

הקמת העיר חריש - היבטים מוניציפליים

תקציר

רקע כללי

בדצמבר 1990 החליטה הממשלה לאשר את תכנית "שבעת הכוכבים" לפיתוח יישובים קהילתיים-פרווריים לאורך כביש חוצה ישראל. במסגרת התכנית הוחלט בין היתר להקים את היישוב חריש (להלן - חריש או היישוב) בהיקף של 6,000 יחידות דיור (להלן - יח"ד) בתחום השיפוט של המועצה האזורית מנשה. בפועל נבנו ביישוב כ-300 יח"ד בלבד.

ביולי 1992, במסגרת התכנית לאיחוד רשויות מקומיות, הוצאו היישובים קציר וחריש מתחום שיפוטה של המועצה האזורית מנשה והוכרזו כמועצה מקומית קציר-חריש.

בשנת 2007 החל משרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד השיכון) להכין תכנית אב לעיר חרדית בחריש. בספטמבר 2008 הוקמה הוועדה המיוחדת לתכנון ולבנייה חריש (להלן - הוועדה המיוחדת), ובשנים 2012-2015 היא אישרה תכנית מתאר להקמת 12,684 יח"ד ביישוב.

במרץ 2010 החליטה הממשלה להקים ועדת מנכ"לים ל"קידום היישוב חריש" (להלן - ועדת המנכ"לים) על מנת שתגיש לממשלה בתוך 90 יום המלצות ל"פתרונות ארוכי טווח לצמיחתו העתידית של היישוב כפתרון משמעותי וארוך טווח למצוקות הדיור הקשות מהן סובלת האוכלוסייה בעלת צביון דתי" (להלן - החלטת הממשלה לקידום היישוב חריש), והן יעוגנו בהחלטת ממשלה נוספת.

ביוני 2012 הוחזר היישוב קציר לתחום שיפוטה של המועצה האזורית מנשה, והיישוב חריש הוכרז כמועצה מקומית חריש (להלן - המועצה המקומית חריש או המועצה המקומית) המשתרעת על כ-3,560 דונם ובה כ-1,100 תושבים. בראש המועצה עומד מר יצחק קשת שנבחר באוקטובר 2013.

בסוף שנת 2012 החליט משרד השיכון לשווק את המגרשים ביישוב לכלל המגורים, ומתוצאות מכרזי השיווק עלה כי אוכלוסיית היישוב תכלול חילונים, דתיים-לאומיים וחרדים.

בהחלטה מספר 870 של הממשלה מדצמבר 2015 הוחלט על "סיוע בהקמת העיר חריש" (להלן - החלטת הממשלה מדצמבר 2015 או ההחלטה). בהחלטה הכריזה הממשלה על חריש כעל יישוב בעל עדיפות לאומית, ואימצה את המלצות ועדת המנכ"לים בנוגע להפעלת תכנית לקידום ולפיתוח היישוב לקראת הפיכתו לעיר.

התהליך של הרחבת חריש ממועצה מקומית המונה כ-1,300 תושבים לעיר הצפויה לאכלס כ-60,000 תושבים (לפי נתוני משרד השיכון), מחייבת היערכות מיוחדת של משרדי ממשלה רבים, ובראשם משרד השיכון ומשרד הפנים, בתיאום עם הנהלת היישוב. במועד סיום הביקורת בפברואר 2016 היו העבודות בשטח



הלשכה המרכזית
לסטטיסטיקה לא
קבעה דירוג חברתי-
כלכלי למועצה
המקומית חריש
כיחידה מחקרית
נפרדת

בעיצומן, והן כללו הקמת תשתיות, סלילת כבישים ובניית שכונות מגורים, וכ-230 יח"ד חדשות ראשונות היו לפני אכלוס.

פעולות הביקורת

בחדשים ספטמבר 2015 - פברואר 2016 בדק משרד מבקר המדינה בזמן אמת, היבטים מוניציפליים בהקמת העיר חריש. הנושאים שנבדקו: פעילות ועדת המנכ"לים והחלטות הממשלה שהתקבלו בנושא; תכנון העיר ופעילות הוועדה המיוחדת; מעורבותם של משרדי הממשלה בהקמת מבני ציבור והיערכותם לאכלוס העיר; מתן פתרונות תחבורתיים; וההיערכות הארגונית של משרד הפנים והמועצה המקומית לקליטת התושבים. יצוין כי בביקורת זו לא נבדק נושא הקמת התשתיות ביישוב.

הביקורת נעשתה במועצה המקומית חריש ובוועדה המיוחדת. בדיקות השלמה נעשו במשרד השיכון, במשרד הפנים, במשרד האוצר, במשרד הכלכלה והתעשייה (להלן - משרד הכלכלה), במשרד החינוך, במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה) ובמשרד לביטחון הפנים.

הליקויים העיקריים

ועדת המנכ"לים לקידום היישוב חריש

ועדת המנכ"לים, בראשות מנכ"ל משרד השיכון, חרגה באופן ניכר מלוח הזמנים להצגת המלצותיה כפי שנקבע בהחלטת הממשלה לקידום היישוב חריש. בשל העיכוב בגיבוש ההמלצות, חלק ממשרדי הממשלה לא מילאו את תפקידם בקידום היישוב.

אי-קביעת דירוג חברתי-כלכלי לחריש

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) לא קבעה דירוג חברתי-כלכלי¹ למועצה המקומית חריש כיחידה מחקרית נפרדת. כתוצאה מזה שגו משרדי הממשלה וייחסו ליישוב את הדירוג החברתי-כלכלי הגבוה שנקבע בעבר למועצה המקומית קציר-חריש שפורקה. הדבר גרם לכך שהמועצה המקומית חריש לא

1 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מחלקת את הרשויות המקומיות בישראל לעשרה אשכולות על פי מעמדן החברתי-כלכלי. אשכול 1 הוא הנמוך ביותר, ואשכול 10 הוא הגבוה ביותר.

קיבלה את הסיוע שהגיע לה ופגע ביכולתה להעניק לתושביה שירותים מוניציפליים.

תכנון העיר והפיקוח על הבנייה

לא נמצאו אסמכתאות המעידות כי משרד השיכון והוועדה המיוחדת בחנו, בעקבות התוצאות של מכרזי השיווק, את הצורך בביצוע שינויים בתכניות המאושרות כדי להתאימן בצורה מיטבית להרכב האוכלוסייה שהשתנה.

הוועדה המיוחדת לא קבעה למפקחי הבנייה שלה נוהלי עבודה ולא הכינה להם תכנית עבודה סדורה ומחזורית לאיתור עברות בנייה ולטיפול בהן.

המועצה המקומית אכלסה מבני חינוך בניגוד לחוק, וזאת בלי שקבלה מהוועדה המיוחדת אישור אכלוס והחלה בהקמת קומה שלישית בבניין המועצה ללא היתר בנייה כחוק.

בתכניות המתאר לא הוקצה שטח לאזור תעסוקה כמקור הכנסה לרשות המקומית. היעדרו של אזור תעסוקה עלול לפגוע בהכנסות המועצה המקומית ובצמיחתה, ולהותירה רשות גירעונית לאורך שנים.

מעורבותם של משרדי הממשלה בהקמת העיר ובאכלוסה

משרד התחבורה לא ביצע את הפרויקטים התחבורתיים שנקבעו בתכנית המפורטת חריש/1/א כתנאי לאכלוס. הדבר עלול לעכב את האכלוס של חלק מיחידות הדיור שבנייתן תסתיים בטרם יושלמו. כמו כן, מערכת הכבישים הבין-עירוניים באזור חריש אינה מתאימה לנפח התנועה הקיים באזור כיום, וגם לאחר השלמת הפרויקטים התחבורתיים האמורים לא ישתפר המצב באופן ממשי.

משרד האוצר והמשרד לביטחון הפנים השתתפו בגיבוש הסיכום התקציבי בנוגע להעתקת מחנה משמר הגבול (להלן - מחנה מג"ב) ולהקמת מרכז חירום בחריש. פרק הזמן הארוך שיידרש לתכנון מרכז החירום ולהקמתו יפגע בפיתוח השטח שעליו נמצא כיום מחנה מג"ב ובהכשרתו לבנייה.

היערכותו של משרד הפנים להקמת העיר

לא נמצאו אסמכתאות לכך שמשרד הפנים בחן חלופות להיערכות המוניציפלית להקמת העיר חריש, ובהן הצעתו של הממונה על מחוז חיפה למנות מינהלת הקמה שתעסוק בהקמת מוסדות ציבור, חינוך ורווחה ובקליטת התושבים החדשים.

היערכות ארגונית מיוחדת של המועצה המקומית להפיכתה לעיר

המועצה המקומית ומחוז חיפה של משרד הפנים גיבשו מתווה בן שתי פעימות לאיוש משרות מרכזיות על בסיס הצרכים של רשות מקומית בת 30,000 תושבים, אך עד מועד סיום הביקורת בפברואר 2016, טרם איישה המועצה המקומית את כל המשרות שאושרו לה. הדבר פגע בהיערכותה, בין היתר, בתחומי ההנדסה, רישוי עסקים וקליטת התושבים.

מליאת המועצה המקומית וועדות החובה שלה לא התכנסו כנדרש בדין. המועצה המקומית עדיין לא סיימה את עדכון חוקי העזר הישנים ולא אישרה את כל חוקי העזר החדשים הדרושים לה למימון השירותים לתושבים וחלק מהוצאות הפיתוח.

המועצה המקומית לא נערכה לקביעת סל השירותים שהיא מעוניינת להעניק לתושביה, ולא גיבשה תכנית עבודה למתן שירותים אלה.

הניהול הכספי של המועצה

משרד הפנים גיבש באפריל 2013 תכנית הבראה למועצה המקומית בלי שהביא בחשבון את הנטל הכבד שיוטל על תקציבה בשל התהליך המואץ של הקמת העיר. גם תכנית הייצוב החדשה לשנים 2016-2019 שגיבש המשרד אינה פותרת את בעיית המחסור במקורות הכנסה עצמית של המועצה.

ההמלצות העיקריות

על משרד השיכון לפקח מקרוב על יישומם של כל סעיפי החלטת הממשלה מדצמבר 2015.

על משרד התחבורה להוציא לפועל מוקדם ככל האפשר, את הפרויקטים התחבורתיים שהיעדרם מונע את אכלוס העיר לפי התכנית המפורטת; על משרד השיכון ומשרד התחבורה, בשיתוף לשכת התכנון המחוזית חיפה (להלן - לשכת התכנון המחוזית) לסיים את תכנון מערכת הכבישים הבין-עירונית באזור חריש כדי לאפשר מתן פתרונות תחבורתיים לבעיית עומס התנועה הצפוי בעקבות פיתוח העיר. על משרד התחבורה ומשרד האוצר אף לשקול לתקצב את ביצוע התכניות בתכנית החומש הבאה לפיתוח תשתיות תחבורה ולהוציאן לפועל.

נוסף על ההתאמות שביצעו עד כה, על משרד השיכון והוועדה המיוחדת לבחון את הצורך בביצוע שינויים בתכניות המפורטות ולהתאימן בצורה מיטבית להרכב האוכלוסייה הצפוי לאכלס את היישוב.



השיהוי במימוש
הפרויקטים
התחבורתיים
החיוניים עלול לעכב
את אכלוס העיר
ולפגוע במרקם
החיים של תושבי
חריש וסביבתה

על הוועדה המיוחדת להכין נוהלי עבודה למפקחי הבנייה ולבנות לפיהם תכנית עבודה מחייבת וסדורה. בתכנית העבודה יש להגדיר, בין היתר, את תדירות הביקורים באתרי הבנייה. ולבחון אם צריך לתגבר את הפיקוח על הבנייה בעובדים נוספים, בייחוד לקראת מתן אישורי אכלוס.

על המועצה המקומית להקפיד לציית להוראות חוק התכנון והבנייה ולשמש דוגמה לתושבים בכל הקשור לבנייה על פי היתר ולאכלוס מבנים רק על פי אישור אכלוס.

על המועצה המקומית לקבוע מבנה ארגוני המותאם לצרכיה הקיימים והעתידיים, ולאייש את כל המשרות שאישר לה משרד הפנים. כמו כן עליה לכנס את מליאת המועצה ואת ועדות החובה בהתאם לדין, להשלים בהקדם את אימוץ חוקי העזר החדשים ולעדכן את חוקי העזר הקיימים, ולקבוע את סל השירותים שהיא מבקשת להעניק לתושביה.

סיכום

הקמת העיר חריש האמורה לאכלס כ-60,000 תושבים עד שנת 2020, היא משימה לאומית המחייבת הערכות מיוחדת של משרדי ממשלה רבים ושיתוף פעולה בינם לבין עצמם וביניהם לבין הנהלת המועצה המקומית.

לצד הפעילות הברוכה של חלק ממשרדי הממשלה בהקמת העיר חריש, הצביעה הביקורת גם על ליקויים בפעולותיהם של משרד השיכון ומשרד התחבורה בכל הנוגע למתן פתרון הולם לבעיית עומס התנועה הצפוי באזור. השיהוי במימוש הפרויקטים התחבורתיים החיוניים עלול לעכב את אכלוס העיר ולפגוע במרקם החיים של תושבי חריש וסביבתה.

ליקויים נמצאו גם בהיערכות המיוחדת של המועצה המקומית לקליטת אלפי התושבים. היא אף, לא קבעה את סל השירותים שהיא מעוניינת להעניק לתושביה ולא גיבשה תכניות עבודה למתן שירותים אלה.

על משרד השיכון ויתר משרדי הממשלה לוודא שהחלטת הממשלה מדצמבר 2015 תיושם במלואה. כמו כן עליהם להעביר את התקציבים הייעודיים במועד, כך שלא יפגעו קליטת התושבים והשירותים המוענקים להם.

על המועצה המקומית חריש לתקן בהקדם את הליקויים שעלו בדוח זה, ולהיערך, בסיועו של משרד הפנים, להמשך הקמתה של העיר ולקליטת התושבים הרבים.

מבוא

בדצמבר 1990 החליטה הממשלה לאשר את תכנית "שבעת הכוכבים" לפיתוח יישובים קהילתיים-פרווריים שיספקו פתרונות דיור לעולים חדשים ולזוגות ותיקים וצעירים, וייצרו רצף התיישבותי בציר הגבעות שלאורך כביש חוצה ישראל. בתכנית נכללה בין היתר הקמתו של היישוב חריש השוכן בתחום המועצה האזורית מנשה בפתחו המערבי של ואדי ערה, מדרום לכביש 65 וממזרח לכביש 6. לפי התכנית היו אמורים להיבנות ביישוב 6,000 יח"ד.

בפברואר 1994 ובמאי 1997 אישרה הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה חיפה (להלן - הוועדה המחוזית) תכניות מתאר מקומיות לשכונת מגורים באזור הצפוני מערבי של העיר חריש בהיקף של כ-4,600 יח"ד. עד שנת 2007 נבנו ביישוב 302 יח"ד - 256 יח"ד בבנייה רוויה ו-46 יח"ד צמודות קרקע (להלן - היישוב הוותיק).

ביולי 1992, במסגרת התכנית לאיחוד רשויות מקומיות, הוצאו היישובים קציר וחריש מתחום שיפוטה של המועצה האזורית מנשה ואוחדו למועצה מקומית אחת בשם "טל-עירון". בשנת 1995 הוסב שם המועצה המקומית ל"קציר-חריש". באוגוסט 2004 מינה לה משרד הפנים חשב מלווה; בנובמבר 2006 פיטר משרד הפנים את יו"ר המועצה הנבחר, ובמקומו מונה יו"ר ועדה ממונה.

בשנת 2007 החל משרד השיכון להכין תכנית אב לעיר חרדית בחריש. בספטמבר 2008 הוקמה הוועדה המיוחדת², ובשנים 2012-2015 היא אישרה תכניות מתאר להקמת 12,684 יח"ד ביישוב.

במרץ 2010 החליטה הממשלה להקים את ועדת המנכ"לים כדי שתגיש לממשלה בתוך 90 יום המלצות ל"פתרונות ארוכי טווח לצמיחתו העתידית של היישוב כפתרון משמעותי וארוך טווח למצוקות הדיור הקשות מהן סובלת האוכלוסייה בעלת צביון דתי", והן יעוגנו בהחלטת ממשלה נוספת.

ביוני 2012 חתם שר הפנים [דאז] מר אלי ישי על צו להפרדת הרשויות. היישוב קציר הוחזר לתחום שיפוטה של המועצה האזורית מנשה, והיישוב חריש הפך למועצה מקומית המשתרעת על כ-3,560 דונם. ההפרדה בפועל נעשתה ביולי 2012. בבחירות המוניציפליות באוקטובר 2013 נבחר לעמוד בראש המועצה המקומית מר יצחק קשת (להלן - ראש המועצה).

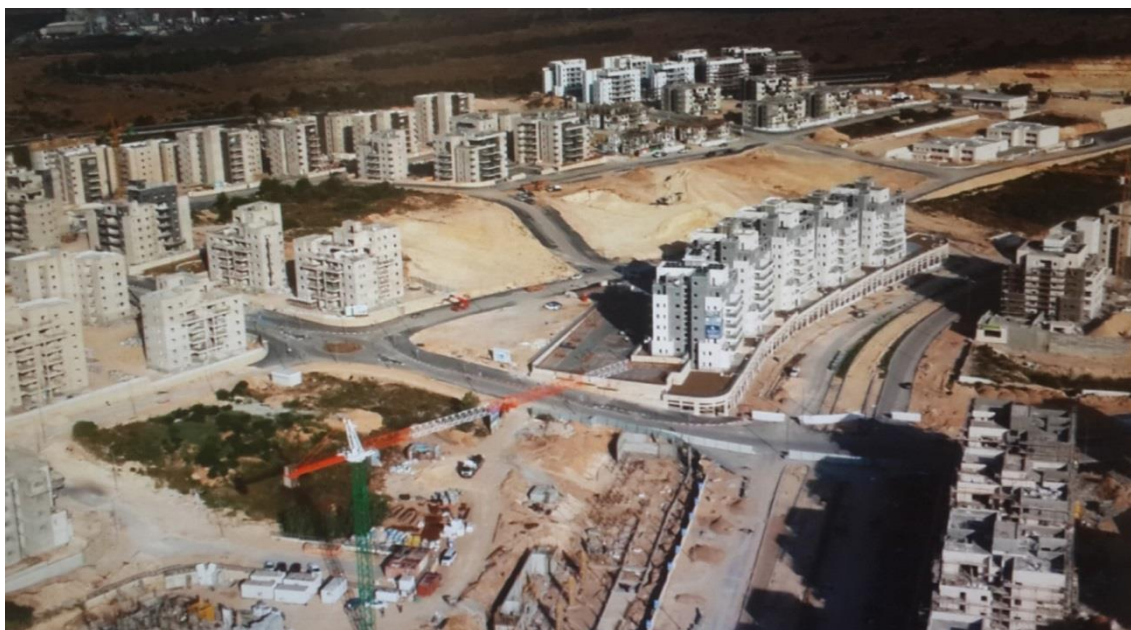
בדצמבר 2015 החליטה הממשלה על "סיוע בהקמת העיר חריש". בהחלטה הכריזה הממשלה על חריש כעל יישוב בעל עדיפות לאומית, ואימצה את המלצות ועדת המנכ"לים להפעלת תכנית לקידום ולפיתוח של היישוב לקראת הפיכתו לעיר.

