

עיריית קריית שמונה

שירותים מוניציפליים וניהול נכסים

תקציר

שטח השיפוט של קריית שמונה משתרע על כ-14,000 דונם. לפי נתוני משרד הפנים לאוקטובר 2011, באותו מועד מנתה אוכלוסיית העיר 24,724 נפש, ומספר משקי הבית בעיר באותו מועד היה כ-7,690. העיר משמשת מרכז אזורי ליישובי הסביבה.

העיר קריית שמונה הייתה במשך שנים רבות עיר ספר למודת סבל, נוכח המצב הביטחוני המיוחד ששרר בגבול הלבנון וההפגזות שפקדו אותה. מצב זה וכן ריחוקה הגיאוגרפי ממרכז הארץ השפיעו לרעה על פיתוחה והתפתחותה של העיר הצפונית, גרמו לפגיעה בשגשוגה בתחומים חיוניים שונים כמו כלכלה, תעסוקה, תעשייה ותרבות, ועקב כך הוגבלו מקורות ההכנסה העומדים לרשות העירייה.

העירייה מדורגת ברמה 5 בדירוג החברתי-כלכלי¹, ולפי הנתונים המעודכנים לסוף שנת 2011 באותו מועד טיפלה מחלקת הרווחה בכ-35% מהמשפחות המתגוררות בעיר.

ראש העירייה המכהן, מר ניסים מלכה, ו-12 חברי מועצת העירייה נבחרו בבחירות לרשויות המקומיות שהתקיימו בנובמבר 2008. לראש העירייה שני סגנים בשכר, כל אחד בחצי משרה, וממלא מקומו פועל בלא שכר.

פעולות הביקורת

בחודשים יולי 2011 עד מרץ 2012 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בעיקר על פעולות העירייה בשנים 2009-2011 בתחומים אלה: המינהל הכספי, מענק האיזון, שירותים מוניציפליים, היערכות מוסדות החינוך לכיבוי אש, תכנון בניין העירייה החדש וניהול מערך השכירות של נכסי העירייה על ידי החברה הכלכלית לקריית שמונה בע"מ. בדיקת השלמה נעשתה במשרד הפנים.

1 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מדרגת את הרשויות המקומיות לפי המצב החברתי-כלכלי של אוכלוסייתיהן. בסיווג עשר דרגות, ובהן 10 היא הגבוהה ביותר.

עיקרי הממצאים

המינהל הכספי

הסדר הבראה: לנוכח גירעונה המצטבר של העירייה לסוף שנת 2006, שהסתכם בכ-42.9 מיליון ש"ח, היא חתמה בדצמבר 2006 על הסדר הבראה עם משרד הפנים שנועד לכסות את גירעונה המצטבר ואת גירעונותיה החזויים לשנים 2006-2008 ובכך לאזן את תקציבה משנת 2008 ואילך. אמנם העירייה הצליחה לצמצם את הגירעון המצטבר אך לא עמדה ביעדי ההסדר, וגירעונה המצטבר לסוף שנת 2008 הסתכם בכ-21.5 מיליון ש"ח, חריגה של כ-5 מיליון ש"ח מהגירעון שנקבע בהסדר ההבראה.

באוקטובר 2006 מינה שר הפנים חשב מלווה לעירייה, וכהונתו הוארכה בכל פעם בשנה נוספת עד סוף שנת 2012. כל הוצאה כספית או התחייבות כספית של העירייה מותנות באישורו מראש של החשב המלווה. הבדיקה העלתה כי למרות הסדר ההבראה ומינוי החשב המלווה צברה העירייה בתקציבה בשנים 2009-2011 גירעונות נוספים שהקשו על תפקודה.

מענק איזון²: זהו המענק העיקרי שמעבירה הממשלה לרשויות המקומיות. מהבדיקה עולה כי משרד הפנים חישב את מענק האיזון לעירייה לשנת 2010 בהתבסס על נתונים לא מעודכנים שהעבירה העירייה למשרד בנושא עומס מלוות וחיובי ארנונה לסוף שנת 2008.

השירותים המוניציפליים שהעירייה מספקת לתושביה

ניקיון העיר וטיפוח חזותה

1. פינוי אשפה: לפי נתוני העירייה מוצבים בעיר 515 פחים לאשפה ביתית. תדירות פינוי האשפה בעיר (שלוש פעמים בשבוע, בכל פעם בכמחצית משטח העיר) אינה מספיקה, ועקב כך רבים מהפחים המוצבים בעיר גדושים ובסביבתם נערמת כמות גדולה של אשפה.

בעירייה לא נמצאו מסמכים שיאשרו כי היא או אגף שיפור פני העיר (להלן - שפ"ע), שאחראי בין היתר לנושא זה, בחנו את הצרכים הנוגעים לפינוי אשפה ובדקו חלופות לפתרון הבעיות בנושא כגון הגדלת מספר פחי האשפה בעיר או הגדלת תדירות פינוי האשפה.

2. עשבייה, גרוטאות ופסולת בנייה בשטחים פתוחים: בחלק מהשטחים הפתוחים בעיר צמחו עשבים גבוהים ובחלקם נערמו אשפה, פסולת בנייה וגרוטאות הפוגעות בחזות העיר. העשבייה גורמת למפגע חזותי ואף למפגע בטיחותי, שכן היא עלולה להתלקח ואף משמשת בית גידול נוח לעקרבים ולנחשים.

3. גינון ציבורי: בחלק משטחי הגינון הציבוריים של העירייה, ובכלל זה במוסדות חינוך, צמחו עשבייה סבוכה, צמחייה רעילה ועצים דוקרניים, עד כדי היווצרות מפגעים בטיחותיים, והעירייה לא טיפלה בהם כראוי.

2 מענק שמטרתו לגשר בין הוצאות של רשויות המקומיות ובין הכנסותיהן, והוא מחושב לפי נוסחה שגובשה על סמך המלצות ועדת גדיש, שאותן אימצה הממשלה במרץ 2003.

4. תאורת רחובות: הועלה כי רבות מהמנורות בכביש הראשי של העיר נשרפו בשנים 2010-2012, והדבר עלול לגרום למפגע בטיחותי שיסכן נהגים והולכי רגל בשעות הלילה. העירייה לא פעלה לתיקון ולתחזוקתן של הנורות ולא טיפלה בפניותיהם הרבות של התושבים בנושא זה.

מתקני משחקים בגנים ציבוריים

ביקורת שעשה מכון התקנים³ בשנים 2009-2011 ב-31 מתקני המשחקים שהיו מוצבים באותה עת בגנים הציבוריים בעיר העלתה כי מצבם הבטיחותי של תשעה מהם היה חמור; רק שמונה מתקנים היו מתאימים לדרישות התקן שתוקפן היה עד מאי 2012; וכי יתר המתקנים לא התאימו לדרישות התקן והיו בהם ליקויים בטיחותיים. על אף האמור לעיל העירייה לא פעלה לתיקונם או לחילופין לבטלם והותירה אותם נגישים לציבור.

תחזוקת כבישים

שיקום ושדרוג של כבישים: לפי נתוני העירייה, 12 מכבישי העיר נזקקו לשיקום ו-12 כבישים אחרים בעיר נזקקו לשדרוג⁴. לפי נתונים אלה, עלות השיקום נאמדה ב-2.5 מיליון ש"ח, ועלות שדרוג הכבישים - בכ-27 מיליון ש"ח. בחלקם יש מפגעים רבים, כגון מחסור בתאורה ובמפוצני חנייה, ואף התרחשו בהם תאונות דרכים עם נפגעים.

אי-ביצוע עבודות בגלל היעדר תקציב: משרד התחבורה מתנה את השתתפותו בשיקום ובשדרוג של כבישים בכך שהרשות המקומית תישא ב-10% מהעלות. הועלה כי מאחר שלעירייה לא היו מקורות למימון חלקה בשיקום ובשדרוג של כבישים, לא בוצעו עבודות לסלילת כביש שמשרד התחבורה אישר את תקצובו, וכביש אחר - שמשרד התחבורה אישר תקציב לשדרוגו - שודרג באיחור ניכר.

היערכות מוסדות חינוך לכיבוי אש

בתחום שיפוטה של העירייה פועלים שמונה בתי ספר ו-35 גני ילדים. העירייה לא התקינה במוסדות החינוך שבתחום שיפוטה ציוד כיבוי אש על פי דרישת איגוד ערים לשירותי כבאות גליל עליון, המזרחי והגולן. אמנם העירייה הכינה תכנית להשלמת ציוד כיבוי לשנים 2008-2011 בסכום כולל של כ-3.6 מיליון ש"ח, אולם היא לא הקצתה מקורות כספיים להשלמת החוסרים במוסדות החינוך שבתחום שיפוטה.

3 מכון התקנים הוקם מכוח חוק התקנים, התשי"ג-1953. המכון מוסמך, בין היתר, לקבוע תקינה כדי להבטיח רמה נאותה של מתקני משחקים.

4 שדרוג מבנה הכביש והצמתים כולל הסדרת מעגלי תנועה ונתיבי תנועה, חניות, מדרכות, תאורה ושילוט ובניית קירות תומכים.

בניין העירייה

רק 144,000 ש"ח מ-4.5 מיליון ש"ח שקיבלה העירייה ממס רכוש עוד בשנים 2001 ו-2002 לשיפוץ בניין העירייה הישן, שנפגע מטיל בשנת 1999, שימשו לשיפוץ חלק ממשרדיה. ביתרת הסכום השתמשה העירייה למטרות אחרות.

העירייה ביצעה עוד בשנים 1999 ו-2000 תכנון מפורט בעלות כוללת של 4.3 מיליון ש"ח להקמת בניין עירייה חדש ואף קיבלה ממשרד הפנים מימון לכך. אולם היא לא קידמה את בנייתו, והדבר הכביד על הקופה הציבורית בלא שהביא כל תועלת.

במועד סיום הביקורת עדיין לא פעלה העירייה לשיפוץ המבנה הישן, להרחבתו ולהתאמתו לצרכיה. לעירייה אין מבנה חלופי למשרדה, והיא משתמשת בבניין שבבעלות הסוכנות היהודית בתור בניין למשרדה על אף התנגדותה המפורשת של הסוכנות היהודית לשימוש זה.

ניהול מערך השכירות של נכסי העירייה על ידי החברה הכלכלית

בהתאם לסמכויותיה לפי סעיף 249(30) לפקודת העיריות [נוסח חדש] ייסדה העירייה בשנת 1988 את החברה הכלכלית לקריית שמונה בע"מ (להלן - חכ"ל)⁵. מטרתה של חכ"ל על פי תזכיר ההתאגדות שלה הן בין השאר ליזום, לתכנן, להכין ולקדם תכנית לפיתוח הכלכלי של קריית שמונה.

1. התקשרות העירייה עם חכ"ל: ביולי 1998 חתמה העירייה עם חכ"ל על הסכם לקבלת שירותים לניהול מערך השכירות של נכסיה ולטיפול בו, אולם במשך תקופת ההתקשרות לא בדקה העירייה אם ההתקשרות כדאית ולא שקלה חלופות אחרות לניהול יעיל ורווחי של מערך השכירות של נכסיה.

2. היעדר נהלים להשכרת נכסים: חכ"ל לא קבעה נוהל או כללים לטיפול בהשכרת הנכסים כמו פרסום מכרז להשכרת הנכס וקביעת דמי שכירות על בסיס הערכת שמאי.

3. אי-חתימה על חוזה שכירות: חכ"ל אפשרה לחלק מהשוכרים להחזיק בנכסים גם לאחר שפג תוקף החוזים שחתמה עמם. השוכרים סירבו לחתום על חוזים חדשים על פי דרישת חכ"ל, אולם למעט משלוח מכתבי התראה, חכ"ל לא נקטה נגדם צעדים.

4. קביעת דמי שכירות נמוכים: חכ"ל גבתה מרוב שוכרי הדירות דמי שכירות נמוכים בהרבה מאלה שגבתה חברת עמידר בקריית שמונה.

5. אי-נקיטת צעדים נגד שוכרים שבנו תוספות ללא אישור חכ"ל וללא היתר בנייה: חכ"ל לא נקטה צעדים נגד כמה שוכרים שבנו תוספות בנייה בנכסים ללא אישורה ובלי שביקשו היתר בנייה כחוק. חלק מהשוכרים אף לא שילמו דמי שכירות במשך שנים, בלא שחכ"ל, העירייה והוועדה המקומית - כל אחת בתחום אחריותה ובהתאם לסמכויותיה - נקטו צעדים נגדם.

5 בתוקף סמכותו לפי סעיף 9(7) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], החליט מבקר המדינה בדצמבר 2011 להפעיל את ביקורת המדינה על החכ"ל.

6. ביצוע שיפוצים בנכסים: חכ"ל השכירה לשני שוכרים מבנים מסחריים במחירים מופחתים בתמורה לכך שהם ישפצו את הנכסים, בלי שהיה בידיה אומדן לגבי ההוצאות הכרוכות בשיפוץ, בלי שנציגיה ביקרו בנכסים כדי לוודא שהם נזקקים לשיפוצים ובלי לוודא שבסופו של דבר בוצעו השיפוצים. נמצא כי אחד השוכרים לא ביצע את השיפוצים, ואף על פי כן רק שנתיים לאחר שהושכר הנכס דרשה חכ"ל מהשוכר לפנותו.

7. טיפול חכ"ל בנכסים הפנויים: חכ"ל טיפלה באופן לקוי בנכסים שהתפנו. היא לא פעלה למציאת יזם שייזום פרויקט מסחרי באחד המתחמים הפנויים ששייכים לעירייה, ומתחם זה היה פנוי משנת 2004 ואילך. חכ"ל אף לא דאגה לגדר את המתחם ולא דאגה לתחזוקתו ולניקיונו, אף שהיה בו משום מטרד לסביבה.

סיכום והמלצות

מממצאי הבדיקה עולה תמונת מצב עגומה בכל הנוגע לרמת השירותים שמעניקה העירייה לתושביה, עד כדי היווצרות מפגעים תברואתיים ובטיחותיים בתחום שיפוצים. על העירייה לפעול למציאת דרכים למילוי הצרכים המוניציפליים של קריית שמונה ולוודא כי רמת השירותים הניתנים לתושבים נאותה. בפרט עליה לפעול לתיקון מיידי של מתקני המשחקים בתחומה או לחילופין לבטלם. אל לה לעירייה להותיר מתקנים המסכנים את שלום הילדים המשתמשים בהם.

