

דוח על הביקורת
בעיריית נהריה

דין-חשבון זה מסכם את תוצאות הביקורת, שערך משרד מבקר המדינה על פעולותיה וחשבונותיה של עיריית נהריה בשנות הכספים 1995 - 1998. פעולות הביקורת היו, בעיקר, בתחומים האלה: משק הכספים, מינהל העובדים, ניכסי העירייה, תיכנון ובניין עיר, התקשרויות לביצוע פרויקטים ונסיעות לחו"ל. חלק מהנתונים עודכנו לנובמבר 1999.

ממצאים שהועלו במהלך הביקורת הובאו לידיעת ראש העירייה - לטיפולו. דין-וחשבון זה כולל את ממצאי הביקורת העיקריים.

נתונים כלליים

בסוף 1998 מנתה אוכלוסיית נהריה, לפי נתוני הלישכה המרכזית לסטטיסטיקה, כ- 41,000 נפש.

שטח השיפוט של עיריית נהריה (להלן - העירייה) משתרע על כ- 10,500 דונם.

מועצת העירייה שכינה בתקופה הניסקרת נבחרה בנובמבר 1993 ובה 17 חברים. באותו מועד נערכו בחירות אישיות לראשות העירייה, בהתאם לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות סגניו וכהונתם), התשל"ה-1975, ולתפקיד נבחר מר ז'קי סבג, שכהן גם בקדנציה הקודמת. ראש העירייה כיהן בשכר ולו שלושה סגנים. בנובמבר 1998 נערכו בחירות מוניציפליות במרבית הרשויות המקומיות בארץ, וראש העירייה נבחר מחדש לתפקיד זה.

משק הכספים

הכנסה והוצאה - תקציב רגיל

בטבלה שלהלן מובאים נתונים, מתוך הדוחות הכספיים של העירייה, על ההכנסה וההוצאה בפועל במיסגרת תקציביה הרגילים - בהשוואה לתקציבים המאושרים, וכן על הגירעונות השנתיים והניצברים בתקציביה הרגילים, לרבות הגירעונות הסופיים בתקציבים הבלתי רגילים (להלן - תב"רים) שנוקפו בידי העירייה לגירעונות הרגילים, בשנים 1995 עד 1998 באלפי ₪ (בערכים שוטפים):

גירעון								
השנה	תקציב מאושר	הכנסה בפועל	הוצאה בפועל	שנתי	סופי בתב"רים שנזקפו לגירעון ניצבר	ניצבר	כיסוי גירעון ות	יתרת גירעון ניצבר
1994	-	-	-	-	-	-	-	17,052
1995	91,612	*96,972	*102,646	5,674	**2,449	25,175	1,844	23,331
1996	114,346	122,820*	*127,993	5,173	4,831	33,335	9,848	23,487
1997	125,600	130,708	136,848	6,140	1,105	30,732	-	30,732
1998	140,000	144,018	150,157	6,139	1,176	38,047	-	38,047

* הן הכנסות העירייה והן הוצאותיה לשנים 1995 ו-1996 כוללים את הסכומים שנתקבלו לכיסוי גירעונות שצויינו בטור "כיסוי גירעונות" לשנים אלה, ואשר השתקפו בדוחות הכספיים של העירייה כהקטנת גירעונות.

** 2,449 אלפי ₪, כלהלן:

גירעון סופי בתב"רים בניכוי:	4,299 אלפי ₪
השתתפות העירייה הקטנת גירעון מהשבחה	1,200 (-) אלפי ₪
	650 (-) אלפי ₪
	2,449 אלפי ₪

כפי שעולה מהטבלה דלעיל, סיימה העירייה את פעולותיה במיסגרת תקציבית הרגילים בשנים 1995 - 1998, בחריגה מהתקציבים שאושרו לה. יתר-על-כן, בכל אחת מהשנים 1995 - 1998, ההוצאות בתקציבית הרגילים של העירייה היו גבוהות בהרבה מהכנסותיה, וגם נוספו עליהן גירעונות סופיים בתב"רים - דבר שגרם להיווצרות גירעונות שנתיים במיליוני שקלים מדי שנה בשנה. בשנים 1995 ו-1996 קיבלה העירייה סכומים לכיסוי חלק מגירעונותיה, שהסתכמו בכ- 11.7 מיליון ₪ (בערכים שוטפים), אולם למרות זאת גדלו גירעונות העירייה מדי שנה בשנה.

הגירעון הניצבר גדל מכ- 17 מיליון ₪ בראשית 1995 לכ- 38 מיליון ₪ בסוף שנת 1998.

ארנונה כללית

בטבלה שלהלן מובאים נתונים על החיובים השנתיים, הגבייה והפיגורים בארנונה כללית בשנים 1995-1998 (באלפי ₪):

1995	1996	1997	1998	תיאור
63,178	74,955	95,152	107,047	חיובים* (כולל יתרות לתחילת השנה)
7,046	7,297	10,162	11,761	זיכויים והנחות
<u>56,132</u>	<u>66,658</u>	<u>81,990</u>	<u>95,286</u>	הסכום שעמד לגבייה
38,022	41,782	51,037	58,684	גבייה בפועל
68%	63%	62%	62%	אחוז הגבייה מהסכום הכולל שעמד לגבייה (כולל פיגורים)
18,110	24,876	30,953	36,602	יתרות פיגורים לסוף השנה

***חיובים**: כולל תשלומי פיגורים שהוטלו על-פי חוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), התש"ם-1980.

העירייה לא הפעילה את מלוא סמכויותיה להעמקת גביית המיסים; שיעור הגבייה מארנונה מהסכומים שעמדו לגבייה נע בין (68%) בשנת 1995 לבין (62%) בשנת 1998 הדבר גרם לכך שיתרות הפיגורים גדלו מ-18.1 מיליון ₪ בסוף שנת 1995 ל-36.6 מיליון ₪ בסוף שנת 1998, סכום שהוא כ-96% מהגירעון הניצבר של העירייה לאותו מועד.

מינהל העובדים

ההוצאה על שכר ותשלומים נילווים לשכר

בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב), נקבע, כי גוף מתוקצב לרבות רשות מקומית לא יסכים לשינויים בשכר, בתנאי פרישה או בגימלאות, או להטבות כספיות אחרות הקשורות לעבודה ולא ינהיג שינויים או הטבות כאמור, אלא בהתאם למה שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה או באישורו של שר האוצר.

בסוף שנת 1999 העסיקה העירייה 576 עובדים ב-565 מישרות (כולל מישרות בשירותים מוניציפליים, חינוך ורווחה); הנתונים אינם כוללים נבחרים, מדריכים בחוזה מיוחד ועובדים שהועסקו במיסגרת חברות כוח-אדם.