על פי נתוני משרד השיכון, המופיעים גם בדברי ההסבר להחלטת הממשלה מדצמבר 2015, קצב האכלוס הצפוי של העיר הוא כדלקמן:

- מצב קיים 300 יח"ד 1,350 תושבים.
- עד 31.12.16 3,900 יח"ד 17,550 תושבים.
- עד 31.12.17 6,300 יח"ד 28,350 תושבים.
- עד 31.12.18 9,700 יח"ד 43,650 תושבים.
- עד 31.12.19 11,960 יח"ד 53,811 תושבים.
- עד 31.12.20 12,758 יח"ד 57,411 תושבים.

הרחבת הישוב חריש, שמנה בסוף 2015 כ-1,350 תושבים, לעיר בת כ-60,000 תושבים, מחייבת היערכות מיוחדת של משרדי ממשלה רבים ובראשם משרדי השיכון והפנים בתיאום עם הנהלת היישוב. במועד הביקורת היו העבודות בשטח בעיצומן, והן כללו הקמת תשתיות, סלילת כבישים ובניית שכונות מגורים, ו-350 יח"ד חדשות ראשונות היו לפני אכלוס.

תמונה 1: הבנייה המואצת בחריש במהלך הביקורת



צילום: ישראל בן ישראל, מהנדס המועצה המקומית חריש.

פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2015 עד לסוף פברואר 2016 (להלן - מועד סיום הביקורת) בדק משרד מבקר המדינה בזמן אמת, היבטים מוניציפליים בהקמת העיר חריש. הנושאים שנבדקו: פעילות ועדת המנכ"לים והחלטות הממשלה שהתקבלו בנושא; תכנון העיר ופעילות הוועדה המיוחדת; מעורבותם של משרדי הממשלה בהקמת מבני ציבור והיערכותם לאכלוס העיר; מתן פתרונות תחבורתיים; וההיערכות הארגונית של משרד הפנים והמועצה המקומית לקליטת התושבים. יצוין כי בביקורת זו לא נבדק נושא הקמת התשתיות ביישוב.

הביקורת נעשתה במועצה המקומית חריש ובוועדה המיוחדת. בדיקות השלמה נעשו במשרד השיכון, במשרד הפנים, במשרד האוצר, במשרד הכלכלה, במשרד החינוך, במשרד התחבורה, ובמשרד לביטחון הפנים.

ועדת המנכ"לים לא
דיווחה לממשלה על
השיהוי הרב בגיבושה
של הצעת המחליטים,
ולא ביקשה ממנה
ארכה להגשתה

ועדת המנכ"לים לקידום היישוב חריש

לפי החלטת הממשלה לקידום היישוב חריש, עמד בראש ועדת המנכ"לים מנכ"ל משרד השיכון³ דאז מר מרדכי מרדכי⁴, וב"נספח היבטים ביצועיים" שצורף להחלטה צוין כי הוא האחראי למימושה ועליו לדווח "על השלמת הפעולה בעתיד".

1. תפקיד ועדת המנכ"לים היה לדון ולהמליץ לפני הממשלה על מכלול הנושאים הקשורים לקידום היישוב חריש, לרבות פתרונות ארוכי טווח לצמיחתו העתידית (להלן - הצעת מחליטים). בין היתר, היה עליה להידרש לאופן המימון - לרבות הצורך במימון מיוחד של הנושאים האלה: הקמתם של מוסדות קהילה ורווחה על פי תקנים למוסדות ציבור בו-זמין עם הקמת שכונות המגורים; חיבור יעיל של היישוב למערכת הדרכים הארצית כדי להבטיח נגישות טובה אל היישוב וממנו; פיתוח פתרונות תעסוקה והכשרה מקצועית מגוונים ואזוריים שיותאמו לאופייה של האוכלוסייה ויחזקו את יכולתו הכלכלית של היישוב; הקמת מוסדות חינוך; הקמת מוסדות דת; איתור שטח חלופי למחנה מג"ב הסמוך ליישוב והעתקת המחנה אליו; הקמה ופריסה של שירותי חירום ביישוב, לרבות תחנת משטרה, תחנת כיבוי אש ושירותי מגן דוד אדום.

ועדת המנכ"לים התכנסה לראשונה במאי 2010, כחודשיים לאחר החלטת הממשלה. בישיבה סוכם כי יתואמו ישיבות פרטניות ומקצועיות בין משרד השיכון ונציגי משרד האוצר ובין כל אחד מהמשרדים החברים בוועדת המנכ"לים, ובהן יציג משרד השיכון את תחומי האחריות של כל משרד לקידום ולפיתוח של היישוב.

נמצא כי ועדת המנכ"לים לא עמדה בלוח הזמנים להצגת הצעת המחליטים (בתוך 90 יום כפי שנקבע בהחלטת הממשלה), וכי נוסח ראשוני של סיכום דיוני הוועדה והמלצותיה הופץ רק במרץ 2012, כשנה ותשעה חודשים לאחר המועד שנקבע בהחלטת הממשלה. עוד נמצא כי ועדת המנכ"לים לא דיווחה לממשלה על השיהוי הרב בגיבושה של הצעת המחליטים, ולא ביקשה ממנה ארכה להגשתה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד השיכון על כך שוועדת המנכ"לים חרגה מאוד מלוח הזמנים שקצבה הממשלה בהחלטתה, ועל כי לא פנתה לממשלה לבקש ארכה להגשת הצעת המחליטים.

3 כמו כן היו חברים בוועדה מנכ"ל משרד הפנים, הממונה על התקציבים במשרד האוצר, מנכ"ל משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, מנכ"ל משרד החינוך, מנכ"ל משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (כיום משרד הכלכלה והתעשייה); מנכ"ל משרד התשתיות הלאומיות (כיום משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים), מנכ"ל המשרד לביטחון הפנים, מנכ"ל המשרד לשירותי דת ומנהל רשות מקרקעי ישראל.

4 בתקופה הנסקרת עמדו בראש משרד השיכון שלושה מנכ"לים: מר מרדכי מרדכי, מר שלמה בן אליהו ובמועד הביקורת - מר אשל ארמוני.

משרד השיכון מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 (להלן - תשובת משרד השיכון) כי עבודת ועדת המנכ"לים התפרסה על פני שלוש ממשלות, וכי היה על הוועדה לדווח לממשלה על החריגה מלוח הזמנים הקצוב בהחלטה.

2. הועלה כי בשנים 2012-2015 התכנסה ועדת המנכ"לים לכמה ישיבות נוספות בניסיון להגיע לנוסח מוסכם של הצעת מחליטים, ואולם היא לא הצליחה לגבשה. הסיבה העיקרית לכך הייתה שמשרד האוצר עמד על כך שמשרדי הממשלה יממנו את הפעולות הנדרשות לקידום היישוב חריש מתקציבם השוטף, ואילו יתר המשרדים המעורבים דרשו לקבל תוספות תקציב ייעודיות.

משרד האוצר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 (להלן - תשובת משרד האוצר) כי חוסר נכונותם של משרדי הממשלה לממן מתקציבם את הפעולות להקמת העיר שבאחריותם, עיכב את גיבושה של הצעת המחליטים.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד השיכון כי בשל העיכוב בגיבוש הצעת המחליטים, חלק ממשרדי הממשלה שמעורבותם נדרשה (משרדי הכלכלה וביטחון הפנים), לא נטלו חלק בהקמת העיר חריש. (ראו להלן בפרק על מעורבות משרדי הממשלה בהקמת העיר).

משרד השיכון מסר בתשובתו כי העיכוב בגיבושה של הצעת המחליטים נבע מחילוקי דעות בין המשרדים השונים ביחס למילוי תפקידם. עוד מסר משרד השיכון כי הוא פעל יחד עם משרד הפנים והמועצה המקומית להבטיח שירותים נאותים לתושבים שייקלטו ביישוב עוד לפני שהתקבלה החלטת הממשלה בדצמבר 2015.

3. אגף פנים, תכנון ופיתוח במשרד ראש הממשלה (להלן - אגף התכנון) מגבש ומנהל תכניות פיתוח ופרויקטים לאומיים ביצועיים, בין-משרדיים ורב-מערכתיים. בין היתר אגף התכנון מעצב מדיניות, מגבש החלטות ממשלה ביצועיות, נושא ונותן עם שרים, מנהל תקציבים, מניע תהליכים ומסיר חסמים.

בנובמבר 2015 ביקרו ביישוב ראש הממשלה עם שר הבינוי והשיכון (להלן - שר השיכון), שר האוצר, שר הפנים ושר התחבורה (להלן - ביקור ראש הממשלה). במהלך הביקור הציג ראש המועצה, בין היתר, את הבעיות שהמועצה מתמודדת אתן כתוצאה מהעיכוב בגיבוש הצעת המחליטים בוועדת המנכ"לים ומהיעדר הירתמות מלאה של כלל משרדי הממשלה לקידום היישוב ולהבטחת שירותים מוניציפליים וממלכתיים נאותים לתושבים. בסיום הביקור הכריז ראש הממשלה כי משרדו יעלה לאישור הממשלה הצעת מחליטים לסיוע בהקמת העיר חריש בתוך שלושה שבועות.

נמצא כי בעקבות ביקור ראש הממשלה החל אגף התכנון לקחת חלק פעיל בגיבוש הצעת המחליטים. בתוך זמן קצר הביאה מעורבותו לידי הסכמות בין משרדי הממשלה, ובכללם משרד האוצר, בנוגע לתכנית לקידום ולפיתוח של חריש לקראת הפיכתה לעיר ולהקצאת הכספים הנדרשים. אגף התכנון אף

סייע לנסח ולתאם את הצעת המחליטים בנושא הסיוע בהקמת העיר חריש שאומצה בהחלטת הממשלה בדצמבר 2015.

משרד השיכון מסר בתשובתו כי הוא פנה מספר פעמים לאגף התכנון וביקש את התערבותו וסיועו בקידום ההמלצות של ועדת המנכ"לים. ואולם אגף התכנון החל בכך רק לאחר שקיבל הנחייה מפורשת מראש הממשלה בנובמבר 2015.

לדעת משרד מבקר המדינה - מן הראוי לשלב את אגף התכנון בפעילות של ועדות מנכ"לים שממנה הממשלה להוביל פרויקטים לאומיים, ביצועיים בין-משרדיים, כדי שסייע בפתרון מחלוקות בין משרדי הממשלה ובתכלול הפעולות הנדרשות מהם.

החלטת הממשלה מדצמבר 2015

בדצמבר 2015 החליטה הממשלה לדרג את חריש כיישוב בעל עדיפות לאומית וקבעה תכנית לקידומו ולפיתוחו (להלן - התכנית), ולשם כך האריכה את פעילותה של ועדת המנכ"לים בחמש שנים נוספות. בשיקולים לקבלת ההחלטה צוין בין היתר כי קידומו המסיבי של היישוב חריש "עולה בקנה אחד עם מדיניות הממשלה בנושא פריסת אוכלוסין" וכי "שינוי מהותי זה ביישוב מצריך גם מענים מיוחדים כמפורט בהחלטה זו". להלן עיקרי התכנית:

העמדת תקציבים למועצה המקומית על ידי משרדי ממשלה שונים לצורך הקמת מוסדות חינוך ומבני ציבור: על פי התכנית התקציבים מיועדים, בין היתר, להקמת 400 כיתות לימוד, לשדרוג מוסדות חינוך קיימים; להקמת מעונות יום; ולהקמת תחנות לבריאות המשפחה (טיפת חלב).

העמדת סיוע תקציבי לפעילות השוטפת של המועצה המקומית והוועדה המיוחדת על ידי משרדי השיכון, הפנים והאוצר: על פי התכנית התקציבים מיועדים, בין היתר, להקמה ותפעול של מרכז שירות אחוד למתן מענה כולל לקליטה ולטיפול בתושבים חדשים; לתגבור פעילות הרווחה ביישוב; לטיפול ולחידוש של מרכז היישוב הוותיק; למימון תחזוקת התשתיות שהקים משרד השיכון; לגיבוש מבנה ארגוני ההולם את צורכי המועצה המקומית (הקיימים והעתידיים); לכיסוי הגירעון התקציבי הצפוי בפעילות המועצה המקומית בשנים 2016-2019; ולהקמת מרכז הפעלה רשותי⁵.

פעולות שעל משרדי ממשלה אחרים לבצע כדי לאפשר את המשך התכנון, האכלוס והפיתוח של העיר: על פי התכנית פעולות אלו כוללות בין היתר קידום תכניות בנייה למסחר ולתעסוקה על ידי משרד השיכון; תכנון וקידום פתרונות תחבורתיים לכניסה לעיר וליציאה ממנה על ידי משרד התחבורה, ובהם תכנון מסופי אוטובוסים וקווי תחבורה ציבורית מחריש למרכזי תעסוקה ותחבורה באזור; הקמת מרכז שירותי חירום אחוד והעתקת מחנה מג"ב למקום אחר על ידי המשרד לביטחון הפנים.

משרד מבקר המדינה מציין כי החלטת הממשלה מדצמבר 2015 הביאה לידי מפנה ולהסרת חסמים בפיתוח העיר ונתנה מענה תקציבי לסוגיות רבות הנוגעות להקמתה. על מנכ"ל משרד השיכון, העומד בראש ועדת המנכ"לים, לפקח על יישומם של כל סעיפי החלטה זו.

משרד השיכון מסר בתשובתו כי במסגרת פעילות ועדת המנכ"לים הוא מקיים מעקב שוטף אחר יישומה של החלטת הממשלה.

5 מרכז הפעלה רשותי הוא המקום שממנו פועל מטה החירום של הרשות וממנו היא מנהלת את ענייניה בעת חירום.

אי-קביעת דירוג חברתי-כלכלי לחריש

לאחר פירוק המועצה המקומית קציר-חריש בשנת 2012, ייחסו משרדי הממשלה למועצה המקומית חריש את הדירוג החברתי-כלכלי הגבוה יחסית שנקבע בעבר למועצה המקומית קציר-חריש

הלמ"ס גיבשה (לפי הזמנת משרד הפנים) מדד לאפיון הרשויות המקומיות בישראל על פי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה (להלן - דירוג חברתי-כלכלי)⁶. הדירוג החברתי-כלכלי מבוסס על נתוני מפקד האוכלוסין, ומשמש את משרד הפנים ומשרדי ממשלה אחרים לצורך הקצאת סיוע לרשויות המקומיות במסגרת קולות קוראים⁷, הקצאות נוספות וזכאויות שונות (להלן - סיוע).

הועלה כי במועד עריכת מפקד האוכלוסין האחרון בשנת 2008, הייתה חריש חלק מהמועצה המקומית קציר-חריש, ודגימת התושבים במועצה המקומית נעשתה על ידי הלמ"ס ביישוב קציר בלבד. כתוצאה מזה דורגה המועצה המקומית קציר-חריש באשכול חברתי-כלכלי 7 - דירוג גבוה יחסית.

נמצא כי לאחר פירוק המועצה המקומית קציר-חריש בשנת 2012, ייחסו משרדי הממשלה למועצה המקומית חריש את הדירוג החברתי-כלכלי הגבוה יחסית שנקבע בעבר למועצה המקומית קציר-חריש. הדירוג החברתי-כלכלי הזה לא שיקף באמת את מצבם החברתי-כלכלי של תושבי המועצה המקומית חריש, חסם בפניה את האפשרות לקבל סיוע שנזקקה לו, ופגע ביכולתה להעניק לתושביה שירותים מוניציפליים ברמה נאותה.

בהחלטת הממשלה מדצמבר 2015 הוטל על צוות משותף למשרד הפנים ולמשרד ראש הממשלה (להלן - הצוות המשותף) לגבש עד 1.3.16 "הסדר לעניין אופן שקלול חריש" לצורך קבלת תקציבים וזכאויות עד שתפרסם הלמ"ס דירוג חברתי-כלכלי מעודכן.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת, הצוות המשותף עדיין לא גיבש את ההסדר האמור שישקף באמת את מאפייני האוכלוסייה בחריש, ויאפשר למועצה המקומית ליהנות מהסיוע של משרדי הממשלה.

לדעת משרד מבקר המדינה השימוש בדירוג חברתי-כלכלי שגוי פגע ביכולתה של המועצה המקומית חריש לקבל סיוע ממשרדי הממשלה. על הצוות המשותף לגבש לאלתר הסדר שישקף באמת את מאפייני האוכלוסייה ביישוב, עד שהלמ"ס תקבע דירוג חברתי-כלכלי חדש לכלל הרשויות המקומיות.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 (להלן - תשובת משרד הפנים) כי במהלך אפריל 2016 החליט הצוות המשותף כי בכל מקרה שמשרד ממשלתי מסתמך על מדרג חברתי-כלכלי - תיחשב חריש כרשות באשכול

6 הדירוג החברתי-כלכלי עודכן לאחרונה בשנת 2013 בהתבסס על נתוני מפקד האוכלוסין 2008, והוא משמש את משרדי הממשלה החל בינואר 2014.

7 "קול קורא" הוא פרסום רשמי שבאמצעותו הרשויות המקומיות מבקשות הקצאת תקציב ממשלתי ייעודי. הרשויות המקומיות מתבקשות להיענות לקריאה שמפרסם המשרד הממשלתי על ידי מילוי טפסים ייעודיים. בתום בדיקת הבקשות שהוגשו ובהתאם לקריטריונים שנקבעו מראש ופורסמו בקול קורא, נקבעות הרשויות המקומיות שיתוקצבו.

חברתי-כלכלי 3. עוד מסר משרד הפנים כי החלטת הצוות המשותף תקפה עד פרסום מדד חברתי-כלכלי של חריש כרשות עצמאית על ידי הלמ"ס.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 כי בימים אלו היא עוסקת בבניית מדד חברתי-כלכלי מעודכן לרשויות המקומיות, והוא יפורסם עד סוף חודש אוקטובר 2016.

תכנון העיר והפיקוח על הבנייה

העיר חריש תוכננה במקור לאוכלוסייה החרדית. במחקר שפרסם משרד השיכון בנובמבר 2006⁸ נבדק הפער שבין הביקוש לדיור במגזר החרדי לפתרונות הקיימים והמתוכננים. בבדיקה נקבע כי עד שנת 2016 ייווצר מחסור של כ-55,000 יח"ד לאוכלוסייה זו, והיישוב חריש הוצג כעדיפות הראשונה להקמת יישוב חדש עברה. כדי למצוא פתרון למחסור ובהתאם להמלצת צוות המחקר, הכין משרד השיכון תכנית אב לעיר חרדית בחריש, ובה כ-23,800 יח"ד על שטח כולל של כ-15,400 דונם.

