

עיריית עפולה

דין-וחשבון זה מסכם את תוצאות הביקורת, שערך משרד מבקר המדינה על פעולותיה ועל חשבונותיה של עיריית עפולה בשנים 1997-1994. חלק מהנתונים ומהממצאים עודכנו לראשית שנת 1998. פעולות הביקורת היו, בעיקר, בנושאים הבאים: גביית מסים, ניהול מפעל המים, ניהול קרן לעבודות פיתוח, ניקוי וטיאטוא רחובות, תחזוקת שטחי גינון ונכסי העירייה. הממצאים שהועלו הובאו לידיעת ראש העירייה - לטיפולו.

נתונים כלליים

תחום העירייה ואוכלוסייתה

תחום עיריית עפולה משתרע על 29,850 דונם. בהתאם לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה היה מספר התושבים בעיר בראשית שנת 1999 כ- 37,100 נפש.

מועצת העירייה וועדותיה

מועצת העירייה שכינה בתקופה הנסקרת נבחרה בנובמבר 1993 ובה 17 חברים. ראש העירייה ניבחר באותו מועד בבחירות אישיות, בהתאם לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975. בנובמבר 1998 נערכו בחירות למועצת העירייה ולראשותה ובעקבותיהם חלו חילופי-גברי בתפקיד ראש העירייה. לראש העירייה הנבחר שלושה סגנים.

מועצת העירייה בחרה בוועדות החובה שנקבעו בפקודת העיריות (נוסח חדש) (להלן - פקודת העיריות). עוד בחרה המועצה מספר ועדות רשות, שמתפקידן לייעץ למועצה בעניינים שונים.

מסים וגבייתם

העירייה הטילה ארנונה כללית על מבנים שבתחומה - המשמשים למגורים, למלאכה למסחר ותעשייה - לפי שטחם. שיעור הארנונה נקבע בהתאם לסוג הבנייה, למהות השימוש ולמיקומו של המבנה. מספר חבי-המסים בעפולה הגיע בינואר 1998 לכ- 13,200. הטבלה הבאה מראה, לפי נתוני העירייה, את החיובים בגין ארנונה כללית, את הגבייה ואת יתרות הפיגורים, בשנות הכספים 1995 עד 1997 (באלפי ש"ח):

שנה	חוב שנת	הנחות וזיכויים	גבייה בפועל			יתרת פיגורים לסוף השנה
			ס"ה חובה*	הסכום	השיעור מס"ה חובה (ב- %)	
1994	-	-	-	-	-	35,500
1995	44,766	8,095	72,171	29,279	41	42,892
1996	56,547	11,534	87,905	33,530	38	54,375
**1997	62,356	16,030	100,701	40,763	40	59,938

*כולל יתרות פיגורים ובניכוי הנחות וזיכויים.

**שנת 1997 - לפי נתונים לא סופיים. במועד סיום בדיקת הנושא טרם הושלם הדוח הכספי של העירייה לשנה זו.

מן הטבלה עולה, כי העירייה לא גבתה כ- 60% מהסכומים שעמדו לגבייה בשנים 1995-1997. עקב זאת גדלו יתרות הפיגורים - מ- 35.5 מיליון ש"ח בינואר 1995 ל- 59.9 מיליון ש"ח בדצמבר 1997.

בינואר 1998 היו בעירייה כ- 400 חבי-מסים שפיגרו בתשלום הארנונה על מבני מגורים בסכומים העולים על 10,000 ש"ח כל אחד. לעתים הצטבר החוב כתוצאה מפיגור של ארבע שנים ויותר בתשלום הארנונה. במגזר העסקי היו כ- 1,000 חבי-מסים שחובם עלה על 15,000 ש"ח כל אחד; 30 מהם פיגרו בתשלום הארנונה בסכומים שנעו בין 50,000 ש"ח ל- 350,000 ש"ח כל אחד.

העירייה לא פעלה בכל האמצעים המוקנים לה על-פי החוק, לאכיפת הגבייה.

חובת תשלום הארנונה על דירות במבנים חדשים ועל תוספות לבנייה קיימת חלה ממועד סיום הבנייה. לצורך הטלת ארנונה כדין, על מחלקת הרישוי והפיקוח על הבנייה להזין את מחלקת הגבייה, באופן שוטף, בנתונים מלאים ומדויקים על הבנייה המתבצעת בתחומה.

מכוח חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, משמשת מועצת העירייה גם ועדה מקומית לתכנון ולבנייה, במרחב התכנון המקומי עפולה. עם הוצאת היתר הבנייה נדרשים היזמים לשלם אגרות בנייה במחלקת הגבייה שבעירייה. הבדיקה העלתה, כי מחלקת הגבייה לא ניהלה רישום כלשהו של הנכסים שלגביהם הוצאו היתרים לתוספות בנייה. רישום כאמור דרוש היה שינוהל, לשם קיום מעקב אחר מועד סיום הבנייה ועדכון גודל הנכס ברישומי העירייה, לצורך חיוב בארנונה.

הבדיקה העלתה, כי בעירייה אין תיאום בין מחלקת הרישוי והפיקוח על הבנייה לבין מחלקת הגבייה בעניין מועדי סיום הבנייה, לצורך חיוב הנכסים בארנונה. בבדיקה שנערכה ב- 1996 נמצאו מספר מקרים, בהם נסתיימו תוספות בנייה בשנים 1994 ו- 1995 אולם העירייה לא עדכנה ברישומיה את גודל הנכס לצורך גביית ארנונה, וממילא לא גבתה מהמחזיקים בנכסים, במקרים דנן, ארנונה בגין שטחי הבנייה שנתווספו. בעקבות הערות משרד מבקר המדינה עדכנה מחלקת הגבייה את פרטי הנכסים האמורים, וחייבה את המחזיקים בהם בתשלום הארנונה המגיעה - בתוקף למפרע מראשית שנת 1996.

הביקורת העמידה את העירייה על הצורך להנהיג מעקב אחר מועדי השלמת תוספות הבנייה המבוצעת בתחומה - לצורך חיוב הנכסים בארנונה כדין.

