום מספרה לשירות התושבים. בעקבות כך, פרסמה המועצה מודעה בעיתון בה הוצע הנכס להשכרה. ב-15.1.95 חתמה המועצה על חוזה שכירות עם עובד המועצה, ששכר את הנכס כדי לפתוח במקום מספרה.

144

הביקורת בדקה את טיפול המועצה בנכס והשכרתו והעלתה את הממצאים הבאים:

א. הנכס הושכר לעובד מועצה (להלן – העובד), אשר שימש עד אותה עת כרכז הביטחון השוטף של היישוב במשרה חלקית. העובד החל לעבוד כספר במספרה שהקים בנכס, וזמן מה לאחר שחתם על הסכם השכירות, החלה המועצה להעסיקו בשירותיה כרכז ביטחון במשרה מלאה.

ב. אשתו של העובד מועסקת אף היא במועצה כמזכירתו של הגזבר.

ג. ב-20.12.98 פנה המזכיר לגזבר והמליץ לקיים מכרז להשכרת הנכס על מנת לבדוק את מחירי השוק.

ד. חוזה השכירות שחתמה המועצה עם העובד פג ב-15.11.99. המועצה לא חידשה את החוזה חרף העובדה שהנכס המשיך להיות בשימוש העובד.

ה. המועצה לא המציאה לביקורת את החוזה שנחתם עם העובד.

145

8. הטיפול בתשלומים עבור נכסים מושכרים

חלק מנכסי המועצה המושכרים אינם רשומים במערכת הגבייה ועקב כך לא נגבו עבורם תשלומים של ארנונה, מים וכדומה. לדוגמא:

א. ראש מחלקת תחזוקה וראש מחלקת תברואה במועצה מסרו בנובמבר 2001 לביקורת, כי חלק מבתי הכנסת ביישוב שהיו בבעלותן של עמותות, היו מחוברים לרשת החשמל דרך המועצה, ובאופן זה נושאת המועצה בהוצאות החשמל של בתי הכנסת.

ב. נכס מסחרי א' מחובר לרשת המים ללא מד מים, ובפועל צריכת המים נעשתה במשך שנים על חשבון המועצה. כמו כן המועצה לא גבתה מסי ארנונה מהמחזיקים בנכס. בעקבות הביקורת הותקן בנכס מד מים באוקטובר 2001.

ג. מבנה בגבעון ("הפנטגון") – המועצה לא חייבה את כל המחזיקים בנכס במיסי ארנונה ותשלומי מים.

146

כוח אדם

גזבר המועצה

עובד הציבור, ככל עובד, מחוייב למלא עבודתו במסירות ובנאמנות, אולם כמשרת הציבור מצופה ממנו כי יקדיש לכך את מירב זמנו, מרצו, כישוריו וניסיונו. לשם כך נקבעו בחוקים שונים מגבלות שונות על יכולתם של עובדי ציבור לעסוק בעבודות נוספות במקביל למשרתם. דברים אלה יפים שבעתיים לגבי עובדי ציבור המשרתים בתפקידים בכירים. נורמה זו מצאה את ביטוייה, לדוגמא, בסעיף 6 לנוסח חוזה הבכירים ברשויות המקומיות של משרד הפנים.

147

סעיף 64(ב) בתקנון-קובע, כי עובד מועצה המשמש בקביעות במשרה מלאה, לא יעסוק ולא ישתתף, בעקיפין או במישרין, בעבודות חוץ; ראש מועצה רשאי, באישור המועצה, להתיר לעובד לעסוק בעבודות חוץ שלא על מנת לקבל פרס. המועצה רשאית במקרים מיוחדים, להתיר לעובד מועצה לעסוק בעבודות חוץ גם על מנת לקבל תמורה.

148

סעיף 64(ג) בתקנון קובע, כי אין מועצה רשאית להתיר לעובד מועצה לעסוק בעבודות חוץ על מנת לקבל תמורה לפי סעיף זה, אלא אם -

- (1) היא לטובת הכלל;
- (2) אין בה כדי לפגוע במילוי תפקידו כעובד המועצה;
- (3) אין בה משום תחרות בלתי הוגנת עם מי שאינו עובד מועצה;
- (4) אין בה כדי ליצור התקשרות בין העובד לבין אדם, תאגיד, או מוסד, העומדים במגע כספי, מסחרי או ענייני עם המועצה;
- (5) העובד הצהיר על התמורה שיקבל עבורה.