משרד מבקר המדינה בחן את השתלשלות העניינים במהלך תכנון העיר ואת תוצאותיהם ולהלן עיקרי הממצאים:

הוועדה המיוחדת לתכנון ולבנייה חריש

הקמת הוועדה וקביעת מרחב התכנון שלה

בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבנייה או החוק) נקבע כי שר האוצר⁹, על פי המלצת שר הבינוי והשיכון ובהסכמת הרשות המקומית הנוגעת, בדבר ואם סירבה הרשות המקומית - באישור המועצה הארצית לתכנון ולבנייה (להלן - המועצה הארצית) על פי הצעת שר הבינוי והשיכון, רשאי להכריז בצו כי שטח שבתחום אותה רשות מקומית יהיה מרחב תכנון מיוחד. עוד נקבע בחוק כי תוקפו של צו המכריז על מרחב תכנון מיוחד יהיה לתקופה של עד חמש שנים, וכי שר האוצר רשאי להאריך את תוקפו לתקופה נוספת שלא תעלה על חמש שנים. עוד נקבע כי בתחום מרחב תכנון מיוחד יהיו לוועדה המיוחדת כל הסמכויות והתפקידים אשר לוועדה מחוזית, כאילו היה מרחב התכנון המיוחד מחוז, וכן כל הסמכויות אשר לוועדה מקומית, כאילו היה מרחב תכנון מקומי.

הועלה כי ביוני 2008 ביקש משרד השיכון מהמועצה הארצית להמליץ לשר הפנים לגרוע את תחום היישוב חריש ממרחב התכנון המקומי מנשה-אלונה שאליו היה שייך עד אותו מועד, לשם הקמת ועדה מקומית מיוחדת בתחום המועצה המקומית קציר-חריש, כדי לקדם את אכלוס העיר במהירות וביעילות. המועצה הארצית קיבלה את בקשת משרד השיכון והמליצה לשר הפנים להפוך את תחום היישוב חריש למרחב תכנון מיוחד בשטח של כ-3,560 דונם. בספטמבר 2008 חתם שר הפנים [דאז] על צו התכנון והבנייה (קציר-חריש) (מרחב תכנון מיוחד), התשס"ט-2008. הוועדה

8 משרד הבינוי והשיכון, **צרכי הדיור של המגזר החרדי**, נובמבר 2006.

9 באוגוסט 2015 פורסם ברשומות חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 103 והוראת שעה), התשע"ה-2015, ולפיו הסמכויות התכנוניות יעברו משר הפנים לשר האוצר. עד אותו מועד הייתה הסמכות בידי שר הפנים.

המיוחדת החלה לפעול בנובמבר 2008 ובנובמבר 2013 האריך שר הפנים [דאז] את כהונתה בחמש שנים נוספות. מיוני 2014 מכהן מר דוד מגן-מונסנגו כיו"ר הוועדה המיוחדת.

משרד מבקר המדינה ציין לחיוב את יזמת משרד השיכון להקמת הוועדה המיוחדת ואת היענותו של משרד הפנים ליזמה זו.

באותו זמן הגיש משרד השיכון למועצה הארצית בקשה להרחבת מרחב התכנון של הוועדה המיוחדת בכ-5,000 דונם נוספים לבניית כ-7,000 יח"ד נוספות ביישוב. בדצמבר 2009 החליטה המועצה הארצית להגדיל את מרחב התכנון של הוועדה המיוחדת בכ-1,000 דונם בלבד. בעקבות החלטה זו פרסם שר הפנים [דאז] בינואר 2010 את צו התכנון והבנייה (מרחב תכנון מיוחד חריש), התש"ע-2010 (להלן - מרחב התכנון).

אישור תכניות מתאר ושיווק המגרשים

הוועדה המיוחדת החלה להכין תכנית מתאר מקומית לחריש (להלן - תכנית המתאר או חריש/1) בשטח כולל של כ-3,535 דונם ובה 9,680 יח"ד¹⁰ (ראו תרשים 2 להלן). נמצא כי עוד בטרם הוגשו ההתנגדויות לתכנית זו, הפקידה הוועדה המיוחדת גם תכנית מפורטת לשכונות "הצפונית" ו"הפרסה" (להלן - התכנית המפורטת או חריש/1א) להקמת שתי שכונות מגורים בנות 7,140 יח"ד בסך הכול. בדברי ההסבר לתכנית המתאר ולתכנית המפורטת נקבע כי מטרתן להקים יישוב עירוני ושכונות מגורים המתאימות לאוכלוסייה בעלת צביון חרדי.

בעקבות זאת הגישו תושבים בחריש עררים לוועדת העררים שליד המועצה הארצית (להלן - ועדת העררים) נגד החלטת הוועדה המיוחדת לאשר את התכנית המתאר לחרדים בלבד. התושבים ביקשו לבטל את התכנית ולהחזירה למתכננים, כדי שיכינו תכנית שתתאים ליישוב פלורליסטי ותיתן מענה לכל קבוצות האוכלוסייה המתגוררות ביישוב. במאי 2011 דחתה ועדת העררים את העררים וקבעה כי מהבחינה המשפטית אפשר לייעד את היישוב לחרדים בלבד, וכי בנסיבות העניין ההחלטה ראויה וסבירה (להלן - ההחלטה הראשונה).

בו בזמן הגישו תושבים בחריש עררים לוועדת העררים נגד החלטות הוועדה המיוחדת לאשר את התכנית המפורטת בטענות זהות לאלו שהוגשו כנגד אישור תכנית המתאר. כמו כן הוגשו לבית המשפט המחוזי בחיפה, בשבתו כבית משפט

10 בפרק זה מוצג מספר יחידות הדיור המאושר הסופי לאחר הקלה שאושרה על ידי הוועדה המיוחדת על פי תקנה 9 לתקנות התכנון והבנייה (סטייה ניכרת מתכנית), תשס"ב-2002. תקנה זו מאפשרת הוספת עד 20% מהמספר המרבי של דירות מגורים המותר לבנייה על פי הוראות התוכנית החלה על מגרש, ובתנאי ששטחן הממוצע של הדירות במגרש לאחר מתן ההקלה עולה על 80 מ"ר.



משרד השיכון
באמצעות הוועדה
המיוחדת, תכנן
מלכתחילה את חריש
כעיר לאוכלוסייה
החרדית, אך חזר בו
בשל התנגדות
התושבים שהתגוררו
ביישוב והגישו עררים
ועתירות מינהליות,
ופתח את שיווק
המגרשים לכלל
המגזרים

לעניינים מינהליים, עתירות מינהליות¹¹ נגד ההחלטה הראשונה של ועדת העררים. בהסכמת הצדדים נדחה הדיון בעתירות עד שתחליט ועדת העררים שדנה באותה עת בתכנית המפורטת.

בנובמבר 2011 התקבלה ההחלטה של ועדת העררים בנוגע לתכנית המפורטת (להלן - ההחלטה השנייה), שבה נקבע כי טבלת השימושים במגרשים, במבנים ובמוסדות ציבור תהפוך מנספח מחייב לנספח מנחה. ועדת העררים הורתה בהחלטתה השנייה, בין היתר, "להוסיף לרשימת השימושים במסמך המנחה, שימושים נוספים אפשריים המאפיינים את האוכלוסייה הלא חרדית, שלהם ניתן יהיה לייעד את שטחי הציבור באזורים שבפועל יוותרו מאוכלסים על ידי תושבים שאינם חרדים". בתגובתה לעתירות מסרה הוועדה המיוחדת כי שר השיכון החליט לפתוח את שיווק המגרשים בחריש לכלל האוכלוסייה, וכוחות השוק הם שיקבעו מי יתגורר בסופו של דבר ביישוב. החלטה זו של שר השיכון [דאז] אריאל אטיאס ביטלה למעשה את תפיסת היסוד ולפיה היישוב נועד לאוכלוסייה החרדית בלבד¹².

מהאמור לעיל עולה כי משרד השיכון באמצעות הוועדה המיוחדת, תכנן מלכתחילה את חריש כעיר לאוכלוסייה החרדית, אך חזר בו בשל התנגדות התושבים שהתגוררו ביישוב והגישו עררים ועתירות מינהליות, ופתח את שיווק המגרשים לכלל המגזרים.

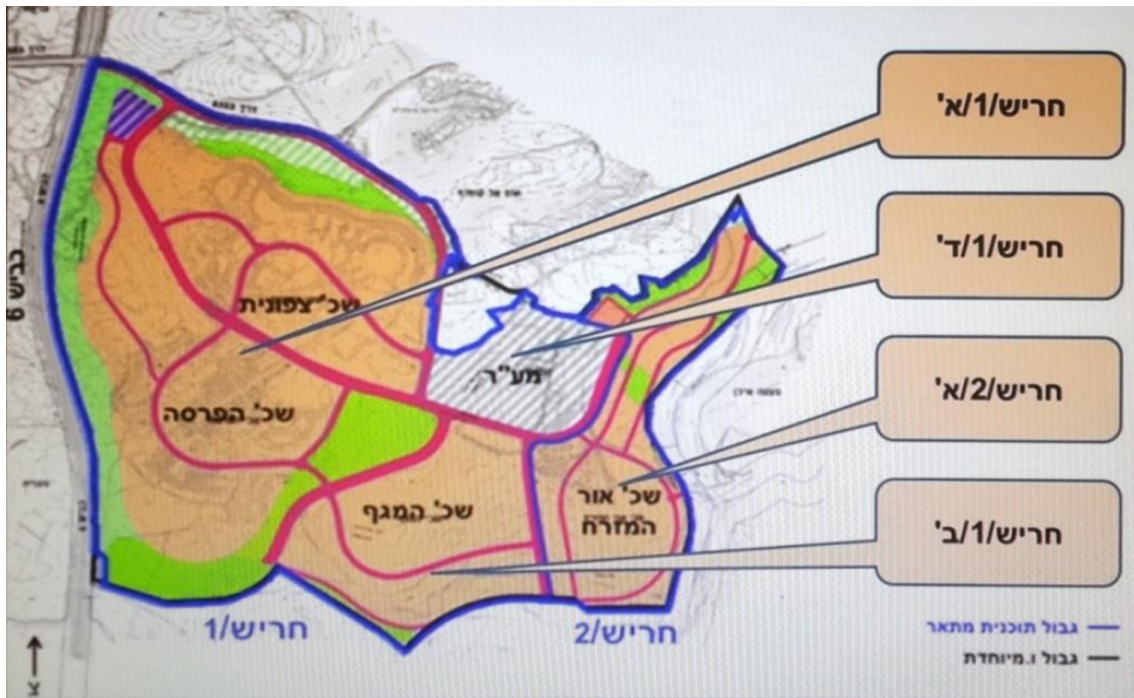
בשנים 2012-2015 המשכה הוועדה המיוחדת להכין את התכניות המפורטות חריש/1/ב לשכונת המגף (2,387 יח"ד) וחריש/1/ד למרכז עסקים ראשי (להלן - מע"ר) (664 יח"ד). כמו כן תכננה הוועדה המיוחדת את תכנית המתאר חריש/2 - "השלמת תכנית מתאר מקומית חריש" - בשטח כולל של כ-1,038 דונם ובה 1,900 יח"ד, ואת התכנית המפורטת חריש/2/א לשכונת אור המזרח (2,494 יח"ד). במועד סיום הביקורת מאפשרות התכניות המאושרות להקים בחריש 12,684 יח"ד.

בתרשים להלן מוצגת פריסת תכניות המתאר, התכניות המפורטות והשכונות המתוכננות בעיר חריש.

11 עת"מ (מינהליים חיפה) 11475-07-11 חריש הירוקה אגודה שיתופית להתיישבות קהילתית בע"מ נ' ועדת העררים שליד המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, ועת"מ (מינהליים חיפה) 22332-07-11 עמותת יוגה של אהבה, חברי קהילת הרא קרישנה בחריש נ' ועדת העררים שליד המועצה הארצית לתכנון ולבנייה.

12 פסק הדין מ-1.5.12 דחה את העתירות המינהליות לאור ההחלטה השנייה של ועדת העררים. בפסק הדין נקבע כי ההחלטה השנייה אינה באופן ראוי בין האינטרסים השונים תוך מתן התייחסות הולמת לצורכי האוכלוסייה הקיימת.

תרשים 1: תכניות המתאר והתכניות המפורטות לעיר חריש



בנוגע לפעילות הוועדה המיוחדת בהנפקת היתרי בנייה ואישורי אכלוס נמצא כי היא טיפלה ביעילות ובתקופה קצרה יחסית, מיולי 2013 - מאי 2016¹³, בכ- 550 בקשות להיתר בנייה והנפיקה היתרים להקמתם של 6,030 יח"ד, חמישה מעונות יום (15 כיתות), ארבעה גני ילדים (16 כיתות), שני בתי ספר (36 כיתות) שישה בתי כנסת, שני מקוואות, שלושה מבנים רב-תכליתיים ומועדון נוער. כמו כן הנפיקה הוועדה עד מועד זה אישורי אכלוס (טופס 4)¹⁴ ל-231 יח"ד.

13 על פי עדכון שהתקבל ממהנדסת הוועדה המיוחדת ב-7.6.16.

14 על פי תקנות התכנון והבניה (אישורים למתן שירותי חשמל, מים וטלפון), התשמ"א-1981 מדובר בתעודה אשר מעידה כי מהנדס הוועדה המקומית או מפקח מטעמו בדק את הבנייה ואישר את מילוי תנאי היתר הבנייה. טופס 4 מאפשר לספקי שירותים אלו לחבר את המבנה לתשתיות שלהם. זהו שלב המקדים קבלת "תעודת גמר" - תעודה הניתנת לבעל היתר על-ידי ועדה מקומית, מתוקף תקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), התש"ל-1970, המעידה כי העבודה נושא היתר הושלמה בהתאם לו.

לא נמצאו אסמכתאות המעידות כי משרד השיכון והוועדה המיוחדת בחנו את הצורך לשנות את התכנית המפורטת כך שתגדיל את מספר מקומות החנייה בעקבות תוצאות מכרזי השיווק

אי-התאמת התכניות בנוגע למספר מקומות החנייה

מתוצאות מכרזי השיווק שהתקיימו בסוף שנת 2012 הסתמן כי הרכב האוכלוסייה העתידי של העיר חריש יהיה כ-50% חילונים, כ-35% דתיים לאומיים וכ-15% חרדים.

תקנות התכנון והבנייה (התקנת מקומות חניה), התשמ"ג-1983, קובעות כי בבנייה מגורים בבנייה רוויה ששטח כל דירה בהם עד 120 מ"ר, הדרישה המינימאלית היא להתקין מקום חניה אחד לכל דירה. לפי דרישת המינימום האמורה נקבע בהוראות התכנית המפורטת כי בבנייה רוויה יש להתקין רק מקום חניה אחד לכל יח"ד בתחום המגרש בלבד.

לא נמצאו אסמכתאות המעידות כי משרד השיכון והוועדה המיוחדת בחנו את הצורך לשנות את התכנית המפורטת כך שתגדיל את מספר מקומות החנייה בעקבות תוצאות מכרזי השיווק והשינוי המסתמן באופייה של האוכלוסייה הצפויה להתגורר בחריש.

לדעת משרד מבקר המדינה, בהיעדר אזור תעסוקה בחריש עצמה (בנושא זה ראו להלן), יתכן ששיעור לא מבוטל מבתי האב שבהם שני בני הזוג עובדים, ידקקו ליותר מכלי רכב אחד, ובמצב זה ייווצר מחסור במקומות חנייה לתושבים.

יצוין כי בתכנית חריש/2 א שאושרה למתן תוקף בדצמבר 2015, אכן שונה התקן ונקבע כי יש להתקין 1.5 מקומות חניה לכל יח"ד.

משרד השיכון מסר בתשובתו כי במשך תקופה ארוכה הייתה אי-ודאות בנוגע להרכב האוכלוסייה שתתגורר בחריש, ושינוי תכנוני מידי לאחר המכרזים היה חסר אחריות. עם זאת הדגיש המשרד כי לאחר קבלת תוצאות המכרזים הוא החל לבחון את ההתאמות הנדרשות במסגרת התכניות העתידיות לעיר, וכן תיקונים והתאמות לתכניות הקיימות. עוד מסר משרד השיכון כי הוא, יחד עם משרדי ממשלה אחרים, שוקדים על פיתוח מערך של תחבורה ציבורית שייתן מענה הולם לכל בעיות התחבורה באזור, ויאפשר את צמצום ההסתמכות של משקי הבית על רכבים פרטיים.

הוועדה המיוחדת לתכנון ולבנייה חריש מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 (להלן - תשובת הוועדה המיוחדת) כי בהיעדר נתונים מוצקים ומוכחים על השינוי שיחול באוכלוסיית היישוב לא ניתן היה לעשות תכנון מחדש, וכי תכנון כזה היה עוצר את תהליך הקמת העיר למשך כמה שנים. הוועדה המיוחדת הוסיפה בתשובתה כי החליטה להתנות מתן אישור לתוספת הקלה במספר יח"ד במגרש בהתקנת 1.2 מקומות חניה לכל יח"ד בתחום המגרש, וכמו כן סוכם שיאפשרו להשתמש במפריצי החניה שתוכננו בעבור הסעות הנהוגות במגזר החרדי כחניות ציבוריות.

הוועדה המיוחדת לא
קבעה נוהלי עבודה
למפקחיה, ולא הכינה
להם תכנית עבודה
סדורה ומחזורית
לאיתור עברות בנייה
ולטיפול בהן

מתשובת הוועדה המיוחדת עולה כי היא ערה לאפשרות של מחסור במקומות חניה. לדעת משרד מבקר המדינה על משרד השיכון והוועדה המיוחדת לבחון גם את הצורך בביצוע שינויים בתכנית המפורטת, ולהתאימה בצורה מיטבית להרכב האוכלוסייה החדש, כדי למנוע מחסור במקומות חניה ככול האפשר.

פיקוח על הבנייה

חוק התכנון והבנייה והתקנות שהותקנו מכוחו נועדו בין היתר להבטיח את הפיקוח על הבנייה ואת התאמתה של הבנייה לדרישות החוק, התקנות והתכניות המפורטות החלות על המקרקעין. החוק קובע, בין היתר, כי תפקידה של הוועדה המקומית להבטיח את קיומן של הוראותיו והוראות כל תקנה שהותקנה על פיו. לצורך ביצוע תפקידן זה מעסיקות הוועדות המקומיות מפקחי בנייה (להלן - מפקחים) שתפקידם לאתר מקרים של בנייה ושימוש בלתי-חוקיים במקרקעין (להלן - עבירות בנייה). כדי להבטיח ביצוע של פיקוח ואכיפה נאותים, על הוועדות המקומיות לקבוע מדיניות פיקוח ואכיפה, וכן נהלים להסדרת עבודתם. כמו כן על הוועדות המקומיות להכין למפקחים תכנית עבודה סדורה, כך שיוכלו לגלות עברות בנייה בעוד מועד ולנקוט צעדים למניעתן ולהפסקתן.