ניהול מפעל המים

העירייה מספקת לתושביה מים, שהיא קונה מחברת "מקורות", באמצעות רשת מים באורך של כ- 60 ק"מ. בשנת 1996 הגיע מספר צרכני המים של העירייה ל- 12,263, מהם 10,817 צרכנים ביתיים, 209 צרכנים חקלאיים, והיתר - מוסדות ועסקים.

הטבלה הבאה מראה את הכנסות העירייה ואת הוצאותיה על ניהול מפעל המים, בהשוואה לתקציב המאושר, בשנות הכספים 1995 ועד 1997, כפי שהשתקפו בדוחות הכספיים שלה (באלפי ש"ח):

שנה	אומדן	הכנסה		הוצאה		עודף
		בפועל	תקציב	בפועל	תקציב	בפועל
1995	7,865	7,849	5,631	6,645	2,234	1,204
1996	9,665	9,649	7,309	8,136	2,356	1,513
1997*	11,170	9,556	7,908	8,562	3,262	994

*שנת 1997 - לפי נתונים לא סופיים. במועד סיום בדיקת הנושא טרם הושלם הדוח הכספי של העירייה לשנה זו.

העירייה לא ניהלה את מפעל המים כמשק סגור, כפי שדרוש על-פי הנחיות שר הפנים ושר החקלאות, שנקבעו לפני שנים רבות. העודפים שהתהוו מהניהול השוטף של מפעל המים לא השתקפו בחשבון עודף וגירעון ניפרד של מפעל המים ולא הוצגו בחשבון ניפרד במאזן השנתי של העירייה, אלא היוו חלק מחשבון העודף והגירעון ומהמאזן הכולל שלה.

כדי לנהל מפעל מים כמשק סגור, יש לזקוף לסעיפים המתאימים בפרק המים שבתקציב הרגיל את כל ההכנסות ואת כל ההוצאות שהוציאה העירייה על ניהולו.

במחלקת הגבייה של העירייה מועסקים שישה פקידים, המטפלים, בין היתר, בגביית אגרות המים ובניהול החשבונות האישיים של הצרכנים. הבדיקה העלתה, כי העירייה נהגה לזקוף את מלוא משכורותיהם של עובדי מחלקת הגבייה לפרק "המינהל הכספי", בלא לזקוף לפרק התקציבי של מפעל המים סכום כלשהו, באופן יחסי לזמן המוקדש על-ידי אותם עובדים לטיפול במפעל המים; זקיפת הוצאות כאמור דרוש היה שתיערך, כדי לשקף נכונה את מלוא הוצאות העירייה על ניהול מפעל המים.

באפריל 1996 הודיעה העירייה למשרד מבקר המדינה, כי היא תיפעל לזקיפת 30% משכר עובדי מחלקת הגבייה לסעיף תקציבי השכר בפרק מפעל המים, וכי תישקל האפשרות לפתוח חשבון "עודף וגירעון במפעל המים", אליו ייזקפו העודפים והגירעונות של מפעל המים.

עד למועד סיום הביקורת לא החלה העירייה בניהול מפעל המים כמשק סגור.

על-פי חוק עזר לעפולה (אספקת מים), התשכ"ו-1965, על הצרכנים לשלם את אגרת המים בתוך 14 יום ממועד מסירת הדרישה לכך מאת העירייה; העירייה רשאית להפסיק את אספקת המים לצרכן שלא סילק את חובו בתוך 5 ימים מיום מסירת התראה על כך.

מתוך נתוני העירייה עולה, כי בראשית שנת 1997 היו בעירייה כ- 9,000 צרכנים שהיו חייבים לעירייה, בגין צריכת מים, סכומים שהגיעו לכדי אלפי ש"ח כל אחד. צרכנים אלה מהווים כ- 70% מכלל צרכני המים.

בשנת 1997 הסתכמו חיובי הצרכנים בגין אספקת מים בכ- 10 מיליון ש"ח. יתרת חובות הצרכנים בגין המים שסופקו באותה שנה בלבד הסתכמה בסוף השנה בכ- 2.2 מיליון ש"ח, ויחד עם יתרות הפיגורים בגין צריכת מים בשנים קודמות הסתכם חוב הצרכנים בסוף שנת 1997 בכ- 15 מיליון ש"ח. העירייה לא נקטה אמצעי אכיפה, המוקנים לה על-פי החוק, לגביית יתרות הפיגורים שהצטברו, אלא הסתפקה, על-פי-רוב, במשלוח אתראות לצרכנים.

על-פי "ההנחיות להנהלת חשבונות ודיווח כספי ברשויות המקומיות", שהוצאו על-ידי לשכת רואה החשבון לעיריות מטעם משרד הפנים בדצמבר 1987 (להלן - ההנחיות) - במקרים בהם רוכשת רשות מקומית נכס מוניטרי, כגון זכויות מים, יש לרשום את ההשקעה במאזן הרשות וכנגדה יש לרשום קרן המייצגת חשבון מקביל להשקעה.

ב- 30.10.93 קיבלה העירייה ממשרד הבינוי והשיכון סכום של 1.05 מיליון ש"ח לצורך רכישת זכויות מים עבור שכוונות חדשות הנבנות בעיר. העירייה אומנם רכשה זכויות מים, אך לא פעלה לפי ההנחיות האמורות ולא נתנה ביטוי לרכישת זכויות המים במאזן השנתי ובקרבן לזכויות מים, במקביל. הבדיקה העלתה, כי גם בשנים קודמות לא נתנה העירייה ביטוי במאזניה לזכויות המים שרכשה.

בעקבות הערות משרד מבקר המדינה שיקפה העירייה במאזנה ל- 31.12.96 את השקעותיה ברכישת זכויות מים.