בטבלה שלהלן מובאים נתונים בדבר ההוצאה בפועל של העירייה על שכר ותשלומים נילווים לשכר, בהשוואה לתקציב המאושר בשנות הכספים 1995-1998 (באלפי ₪):

ההוצאה בפועל לשכר		תקציב מאושר לשכר	
החריגה מהתקציב (ב-%)	הסכום	הסכום	שנת הכספים
6.6	38,577	36,203	1995
2.7	44,619	43,432	1996
1.7	50,081	49,244	1997
2.5	53,917	52,588	1998

ההוצאה בפועל לשכר ולתשלומים נילווים חרזה בשנים 1995 - 1998 מהתקציב המאושר. בייחוד בולט הדבר בשנת הכספים 1995 בה הסתכמה החריגה ב-2.4 מיליון ₪ והגיעה ל-6.6% מהתקציב.

החריגה נבעה בעיקר מתשלום תוספות שכר ייחודיות, שלא היו מעוגנות בהסכמי עבודה קיבוציים ומתשלום משכורות גבוהות מאלה שנקבעו בסולמות השכר המקובלים ברשויות מקומיות, כפי שיובהר להלן.

הפרשות לקופת תגמולים

העובדים בעירייה נהנים מפנסיה תקציבית. נוסף על כך, על-פי חוקת העבודה לעובדים ברשויות המקומיות בישראל, הוקמה קופת תגמולים של עובדי הרשות אליה הפרישו העובדים 2% ממשכורתם והרשות – 1%. הועלה, שעל אף התחייבות זו ששיעורה נקבע בחוקת העבודה, מפרישה העירייה לקופת התגמולים של עובדיה זה שנים 1.5% ממשכורתם. לפי נתונים שנמסרו למשרד מבקר המדינה, תוספת זו הסתכמה בשנת 1998 בכ- 100,000 ₪. בעיקבות הביקורת הודיעה העירייה, כי לגבי עובדים חדשים תועמד הפרשת העירייה על 1%, כפי שנקבע בחוקת העבודה.

תשלומים נילווים לשכר

שכרם של העובדים בעירייה, בדומה לזה הנהוג בשירות המדינה, מורכב מ"שכר משולב" (שכר יסוד, ותק ותוספת יוקר), ומתשלומים נילווים לשכר שבעיקרם מבוססים על הסכמי עבודה קיבוציים - כלליים או מיוחדים. תשלום חלק מהתוספות לשכר (כגון: אחזקת רכב, שעות נוספות ואש"ל) כרוך במילוי תנאים מוקדמים.

הביקורת העלתה, כי העירייה משלמת לחלק מעובדיה תוספות שכר ייחודיות, שאינן מעוגנות בהסכמים הקיבוציים. תוספות אלה היו לעתים גם בניגוד להוראות חוק יסודות התקציב, המחייבות מתן תוספות שכר ייחודיות שאינן נהוגות אצל עובדי המדינה בקבלת אישור מוקדם מאת שר האוצר.

להלן דוגמאות של תוספות שכר כמתואר:

(א) תוספות שכר ייחודיות לעובדים בכירים

לארבעה עובדים בכירים: מנכ"ל, מהנדס, גיזבר, ומנהל אגף החינוך הוענקו הטבות שכר חודשיות חריגות, כגון: "תוספת ניהול", תוספת "ותק בניהול" "תוספת מאמץ" ו"תוספת פיצול". באוגוסט 1999 הסתכמו תוספות אלו ביותר מכ- 9,000 ₪ לכל עובד. כך למשל, שילמה העירייה "תוספת ניהול" בשיעורים שנעו בין 50.9% ל- 65.0% מהשכר המשולב ותוספת "ותק בניהול" בשיעורים שנעו בין 28.8% ל- 31.2% מהשכר המשולב. תוספות אלו מגיעות רק לעובדי הוראה הממלאים תפקידים של מנהלים וסגנים בבתי-ספר. תוספת המאמץ אמורה להיות משולמת רק לעובדים העוסקים בעבודות פיזיות ותוספת הפיצול - לעובדים העובדים בפיצול כמפורט בהמשך.

משרד מבקר המדינה העיר, כי תוספות אלו היו בלתי חוקיות והביאו להוצאה כספית מיותרת.

(ב) תוספת פיצול

על-פי אוגדן תנאי שירות¹, שנערך מטעם המרכז לשלטון מקומי (להלן - אוגדן תנאי שירות), המועסקים בשעות לפני הצהריים ובשעות אחרי הצהריים, באותו יום, בהפסקה של שלוש שעות לפחות, זכאים לתוספת פיצול. תשלום התוספת מותנה בכך שהעובד מועסק, בדרך קבע, לפחות שני ימי עבודה מפוצלים בשבוע: שיעור התוספת נע בין 4.3% עבור שני ימי עבודה מפוצלים, עד ל-10.4% עבור חמישה ימי עבודה מפוצלים בשבוע.

משרדי העירייה פתוחים לקהל פעמיים בשבוע בשעות אחרי הצהריים, וההפסקה נמשכת שתיים ורבע בלבד, דבר שאינו מזכה אותם בתשלום תוספת פיצול.

מתברר, כי בניגוד להוראות שילמה העירייה לכל עובדיה תוספת פיצול בשיעור של 4.3%, ולעובדיה הבכירים תוספת פיצול בשיעור של 10.4%.

¹ לקט הוראות בעניין תנאי השירות ברשויות המקומיות שנקבעו בחוק או בהסכמי עבודה.

(ג) תוספת אחוזית

העירייה שילמה לחלק מעובדיה תוספת המכונה "תוספת באחוזים" בשיעורים שנתו בין 10% ל-25% מהשכר המשולב. תוספת זו אינה נהוגה אצל כלל עובדי המדינה, ולכן אינה מתיישבת עם חוק יסודות התקציב.

בתשובתו ממארכ 1997 מסר ראש העירייה, למשרד מבקר המדינה, כי התוספות הייחודיות הונהגו בידי ראש העירייה הקודם, לפני למעלה מ-10 שנים, ולא ניתן לבטלן מבחינה משפטית.

(ד) תוספת התמדה

העירייה שילמה לקבוצות עובדים תוספות שכר מיוחדות, בכינויים שונים, שאינן מעוגנות בהסכמים הקיבוציים, ואינן מתיישבות עם חוק יסודות התקציב. כך למשל, שילמה העירייה לעובדיה, שהתמידו בעבודתם ולא נעדרו לרגל מחלה או לא איחרו לעבודה, "מענק התמדה" בשיעור של 5% מהשכר המשולב; באוקטובר 1996 שולמה תוספת זו ל-318 עובדים, ובאוקטובר 1998 ל-341 עובדים.