149

גם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 9/2000 ("תזכורת בעניין עבודה נוספת לעובדים בעירויות"), בנושא עבודה נוספת של עובדים, פורטו התנאים האמורים בסעיף 64 לתקנון. באשר לאישור המועצה נכתב בחוזר, כי דרושה החלטת מליאת המועצה שתיתן במקרים חריגים ותהיה בתוקף לתקופה של לא יותר משנה; באשר להצהרה על התמורה נכתב, כי על העובד להצהיר בפני מליאת המועצה על ה"פרס" שיקבל בגין העבודה.

150

הביקורת מצאה, כי הגזבר עבד מזה שנים בעבודות נוספות תמורת שכר, כדלקמן:

א. אוצר השלטון המקומי בע"מ

- הועסק כיו"ר מועצת המנהלים של הבנק מאוגוסט 1997 עד יוני 2001.

- מועסק כסגן וכממלא מקום יו"ר מועצת המנהלים מיוני 2001.

151

אוצר השלטון המקומי בע"מ (להלן - הבנק) הינו מוסד כספי ברשיון לפי חוק הבנקאות (רישוי) התשמ"א-1981. הבנק הינו חברה ציבורית שכ-90% מהון מניותיו נסחר בבורסה לניירות ערך בתל אביב. טרם ההפרטה הוחזקו מניות הבנק בידי הממשלה, מרכז השלטון המקומי, בנק הפועלים, בנק דיסקונט, בנק לאומי ובעלי מניות אחרים. בהתאם להחלטת וועדת השרים לענייני הפרטה מיום 26.7.98 הושלמה ב-5.2.2001 עסקת המכירה של מניות המדינה והבנקים בחברה לתאגיד בנקאי אירופאי במסגרת סיום הליך הפרטת הבנק. שעור אחזקות הבנק האירופאי בבנק מגיע כיום ל-

66.67% מהזכות למנות דירקטורים; ו-60.64% מזכויות ההצבעה; אחזקותיו של מרכז השלטון המקומי בבנק הסתכמו נכון למועד סיום הביקורת בכ-0.04%. יתרת המניות נסחרת בבורסה לניירות ערך בת"א. נפח פעילותו של הבנק הוא כ-10 מיליארד ש"ח בשנה. פעילותו של הבנק התמקדה במספר תחומים:

1. ניהול וביצוע העברות כספיות הדדיות בין הממשלה לרשויות המקומיות.
2. ביצוע הוראות קבע ותשלומים עבור הרשויות המקומיות.
3. מתן הלוואות לזמן קצר וארוך.
4. קבלת פיקדונות מרשויות מקומיות, תאגידי שלטון מקומי וגורמים חיצוניים.
5. פעילות בשוק ההון והנפקת ניירות ערך.
6. ליווי פיננסי של פרויקטים.
7. ניהול קרנות שונות הנוגעות לפעילות השלטון המקומי.

152

ב. גילץ חברה להשקעות בע"מ

- הגזבר מסר לביקורת, כי הוא משמש כדירקטור בשכר בחברה מאז שנת 1999.

גילץ חברה להשקעות בע"מ (להלן – החברה) עוסקת בנדל"ן מניב ובקרקעות לבניה למגורים. החברה הוקמה בספטמבר 1995, והפכה לחברה ציבורית שמניותיה נסחרות בבורסה לניירות ערך בתל-אביב החל מדצמבר 1997.

153

ג. איגוד רשויות מקומיות יהודה והשומרון (שירותי כבאות)

- מועסק כגזבר האיגוד מ-1993.

על פי צו בדבר הקמת איגוד רשויות מקומיות לשירותי כבאות (יהודה והשומרון), התשנ"א – 1991, הוקם איגוד רשויות מקומיות יהודה והשומרון (שירותי כבאות). תפקידו וסמכויותיו של האיגוד מפורטים בצו האמור.

154

ד. יועץ כלכלי לרשויות מקומיות חדשות

- עסק במתן ייעוץ כלכלי בשכר לרשויות מקומיות לפני כעשר שנים.