ניהול קרן לעבודות פיתוח

למימון עבודות פיתוח בתחומן מקבלות הרשויות המקומיות הכנסות ממקורות שונים - כגון: היטל השבחה, תרומות, והשתתפות בעלים בעבודות פיתוח. כדי להגיע לאחידות ברישום ולאפשר בקרה על תנועת הכספים, אישר רואה החשבון לעיריות הקמת "קרנות לעבודות פיתוח שטרם יועדו", שלחשבוניותיהן ייוקפו, ישירות, ההכנסות המתקבלות, כאמור, ומהן יועברו הסכומים הדרושים לתקציבי הפיתוח השונים.

בטבלה שלהלן מובא פירוט מצב חשבון הקרן לעבודות פיתוח של העירייה לשנים שנסתיימו ב- 31.12.94, ב- 31.12.95 וב- 31.12.96 (באלפי ש"ח):

31.12.1994	31.12.1995	31.12.1996	ת י א ו ר
6,768	2,429	8,278	יתרה לתחילת שנה הכנסות מהיטלים
5,879	11,169	6,846	יתרות תב"ר וניירות-ערך*
12,647	13,598	15,124	ס"ה
			בניכוי –
10,218	5,320	**9,708	סכומים שהועברו לתב"רים
2,429	8,278	5,416	יתרה לסוף שנה

*כולל: היטל השבחה, היטל ביוב, היטל כבישים, אגרות פיתוח מים, יתרות תב"רים ורווחים מניירות-ערך.
**כולל: 149,000 ש"ח שהועברו לקרן לעבודות מים ו- 90,000 ש"ח שהועברו לקרן לעבודות ביוב (קרנות אלה נוסדו במהלך שנת 1996 - ראו להלן).

בהנחיות ובחוזרי מנכ"ל משרד הפנים נקבעו כללים לניהול קרן לעבודות פיתוח שטרם יועדה (להלן - הכללים).

בכללים נקבע, בין היתר, כי כספי ההכנסות מהיטל השבחה, מהיטל ביוב, מהיטל כבישים ומאגרת הנחת צינורות מים - ייועדו למטרות שעבורן ניגבו; לפיכך יש לקיים רישום מפורט ונפרד לכל אחד ממקורות הקרן.

הבדיקה העלתה, כי העירייה זקפה את כל ההכנסות מהיטל השבחה ומהיטלים אחרים לחשבון קרן אחד, ללא פירוט מקורות ההכנסה - זאת, בניגוד להנחיות ולכללים.

בשנים 1992 עד 1995 הוציאה העירייה מכספי הקרן כ- 17 מיליון ש"ח על מימון פרויקטים ועל רכישות שונות. בהעדר רישום נפרד לכל אחד ממקורות הקרן, לא ניתן לוודא אם השימושים שנעשו בכספי הקרן תאמו את המטרות שעבורן ניגבו הכספים. בעקבות הערות משרד מבקר המדינה פתחה העירייה, בשנת 1996, קרנות פיתוח נפרדות לעבודות מים ולעבודות ביוב, וזקפה בהן את ההכנסות וההוצאות, כדרוש; כמו-כן, שיקפה העירייה במקורות הקרן, בנפרד, את הסכומים שנתקבלו בגין היטל השבחה.

עוד נקבע בהנחיות ובכללים, כי על הרשויות המקומיות להגיש דוח על תנועת כספי קרנות כאמור במשך שנת התקציב, שיהווה חלק בלתי נפרד מהדוח הכספי השנתי. העירייה לא נהגה לכלול בדוחותיה הכספיים השנתיים דוח על תנועת כספי "הקרן לעבודות פיתוח", כנדרש. בעקבות הערות משרד מבקר המדינה כללה העירייה בדוח הכספי לשנת 1996 את הדיווחים הנדרשים.

ניקוי וטיאטו רחובות העיר

1. בעקבות פרסום מכרז לניקוי וטיאטו רחובות העיר, התקשרה העירייה, באוגוסט 1989, בחוזה עם הקבלן שזכה במכרז. תמורת ביצוע העבודה היה על העירייה לשלם לקבלן סכום חודשי של 37,900 ש"ח (אינו כולל מע"מ). עוד נקבע בחוזה, כי סכום זה יהיה קבוע למשך

שישה חודשים, וכי בתום תקופה זו, ובמשך ששת החודשים הבאים, תשלם העירייה לקבלן סכום קבוע המוגדל בשיעור עליית המדד, כאשר הבסיס לחישוב נקבע מדד חודש יולי (139.9 1989 נק'). משך החוזה נקבע לשנה אחת, עם אפשרות הארכה לארבע תקופות נוספות של שנה כל אחת - דהיינו עד 1.9.94. על-פי נתוני העירייה, הסכום האמור של 37,900 ש"ח לחודש היווה תמורה בגין ניקוי וטיאטוא של כ- 64,500 "מטר-אורך" רחובות.

נמצא, שהעירייה לא האריכה את החוזה עם הקבלן בתום התקופה הראשונה (ספטמבר 1990), והמשיכה להעסיק אותו תקופות נוספות (ללא הארכות בכתב) עד אוגוסט 1996, דהיינו אף מעבר לתום תקופת ההארכה המירבית האפשרית על-פי החוזה המקורי (1.9.94). החשבוניות שאושרו לקבלן הסתכמו בשנת 1994 בכ- 1,145,700 ש"ח, בשנת 1995 - בכ- 1,252,700 ש"ח ובשנת 1996 (עד אוגוסט 1996) בכ- 1,212,800 ש"ח.

היקף העבודה, כפי שעולה מהסכומים ששולמו לקבלן אחרי 1.9.94, חייב - בהתאם לתקנות העיריות (מיכרזים), התשמ"ח-1987 - פירסום מיכרז פומבי. הבדיקה העלתה, כי העירייה פירסמה מיכרז רק בספטמבר 1995. מיכרז זה בוטל ומיכרז נוסף פורסם רק ב- 1996.

במהלך תקופת ההתקשרות עם הקבלן התווספו, מדי פעם בפעם, רחובות נוספים לניקוי וטיאטוא, ולעיתים הופחת היקף העבודה שנמסרה לקבלן. בעירייה לא נמצאו נתונים מדויקים, לא לגבי היקף הרחובות שנמסרו לניקוי וטיאטוא במהלך עבודת הקבלן בתקופות שונות ולא לגבי היקף הרחובות שנוקו על-ידי פועל.