בתשובתה ממארכ 1997 הסבירה העירייה, כי "מענק התמדה" אושר בידי ראש העירייה הקודם, כדי למנוע היעדרויות עובדים מהעבודה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי תשלום התוספות הייחודיות לעובדים נוגד את הוראות חוק יסודות התקציב, אינו מעוגן בהסכמים הקיבוציים הקיימים, ואף הביא להגדלת השכר באופן ניכר. תשלום התוספות באחוזים קבועים לשכר המשולם מגדיל גם באופן שוטף את בסיס השכר לצורך חישוב תנאי הפרישה ותשלומי הגימלאות בעתיד, ובכך תיגרם הוצאה נוספת.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהעירייה, משרד הפנים והממונה על השכר במשרד האוצר יבחנו מחדש את התוספות הניתנות ויתקנו את המתחייב מכך.

החזרי הוצאות

שעות נוספות

שעות נוספות נחשבות שעות עבודה העודפות על מיכסת שעות העבודה הרגילות. המטרה בהעסקת עובדים בשעות נוספות היא להתגבר על עומס עבודה זמני או לבצע משימות זמניות מיוחדות, וזאת בהתאם לחוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951 (להלן - חוק שעות עבודה). כדי לקיים פיקוח נאות על העסקת עובדים בשעות נוספות, כנדרש על-פי סידרי המינהל התקין, יש לקבוע נהלים לאישור מראש של העסקת עובדים בשעות נוספות ולדיווח מפורט על ביצוע העבודה.

(א) העירייה שילמה תמורה בגין עבודה בשעות נוספות לכ- 180 עובדים. בשנת 1997 בוצעו בעירייה כ- 68,243 שעות נוספות, שהסתכמו בכ- 2.5 מיליון ש"ח והיוו חריגה של כ- 12% מתקציבה המתוכנן. בשנת 1998 בוצעו כ- 75,786 שעות נוספות, שהסתכמו ב- 2.5 מיליון ש"ח והיוו חריגה של כ- 7.7%. מתקציבה המתוכנן לשעות הנוספות.

(ב) בחוק שעות עבודה נאסרה העסקת עובדים בשעות נוספות, אלא במקרים שפורטו בחוק, או על-פי היתרים (כלליים או מיוחדים) של שר העבודה והרווחה. לפי היתר כללי של השר להעסקה בשעות נוספות מינואר 1974, מותר להעסיק עובד לא יותר מ- 15 שעות נוספות בשבוע. הבדיקה העלתה, כי העירייה העסיקה חלק מעובדיה, שחלה עליהם המגבלה בשעות נוספות, בהיקף העולה על המותר. הועלו מקרים בהם ניתנה לכמה עובדים תמורה בגין למעלה מ- 100 שעות נוספות בחודש, לעובד. בתשובתו ממארכ 1997 מסר ראש העירייה למשרד מבקר המדינה, כי החריגה בשעות הנוספות נבעה מפעילות נוספת בשעות הערב, בימי שישי, ומפעילות חד-פעמית של עבודות גינון.

(ג) זה שנים נוהגת העירייה לשלם לכ- 25 מעובדיה - רובם עובדים בכירים - תשלום המכונה "שעות נוספות גלובליות", המבוסס על מיכסת שעות חודשית, הנקבעת מראש. התשלום האמור לא הותנה בדיווח או ברישום כלשהו של העובדים, והוא ניתן גם בעת היעדרות מחמת חופשת מנוחה, חופשת מחלה ושירות מילואים, כך שבפועל הוא תוספת קבועה לשכר העובדים. לדוגמה: באוגוסט 1999 שולם לעובד א' בגין שעות נוספות גלובליות סך של 11,240 ש"ח ולעובד ב' - 10,143 ש"ח.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי תשלום בגין שעות נוספות גלובליות אינו נהוג לגבי עובדי מדינה, ואין לו בסיס בהסכמי העבודה הקיבוציים. גם משרד הפנים דרש עוד בשנת 1983 מהרשויות המקומיות להפסיק תשלום זה ולשלם עבור השעות הנוספות רק על-פי דיווח.

בתשובתה ממארכ 1997 מסרה העירייה למשרד מבקר המדינה, כי השעות הנוספות הגלובליות משולמות לעובדים זה שנים רבות, וכי היא תיפעל לצימצמן.

השתתפות באחזקת רכב

בנושא השתתפות באחזקת רכב של העובדים, פועלות הרשויות המקומיות - בהתאם להוראות משרד הפנים והנחיות מרכז השלטון המקומי בישראל - לפי הכללים הנהוגים בשירות המדינה. כללים אלה נקבעים, מדי פעם בפעם, בידי החשב הכללי ונציב שירות המדינה. זכאות עובדי מדינה להשתתפות בהוצאות אחזקת הרכב הפרטי נקבעת בידי ועדת רכב, בדרך כלל לפי קריטריונים של נחיצות הרכב לביצוע העבודה. התשלום מותנה בדיווח מפורט על מהות הנסיעה ומטרתה, והוא טעון אישור הממונה הישיר של העובד.

בספטמבר 1999 שילמה העירייה דמי השתתפות באחזקת רכב ל- 69 מעובדיה. בגין השתתפות באחזקת רכב - הסתכמו תשלומי העירייה בשנת 1997 ב- 1.2 מיליון ₪, ובשנת 1998 בכ- 1.3 מיליון ₪.

בדיקת ההסדרים הנהוגים בעירייה לכיסוי הוצאות רכבם של העובדים העלתה, כי הסמכות לאשר השתתפות באחזקת רכב וקביעת רמת הניידות בעירייה היו נתונות בידי ראש העירייה והמנכ"ל. הענקת דמי ההשתתפות וקביעת רמת הניידות ומיכסת הק"מ, לא נעשתה על סמך קריטריונים מחייבים: לא הוגשו מסמכים על נחיצות השימוש ברכב האישי לצורכי מילוי התפקידים; לא נמצא תיעוד על היקף הנסיעות שיכול העובד לבצע לצורכי העבודה, ולא נמצאו סימוכין לשיקולים שהניעו את העירייה לאשר הענקת דמי השתתפות באחזקת רכב.

בתשובתה מיוני 1997 למשרד מבקר המדינה מסרה העירייה, כי בעיקבות הביקורת מינתה ועדת רכב, שמתפקידה יהיה לבדוק בקשות ופניות של העובדים, שתפקידם מחייב ניידות והשתתפות בהוצאות רכבם הפרטי, וכי תיפעל על-פי הנחיות המפורטות באוגדן תנאי שירות.

החזרי אש"ל

משרד הפנים קבע הנחיות מחייבות בקשר לתשלום השכר והתשלומים הנלווים של ראשי הרשויות המקומיות, כגון: החזר הוצאות בגין אחזקת רכב, דמי נסיעות ואש"ל, אחזקת טלפון והוצאות על כיבודים.