155

בביקורת עלה, כי ביוני 1999 ביקשה עו"ד מהלשכה המשפטית של משרד הפנים מראש המועצה פירוט אודות עבודותיו הנוספות של הגזבר והיקפן ביחס לעבודתו במועצה, אולם ראש המועצה לא מסר פרטים אלה. בפברואר 2002 סירב הגזבר להענות לבקשת הביקורת, למסור פרטים נוספים אודות עבודותיו הנוספות המוזכרות לעיל וכן לענות לשאלה, באם הוא עוסק בעבודות נוספות אחרות.

הביקורת בדקה את הליכי אישור ההעסקה של הגזבר בעבודותיו הנוספות. בבדיקה עלו הממצאים הבאים:

156

1. אישור המועצה לעבודות הנוספות

ב-7.12.89 אישרה המועצה לגזבר על פי בקשתו לעבוד בעבודה נוספת – ייעוץ כלכלי ליישובים

בהיקף של עד שש שעות שבועיות.

בבדיקה שערכה הביקורת עלה, כי במהלך השנים מאז החל הגזבר לעבוד בשלושת עבודותיו הנוספות כאמור, לא ערכה המועצה הצבעה וממילא אף לא אישרה לגזבר לעסוק בעבודותיו אלה. חרף זאת, במהלך השנים במסמכי המועצה ובפרוטוקולים של ישיבות המועצה, שהתייחסו לעיסוקיו הנוספים של הגזבר כיו"ר מועצת המנהלים של הבנק וכגזבר האיגוד, ציין ראש המועצה, כי המועצה אישרה את עיסוקיו הנוספים של הגזבר. כך, למשל, ב-23.11.99 כתב ראש המועצה לעו"ד מהלשכה המשפטית של משרד הפנים, כי נושא עבודות החוץ של הגזבר נדון ופורט בהרחבה במסגרת שאילתות בישיבות מועצה בשנה האחרונה וקיבל את הסכמתם של "לפחות שמונה מתוך 11 חברי מועצה". ב-20.12.98 השיב ראש המועצה לשאילתא של חבר מועצה בנושא הנדון וציין, כי ראש המועצה באישור המועצה אישר לגזבר לעבוד בעבודות נוספות; בישיבת מועצה מ-3.12.01 ציין ראש המועצה, שבשנים האחרונות הנושא נדון במועצה ואושר מספר פעמים.

157

ב-29.6.99 כתבה עו"ד מהלשכה המשפטית של משרד הפנים לראש המועצה, כי החלטה בנושא אישור עבודה נוספת של חבר מועצה חייבת לידון בכל מועצה מחדש. יצוין, כי דרישה זו אף מופיעה בחוזר המנכ"ל האמור. עוד כתבה, כי נדרש אישור מועצה לגבי כל סוג עבודה וכל מקום עבודה.

158

רק ביום 31.12.2001, בעקבות בדיקת מבקר המדינה בנושא, אישרה המועצה לגזבר עבודות נוספות בשכר בבנק ובאיגוד הערים.

159

הביקורת מעירה, כי אישור המועצה לעבודה נוספת של עובד מועצה מהווה תנאי להתחלת עבודתו של העובד במקום העבודה הנוסף. בפועל עבד הגזבר במשך שנים במספר עבודות נוספות בשכר מבלי שקיבל את אישור המועצה לכך. כמו כן, על החלטה זו להתקבל על ידי כל מועצה חדשה שמתמנית, וכי עליה להתייחס באופן ברור לעיסוק ספציפי; לדעת הביקורת תנאים אלה לא התקיימו.

160

2. העבודה לטובת הכלל

כאמור, מרבית מניות הבנק מוחזקות בידי גורמים פרטיים, והוא פועל כתאגיד בנקאי עסקי אשר מטרתו העיקרית היא להגדיל את רווחיו. באשר לחברה הרי שמדובר בחברה עסקית ציבורית, שבעליה הם גורמים פרטיים.