יתר-על-כן, בבדיקה שהתייחסה לתקופות שונות של ההתקשרות נמצאו אי-התאמות בין אורך הרחובות שהיה על הקבלן לנקות ולטאטא, לפי נתוני מחלקת התברואה, שבטיפול היה נתון הפיקוח על עבודתו של הקבלן, לבין נתוני הגיזברות, שטיפלה בהתחשבות עימו.

2. בפקודת העיריות נקבע, כי חבר מועצה, קרובו, סוכנו או שותפו, או תאגיד שיש לאחד מהם חלק העולה על עשרה אחוזים בהונו או ברווחיו, או שאחד מהם מנהל או עובד אחראי בו, לא יהיה צד לחוזה או לעסקה עם העירייה; עוד נקבע, כי הוראות אלה לא יחולו על התקשרויות שנעשו לפני תחילת כהונתו של חבר המועצה שבשלו חל האיסור. אולם עם תחילת הכהונה יודיע בכתב חבר המועצה לעירייה על כל התקשרות כאמור שנעשתה לפני תחילת כהונתו, וכל עוד לא נסתיימה התקשרות זו, לא יעסוק אותו חבר המועצה בתוקף כהונתו במועצה בכל עניין הנוגע להתקשרות האמורה.

הקבלן שעמו התקשרה העירייה באוגוסט 1989 בחוזה לניקוי וטיאטוא רחובות - הינו תאגיד. בבחירות המוניציפאליות בנובמבר 1993 נבחר כחבר מועצת העירייה אדם, שהיה עובד אחראי אצל הקבלן. אותו חבר מועצה שימש עובד אחראי ונציג הקבלן גם בתקופה שלאחר היבחרו למועצה.

בתשובה לפניית משרד מבקר המדינה הודיע חבר המועצה, האמור, כלהלן:

"א. הודעתי למועצת העיר כי עבדתי בתאגיד שעובד במכרז רב שנתי עם העירייה.

ב. [הודעתני] כי אמנע מלהיות בכל דיון הקשור בתאגיד זה וכך היה.

ג. ביקשתי מאותו תאגיד למנות נציג אחר במקומי וכך עשה.

ד. הפסקתי לייצג את התאגיד [מ-1/94]."

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה, כי חבר המועצה האמור ייצג את הקבלן, גם אחרי היבחרו למועצה, בישיבות העבודה ובסיכומים שהיו בין הקבלן לבין העירייה.

ראש העירייה הודיע בתשובתו לביקורת מינואר 1998, כי "לאחר בדיקה נוספת של כל פרוטוקולי ישיבות המועצה מהתקופה הרלוונטית לא ניתן למצוא הצהרה מפי... חבר המועצה, על הפסקת פעילותו כ[קבלן]".

כן הודיע ראש העירייה בתשובתו לביקורת ממרץ 1998, כי על-פי בדיקה מסתבר כי גם מינואר 1994 ואילך, העירייה "לא עבדה מול אדם אחר" מלבד חבר המועצה האמור בכל הנושאים הנוגעים לקבלן.

לדעת משרד מבקר המדינה פעולותיו של אותו חבר מועצה - כחבר מועצה מחד-גיסא, וכעובד אחראי וכנציג של הקבלן מאידך-גיסא - נוגדים את הוראות החוק שצוינו לעיל.

תחזוקת שטחי גינון

ביולי 1987 מסרה העירייה, לחברה שזכתה במכרז, ביצוע של תחזוקת הגינון בעיר, בשטח של כ- 318 דונם, תמורת 73 ש"ח לדונם בחודש. תוקף החוזה פג בנובמבר 1991. הבדיקה העלתה, כי העירייה המשיכה להעסיק את החברה במשך חמש שנים ללא חוזה ומבלי שפרסמה מכרז חדש לביצוע עבודות הגינון.

במשך השנים גדלו שטחי הגינון שנמסרו לאחזקת החברה - מ- 318 דונם ביולי 1987 ל- 558 דונם באפריל 1995 - תוספת שטח של 75% על השטח הנקוב בחוזה המקורי.

להלן פירוט התשלומים ששילמה העירייה לחברה בגין תחזוקת הגינון בשנים 1992, 1996 - דהיינו לאחר תום תקופת החוזה המקורי:

בשנת 1992	כ- 1,016,300 ש"ח
בשנת 1993	כ- 1,123,500 ש"ח
בשנת 1994	כ- 1,346,600 ש"ח
בשנת 1995	כ- 1,746,700 ש"ח
בשנת 1996	כ- 1,781,000 ש"ח
ס"ה	כ- 7,014,100 ש"ח

היקף העבודה, כפי שעולה מהסכומים ששולמו לחברה בכל אחת מהשנים שצוינו לעיל, חייב - בהתאם לתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח- 1987 - פרסום מכרז פומבי, דבר שהעירייה לא עשתה. כמו-כן, במשך השנים שלאחר חתימת החוזה, השתנו

הנסיבות ותנאי השוק. לפיכך, לדעת הביקורת היה מקום שהעירייה תיבחן, גם מבחינה כלכלית, את כדאיות העסקת החברה בתחזוקת הגינון בעיר מעבר לתקופת החוזה.

נכסי העירייה

1. בדיקת טיפול העירייה בנכסיה כללה, בעיקר, את הנושאים הבאים: ארגון הטיפול בנכסים; ניהול פנקס המקרקעין; שמירת המסמכים הנוגעים לנכסים; הטיפול ברישום נכסי העירייה על-שמה בלשכת רישום המקרקעין.