הועלו ליקויים חמורים לגבי האופן שבו חכ"ל מנהלת את נכסי העירייה המושכרים, הן בהיבט של הניהול הכספי מול השוכרים, והן בהיבט התכנוני לאיתור חריגות הבנייה החמורות בנכסים של העירייה, כל אלה מקורם בניהול לא תקין של מערך השכירות של נכסי העירייה. נוכח ליקויים אלה, על העירייה לבדוק את התקשרותה עם חכ"ל תוך בחינה של חלופות אחרות לניהול מערך השכירות של נכסיה וכן לבחון נקיטת פעולות נוספות למימוש זכויותיה על פי ההסכם שלה עם חכ"ל.

על חכ"ל, העירייה והוועדה המקומית - כל אחת בתחום אחריותה ובהתאם לסמכויותיה - לנקוט את האמצעים שעומדים לרשותן נגד אותם שוכרים שבנו תוספות בלתי חוקיות בנכסים שבבעלות העירייה.

ראוי שמשרדי הממשלה הנוגעים בדבר ייתנו את הדעת על המצוקות של קריית שמונה שהוצגו בדוח - לנוכח העובדה שמדובר בעיר ספר שסבלה מהאירועים הביטחוניים שפקדו אותה בעבר - שבגינן סופקו לתושבי העיר שירותים ברמה ירודה, וכן ראוי שהם יירתמו למציאת דרכים לסייע לעיר ובכך לאפשר מתן שירותים ראויים לתושביה.



מבוא

קריית שמונה היא העיר הצפונית ביותר במדינת ישראל ושוכנת באצבע הגליל בקרבת הגבול בין ישראל ללבנון. קריית שמונה הוקמה בשנת 1949, בשנת 1953 קיבלה מעמד של מועצה מקומית, ובשנת 1974 הוסב מעמדה לעיר.

שטח השיפוט של קריית שמונה משתרע על כ-14,000 דונם. לפי נתוני משרד הפנים לאוקטובר 2011, באותו מועד מנתה אוכלוסיית העיר 24,724 נפש, ומספר משקי הבית בעיר באותו מועד היה כ-7,690, והיא משמשת מרכז אזורי ליישובי הסביבה.

העיר קריית שמונה הייתה במשך שנים רבות עיר ספר למודת סבל, נוכח המצב הביטחוני המיוחד ששרר בגבול הלבנון וההפגזות שפקדו אותה. מצב זה וכן ריחוקה הגיאוגרפי ממרכז הארץ השפיעו לרעה על פיתוחה והתפתחותה של העיר הצפונית, גרמו לפגיעה בשגשוגה בתחומים חיוניים שונים כמו כלכלה, תעסוקה, תעשייה ותרבות, ועקב כך הוגבלו מקורות ההכנסה העומדים לרשות העירייה.

העירייה מדורגת ברמה 5 בדירוג החברתי-כלכלי⁶, ולפי הנתונים המעודכנים לסוף שנת 2011 באותו מועד טיפלה מחלקת הרווחה בכ-35% מהמשפחות המתגוררות בעיר.

ראש העירייה המכהן, הרב ניסים מלכה, ו-12 חברי מועצת העירייה נבחרו בבחירות לרשויות המקומיות שהתקיימו בנובמבר 2008. לראש העירייה שני סגנים בשכר, כל אחד בחצי משרה, וממלא מקומו פועל בלא שכר.

במשך שנים מתנהלת העירייה במחסור תקציבי הנובע בעיקר מחוסר יכולתה להגיע לאיזון תקציבי בין ההכנסות להוצאות. עקב כך גָּדַל הגירעון התקציבי משנה לשנה, והדבר חייב ביצוע תכניות הבראה וליווי של חשב מטעם משרד הפנים. בעוד שבתקופות מתיחות הסתייעה העירייה לעתים בתקציבים נוספים שהיא קיבלה מהשלטון המרכזי לכיסוי הגירעון, בתקופת רגיעה קָטַן הסיוע, ועקב כך נפגעת רמת השירותים שמספקת העירייה לתושביה.

בחודשים יולי 2011 עד מרץ 2012 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בעיקר על פעולות העירייה בשנים 2011-2009 בתחומים אלה: המינהל הכספי, מענק האיזון, שירותים מוניציפליים, היערכות מוסדות החינוך לכיבוי אש, תכנון בניין העירייה החדש וניהול מערך השכירות של נכסי העירייה על ידי החברה הכלכלית לקריית שמונה בע"מ. בדיקת השלמה נעשתה במשרד הפנים.

המינהל הכספי

העירייה מספקת לתושבי העיר שירותים בתחום חינוך ורווחה ושירותים מוניציפליים כגון, סלילת כבישים ותחזוקתם, גינון, פינוי אשפה וניקיון שטחים ציבוריים.

שירותים אלה ממומנים, בין היתר, מהכנסות ממשרדי הממשלה, כגון משרדי החינוך והרווחה, ממענקים של משרד הפנים וכן מההכנסות העצמיות שלה, בעיקר מגביית ארנונה כללית על דירות מגורים ועל מבנים ועסקים שבתחום שיפוטה.

6 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מדרגת את הרשויות המקומיות לפי המצב החברתי-כלכלי של אוכלוסיותיהן. בסיווג עשר דרגות, ובהן 10 היא הגבוהה ביותר.

בשנים 2007-2011 נצברו בתקציב העירייה גירעונות בסכומים גדולים. בטבלה שלהלן מובאים נתונים על הכנסות העירייה והוצאותיה ועל גירעונותיה השנתיים והנצברים בשנים 2007-2011, שנכללו בדוחותיה הכספיים המבוקרים (באלפי ש"ח):

שערור הגירעון הנצבר מהתקציב (באחוזים)	גירעון נצבר בסוף השנה	כספים שהוקצו לכיסוי הגירעון			גירעון נצבר	גירעון שנתי	סה"כ הוצאות	סה"כ הכנסות*	תקציב מאושר	השנה
		מלונות	מענקים	סה"כ						
23	32,299	18,380	7,230	11,150	50,679	7,806	146,614	138,808	136,440	2007
14	21,547	16,720	4,000	12,720	38,267	5,968	158,427	152,459	154,126	2008
12	18,971	8,652	2,000	6,652	27,623	6,076	166,944	160,868	158,814	2009
14	20,048	625	-	625	20,673	1,702	145,933	144,231	142,494	2010
20	28,429	500	-	500	28,929	8,881	150,022	141,141	142,551	2011

* הנתונים כוללים גם את מענקי האיזון שקיבלה העירייה.

הסדר ההבראה ומימון משרד הפנים לכיסוי הגירעון המצטבר בתקציב העירייה⁷

בסעיף 142ב לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות) נקבע כי שר הפנים רשאי למנות לעירייה חשב מלווה לתקופה שיקבע, והוא רשאי להאריך את תקופת מינויו בתקופות נוספות כפי שיקבע. בסעיף האמור נקבעו התנאים למינוי חשב מלווה ובכלל זה נקבע כי הוא ימונה אם שיעור הגירעון השוטף של העירייה על פי הדוח הכספי האחרון שלה הוא 10% ויותר מתקציבה ושיעור הגירעון המצטבר שלה הוא 15% ויותר מתקציבה; או אם לדעת שר הפנים, תקציב העירייה או ענייניה הכספיים האחרים מנוהלים באורח לא תקין או שלא בהתאם להוראות כל דין. כל הוצאה כספית של העירייה, כגון חתימה על צ'קים והעברות בנקאיות, וכל התחייבות כספית שלה, כגון חתימה על חוזים לביצוע עבודות ולקבלת שירותים והזמנות לרכישת טובין, מותנות באישור מראש של חשב מלווה.

באוקטובר 2006 מינה שר הפנים חשב מלווה לעירייה לפרק הזמן שמנובמבר 2006 עד דצמבר 2007, וכהונתו הוארכה בכל פעם בשנה, עד לסוף שנת 2012.

הגירעון המצטבר של העירייה לסוף שנת 2006 הסתכם בכ-42.9 מיליון ש"ח. בדצמבר 2006 חתמה העירייה על הסדר הבראה עם משרד הפנים שנועד להביא לאיזון תקציבה משנת 2008 ואילך. במסגרת הסדר ההבראה התחייבה העירייה להגדיל את הכנסותיה ולהקטין את הוצאותיה. לכיסוי גירעונה המצטבר לסוף שנת 2005 ולכיסוי גירעונות חזויים לשנים 2006-2008 העביר משרד הפנים לעירייה בשנים 2006-2009 מענק בסכום כולל של כ-29.5 מיליון ש"ח ואשר לה לקבל מלוות בסך כ-26.8 מיליון ש"ח.

7 בעניין זה ראו גם, מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי (2008) בפרק "תכניות ההבראה ברשויות המקומיות - תכנון ויישום", עמ' 66-3.

בהתאם למתווה שקבע משרד הפנים לעירייה במסגרת הסדר ההבראה, הגירעון המצטבר של העירייה לסוף שנת 2008 אמור היה להסתכם בכ-16.8 מיליון ש"ח. העירייה אמנם הצליחה לצמצם את הגירעון אך בפועל הוא הסתכם בכ-5 מיליון ש"ח מעבר לגירעון שנקבע בהסדר ההבראה.

מהבדיקה עולה כי כמחצית מהגירעון בשנים 2007 ו-2008 נוצר בגין חריגה בסעיפים הנוגעים להוצאות החינוך. גם בשנת 2009 היה לעירייה גירעון בסך כ-6.1 מיליון ש"ח, אשר כשני שלישים ממנו נוצר בגין חריגות באותם סעיפים. בשנת 2011 חלק ניכר מהגירעון (כ-2.2 מיליון ש"ח) נוצר בגין חריגה בהוצאות הרווחה.

העירייה ציינה בתשובתה מאוגוסט 2012 כי בשנים האחרונות היא פעלה רבות להגדלת הכנסותיה ממקורות עצמיים ולהקטנת הוצאותיה, כדי לשפר את השירות לתושבים, ואף על פי כן היא אינה מצליחה לאזן את תקציבה. לגבי חריגת ההוצאות מערכת החינוך, היא ציינה כי יש חשיבות לשמור על האיכות הגבוהה של מערכת החינוך. עוד ציינה העירייה כי "הגידול בהוצאות הרווחה הן כתוצאה ממצב הנוקמים, דבר שגורם לגירעון בתקציבי הרווחה". העירייה הוסיפה כי בהתאם לתכנית ההבראה היא פיטרה עובדים מקצועיים, והדבר גרם לפגיעה קשה בהון האנושי שעמד לרשותה ולהידרדרות צפויה ברמת השירות לתושב.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2012 ציין החשב המלווה של משרד הפנים, כי החריגות מיעדי הגירעון מקורן בטעות בהעברת נתונים למשרד הפנים בנוגע לחישוב מענק האיוון, שבעטיה קיבלה העירייה בשנים 2007-2009 מענק איוון בסכום קטן מהסכום שהייתה זכאית לו, המוערך בכ-5 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה רואה בתמיהה את הסברו של החשב המלווה, לפיו חריגה מיעדי הגירעון מקורה בטעות בהעברת נתונים למשרד הפנים, מאחר שבדצמבר 2006, בעת שחתמה העירייה על תכנית ההבראה, התוספות למענק האיוון שהעירייה הייתה זכאית להן בשנים 2007-2010 לא הובאו בחשבון והדבר נודע לה רק בדיעבד, ועל כן הן לא היו אמורות להשפיע על יעדי הגירעון שנקבעו מראש.

משרד הפנים ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2012 כי העירייה אמורה להיכלל במסגרת תכנית התייעלות עתידית.

מענק האיוון

המענק העיקרי שמעבירה הממשלה לרשויות המקומיות הוא מענק איוון שמטרתו לגשר בין הוצאות הרשויות המקומיות ובין הכנסותיהן.

מענק האיוון נקבע משנת 2004 לפי נוסחה שגובשה על פי המלצות ועדה ציבורית בראשותו של מר יעקב גדיש⁸, שהיה ממונה על התקציבים במשרד האוצר בתחילת שנות השמונים של המאה

8 ההוצאה המינימלית נקבעת באמצעות נוסחה המביאה בחשבון את סוג היישוב (עירייה, מועצה מקומית, מועצה אזורית), גודלו (מספר תושבים), דירוגו החברתי-כלכלי, הרכב הגילים באוכלוסייה ומקומו של היישוב (למשל, האם מדובר באזור עדיפות לאומית). ההכנסה הפוטנציאלית נקבעת לפי ההכנסה מארנונה למגורים ומנכסים אחרים, מהכנסות אחרות ומהכנסות ממשלתיים ייעודיים, ובמסגרת חישובה מובאים בחשבון מצבה החברתי הכלכלי של הרשות המקומית ומעמדה כקולטת עלייה.

העשרים, שאותן אימצה הממשלה במרץ 2003. לפי נוסחה זו, מענק האיזון נקבע כלהלן: לאחר חישוב הפער בין ההוצאה המינימלית המחושבת של הרשות המקומית ובין ההכנסה הפוטנציאלית המחושבת שלה, לפי המודל, מוכפל הפער האמור במספר התושבים של הרשות המקומית, לפי נתונים של מינהל האוכלוסין לחודש אוקטובר של השנה הקודמת, בתוספת הוצאותיה על פירעון מלוות ותשלומי פנסיה המוכרות לצורך חישוב מענק המודל. במסגרת חישוב ההכנסה הפוטנציאלית של הרשות מובאים בחשבון גם חיובי ארנונה.

מהבדיקה עולה כי משרד הפנים חישב את מענק האיזון לעירייה לשנת 2010 בהתבסס על נתונים לא מעודכנים של עומס מלוות וחיובי ארנונה לסוף שנת 2008 שהעבירה העירייה לאגף התקציבים במשרד בתחילת שנת 2010.

בחודשים יוני ויולי 2010 מסרה העירייה למשרד הפנים נתונים מעודכנים על חיובי הארנונה ועומס מלוות לסוף שנת 2008, שהשפיעו על חישוב מענק האיזון, ודרשה ממשרד הפנים לבדוק את סכום מענק האיזון שהיא קיבלה בתחילת שנת 2010 בגין אותה שנה. בסיכום דיון שהתקיים בלשכת מנכ"ל משרד הפנים באוגוסט 2010, בהשתתפות מנכ"ל משרד הפנים, מנהל המינהל לשלטון מקומי, הממונה על מחוז הצפון במשרד והממונה על תקציבים ונציגי העירייה, צוין כי לטענת גזבר העירייה מענק האיזון לשנים 2007-2009 חושב על בסיס נתונים לא מעודכנים שהועברו למשרד הפנים. באותו דיון הודיע משרד הפנים כי לאחר שנבדקו נתונים מעודכנים שהעבירה העירייה, הוחלט לאשר לה בשנת 2010 תוספת למענק האיזון לאותה שנה בסך כ-2.3 מיליון ש"ח, ובעקבות כך גדל המענק שקיבלה מ-19.62 מיליון ש"ח ל-21.92 מיליון ש"ח. בפרוטוקול הדיון צוין כי העירייה תקבל בהקדם תשובה בנוגע לבקשתה לתיקון הרטרואקטיבי של מענק האיזון לשנים 2007-2009. בדיקת השלמה שנעשתה במשרד הפנים במאי 2012 העלתה כי משרד הפנים לא חישב את ההפרשים שהעירייה זכאית להם בגין מענק האיזון לשנים 2007-2009 כפי שצוין בפרוטוקול.