על-פי הוראות משרד הפנים רשאי ראש רשות מקומית לבחור, לעניין הוצאות אש"ל, בין שתי חלופות: קבלת סכום חודשי קבוע במשכורתו המחויב במס, או קבלת דמי אש"ל לפי דיווח מפורט, שמוגש בהתאם לכללים ולסכומים הנהוגים לגבי עובדי המדינה; ובגינו משולם החזר דרך מערכת השכר, כולל תשלום המס המתחייב.

הביקורת העלתה, כי ראש העירייה והעירייה פעלו שלא בהתאם לשתי החלופות שקבע משרד הפנים להחזר הוצאות האש"ל. התברר, כי בגין הוצאותיו הגיש ראש העירייה לגיזברות חשבוניות של נותני השירותים ותמורתם שילמה העירייה במישרין מקופתה ולא דרך מערכת השכר כמתחייב, ובלי שניכתה את המס כנדרש. עוד הועלה, כי החזרי סכומי ההוצאות היו גבוהים בהרבה משיעור דמי האש"ל המותרים לעובדי המדינה. יוצא אפוא, כי לא זו בלבד שהעירייה שילמה מקופתה לראש העירייה הוצאות בגין אש"ל בניגוד להנחיות המפורשות של משרד הפנים, אלא היא גם נאלצה לגלם את המס ולזקוף סכום נוסף זה להוצאותיה.

הממצאים מעלים תמונה עגומה של הנעשה בתחום השכר והתשלומים הנילוויים לשכר של עובדי העירייה, ובייחוד בכל הנוגע לתנאים שהוענקו לעובדים הבכירים המועסקים על-ידיה. האחריות מוטלת על ראשי העירייה, שהעניקו בהסכמים מקומיים ובהוראות אישיות את התנאים המפליגים לעובדים, בחריגה בוטה מן ההסכמים הקיבוציים ובניגוד לאמור בחוק יסודות התקציב. תשלומים אלה הגדילו את גירעונה של העירייה והחמירו את מצבה הכספי.

מן הראוי שהעירייה תיפעל בהתאם לחוקי התקציב, ותיפעל לביטול ההטבות הכספיות החורגות מההסכמים הקיבוציים והניתנות בניגוד להוראות החוק.

תנאי פרישה

על-פי פקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - הפקודה) מוסמכת עירייה להתקין, באישור שר הפנים ובכפוף להוראות הפקודה, תקנות בדבר תנאי השירות והפרישה של עובדיה, לרבות מתן קצבאות ומענקים לעובדים או לתלויים בהם. בפועל אימצו הרשויות המקומיות, ובהן העירייה, לצורך קביעת תנאי הפרישה של עובדיהן, את הוראות חוק שירות המדינה (גימלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970 (להלן - חוק הגימלאות).

באוקטובר 1999 שילמה העירייה קצבה ל-324 גימלאים. הוצאות העירייה על תשלום הקצבאות הסתכמו - בשנת 1997 ב-8.2 מיליון ₪ ובשנת 1998 בכ-9.3 מיליון ₪.

בדיקת תנאי הפרישה של עובדי העירייה העלתה, כי בדומה לתשלומי השכר והתשלומים הנילוויים לשכר, לא הקפידה העירייה על מילוי ההוראות הנגזרות מחוק הגימלאות וחוק יסודות התקציב, כמתואר להלן:

המשכורת הקובעת - קצבתו של העובד מבוססת, לפי חוק הגימלאות, על משך שירותו, לפי שיעור של 2% ממשכורתו הקובעת לכל שנת שירות. "משכורת קובעת" לצורך חישוב הגימלה פירושה - שכרו האחרון של העובד, המורכב משכרו המשולב ומתוספות קבועות אחרות המוכרות על-פי החוק. רשימת התוספות הקבועות לגבי גימלאות עובדי המדינה נקבעת, מדי פעם בפעם, בידי הממשלה ומתפרסמת ב"רשומות". מדובר בדרך כלל בתוספות שנכללו בהסכמי העבודה הקיבוציים, ואשר הוסכם שיהיו בין מרכיבי המשכורת הקובעת לצורך חישוב הקצבה.

בין מרכיבי "המשכורת הקובעת" לצורך אישור הקצבה לעובדים הבכירים כללה העירייה תוספות שכר שאינן נהוגות בשירות המדינה, ואין להן תימוכין בהסכמים הקיבוציים הארציים. לפיכך, בהעדר אישור מאת שר האוצר, עמד הדבר בניגוד להוראות חוק יסודות התקציב. מדובר בתוספות, כגון: תוספת "ניהול" ו"שעות נוספות גלובליות". כתוצאה מהרחבת המשכורת הקובעת, כמתואר, גדלה במידה ניכרת הקצבה ששולמה לאותם עובדים.

זכויות לגימלאות - לצורך קביעת זכויות עובד הפורש לגימלאות, הוסמך נציב שירות המדינה לחשב, במקרים מסויימים את תקופת השירות כגדולה משהייתה למעשה. פירוש הדבר הוא - קביעת שיעור קצבה גדול מזה שהגימלאי זכאי לו על בסיס שנות שירותו בפועל.

לגבי בקשות של עובדי המדינה לחשב את הגימלה לפי תקופת שירות מוגדלת, פועלת בנציבות שירות המדינה "ועדת שירות", שהעיקרון המנחה אותה הוא הבטחת אמות מידה אחידות לנסיבות שעל-פיהן היא ממליצה על ההגדלה ועל שיעורה. למטרה זו פורסמו בתקשי"ר (תקנון שירות המדינה), בהסתמך על חוק הגימלאות, הטעמים שעל-פיהם ניתן להמליץ על חישוב כמתואר, וכמו-כן על שיעורי ההגדלה לגבי כל אחד מהטעמים.

העירייה אימצה את התנאים שנקבעו בתקשי"ר לעניין חישוב הגימלה לפי תקופת שירות מוגדלת, אך לא את כל ההוראות בנדון. בהעדר כללים וקריטריונים ברורים, מקיימת הנהלת העירייה דיון בכל מקרה ומקרה, ומחליטה על תוספות של אחוזים בשיעורים שונים, ללא אמות מידה אחידות להחלטותיה ובלי לציין את הנימוקים להחלטות.

להלן דוגמאות על תהליך הטיפול בכמה מקרים בולטים:

(א) מנהל מחלקה א' פרש באוקטובר 1992 בהיותו בן 48 שנה. על-פי שנות שירותו היה זכאי לקצבה בשיעור של 31%. העירייה אישרה לו קצבה בשיעור של 50%

(ב) מנהל מחלקה ב' פרש בנובמבר 1994 בהיותו בן 52 שנה. על-פי שנות שירותו היה זכאי לקצבה בשיעור של 60%. העירייה אישרה לו קצבה בשיעור של 70%.

(ג) מנהל אחר פרש בנובמבר 1994 בהיותו בן 50 שנה. על-פי שנות שירותו היה זכאי לקצבה בשיעור של 57%. העירייה אישרה לו קצבה בשיעור של 70%.