ברשימת נכסי העירייה כלולים מבנים המשמשים למתן שירותים - כגון בתי-ספר, גני-ילדים, מחסנים, מפעלי מים ומקלטים; כמו-כן נמנים עם נכסי העירייה חנויות וקיוסקים, משרדים, מבני תעשייה ומבני שוק. נכסים אלה מושכרים לגורמים פרטיים, ואמורים להביא הכנסה לרשות ו/או לתת פתרונות סוציאליים במקרים שמועצת העירייה החליטה על כך. ניהול תקין ויעיל של הנכסים עשוי לשפר את מצבה הכספי של העירייה ולהיטיב את שירותיה לתושבים.

2. בפקודת העיריות נקבע, שכל מקרקעין שהם קניינה של עירייה יירשמו בספרי האחוזה (מרשם המקרקעין שבמשרד המשפטים) על-שמה. בתקנות הרשויות המקומיות (ניהול פנקסי זכויות במקרקעין), התשכ"ז-1967 נקבע, שעל כל רשות מקומית לנהל פנקס מיוחד, שבו תרשום את זכויותיה במקרקעין (להלן - פנקס המקרקעין של הרשות המקומית). פנקס המקרקעין מורכב משני חלקים: "כרטסת נכסי דלא-ניידי" ו"ספר נכסי דלא-ניידי". עוד נקבע בתקנות האמורות, כי הרשות המקומית תסמין אחד מעובדיה להיות רשם נכסים, ומתפקידו יהיה לנהל את פנקס המקרקעין של הרשות המקומית לפי התקנות.

הבדיקה העלתה, שבינואר 1995 מונה מי שהיה אחראי על נכסי העירייה לתפקיד אחר בעירייה, ומאפריל 1995 שוחרר מכל אחריות בתחום תפקידו הקודם. העירייה לא מינתה תחתיו עובד אחר לתפקיד רשם נכסים או מנהל נכסים.

בדיקת תיקי הנכסים, ובכלל זה "כרטיסי נכסי דלא-ניידי", העלתה שב רובם לא נעשה כל רישום ועדכון מאז 1986. ניהול תיקי הנכסים היה לקוי במשך שנים רבות, והרישומים, ברובם המכריע, לא היו מעודכנים.

על-פי הרישומים ב-"ספר נכסי דלא-ניידי", היו לעירייה במועד הבדיקה זכויות ב-284 נכסים - רובן זכויות בעלות וחלקן זכויות בחכירה ממנהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י); חלק מהנכסים מורכבים ממספר חלקות מקרקעין.

בשנת 1994 הכין האחראי על נכסי העירייה רשימה של נכסי המקרקעין הרשומים על-שם עיריית עפולה בלשכת רישום המקרקעין. לפי רשימה זו היו רשומים על-שם העירייה כ-370 חלקות.

העירייה לא עשתה הצלבה בין הרישומים ב-"ספר נכסי דלא-ניידי" שנוהל על-ידיה לבין הנתונים האמורים שריכזה ב-1994 מלשכת רישום המקרקעין. הצלבה כאמור דרוש היה שתיעשה, כדי לנצל את הנתונים שבלשכת רישום המקרקעין לצורך איתור נכסים שהיו לעירייה זכויות בעלות או חכירה בהם, אולם טרם נרשמו על-שמה בלשכת רישום המקרקעין, ומן הצד האחר - לצורך עדכון פנקס המקרקעין שלה.

במצב דברים זה, לא היה בידי העירייה מידע מדויק על מלאי המקרקעין שיש לה זכויות בהם - מידע הדרוש לצורך קבלת החלטות בנושא פיתוח פרויקטים בעיר.

3. חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969 קובע, שעסקה במקרקעין טעונה רישום; עסקה נגמרת ברישום, ועסקה שלא נגמרה ברישום, רואים אותה כהתחייבות לעשות עסקה. עוד נקבע, שהתחייבות לעשות עסקה במקרקעין טעונה מסמך בכתב.

הביקורת העלתה שיש פרויקטים (מתוך שבעה שנבדקו), שלגביהם לא הושלם רישום העסקה במקרקעין על-שם העירייה, כדרוש. עיריית עפולה הקימה את ששת הפרויקטים על מקרקעין בניהול ממ"י, ובשנים 1992 - 1997 הוציאה במסגרתם כ- 10 מיליון ש"ח.

הביקורת העלתה, שבמסגרת שניים מהפרויקטים הוקמו מבנים אף מבלי שהעירייה קיבלה אישור על הקצאת מקרקעין מממ"י, ובשני מקרים אחרים חרגה הבנייה מההקצאה. בארבעה מקרים לא נחתם חוזה פיתוח, שאמור לכלול התחייבות של הצדדים לחתימה על חוזה חכירה. בכל ששת הפרויקטים לא נחתם חוזה חכירה עם ממ"י, וממילא נמנע מהעירייה לרשום את זכויותיה במקרקעין בלשכת רישום המקרקעין. יצוין, כי במועד הבדיקה (אמצע 1996) הושלמו העבודות בחמישה מהפרויקטים.

בעקבות הערות משרד מבקר המדינה פעלה העירייה לקבל מממ"י אישורי הקצאה ולחתימת חוזה פיתוח וחוזה חכירה. עד גמר הביקורת בנושא זה, ביוני 1997, נחתמו חוזה חכירה לגבי שני פרויקטים.

בדצמבר 1990 החלה העירייה בפרויקט בניית גן-ילדים, על חלקה שבבעלות חברה קדישא עפולה. זאת, בטרם הגיעה להסדר עם בעלת החלקה. בניית הגן הושלמה ביוני 1991. רק באפריל 1992 סוכם, שעיריית עפולה רשאית לרכוש את המגרש לעצמה, בשווי השמאות, והתמורה תיועד למימון עבודות שיפוץ בית-העלמין בעפולה. בספטמבר 1992 החליטה מועצת העירייה לאשר העברת הזכויות על החלקה על-שם העירייה. עד למועד סיום הביקורת בנושא זה, ביוני 1997, עדיין היתה החלקה רשומה בלשכת רישום המקרקעין על-שם חברה קדישא עפולה.