הועלה כי למועד סיום הביקורת היו בחריש כ-5,400 יח"ד בשלבי בנייה שונים. נמצא כי באותו מועד העסיקה הוועדה המיוחדת¹⁵ שלושה מפקחי בנייה ששמשו, בין היתר, גם כבודקי תכניות. עוד נמצא כי הוועדה המיוחדת לא קבעה נוהלי עבודה למפקחיה, ולא הכינה להם תכנית עבודה סדורה ומחזורית לאיתור עברות בנייה ולטיפול בהן.

הוועדה המיוחדת מסרה בתשובתה כי מהנדסת הוועדה יוצאת עם המפקחים לפחות פעמיים בחודש לעקב אחר הבנייה ביישוב, וצוות הפיקוח של משרד השיכון גויס לעזרת הוועדה. עוד טענה הוועדה בתשובתה כי העובדה שטופסי 4 שהנפיקה לאחרונה לכ-200 יח"ד הראשונות היו עם "אפס תקלות", מעידה על קיומו של פיקוח הדוק מרגע הנפקת היתר הבנייה ועד האכלוס.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המיוחדת כי הבטחת פיקוח ראוי על הבנייה במרחב התכנון שלה ואיתור עברות בנייה עוד בשלבים הראשונים מחייב הכנת נוהלי עבודה למפקחי הבנייה ובניית תכנית עבודה מחייבת וסדורה לפיהם. בתכנית העבודה צריך לקבוע גם את תדירות הביקורים באתרי הבנייה שבאזורים השונים במרחב התכנון.

15 בחוק התכנון והבנייה נקבע כי בתחום מרחב התכנון שלה מוקנות לוועדה המיוחדת כל הסמכויות של ועדה מחוזית ושל ועדה מקומית.

עברות בנייה של המועצה המקומית

הבדיקה העלתה שני מקרים שבהם נעשו עברות בנייה על ידי המועצה המקומית. להלן הפירוט:

1. **אכלוס מבני חינוך ללא טופס אישור אכלוס:** בדצמבר 2014 הנפיקה הוועדה המיוחדת למועצה המקומית היתרי בנייה להקמת גן ילדים ובו ארבע כיתות גן, ולהקמת בית ספר ובו 18 כיתות לימוד.

הועלה כי עוד לפני שהתקבלו אישורי משרד הבריאות, הרשות הארצית לכבאות וההצלה (להלן - כב"ה) וחברת החשמל כמתחייב, הנפיקה הוועדה המיוחדת בסוף אוגוסט 2015 אישורים לחיבור המבנים האמורים לרשת המים ולרשת החשמל להרצת מערכות בלבד, לתקופה זמנית וללא אישור אכלוס.

בראשית ספטמבר 2015 בדק מפקח הבנייה של הוועדה המיוחדת את המבנים ומצא כי המועצה המקומית אכלסה את כיתות הגן וחמש מכיתות בית הספר, וכי במבנים שטרם חוברו לרשת החשמל, הוצב גנרטור זמני לאספקת חשמל. עוד באותו יום דרש היועץ המשפטי של הוועדה המיוחדת מראש המועצה וממנהל המועצה להפסיק לאלתר את אכלוס המבנים.

נמצא כי חרף דרישת היועץ המשפטי של הוועדה המיוחדת, המועצה המקומית לא הפסיקה את אכלוס המבנים, והלימודים בגנים ובבית הספר נמשכו. עוד נמצא כי רק באמצע אוקטובר 2015, כחודש וחצי לאחר תחילת שנת הלימודים, הנפיקה הוועדה המיוחדת טופס 4 למבנים.

2. **הקמת קומה שלישית בבניין המועצה ללא היתר:** בפברואר 2014 הנפיקה הוועדה המיוחדת למועצה המקומית היתר בנייה להקמת קומה שנייה במבנה המועצה.

הועלה כי בחודש אוקטובר 2015 גילה מפקח הבנייה של הוועדה המיוחדת כי המועצה החלה לבנות קומה שלישית למבנה בניגוד לתנאי ההיתר. עוד הועלה כי מהנדסת הוועדה המיוחדת הוציאה למועצה המקומית צו מינהלי להפסקת הבנייה. לאחר קבלת הצו עצרה המועצה המקומית את בניית הקומה השלישית, והעבודות חודשו רק לאחר שהוועדה המיוחדת הנפיקה למועצה המקומית היתר בנייה להקמתה בדצמבר 2015.

משרד מבקר המדינה העיר בחומרה למועצה המקומית חריש כי אכלסה את גני הילדים ואת כיתות בית הספר בלי שהיה בידה טופס 4 וכן ביצעה עבודות לבניית קומה שלישית לבניין המועצה ללא היתר. בהתנהלות זו הפרה המועצה באופן בוטה את חוקי התכנון והבנייה. על המועצה המקומית שהיא רשות ציבורית להקפיד הקפדה יתרה על ציות להוראות החוק ולשמר דוגמה לתושבים.

המועצה המקומית חריש מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 (להלן - תשובת המועצה המקומית) כי אכלוס מבני חינוך טרם השלמת כל האישורים לא

יישנה, וכי ככלל, לא הייתה כוונה ואין כוונה שלא לציית להוראות חוקי התכנון והבנייה, והיא תקפיד על כך ביתר שאת.

אי-תכנון אזור תעסוקה

אזור תעסוקה נכלל בתכנון של תחום הרשות המקומית והוא מיועד לפעילותם של מפעלי תעשייה, בתי מלאכה, מוסכים, מסחר ומשרדים ולעסקים המשרתים אותם (להלן ביחד - עסקים). הקמת אזור תעסוקה חשובה מאוד לצמיחתה ולחזוקה של רשות מקומית, כמקור להכנסה עצמית (ארנונה) וכמקור פרנסה לתושביה.

"מינהל אזורי תעשייה (פיתוח)" שבמשרד הכלכלה (להלן - מאז"פ) הוא הגורם הממלכתי הפועל באזורי הפיתוח האחראי למימוש מדיניות הממשלה בתחומי התיעוש, פיזור האוכלוסייה במדינה ויצירת מקורות תעסוקה לתושבי אזורים אלו. מבקר המדינה כבר עמד בעבר¹⁶ על כך שמשרד הכלכלה לא גיבש תכנית אסטרטגית או תכנית אב לתכנון ולפיתוח של אזורי תעשייה במדינה, וכי הוא פועל לפיתוחם של אזורים אלה באופן בלתי מובנה, ללא ראייה מערכתית רחבה וללא שיתוף גורמי התכנון שבמשרד ומחוצה לו. עוד קבע מבקר המדינה כי משרד הכלכלה אינו שותף במישור התכנוני להכנת תכניות מתאר מחוזיות במרכז הארץ, ולפיכך אינו מעורב בין היתר בבחינתם של היבטים אלה: סמיכות לאזורי תעשייה אחרים; קרבת אזורי התעשייה לאזורי מגורים, לצירי תנועה ולתשתיות נדרשות; ההשפעה על אכלוס אזורים שונים בארץ.

משרד הכלכלה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 (להלן - תשובת משרד הכלכלה) כי בעקבות הערת מבקר המדינה בעבר החל המשרד לפעול לגיבושה של תכנית אב ואף קלט עובדת ייעודית לנושא זה.

במאמר בשם "חוסן כלכלי ברשויות המקומיות" שפרסם משרד הפנים נכתב כי יחס ארנונה לתושב משטחים לעסקים לעומת ארנונה לתושב משטחים למגורים הוא המדד השכיח ביותר שקיבל את ההסכמה הרחבה ביותר בקרב המרוויינים למדידת חוזקן הכלכלי של הרשויות, וככל שיחס זה גבוה יותר, הרשות הנמדדת חזקה יותר¹⁷. ככלל, סך ההוצאות של רשות מקומית לשירותים למ"ר של עסקים נמוך בהרבה מההוצאות למ"ר של מגורים, ואילו תעריפי הארנונה של העסקים גבוהים יותר. לפיכך, אם בתחום הרשות המקומית קיימים, באופן יחסי, יותר שטחים שבהם פועלים עסקים, ההכנסה העצמית לנפש גדלה, ועמה גם הסיכוי שהרשות תפעל באיזון תקציבי ותספק לתושביה שירותים טובים יותר.

הועלה כי בתכניות המתאר של חריש לא הוקצה שטח לאזור תעסוקה, וכי עד מועד סיום הביקורת אושרו בתחום התכניות המפורטות לשכונות העיר כ-53,865 מ"ר למסחר וכ-183,615 מ"ר לתעסוקה בלבד.

16 מבקר המדינה, **דוח שנתי 64א** (2013), בפרק "תכנון, הקמה ופיתוח של פארקי תעשייה בפריפריה", עמ' 383-410.

17 משרד הפנים - המינהל לשלטון מקומי, אגף בכיר למינהל מוניציפלי, **חוסן כלכלי ברשויות המקומיות** (דצמבר 2013).

עוד הועלה כי בדוח על ההיבטים הכלכליים בפיתוח העיר חריש שהכינה בעבור המועצה המקומית חברה לתכנון כלכלי, אורבני וסביבתי בשנת 2014 (להלן - דוח חברה א'), צוין כי כדי להגיע לאיזון תקציבי תזדקק העיר העתידית לתוספת שטחי תעסוקה בהיקף של כ-930,000 מ"ר.

נמצא כי בין היתר בשל היעדרו של אזור תעסוקה, העריך מחוז חיפה במשרד הפנים כי המועצה המקומית תזדקק בשנים 2016-2019 למענקי ייצוב בסכום כולל של עד 122 מיליון ש"ח לכיסוי הגירעון השוטף בפעילותה.

המועצה המקומית חריש מסרה בתשובתה כי משרד השיכון מקדם תכניות מתאר להגדלת היישוב עד כדי הכפלתו, וכדי להתגבר על המחסור בשטחי תעשייה ותעסוקה היא דרשה לכלול בהם גם שטחי תעשייה ותעסוקה בהיקף של כשני מיליון מ"ר.

היעדר שיתוף פעולה לתכנון אזור תעסוקה


אזור התעשייה כפר קרע: הועלה כי תכנית האב לחריש שהכין בזמנו משרד השיכון, ייעדה שטח של כ-2,500 דונם בצמוד לכפר קרע מצפון לכביש 65 וממזרח לכביש 6, לאזור תעסוקה משותף (להלן - אז"ת כפר קרע) ולחריש יהיה בו חלק ניכר. לפי משרד השיכון על שטח זה המצוי כיום בתחום המועצה האזורית מנשה, ניתן לתכנן כ-1.25 מיליון מ"ר לתעסוקה.

עוד עלה כי בספטמבר 2010 כונסה במשרד הכלכלה ישיבה בנושא חריש ובה השתתפו בין היתר מנכ"ל משרד הכלכלה, מנכ"ל משרד השיכון ונציגי אגף התקציבים במשרד האוצר. בישיבה סוכם כי מאז"פ יבחן מהן עלויות הפיתוח של אז"ת כפר קרע ואם יש צורך בתקציב נוסף לשם כך.

נמצא כי מאז הדיון בשנת 2010 לא שיתף משרד השיכון שריכו את תכנון העיר חריש, את משרד הכלכלה בהליכי התכנון בנושאי תעשייה ותעסוקה בעיר, וממילא מאז"פ לא הכין תכנית מפורטת לאז"ת כפר קרע. עד מועד סיום הביקורת לא ניתן מענה לצורכי התעסוקה של תושבי חריש בקרבת היישוב.

משרד הכלכלה מסר בתשובתו כי הוא נערך לתכנון אז"ת כפר קרע אך בפועל לא היה מעורב, לא ביצע כל פעילות תכנונית בנושא ואף לא ניצל את התקציב שהוקצה למטרה זו. משרד הכלכלה הוסיף כי לדעתו ראוי שיהיה שותף מלא בכל הקשור לתכנון אזורי תעשייה בכל הארץ.

משרד השיכון מסר בתשובתו כי הוא פעל לקידום הקמת אז"ת כפר קרע שישרת בעיקר את חריש, אך השטח שעליו היה אמור לקום מצוי בתחום הוועדה המחוזית חיפה ולשכת התכנון המחוזית התנגדה להקמתו. עוד ציין משרד השיכון כי בנסיבות אלה תהליכי התכנון לא הבשילו לשלב שבו ניתן היה לשלב את המאז"פ כגורם מקצועי.



 העובדה כי בתכניות
 המתאר המאושרות
 הקיימות לא תוכנן
 ולא הוקצה שטח
 לאזור תעסוקה מניב
 שישרת את תושבי
 חריש, עלולה לפגוע
 בצמיחתה
 ובהתפתחותה של
 העיר ולהותירה
 גירעונית לאורך שנים

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד השיכון כי ראוי היה לשתף את מאז"פ בתהליכי התכנון בנושאי התעשייה והתעסוקה לעיר חריש כבר בשלבים הראשונים של התכנון. ייתכן שהיעדר שיתוף הפעולה פגע בהיערכות למתן פתרונות תעסוקה באזור חריש בכלל וביישוב בפרט.

אזורי התעשייה עירון ולהבות חביבה: מנתונים שהתקבלו מלשכת התכנון המחוזית עולה כי באזור חריש ולאורך כביש 65 מאושרים ומתוכננים שטחי תעסוקה ומסחר בשטח כולל של כ-4.7 מיליון מ"ר ובהם אז"ת החדש עירון¹⁸ - הכולל כ-400,000 מ"ר שטחים מניבים. על פי הסכם חלוקת ההכנסות מאזור תעסוקה זה מקבלות חריש וקציר ביחד 12% מההכנסות.

הועלה כי לבקשת הממונה על המחוז, בחנה לשכת התכנון המחוזית בינואר 2015 כמה אפשרויות לשיתוף חריש בהכנסות מאזורי התעסוקה הקיימים האלה וכן בהכנסות משטחי תעסוקה מתוכננים נוספים, כדי לחזק את עצמאותה הכלכלית.

בפברואר 2015 המליצה לשכת התכנון המחוזית לממונה על המחוז לפתח אז"ת חדש נוסף מצפון לקיבוץ להבות חביבה (להלן - אז"ת להבות חביבה). ההמלצה ניתנה לאחר בחינת ההיבט המרחבי על מכלול מרכיביו, כולל צורכי רשויות נוספות במרחב הדרומי של המחוז. לשכת התכנון ציינה בהמלצתה כי בהכנסות מאז"ת להבות חביבה אפשר יהיה לשתף את הרשויות המקומיות חריש, באקה ג'ת ומנשה.

משרד השיכון מסר בתשובתו כי לדעתו אזורי התעשייה המתוכננים באזור חריש ייתנו רק מענה חלקי ולא מספק לצורכי העיר העתידית. עוד ציין משרד השיכון כי הוא מבצע בדיקת היתכנות להקמת אזור תעשייה נוסף בשטח הדרומי-מזרחי של חריש בתיאום עם משרד הפנים, הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה חיפה, הוועדה המיוחדת והרשות המקומית.

לדעת משרד מבקר המדינה - העובדה כי בתכניות המתאר המאושרות הקיימות לא תוכנן ולא הוקצה שטח לאזור תעסוקה מניב שישרת את תושבי חריש, עלולה לפגוע בצמיחתה ובהתפתחותה של העיר ולהותירה גירעונית לאורך שנים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד השיכון כי בכל הקשור לבחינת החלופות לתכנון ולהקמה של אזורי תעסוקה שישמשו מקורות הכנסה לעיר חריש ומוקדי תעסוקה לתושביה, עליו לפעול בתיאום עם משרד הפנים, לשכת התכנון המחוזית ומאז"פ. זאת כדי להבטיח שייבחן ההיבט המרחבי על מכלול מרכיביו, כולל רמות הביקוש לשטחי תעסוקה באזור, צורכי הרשויות הסמוכות לחריש וחלוקת ההכנסות ביניהן. היעדר תיאום כאמור עלול להביא לידי הקמתו של אזור תעשייה חדש נוסף שכדאיות הקמתו מוטלת בספק ושלא ייתן מענה למצוקתה של המועצה המקומית חריש בתחום זה.

18 אזור תעסוקה המתוכנן על שטח של כ-600 דונם ממערב לקיבוץ ברקאי, בין כביש 574 לכביש 65. התכנית המפורטת של אזור תעשייה זה עומדת לפני הפקדה.

מעורבותם של משרדי הממשלה בהקמת העיר ובאכלוסה

יישום החלטת הממשלה לקידום היישוב חריש במסגרת פעילות ועדת המנכ"לים הטיל על משרדי הממשלה בראשות משרד השיכון, להיערך להרחבתו המאסיבית של היישוב לקראת קליטת אלפי תושבים והפיכתו לעיר. בין היתר על משרדי הממשלה לתמוך במועצה המקומית ולחזק אותה, ולהקים מוסדות חינוך ומוסדות ציבור אחרים ולתת מענה תחבורתי לכניסה לעיר וליציאה ממנה.

משרד מבקר המדינה בדק היבטים במעורבותם של כמה ממשרדי הממשלה בסיוע להקמת העיר חריש. להלן הפרטים:

הקמת מוסדות חינוך

גני ילדים ובתי ספר

בחוק לימוד חובה, התש"ט-1949 (להלן - חוק לימוד חובה), נקבע כי המדינה אחראית לחינוך חובה לפי חוק זה, וכי המדינה והרשות המקומית הרלוונטית יישאו במשותף בנטל קיומם של מוסדות חינוך רשמיים למתן חינוך חובה חנם. משרד החינוך מקבל מדי שנה מהרשויות המקומיות בקשות לבניית מוסדות חינוך או להרחבתם, וקובע אם צריך להקים מבנים חדשים, להרחיב מבנים קיימים או להבטיח אמצעים חלופיים - הכול לפי סדרי עדיפויות ושיקולי תקציב.

הועלה כי במהלך השנים 2014-2015 לפני שהתקבלה החלטת הממשלה מדצמבר 2015, תיקצב משרד החינוך, לפי בקשת המועצה המקומית, מתקציבו השוטף להקמת מוסדות חינוך את הקמתן של 20 כיתות גן ו-52 כיתות לימוד בשלושה בתי ספר. נמצא כי במועד סיום הביקורת הסתיימה הקמתם של 16 כיתות גן ו-36 כיתות לימוד בשני בתי ספר.

עוד נמצא כי במועד סיום הביקורת אישר משרד החינוך תקציב הקמה לבית ספר יסודי נוסף ובו 16 כיתות לימוד, לבית ספר תיכון ובו 36 כיתות ולשני בתי ספר לחינוך מיוחד ובהם עשר כיתות לימוד בכל אחד.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את מעורבותו של משרד החינוך בהקמת גני ילדים ובתי ספר בחריש עוד לפני שהתקבלה החלטת הממשלה מדצמבר 2015 ולפני שהתחיל אכלוסה של העיר.