העירייה הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי מדובר במקרים חריגים מבין עובדים רבים שפרשו לגימלאות, וכי בכל מקרה היו בעיות אישיות מיוחדות שהצדיקו את תשלום תוספת האחוזים לקצבה. משרד מבקר המדינה העיר, כי אין מדובר במקרים ספורים חריגים אלא בתופעה כללית נרחבת.

לדעת משרד מבקר המדינה, על העירייה לקבוע כללים והנחיות ברורים ומחייבים בנושא הגימלאות, התואמים את הכללים של חוק הגימלאות, שאת הוראותיו אימצה.

עוד נקבע בחוק הגימלאות, כי ניתן להוציא עובד לקצבה אם הועסק עשר שנים לפחות והגיע לגיל 60, כן זכאי לקצבה עובד שפוטר לאחר עשר שנות שירות עקב מצב בריאות לקוי, או אם פוטר לאחר עשר שנות עבודה, מסיבה אחרת,

כשהוא בגיל 40 או יותר ולא נפסל לשירות לפי החלטת בית-דין משמעותי. כן רשאי העובד לצאת לקצבה לאחר 10 שנות עבודה אם הגיע לגיל 60, או אם ועדה רפואית קבעה שבגלל נכותו אינו מסוגל לעבוד.

בדיקת תיקי העובדים שפרשו העלתה, כי לעובדים רבים ניתנה תוספת של עד עשרה אחוזים לקצבה בגין "מצב בריאותי לקוי". תוספת זו ניתנה לעובדים שהערייה החליטה לשפר את תנאי פרישתם. בתיקים האישיים של עובדים אלה לא נמצא תיעוד על מצב בריאותם, שהיה אמור להיקבע בידי ועדה רפואית. למשל: עובדת שעבדה 17 שנה בעירייה במישרה חלקית הייתה זכאית לקצבה בשיעור של 25.5%; העירייה אישרה לה קצבה בשיעור של 36% בגין "מצב בריאותי לקוי" בלי שהופנתה לוועדה רפואית. עובדת אחרת, שפרשה ביולי 1994, הייתה זכאית לקצבה בשיעור של 43%; העירייה אישרה לה קצבה בשיעור של 50% "מסיבות רפואיות", בלי שהופנתה לוועדה רפואית.

*

הסדרי הפרישה שהונהגו מצביעים על כך, שהעירייה פעלה בניגוד להוראות החוק כאשר אישרה תוספות וקבעה הסדרים שאינם מתיישבים עם הוראות חוק הגימלאות. הממצאים מורים, שבפני הדרג המחליט לא הובא מידע בדבר המשמעות הכספית שבהענקת הטבות. העירייה לא נהגה לערוך חישובים של הערך המהוון של החריגות בשיעורי הקצבה, וממילא התעלמה מגודל ההתחייבות שקיבלה עליה. משרד מבקר המדינה סבור, כי נוכח ההתחייבות העתידית הכרוכה במתן הטבות בעת הפרישה לגימלאות וכתוצאה מהגדלת שיעור הקצבה, תגדל ההוצאה הכספית במידה ניכרת, דבר העלול להביא להגדלת הגירעון בעתיד.

נסיעות לחו"ל

משלחות רבות של העירייה שהו בשנים האחרונות בחו"ל, בדרך כלל בראשות ראש העירייה. נסיעות רבות נוספות נעשו גם מטעם החברה הכלכלית (חברה עירונית - בבעלות העירייה). בשנים 1994 עד 1997 נסעו 16 משלחות בראשות ראש העירייה לחו"ל על חשבון העירייה, ובגין נסיעות אלו הסתכמו ההוצאות ביותר מ- 278,000 ₪, שמתוכם יותר מ- 64,000 ₪ נזקפו ל"קופה קטנה".

נסיעותיהן התכופות של המשלחות בראשות ראש העירייה בלטו בייחוד בשנת 1997. נמצא, כי בשנה זו יצאו שבע משלחות, והוצאותיהן הסתכמו בכ- 129,405 ₪ מתוכם 29,506 ₪ מ"קופה קטנה". כך לדוגמה, אחת מהנסיעות עלתה לעירייה יותר מ- 48,000 ₪, ויותר מ- 15,000 ₪ מסכום זה הוצאו מן ה"קופה הקטנה", ללא פירוט ההוצאות וללא הצגת קבלות כמתחייב.

הדיון בנסיעות רבות לא נקבע בסדר היום של ישיבות המועצה, ובכך לא הובאו פרטים מלאים לגביהן בפני מליאת המועצה; חלק ניכר מהנסיעות אושרו בסבב טלפוני בין חברי מועצת העירייה. המועצה גם לא בחנה ביסודיות את הצורך בכל אחת מהנסיעות והתועלת שתצמח מהן, ולא היו בפניה כל הפרטים הנוגעים לתוכנית הנסיעות וההוצאות הכרוכות בכך. עוד הועלה, כי בסיום הנסיעות לא נמסר דיווח מפורט למליאת המועצה על תוצאות הפגישות והביקורים שהיו במהלך הנסיעות.

מלבד עלותם של כרטיסי הטיסה, השעות בבת-מלון והטיסות הפנימיות, אישר גיזבר העירייה לפני כל נסיעה הקצאה כספית ל"קופה קטנה", לשימוש חברי המשלחת, לצרכים הקשורים בנסיעה. הסכום השתנה מנסיעה לנסיעה ונע בין 1,000 דולר, ל-3,000 דולר למשלחת. הועלה, כי לא נקבעו אמות מידה בדבר סוגי ההוצאות המותרות מקופה זו והיקפן. עוד הועלה, כי, ראש העירייה וחברי המשלחות לא הוגבלו כלל בהוצאותיהם. מעיון בכמה דוחות על הוצאותיהם של חברי המשלחת עולה, כי נכללו בהן גם הוצאות לצרכים פרטיים. למשל: הוצאות בגין שירותי חדרים ומיני-בר.

משרד מבקר המדינה העיר, כי השימוש בכספי הציבור - לצרכים פרטיים - דרך חשבון הקופה הקטנה נוגד את כללי המינהל התקין. על העירייה להקפיד שתשלום הוצאותיה בחו"ל יהיו על-פי כללי האש"ל המקובלים בשירות הציבורי, ולא כפי שהדבר נעשה. עוד העיר משרד מבקר המדינה, כי הנסיעות לחו"ל של ראש העירייה ושל עובדי העירייה והוצאת הכספים הגדולה, היו בלי שהובהרה דיה הנחיצות של רבות מהנסיעות, וגם לא נמצא דיווח מלא ומפורט על התוצאות שהושגו ועל הפעולות שנעשו להגשמת מטרות הנסיעה.