בעניין זה מעירה הביקורת כדלקמן:

א. בהעדר אישור של המועצה לעבודתו הנוספת של הגזבר בבנק, ממילא לא בחנה המועצה במשך השנים את תכלית עיסוקיו של הבנק כמו גם את מבנה הבעלות שלו. דברים אלה יפים גם לגבי עבודתו הנוספת של הגזבר בחברה.

ב. הפרטת הבנק ביולי 1998 מהווה אירוע, שחייב בחינה בדבר תכלית פעילותו של הבנק. בהעדר דיון של המועצה בנושא עד דצמבר 2001 לא נעשתה גם בחינה זו על ידי המועצה. יצוין, כי גם במסגרת הדיון בנושא בדצמבר 2001 לא הוצגו למועצה מבנה הבעלות של הבנק ועיקרי פעילותו. אישור עבודתו של הגזבר בבנק ללא מידע זה מעלה ספק באשר ליכולתה של המועצה לתת דעתה לתנאי המחייב כי העבודה הנוספת תהיה לטובת הכלל כנדרש בסעיף 64 לתקנון.

161

3. הצהרה על התמורה

מפרוטוקולים של ישיבות המועצה עלה, כי מאז החל הגזבר לעסוק בעבודות הנוספות, הוא לא הצהיר בפני המועצה על תנאי העסקתו והתמורה, שהוא מקבל ממעסיקיו הנוספים, כנדרש בתקנון. הצהרה כזו אף לא ניתנה בישיבת המועצה בדצמבר 2001, שבה אישרה המועצה לגזבר לעבוד בעבודותיו בבנק ובאיגוד הכבאות.

162

בעניין זה כתבה היועצת המשפטית של המועצה ב-15.3.99, כי "החוק דורש הצהרה כזאת, אך לא מילתא זוטרא היא מבחינת צנעת הפרט לחייב אדם לגלות ברבים את גובה שכרו ולכן ובגלל שסתם הסעיף ולא פירש למי ייעשה גילוי כזה – הייתי מסתפקת בכך שהגילוי נעשה לראש המועצה ולא ייחפך לנחלת הרבים". בהתייחסה לחוות דעתה האמורה של היועצת המשפטית של המועצה כתבה עו"ד מהלשכה המשפטית של משרד הפנים לראש המועצה ב-29.6.1999, כי "עם כל הכבוד לצנעת הפרט – ולאור האמור בסעיף 64(ג) (5) והמדיניות הציבורית כיום – מחובתו של עובד המבקש שיאשרו לו עבודה נוספת בשכר להצהיר בפני המועצה – ולא דוקא בישיבה סגורה, על התמורה שהינו מקבל בגין עבודתו הנוספת".

163

בעקבות בדיקת הנושא על ידי משרד מבקר המדינה הודיע ראש המועצה בישיבת המועצה מ-3.1.2000, כי "בהמשך ובהתאם לדיונים ולהחלטות בדבר העבודות הנוספות של משה קלצ'ין, הננו להודיע כי המועצה רשמה לפניה, כי לכל חבר מועצה שלא יתנגד לכך נמסר על התמורה שמקבל משה קלצ'ין מאיגוד הערים כיבוי יו"ש ואוצר השלטון המקומי". לדעת משרד מבקר המדינה אין לראות בהודעתו זו של הגזבר משום מילוי חובתו בעניין גילוי שכרו כנדרש בתקנון. חובתה של המועצה לקבל המידע בנושא זה אינה חובה וולונטרית, והיא חייבת להיעשות לגבי כל אחת מעבודותיו הנוספות של הגזבר. יתר על כן, עניין עבודתו הנוספת של הגזבר בחברה כלל לא נמסר למועצה, וממילא לא אושר על ידה. כאמור, ביקש משרד מבקר המדינה מהגזבר פרטים על שכרו מעבודותיו הנוספות, אך אלו לא נמסרו.

164

5. הודעה בדבר סיום העסקה

ב-16.7.00 כתבה עו"ד מהלשכה המשפטית של משרד הפנים לממונה, כי נושא העיסוקים הנוספים של הגזבר טופל על ידיה, וכי תשובת המועצה לא סיפקה אותה, אולם מנהל אגף כוח אדם ושכר במשרד הפנים הבהיר לה, כי מדובר בתקופה קצרה ביותר עד להפרטת בנק אוצר השלטון המקומי, וכי הגזבר עומד לסיים את עבודתו כגזבר איגוד הערים. עוד כתבה, כי מאחר שהעניין עמד לפני סיום לא המשיכה את הטיפול בו. דברים דומים כתב הממונה לחברת מועצה ב-23.7.2000.