משרד הפנים ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי לא ניתן לפצות רשויות מקומיות בגין תיקונים רטרואקטיביים עבור שנים קודמות.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי לפני שהעבירה את הנתונים למשרד הפנים לצורך חישוב מענק האיזון, היה עליה לבדוק היטב שהנתונים המועברים מדויקים.

השירותים המוניציפליים שהעירייה מספקת לתושביה

המחוקק הטיל על הרשויות המקומיות חובות וסמכויות נרחבות בנוגע לשירותים המוניציפליים שהן נדרשות או מוסמכות לספק לתושביהן, כגון שירותי תברואה, פינוי אשפה, ניקוי רחובות, טיפוח הגנים והמרחב הציבורי, סלילת כבישים ותחזוקתם והסדרת תאורת רחובות, אשר יש להם השפעה על איכות החיים של תושביהן ועל איכות הסביבה והתברואה בערים. אופן מתן השירות נקבע על פי מדיניות הרשות המקומית בהתאם לתקציבים שהיא מקצה למטרות אלה.

אי-עמידתה של העירייה ביעדי תכנית ההבראה והגירעון שצברה הכבירו כאמור על מצבה הכספי. מהבדיקה עולה כי בחלק מהמקרים העירייה לא ניצלה את הכספים שהעמיד לרשותה משרד התחבורה והבטיחות בדרכים למימון פרויקטים שהותנו בהשתתפותה במימון תואם (מצינג), מאחר שלא היו לה מקורות כספיים לגיוס אותו מימון, והדבר פגע בפרויקטים שהיה עליה לבצע במסגרת מתן שירותים אלה.

אגף שיפור פני העיר בעירייה (להלן - אגף שפ"ע) אחראי, בין היתר, לתחומי התחזוקה והניקיון, טיפוח חזות העיר ושמירתה, שיפור איכות החיים, תחזוקת הכבישים וניקיונם של השטחים הפתוחים, תחזוקת מוסדות החינוך ומתקני משחקים ובנייני העירייה. מדור הפיקוח העירוני שבאגף זה מפקח בין היתר על מפגעי תברואה ועל פסולת בניין ומטפל בגרוטאות ובענייני תברואה בעיר.

מנתוני המוקד העירוני עולה כי בחודשים נובמבר 2011 - מרץ 2012 התקבלו בו 1,079 תלונות של תושבים אשר כ-80% מהן נוגעות לשירותים המוניציפליים למיניהם שמספקת העירייה לתושביה.

יצוין עוד כי בנציבות תלונות הציבור שבמשרד מבקר המדינה התקבלו כמה תלונות ולפיהן רמת הניקיון בשכונות העיר ירודה, בשל אי-פינוי מוסדר של אשפה, הצטברותה במרחב הציבורי ובכלל זה במכלי האשפה ובסביבתם, ורמת תחזוקה ירודה של הכבישים.

משרד מבקר המדינה בדק את נושא השירותים המוניציפליים למיניהם שנותנת העירייה לתושביה. להלן ממצאי הבדיקה:

ניקיון העיר וטיפוח חזותה

ניקיון העיר הוא מושג רחב הכולל היבטים הנוגעים לחזות העיר, לפינוי אשפה, לניקוי המרחב הציבורי ולהיעדר מפגעים תברואתיים למיניהם. רמת הניקיון נקבעת בפעולות הניקוי והטיפוח שנעשות בעיר ובהן איסוף אשפה וסילוקה וניקוי המרחב הציבורי.

פינוי אשפה

פינוי אשפה מרחבי העיר הוא פעולה חיונית ומורכבת המשפיעה על התברואה בעיר, על ניקיונה ועל חזותה, והוא כולל פעולות לאצירת האשפה, לאיסופה מרחבי העיר וסילוקה. כדי למנוע מפגעים חזותיים ותברואתיים, יש להקפיד שתדירות פינוי האשפה תהיה אופטימלית - דהיינו שכלי האצירה יהיה מלא אך לא יעלה על גדותיו. הותרת פחים מלאים וגרושים פוגעת בחזות העיר ובניקיונה ואף עלולה לפגוע בבריאות הציבור.

לפי נתוני העירייה, 515 פחי אשפה מסוגים שונים לאיסוף אשפה ביתית מוצבים ברחבי העיר, למעט באזור התעשייה הצפונית שאת פינוי האשפה ממנו מבצעת החברה הכלכלית של העירייה. את האשפה מרחבי העיר מפנה קבלן אשפה לאתר ההטמנה "תאנים" שנמצא ליד חצור הגלילית.

בשנת 2011 פינתה העירייה אשפה ביתית בסך 10,000 טון, לעומת 9,000 טון בשנת 2010 - גידול בשיעור 10%. הוצאות פינוי האשפה הסתכמו בשנת 2010 ב-1.94 מיליון ש"ח, ובשנת 2011 בכ-1.91 מיליון ש"ח. האשפה מפונת מרחבי העיר (למעט ממרכז העיר) בתדירות של שלוש פעמים בשבוע. הקבלן מפנה בכל פעם את האשפה ממחצית משטח העיר על פי סידור עבודה שמוסר לו אגף שפ"ע. לפי סידור העבודה שנמסר לקבלן, באזורים שמהם מפונת אשפה בימי ה', היום הבא לפינוי אשפה הוא יום א' בשבוע שאחריו, ובאזורים שמהם מפונת אשפה ביום ו', היום הבא לפינוי הוא יום ב' בשבוע שאחריו, דהיינו לאחר שלושה ימים, דבר שגורם להצטברות אשפה בסופי שבוע ובתחילת שבוע.

מעיון בדוחות שהגיש אתר ההטמנה בחודשים דצמבר 2011 ופברואר 2012 עולה כי כמות האשפה שמפנה הקבלן לאתר בימי א' גדולה בהרבה (לעתים אף פי שלושה) מזו שהוא מפנה ביתר ימי השבוע באותם חודשים. מנהל אגף שפ"ע מסר לנציג משרד מבקר המדינה כי לפי חוות דעתו

המקצועית, יש צורך לפנות מכל העיר אשפה פעמיים נוספות בשבוע, אך עקב מגבלות תקציביות נבצר מהעירייה לממן את הגדלת תדירות פינוי האשפה.

יצוין כי בעירייה לא נמצאו מסמכים שיאשרו כי היא או אגף שפ"ע בחנו את הצרכים והבעיות הנוגעים לפינוי אשפה וברקו חלופות כמו הגדלת מספר פחי האשפה או הגדלת תדירות פינוי האשפה.

בסיוור שקיים נציג משרד מבקר המדינה עם מבקר העירייה הועלו הממצאים האלה: פחי אשפה בשבעה רחובות שנבדקו⁹ היו גדושים וסביבם נערמה כמות גדולה של אשפה. על פי סידור העבודה הקבלן פינה את האשפה מארבעה רחובות ביום חמישי והיה אמור לפנותה ביום הביקור, ומשלושה רחובות אחרים פינה את האשפה ביום שישי, ואמור היה לפנות את האשפה מאותם רחובות למחרת הביקור. יצוין שעד הפינוי מתווספת עוד אשפה לפחים, שממילא היו גדושים וסביבם נערמה כמות גדולה של אשפה.

להלן תמונות להמחשה:



פחי אשפה ברח' הוורדים

פח אשפה ברח' אצ"ל

העירייה ציינה בתשובתה כי עקב הגירעונות בתקציביה, היא נאלצה לפגוע באופן משמעותי בשירותים הניתנים לתושבים (למעט שירותי חינוך ורווחה). עוד ציינה בתשובתה כי היא עושה מאמצים תמידיים לייצל ולשפר את השירות, בין היתר באמצעות בקרה קבועה וצמודה על פעילות הקבלן וגידול בפעילות הפרדת פסולת ומחזור, אולם לצורך הגדלת מספר מכלי האשפה ותדירות הפינוי יש צורך בהגדלה משמעותית בהוצאותיה, והיא אינה יכולה לעמוד בכך עקב מגבלות תקציביות.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי נוכח הממצאים, והמפגעים שעלולים להיגרם בגינם לרבות הפגיעה באיכות החיים של התושבים והסכנות הטמונות בכך, על העירייה לבחון במסגרת סדרי העדיפויות שלה חלופות לשיפור שירות חיוני זה.

9 להלן הרחובות שנבדקו בהם פחי האשפה: הרצל, החולה, טרומפלדור, הרב משאש, יקותיאל-אדם, הוורדים והאצ"ל.

ניקוי המרחב הציבורי

העירייה מעסיקה 14 עובדים בניקיון העיר: שבעה מהם עובדים של העירייה ושבעה מועסקים באמצעות קבלן. עובדי הקבלן מועסקים בניקיון השכונות בהתאם לתכנית עבודה שקובע מנהל אגף שפ"ע ולפיה כל שכונה מנקים פעם בחודשיים (העיר חולקה לשמונה שכונות).

1. **עשבייה**: בשטח השיפוט של העירייה ישנם שטחים פתוחים שאינם בנויים ולא מתבצעות בהם עבודות גינון. בשטחים אלה גדלה בחורף עשבייה, ומצטברים בהם גרוטאות, אשפה ולכלוך. העשבייה היא מפגע חזותי ולעתים גם מפגע בטיחותי, שכן היא משמשת בית גידול נוה לרמשים ולזוחלים, למשל לעקרבים ולנחשים. כמו כן העשבייה היבשה מסוכנת מאחר שהיא עלולה להתלקח בקלות ולגרום לדלקות.

בסיוור שקיים נציג משרד מבקר המדינה בעיר נמצא כי בשישה רחובות¹⁰ ובשטחים פתוחים רבים הגובלים בהם צמחו עשבים שגובהם עד כ-1.2 מטר ובחלקם נערמו זבל, אשפה וגרוטאות הפוגעים בחזות העיר.

מנתוני המוקד העירוני עולה כי במרץ 2012 בלבד התקבלו 12 תלונות בנוגע לניקוי עשבייה ברחבי העיר. להלן תמונות להמחשה:



עשבייה בסמוך ל"קניון נחמיה"

עשבייה בצד הכביש מ"הום סנטר"
לשכונת הוורדים

2. **גרוטאות ופסולת בנייה**: בסיוור שקיים נציג משרד מבקר המדינה הועלה כי בשישה מקומות¹¹ ובחלק מהאזורים הפתוחים הגובלים בהם נמצאו גרוטאות, לכלוך ופסולת בנייה. לדוגמה, במרכז העיר בצמוד לקניון הצפון נמצא שטח גדול שמגודר בפחי אלומיניום ובר כמות גדולה של גרוטאות, אשפה ועשבייה, והדבר פוגע בחזות העיר. להלן תמונות להמחשה:

10 מדובר ברחובות אלה: החולה, הרב קוק, הוורדים (שני מקומות), הר הצופים; וכן בכביש הראשי.
11 מרכז העיר, אזור התעשייה הישן, וכן רחובות אלה - הרב משאש, נוף חרמון, ש"י עגנון והרחוב מול השוק העירוני.



**פסולת ביתית בשטח הצמוד
ל"קניון הצפון"**

פסולת בנייה ב"אזור התעשייה הישן"

העירייה ציינה בתשובתה כי שטח העיר גדול, וכי בעקבות תכניות ההבראה צמצמה את מספר העובדים שהועסקו בניקיון, דבר שאינו מאפשר את ניקיון העיר באופן סביר. העירייה הוסיפה כי למרות מצבה הכספי, בשנים 2010 ו-2011 היא העסיקה קבלנים לאיסוף גזם וגרוטאות וקבלן ניקיון, אולם היקף העסקתם אינו מאפשר ניקיון יעיל ומספק עקב המגבלות התקציביות.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי עליה לתת את הדעת על הממצאים שהועלו בכל הנוגע לטיפול בעשבייה ובפינוי גרוטאות ופסולת בנייה בתחום שיפוטה ולתלונות של התושבים שהצטברו בעירייה המעידות על ריבוי המטרדים. על העירייה לנקוט את כל הצעדים העומדים לרשותה לשיפור פני העיר ולניקוי המרחב הציבורי, ובכלל זה הגברת הפיקוח והאכיפה על משליכי פסולת וגרוטאות במרחב הציבורי.

גינון ציבורי

בסעיפים 249(8) ו-9 שבפקודת העיריות הוקנתה לעירייה, בין היתר, הסמכות להקים ולהסדיר גנים וגינות ומקומות מרגוע או נופש אחרים לשימוש הציבורי, לפקח עליהם ולנטוע עצים ברחובות ובמקומות ציבוריים.

עבודות הגינון כוללות, בין היתר, הקמת שטחי גינון, כיסוח דשאים וגיזום עצים.

שטחי הגינון של העירייה משתרעים על כ-200 דונם. בשנת 2011 מסרה העירייה 64 דונם מהם המפורזים בכל העיר לטיפולו של קבלן גינון חיצוני; וביתר שטחי הגינון - כ-134 דונם - מועסקים ארבעה מעובדי אגף שפ"ע, שמטפלים גם בשטחי הגינון בבתי ספר ובגני ילדים, בתדירות של אחת לשבועיים בכל גינה.

מסיוור באפריל 2012 שבו השתתפו נציג משרד מבקר המדינה ומנהל מחלקת הגינון והניקיון של העירייה בתחומי העיר עולה כי בחלק משטחי הגינון שבהם מטפלים עובדי עירייה¹² הצטברה עשבייה סבוכה שלא טופלה כראוי. מנתוני המוקד העירוני עולה כי בחודשים ינואר-מרץ 2012 התקבלו 56 פניות מהתושבים בבקשה לבצע גיזום עצים. להלן תמונות להמחשה:

12 שביל המוביל לתחנת המשטרה, גבעה ארכאולוגית, רחוב סיני, בית ספר דנצינגר.