בתשובתה מספטמבר 1998 הודיעה העירייה למשרד מבקר המדינה, כי הנסיעות היו בחלקן במיסגרת קשרי החוץ של העירייה עם ערים תאומות ועם קהילות יהודיות בחו"ל, ובחלקן לשם קידום של פרויקטים שהעירייה התמקדה בהם באותן שנים. כן הודיעה העירייה, כי להבא יגישו חברי המשלחת לעירייה דיווח מלא ומפורט על כל נסיעה.

ניכסי העירייה

1. לעירייה זכויות במקרקעין שונים: מיבנים המשמשים בעיקר את מוסדות החינוך והתרבות שלה וביניהם קריית החינוך, בתי-ספר וגני-ילדים, מקלטים, שטחים פתוחים ודרכים, חוף הים והבריכה, תחנות שאיבה, מחסנים ומיבנים מושכרים.

לפי תקנות הרשויות המקומיות (ניהול פינקסי זכויות במקרקעין), התשכ"ז-1967 (להלן - התקנות), על העירייה לרשום את זכויותיה במקרקעין בפינקס מקרקעין המורכב משני חלקים: כרטסת ניכסי דלא-ניידי וספר ניכסי דלא-ניידי. עוד נקבע בתקנות, כי על מועצת העירייה להסמיך אחד מעובדיה להיות רשם נכסים, לצורך ניהול פינקס המקרקעין.

בשנת 1989 הוסמך מנהל מחלקת הפיקוח והרישוי בעירייה להיות רשם הנכסים שלה. באפריל 1994 נתמנה עובד אחר כאחראי למצאי ולניכסי העירייה. מטרת מינוי העובד החדש הייתה, בין השאר, לבדוק ולעדכן את הרישומים עבור ניכסי העירייה לצורך קליטה במערכת ממוחשבת; לטפל בנושאי הפקעה ועיסקאות חכירה וכן לאתר את כל השטחים הרשומים על-שם העירייה.

הביקורת העלתה, כי הרישומים לגבי הזכויות בנכסים שנוספו לעירייה לא היו מעודכנים. חסרו אף נתונים בסיסיים על חלק מהנכסים שהיו רשומים בפינקס המקרקעין, כגון: מקום הנכס וזכויות העירייה בו.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה בדבר קיום הוראות התקנות ורישום זכויות העירייה במקרקעין בפינקס המקרקעין, וכן על החשיבות של ניהול מלא ועדכני של פינקס המקרקעין, לצורך הבטחת זכויותיה בנכסים והפיקוח עליהם.

2. בינואר 1997 קרתה תקלה במחשב העירייה וחלק מהנתונים ששימשו בסיס לעדכון הנתונים בפינקס המקרקעין נמחקו. במועד הבדיקה, יולי 1997, לא הושלם שחזור הנתונים שנמחקו ולא הושלמה הכנת פינקס המקרקעין. כמו-כן, לא נעשתה הצלבה בין הרישומים בפינקס המקרקעין שנוהל בידי העירייה לבין נתוני לישכת רישום המקרקעין, ולא אותרו כל ניכסי העירייה. בדיקת מעקב שנערכה באוקטובר 1999 העלתה, כי עדיין לא הושלמה הכנת פינקס המקרקעין.

3. העירייה משכירה 11 נכסים שבבעלותה, חלקם בדמי שכירות חודשיים וחלקם בדמי שכירות שנתיים. הנכסים כוללים מיבני תעשייה, מוסכים, מבנה משחטה ומיבנים ליד חוף הים. בגיזברות העירייה מנוהלים חשבונות אישיים עבור שוכרי הנכסים.

בחלק מתיקי הנכסים שהושכרו בידי העירייה לא נמצאו חוזי שכירות או מסמכים אחרים שהיו דרושים לקבלת מידע אודות מצב הנכס. בדיקת מעקב שנערכה באוקטובר 1999 העלתה, כי עדיין חסרו בחלק מהתיקים חוזי השכירות ומסמכים נוספים.

העירייה לא קבעה מי הגורם האחראי מטעמה לנושא השכרת ניכסי העירייה אשר ידאג, בין השאר, לקבלת הערכות שמאי באשר לגובה דמי השכירות שיש לגבות, להשכרת המיבנים מיד עם פינויים, ולקביעת אמות מידה באשר להתקשרות העירייה עם השוכרים ותנאי ההתקשרות עמם. כמו-כן, לא נקבעו כללים לגבי העלאת דמי השכירות.

על-פי הפקודה, אין העירייה רשאית להשכיר מקרקעין לתקופה העולה על חמש שנים או בשכירות שחוק הגנת הדייר [נוסח משולב], התשל"ב-1972, חל עליהם, אלא על-פי החלטת המועצה, ברוב חבריה ובאישור שר הפנים או מי שהשר הסמיכו לכך.

בדיקת תיקי הנכסים העלתה, שתוקף חלק מהסכמי השכירות פג בלי שהעירייה דאגה לערוך חוזים חדשים עם השוכרים. עוד נמצא, כי חלק מהשוכרים פיגרו בתשלום דמי השכירות, ארנונה ואגרת מים. העירייה לא פעלה לגביית החובות ולא נקטה אמצעים לאכיפת הגבייה. להלן דוגמאות:

(א) במארכ 1989 חתמה העירייה חוזה להחכרת מבנה המשחטה - ששימש בית-שחיטה לעופות עוד משנות השבעים - למשך 49 שנים. התקשרות זו עם החוכרים לא אושרה על-ידי שר הפנים, כמתחייב. עוד הועלה, כי דמי החכירה היסודיים לא נקבעו מחדש אחת לשנה בידי שמאי מוסמך, כפי שנקבע בחוזה. החוכרים לא שילמו דמי שכירות וארנונה, וחובותיהם ליוני 1997 הסתכמו בכ- 44,800 ₪ עבור ארנונה, ובכ- 122,000 ₪ עבור דמי השכירות. בתשובתה מאוגוסט 1997 למשרד מבקר המדינה מסרה העירייה, כי מתנהל משא ומתן עם החוכרים לביטול החכירה והחזרת המקרקעין לרשות העירייה. אשר לחובות הקודמים הודיעה העירייה, כי הנושא נמצא בטיפול. בדיקת מעקב שנערכה באוקטובר 1999 העלתה, כי עדיין לא בוטלה החכירה והמקרקעין לא הוחזר לרשות העירייה. עוד הועלה, כי חובם של החוכרים למועד זה הסתכם - בגין הארנונה בכ- 65,636 ₪ ובגין דמי השכירות בכ- 196,770 ₪.

(ב) במאי 1987 חתמה העירייה על חוזה עם חברה להשכרת מבנה הנמצא בחוף הים, עד לנובמבר 1998. תקופת השכירות הוארכה בארבע שנים נוספות - עד נובמבר 2002. במהלך השנים נעשו בידי החברה שינויים ועבודות הרחבה במיבנים הקיימים בנכס. הוספו שטחים מרוצפים ונבנו תוספות ובהן מסעדה; עקב זאת הורחב הנכס לכ- 1,130 מ"ר, ואילו השטח שהושכר לחברה היה 780 מ"ר.