4. כאמור, השכירה העירייה לתושבים מבנים שונים, ובכללם מבני תעשייה, מבני שוק (חדש וישן) וקיוסקים. על-פי העולה ממסמכי העירייה, בחלק מהנכסים האמורים בוצעו במשך השנים תוספות בנייה על-ידי השוכרים, והעירייה עדכנה את שטחי הנכסים במדור הגבייה לצורך חיובם בארנונה. לפי בקשת העירייה הגיש לה שמאי מקרקעין, ביולי 1991, הערכת שווי דמי-שכירות לגבי חלק מהנכסים (ראו להלן).

(א) מבני תעשייה: לעירייה שמונה יחידות המשמשות לתעשייה ומלאכה במזרח העיר. לרובם חוזה-שכירות שחוק הגנת הדייר (נוסח משולב), התשל"ב-1972 (להלן - חוק הגנת הדייר) חל עליהם. החוזים מתייחסים למבנה המקורי (ברוב הנכסים האמורים בוצעה על-ידי השוכרים בנייה נוספת, כמבואר לעיל). הערכת שווי דמי-השכירות, שנערכה כאמור על-ידי שמאי המקרקעין ביולי 1991, התייחסה למבנים על-פי גודלם בעת עריכת השומה.

שטח המקורי של רוב הנכסים האמורים היה בעת השכרתם 50 מ"ר. בדיקה במחלקה לפיקוח על הבנייה העלתה, שרוב הבנייה הנוספת היתה ללא היתר. העירייה לא נקטה צעדים נגד חריגות הבנייה, ולא פעלה לקביעת דמי-שכירות ראויים בהתאם לנתונים החדשים בשטח. להלן דוגמאות:

מס' נכס	שטח מקורי	ס"ה		שטח ללא היתר
		השטח שעליו ניתן היתר	שטח מבונה בפועל	
1	50	50	75	25
2	50	145	406	261
3	50	110	219	109
4	50	55	121	66
5	50	53	140	87

בעקבות הערות הביקורת, החלה העירייה בהליכים משפטיים נגד מחזיקי שלושה מהנכסים האמורים. התביעות מתייחסות לתוספות בנייה בלתי חוקיות.

עד גמר הביקורת בנושא זה, ביוני 1997, לא פעלה העירייה לכך דמי-השכירות יותאמו לשטח המוגדל.

הביקורת העלתה, שקיימים פערים גדולים בין סכום דמי-השכירות בהם חויבו שוכרי הנכסים לבין דמי-השכירות שהגיעו לעירייה על-פי הערכת השמאי מילי 1991. הפערים נעו בין כ- 300 דולר לחודש לכ- 500 דולר לחודש; דהיינו, דמי-השכירות שגבתה העירייה היו נמוכים בהרבה מהערכת השמאי.

כך, למשל, בגין נכס שדמי-השכירות החודשיים לגביו הוערכו על-ידי השמאי ב- 350 דולר, גבתה העירייה מן השוכר סכום שווה-ערך ל- 42 דולר לחודש בלבד. זאת ועוד - על-פי חוזה, שהעתקו נמצא בעירייה, השכיר השוכר את הנכס לשוכר-מישנה, תמורת דמי-שכירות בסכום של 500 דולר לחודש; בתיקי העירייה לא נמצאה הסכמת העירייה להשכרת הנכס בשכירות-מישנה (בנושא זה, ראו גם להלן).

עוד העלתה הביקורת, שלגבי נכסים רבים נצברו חובות בגין אי-תשלום דמי-השכירות במשך תקופה ארוכה. כך, למשל, לגבי אחד הנכסים ניצבר (נכון ליולי 1997) חוב של 101,670 ש"ח בגין אי-תשלום דמי-שכירות במשך 64 חודשים; שני נכסים אחרים לא חויבו כלל בדמי-שכירות בשנת 1995.

בדיקת המסמכים המתייחסים להשכרת מבני העירייה העלתה, כי בתיקים הרלבנטיים נמצאו חוזי-שכירות עד שנת 1979, ואלה התייחסו למבנה המקורי בלבד. בעקבות הביקורת הודיעה העירייה, שתיפעל (במקרים המתאימים) לחידוש החוזים עם המחזיקים.

(ב) השוק העירוני החדש: לעירייה עשר חנויות במתחם השוק העירוני החדש שבמזרח העיר. השוק ניבנה ב- 1978 על אדמה שחכרה העירייה מהקרן הקיימת לישראל; עד אמצע 1997 טרם נרשמה החכירה על-שם העירייה בלשכת רישום המקרקעין.

בדיקת הכיסוי החוזי של אחזקת החנויות בשוק העירוני החדש העלתה, שבסוף 1988 חידשה העירייה את הסכמי השכירות עם רוב המחזיקים בחנויות אלה. ההסכמים התייחסו לשכירות בלתי מוגנת, לתקופה של שנה אחת. לא נמצא שהעירייה חידשה את הסכמי השכירות עם מחזיקי החנויות לקראת (ואף לא לאחר) פקיעת תוקפם בסוף שנת 1989 (על משמעות אי-חידוש החוזים - ראו להלן).

בהערכת שמאי מיולי 1991 נקבע, שדמי-השכירות לכל חנות בשוק יהיו בסכום שווה-ערך ל- 100 דולר לחודש. הביקורת העלתה, כי ב- 1995 גבתה העירייה משוכרי רוב החנויות דמי-שכירות בסכום שווה-ערך ל- 40 דולר לחודש בלבד. עוד נמצא, שלמרות דמי-השכירות הנמוכים שקבעה העירייה, נצברו בגין אי-תשלום דמי-שכירות חובות בהיקף של עד כ- 140 חודשי שכירות. הסכום הכולל של חובות שוכרי החנויות בשוק החדש הגיע ביוני 1997 לכ- 98,500 ש"ח (כ- 30,000 דולר).

באפריל 1996 הודיעה העירייה למשרד מבקר המדינה, שאחת הפעולות שתזכה לעדיפות גבוהה תהיה עדכון החוזים עם שוכרי חנויות בשוק החדש; עד גמר הביקורת בנושא זה, ביוני 1997, העירייה טרם עשתה זאת.