165

ב-20.11.00 כתבה עו"ד מהלשכה המשפטית של משרד הפנים לממונה, כי הנושא טופל על ידיה וטרם הסתיים, וכי אם, אכן, גזבר המועצה עדיין ממשיך לעסוק בעבודה הנוספת, יש להמשיך בהליך.

166

משרד מבקר מעיר, כי עד למועד סיום הביקורת המשיך הגזבר לעבוד בעבודותיו הנוספות.

167

6. העסקה בחוזה אישי

מדיניות משרד הפנים בנושא העסקת העובדים הבכירים ברשויות המקומיות היא, כי תנאי ההעסקה יוסדרו באמצעות דרוג עובדי הרשויות המקומיות ("דרוג דרגה") או באמצעות "חוזה בכירים". בחוזה הבכירים קיים סעיף הקובע, כי על עובד מועצה המועסק במסגרת זו חל איסור לעבוד עבודה נוספת. עוד נקבע בחוזה, כי עובד כאמור, שהתברר כי הינו עובד עבודה נוספת, יחשב

כמפר ההסכם, והוא יועבר להיות מועסק בדירוג עובדי רשויות מקומיות החל מהיום בו החל לעסוק בעבודה הנוספת, בנוסף לנקיטת סנקציות אחרות כמפורט בחוק ובהסכמי העבודה. תנאי העסקתו של הגזבר הוסדרו שלא באמצעות דרוג עובדי הרשויות המקומיות ולא באמצעות חוזה הבכירים, אלא באמצעות חוזה אישי. הלשכה המשפטית במשרד הפנים מסרה לביקורת, כי בין השנים 1991 – 1993 ערך המשרד מודל ניסיוני לפיו שונה אופן העסקת בכירים ברשויות המקומיות להעסקה בחוזה אישי במטרה לשפר את תנאי העסקתם. עוד נמסר, כי משרד הפנים קבע, כי הניסיון נכשל, ביטל את המודל, ושינה את דרך העסקת בכירי הרשויות המקומיות להעסקה בחוזה בכירים.

168

סעיף 22. בהסכם שחתם הגזבר עם המועצה בינואר 1992 קובע, כי מילוי תפקיד נוסף בשכר או ללא שכר טעון קבלת אישור של ראש הרשות. לעומת זאת סעיף 26. בחוזה הבכירים קובע, כי בתקופת עבודתו ברשות המקומית לא יהיה העובד רשאי לעסוק בכל עבודה אחרת בשכר. עוד קובע הסעיף, כי מילוי תפקיד נוסף ללא שכר טעון קבלת אישור מראש ובכתב בהתאם להוראות החוק. ב- 5.11.2000 התייחס הממונה על פיקוח ובקרת שכר ברשויות המקומיות במשרד הפנים לעניין דרך העסקתו של הגזבר, וביקש מראש המועצה הסבר מדוע שכרו של הגזבר משולם שלא לפי שכר בכירים.

169

סעיף 88 בצו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה), שחל גם באזור יהודה והשומרון, קובע, כי לא יועסק אדם לפי חוזה מיוחד לתקופה שמעל שלושה חודשים ללא קבלת אישור מראש מינהל השירות או ממי שהסמיך לכך. בדוח הביקורת המפורט מטעם משרד הפנים לשנת 1999 צוין, כי מ-1992 מועסק הגזבר על פי חוזה אישי שלא על בסיס חוזר משרד הפנים מ-23.3.93.

170

משרד מבקר המדינה מעיר, כי על המועצה לבחון את שינוי דרך העסקתו של הגזבר להעסקה בדירוג הרשויות המקומיות או בחוזה בכירים כמקובל במשרד הפנים.