עשבייה ברח' סיני

גינן ב"שביל המשטרה"



גינן ב"גבעה הארכאולוגית"

מהמסמכים באגף החינוך של העירייה עולה כי ב-12 גני ילדים יש צמחייה רעילה ועצים דוקרניים שהם בבחינת מפגעים בטיחותיים אשר מחלקת הגינן לא טיפלה בהם. כמו כן, בבית הספר "עוזיאל" יש עצים גבוהים שעלולים ליפול בזמן נשיבת רוחות, וגם בהם לא טיפלה מחלקת הגינן.

העירייה ציינה בתשובתה כי מספר עובדי העירייה העוסקים בגינן הצטמצם לשלושה, ואינו מספיק לטיפול בשטחי הגינן. כמו כן מחירי המים להשקיה והמצב התקציבי שלה אינם מאפשרים את הרחבת פעילותיה בנושא זה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי נוכח הממצאים שהועלו ותלונות התושבים שהצטברו בעירייה בעניינים אלה, ראוי לשפר את הפעולות לתחזוקת השטחים הציבוריים שמבצעת העירייה. חמור במיוחד היעדר הטיפול בגני ילדים שיש בו משום סיכון בטיחותי ובריאותי והוא דורש טיפול ותיקון מידים.

תאורת רחובות

חובת העירייה לטפל בתאורת רחובות מעוגנת בסעיף 235(2) בפקודת העיריות. אגף שפ"ע מטפל בתחזוקת מרכזיות חשמל ובתחזוקה שוטפת של תאורה ברחבי העיר.

אורכו של הכביש הראשי שחוצה את העיר (כביש 90) מזרחה לכיוון מטולה ויישובי רמת הגולן ומערבה לכיוון יישובי מועצות האזוריות הגליל העליון ומבואות החרמון הוא כ-3 ק"מ, ויש בו תנועה רבה. לאורך הכביש מוצבים עמודי תאורה שעליהם מותקנות 300 מנורות המאירות את הכביש בשעות החשכה. בבדיקה נמצא כי 130 (כ-43%) מהמנורות שמוצבות לאורך הכביש נשרפו בשנים 2010-2012, אך העירייה לא החליפה אותן והדבר עלול לגרום למפגע בטיחותי שיסכן מכוניות העוברות בכביש והולכי רגל שחוצים אותו.

באגף שפ"ע לא נמצאו מסמכים המלמדים על מספר מנורות החשמל שמותקנות על עמודים ברחבי העיר, וגם לא היה לה מידע על מספרן הכולל של המנורות השרופות.

מנתוני המוקד העירוני עולה כי בפרק הזמן שמנובמבר 2011 עד סוף מרץ 2012 התקבלו 153 תלונות בנוגע למנורות שרופות במרחבי העיר (כ-14% מכלל התלונות שהתקבלו בפרק הזמן האמור), ובחלקן לא טיפלה העירייה כמתחייב.

העירייה ציינה בתשובתה כי עקב מגבלה תקציבית, היא מטפלת במקרים המוגדרים בטיחותיים. אולם במקומות שאין בהם בעיה בטיחותית נדחה הטיפול לזמן רב.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי נוכח העובדה שכמחצית מהמנורות המותקנות בכביש הראשי אינן תקינות וחלקים גדולים ממנו חשוכים בלילה, עלולה להישקף סכנה לשלום הציבור. על העירייה לדאוג לתקינות מערכת התאורה, ועל אגף שפ"ע למפות את כל עמודי התאורה בעיר, לאתר את המנורות השרופות וכן לקיים מדי פעם ביקורת כדי לוודא שמנורות החשמל תקינות.

O

ממצאי הבדיקה מלמדים כי חלק מהשירותים שהעניקה העירייה לתושביה בתחום ניקיון העיר וטיפוח חזותה היו ברמה נמוכה. הועלו כשלים בפעולות העירייה בתחומים של פינוי אשפה, ניקיון המרחב הציבורי, גינון ציבורי ותאורת רחובות.

מבדיקת מסמכי העירייה עולה כי היא לא פעלה לבחון דרכים לשיפור רמתם של שירותי הניקיון (פינוי אשפה, ניקיון המרחב הציבורי) ולשיפור בנושא טיפוח חזות העיר.

העירייה ציינה בתשובתה כי "פגיעה עקבית ושיטתית בתקציבים הממשלתיים גרמה לנזקים מצטברים גלויים לעין בכל תחומי השירות שהעירייה נותנת לתושביה". עוד ציינה כי תקציביה קוצצו משנת 2000 ואילך, "ומשרדי הממשלה לא מתקצבים את השירות לתושבים באופן אמיתי וריאלי".

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הממצאים שהועלו והיקף התלונות שהתקבלו בעירייה, הסכנות והמטרדים הנשקפים בגין היעדר טיפול יעיל בכל הנוגע לשירותי הניקיון, הגינון ותאורת הרחובות, יש מקום שהעירייה תפעל לאתר למציאת דרכים לשיפור רמתם של השירותים האמורים.

מתקני משחקים בגנים ציבוריים¹³

על פי סעיף 249 (8) לפקודת העיריות, רשות מקומית מוסמכת לספק, להתקין ולהסדיר גנים וגינות ומקומות מרגוע או נופש אחרים לשימוש הציבור ואף מוסמכת לפקח עליהם.

גן משחקים הוא אמצעי להכיר לילדים את סביבתם; המשחק בגן ובמתקניו מאפשר להם לפתח מיומנויות מוטוריות ו חברתיות, רגישות וכו'. המתקנים צריכים להיות מאתגרים אך לא מסוכנים ולאפשר לילד לתפקד בביטחון במקום שנשמרים בו עקרונות בטיחות. האחריות לתקינותם ולתחזוקתם של מתקני משחקים מוטלת על העירייה. עליה לפעול למניעת סיכונים, בין היתר באמצעות תחזוקה נאותה של המתקנים. גני משחקים שאינם תקינים הם בבחינת מלכודת מוות המסכנים את חיי הילדים המשחקים בהם.

לפי נתוני העירייה, במועד הביקורת היו ברחבי העיר 31 מתקני משחקים. בשנים 2009-2011 עשה מכון התקנים¹⁴ בדיקה בנוגע לתקינות מתקני המשחקים. לפי תוצאות "תעודת הבדיקה", במועד הביקורת, מרץ 2012, רק מצבם של שמונה מתקני משחקים היה תקין לפי דרישות התקן שתוקפן היה עד מאי 2012, מצבם של 11 מהם היה תקין לפי דרישות התקן שתוקפן פג באוקטובר 2011, ויתר המתקנים לא התאימו לדרישות התקן והיו בהם ליקויים בטיחותיים.

מתוצאות הבדיקה של מכון התקנים עולה כי מצבם הבטיחותי של תשעה מתקני משחקים היה חמור¹⁵.

הבדיקה העלתה כי במועד סיום הביקורת מתקני המשחקים האמורים עדיין היו נגישים לציבור אף שהעירייה לא פעלה לתיקונם, ואף שמצבם של שלושה מהם חמור זה כשנתיים וחצי.

העירייה ציינה בתשובתה כי למרות מצבה הכספי היא הכינה תכנית מסודרת ומתוקצבת במאות אלפי ש"ח לשיקום גני שעשועים, שמתפרסת על פני מספר שנים.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי עליה לפעול לתיקון מידי של מתקני המשחקים בתחומה או לחילופין לבטלם. אל לה לעירייה להותיר מתקנים המסכנים את שלום הילדים המשתמשים בהם.

13 בעניין זה ראו גם מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי (2008) בפרק "גני משחקים ציבוריים ברשויות מקומיות", עמ' 283-239.

14 מכון התקנים הוקם מכוח חוק התקנים, התשי"ג-1953. המכון מוסמך, בין היתר, לקבוע תקינה כדי להבטיח רמה נאותה של מתקני משחקים.

15 שלושה מתקנים - ברחובות כצנלסון, משאש יוסף, וביאליק - מצבם חמור מאוגוסט 2009, ושישה מתקנים - ברחובות יקותיאל, דוד רזיאל, הלבנון, שפרינצק ועליית הנוער - מצבם חמור מספטמבר 2011.

תחזוקת כבישים

על פי סעיפים 249 (11) ו-12) לפקודת העיריות, עירייה מוסמכת לסלול מדרכות ורחובות שאינם רכוש פרטי, והיא אחראית לתחזוקתם. תחזוקת כבישים כוללת שיקום ושידרוג.

אורך הכבישים הפנימיים בעיר הוא כ-50 ק"מ, והעירייה אחראית לתחזוקתם. משרד מבקר המדינה קיבל תלונות על תחזוקה לקויה של הכבישים על ידי העירייה.

שיקום ושידרוג של כבישים

ככלל, עבודות השיקום כוללות תיקונים בכבישים ובכלל זה טיפול במהמורות ובפיצוצים בכבישים וכן ביצוע ריבודי כורכר ואספלט. לפי נתוני העירייה, במועד הביקורת 12 כבישים בתחום שיפוטה נזקקו לשיקום, ועלותם הכוללת לפי אומדנים שהכינה הסתכמו בכ-2.5 מיליון ש"ח.

בחלק מהכבישים והצמתים בעיר נוסעים כלי רכב רבים, ולצורך הסדרה נאותה של תנועת כלי הרכב בכבישים יש צורך בשידרוג התשתית בכבישים ובצמתים, ובכלל זה בהסדרתם של מעגלי תנועה ונתיבי תנועה, חניות, מדרכות, בהתקנת תאורה ושילוט ובבניית קירות תומכים.

העירייה הכינה תכנון מפורט לשידרוג 12 כבישים וצמתים, ועלויות השידרוג שלהם מסתכמות בכ-27 מיליון ש"ח.

נמצא כי העירייה לא תקצבה את העלות של שדרוג הכבישים והצמתים ולא ייעדה למטרה זו סכום כלשהו מתקציב הפיתוח שלה. במאי 2011 פנתה העירייה למשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה) וביקשה סיוע כספי לצורך שדרוג הכבישים והצמתים האמורים, אולם במועד סיום הביקורת במרץ 2012 טרם השיב משרד התחבורה על פניית העירייה.

לדוגמה, כביש יהודה לוי-הרצל הוא ציר מאסף מהשכונות שממערב לעיר, והוא מקביל לכביש הראשי ולאורכו שוכנים בתי ספר, גני ילדים ומבני ציבור רבים. בכביש זה יש מפגעים רבים כגון מחסור בתאורה ובמפרצוני חנייה והיעדר נגישות לתחבורה ציבורית.

במכתב ששלח ראש העירייה למשרד התחבורה בפברואר 2012, בעת הביקורת, בנוגע לשידרוג כביש יהודה לוי-הרצל הוא ציין, בין היתר, כי יש מפגעים בכביש זה, וכי לאורך הציר ובייחוד בצמתים התרחשו תאונות דרכים עם נפגעים. עוד ציין כי העירייה פנתה למשרד התחבורה משנת 2004 ואילך בבקשה לקבלת תקציב לשידרוג הכביש האמור, אולם משרד התחבורה לא נענה לבקשה. במועד סיום הביקורת במרץ 2012 משרד התחבורה טרם ענה על פניות ראש העירייה בנדון.

משרד התחבורה ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2012 כי בסוף מאי 2012 הוא נתן לעירייה הרשאה להתחייב על סך 2.34 מיליון ש"ח להסדרת ציר הרצל-יהודה הלוי.

אי-ביצוע עבודות בגלל היעדר תקציב

הרשות המקומית ומשרד התחבורה נתנו מימון משותף לחלק מהפרויקטים (להלן - מימון תואם או מצי'נג). משרד התחבורה מתנה את השתתפותו במימון שיקומם ושידרוגם של הכבישים בקריית שמונה בכך שהרשות המקומית תשתתף במימון 10% מהעלות.

הבדיקה העלתה כי משרד התחבורה אישר לעירייה תקציבים לשיקום ולשידרוג של חלק מהכבישים שבתחום שיפוטה, וכי לחלק מאותם כבישים העירייה לא הקצתה מקורות כספיים למימון חלקה

היחסי בעלות העבודות ועקב כך חלק מאותן העבודות בוצעו באיחור וחלקן אף לא בוצעו כלל. להלן דוגמאות:

1. **רחוב נוף החרמון:** ביולי 2011 אישר משרד התחבורה לעירייה מימון בסך 1.71 מיליון ש"ח לסלילת קטע כביש באורך כ-120 מטר להשלמת כביש קיים, שהותנה בכך שהעירייה תישא ב-190,000 ש"ח מעלות העבודות (שנאמדה ב-1.9 מיליון ש"ח). במועד סיום הביקורת עדיין לא גייסה העירייה מקורות כספיים למימון חלקה בעבודות, ולכן העבודות באותו רחוב לא בוצעו.

2. **כביש 19 (רחוב הירדן):** בדצמבר 2008 אישר משרד התחבורה להקצות 9 מיליון ש"ח לשדרג כביש זה, שעלות שדרוגו נאמדה ב-10 מיליון ש"ח, בתנאי שהעירייה תסכים לשאת בעלות הסכום הנותר - מיליון ש"ח. הבדיקה העלתה כי העירייה לא הצליחה במשך כשנתיים להקצות מקורות כספיים למימון השתתפותה בעבודות האמורות, ורק באוקטובר 2010, לאחר שתאגיד המים והביוב "התנור", שהעירייה מחזיקה בחלק ממניותיו, הסכים לממן את חלקה של העירייה בסכום של מיליון ש"ח, הוחל בביצוע העבודות.

העירייה ציינה בתשובתה כי היא פועלת לגיוס משאבים לשדרוג ולשיקום של תשתיות הכבישים, אולם המקורות שעומדים לרשותה אינם מספיקים למילוי צרכיה הרבים בנושא זה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי נוכח מצב תשתיות הכבישים בתחומי שיפוטה, נוכח תחזוקתם הלקויה והמפגעים שעלולים להיגרם למשתמשים בהם, ובהתחשב בעובדה שהיא לא הצליחה לגייס את חלקה במימון העלויות הכספיות הגבוהות הנדרשות לשדרוג אותם כבישים, עליה לבחון במסגרת סדרי העדיפויות שלה פתרונות הולמים לשיקום ולשדרוג של מערכת הכבישים בתחום שיפוטה.