(ג) השוק הישן: השוק הישן של העירייה ניבנה ב- 1953 על מגרש ששיטחו 2,112 מ"ר; הבנייה היא בנייה קשיחה, בקומה אחת, וכוללת 26 חנויות בשטח מקורי של 14 מ"ר כל אחת - ס"ה שטח בנוי של 364 מ"ר. החנויות אוכלסו בזמן לפי קריטריונים סוציאליים.

על-פי נתוני העירייה, חויבו שוכרי החנויות ביוני 1997 בדמי-שכירות חודשיים בסכומים שווים-ערך ל- 8 דולר עד 38 דולר. נמצא, כי למרות שסכומי החיוב היו נמוכים, הצטברו חובות של שוכרי החנויות בגין אי-תשלום דמי-שכירות במשך תקופה ארוכה. כך, למשל, לגבי עשר חנויות נצטברו ביוני 1997 חובות בגין אי-תשלום דמי-שכירות במשך תקופה שנעה בין 171 חודשים ל- 232 חודשים.

מתוך מסמכי העירייה עולה, כי כבר באפריל 1990 פנה הממונה על נכסי העירייה ליועץ המשפטי של העירייה ודיווח ששמונה מחזיקים - שהחזיקו ב- 10 חנויות - נפטרו. עוד דיווח, כי שתי חנויות מוחזקות בשכירות-מישנה שלא בהסכמת העירייה. לפיכך, ביקש הממונה על נכסי העירייה להוציא צו פינוי נגד המחזיקים ב- 12 החנויות הללו.

במהלך הביקורת, לא היו בעירייה נתונים מעודכנים לגבי מספר החנויות הפעילות ומספר החנויות הלא פעילות. מן התיעוד לא ניתן היה לדעת על חנויות שנסגרו מבלי שמחלקת הגבייה תעודכן על כך, ואם קיימות חנויות שהחזקה בהן הועברה לאחרים ללא ידיעת העירייה.

בעקבות הביקורת, בדקה העירייה את הנושא ופינתה את רוב חנויות השוק הישן, למעט שתיים. חלק מהחנויות פונו בעקבות צו פינוי של בית-המשפט וחלקן במסגרת קיזוז חובות של שוכרי החנויות. העירייה מחזיקה את החנויות סגורות, מתוך כוונה להרוס את מבני השוק ולהקים באתר תחנה מרכזית לתחבורה ציבורית. בפועל לא הוסדרו החובות של שוכרי החנויות, ועל-פי נתוני העירייה, נכון ליוני 1997, הגיעו החובות הלא מוסדרים של שוכרי 15 חנויות בשוק הישן לכ- 150,000 ש"ח.

(ד) מבנים אחרים: לעירייה תשעה מבנים אחרים ברחבי העיר, המושכרים - חלקם בשכירות מוגנת וחלקם בשכירות לא מוגנת; מרבית הנכסים האמורים משמשים כקיוסקים.

הביקורת העלתה, ששוכרי שלושה מהמבנים האמורים לא חויבו כלל בדמי-שכירות. לגבי שניים מאותם מבנים העירייה אף לא מנהלת כלל תיקי נכסים, שלפיהם ניתן יהיה לעמוד על הפעילות המתנהלת בהם. שוכרי ארבעה מבנים אחרים חויבו בדמי-שכירות נמוכים, בסכומים שווים-ערך ל- 9 דולר עד 24 דולר לחודש, לעומת דמי-השכירות שווים-ערך ל- 160 דולר עד 220 דולר לחודש, שנקבעו על-ידי השמאי ביולי 1991. מבנה נוסף מושכר על-ידי העירייה תמורת סכום שווה-ערך ל- 37

דולר לחודש; בעוד שהמבנה הושכר על-ידי השוכר הראשי, בשכירות-מישנה, תמורת סכום שווה-ערך ל- 400 דולר לחודש.

עוד העלתה הביקורת, ששוכר של מבנה נוסף צבר, נכון ליוני 1997, חוב בסכום של 103,650 ש"ח בגין אי-תשלום דמי-שכירות במשך 140 חודשים. העירייה לא נקטה אמצעים לגביית החוב שניצבר. בעקבות הביקורת הודיעה העירייה, כי החלה בהליכים משפטיים לגביית החוב.

*

1. בנכסים שהושכרו בשכירות מוגנת, דמי-השכירות היו נמוכים מאוד, ועקב זאת לא היתה כדאיות כלכלית בהשכרתם; לפיכך, העירייה היתה אמורה להיות מעוניינת בפינוי המחזיקים שלא עמדו בתנאי השכירות. נמצא, שהעירייה לא נקטה אמצעים כלשהם לפינויים, גם כאשר היו לכך עילות חוקיות.

חוק הגנת הדייר (חלק ד' פרק א' סעיף 131) דן בעילות פינוי. להלן חלק מהעילות המפורטות בחוק: "(1) הדייר לא המשיך בתשלום דמי-השכירות המגיעים ממנו; (2) הדייר לא קיים תנאי מתנאי השכירות אשר אי-קיומו מעניק לבעל הבית לפי תנאי השכירות את הזכות לתבוע פינוי (6) הדייר השכיר את המושכר או חלק ממנו... והפיק מהשכרת המשנה רווח בלתי הוגן בשים לב לדמי-השכירות שהדייר משלם...."

כפי שעולה מהדוגמאות שפורטו לעיל, העילות האמורות לפינוי התקיימו לגבי רוב נכסי העירייה המושכרים בשכירות מוגנת. למרות זאת - להוציא מקרים בודדים, לא נקטה העירייה צעדים לקבלת צווי פינוי במקרים המתאימים.

2. עוד נקבע בחוק הגנת הדייר (חלק ב' פרק א' סעיף 19 (ב)) ... "לא יהיה הדייר רשאי להשכיר בשכירות-מישנה את המושכר... אלא בהסכמת בעל הבית".

בין נכסי העירייה נמצאים נכסים שהושכרו בשכירות-מישנה, ללא הסכמת העירייה, אך זו, לרוב, לא נקטה אמצעים כנגד השוכר.