התברר, כי הרחבת הנכס נעשתה ללא היתר ובלי שהעירייה נקטה אמצעי אכיפה כמתחייב למניעת ההרחבה. דמי השכירות בגין הנכס המושכר לא השתנו למרות הגדלת שטחו והשינויים והתוספות שבוצעו במקום.

בתשובתה מאוגוסט 1997 למשרד מבקר המדינה מסרה העירייה, כי השוכר השקיע סכומים גדולים שהביאו להשבחת הנכס, ומאחר שבתום תקופת השכירות יעבור הנכס לרשות העירייה לא הועלו דמי השכירות, וזאת, על-פי המלצת שמאי. לדעת משרד מבקר המדינה, היה על העירייה לנקוט הליכים לאכוף את החוק ואת הסכם השכירות מבעוד מועד.

(ג) בנובמבר 1987 חתמה העירייה חוזה להפעלת בית-קפה ומסעדה לשימוש מבקרים בחוף "גלי-גליל" בנהריה לתקופה של 10 שנים. הבדיקה העלתה, כי לא נתקבל אישור שר הפנים לחוזה. ביוני 1997 הסתכם החוב של המחזיק

בכ- 112,000 ₪, שכלל כ- 42,200 ₪ חוב בגין דמי שכירות והיתר בגין ארנונה ומים. העירייה לא פעלה באמצעים יעילים לגביית החוב, ולא נקטה אמצעים אחרים לפינוי הנכס המושכר עקב הפיגורים בתשלום דמי שכירות.

בתשובתה מאוגוסט 1997 הודיעה העירייה למשרד מבקר המדינה, כי מסתמן הסכם פשרה בין המחזיק לעירייה לפיו יפונה הנכס לאלתר ויוענק למחזיק זיכוי של 50% מהחוב. בדיקת מעקב שנערכה בנובמבר 1998 העלתה, כי המחזיק העביר לעירייה ביולי 1997 סכום של 50,000 ₪ על חשבון 50% מהחוב, ובספטמבר 1997 אף פינה את הנכס לאלתר; נתברר, כי מאחר שהמחזיק לא חתם על הסכם הפשרה, לא הוענק הזיכוי כמתחייב, ויתרת החוב של המחזיק נשארה בעינה והגיעה לסכום של כ- 81,975 ₪, הכולל חוב בגין שכר דירה והפרשי הצמדה. בדיקת מעקב שנערכה באוקטובר 1999 העלתה, כי יתרת החוב גדלה והגיעה ל- 91,429 ₪.

*

במשך שנים הזניחה העירייה את הטיפול בנכסיה. בתיקי הנכסים היו חסרים נתונים ומסמכים. העירייה השכירה מיבנים ולא דאגה לגבות את החובות בגין דמי שכירות, מיסים ואגרות, וגם לא נקטה את האמצעים המוקנים לה על-פי החוק לאכיפת הגבייה. מן הראוי שהעירייה תשפר את הטיפול בנכסיה כמתחייב מהחוק.

תיכנון ובנייה

תחום העירייה הוא מרחב תיכנון מקומי, המשתרע על כ- 9,529 דונם. בחוק התיכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - החוק), נקבע, כי במרחב תיכנון מקומי, הכולל תחום רשות מקומית אחת בלבד, תהיה מועצת הרשות המקומית - הוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה.

הוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה נהריה (להלן - הוועדה המקומית) בחרה מקרב חבריה ועדת מישנה לתיכנון ולבנייה (להלן - ועדת המישנה) בת שישה חברים. בתפקיד יושב-ראש הוועדה המקומית מכהן ראש העירייה, ובתפקיד יושב-ראש ועדת המישנה - אחד מסגניו.

מהנדס העירייה ממונה על האגף הטכני בעירייה ומשמש גם כמהנדס הוועדה המקומית. האגף הטכני מורכב ממחלקת מהנדס העיר, המחלקה לתיכנון ובינוי עיר, מחלקת מים וביוב ומדור חשמל גינון וכבישים.

העירייה פועלת על-פי תוכנית מיתאר למרחב התיכנון המקומית שלה הנקראת "תוכנית בניין עיר - 851 נהריה תוכנית המיתאר 1966", שקיבלה תוקף עוד ביולי 1981. במהלך השנים הוכנו שתי תוכניות נוספות כדי לספק את צורכי

הפיתוח של העיר, ומבין מטרותיהן העיקריות - הגדלת אחוזי הבנייה המותרים ומספר הדירות באזורים שונים.

ניהול מסמכי בנייה

הרישום השוטף של הבקשות למתן היתרי הבנייה ושל ההליכים להוצאת היתר הבנייה, נועדו, בין השאר, לאפשר מעקב אחר הטיפול בבקשות למתן היתר בנייה ואחר הדיון בבקשות ואישורן, וכן לקביעת תוכנית עבודה למפקחים על הבנייה באתרים; רישום זה אמור לשמש גם לקבלת מידע סטטיסטי על היקף הבנייה.

במחלקת הרישוי מנוהלים שלושה פינקסים בשיטה ידנית: פינקס לרישום הבקשות בעת הגשתן, ופינקס לרישום היתרי הבנייה שהוצאו בידי המחלקה, ופינקס לרישום גמר הבנייה. הרישומים בפינקסים אינם משלימים זה את זה, ואף אינם מאפשרים מעקב אחר השלבים השונים של הוצאת ההיתר.

משרד מבקר המדינה העיר, כי מן הראוי שהעירייה תבחן מחדש את שיטת הרישום האמורה, וזאת כדי לקיים מעקב אחר הבקשות והטיפול. עוד הוער, שעל העירייה לתת דעתה להנהגת רישום ממוחשב, דבר העשוי לתרום ליעול הטיפול ולהגברת הפיקוח והמעקב. בתשובתה למשרד מבקר המדינה, הודיעה העירייה כי היא תבחן מחדש את אופן רישום הבקשות כולל הנהגת רישום ממוחשב. עוד הודיעה, כי הנחתה את מחלקת הרישוי לאחד את כל הפינקסים לפינקס אחד.

מספר רב של תיקי בנייה נמצאים בטיפול אצל העובדים במחלקות השונות. העובדים לא נהגו לנהל רישום עם הוצאת התיקים מהארכיב. משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי עליה לנהל רישום ומעקב אחר התיקים הנלקחים מהארכיב, כדי שיהיה אפשר לאתרם וכן לצורך הבטחת שלמות מסמכי העירייה.