משרד התחבורה ציין בתשובתו כי בהתאם לנוהל העבודה שלו עם הרשויות המקומיות, ועדה מקצועית לפרויקטים בטיחותיים בוחנת בקשות לקבלת מימון שאותן הגישו לו הרשויות, ובודקת אם הפרויקטים שבהם עוסקות הבקשות עומדים בקריטריונים אשר סוכם עם משרד האוצר, בכפוף למגבלות התקציב ו"הרשאה להתחייב עבור כל פרויקט מוקצית לרשות המקומית עד למחצית השנה שלאחר מכן, בהתאם לשיעור ההשתתפות. עיריית קריית שמונה זוכה ל-90% השתתפות של משרד התחבורה". עוד ציין כי הבקשה שהגישה העירייה לגבי שדרוג אחד הכבישים אינו עומד בקריטריונים שלו, וכי הבקשה שהגישה לגבי שדרוג שלושה כבישים נוספים לא תוקצבה עקב מגבלות התקציב. עוד ציין משרד התחבורה כי בשנת 2012 הוא תקצב שדרוג של ארבעה כבישים אחרים, וכי הוא בודק את בקשת העירייה לשדרוג כביש נוסף.

היערכות מוסדות חינוך לכיבוי אש

בתקנות שירותי הכבאות (ציוד כיבוי בבתי ספר), התשל"ב-1972 (להלן - התקנות), נקבע כי בעליו של כל בית ספר (לרבות גן ילדים) או המחזיק בו חייב לרכוש ציוד המשמש לכיבוי דלקות (כמפורט בתוספת לתקנות), להתקינו ולהחזיקו במצב תקין לפי הוראות רשות הכבאות¹⁶.

16 "רשות כבאות": "לגבי תחום איגוד ערים ששירותי כבאות כלולים בתפקידיו - אותו איגוד ערים" ו"לגבי תחום מקומית שאינה מאוגדת באיגוד ערים כאמור - אותה רשות מקומית".

בסעיף 3(א) לתקנות נקבע כי רשות הכבאות רשאית, בתנאים שנקבעו בסעיף, להורות בכתב לבעליו של בית ספר או למחזיק בו להוסיף ציוד כיבוי על האמור בתוספת.

בתחום שיפוטה של העירייה פועלים שמונה בתי ספר יסודיים ו-35 גני ילדים. בבדיקת היערכותם של מוסדות החינוך של העירייה לכיבוי אש הועלו הממצאים שלהלן:

בביקורות שקיים איגוד הערים שירותי כבאות גליל עליון המזרחי והגולן (להלן - איגוד הערים), שהעירייה נכללת בתחום אחריותו, בשנים 2008-2011 במוסדות החינוך בקריית שמונה הועלו ליקויים בטיחותיים בהיערכות מוסדות החינוך לכיבוי אש. בין היתר דרש איגוד הערים מהעירייה להתקין בחלק ממוסדות החינוך מערכת לגילוי עשן, מפסק זרם ראשי בכניסה למבנה, פתחים קבועים לשחרור עשן, ידית בהלה לרוחב דלת בגובה של מנעול, ופתחי יציאה לשעת חירום. כמו כן דרש ממנה כי בחלק מהמוסדות תיבדק מערכת החשמל ויותקן בלוח החשמל לוח פיקוד שמטריע על תקלה במערכת החשמל בזמן שרפה.

מהבדיקה עולה כי העירייה לא התקינה במוסדות החינוך שבתחום שיפוטה את ציוד כיבוי האש שדרש איגוד הערים. מתכנית להשלמת ציוד כיבוי לשנים 2008-2011 שהכינה העירייה בינואר 2008 למוסדות החינוך שבתחום שיפוטה עולה כי ההשקעה הנדרשת למילוי דרישות איגוד הערים מסתכמות בסך של כ-3.6 מיליון ש"ח, ולטענתה היא לא הצליחה לגייס תקציב למימון השלמת החוסרים במוסדות החינוך שבתחום שיפוטה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי נוכח הסכנה הבטיחותית הנשקפת לשלום התלמידים וצוות בתי הספר במוסדות החינוך שלה, עליה לפעול לאלתר לתיקון הליקויים שהועלו בביקורת איגוד הערים לכיבוי אש, להשלמת החוסרים ולביצוע מלא של התכנית שהכינה לעניין זה.

בחוק שירותי הכבאות, התשי"ט-1959, נקבע כי אם לא הוצבו אמצעי כיבוי במקרקעין, רשאית רשות כיבוי לדרוש בכתב מבעלי הנכס למלא את חובתם בתוך פרק הזמן הנקוב. עוד נקבע בחוק כי אם לא נענה החייב לדרישה זו, רשאית רשות הכבאות להציב את אמצעי הכיבוי על חשבונה, לגבות מהחייב את כל ההוצאות שהוציאה לשם כך ולנקוט אמצעים משפטיים נגדו.

הועלה כי בביקורת השנתית שעשה איגוד הערים בעירייה בשנים 2008-2011 הוא המשיך להתריע על החוסרים האמורים במוסדות החינוך ועל הליקויים הבטיחותיים, אך בפועל הוא לא נקט אמצעים בנושא ולא פעל בעצמו לתיקון הליקויים.

על איגוד הערים לנקוט את כל הצעדים העומדים לרשותו ולפעול מול העירייה לתיקון הליקויים שהועלו בביקורת השנתית במוסדות החינוך של העירייה.

העירייה ציינה בתשובתה כי דרישות מערך הכיבוי גדולות ומשתנות מדי שנה, אולם מידת הסיוע של רשות המדינה לנושא זה היא קטנה ואינה מאפשרת סגירת פערים, אף שהעירייה מקצה לכך חלק מהתמיכות שהיא מקבלת ממוסדות המדינה למטרה זו.

איגוד הערים מסר בתגובתו מיולי 2012 כי שנים רבות מתריעים שירותי הכבאות לפני עיריית קריית שמונה על הליקויים הרבים שבחלק ממוסדות החינוך, וכי בעקבות פניית משרד מבקר המדינה יועבר החומר לידי היועץ המשפטי של האיגוד על מנת לבצע הליך תביעה נגד העירייה.

משרד החינוך ציין בתשובתו מיולי 2012 כי הוא העביר לעירייה בשנתיים האחרונות סכום של כ-116,000 ש"ח במסגרת סיוע למרכיבי ביטחון במוסדות החינוך שלה, ובמסגרת שיפוצי קיץ במוסדות החינוך העביר לה בשנתיים האחרונות סכום כולל בסך כ-267,000 ש"ח. עוד ציין כי הוא

מסייע לעירייה, אולם האחריות הישירה לתחזוקת מוסדות החינוך מוטלת על העירייה, והוא לא יכול להחליף את העירייה בעניין זה.

משרד הפנים ציין בתשובתו כי בהיעדר מקורות מימון מספיקים למילוי כל צרכיה, על העירייה לקבוע סדרי עדיפויות ולהביא בחשבון את כל השיקולים, והוא אינו מתערב בקביעת סדרי העדיפויות של הרשויות המקומיות.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי עליה לפעול למציאת פתרונות מידיים לבעיית החוסרים והליקויים הבטיחותיים שבמוסדות החינוך שבתחום שיפוטה.

בניין העירייה

עד שנת 1999 שוכנו רוב משרדי העירייה במבנה של ארבע קומות במרכז המסחרי בעיר שבבעלות העירייה (להלן - המבנה הישן). ביוני 1999, בעקבות פגיעת טיל ששוגר מלבנון לעבר העיר, נפגעו שלוש קומות מהמבנה הישן, למעט קומת המרתף.

אגף מס הכנסה ומיסוי מקרקעין (להלן - מס רכוש) שילם לעירייה בשנים 2001 ו-2002 סכום של 4.5 מיליון ש"ח לצורך תיקון המבנה הישן והחזרתו למצבו הקודם.

הבדיקה העלתה כי העירייה השקיעה כ-144,000 ש"ח מהסכום שקיבלה ממס רכוש בשיפוץ קומת הכניסה המשמשת את חלק ממשרדיה, וביתרת הסכום השתמשה למטרות אחרות.

לשם מציאת מבנה זמני חלופי למשרדיה ועד להשלמת שיפוץ המבנה הישן התקשרה העירייה ביולי 1999 עם הסוכנות היהודית בהסכם לשימוש ללא תמורה במבנה שבבעלותה אשר שימש כמרכז קהילתי. ההסכם היה לתקופה של שנה, דהיינו מיולי 1999 עד יולי 2000, ותקופת ההסכם הוארכה לפי בקשת העירייה עד יולי 2003. העירייה שיכנה בבניין האמור את רוב מחלקותיה.

המבנה ממשיך מאז לשמש את בניין העירייה בלא הסכמת הסוכנות היהודית ולמרות התנגדותה המפורשת, כלהלן:

מנהל החטיבה לנכסים של הסוכנות היהודית ציין במכתב ששלח לעירייה במרץ 2011 כי הסוכנות היהודית דרשה מהעירייה כמה פעמים לפנות את הבניין האמור, אולם העירייה התעלמה מפניות אלה. במכתבו האמור הוא דרש מהעירייה לפנות את המבנה עד סוף יולי 2011, בנימוק כי הייעוד המקורי של המבנה הוא לשמש מרכז קהילתי וספרייה ציבורית, וכי הסוכנות היהודית מחויבת להשתמש במבנה למטרה שלשמה מימנו התורמים את בניית המבנה.

נמצא כי בעקבות הפגיעה במבנה העירייה הישן הכינה העירייה תכנית לבניית מבנה חדש, ולשם כך הכין אדריכל לפי בקשתה בשנים 1999 ו-2000 תכנון מפורט לבניין בגובה 8 קומות ששטחו כ-6,500 מ"ר. עלות התכנון הסתכמה בכ-4.3 מיליון ש"ח - כ-3.2 מיליון ש"ח מענק ממשרד הפנים ו-1.1 מיליון ש"ח מכספי מס רכוש.

במסגרת תכנון הבניין אושרה לעירייה בפברואר 2004 תכנית בניין מפורטת תקפה למשך שבע שנים לצורך הוצאת היתר בנייה לפי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965.

הועלה כי העירייה לא פעלה בפועל לקדם את בניית פרויקט בניין העירייה, ועקב כך תוקף התכנית המפורטת פקע כשנה לפני מועד סיום הביקורת ולא ניתן להוציא היתר בנייה על פיה.

בשנת 2009 הזמינה העירייה ממשרד אדריכלים נוסף תכנון ראשוני לשיקום ולהגדלה של הבניין הישן. על פי תחשיבים שהם הגישו ביולי 2009, העלות הכוללת לשיפוץ הבניין הישן, ששטחו כ-1,200 מ"ר, ולבניית תוספת בשטח של כ-1,500 מ"ר, נאמדת בסכום כולל של כ-17 מיליון ש"ח.

במועד סיום הביקורת, כשלוש שנים לאחר שבוצע התכנון הראשוני, הועלה כי העירייה עדיין לא פעלה לשיפוץ המבנה הישן, להרחבתו ולהתאמתו לצרכיה. יוצא אפוא כי לעירייה אין מבנה חלופי למשרדה. זאת ועוד, הסוכנות היהודית מתנגדת לשיכון משרדי העירייה במבנה הקהילתי שבבעלותה.

העירייה ציינה בתשובתה כי משרד הפנים מסייע לה מהבחינה הכספית בתכנון השיפוץ, וכי הוא מממן חלק מעלות השיפוץ שיבוצע במהלך שנת 2013.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה על שלא פעלה כנדרש בכל הקשור להקמת בניין העירייה החדש, אף שהוציאה על תכנונו סכום של כ-4.3 מיליון ש"ח שהכביד על הקופה הציבורית בלא שהביא כל תועלת. היה על העירייה לפעול לשיפוץ המבנה הישן או להרחבתו ולהתאמתו לצרכיה, וכל זאת במסגרת התקציב העומד לרשותה למימוש הבנייה.

בתגובה לממצאים שלעיל ציינה העירייה בתשובתה כי "חשוב להדגיש, כי גביית הארנונה והמסים העירוניים בעיר נעשית ללא דופי, ושיעור הגבייה עומד על למעלה מתשעים אחוזים, שזה שיעור נכבד ביותר, במיוחד לעיר פיתוח שתושביה אינם אמידים. כמו כן, מבוצעים בעיר פרויקטים נכבדים אשר לצורך ביצועם הצליחה העירייה לרכז תקציבים מגורמים שונים - ממשלתיים ואחרים".

ניהול מערך השכירות של נכסי העירייה על ידי החברה הכלכלית

בהתאם לסמכויותיה של העירייה לפי סעיף 249(30) לפקודת העיריות [נוסח חדש] היא ייסדה בשנת 1988 את "החברה הכלכלית קריית שמונה בע"מ" (להלן - חכ"ל) שמטרתה הן, בין השאר, לזום ולקדם תכנית לפיתוח הכלכלי של קריית שמונה, לרבות פיתוח מקרקעין, הקמת מרכזי תיירות, תעשייה, מלאכה, מסחר, תרבות ונופש והקמת שכונות מגורים.

בתוקף סמכותו לפי סעיף 9(7) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], החליט מבקר המדינה בדצמבר 2011 להפעיל את ביקורת המדינה על חכ"ל.

התקשרות העירייה עם חכ"ל

במועד הביקורת היו בבעלות העירייה 52 נכסים שמושכרים לשימושים שונים: 21 דירות, והיתר חנויות, קיוסקים, משרדים וכו'.

ביולי 1998 חתמה העירייה עם חכ"ל על הסכם לקבלת שירותים לניהול מערך השכירות של נכסיה, ובמסגרת ההסכם התחייבה חכ"ל להעניק לעירייה מגוון שירותים הכרוכים בהשכרת הנכסים, כגון

פרסום מכרזים, איתור שוכרים, חתימה על חוזה שכירות, טיפול בגביית דמי שכירות, וכן טיפול בתחזוקה שוטפת של הנכסים. בחוזה נקבע כי הוא תקף מינואר 1998 ועד לביטולו על ידי אחד הצדדים בהודעה מוקדמת לצד שני, שישה חודשים מראש.

בהסכם נקבעה עמלה בשיעור של 25% מהסכום הכולל של דמי השכירות שתגבה בפועל בתוספת מע"ם, וכן בתוספת ההוצאות המשפטיות הכרוכות בטיפול בנכסים ובתחזוקתם השוטפת.

הכנסות העירייה מדמי שכירות בניכוי דמי עמלה, הוצאות משפטיות והוצאות התחזוקה הסתכמו בשנת 2008 בכ-545,000 ש"ח בתוספת הוצאות משפטיות בסך 64,000 ש"ח; בשנת 2009 - בכ-563,000 ש"ח בתוספת הוצאות משפטיות בסך 105,000 ש"ח; ובשנת 2010 - בכ-637,000 ש"ח בתוספת הוצאות משפטיות בסך 82,000 ש"ח.