מעונות יום

תשע הבקשות הוגשו
ללא היתרי בנייה
ואישורי אדריכל
כמתחייב וכתוצאה
מזה עיכב משרד
הכלכלה את הטיפול
בהן

מעונות יום לטיפול בילדים בגיל הרך (להלן - מעונות) נועדו בין היתר לאפשר לשני ההורים גם יחד לצאת לעבודה, בכך שהם משמשים מסגרת חינוכית-טיפולית הולמת שבה שוהים הילדים בשעות העבודה של ההורים. במרוצת השנים עלה הביקוש למסגרות אלה, וגברו המודעות הציבורית וההכרה של המדינה בצורך להגדיל את מספר המסגרות, לשפר אותן ולהסדירן כראוי.

על הצורך לענות על הביקוש למעונות עמדה ממשלת ישראל כבר בשנת 1995, כשאימצה את המלצות ועדת ברודט בנושא "הקמת מוסדות ציבור במימון ממשלתי עבור בנייה חדשה". הוועדה ראתה בהם מוסדות שהם "חלק חשוב בחיי הקהילה ולפיכך עניין הקמתם במסגרת של שכונות ויישובים חדשים הוא שקובע את איכות החיים הבסיסית".

משרד הכלכלה מתקצב את התכנון והבנייה של מעונות לפי החלטת הממשלה מינואר 2012. חוזר מנכ"ל משרד הכלכלה מאוגוסט 2014 קובע את אמות המידה למימון הקמתם של מעונות יום המתחשבות בין היתר באשכול החברתי-כלכלי של היישוב. עוד נקבע בחוזר המנכ"ל האמור כי על הרשות המקומית להגיש בקשה למימון ההקמה בצירוף היתר בנייה ואישור אדריכלי, וכי המימון יינתן על בסיס "כל הקודם זוכה" בהתאם למגבלות התקציב.

נמצא כי המועצה המקומית הגישה למשרד הכלכלה במהלך שנת 2014 בקשות למימון הקמתם של 12 מעונות יום. שלוש מהבקשות הוגשו כנדרש, אך לא זכו לתקצוב משום שתקציב הבינוי באותה שנה כבר חולק לבקשות שהוגשו מוקדם יותר. תשע הבקשות הנוספות הוגשו ללא היתרי בנייה ואישורי אדריכל כמתחייב וכתוצאה מזה עיכב משרד הכלכלה את הטיפול בהן.

משרד הכלכלה מסר בתשובתו כי שלוש הבקשות שהוגשו באיחור בשנת 2014 תוקצבו במסגרת תקציב ייעודי להקמת מעונות יום בחריש, שאושר בהחלטת הממשלה מדצמבר 2015. עוד מסר משרד הכלכלה כי עד מאי 2016 עדיין לא המציאה המועצה את כל המסמכים הדרושים לטיפול בתשע הבקשות הנותרות.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית חריש כי עליה לפעול ללא שהות להמצאת המסמכים והאישורים הנדרשים כדי שמשרד הכלכלה ידון בבקשותיה למימון הקמתם של תשעה מעונות נוספים. התמשכות הטיפול בבקשות למימון הקמת מעונות פוגע בהיערכות המועצה לקליטת התושבים ועלול למנוע מתן מענה לצורכיהם.

הסעות תלמידים

הסעות תלמידים במערכת החינוך נועדה לאפשר את יישומו של חוק לימוד חובה על תלמידים שבאזור מגוריהם אין בית ספר, או שבית הספר שהם לומדים בו הוא מרוחק מבתיהם. בחוזר מנכ"ל משרד החינוך מאוגוסט 2013 נקבע כי בחינוך הרגיל

המרחק המזערי שבין מקום המגורים לבית הספר הקרוב ביותר המצדיק השתתפות בהוצאות הסעה הוא שני ק"מ לתלמידים מגן חובה עד כיתה ד', ושלושה ק"מ לתלמידים מכיתה ה' ומעלה. חובת ארגון ההסעות והוצאתן לפועל חלה על הרשות המקומית שהתלמידים מתגוררים בתחום שיפוטה¹⁹.

הועלה כי ביוני 2015 פנתה המועצה המקומית למשרד החינוך ב"בקשה מיוחדת להפעלת שאטלים - חריש". במכתבה ביקשה המועצה כי המשרד יממן מערך של הסעות תלמידים ברחבי היישוב למוסדות החינוך בשעות הבוקר ובחזרה לביתם בסוף יום הלימודים. בבקשתה ציינה המועצה כי העיר חריש נמצאת בעיצומה של תנופת בנייה, ויהיה "בלתי אפשרי לאפשר לתלמידים לצעוד לגנים ולבתי הספר כאשר מסביבם אתרי בנייה על כל המשתמע מכך - משאיות הנוסעות בכבישים שאינם סלולים, חוסר במדרכות לצעידה בטוחה, כלי עבודה כגון מנופים הפזורים ברחבי אתרי הבנייה", ונוסף על כך "מספרם הרב של פועלי בניין המסתובבים ברחבי היישוב ומהווים גורם סיכון לילדים".

נמצא כי באוגוסט 2015 אישר משרד החינוך את בקשת המועצה, ואולם האישור ניתן לשנת הלימודים תשע"ו²⁰ בלבד "כשנת התארגנות".

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 כי סוגיית הסעות התלמידים תעלה לדיון לקראת פתיחת שנת הלימודים תשע"ז כשנת התארגנות נוספת בשל הימשכות תנופת הבנייה הנרחבת בעיר.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית חריש כי גם בשנים הבאות צפויה להימשך הבנייה הנרחבת בתחומה, ולפיכך עליה להיערך למתן מענה להסעות התלמידים בתוך היישוב במסגרת היערכותה לקליטת התושבים גם בשנות הלימודים הבאות.

עיכוב במתן פתרונות תחבורתיים

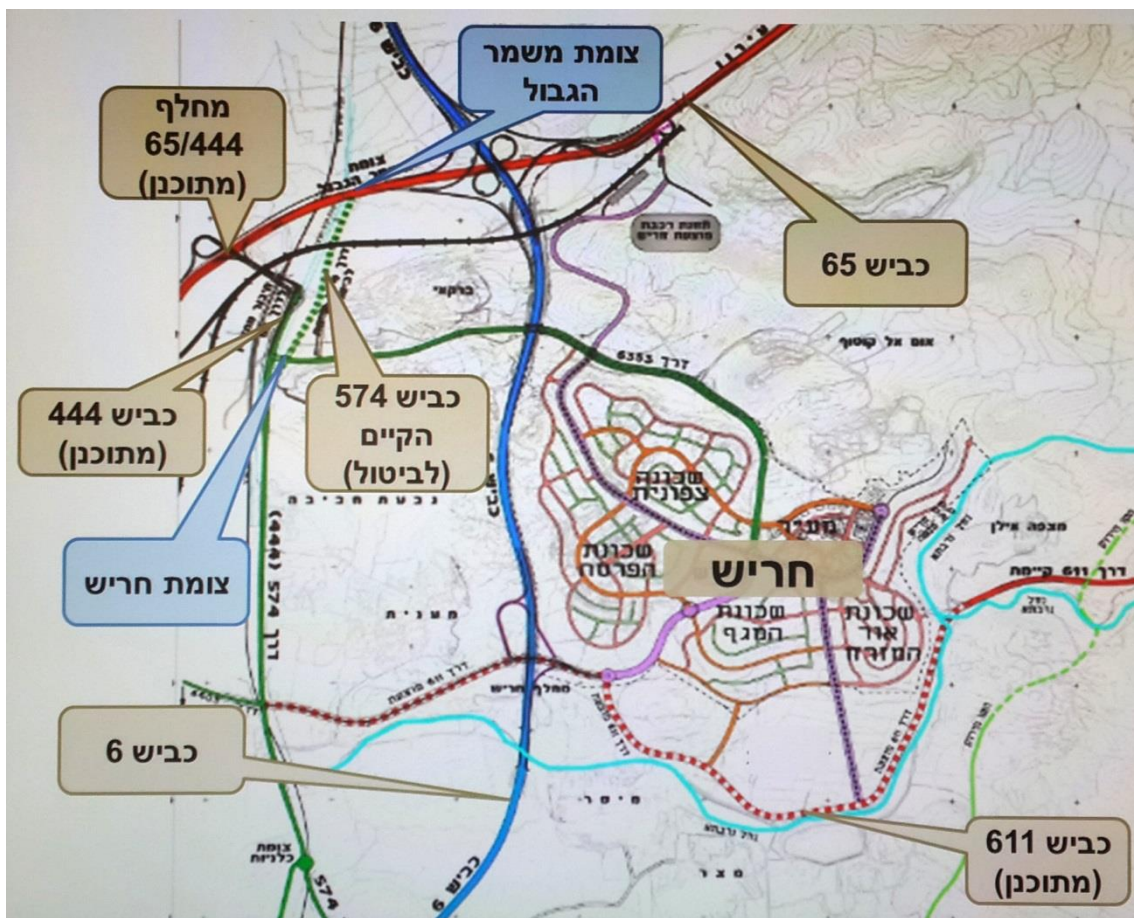
מנתונים שריכזה מחלקת הקליטה במועצה המקומית על רוכשי הדירות בחריש, ובכלל זה רוכשי דירות להשקעה שאינם מתכוונים לגור ביישוב, עולה כי כ-70% מהם עובדים באזור גוש דן. הדעת נותנת כי בשל העובדה שלא תוכננו בחריש מפעלי תעשייה או בנייני משרדים בהיקף ניכר, צפויים מרבית תושביה למצוא את פרנסתם מחוץ ליישוב. לפיכך, גישה תחבורתית מהירה, יעילה ובטוחה לרשת הכבישים הארצית היא מנוף חיוני לפיתוח האורבני, החברתי והכלכלי של העיר.

19 בעניין זה ראו מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015** (2015), בפרק "הסעות תלמידים למוסדות חינוך", עמ' 145-194.

20 שנת לימודים מתחילה ב-1.9 ומסתיימת ב-31.8 בשנה העוקבת.

במועד הביקורת לפני שאוכלסה העיר הייתה הגישה התחבורתית לעיר דרך כניסה אחת בלבד, ועל פי נתבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ²¹ (להלן - נת"י) הכבישים הקיימים באזור חריש לא עמדו בעומסי התנועה שהיו מצויים באזור בשנת 2015 עוד לפני אכלוס העיר.

תרשים 2: גישה תחבורתית לעיר חריש



1. בתכנית המפורטת חריש/1/א נקבעו שני שלבי אכלוס המותנים בביצוע הסדרי תנועה בכבישים המוליכים לעיר:

21 נתבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ היא חברה ממשלתית האחראית לתכנון, לפיתוח ולתחזוקה של רשת הכבישים הבין-עירוניים בישראל ולפיתוח מסילות רכבת.

קצב התקדמות
הפרויקטים
התחבורתיים מפגר
באופן ניכר אחר הצפי
לאכלוס, כך שעולה
חשש לעיכוב באכלוס
חלק מיח"ד שבנייתן
תסתיים בטרם יושלמו
הפרויקטים
התחבורתיים

שלב אכלוס א' - עד 2,000 יח"ד: עד שיושלם שלב זה נקבע כי יש לסיים את חמשת הפרויקטים התחבורתיים הבאים: שדרוג כביש הכניסה לעיר וטיפול בבעיות בטיחותיות הקיימות בו; הסדר בטיחותי של צומת חריש; הסדרת צומת הכניסה לקיבוץ ברקאי; הסדרה בטיחותית של כביש 574 מצומת חריש צפונה עד צומת משמר הגבול; בחינת מנגנון הרמזור בצומת משמר הגבול והתאמתו לצרכים. נקבע כי ללא השלמת פעולות אלו אי-אפשר יהיה לאשר את אכלוסן של יח"ד נוספות.

שלב אכלוס ב' - יותר מ-2,000 יח"ד: נקבע כי עד שיאוכלסו 1,000 יח"ד הראשונות בשלב זה יש להשלים את שדרוג כביש הכניסה לעיר לתצורה דו-מסלולית בקטע שלא הושלם עקב הימצאות קברים בתוואי המאושר. במהלך שלב זה יש גם לשפר צמתים מצומת חריש לכיוון דרום.

הועלה כי ביוני 2014 חתמו משרד התחבורה, משרד השיכון, משרד האוצר ורשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י) על סיכום תקציבי בין-משרדי, בהיקף של כארבעה מיליארד ש"ח למימון של 41 פרויקטים תחבורתיים בעלי זיקה לדיוור בשנים 2014-2020 (להלן - הסכם נתיב לדירה). בין היתר, ההסכם מתקצב את הפרויקטים התחבורתיים שבהם מותנה האכלוס כאמור לעיל. אומדן העלות של הפרויקטים הוערך בהסכם בכ-170 מיליון ש"ח, ומהם ימומנו 150 מיליון ש"ח על ידי משרד התחבורה והיתר על ידי משרד השיכון. עוד נקבע בהסכם כי הפרויקטים האמורים יבוצעו על ידי נת"י, ובשל העובדה ששיווק המגרשים בחריש והבנייה בה כבר החלו, יעשו משרד התחבורה ונת"י ככל יכולתם כדי לפרסם מכרזים לביצוע הפרויקטים התחבורתיים המהווים תנאי לאכלוס יח"ד בעיר באופן מיידי ולקצר את לוחות הזמנים להשלמתם. עוד הועלה כי ביולי 2014 קיבל הסכם נתיב לדירה תוקף של החלטת ממשלה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד השיכון כי על מנת למנוע קשיים באכלוס, היה עליו לסכם עם משרד התחבורה במועד חתימת הסכם נתיב לדירה, לוחות זמנים מחייבים לביצוע הפרויקטים האמורים, ולא להסתפק באמירה הכללית כי משרד התחבורה יעשה ככל יכולתו לפרסם באופן מיידי מכרזים לביצועם ולקצר את לוחות הזמנים להשלמתם.

משרד השיכון מסר בתשובתו כי העיכוב בביצוע הפרויקטים התחבורתיים נבע מכך שבמשך למעלה משנה ממועד חתימת הסכם נתיב לדירה משרד התחבורה לא הצליח למנות צוותי תכנון לפרויקטים האמורים והדבר גרם לדחיית פרסום המכרזים לביצועם. משרד השיכון הוסיף כי ועדת המנכ"לים מקיימת מראשית 2016 מעקב שוטף אחר התקדמות הפרויקטים התחבורתיים האמורים.

נמצא כי קצב התקדמות הפרויקטים התחבורתיים מפגר באופן ניכר אחר הצפי לאכלוס, כך שעולה חשש לעיכוב באכלוס חלק מיח"ד שבנייתן תסתיים בטרם יושלמו הפרויקטים התחבורתיים. להלן הפרטים:

הועלה כי ביוני 2015 כונסה ישיבת תיאום פרויקטים של נתיב לדירה שבה השתתפו בין היתר נציגי משרד השיכון, משרד התחבורה ונת"י. בישיבה הציגה

נת"י לוח זמנים לא סופי לביצוע הפרויקטים התחבורתיים בחריש. בעקבות הישיבה כתב המפקח על התעבורה (להלן - מפע"ת) במחוז חיפה והצפון של משרד התחבורה לסמנכ"ל לפיתוח תשתיות ותיאום תחבורתי במשרד כי מדובר במגה אירוע השונה מפרויקטים שגרתיים. המפע"ת הוסיף כי הוא חושש שמשרד התחבורה יהיה הגורם לעיכוב באכלוס העיר.

ב"סטטוס לוחות זמנים מעודכן" שהעביר משרד התחבורה לנציגי משרד מבקר המדינה בפברואר 2016 נמסר כי ביצוע הפרויקטים התחבורתיים שבהם מותנה אכלוס יח"ד בחריש, צפוי להסתיים בסוף מאי 2017. על פי תחזית משרד השיכון הכלולה בהחלטת הממשלה מדצמבר 2015, במועד זה צפויה להסתיים בנייתן של כ-4,800 יח"ד בעיר. מהנדסת הוועדה המיוחדת מסרה לעורכי הביקורת כי הוועדה המיוחדת מודעת לבעיה הצפויה בהנפקת היתרי האכלוס, וכי כוונתה לאכוף את תנאי האכלוס כפי שנקבעו בתכנית המפורטת.

מהאמור לעיל עולה החשש כי לפי תנאי התכנית המפורטת ותחזית האכלוס לא תתאפשר הנפקתם של היתרי אכלוס (טפסי 4) למאות יח"ד שבנייתן צפויה להסתיים עד מאי 2017.

נת"י מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2016 (להלן - תשובת נת"י) כי התקציב לביצוע הפרויקטים התחבורתיים שנקבעו בתכנית המפורטת התקבל רק בראשית אוגוסט 2015, המכרז לביצוע יצא בנובמבר 2015 וסיום העבודות צפוי באפריל 2017.

משרד האוצר מסר בתשובתו כי בימים אלו פועל משרד התחבורה באמצעות תקציב שהוקצה לכך על ידי משרד האוצר, לביצוע הפרויקטים התחבורתיים כדי שאלו לא יהיו חסם לאכלוס. עוד מסר משרד האוצר בתשובתו כי משרדי הממשלה יפנו בתקופה הקרובה לוועדה המיוחדת לצורך בחינת האפשרות לתקן את מגבלות האכלוס הכלולות בתכנית המפורטת.

משרד התחבורה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 (להלן - תשובת משרד התחבורה) כי משרד השיכון החל לשווק יח"ד בחריש עוד לפני שהוסדרו הפתרונות התחבורתיים ליישוב. עוד מסר משרד התחבורה כי הוא החל בתכנון הפרויקטים לאחר חתימת הסכם נתיב לדירה, אך הדגיש כי הזמן הנדרש להשלמת פרויקט תשתית הוא ארוך ולכן צריך היה לתת את הדעת לפתרונות הנדרשים עוד בשלב התכנון. עוד ציין משרד התחבורה כי על פי תחזיות האכלוס המעודכנות של משרד השיכון יאוכלסו בחריש עד סוף הרבעון הראשון של 2017 כ-2,200 יח"ד בלבד.

משרד השיכון הבהיר לצוות הביקורת בסוף מאי 2016 כי קיימת האטה בקצב האכלוס הצפוי עד סוף שנת 2016, אך אין בידיו צפי מעודכן בנוגע לקצב האכלוס מינואר 2017 ואילך.