171

מהנדס המועצה

סעיף 161. לתקנון קובע, כי לא יתמנה אדם עובד מועצה, אלא לאחר שראש המועצה או מי שהוסמך לכך על ידי הכריז על המשרה בפומבי, בין שהתפנתה המשרה ובין שהיא עשויה להתפנות. בשנת 1994 בעקבות יציאתה של מהנדסת המועצה לחופשה ללא תשלום, קיבל עובד במחלקת ההנדסה במועצה כתב מינוי מראש המועצה כממלא מקום מהנדס המועצה. לאחר שמהנדסת המועצה לא חזרה לתפקידה במועצה עם תום חופשתה, נותר העובד בתפקידו כממלא מקום מהנדס המועצה במשך כארבע שנים. רק ב-22.7.98 החליטה המועצה למנות את העובד למהנדס המועצה.

172

הביקורת מעירה, כי על המועצה היה לקיים מכרז לתפקיד מייד לאחר שמהנדסת המועצה לא חזרה לתפקידה בתום החופשה ללא תשלום. כמו כן, החלטתה של המועצה לאחר ארבע שנים, ביולי 1998, למנות את מהנדס התשתית כמהנדס המועצה ללא מכרז, נתקבלה בניגוד לקבוע בתקנון.

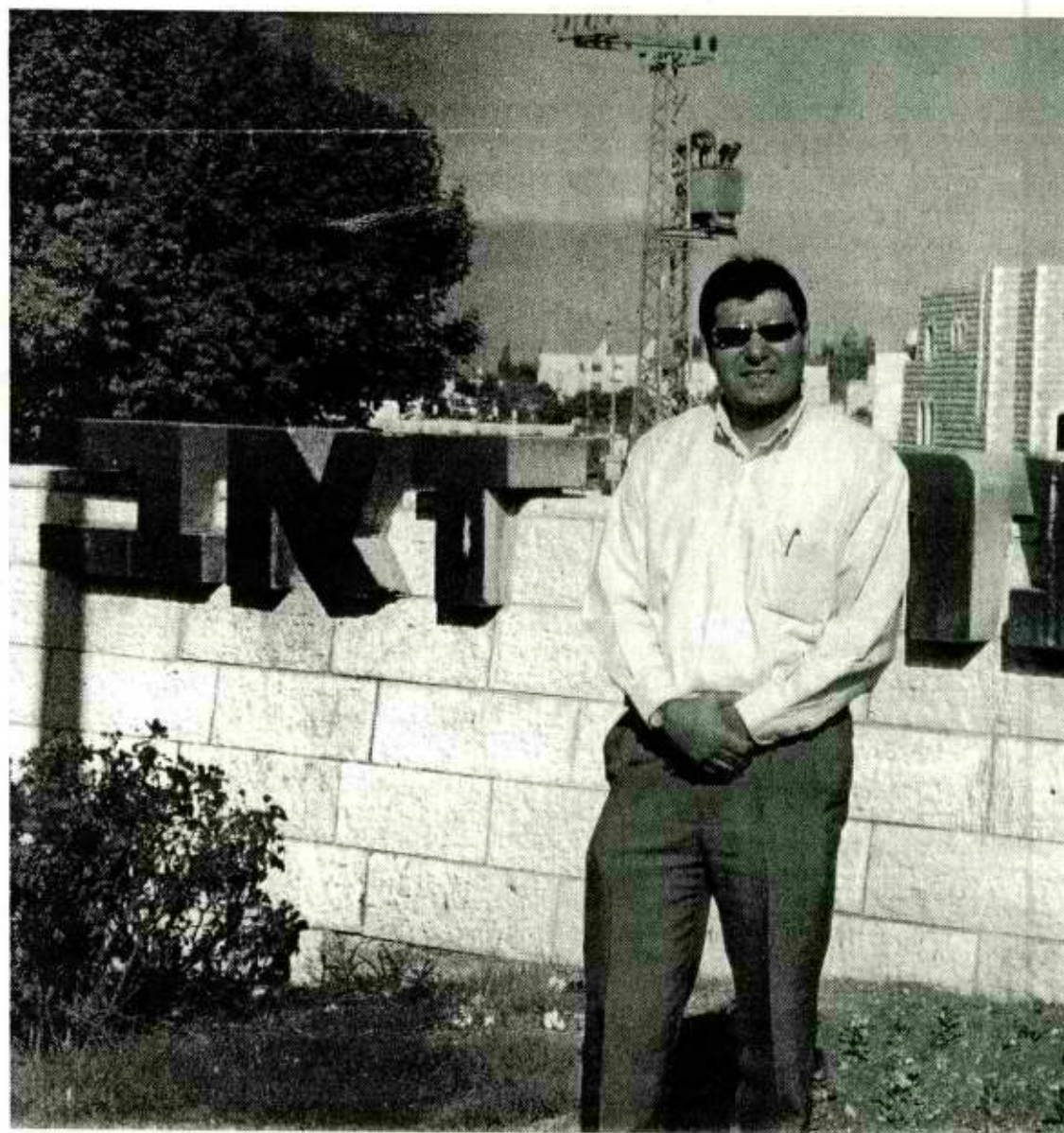
ביקורת מטעם מבקר המדינה בגבעת זאב

רשויות קטנות מאוד כמו גבעת זאב אינן זוכות לתשומת ליבו של מבקר המדינה. לכן, כאשר נציגי מבקר המדינה מגיעים ליישוב קטן כמו גבעת זאב, זהו אירוע שצריכים לברך עליו

משלם המסים ובכלל זה גם הרשויות המקומיות. היקף האחריות של משרד מבקר המדינה הוא גדול מאוד והוא אינו מספיק להגיע לכל הגופים שעומדים תחת ביקורתו מדי שנה. על פי פרופסור אשר פרידברג, ראש המגמה לביקורת ציבורית ופנימית באוניברסיטת חיפה, מבקר המדינה נוהג להתרכז מדי שנה במרכז העשייה הציבורית שהם משרדי הממשלה. ככל שמתרחקים מהמרכז, כך לפי פרופסור פרידברג פוחתות נוכחות ושכיחות