נמצא כי בכל משך תקופת ההתקשרות לא ביצעה העירייה בדיקה בנוגע לכדאיות ההתקשרות עם חכ"ל ולא שקלה חלופות אחרות לניהול יעיל ורווחי של מערך השכירות של נכסיה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי עליה לבצע בדיקה בנוגע לכדאיות ההתקשרות עם חכ"ל, לבחון חלופות אחרות לניהול מיטבי של מערך השכירות של נכסיה לרבות הקטנת שיעור העמלה והוצאותיה הנלוות בגין השכרת הנכסים.

היעדר נהלים להשכרת הנכסים

בהסכם האמור נתנה העירייה לחכ"ל בלעדיות בניהול הנכסים וכן הקנתה לה סמכויות ושיקול דעת עצמאי ונרחב בכל הנוגע לניהול של הנכסים ולאופן השכרתם.

הבדיקה העלתה כי חכ"ל לא קבעה נוהל או כללים שיסדירו את מגוון התחומים הנוגעים למערך השכירות, כמו פרסום מכרז או קביעת דמי השכירות על בסיס הערכת שמאי. להלן הממצאים:

השכרת הנכסים ללא מכרז

הבדיקה העלתה כי על פי המסמכים שבתיקי הנכסים, חכ"ל פרסמה מכרז להשכרת מבנה מסחרי אחד בלבד מבין 31 מבנים המיועדים לעסקים, וכי היא לא קבעה שום קריטריונים להשכרתן של דירות למגורים. לפיכך לא ניתן לעמוד על השיקולים שלפיהם קיבלה חכ"ל החלטות הנוגעות להשכרת המבנים המסחריים והדירות למגורים.

משרד מבקר המדינה העיר לחכ"ל כי ראוי שתפרסם הודעה לציבור או מכרז להשכרת המבנים המסחריים ותקבע קריטריונים להשכרת הדירות למגורים - באמצעות מכרז או לפי אמות מידה שקופות ואחידות - כדי להשיג את המחיר הטוב ביותר עבורן וכן כדי לתת הזדמנות שווה לשוכרים פוטנציאליים ולמנוע חשש לשיקולים לא ענייניים.

היעדר הערכת שמאי

הבדיקה העלתה כי חכ"ל, אשר כאמור מטפלת בין היתר בהשכרת 52 הנכסים שבבעלות העירייה, ביצעה הערכות שמאי רק לגבי שניים מהם, ואת 50 המבנים הנותרים היא השכירה בלא שבוצעה כל הערכה בעניינם.

לא ברור על פי מה נקבעו דמי השכירות בחוזים שחתמה חכ"ל עם השוכרים, שכן היא קבעה את מחיר השכירות ללא הערכת שמאי האמורה לשקף את דמי השכירות הריאליים של הנכסים, והדבר עלול לפגוע ביכולתה של חכ"ל להשיג את ההכנסות המיטביות מדמי השכירות.

משרד מבקר המדינה העיר לחכ"ל כי עליה לקבוע את דמי השכירות לפי הערכת שמאי כדי להשיג דמי שכירות בהתאם למחירים המקובלים בשוק הנדל"ן ולהגדיל את הכנסותיה מדמי השכירות.

חכ"ל ציינה בתשובתה כי בימים אלה נכתב נוהל חדש בעניין קריטריונים ברורים להשכרת נכסים וכי היא תפרסם מכרז להשכרת נכסים ותקבע לגבי דירות דמי שכירות זהים לאלה הניתנים בדיור הציבורי, ולגבי נכסים עסקיים תפרסם מכרז כדי לקבל את דמי השכירות המרביים עבורם.

אי-חתימה על חוזי שכירות

בחוזים שחתמה חכ"ל עם השוכרים נקבעה בין היתר תקופת השכירות. עוד נקבע בחוזים כי על השוכר לפנות את הנכס בתום תקופת השכירות, וכן נקבע קנס יומי שעל השוכר לשלם לחכ"ל אם יאחר בפינוי הנכס. בחוזים ניתנה לחכ"ל אפשרות לנקוט צעדים נגד שוכרים שלא יפנו את הנכסים בתום תקופת השכירות, ובכלל זה לתפוס חזקה בנכס, לפנות ממנו את התכולה, להחליף מנעולים בדלת הכניסה ולנתק את זרם החשמל והמים. לשם הבטחת מילוי התחייבויותיהם הפקידו השוכרים בעת חתימת החוזים שטר חוב וכן כתב ערבות חתומים על ידי שני ערבים.

עולה כי במועד סיום הביקורת פג תוקף החוזים שחתמה חכ"ל עם 21 מ-52 השוכרים¹⁷, וכי אף שהשוכרים סירבו לדרישתה של חכ"ל לחתום על חוזה חדש, לא נקטה נגדם חכ"ל שום אמצעי העומד לרשותה על פי החוזים, למעט משלוח מכתבי התראה.

עוד עולה כי חכ"ל אפשרה לחלק מהשוכרים להחזיק בנכסי העירייה במשך תקופה ארוכה ללא חוזה שכירות תקף. להלן דוגמאות:

במועד סיום הביקורת נמצא ששני שוכרים מחזיקים בשתי דירות במשך כ-7 שנים (משנת 2005) ללא חוזה שכירות; כי שוכר אחר מחזיק בדירה במשך כ-4.5 שנים (מיולי 2007) ללא חוזה שכירות; וכי שוכר נוסף מחזיק במבנה עסקי במשך כשבע שנים (מאוקטובר 2005) ללא חוזה שכירות.

מאחר שחוזה שכירות בתוקף אמור להסדיר את חובותיה וזכויותיה של חכ"ל בנכסים ומאידך גם את החובות והזכויות של השוכרים, נוצר מצב שלמעשה השוכרים מחזיקים בנכסים בלא שעוגנו

17 במועד הבדיקה נמצא כי תוקף השכירות של שלושה מבנים פג לפני שש עד שבע שנים; תוקף השכירות של מבנה אחר פג לפני 4.5 שנים; תוקף השכירות של שני מבנים פג לפני שלוש שנים; תוקף השכירות של שמונה מבנים פג לפני שנתיים ותוקף השכירות של שבעה מבנים פג לפני חצי שנה עד שנה וחצי.

התחייבויותיהם כלפי חכ"ל. היעדר ערבויות פוגע ביכולת חכ"ל לפעול כנגד השוכרים שלא עומדים בהתחייבויותיהם כגון תשלום שכר דירה, או יעשו שינויים בנכסים שלא בהסכמת חכ"ל.

משרד מבקר המדינה העיר לחכ"ל כי סדרי מינהל תקין מחייבים אותה לפעול לכך שכל השוכרים שמחזיקים בנכסי העירייה יוחתמו על חוזה שכירות ויציגו ערבויות כנדרש, כדי לייעל את הטיפול בנכסים לפי ההתחייבויות החוזיות של הדיירים.

חכ"ל ציינה בתשובתה כי היא מטפלת בחידוש חוזה השכירות עם כלל המחזיקים בנכסים ובהארכת החוזים, ובכלל זה היא מטפלת בעניין דמי שכירות.

קביעת דמי שכירות נמוכים

כאמור, חכ"ל לא קבעה את דמי השכירות בחוזים שחתמה עם השוכרים על בסיס הערכת שמאי, ואף לא קבעה קריטריונים לקביעת דמי שכירות לפי שטח הדירה או מקומה. הבדיקה העלתה כי דמי השכירות החודשיים שגבתה חכ"ל בשנת 2011 מ-15 מביין 21 שוכרי הדירות היו נמוכים בשיעור ניכר מדמי השכירות שגובה חברת עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ (להלן - חברת עמידר), מהשוכרים בקריית שמונה¹⁸ לפי קריטריונים שקבע משרד השיכון. להלן דוגמאות:

1. משוכר א' שמתגורר בדירה ששטחה 65 מ"ר גבתה חכ"ל משנת 2003 עד שנת 2011 דמי שכירות בסך 204 ש"ח לחודש, ואילו על פי תעריפים של חברת עמידר דמי השכירות הם 1,073 ש"ח.

חכ"ל ציינה בתשובתה כי היא פועלת להעלאת דמי השכירות עבור הדירה האמורה על פי תעריף של חברת עמידר.

2. משוכר ב' שמתגורר בדירה ששטחה 95 מ"ר חכ"ל גובה דמי שכירות בסך 500 ש"ח לחודש, ואילו לפי תעריפים של אותה חברה דמי השכירות הם 1,330 ש"ח לחודש.

חכ"ל ציינה בתשובתה כי היא נוקטת צעדים משפטיים לפינוי השוכר מהדירה.

3. משוכר ג', שמתגורר בדירה ששטחה 115 מ"ר, חכ"ל גובה דמי שכירות בסך 900 ש"ח לחודש, ואילו לפי תעריפים של אותה חברה, סכום דמי השכירות כפול - 1,898 ש"ח לחודש.

חכ"ל ציינה בתשובתה כי בתום תקופת השכירות היא תפעל להעלאת דמי השכירות שייגבו עבור הדירה האמורה.

משרד מבקר המדינה העיר לחכ"ל כי גביית דמי שכירות נמוכים פוגעת בפוטנציאל ההכנסות של העירייה. על העירייה וחכ"ל לפעול להעלאת דמי השכירות בהתאם להערכת שמאי.

אי-נקיטת צעדים נגד שוכרים שבנו ללא אישור חכ"ל וללא היתר בנייה

בסעיף 145(א) לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבנייה או החוק), נקבע כי כל עבודה או שימוש בקרקע טעונים היתר מהוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, ואין לעשותם אלא בהתאם לתנאי ההיתר.

הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה קריית שמונה (להלן - הוועדה המקומית) אחראית ליישום הוראות החוק במרחב התכנון המקומי קריית שמונה ומטפלת בהליכי רישוי בנייה ובפיקוח עליה.

החוק מסמיך את הוועדה המקומית לנקוט צעדים נגד אנשים שבונים ללא היתר, כגון הוצאת צווי הפסקה וצווי הריסה מינהליים, הוצאת צווי הפסקה והריסה שיפוטיים באמצעות בית משפט והגשת כתבי אישום.

בהסכמי השכירות שחתמה חכ"ל עם שוכרי המבנים המסחריים נקבע כי השוכרים לא יהיו רשאים לעשות שינויים בנכסים או להוסיף תוספות בלא לקבל מראש את הסכמת חכ"ל לכך, ועליהם להשיג את כל ההיתרים והאישורים הנדרשים על פי דין. עוד נקבע בהסכמי השכירות כי כל בנייה, שינוי או שיפוץ שיעשו השוכרים ללא היתר או שלא לפי חוק התכנון והבנייה ייחשבו הפרה יסודית של הסכם השכירות ויביאו לסיום החוזה לאלתר לפני תום תקופת השכירות בלא שהשוכר יהיה זכאי לפיצוי.

הבדיקה העלתה כי כמה שוכרים במבנים המסחריים ביצעו על דעת עצמם תוספות בנייה ושינויים במבנים המושכרים, ללא אישור חכ"ל וללא הוצאת היתר בנייה כחוק. חלקם אף לא שילמו דמי שכירות במשך שנים, בלא שחכ"ל, העירייה והוועדה המקומית - כל אחת בתחום אחריותה ובהתאם לסמכויותיה - נקטו צעדים נגדם. להלן דוגמאות:

1. **מבנה א'**: חכ"ל השכירה מבנה מסחרי א' לשוכר על פי הסכם שכירות לפרק הזמן שמאוגוסט 1999 עד יולי 2003, תמורת דמי שכירות בסך 646 ש"ח לחודש בתוספת מע"מ. משנת 2003 ואילך השוכר מחזיק בנכס ללא הסכם תקף.

מהבדיקה עולה כי השוכר הגדיל את שטח הנכס מ-76 מ"ר ל-209 מ"ר (תוספת בשיעור 175%), ללא אישור חכ"ל, ובלא להגיש בקשה להיתר כנדרש בחוק. לוועדה המקומית לא היה מידע על חריגות הבנייה שביצע השוכר, וממילא היא לא נקטה נגדו צעדים. מהמסמכים שבתיק השכירות עולה כי משנת 2008 ואילך חכ"ל הייתה ערה לכך שהשוכר בנה תוספת בלתי חוקית, אולם היא לא נקטה נגדו צעדים ולא דרשה ממנו להרוס את התוספת או לפעול יחד עמה לקבלת לגליזציה לתוספת.

מהבדיקה עולה כי השוכר לא שילם דמי שכירות משנת 2000 ואילך, וחובו בנובמבר 2010 הסתכם בכ-85,000 ש"ח (לאחר קיזוז סכום של 24,000 ש"ח מהחוב בגין השקעותיו בהגדלת שטח הנכס). חכ"ל ניסתה להגיע להסדר לתשלום החוב עם השוכר ולחתום על חוזה שכירות עמו. אולם בפועל לא הושג הסדר, והשוכר ממשיך להחזיק במבנה ללא הסכם תקף משנת 2003, ובלא ששילם עבורם דמי שכירות משנת 2000 ואילך. חכ"ל לא נקטה נגדו צעדים עקב כך וכן עקב הבנייה הבלתי חוקית שביצע במבנה.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את אופן תפקודה של חכ"ל ואת אזלת ידה מול השוכר במשך פרק זמן של יותר מ-11 שנים. על חכ"ל לפעול להסדרת המצב מול השוכר, בין באמצעות פינוי מהנכס, תוך גביית דמי שכירות ריאליים על פי הערכת שמאי בהתאם לשטח המבנה בפועל, ובין באמצעות החתמתו על הסכם חדש ותשלום חובו המצטבר והתחייבותו להגיש בקשה לקבלת אישור בדיעבד לתוספות הבנייה הבלתי חוקית שהוא ביצע. כמו כן על הוועדה המקומית לנקוט נגד השוכר את כל האמצעים העומדים לרשותו למיצוי הדין אתו בגין עברות הבנייה שביצע בנכס המושכר.

חכ"ל ציינה בתשובתה כי היא נוקטת צעדים משפטיים לפינוי הנכס ולגביית החוב מהשוכר.

2. **מבנה ב':** חכ"ל השכירה מבנה מסחרי ב' לשוכר לפרק הזמן שמפברואר 1998 עד ינואר 2002 תמורת דמי שכירות בסך 715 ש"ח לחודש בתוספת מע"ם. השוכר ממשיך להחזיק בנכס מפברואר 2002 ללא הסכם שכירות תקף.