על פי אומדן
שהעבירה נת"י
למשרד התחבורה
באוקטובר 2015,
התקציב לפרויקטים
תחבורתיים נוספים
הנדרשים באזור חריש
מסתכם ב-420 מיליון
ש"ח

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי היה עליו להיערך לביצוע הפרויקטים התחבורתיים הקשורים לחריש הכלולים בהסכם נתיב לדירה לפי הצפי לאכלוס שהיה ידוע במועד החתימה על ההסכם. על אף ההאטה המסוימת המסתמנת בקצב האכלוס עדיין קיים חשש כי בשל העיכוב בהשלמת הפרויקטים התחבורתיים האמורים, לא תוכל הוועדה המיוחדת לאשר אכלוס של חלק מיח"ד שבנייתן תסתיים, והדבר יפגע בימים וברוכשי הדירות. יודגש כי מגבלות האכלוס שנקבעו בתכניות המפורטות נועדו למנוע פגיעה בתושבים במצב שבו יאוכלסו הדירות ללא הסדרים תחבורתיים מתאימים.

2. כדי להקל את עומסי התנועה הקיימים והצפויים באזור חריש, הציע יועץ התנועה של הוועדה המיוחדת, בין היתר, לתכנן באופן מפורט את כביש 444 החדש²² מצומת נרבתה ועד חיבורו במחלף לכביש 65, לסלול כביש 611 ולחברו במחלף לכביש 6. בישיבה סוכם להמשיך בביצוע המטלות שבהסכם נתיב לדירה, ולהתחיל לתכנן את הפתרונות המוצעים בכפוף לגיבושו של סיכום תקציבי לביצוע.

הועלה כי באפריל 2015 אישר משרד השיכון לקדם תכנון מידי של קטע כביש 444 החדש מצומת חריש בלבד עד החיבור עם כביש 65, לרבות תכנון המחלף. פתרון זה אושר על ידי חמ"ל הדיור²³ ביוני 2015.

נת"י מסרה בתשובתה כי באוגוסט 2015 החלה בתכנון הפרויקט ונכון לסוף מאי 2016 התכנון מתקדם, הושלמה תפיסת השטח ושולם תשלום ראשון למקורות בעבור תכנון קו חלופי למוביל הארצי. נת"י הוסיפה כי פרסום המכרז צפוי לרבעון השני של 2017 וסיום הביצוע צפוי לסוף 2019.

על פי אומדן שהעבירה נת"י למשרד התחבורה באוקטובר 2015, התקציב לפרויקטים תחבורתיים נוספים הנדרשים באזור חריש מסתכם ב-420 מיליון ש"ח: 400 מיליון ש"ח לתכנון ולביצוע של כביש 444 החדש מצומת חריש צפונה עד החיבור במחלף לכביש 65, וכ-20 מיליון ש"ח לתכנון של כביש 444 החדש מצומת חריש דרומה עד החיבור לכביש 9.

עוד הועלה כי בנובמבר 2015 כונסה בלשכת התכנון המחוזית ישיבת עבודה בנושא "מערך דרכים מנשה - חריש" ובה השתתפו בין היתר נציגים של לשכת התכנון המחוזית, משרד התחבורה, משרד השיכון, נת"י והרשויות המקומיות הרלוונטיות. בישיבה הציג המפע"ת את ממצאי בדיקת ההשפעות התחבורתיות של הקמת אזור התעסוקה עירון ושל פיתוח חריש על מערכת התחבורה באזור (להלן - בדיקת ההשפעות התחבורתיות).

22 במסגרת תמ"א 17/א/31 יבוטל הקטע הנוכחי בכביש 574 בין צומת חריש לצומת משמר הגבול, ויבנה מחלף חדש על כביש 65 שיתחבר לצומת חריש בתוואי חדש עם חיבור מדרום לכביש 444. כמו כן תיעשה הכניסה לקיבוץ ברקאי מכביש 6353.

23 חמ"ל הדיור הוא צוות משותף של משרדי האוצר, הפנים, השיכון והתחבורה בשיתוף רמ"י, והוא פותר בעיות בתחום הבנייה למגורים.

**פיתוח חריש כלפי
דרום מחייב תכנון
וסלילה של כביש
611, שיתחבר לכביש
6 ולכביש 444 החדש
וישמש כניסה נוספת
לחריש**

בדיקת ההשפעות התחבורתיות שנערכה לשנת יעד 2020, העלתה כי צריך לבצע מיד את סלילת כביש 444 מצומת חריש לכיוון צפון עד החיבור עם כביש 65, וכן יש לשדרג מיד את כביש הכניסה לעיר הסמוך לצומת חריש לכביש דו-נתיבי בשני המסלולים.

עוד העלתה בדיקת ההשפעות התחבורתיות כי כל תוספת יח"ד לחריש נוסף על המאושר כיום תחייב תכנון וביצוע של כביש 444 החדש בין צומת חריש לכיוון דרום עד החיבור עם כביש 9. כמו כן - פיתוח חריש כלפי דרום מחייב תכנון וסלילה של כביש 611, שיתחבר לכביש 6 ולכביש 444 החדש וישמש כניסה נוספת לחריש.

מהאמור לעיל עולה כי על אף הצורך המידי בסלילתם של כביש 444 החדש (מצומת חריש עד החיבור עם כביש 9) וכביש 611, שיייתנו מענה תחבורתי לתנועה באזור חריש בשנת 2020, אישרו משרד השיכון ומשרד התחבורה רק את תכנונם.

הועלה כי החלטת הממשלה מדצמבר 2015 הנחתה את משרד התחבורה להשלים את התכנון הסטטוטורי של כביש 444 החדש מצומת חריש עד החיבור עם כביש 9, ואת משרד השיכון להשלים את התכנון הסטטוטורי של כביש 611 עד החיבור עם כביש 444. נמצא כי ההחלטה לא כללה הנחיות בנוגע לתקצוב ולביצוע של כבישים אלו, ובכך נתנה מענה חלקי בלבד לבעיות שהועלו בממצאים של בדיקת ההשפעות התחבורתיות שערך משרד התחבורה.

משרד השיכון מסר בתשובתו כי הוא מקדם תכנון כולל למערכת הכבישים הבין-עירוניים באזור חריש בתיאום עם משרד התחבורה, משרד האוצר וגורמי התכנון. משרדי השיכון, התחבורה והאוצר מסרו בתשובותיהם כי המקור התקציבי לסלילת מערכת הכבישים האמורה ייקבע לפי התכנית שתגובש. משרד האוצר אף הדגיש בתשובתו כי ייתכן שהזמן שייקח להרחיב את הכבישים ולבנות את המחלפים בקרבת העיר חריש ישפיע על רמת השירות התחבורתי שיקבלו התושבים בשנים הראשונות להקמת העיר, אך אינו צפוי למנוע את אכלוסה.

מהאמור לעיל עולה תמונה עגומה, ולפיה לא יהיה בשנים הקרובות מענה תחבורתי הולם לתושבי חריש וסביבתה, והדבר עלול לפגוע באיכות חייהם של התושבים ובהתפתחות העיר. על משרד השיכון ומשרד התחבורה, בשיתוף לשכת התכנון המחוזית לקדם ולהשלים את תכנון מערכת הכבישים הבין-עירוניים באזור חריש. על משרד התחבורה ומשרד האוצר אף לשקול לתקצב את ביצועה כבר בתכנית החומש הבאה לפיתוח תשתיות תחבורה.

הקמת מרכז חירום והעתקת מחנה מג"ב

בתחום היישוב נמצא מתחם בשטח של כ-47 דונם שבו שוכן כיום מחנה מג"ב. כדי לאפשר את פיתוח השטח ואת הכשרתו לבנייה למגורים, נקבע בתכנית המפורטת חריש/2/א' כי יש להעתיק את המחנה למקום אחר.

הועלה כי הוועדה המיוחדת הקצתה מגרש בשטח של כ-11.4 דונם בתחום המער"ר המיועד להקמת מרכז שירותי חירום אחד (להלן - מרכז החירום) שבו ירוכזו מבנים בעבור משטרת ישראל (להלן - המשטרה), מג"ב, כב"ה ומגן דוד אדום (להלן - מד"א).

הבדיקה העלתה כי במהלך דיוני ועדת המנכ"לים הצביע משרד השיכון פעמים רבות על הצורך לפנות את מחנה מג"ב ולהקים את מרכז החירום. המשרד לביטחון הפנים הדגיש בדיונים כי ללא הקצאת משאבים נוספים על ידי משרד האוצר לא יוכל לפנות את המחנה ולהקים את מרכז החירום. עוד העלתה הבדיקה כי באוגוסט 2014 כינס ראש חטיבת תכנון וארגון במשרד לביטחון הפנים דיון בנושא הקמת מרכז החירום בחריש, ובו השתתפו נציגי המשטרה, מג"ב, מד"א וכב"ה. בסיכום הדיון הוא ציין כי עקרון יסוד להקמת המתחם הוא כי "התקציב להקמתו ואחזקתו בעתיד יגיע ממקור חיצוני". בישיבה הוחלט שהמשטרה תכין תכנית למרכז החירום ותכלול את הדרישות של כל אחד מהגופים. התכנית הועברה לוועדה המיוחדת ולמשרד השיכון בינואר 2015.

נמצא כי רק בדצמבר 2015, לאחר ביקור ראש הממשלה והשרים בחריש ובשל מעורבותו של אגף התכנון, הגיעו המשרד לביטחון הפנים ומשרד האוצר לסיכום תקציבי המאפשר להקים את מרכז החירום ולפנות אליו את מחנה מג"ב. על פי הסיכום יקצה משרד האוצר למשרד לביטחון הפנים 85 מיליון ש"ח להקמת תחנת משטרה ומחנה מג"ב במרכז החירום, ואילו הקמת תחנת כב"ה תמומן מתקציב כב"ה מהתכנית הרב-שנתית שלה. עוד נמצא כי הקמת תחנת מד"א אינה כלולה בסיכום התקציבי.

המשרד לביטחון הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 כי משנת 2010 הוא קיים מספר רב של דיונים עם משרד השיכון ומשרד האוצר לגיבוש הנושא וסיכומו, ובהם הציע מתווה תקציבי להקמת מרכז החירום והעתקת מחנה מג"ב הכולל גם הקצאת משאבים מתקציבו השוטף.

משרד האוצר מסר בתשובתו כי התמשכות התהליך נבעה מהצורך של המשרדים לגבש הסכמות בנוגע למימון ולעלות של הקמת מתחם החירום והעתקת מחנה מג"ב. משרד האוצר הדגיש בתשובתו כי על פי הסיכום התקציבי שהושג עלות הקמתו של מתחם החירום צומצמה בהשוואה לדרישה המקורית של המשרד לביטחון הפנים.


 בזמן שבניית העיר
 חריש הלכה
 והתקדמה היה מצופה
 מכל משרדי
 הממשלה הנוגעים
 בדבר להירתם
 לקידום הקמתה

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר ולמשרד לביטחון הפנים כי גיבושו של הסיכום התקציבי להעתקת מחנה מג"ב ולהקמת מרכז החירום נמשך זמן רב מדי, ומן הראוי היה להשיגו קודם לכן. פרק הזמן הארוך שנדרש לתכנון מרכז החירום ולהקמתו מעכב את פיתוח השטח שעליו נמצא כיום מחנה מג"ב ואת הכשרתו לבנייה.



מהאמור לעיל עולה כי חלק ממשרדי הממשלה (כגון משרד השיכון ומשרד החינוך) נרתמו לקידום העיר ופעלו, במסגרת תקציבם השוטף, עוד לפני החלטת הממשלה בדצמבר 2015. לעומתם משרדים אחרים (כגון משרד הכלכלה והמשרד לביטחון הפנים) עשו כן רק לאחר החלטת הממשלה וקבלת תקציבים ייעודיים לביצוע חלקם בקידום העיר. כמו כן, משרד התחבורה לא נערך כראוי לביצוע הפרויקטים התחבורתיים הקשורים לחריש. כתוצאה מכך נדחו הפעולות שבתחום אחריותם של משרדים אלה ונפגעה היערכות לקליטת התושבים באופן מיטבי.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בזמן שבניית העיר חריש הלכה והתקדמה היה מצופה מכל משרדי הממשלה הנוגעים בדבר להירתם לקידום הקמתה, ולפעול ביתר נחישות ליישוב מחלוקות בין-משרדיות ולהסדרת נושאים תקציביים, על מנת להבטיח היערכות נאותה לאכלוסה של העיר ולהתפתחותה העתידית.

משרד הפנים לא בחן
חלופות למתן מענה
ארגוני להיערכות
המוניציפלית להקמת
העיר

היערכותו של משרד הפנים להקמת העיר

הועלה כי ב-40 השנים האחרונות הוקמו בישראל שש ערים חדשות. ערים אלו הוקמו ברובן על ידי משרד השיכון על קרקעות מדינה שהיו במועד ההקמה בשטחים גליליים²⁴. לניהול התכנון והביצוע של הקמת הערים האמורות מינה משרד השיכון מינהלות ייעודיות (להלן - מינהלת הקמה). כך למשל מינהלת ההקמה של העיר מודיעין ניהלה את הקמת העיר ופיקחה עליה, ובין היתר תיאמה את כל התכנון הסטטוטורי, הכינה תכניות מפורטות, הוציאה מכרזים ופיקחה על הביצוע. נוסף על כך עסקה המינהלת בקליטת התושבים ביישוב ומילאה את תפקידי העירייה שטרם קמה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מהחלטת הממשלה משנת 2010 לקידום היישוב חריש ומתכניות המתאר המקומיות שאושרו מאז עולה כי בפועל מוקמת עיר חדשה בישראל. הדבר השתקף גם בדברי ההסבר להחלטת הממשלה מדצמבר 2015 שבהם נכתב: "מקרה זה שבו יישוב קהילתי קטן עתיד לצמוח תוך פרק זמן כה קצר לעיר עם למעלה מ-50 אלף תושבים הוא מקרה ייחודי שאין שני לו בישראל".

נמצא כי משרד הפנים לא בחן חלופות למתן מענה ארגוני להיערכות המוניציפלית להקמת העיר. להלן הפרטים:

הועלה כי בפברואר 2014, כארבעה חודשים לאחר הבחירות למועצה המקומית, המליץ הממונה על מחוז חיפה במשרד הפנים (להלן - הממונה על המחוז) לפני מנכ"ל המשרד לכוון מינהלת הקמה לעיר חריש. במכתבו ציין הממונה על המחוז כי להקמת המוסדות הציבוריים והחינוכיים ומוסדות הרווחה באופן מיטבי נדרשת מינהלת מקצועית עם ניסיון מוכח בהקמת ערים בגודלה של חריש, וצוות היגוי מחוזי להכוונתה. על פי הצעת הממונה על המחוז, המשימות הראשונות של המנהלת יהיו: הכנת תכנית פעולה אינטגרטיבית לקליטת כ-50,000 תושבים שתכלול מוסדות חינוכיים, מוניציפליים ושכונתיים; הקמת כלל התשתיות ומוסדות החינוך והציבור והפיקוח על לוחות הזמנים; הכנת מבנה ארגוני עתידי פוטנציאלי לעיר שתקום; קביעת מועדים וסדרי קליטה לתפקידים המוצעים.

עוד עלה כי באפריל 2014 כונס במשרד הפנים דיון בנושא העיר חריש בהשתתפות נציגי משרד הפנים, משרד השיכון והמועצה המקומית. בדיון ציין ראש המועצה כי "מבחינה מוניציפאלית הרשות כלל לא ערוכה להתמודד עם החסמים והאתגרים העומדים בפניה". עם זאת ביקש ראש המועצה שלא תוקם "עיריית צללים", וציין כי המועצה המקומית מעוניינת לקלוט בעלי מקצוע כדי להתמודד עם השינוי באופי ובגודל של היישוב.

בביקורת לא נמצאו פרוטוקולים של דיון סדור שקיים משרד הפנים בהמלצת הממונה על המחוז תוך בחינת חלופות ומתן נימוקים להחלטתו, אך בפועל גם לא אומצה המלצת הממונה על המחוז לכונן מינהלת הקמה לעיר חריש. לפיכך הוטלה ההתמודדות עם משימות רבות הקשורות להקמת העיר על המועצה המקומית. ואולם היא לא הייתה ערוכה לכך מבחינת תשתית של כוח אדם מקצועי ותשתית פיזית, שיאפשרו לה לתת שירותים ברמה ראויה לאלפי תושבים האמורים להיקלט ביישוב בתוך פרק זמן קצר.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הנהלת המשרד בחנה את הצורך בכינון מינהלת הקמה לעיר חריש והגיעה למסקנה שאין מקום להקמתה. מבקרת הפנים של משרד הפנים מסרה לצוות הביקורת באמצע מאי 2016 כי הנהלת המשרד טרם איתרה את הפרוטוקולים של תהליך הבחינה האמור.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי היה עליו לדון בעוד מועד באופן מעמיק וסדור בחלופות השונות להיערכות המוניציפלית להקמת העיר חריש. בהן הצעת הממונה על מחוז חיפה למנות לעיר מינהלת הקמה, ולתעד את דיוניה ואת החלטותיה באופן שיאפשר קיום סדור של הליכי חשיבה ותכנון ושימור של הזיכרון הארגוני. הצורך בקיום הדיון בנושא קיבל משנה תוקף נוכח הצהרתו של ראש המועצה שלפיה המועצה לא הייתה ערוכה להתמודד עם האתגר הכרוך בהרחבתה לעיר.



בשל העובדה
שהמועצה המקומית
נמצאת בעיצומו של
תהליך הרחבתה
לעיר, חשוב מאוד
שתקבע לעצמה
מבנה ארגוני שיתאים
לצרכיה הנוכחיים
והעתידיים כדי שתוכל
לתת שירות מיטבי
לתושביה

היערכות ארגונית מיוחדת של המועצה המקומית להפיכתה לעירייה

לפי הדינים החלים על הרשויות המקומיות עליהן להעניק לתושביהן שירותים מסוגים שונים - ממלכתיים (כגון חינוך ורווחה) ומוניציפליים (כגון ניקיון, סלילת כבישים ותחזוקתם והסדרת תאורה). לצורך מימון השירותים משתמשות הרשויות המקומית הן במקורות עצמיים, שעיקרם ארנונה, אגרות והיטלים שהיא גובה על דירות מגורים, על מבנים ועל עסקים שבתחום שיפוטא, והן במקורות חיצוניים - הכנסות ממשרדי הממשלה. השירותים שמספקות הרשויות המקומיות משפיעים באופן ישיר על איכות חייהם ועל רווחתם של תושביהן. אופן מתן השירות נקבע על פי מדיניות שקבעה לעצמה כל רשות מקומית ולפי התקציבים שהיא מקצה למימושה.

הפיתוח והבנייה הנרחבים בחריש והפיכתה לעיר הצפויה לקלוט בשנים הקרובות עשרות אלפי תושבים חדשים, מטיילים על נבחרת המועצה המקומית ועל עובדיה אתגר מורכב המחייב היערכות מיוחדת וסיוע ממשרדי הממשלה הנוגעים בדבר. בין היתר יש להתאים את כוח האדם ברשות המקומית ליעדים שנקבעו בהחלטות הממשלה. הדבר אמור להתבטא בהקמת יחידות ייעודיות לקליטה, לחינוך, לרווחה, להנדסה ולשיפור פני העיר (להלן - שפ"ע), וכן באיוש תפקידי מנהלים ותפקידים אחרים. מעובדי המועצה נדרשים ידע, מקצועיות ומאמץ רב כדי שיוכלו לספק לתושבים החדשים שירותים נאותים.