הביקורת. כך קורה שרשויות מקומיות אינן "זוכות" לביקורת של מבקר המדינה לעיתים קרובות. גם כאשר נבדקות רשויות מקומיות, הן בדרך כלל הרשויות הגדולות ורשויות קטנות מאוד כמו גבעת זאב אינן זוכות לתשומת ליבו של מבקר המדינה. לכן, כאשר נציגי מבקר המדינה מגיעים ליישוב קטן כמו גבעת זאב, זהו אירוע שצריכים

חור יפת

חבר המועצה חיים מדיצי מוסר כי מבקרים מטעם משרד מבקר המדינה הגיעו למועצה המקומית גבעת זאב והחלו לאסוף נתונים לביצוע ביקורת על תפקודה של המועצה. לדבריו "הם הגיעו לביקורת בין היתר בעקבות תלונות וקבילות שהגיעו למבקר המדינה במהלך כהונת המועצה הזאת לגבי תחומים ספציפיים". "בעקבות תלונות של תושבים" אומר חיים מדיצי, "פניתי מספר רב של פעמים למבקר המדינה, הפניתי חלק מהתלונות אליו והצבעתי על ליקויים חמורים בתפקודה של המועצה. הליקויים הם בין היתר בנושאים של היתרי בניה בלתי חוקיים, נהלים לא תקינים דוגמת ניהול תקציב וכ"ו". מבקר המדינה אחראי על ביצוע ביקורת בכל הגופים הציבוריים וציבוריים למחצה הנהנים מכספי





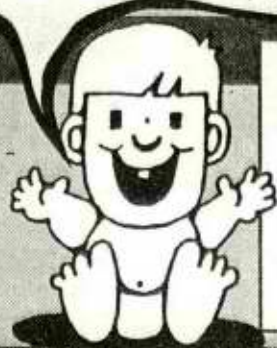
נייטליף - ייצור ופיתוח מוצרי קוסמטיקה טבעית בישראל

מוצרי קוסמטיקה טבעית בהתאמה אישית אצלך בבית

קרם נגד כתמי עור
מסכת הפנים
קרם מרגיע
קרם מרגיע קרטיס
קרם יבש ורגילי - מיס האל

משה ארצי בשרה (אקנה)
שמנים ארומטיים
מכירה קבועה
אשרף והדגמה:
050-713783 - 050-713783

אמא!
בואי נלך לגן
כיפה אדומה
בהנהלת סימקין בטי



מפעילויות הגן:
חדר סנסמוטורי
חוג התעמלות לגיל הרך
חוג אומנות
חוג טבע
חוג ריתמוסיקה
משחקי מחשב