מהבדיקה עולה כי השוכר הגדיל את שטח המבנה מ-18 מ"ר ל-127 מ"ר בלא שקיבל את אישור חכ"ל לכך ובלא לבקש היתר בנייה כחוק.

במכתבו לראש עיריית קריית שמונה דאז מינואר 2005 ציין השוכר כי הוא הגדיל את שטח המבנה על חשבונו וביקש מראש העירייה לפעול עבורו כדי שיוכל לשכור את המבנה לעשר שנים נוספות ולהשכירו לצד שלישי עקב מצבו הכלכלי הקשה ומצבו הבריאותי.

בישיבתה של מועצת המנהלים של חכ"ל מדצמבר 2005 היא החליטה שחכ"ל תחתום עם השוכר על הסכם שכירות למשך חמש שנים, תמורת 300 דולר לחודש בתוספת מע"ם, אף שיועצה המשפטי שנכח בישיבה התנגד לכך עקב הבנייה הבלתי חוקית שביצע השוכר. אולם חכ"ל המשיכה להשכיר לשוכר את הנכס בלא שחתמה על הסכם עמו, ואף שידעה שהשוכר ביצע בנייה בלתי חוקית היא לא דרשה ממנו לפעול לקבלת לגיטימציה של התוספת או להריסתה. לפי חוות דעתו של היועץ המשפטי של חכ"ל מאוגוסט 2007, לא ניתן להכשיר את חריגות הבנייה שביצע השוכר במבנה, מאחר שבאזור שבו שוכן המבנה אין תכנית בניין עיר בתוקף, והמבנים באותו אזור מיועדים לשמש מבני ציבורי וחלק מהמבנה המושכר נמצא בתוואי כביש מתוכנן באזור.

הבדיקה העלתה כי על פי המסמכים בתיק השכירות, לחכ"ל היה מידע משנת 2007 ולפיו השוכר השכיר את המבנה בשכירות משנה לצד שלישי תמורת 1,200 דולר לחודש.

מועצת המנהלים של חכ"ל החליטה בישיבתה באוגוסט 2007 שחכ"ל תפעל לפינוי שוכר המשנה מהנכס, אלא אם כן הוא יחתום על הסכם מול חכ"ל. חכ"ל לא פעלה לחתימת חוזה עם שוכר המשנה, וכן לא פעלה לפינויו מהנכס.

מועצת המנהלים של חכ"ל החליטה בישיבתה ביוני 2008 שחכ"ל תנקוט הליכים משפטיים לפינוי השוכר האמור מהנכס בנימוק שחכ"ל מנסה זה שלוש שנים להגיע להסדר עמו, אולם הוא מסרב לכך וטוען לזכויות קנייניות על הנכס. אולם בפועל חכ"ל לא נקטה בצעדים נגד השוכר כמתחייב מהחלטת מועצת המנהלים שלה.

בישיבתה בנובמבר 2010 החליטה מועצת המנהלים של חכ"ל להמיר את חוב השוכר בסך כ-30,000 ש"ח תמורת שיפוץ שעשה בנכס, ולהחזיר את הנכס לחכ"ל בתוך שנתיים שבמהלכן ישלם השוכר דמי שכירות בסך 300 דולר לחודש ובכפוף להסכם. אולם חכ"ל והשוכר לא הגיעו להסדר בעניין זה.

מהבדיקה עולה כי חכ"ל והוועדה המקומית, שהיה להן מידע על חריגות בנייה שביצע השוכר, לא פעלו - כל אחת בתחום אחריותה וסמכויותיה - נגד השוכר בעניין הבנייה הבלתי חוקית שביצע.

כמו כן הוועדה המקומית לא נקטה נגד השוכר ונגד חכ"ל את האמצעים שהחוק מעמיד לרשותה לעניין זה.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית שהיה עליה לנקוט נגד השוכר ונגד חכ"ל את האמצעים שעומדים לרשותה על פי החוק עקב התעלמותם מהבנייה הבלתי החוקית שביצע השוכר.

בעקבות הביקורת חתמה חכ"ל בתחילת שנת 2012 עם השוכר על הסדר ולפיו הוא שילם עבור פרק הזמן שממאי 2008 ועד ינואר 2012 סכום כולל של 39,704 ש"ח עבור הסדרת כלל חובותיו עד סוף ינואר 2012. הבדיקה העלתה כי חכ"ל העניקה לו ויתורים מפליגים שהקטינו את סכום החוב בכ-45%, כלהלן: דמי השכירות לפרק הזמן שממאי 2008 עד יוני 2011 חושבו לפי שער של כ-3.4 ש"ח לדולר, אף שהשער היציג של הדולר בינואר 2012 היה בין 3.7 ל-3.8 ש"ח לדולר, ונוסף על כך העניקה לו הנחה נוספת בשיעור של 34% מדמי השכירות לכל פרק הזמן האמור שחושב לפי 300 דולר לחודש. בפברואר 2012 חתמה עמו חכ"ל על הסכם שכירות חדש.

המקרה שלעיל ממחיש את אופן תפקודה הלקוי של חכ"ל, שלא פעלה לשמירה על האינטרסים של העירייה במקרה הנדון, וגם לא פעלה לפי חוות דעתו של יועצה המשפטי שהתנגד להמשך השכרת הנכס לשוכר עקב בנייה בלתי חוקית שביצע ואף לא פעלה לפינוי מהנכס. היא גם לא נקטה נגדו צעדים, אף שידעה שהוא השכיר את הנכס לשוכר משנה והפיק רווחים שלא כדין מהכנסות מדמי השכירות בסך 1,200 דולר לחודש, שהסתכמו במשך 6 שנים בעשרות אלפי דולרים. יצוין כי העירייה, בהיותה הבעלים של הנכס, הייתה ערה לעברות הבנייה שביצע בו השוכר, לכך שאינו משלם דמי שכירות ולעובדה שהשוכר את הנכס בשכירות משנה, אך היא לא נקטה נגדו צעדים.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה יתרה את אופן תפקודה של חכ"ל ומעיר כי היה עליה לפעול לשמירה קפדנית על האינטרסים של העירייה; בשל האופן שבו פעלה נגרם לעירייה נזק כספי ניכר, וכן עלול להיגרם לה נזק תדמייתי בעקבות כך שבעיני הציבור היא עלולה להיחפס כגוף שאינו עומד על זכויותיו ומעלים עין מכך ששוכרי נכסים פועלים שלא כחוק.

3. **מבנה ג':** בדצמבר 2004 חתמה חכ"ל על הסכם עם חברה מסחרית להשכרת מבנה ג' לתקופה של 58 חודשים שתוקפו מספטמבר 2005 עד יולי 2010 תמורת דמי שכירות חודשיים בסך 200 ש"ח לחודש צמוד למדד אוגוסט 2005 בתוספת מע"ם עם אופציה להארכה ב-58 חודשים נוספים תמורת דמי השכירות האמורים.

בהסכם נקבע כי כל בנייה או שיפוץ שיעשה השוכר ללא היתר ושלא בהתאם להוראות חוק התכנון והבנייה יהיו הפרה יסודית של הסכם זה, שתביא לסיום החוזה לאלתר לפני תום תקופת השכירות בלי שהשוכר יהיה זכאי לשום פיצוי.

באוקטובר 2004 הוציאה הוועדה המקומית לבקשת חכ"ל היתר בנייה לשיפוץ המבנה, ששטח הבנייה המתוכנן שלו מגיע לכ-72.5 מ"ר.

בבדיקה עלה כי השוכר ביצע בנייה בהיקף גדול מזה שאושר בהיתר בנייה, ואף ביצע במבנה שימוש חורג. חכ"ל מצדה לא פיקחה על ביצוע העבודות לשיפוץ המבנה ועל השימוש במבנה. הוועדה וחכ"ל אף לא נקטו צעדים נגד השוכר, כמפורט להלן:

השימוש המותר במבנה הוא הפעלת קיוסק למכירת עיתונים, משקאות ודברי מתיקה, אולם בפועל השוכר מפעיל בו מינימרקט ואף ביצע בו חריגות בנייה, כלהלן: בניית חדר שירותים, סגירת מרפסת מקורה והגדלת שטח הקיוסק, בניית גדר עץ בחזית המזרחית, בניית פרגולה מעץ מחוץ לשטח המגרש, הצבת מכונה להשכרת סרטים בתוך פרגולה על מדרכה ציבורית והצבת מכולה, וכן בניית שני משטחי בטון.

הבדיקה העלתה כי אף שהוועדה המקומית גילתה כבר בשנת 2005 את הבנייה הבלתי חוקית שביצע השוכר, היא לא נקטה נגדו מאז את האמצעים העומדים לרשותה על פי החוק, כגון הוצאת צווי הפסקה או צווי הריסה שיפוטיים והגשת כתבי אישום (למעט הוצאת צו מינהלי להפסקת הבנייה באוקטובר 2005).

במשרד הפנים התקבלה בנובמבר 2005 תלונה על השתלטות על שטח ציבורי ובניית מינימרקט ללא היתר בקריית שמונה. בפברואר 2007 ביקר נציג מטעם היחידה לפיקוח על הבנייה במשרד הפנים מחוז הצפון (להלן - היחידה לפיקוח) בנכס האמור, ובדוח הביקורת שהוציא בנדון ציין כי בשטח האמור נבנה מבנה מסחרי בשטח כ-97 מ"ר בסטייה מהיתר, ואף נבנו פרגולה מעץ בשטח 14 מ"ר, רחבת בטון בשטח 42 מ"ר, רחבת בטון מרוצפת בשטח כ-100 מ"ר, וגדר מעץ סביב המבנה באורך 76 מ"ר ובגובה 1.8 מ"ר.

רק באוקטובר 2009 הגישה היחידה לפיקוח בבית המשפט השלום בנצרת כתב אישום נגד החברה השוכרת את הנכס ונגד מנהלה ובעל העסק שלה בגין ביצוע העבודות האמורות ללא היתר, ובגין ביצוע שימוש חורג במבנים האמורים למינימרקט במקום קיוסק.

במרץ 2011 הרשיע בית המשפט את שלושת הנאשמים¹⁹ וחייב אותם להרוס את המבנים ולהפסיק את השימוש החורג בתוך 15 חודשים, אלא אם כן יקבלו היתרים כדין.

לנציג משרד מבקר המדינה נמסר במאי 2012 כי השוכר הרס את חלקו של המבנה שנבנה באופן בלתי חוקי והשאיר על כנו את המבנה הקשיח שמשמש מינימרקט ואת משטחי הבטון, וכי במועד זה חכ"ל והשוכר עדיין לא הגישו לוועדה המקומית בקשה ללגליזציה של המבנה.

היחידה לפיקוח הגישה באוקטובר 2009 לבית משפט השלום בנצרת גם כתב אישום נגד העירייה, חכ"ל ויו"ר חכ"ל לשעבר, בגין ביצוע שימוש במקרקעין בלא היתר ובסטייה מתכנית לפי סעיף 204(א) ו-204(ב) לחוק התכנון והבנייה. במאי 2012 טרם ניתן פסק דין בעניין.

כאמור, בהסכם השכירות נקבעו דמי שכירות בסך 200 ש"ח לחודש צמוד למדד אוגוסט 2005 בתוספת מע"מ לכל תקופת החוזה לרבות תקופת ההארכה. דהיינו, במשך 116 חודשים, שהם כ-9.5 שנים. סכום זה לא התבסס על בדיקה ועל הערכת שמאי.

מהבדיקה עולה כי השוכר הגיש לחכ"ל באוגוסט 2004 תכנית לשיפוץ הקיוסק, ולפיה הוא תכנן לבנות מבנה ששטחו 72 מ"ר, ובכלל זה להרוס חלקים מהמבנה ולבנות מחדש, וסך ההוצאות הכרוכות בבנייה זו נאמדו בכ-298,000 ש"ח כולל מע"מ.

משרד מבקר המדינה העיר לחכ"ל כי היה עליה לקבוע את דמי השכירות בהסכם לפי הערכת שמאי בהתאם לשטח המבנה ולשימוש שנעשה בו. כמו כן היה עליה לקבוע בהסכם במפורש כי שינוי בשטח המבנה יחייב הערכה מחודשת של שווי ובהתאם לכך ישתנו דמי השכירות. דמי השכירות שקבעה חכ"ל, המסתכמים בכ-230 ש"ח לחודש לכל תקופת החוזה שאורכה כעשר שנים, בלא שהסתמכה על בחינת נתונים כלשהם, גרמה לעירייה הפסדים כספיים ניכרים.

19 ת"א (שלום נצרת) 09-10-7084 ועדה מחוזית לתכנון ובנייה מחוז צפון נ' ש.י.א - סטור בע"מ ואח' (לא פורסם 2.3.11).

חכ"ל ציינה בתשובתה כי עם סיום תקופת ההתקשרות היא תפעל לפרסם מכרז להשכרת הנכס.

O

ממצאי הבדיקה מעלים כשלים חמורים בתפקוד חכ"ל בכל הקשור לניהול מערך שכירויות הנכסים ולפיקוח על הנעשה בהם. חכ"ל התרשלה במילוי תפקידה ומחויבותיה, לא הפעילה את סמכותה ולא נקטה צעדים נגד שלושת השוכרים האמורים, אף שהם ביצעו תוספות בנייה ללא היתר והרחיבו את היקף הבנייה של הנכסים המושכרים שבבעלות העירייה למטרות עסקיות באופן ניכר, ללא אישורה, ובלי לשלם דמי שכירות ראויים עבורם.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את אופן תפקודה של חכ"ל במקרים אלה ואת העלמת העין של העירייה מכך, אף שהדבר גרם לה נזקים כספיים ואף עלול להביא לפגיעה בתדמיתה בעיני הציבור.

ביצוע שיפוצים בנכסים

בהסכמים שחתמה חכ"ל עם חלק מהשוכרים נקבע כי על השוכרים לבצע שיפוצים בנכסים על חשבונם לפי אומדן ההוצאות שקבע השוכר ולפי הפירוט שנקבע בנספח שצורף להסכם השכירות, ובתמורה חכ"ל הפחיתה את דמי השכירות בתקופת השכירות. בנספח נקבע כי השוכר מתחייב לבצע את העבודות בתוך פרק זמן נקוב, וכי עם סיומן תשלח חכ"ל נציג מטעמה שיבדוק את טיבן והיקפן של העבודות שעשה השוכר ויקבע אם לאשרן. עוד נקבע כי במעמד הבדיקה יירשם פרוטוקול ובו יפורטו העבודות, ואם יהיו ליקויים או חוסרים על השוכר לתקנם בתוך פרק זמן סביר.