(ג) בחלק מן הנכסים המושכרים בוצעה על-ידי השוכרים בנייה נוספת, ללא היתרי בנייה, או על-פי היתרים שהתייחסו רק לחלק מתוספות הבנייה.

חוק המקרקעין, התשכ"ט- 1969 כולל בהגדרת "מקרקעין" - קרקע וכל הבנוי עליה. מאחר שהקרקע והמבנה המקורי הינם בבעלות העירייה, הרי שתוספות הבנייה, גם אם ניבנו על-ידי המחזיקים בנכס, דינן כדין הקרקע. היה, אפוא, מקום להגדיר את מעמדן המשפטי של תוספות הבנייה בחוזה, ולא להחיל עליהן את ההסכם המקורי שחוק הגנת הדייר חל עליו. נמצא, שהעירייה לא דאגה להגן על זכויותיה, ולא הקפידה להפריד את החלק בנכס שלגביו היתה מחויבת בהסכם על-פי חוק הגנת הדייר לבין החלק בנכס שלגביו היה מקום לקביעת תנאי שכירות אחרים.

(ד) חוק הגנת הדייר (חלק ב' פרק א' סעיף 19 (א)) קובע "שדייר המחזיק במושכר לאחר שתמה תקופת השכירות, יחולו עליו תנאי השכירות, כפי שהיו מוסכמים בתום תקופת השכירות...."

העירייה לא דאגה לחדש את חוזה-השכירות בנכסיה השונים, וכך הפכו נכסי עירייה נוספים לנכסים מוגנים, גם אם במקור לא היתה השכירות מוגנת.

חלק מנכסי העירייה מושכרים בשכירות שאינה מוגנת על-פי חוק הגנת הדייר. בחוזה-השכירות לגבי נכסים אלה נקבע, כי השוכר מתחייב לקיים ולמלא את כל ההוראות הכלולות באיזה שהם חוקים החלים על המושכר; השוכר מתחייב לא לשנות את המושכר באיזה אופן שהוא ולא להוסיף לו כל דבר בלי קבלת רשות בכתב מהעירייה; אין לשוכר רשות להקים איזה שהוא מבנה בלי הסכמת המשכירה, למפרע ובכתב; השוכר מתחייב שלא למסור, לא להעביר ולא להשכיר את הנכס לאחר ללא קבלת הסכמתה מראש ובכתב של העירייה.

למרות הפרת החוזים, כפי שפורט לעיל, לא נקטה העירייה אמצעים נגד השוכרים, ובכלל זה הגשת תביעה לפינויים מהנכסים המושכרים.

*

פרק זה דן בממצאים חמורים, שהועלו בטיפול העירייה בכל הקשור לנכסיה. בתיקי הנכסים היו חסרים נתונים בסיסיים, והועלו מקרים שרישום הנכסים אצל רשם המקרקעין הוזנח, ולא היה טיפול עקבי ומסודר בשמירה על זכויותיה של העירייה בנכסיה. מספרם, מצבם ומעמדם המשפטי של נכסים רבים לא היה ברור. העירייה לא מפתה את נכסיה, ולא היו לה תכניות לטווח ארוך לניצול הנכסים.

ממצאים חמורים במיוחד הועלו בטיפול העירייה בגביית דמי-השכירות בגין השכרת נכסיה. כתוצאה ממחדלי העירייה בתחום זה זכו חלק מהמחזיקים בנכסים בזכויות של דיירים מוגנים, על כל המשתמע מכך. ההזנחה של העירייה בטיפול בנכסיה גם גרמה לה הפסדים כספיים ניכרים, בה בשעה שמספר מחזיקים בנכסים השכירו אותם (בשכירות-מישנה) תמורת דמי-שכירות ריאליים.

למרות שבידי העירייה היו נתונים, מהמחלקה לפיקוח על הבנייה, בדבר תוספות בנייה בנכסים שהושכרו על-ידיה - תוספות אשר רובן בוצעו ללא היתר בנייה - היא לא נקטה באמצעים הדרושים והמתחייבים כלפי המחזיקים באותם נכסים. על-פי העולה מעיון במסמכים המתייחסים לדיוני מועצת העירייה בשלוש השנים האחרונות, היא לא דנה, אף לא פעם אחת, בנושאים הקשורים לטיפול בנכסיה.

*

דין-וחשבון זה מצביע על ליקויים בכל התחומים שנבדקו על-ידי הביקורת:

העירייה לא פעלה ביעילות כנגד חבי-מסים שפיגרו בתשלומיהם, ויתרות הפיגורים עלו משנה לשנה, והגיעו בסוף 1997 לכ- 60 מיליון ש"ח.

העירייה לא ניהלה את מפעל המים שלה כמשק סגור, ולא נקטה אמצעי אכיפה המוקנים לה בחוק כלפי צרכנים שלא שילמו בעבור צריכת המים שלהם או שפיגרו בתשלומיהם. יתרת הפיגורים באגרת מים הצטברה בסוף 1997 לסכום של כ- 15 מיליון ש"ח.

נמצאו ליקויים בהתקשרות של העירייה עם קבלן לפינוי אשפה, שלא עלו בקנה אחד עם הוראות החוק.

העירייה המשיכה להעסיק חברה לאחזקת גינון, גם לאחר שתוקף החוזה עמה פג, ולא פרסמה מכרז פומבי לעבודה זו לאחר תום תקופת החוזה, כדרוש בחוק.

בבדיקת הטיפול של העירייה בנכסיה הועלו ליקויים רבים, חלקם חמורים, בכל הנוגע לרישום הנכסים על-שמה בלשכת רישום המקרקעין, בשמירה על זכויותיה ובגביית דמי-השכירות.

מן הדרוש שהעירייה תיפעל בנחרצות לתיקון כל הליקויים שהועלו על-ידי הביקורת.

על משרד הפנים, המופקד על-פי החוק לפקח על פעולותיהן של הרשויות המקומיות, להגביר את הפיקוח מטעמו על פעולות העירייה.