לגן מוניטין של
20 שנות עבודה
עם ילדים
חלוקה לשתי
קבוצות גיל

יחס חם ואוהב, עבודה יחידנית וטיפול אישי לכל ילד
הארוחות המוגשות לילדים הן על בסיס בשרי עשיר ומגוון

נותרו מספר מקומות לגילאי
שנה עד שנתיים וחצי
שעות פעילות הגן:
13:00-7:00 - יום קצר
16:00-7:00 - יום ארוך

גן כיפה אדומה
רח' עמק איילון 14
לפרטים והרשמה: 5361468 (גן), 5361758 (בית)

לברך עליו כי מי יודע מתי נראה ביישוב שלנו ביקורת מטעם משרד מבקר המדינה עוד פעם. חשיבותה של הביקורת שנעשתה על ידי מבקר המדינה לעומת מבקר פנימי היא בכך שביקורת המדינה הנה ניטרלית, עצמאית לחלוטין שאינו תלוי בגורם המבוקר קרי המועצה - לשום דבר. לדוגמה, מבקר הפנים תלוי בראש המועצה ועובדי המועצה לקבלת תקציבים ואמצעים אחרים לצורך ביצוע תפקידו. מבקר המדינה לעומת זאת אינו תלוי בגורמי המועצה לאמצעים לביצוע תפקידו. למעשה, מבקר המדינה אינו תלוי אפילו במשרד האוצר לצורך תקציבים. תקציבו נקבע ע"י הכנסת ללא תלות במשרד האוצר. מבקר פנים נדרש להגיש את תכנית העבודה שלו לראש המועצה ורק אם לנ"ל אין הערות הוא מתחיל בביצוע הביקורת. לעומת זאת מבקר המדינה אינו זקוק להסכמת ראש המועצה לבצע ביקורת במועצה. ביקורת ברשויות המקומיות מטעם משרד הפנים מתבצעת בדרך כלל בנושאים כספיים. ועל דוח ביקורת של משרד הפנים בגבעת זאב

חיים מדיצי': "קיבלתי לא מעט פניות של תושבים שהתלוננו על נושאים כמו אישורי בניה, הנחות ופטורים מארנונה, כל נושא המכרזים והתקשרויות עם קבלנים, קרקעות והליכי אישורי בניה ועוד. יוטב לכולנו אם הביקורת תבדוק בין היתר גם את הנושאים הללו. כאשר מדובר בקרקעות ואישורי בניה, לעניות דעתי, לא מספיק לבדוק את התהליכים בקבלת החלטות לגבי אותם מתחמים שאושרה בהם בניה אלא יש צורך גם לבדוק את תהליך קבלת ההחלטות באותם מתחמים שבהם לא אושרה הבניה"

נכתב בגיליון האחרון של עיתון זה. ביקורת אלה נעשות בדרך כלל על פי אמות מידה (או תקנים בלשון מקצועי) של חוקיות וסדירות. לעומת זאת מבקר המדינה יכול לבדוק נושאים גם על פי תקנים של חסכון, יעילות ואפקטיביות. אתן דוגמה היפותטית להמחיש את ההבדלים: אם למשל המועצה בנתה בניין רב קומות לשמש כמשרדי המועצה מבקר משרד הפנים יבדוק - בדרך כלל - האם ההוצאות היו על פי המתוכנן, האם דרכי ההתקשרות עם קבלן היו בהתאם לחוק, האם היו חריגות תקציביות. האם החריגות אושרו על פי כל דין וכן. אלה הן בדיקות על פי תקני חוקיות וסדירות. כאשר מבקר המדינה בודק את אותו עניין הוא יכול לבדוק בנוסף לביקורת שהוזכר גם נושאים על פי תקני חסכון, יעילות ואפקטיביות. למשל הוא יכול לבדוק האם אפשר היה להסתפק בבניין קטן יותר, האם חיסכון, האם תמורת אותו סכום ניתן היה לבנות בניין גדול יותר, האם יעילות, והאם בכלל בניית בנין כזה נחוצה לתפקודה של המועצה או האם ניתן היה

10/10/01