מליאת המועצה המקומית חריש מונה שבעה חברים הכוללת את ראש המועצה וממלא מקומו. כמו כן מכהן בה סגן נוסף לראש המועצה.

היעדר מבנה ארגוני

המבנה הארגוני של רשות מקומית מגדיר את תחומי האחריות של בעלי התפקידים ואת קשרי הגומלין ביניהם, ולפיו נקבע תקן כוח האדם שלה²⁵. מבנה ארגוני מתאים ותקף מבטיח את קיומן של המטרות הארגוניות של הרשות המקומית, ויוצר סביבת עבודה בריאה ובהירה, שבה כל עובד יודע מהו תפקידו ומהם תחומי אחריותו²⁶. מבנה ארגוני זה מאפשר גם לפקח על התהליכים ברשות ולעקוב אחר עמידה ביעדים. בשל העובדה שהמועצה המקומית נמצאת בעיצומו של תהליך הרחבתה לעיר, חשוב מאוד שתקבע לעצמה מבנה ארגוני שיתאים לצרכיה הנוכחיים והעתידיים כדי שתוכל לתת שירות מיטבי לתושביה.

25 תקן המשרות הדרושות ברשות המקומית כדי שתתפקד באופן מיטבי, והוא כולל את מספר המשרות ואת הדרגות הצמודות להן.

26 משרד הפנים, "קובץ ניתוח עיסוקים ותיאורי תפקידים בשלטון המקומי", באתר משרד הפנים.

הועלה כי ביולי 2012, עם הפיכתה של חריש למועצה מקומית עצמאית וגם לאחר הבחירות לראשות המועצה באוקטובר 2013, לא דנה מליאת המועצה במבנה הארגוני שיתן מענה לאתגרים העומדים לפניה בעקבות הפיתוח והבנייה הניכרים ביישוב ולא קבעה מבנה כזה. נמצא כי במועד סיום הביקורת המועצה המקומית עדיין לא קבעה לעצמה מבנה ארגוני.

עוד הועלה כי רק בינואר 2015 התקשרה המועצה המקומית עם חברה חיצונית (להלן - חברת הייעוץ) לקבלת ייעוץ בנושא פיתוח ארגוני ומיצוי מיטבי של התקציב וכוח האדם הקיימים בעלות של 82,500 ש"ח. נמצא כי ביולי 2015 הגישה חברת הייעוץ למנכ"ל המועצה את המלצותיה במסמך שכותרתו "מועצה מקומית חריש - הגדרות תפקידים" (להלן - מסמך ההמלצות).

נמצא כי במועד סיום הביקורת, על אף שחלפו שבעה חודשים מקבלת מסמך ההמלצות, לא בחנה אותו המועצה המקומית ולא דנה בו, ואף לא יישמה ולו חלק מהשינויים הארגוניים המוצעים. עוד נמצא כי מסמך ההמלצות לא הובא לידיעתה ולעינונה של מנהלת משאבי האנוש של המועצה שנכנסה לתפקידה בראשית דצמבר 2015.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה המקומית חריש כי לא קבעה לעצמה מבנה ארגוני ואף לא דנה בהמלצות חברת הייעוץ שעמה התקשרה למטרה זו. היה עליה לבחון את התכנית שהכינה חברת הייעוץ, לדון בהמלצות ולקבוע אילו מהן תישם. משלא עשתה כך ירדו לטמיון הכספים ששילמה לחברת הייעוץ. הימנעותה של המועצה המקומית מלאמץ מבנה ארגוני המותאם לצרכיה הקיימים והעתידיים במשך שנים מצביע על מחדל מתמשך.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי בהחלטת הממשלה מדצמבר 2015 אושר תקציב מיוחד בסך מיליון ש"ח לקידום בחינה ארגונית בדגש על יצירת מבנה ארגוני הולם, צרכים קיימים ועתידיים, תהליכי עבודה, נהלים ותשתית ממוחשבת.

המועצה המקומית מסרה בתשובתה כי המבנה הארגוני שייקבע יסתמך על מסמך ההמלצות של חברת הייעוץ.

היערכות לקליטת כוח אדם ואיוש משרות

תקן כוח האדם ברשות המקומית נקבע על ידי הנהלת הרשות לאחר שניתחה את צרכי כוח האדם שלה והתאימה אותו ליכולותיה, והוא כפוף לאישורו של משרד הפנים. התקן נחלק לשני סוגים: תקן ייעודי - הכולל רשימת משרות ייעודיות שמאשרים משרדי ממשלה המממנים אותן באופן מלא או חלקי; ותקן מוניציפלי - הכולל את רשימת המשרות הלא ייעודיות ברשות הממומנות במלואן מכספי הרשות.

הועלה כי במועד הפיכתה של חריש למועצה מקומית עצמאית הועסקו בה 19 עובדים, מהם תשעה בתקן ייעודי ועשרה בתקן מוניציפלי. עוד הועלה כי במהלך שנת 2014 קיימו המועצה המקומית ומחוז חיפה של משרד הפנים דיונים בנוגע

המועצה המקומית לא הכינה תכנית סדורה לגיוס כוח האדם שאושר לה

לקליטת כוח האדם ברשות לאור הצפי להתרחבותה המהירה, ובסיומם גובש מתווה לאיזוש משרות על בסיס צרכים של רשות מקומית בת 30,000 תושבים. המתווה אושר על ידי המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים וכלל שתי פעימות:

פעימה א': איזוש של 16 משרות בעיקר לתפקידי ניהול, ובהם מנכ"ל, מהנדס, מנהל אגף שפ"ע, מנהל רשות החינוך המקומית, מבקר פנים, מנהל אגף תיאום ובקרה ורכז קליטה, פרסום ומיתוג.

פעימה ב': איזוש של 18 משרות נוספות החיוניות להשלמת ההיערכות לטיפול בצרכים המוניציפליים של המועצה. בין היתר אושרו משרות של גזבר, מנהל אגף מינהל ומשאבי אנוש, עוזר מהנדס העיר לתיאום ולבקרה ורשם נכסים, מנהל מחלקת בנייה ציבורית ותשתיות, מנהל רכש ווטרינר רשותי.

נמצא כי בשל העיכוב בגיבוש הצעת המחליטים קיבל משרד הפנים ממשרד האוצר תקציב ייעודי למימון ביניים לעלויות השכר הנובעות מאיזוש התקנים שאושרו בשתי הפעימות לעיל, עד שתתקבל החלטת הממשלה לסיוע בהקמת העיר חריש. עוד נמצא כי כדי לאפשר גיוס כוח אדם איכותי לקראת הקמת העיר דרש משרד הפנים ממשרד האוצר ששכרם של עשרה בעלי תפקידים ברשות המועסקים בחוזה בכירים ישולם לפי שכר מנכ"ל של רשות מקומית בת 30,000 תושבים. אישור משרד האוצר למהלך זה ניתן בפברואר 2015.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעילותו של משרד הפנים לחיזוק תשתית כוח האדם של המועצה המקומית חריש, וזאת עוד לפני שגובשו המלצות ועדת המנכ"לים והתקבלה החלטת ממשלה מחייבת לסיוע בהקמת העיר.

נמצא כי המועצה המקומית לא הכינה תכנית סדורה לגיוס כוח האדם שאושר לה בפעימות האמורות. עוד נמצא כי איזושן של שמונה מהמשרות שאושרו בפעימה א' נעשה לאחר המועד שנקבע, ועד מועד סיום הביקורת לא אוישו שלוש מהמשרות שאושרו בפעימה א', בין היתר - מנהל רישוי עסקים ותברואן ושש מהמשרות שאושרו בפעימה ב', בין היתר - מנהל מחלקת בנייה ציבורית ותשתיות, מנהל מרכז קליטה ומזכירת אגף הרווחה.

המועצה המקומית חריש מסרה בתשובתה כי המשרות לא אוישו במועד שכן לחלק מהמכרזים לא נגשו מועמדים כלל, ובחלקם האחר לא נמצאו מועמדים ראויים מאלו שנגשו למכרז. עוד מסרה המועצה המקומית כי לאחר סיום הביקורת אוישו חלק מהמשרות האמורות.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית כי ישום חלקי של פעימות א' ו-ב' במועד על אף שאושר לה לצורך זה תקציב ייעודי, מצביע על היערכות לקויה לגיוס כוח האדם החיוני להיערכותה לקראת היותה לעיר. על המועצה המקומית לפעול ביתר שאת לאיזוש כל המשרות שאישר לה משרד הפנים בפעימות א' ו-ב', וזאת כדי להבטיח היערכות הולמת למתן מענה לצורכי התושבים הצפויים להיקלט ביישוב.

היעדר נוהלי עבודה בתחום כוח האדם

המועצה המקומית
חריש פעלה זמן רב
ללא מנהל משאבי
אנוש, ותחום כוח
האדם לא הוסדר
כראוי

לניהול כוח האדם ברשות מקומית יש תפקיד מרכזי בבניית יכולתה להתמודד עם אתגרים מקצועיים וניהוליים, והוא כלי עזר לשיפור תפקודה והשירותים שהיא מספקת לתושבים. מנהל יחידת משאבי אנוש (להלן - מנהל משאבי אנוש) אחראי לניהול כוח האדם ברשות (גיוס, מיון וקליטת עובדים), להסדרת יחסי העבודה ברשות (קביעת נוהלי עבודה ואכיפתם, שימועים ופיטורין), לפיתוח כוח האדם ברשות ולהדרכתו ולרווחת העובדים. תפקידו של מנהל משאבי אנוש הוא חיוני לתהליך ההקמה של העיר חריש ולקליטת כוח אדם לעיר.

נמצא כי המועצה המקומית חריש פעלה זמן רב ללא מנהל משאבי אנוש, ותחום כוח האדם לא הוסדר כראוי. כך למשל, לא קבעה המועצה נוהלי עבודה בכל הקשור לעריכת מכרזי כוח אדם פנימיים וחיצוניים; לקליטת עובדים וקידומם; לצבירת ימי חופשה ומחלה; להקצאת רכב; לתשלום בגין שעות נוספות ולניוד עובדים.

הועלה כי עם כניסתה לתפקיד החלה מנהלת משאבי האנוש של המועצה המקומית להכין נוהלי עבודה בתחום כוח האדם. עוד נמצא כי עד מועד סיום הביקורת הוכנו רק כמה נהלים וביניהם - נוהל לקליטת עובד חדש, נוהל קבלת רכב צמוד, נוהל קבלת טלפון נייד ונוהל מפרעות והלוואות לעובדים.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית חריש כי בשל הגידול הצפוי במספר המועסקים על ידה, יש מקום לקבוע בהקדם נהלים מפורטים בתחום כוח האדם ולהטמיעם בקרב עובדיה.

מליאת המועצה וועדותיה

מליאת המועצה המקומית המורכבת מנבחרים ציבור, מתווה את מדיניות הרשות המקומית בהתאם לסמכויות שהוקנו לה בדין ומפקחת על הפעילות של הרשות המקומית באמצעות ועדות שהיא ממנה מחבריה. בפקודת העיריות [נוסח חדש] ובצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950 (להלן בהתאמה - הפקודה והצו) נקבע כי מליאת המועצה תכונס אחת לחודש, ולפחות עשר פעמים בשנה. עוד נקבעו בפקודה ובצו ועדות חובה שעל מועצת הרשות המקומית למנות, למשל - ועדת מכרזים, ועדת כספים, ועדה לענייני ביקורת וועדת הנחות, וכן הוראות לגבי הרכבן ואופן ניהולן, ביניהן החובה לרשום פרוטוקול של ישיבותיהן והחלטותיהן. עוד נקבע כי ועדות חובה יכונסו לפחות אחת לשלושה חודשים ואם לא כונסו - ניתנה לראש המועצה הסמכות להורות על כינוסן ולקבוע את סדר היום שלהן. כינוס מליאת המועצה וועדותיה במועדים שנקבעו לכך על פי החוק, איש הרכב הוועדות כנדרש והשתתפות סדירה של חברי המועצה בישיבותיה ובישיבות ועדותיה, חיוניים לניהול תקין של ענייני הרשות המקומית, במיוחד ברשות מקומית האמורה לקלוט תושבים רבים.

הבדיקה העלתה כי בכל אחת מהשנים 2014-2015 התכנסה מליאת המועצה שמונה פעמים בלבד. כך למשל בשנת 2014 לא כונסו ישיבות בחדשים פברואר, מאי, יוני ואוקטובר, ובשנת 2015 בחדשים ינואר, אפריל, יולי ואוגוסט.

נמצא כי מליאת המועצה הקימה בשנת 2014 שבע מ-11 וועדות החובה. כך למשל לא הוקמו ועדה לקליטת עליה וועדת הקצאות. עוד נמצא כי חלק מוועדות החובה שהוקמו לא התכנסו כלל או שהתכנסו שלא בתדירות הנדרשת, וראש המועצה לא השתמש בסמכותו להורות על כינוסן. כך למשל - התכנסה ועדת הביקורת פעמיים בלבד ביולי ובדצמבר 2015, וועדת איכות הסביבה התכנסה פעם אחת ביוני 2015.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה המקומית חריש כי עליה למנות את כל וועדות החובה על פי דין ולהקפיד לכנס את מליאת המועצה וועדותיה בתדירות הנדרשת בפקודה ובצו. זאת כדי להבטיח את פעילותה הסדירה, למנוע פגיעה בניהולה התקין ושלא לעכב קבלת החלטות החיוניות להיערכותה לקליטת התושבים.

המועצה המקומית חריש מסרה בתשובתה כי בראשית מרץ 2016 הוציא מנכ"ל המועצה מכתב לכל ראשי הוועדות ובו ציין בפניהם כי על ועדות החובה להתכנס אחת לרבעון וכי עליהם לכנס את הוועדות בהתאם. עוד מסרה המועצה בתשובתה כי בישיבת המליאה שנערכה בסוף אותו חודש מונו ארבע ועדות החובה החסרות.

התקנת חוקי עזר

הסמכות להתקין חוקי עזר הוענקה לרשויות המקומיות כדי לאפשר להן למלא את תפקידיהן ולקיים את סמכויותיהן על פי הדין בהתחשב בצרכים הייחודיים שלהן. באמצעות חוקי העזר יכולות הרשויות להסדיר חובות וזכויות בתחומיהן ולגבות תשלומי חובה למימון פעולותיהן. בהליך ההתקנה של חוקי עזר מעורבים הרשות המקומית, משרד הפנים ומשרד המשפטים. מועצה מקומית מתקינה חוקי עזר מכוח פקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] (להלן - פקודת המועצות המקומיות).

בשל הפיתוח הנרחב בתחומה היה על המועצה המקומית לבחון את התאמתם של חוקי העזר הקיימים למציאות המשתנה ואת הצורך לאמץ חוקי עזר נוספים הדרושים לה ולהתקין אותם. התקנת חוקי העזר היו עשויים לסייע לה גם במימון שירותים לתושבים וחלק מהוצאות הפיתוח.

הועלה כי המועצה המקומית קציר-חריש התקינה לפני יותר מעשר שנים כמה חוקי עזר שחלים בתחום המועצה המקומית חריש לאחר שהפכה למועצה נפרדת בהתאם לצו הפרדת הרשויות (להלן - חוקי העזר הישנים). בין היתר הותקנו חוקי עזר לאספקת מים, להזרמת שפכים תעשייתיים, להחזקת מקלטים ולשילוט. עוד הועלה כי רק במרץ 2015 התקשרה המועצה המקומית עם משרד רואי חשבון א' (להלן - ר"ח א') לקבלת סיוע בעדכון חוקי העזר הישנים ובניסוח חוקי עזר חדשים.



 המועצה המקומית לא

 נערכה לקביעת סל

 השירותים שהיא

 מעוניינת להעניק

 לתושביה ולא גיבשה

 תכנית עבודה למתן

 שירותים אלה

נמצא, כי במאי 2015 אישרה מליאת המועצה שישה חוקי עזר והעבירה אותם לאישור משרד הפנים, ועדיין לא הסתיים ניסוחם של שישה חוקי עזר נוספים. עוד נמצא כי עד מועד סיום הביקורת עדיין לא סיימה המועצה המקומית חריש את עדכון כל חוקי העזר הישנים ואת אישורם של חוקי העזר החדשים.

המועצה המקומית חריש מסרה בתשובתה כי להערכתה יסתיים תהליך העדכון והאישור של חוקי העזר שלה עד סוף שנת 2016.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית חריש כי עליה לעדכן את חוקי העזר הקיימים ולאשר בהקדם חוקי עזר חדשים בתחומים מרכזיים לפעילותה, כדי שאכיפתם תסייע לה בין השאר לשמור על הסדר הציבורי ועל הניקיון ולהגדיל את הכנסותיה.

חוסר היערכות של המועצה למתן שירותים לתושבים

כדי שרשות מקומית תוכל לעמוד ביעדיה, עליה להגדיר את תמהיל השירותים שתעניק לתושביה ואת אמות המידה לאיכותם (להלן - סל שירותים)²⁷. לשם כך עליה לגבש, בשיתוף הדרגים המקצועיים, תכנית עבודה מפורטת לכל אחת מיחידותיה. יש לכלול בה מטרות, יעדים ותקציב להשגתם וכן את מדדי האיכות לביצועם (להלן - תכנית עבודה לשירותים). משרד מבקר המדינה קבע בעבר: "בהיעדר הגדרה של השירות המחייב, עלול השירות המסופק לתושבים להיות לקוי או חסר"²⁸.

הבדיקה העלתה כי המועצה המקומית לא נערכה לקביעת סל השירותים שהיא מעוניינת להעניק לתושביה ולא גיבשה תכנית עבודה למתן שירותים אלה. הביקורת בחנה את היערכות הרשות למתן שירותים בשני תחומים. להלן הפרטים:

פינוי אשפה וניקוי רחובות

אחד השירותים החיוניים ביותר שעל רשות מקומית לספק לתושביה הוא פינוי אשפה ופסולת מוצקה (להלן - אשפה) מרשות הרבים ומחצרות בתיהם של תושביה. סמכותה של מועצה מקומית לפעול לפינוי אשפה וניקוי רחובות בתחום שיפוטה

27 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011-2012 (2012), בפרק "סל שירותים מוניציפליים ברשויות המקומיות", עמ' 3-17.

נגזרת מסמכויותיה הכלליות, כקבוע בצו, לפעול בכל עניין הנוגע לציבור בתחום המועצה ובכלל זה להקים, להחזיק ולנהל שירותים שהם, לדעת המועצה, לתועלת הציבור.