מבדיקת תיקי השכירות של ארבעה שוכרים עולה כי נציגי חכ"ל לא ביקרו בנכסים כדי לוודא אם הם זקוקים לשיפוץ, ולא היה להם מידע על השיפוצים שהשוכרים אמורים היו לבצע במבנים ועל הוצאות השיפוץ. חכ"ל הפחיתה מדמי השכירות את הוצאות השיפוצים שנקבעו בהסכם, בלא שנציגייה וידאו כי השיפוצים האמורים אכן בוצעו. להלן דוגמאות:

1. **מבנה ה':** חכ"ל משכירה זה שנים את מבנה ה' לחברה למטרות עסקיות. בהסכם שחתמו הצדדים בשנת 1998, שתוקפו היה עד יולי 2003, נקבעו דמי שכירות בסך 3,367 ש"ח לחודש בתוספת מע"ם צמוד למדד שפרסם בספטמבר 1998.

מהבדיקה עולה כי השוכרת לא הקפידה לשלם את דמי השכירות מאוקטובר 2002 ואילך, ועקב כך חכ"ל הגישה נגדה באוקטובר 2004 תביעה משפטית לתשלום החוב שהצטבר מאוקטובר 2002 עד יולי 2003, לתשלום דמי שימוש מאוגוסט 2003 עד אוקטובר 2004 ולפינוי המבנה. בהחלטת בית המשפט²⁰ מנובמבר 2005 נפסק כי על השוכרת לפנות את הנכס ולשלם לחכ"ל בגין דמי שכירות עד יולי 2003 ודמי שימוש מאוגוסט 2003 עד אוקטובר 2004 סכום של כ-161,000 ש"ח בתוספת ריבית והפרשי הצמדה כחוק לפרק הזמן שמיום מתן פסק הדין ועד מועד התשלום בפועל.

20 ת"א (שלום קריית שמונה) 435/04 החברה הכלכלית קריית שמונה בע"מ נ' מולטיקאם בע"מ (לא פורסם 7.11.05).

הבדיקה העלתה כי לאחר מתן פסק הדין לא פעלה חכ"ל לפינוי השוכרת מהנכס וכן לא דאגה לגבות ממנה את הסכום שפסק בית המשפט; ובמקום זה חתמה חכ"ל במאי 2007 עם השוכרת על הסדר תשלומים ולפיו השוכרת תשלם לה 20,000 ש"ח בלבד במקום כ-161,000 ש"ח שפסק בית המשפט, ובתמורה תבצע השוכרת על חשבונה ובאחריותה עד סוף דצמבר 2007 עבודות לשיפוץ המבנה שפורטו בהסדר, כגון איטום המבנה בפני גשם, תיקון תשתיות מערכת החשמל, תיקון סדקים, שיפוץ שירותים ומטבחון, תיקון התקרה האקוסטית והחלפת ריצוף.

בחכ"ל לא נמצאו מסמכים שילמדו על הנימוקים להחלטתה לוותר על זכויותיה שנקבעו בפסק הדין ועל השיקולים שהנחו אותה לחתום על הסדר התשלומים והשיפוצים לבניין.

הבדיקה העלתה כי חכ"ל לא הכינה אומדן לגבי הוצאות השיפוץ במעמד החתימה על הסדר התשלומים, וכי נציגי חכ"ל לא ביקרו בנכס לאחר מכן על מנת לוודא שהשוכר ביצע את השיפוצים בנכס כפי שהתחייב.

במאי 2007 חתמה חכ"ל עם השוכרת על הסכם שכירות חדש שתוקפו ארבע שנים - ממרץ 2007 עד פברואר 2011 - עם אופציה להארכה בארבע שנים נוספות. בהסכם נקבע כי לנוכח הנוקים המתמשכים בנכס בשל נזילות מים במבנה ולנוכח התיקונים שיעשו במושכר כמתואר בהסדר התשלומים שצורף כנספח להסכם, יהיו דמי השכירות 3,250 ש"ח לחודש צמוד למדד יולי 2007 בתוספת מע"ם, וכי בתחילת כל שנה יעלו דמי השכירות ב-2.5% לעומת השנה הקודמת.

יצוין כי דמי השכירות למבנה על פי הסכם שהיה בתוקף בשנים 2003-1998 היו 3,367 ש"ח צמוד למדד ובתוספת מע"ם. מכאן שחכ"ל הפחיתה את דמי השכירות בשיעור ריאלי של כ-15% יחסית לסכומם בשנת 1998.

משרד מבקר המדינה העיר לחכ"ל כי לא ברור על סמך אילו חישובים ניתנה ההפחתה בדמי השכירות, בייחוד נוכח העובדה שחכ"ל ויתרה על דמי שכירות שפסק לטובתה בית המשפט, ואף לא ברור מדוע לא נקבעו בהסכם השכירות משנת 2007 דמי שכירות ריאליים בהתאם להערכת שמאי.

משרד מבקר המדינה הוסיף והעיר לחכ"ל כי האופן שבו פעלה מול השוכרת - ויתורה על דמי שכירות שנפסקו לה כדין וחתימת ההסכם לביצוע השיפוצים בנכס בלי שהיה לה אומדן כספי לגבי עלותם וכלי שידעה אם השוכרת ביצעה את השיפוצים בפועל - לא היה ראוי, שכן היא הסבה לעירייה הפסד כספי ניכר ולא פעלה כראוי להשגת המטרות שלשמן נמסר לחכ"ל ניהול מערך השכירות של נכסי העירייה.

על העירייה לתת את הדעת על הממצאים שהועלו בעניין זה ולבחון את אופן פעילותה מול חכ"ל לנוכח תפקודה הלקוי.

2. **מבנה ו':** בספטמבר 2008 חתמה חכ"ל עם שוכר הסכם להשכרת מבנה ו' לפרק זמן של כשנתיים - ממרץ 2009 עד פברואר 2011 - עם אופציה להארכה בשנה. בהסכם נקבע כי השוכר התחייב לבצע על חשבונו שיפוצים בנכס שעלותם 35,000 ש"ח, ובתמורה לכך הוא יהיה פטור מתשלום דמי שכירות בשנה הראשונה, בשנה השנייה ישלם דמי שכירות מופחתים בסך 800 ש"ח לחודש, ובשנה השלישית ישלם דמי שכירות בשיעור מלא בסך 1,000 ש"ח לחודש בתוספת מע"ם. לחוזה צורף נספח ובו רשימה מפורטת של שיפוצים שהיה על השוכר לבצע. עוד נקבע בהסכם כי אם השוכר לא ישלם את השיפוצים עד תחילת תקופת השכירות - מרץ 2009 - יבוטל ההסכם, והשוכר יפנה את הנכס לחכ"ל דמי שכירות בסך 10,000 ש"ח בתוספת מע"ם.

הבדיקה העלתה כי השוכר לא ביצע את השיפוצים כפי שהתחייב בהסכם, וחכ"ל לא דרשה ממנו לשלם דמי שכירות, והוא המשיך להחזיק בנכס בלא שחכ"ל נקטה נגדו צעדים כמתחייב מההסכם.

רק ביולי 2011 שלחה חכ"ל מכתב לשוכר ובו דרשה ממנו לפנות את הנכס מאחר שהוא לא ביצע את השיפוצים, ובמהלך הביקורת בספטמבר 2011 חכ"ל הגישה נגד השוכר תביעה לפינוי הנכס.

חכ"ל ציינה בתשובתה כי היא פועלת להחזרת הנכס לידיה.

3. חכ"ל הפחיתה בשנים 2009-2011 את דמי השכירות משני שוכרים נוספים בסך 5,000 ש"ח מכל אחד, בלא שביקרה בנכסיהם כדי לוודא שיש צורך בשיפוץ. בלי שבדקה את עלות השיפוצים ובלא שבדקה אם השיפוץ אכן בוצע.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שחכ"ל הפחיתה את דמי השכירות בתמורה לכך שהשוכרים יבצעו בנכסים שיפוצים, בלא שביקרה בנכסים, ובלא שבחנה אילו שיפוצים נדרשים בהם ומהי עלותם המשוערת. כמו כן היה עליה להתנות את ההפחתה במעקב אחר האופן שבו מבצעים הדיירים את השיפוצים בפועל. ויתור חכ"ל על דמי שכירות בנסיבות שתוארו לעיל נעשה שלא כדין ופוגע באינטרסים של העירייה לגבי הנכסים.

חכ"ל ציינה בתשובתה כי היא הפסיקה את הנוהג של השתתפות בהוצאות שיפוצים על חשבון דמי שכירות.

טיפול חכ"ל בנכסים הפנויים

כאמור בהסכם ההתקשרות, העירייה הקנתה לחכ"ל סמכויות ושיקול דעת נרחב בכל הנוגע לניהול הנכסים, וחכ"ל התחייבה בהסכם האמור להעניק לעירייה בין היתר שירותי ניהול לנכסים ברמה מקצועית גבוהה תוך שמירה על האינטרסים של העירייה בנכסים.

הבדיקה העלתה כי חכ"ל טיפלה באופן לקוי בנכסים שהתפנו ולא עשתה די כדי למצוא יזמים או שוכרים לאותם נכסים, שחלקם היו מבנים עסקיים עם פוטנציאל כלכלי, ובפועל חכ"ל לא השכירה אותם במשך פרק זמן ארוך ובכך נפגעו הכנסות העירייה ונגרם לה הפסד כספי ניכר. להלן דוגמאות:

1. **מבנה ז':** שטחו הבנוי של מבנה זה הוא כ-1,040 מ"ר, ובשנים 1991-2004 השכירה חכ"ל את המבנה כאכסניה לעולים חדשים ולפועלים.

המגרש שעליו בנוי המבנה מיועד על פי תכנית הבניין המאושרת למלונאות, ושטח הבנייה המותר בו על פי התכנית האמורה הוא 2,000 מ"ר.

הבדיקה העלתה כי המבנה האמור פנוי משנת 2004, ועל פי מסמכי חכ"ל עד מועד סיום הביקורת - נובמבר 2011 - חכ"ל לא פעלה למציאת יזם שישכור את המבנה או שייזום פרויקט מסחרי בשטחו.

נציג משרד מבקר המדינה סייר במבנה האמור ומצא כי המבנה במצב ירוד ואינו ראוי לשימוש, וכי הוא מוזנח מאוד, קירותיו הפנימיים סדוקים וחסרים בו חלונות. כמו כן חלק מקירותיו ומהגג היה שרוף. בחצר הבניין ובתוכו היו מיטלטלין ישנים ובלויים. חכ"ל אף לא דאגה לגדר את המתחם ולא דאגה לניקיונו, ועקב כך היה המתחם בגדר מטרד לסביבה.

חכ"ל ציינה בתשובתה כי היא פועלת בשיתוף גורמים נוספים לשינוי תכנית הבניין של המתחם ממלונאות למבנה ציבור, כדי לאפשר הקמת מגורים לסטודנטים במתחם.

2. מבנה ח': עד מרץ 2010 היה המבנה האמור מושכר לחברה מסחרית. במרץ 2010 פרסמה חכ"ל מכרז לקבלת הצעות להשכרתו, ובעקבות כך קיבלה 10 הצעות בסכום שבין 1,500 ש"ח ל-5,750 ש"ח לחודש (לא כולל מע"ם).

דירקטוריון חכ"ל דן בישיבתו ב-25.04.10 בהצעות שהתקבלו והחליט לזמן שלושה מציעים שהציעו דמי שכירות גבוהים ל"ישיבת דירקטוריון שתתכנס בקרוב".

הבדיקה העלתה כי עד דצמבר 2011 לא זימן דירקטוריון חכ"ל את המציעים ולא דן בהצעות. רק בינואר 2012 השכירה חכ"ל את המבנה תמורת 3,000 ש"ח לחודש בתוספת מע"ם.

משרד מבקר המדינה מעיר לחכ"ל כי השתתותה בהשכרת הנכסים הפנויים גורמת לעירייה וגם לחכ"ל הפסד כספי ניכר, ולכן עליה לפעול לניהול יעיל של מערך השכירות ולהשכרת המבנים הפנויים זמן קצר ככל האפשר לאחר פינויים.

נוכח מחדליה של חכ"ל בכל הנוגע להשכרת הנכסים הפנויים, על העירייה לפעול לאלתר נגד חכ"ל על מנת לממש את זכויותיה בנכסים ולהבטיח את האינטרסים הכלכליים שלה.

סיכום

ממצאי הבדיקה עולה תמונת מצב עגומה בכל הנוגע לרמת השירותים שמעניקה העירייה לתושביה עד כדי היווצרות מפגעים תברואתיים ובטיחותיים. על העירייה לפעול למציאת דרכים למילוי הצרכים המוניציפליים של קריית שמונה, ולוודא כי רמת השירותים הניתנים לתושבים נאותה. בפרט עליה לפעול לתיקון מידי של מתקני המשחקים בתחומה או לחילופין לבטלם. אל לה לעירייה להותיר מתקנים המסכנים את שלום הילדים המשתמשים בהם.

הועלו ליקויים חמורים לגבי האופן שבו חכ"ל מנהלת את נכסי העירייה המושכרים, הן בהיבט של הניהול הכספי מול השוכרים, והן בהיבט התכנוני לאיתור חריגות הבנייה החמורות בנכסים של העירייה, כל אלה מקורם בניהול לא תקין של מערך השכירות של נכסי העירייה.

על חכ"ל, העירייה והוועדה המקומית - כל אחת בתחום אחריותה ובהתאם לסמכויותיה - לנקוט את האמצעים שעומדים לרשותן נגד שוכרים שבנו תוספות בלתי חוקיות בנכסים שבבעלות העירייה.

נוכח הליקויים בתפקודה של חכ"ל בכל הקשור לניהול נכסי העירייה ולטיפול בהם, ונוכח ממצאי הבדיקה, שחלקם חמורים מאוד, על העירייה לברוק את המשך התקשרותה עם חכ"ל תוך בחינה של חלופות אחרות לניהול מערך השכירות של נכסיה וכן לבחון נקיטת פעולות נוספות למימוש זכויותיה על פי ההסכם שלה עם חכ"ל.

ראוי שמשרדי הממשלה הנוגעים בדבר ייתנו את הדעת על המצוקות של קריית שמונה שהוצגו בדוח - לנוכח העובדה שמדובר בעיר ספר שסבלה מהאירועים הביטחוניים שפקדו אותה בעבר - שבגינן סופקו לתושבי העיר שירותים ברמה ירודה, וכן ראוי שהם יירתמו למציאת דרכים לסייע לעיר ובכך לאפשר מתן שירותים ראויים לתושביה.