לאור הגידול הצפוי במספר התושבים ובשטח הבנוי שלה, על המועצה המקומית להיערך למתן שירותים של פינוי אשפה וניקוי רחובות, ולגבש שיטה ותכנית עבודה לשירותים אלו. עוד יצוין כי בעת הכנת תכנית העבודה על המועצה להביא בחשבון גם את היקף האשפה שתיווצר במהלך אכלוסן של אלפי יח"ד בתוך פרק זמן קצר.

הועלה כי במועד סיום הביקורת מפנים אשפה בתחום היישוב הוותיק פעמיים בשבוע באמצעות קבלן חיצוני ובאחריותה של מחלקת שפ"ע. נמצא כי רק בינואר 2016 סיכמו המועצה המקומית והוועדה המיוחדת על פתרון לפינוי האשפה בשכונות החדשות. על פי הסיכום, בכניסה לחניון הדיירים בכל בניין יוצבו פח מוטמן לאשפה ביתית, מכל אצירה לנייר ומכל אצירה לארזיות. עוד נמצא כי המועצה המקומית לא הגדירה את התדירות של ניקוי הרחובות ופינוי מכלי האשפה בשכונות החדשות, ועדיין לא נערכה למכרז חדש לאספקת שירותים אלה.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה המקומית חריש כי במסגרת היערכותה לקליטת התושבים החדשים עליה לקבוע את תדירותם של פינוי האשפה וניקוי הרחובות שהיא רוצה לספק לתושביה, את שיטת הביצוע ואת המדדים לבחינת איכותם של שירותים אלה, כדי להבטיח שיסופקו כראוי. עוד העיר משרד מבקר המדינה למועצה המקומית חריש כי עליה להיערך בהקדם להוצאתו לפועל של מכרז חדש לשירותי ניקוי רחובות ופינוי אשפה לשכונות החדשות.


המועצה המקומית חריש מסרה בתשובתה כי בראשית מרץ 2016 פנתה לחברה למשק וכלכלה של מרכז השלטון המקומי לפרסום מכרז לניהול מערך פינוי האשפה ביישוב, והחברה שזכתה במכרז תתחיל בעבודתה ביוני 2016.

טיפול בפניות הציבור והקמת מוקד עירוני

הרשות המקומית נבחנת גם ביכולתה לתת מענה לפניותיהם ולתלונותיהם של תושביה בכל הקשור להסרת מפגעים ומטרדים או לקבלת שירותים עירוניים. מענה לפניות הציבור בכתב או בעל פה ראוי שיינתן בתוך פרק זמן סביר²⁹.

המוקד לפניות הציבור בנוגע למפגעים ומטרדים ברשות מקומית (להלן - המוקד העירוני) אמור לנתב את פניות התושבים אל יחידותיה. תפקיד המוקד העירוני לקבל הודעות של התושבים, לרשום אותן ולהעבירן לטיפול של המחלקה הרלוונטית. עוד עליו לעקוב אחר תיקון התקלה או המפגע ולרכז נתונים סטטיסטיים שהיו בסיס

29 בעניין זה ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010 (2011), בפרק "טיפול הרשויות המקומיות בתלונות ובפניות של הציבור", עמ' 331-368.



המועצה המקומית
חריש לא טיפלה
בתלונות הציבור
כנדרש, לא היה לה
מוקד לטיפול
בתלונות, והיא לא
תיעדה את פניות
הציבור

למידע על תקלות ומפגעים חוזרים. המידע ברישומי המוקד העירוני מאפשר להנהלת הרשות המקומית לטפל בליקויים הנוגעים לכל הציבור ולא רק לפונה היחיד.

כדי שהמועצה תוכל לטפל בפניות הציבור ביעילות ובמקצועיות, ובייחוד לתת מענה ראוי עם קליטת התושבים החדשים - עליה לפעול לפי נוהלי עבודה המפרטים את דרך הטיפול מרגע קבלתן ועד תום הטיפול בהן. כמו כן עליה לפרסם את תוצאות הטיפול בפניות למען השקיפות ולחיזוקו של אמון הציבור במועצה.

הבדיקה העלתה כי המועצה המקומית חריש לא טיפלה בתלונות הציבור כנדרש, לא היה לה מוקד לטיפול בתלונות, והיא לא תיעדה את פניות הציבור. עוד נמצא כי המועצה לא פרסמה הנחיות ונוהלי עבודה לטיפול בפניות. מצב זה לא אפשר לה לעקוב אחר הפניות שהתקבלו, הטיפול בהן ותוצאותיו.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה המקומית חריש כי בשל הקליטה הצפויה של התושבים, עליה להקים בהקדם מוקד עירוני שיטפל באופן מקצועי ויעיל בפניות הציבור. כמו כן עליה לקבוע נוהלי עבודה מסודרים בכל הנוגע לרישומן של פניות ולטיפול בהן ולבקר את תוצאות הטיפול ואת איכותו.

המועצה המקומית חריש מסרה בתשובתה כי היא מקימה מוקד עירוני שייתן מענה לפניות התושבים. עוד מסרה המועצה המקומית כי היא פועלת לכתיבת נוהלי עבודה למוקד והתקשרה לשם כך עם חברה המתמחה בניהול מערך לפניות תושבים שתמפה ותנהל את כל פניות התושבים לרשות.

הניהול הכספי של המועצה

תקציב הרשות המקומית הוא כלי עבודה המשקף את סדרי העדיפויות שקבעה לעצמה ומאפשר מעקב אחר השגת יעדיה. כל רשות מקומית פועלת באמצעות תקציב שנתי רגיל ותבר"ים. התקציב הרגיל מיועד לפעילות השוטפת של הרשות המקומית למשל- שירותי תברואה, חינוך, רווחה ותחזוקת נכסים ציבוריים. הוא ממומן מהכנסות של ארנונה כללית על דירות מגורים ועל מבנים ועסקים שבתחום שיפוטה, מאגרות הנגבות מהתושבים וכן מהכנסות ייעודיות של משרדי ממשלה (משרד החינוך, משרד הרווחה, משרד הפנים וכו'). משרד הפנים מעניק לרשויות מקומיות שמצבן הכספי קשה, מענקים מיוחדים כדי לכסות את הגירעון שצברו במשך השנים.

בלוח שלהלן מובאים נתונים נבחרים מהדוחות הכספיים על גירעונותיה השנתיים השוטפים³⁰ והנצברים³¹ של המועצה המקומית לשנים 2013-2015 (באלפי שקלים):

לוח 1: נתונים על הגירעונות השנתיים השוטפים והנצברים של המועצה המקומית חריש (באלפי ש"ח)

31.12.15	31.12.14	31.12.13	
לא מבוקרים	מבוקרים	מבוקרים	סטטוס דוחות כספיים
2,085	5,287	6,578	גירעון לראשית שנה
5,445	5,281	7,193	גירעון שוטף
(3,056)	(8,483)	(8,484)	סכומים שהתקבלו להקטנת הגירעון
4,474	2,085	5,287	גירעון מצטבר לסוף התקופה
6,011	5,584	6,159	עומס מלוות

על פי נתונים מהדוחות הכספיים של הרשות המקומית בעיבוד משרד מבקר המדינה.

30 "גירעון שוטף" בסעיף 44 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985: "עודף הוצאות על הכנסות בתקציב השוטף, כפי שהופיע בדוח השנתי המבוקר האחרון של הרשות המקומית".

31 "גירעון מצטבר" בסעיף 44 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985: "עודף התחייבויות על נכסים כפי שמופיע בדוח השנתי המבוקר האחרון של הרשות המקומית".

מהלוח עולה כי בכל אחת מהשנים 2013-2015, הוצאותיה של המועצה המקומית חריש עלו על הכנסותיה, והיא נזקקה למענקים ומלוות להקטנת גירעונה השוטף והמצטבר. עוד עלה כי על אף המענקים שקיבלה, הגירעון המצטבר של המועצה לסוף דצמבר 2015 עמד על כ-4.5 מיליוני ש"ח - 27% מתקציבה השוטף לאותה שנה, ועומס המלוות³² לפירעון הסתכם בכ-6.0 מיליוני ש"ח.

תכנית הבראה ותכנית הייצוב הרב-שנתית

בפקודת המועצות המקומיות נקבע כי תכנית הבראה "נועדה להביא לכך שהוצאותיה של המועצה המקומית בתקציב הרגיל, בכל שנה, לא יעלו על הכנסותיה, וכן להסדיר את חובות העבר שלה, כולם או חלקם". בפקודה גם מפורטים יעדי הכלליים של תכנית הבראה והאמצעים להשגתם, הכוללים בין השאר מקורות מימון לתכנית וצעדי התייעלות שעל המועצה המקומית לנקוט - צמצום הוצאות, הגדלת הכנסות באמצעות העלאת שיעורי הגבייה, ניהול יעיל של נכסי העירייה ואף מכירתם, פיטורי עובדים ושינויים מבניים וארגוניים³³.


1. הועלה כי באפריל 2013 חתמה המועצה המקומית על תכנית הבראה (להלן - תכנית הבראה) שגיבש משרד הפנים בהסכמתה ובה התחייבה להגיע לאיזון תקציבי משנת 2017. על פי תכנית הבראה יסתכם הגירעון המצטבר הצפוי של הרשות לסוף שנת 2017 בכ-35 מיליוני ש"ח לפני קבלת מענקים ומלוות. בתכנית הבראה נקבע כי בשנים 2012-2014 יכוסה הגרעון בעיקר על ידי קבלת מענקים ואילו בשנים 2015-2017 יכוסה הגרעון בעיקר על ידי קבלת מלוות. בתכנית הבראה התחייבה המועצה בין היתר שלא לקלוט עובדים חדשים למשרות מוניציפליות, אלא באישור אגף השכר וכוח אדם במשרד הפנים.

נמצא כי תכנית הבראה לא הביאה בחשבון את ההוצאות הצפויות למועצה עקב ההרחבה המואצת של היישוב והפיכתו לעיר, המתבטאות בין היתר בצורך לממן קליטת עובדים נוספים שישרתו את אלפי התושבים החדשים (ראו לעיל).

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי תכנית הבראה שגיבש למועצה המקומית לא נתנה מענה לנטל הכבד שיוטל על תקציבה עקב הרחבת היישוב. זאת חרף העובדה כי במועד החתימה על התכנית היה משרד הפנים מודע לצורך בהיערכות מיוחדת של המועצה המקומית לקליטת אלפי תושבים.

32 יתרת ההלוואות לזמן ארוך שעל כל רשות מקומית להחזיר בשנים הבאות.

33 בעניין תכניות הבראה, ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2008 (2009), בפרק "תכניות הבראה ברשויות המקומיות - תכנון ויישום", עמ' 3-66.



 בהיעדר מקורות
 הכנסה נוספים
 שיגדילו את
 הכנסותיה העצמיות,
 עלולה חריש להפוך
 במשך הזמן לעיר
 גירעונית המתקשה
 לתת שירות ראוי
 לתושביה ולעמוד
 בהתחייבויותיה

משרד הפנים מסר בתשובתו כי תכנית ההבראה מאפריל 2013 התבססה על נתוני אכלוס שנמסרו בזמנו ממשרד השיכון. עוד מסר משרד הפנים כי הגרעון המצטבר של המועצה המקומית בשנים 2012-2015 היה נמוך מהגרעון שאושר בתכנית ההבראה.

2. בשנת 2015 גיבש משרד הפנים בשיתוף משרד האוצר תכנית לאיזון הגירעון החזוי בפעילות המועצה בשנים 2016-2019 (להלן - תכנית הייצוב). בתכנית נקבע כי משרד הפנים ומשרד האוצר יעבירו לרשות המקומית מענקים בסכום כולל של 122 מיליון ש"ח בפריסה על פני ארבע שנים. סכום זה אמור לאזן את הגירעון המצטבר של המועצה המקומית עד סוף שנת 2019. המסגרת התקציבית לתכנית הייצוב אושרה בהחלטת הממשלה מדצמבר 2015.

צוין כי בהיעדר פתרון הנראה לעין לאזור תעסוקה שייצור למועצה המקומית מקור הכנסה, קיים חשש שהרשות לא תוכל לאזן את תקציבה ממקורותיה העצמיים, וגם לאחר שנת 2019 תהיה תלויה במענקים מהמדינה כדי שתוכל להמשיך לספק שירותים לתושבים. גם דוח חברה א' נדרש לכך, ובו צוין כי הפער בין ההוצאות השוטפות של המועצה המקומית ובין הכנסותיה העצמיות מארנונה דווקא צפוי להעמיק עם התקדמות האכלוס, ובשנת 2024 עלול הפער להגיע לכ-90 מיליון ש"ח בשנה.

מהאמור לעיל עולה כי תכליתה של תכנית הייצוב שהכינו משרד הפנים ומשרד האוצר היא כיסוי הגירעונות השוטפים הצפויים למועצה המקומית בשנים 2016-2019 בלבד, והיא אינה פותרת את הבעיה המבנית שבהכנסות העצמיות שלה. בהיעדר מקורות הכנסה נוספים שיגדילו את הכנסותיה העצמיות, עלולה חריש להפוך במשך הזמן לעיר גירעונית המתקשה לתת שירות ראוי לתושביה ולעמוד בהתחייבויותיה.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי תכנית הייצוב נבנתה על סמך הנחות עבודה מקצועיות ותחזית אכלוס עתידית, תוך קביעת אבני בוחן לסיוע בקביעת חלופות כלכליות לתכנון אזורי תעסוקה, שיגדילו את הכנסות המועצה המקומית מארנונה לאחר שנת 2019.

משרד האוצר מסר בתשובתו כי בדיונים שקיים עם משרד הפנים לגיבוש תכנית הייצוב, הוא העלה את הצורך להגדיל את שטחי התעסוקה ביישוב באופן שיביא להגדלת הכנסות העצמיות של המועצה המקומית. נושא זה מונח לפתחו של שר הפנים ועליו להקים ועדת חקירה לשינוי גבולות הרשות כדי להרחיב את שטחי התעסוקה שלה.

רישום ודיווח כספי

בתקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות), התשמ"ח-1988 נקבע כי הרשות המקומית תקיים הנהלת חשבונות ורישומי מידע הדרושים לניהול פעולותיה הכספיות לפי העקרונות, הכללים וההוראות שנקבעו בכל דין ולפי כללי החשבונאות

המקובלים - הכול לשם גילוי נאות וקבלת מידע על מצבה הכספי ותוצאות פעולותיה הכספיות בכל עת.

1. הועלה כי במהלך השנים 2013-2015 החליפה המועצה המקומית שלוש פעמים את נותני השירותים בתחום של הנהלת חשבונות ורישומי המידע לניהול פעולותיה הכספיות, ובמועד סיום הביקורת היא קיבלה שירותים אלו באופן זמני ממשרד רואי החשבון של הוועדה המיוחדת. נמצא כי הדוח הכספי המבוקר של המועצה לשנת 2013 אושר על ידי רואה החשבון מטעם משרד הפנים רק באוגוסט 2015, והדוח לשנת 2014 - רק בנובמבר 2015.

עוד נמצא כי במועד סיום הביקורת מערכת הנהלת החשבונות של המועצה המקומית לא הייתה מעודכנת ולא היה לה מידע שלם ומדויק על יתרות חשבונות החייבים והזכאים.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה המקומית חריש כי היעדר מידע שלם פוגע בקבלת נתונים מהימנים הנדרשים להכנת דוחותיה הכספיים והוא משפיע על פעילות יחידותיה. על המועצה לתקן לאלתר את הרישומים במערכת הנהלת החשבונות ולעדכןם. כמו כן עליה לקיים את כל הוראות הדין בנוגע לפעילותה הכספית ולקבוע סדרי בקרה, פיקוח ומעקב על פעילות זו ועל רישומה בספרים.

עוד העיר משרד מבקר המדינה למועצה כי עליה להוציא בהקדם מכרז לשירותי הנהלת חשבונות ורישומי מידע הדרושים לניהול פעולותיה הכספיות. לאחר שייבחר הזוכה עליה לקיים מעקב שוטף ולוודא שהיא מקבלת את כל השירותים החשבונאיים בהתאם לחוזה שייחתם, כדי להבטיח את תקינות פעולותיה הכספיות.

המועצה המקומית חריש מסרה בתשובתה כי נכון למאי 2016, היא מקבלת שירותי הנהלת חשבונות ממשרד רואי חשבון שזכה במכרז פומבי שנערך באפריל 2016, וכי נכון למועד תשובתה מערכת הנהלת החשבונות שלה מעודכנת וקיים בה מידע שלם ומדויק על יתרות חשבונות החייבים והזכאים.

2. עוד הועלה כי למועד סיום הביקורת הסתייע הגזבר לניהול תחום החיוב והגבייה של מסים עירוניים בעובדת אחת המועסקת באמצעות חברה ב'.

לדעת משרד מבקר המדינה, בשל האכלוס הצפוי של מאות יח"ד חדשות, על המועצה המקומית לשקול לתגבר את כוח האדם העוסק בחיוב ובגביית ארנונה ומסים עירוניים. הטיפול המורכב בנושא הארנונה באמצעות כוח האדם המוקצה לכך כעת, עלול לפגוע במיציא ההכנסות העצמיות של הרשות המקומית.



הקמת העיר חריש
האמורה לאכלס
כ-60,000 תושבים עד
שנת 2020, היא
משימה לאומית
המחייבת היערכות
מיוחדת של משרדי
ממשלה רבים ושיתוף
פעולה בינם לבין
עצמם, ובינם לבין
הנהלת המועצה
המקומית

סיכום

הקמת העיר חריש האמורה לאכלס כ-60,000 תושבים עד שנת 2020, היא משימה לאומית המחייבת היערכות מיוחדת של משרדי ממשלה רבים ושיתוף פעולה בינם לבין עצמם, ובינם לבין הנהלת המועצה המקומית.

לצד הפעילות הברוכה של חלק ממשרדי הממשלה בהקמת העיר חריש, הצביעה הביקורת על ליקויים בפעולותיהם של משרד השיכון ומשרד התחבורה בכל הנוגע למתן פתרון הולם לבעיית עומס התנועה הצפוי באזור. השיהוי במימוש הפרויקטים התחבורתיים החיוניים עלול לעכב את אכלוס העיר ולפגוע במרקם החיים של תושבי חריש וסביבתה.

ליקויים נמצאו גם בהיערכות המיוחדת של המועצה המקומית לקליטת אלפי התושבים. היא אף לא קבעה את סל השירותים שהיא מעוניינת להעניק לתושביה ולא גיבשה תכניות עבודה למתן שירותים אלה.

על משרד השיכון ויתר משרדי הממשלה לוודא שהחלטת הממשלה מדצמבר 2015 תיושם במלואה. כמו כן עליהם להעביר את התקציבים הייעודיים במועד כך שלא ייפגעו קליטת התושבים והשירותים המוענקים להם.

על המועצה המקומית חריש לתקן בהקדם את הליקויים שעלו בדוח זה, ולהיערך, בסיועו של משרד הפנים, להמשך הקמתה של העיר ולקליטת התושבים הרבים.