בתיקי הבנייה תויקו המסמכים והאישורים שהגישו היזמים וכן ההתכתבויות עימם ללא הפרדה ורישום מסודר, דבר המקשה לוודא שכל האישורים אכן הוגשו. גם העובדה שאין העירייה נוהגת למספר את המסמכים שבתיקים ולרשום את תוכנם במסודר, עלולה להקל את הוצאתם שלא כדין מתיקי הבנייה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה העירייה, כי ניתנו הנחיות לנהל רישום ומעקב שוטף אחרי הוצאת התיקים, וכן על תיוק המסמכים בתיקי הבנייה - בהפרדה בין ההתכתבויות לבין האישורים הנדרשים.

בדיקת מעקב שנערכה באוקטובר 1999 העלתה, כי עדיין אין רישום ומעקב שוטף אחרי הוצאת התיקים, וגם אין הפרדה בתיקי הבנייה בין ההתכתבויות לבין האישורים הנדרשים.

רישוי הבנייה

על-פי תקנות התיכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), התשי"ל-1970 (להלן - תקנות התיכנון), משהוגשה לוועדה המקומית בקשה להיתר, והיא תואמת את הוראות התקנות והתוכניות החלות על הנכס, יאשר המהנדס את הדבר בכתב. בקשה שאינה תואמת את ההוראות כאמור, יפרט המהנדס את מהותה ומידתה של הסטייה ויחווה דעתו בעניין התרת שימוש חורג או מתן הקלה.

מהנדס הוועדה המקומית לא נהג להכין סקירה תמציתית על מהות הבקשה שנתקבלה, לקראת העברתה לדיון בוועדה; גם לא הובאו התנאים המגבילים שנקבעו בתוכנית המיתאר. תנאים אלה והעמדתם מול התוכנית שהוגשה, דרושים לחברי הוועדה, כדי לוודא שהבקשה אכן תואמת את התוכניות התקפות.

רישום חוות-דעת מלאה, מלבד היותה חובה שנקבעה בתקנות, תפקידה להבטיח שתהיה בפני חברי הוועדה המקומית תמונה שלמה ומדויקת של הבנייה המותרת בשטח, כדי שיוכלו בעת הדיון בבקשה לקבל החלטות התואמות את התוכניות התקפות. בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה העירייה, כי הורתה למהנדס הוועדה המקומית לפעול על-פי הוראות התקנות.

עוד עולה, כי בתקנות התיכנון נקבע, שעל העירייה חלה החובה לגבות ממגישי בקשה להיתר בנייה פיקדון בשיעור של 20% מהסכום המשוער של אגרת הבנייה. העירייה לא נהגה לגבות פיקדון עם הגשת הבקשות להיתר, אלא גבתה את מלוא האגרה במועד הוצאת היתר הבנייה. בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה העירייה, כי הנחתה את יו"ר הוועדה המקומית לבדוק אפשרות שבעתיד תגבה 20% כפיקדון, כמתחייב מתקנות התיכנון.

פיקוח על הבנייה

תפקיד המפקחים באתרי הבנייה היא לעקוב אחרי הבנייה ולגלות בשלבים המוקדמים בנייה ללא היתר או סטייה מתנאי ההיתר והתוכניות שאושרו. דיווח המפקחים על חריגות וסטיות בעוד מועד, מאפשר לוועדה המקומית לנקוט צעדים מינהליים ומשפטיים להפסקת הבנייה החריגה, ולהבטיח את קיומן של הוראות חוק התיכנון והבנייה ותקנותיו, לרבות העמדת העבריינים לדין.

תחום העירייה נחלק לחמישה אזורי פיקוח, ולצורך כך מעסיקה העירייה חמישה מפקחי בנייה. להפעלת פיקוח יעיל דרוש: לערוך תוכנית עבודה של ביקורי המפקחים במרחב התיכנון העירוני, בתדירות המאפשרת לגלות בעוד מועד בנייה ללא היתר; וכן לקבוע בנהלים את שלבי הבנייה שבהם דרוש ביקור המפקח באתר.

הביקורת העלתה, כי הוועדה המקומית לא הקפידה על הכנת תוכנית עבודה למפקחים הכוללת מחזוריות סבירה של סיורים בשכונות, ולא על הגשת דוחות

- יומיים, או תקופתיים - המפרטים את תוצאות הביקור בשלבי הבנייה השונים ואת תדירותם. לא נמצאו בתיקי הבנייה דיווחים שיטתיים על ביקור המפקחים באתרי הבנייה ועל ממצאי בדיקתם.

בתשובתה ממארכ 1998 מסרה העירייה למשרד מבקר המדינה, כי בעיקבות הביקורת המפקחים קיבלו הוראה בעל-פה לסייר לפחות פעמיים בשבוע בכל רחוב הנמצא בתחום אחריותם, וכן קיבלו הוראה להכין דוחות לכל אתר ואתר ולתיק אותם בתיקים המתאימים.

באותם מקרים שבהם מגלים המפקחים עבירות בנייה נרשמים דוחות המועברים למחלקה המשפטית לשם הגשת כתבי אישום כנגד העבריינים. המפקחים לא ניהלו רישום סדיר ומעודכן של התיקים שהועברו לטיפולו של התובע, ושל כתבי האישום שהוגשו מטעמו והטיפול בהם, כגון: תוצאות הטיפול המשפטי ופרטי פסק-הדין שניתן. המפקחים גם לא הביאו לידיעת התובע, במהלך הטיפול המשפטי, התפתחויות נוספות אשר חלו ממועד העברת כתב-האישום ועד לדיון המשפטי בבית-המשפט, כגון חריגות נוספות. בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה העירייה, כי המעקב אחר ההליכים המשפטיים ישופר לאחר מחשוב המערכת.

בדיקה מידגמית העלתה, כי במקרים אחדים לא נשלחו התראות לייזמים מיד לאחר גילוי עבירת הבנייה. גם עריכת כתב-האישום והגשתו לבית-המשפט הושהתה לפעמים בין ארבעה חודשים לכחצי שנה. לפיכך עברה תקופה ארוכה יחסית ממועד גילוי עבירת הבנייה ועד למועד בו הוגש כתב-אישום לבית-המשפט.

על-פי סעיף 238 א' לחוק, אם הוקם בניין חורג, ללא היתר או בסטייה מהיתר או מתוכנית, רשאי יושב-ראש הוועדה המקומית לצוות בכתב שהבניין, או אותו חלק ממנו שהוקם או הוחל בהקמתו ללא היתר או בסטייה מהיתר או מתוכנית, ייהרס, יפורק או יסולק. מאוקטובר 1995 ועד סוף דצמבר 1997 הוצאו בידי הוועדה כ-140 צווי הריסה. חלק גדול מצווי הריסה שביצועם הוטל על בעל הנכס אינו מבוצע הלכה למעשה. נמצאו מקרים שצווי הריסה לא בוצעו גם לאחר מתן ארכה בידי בית-המשפט. מנתונים שנמסרו למשרד מבקר המדינה עולה, כי העירייה ביצעה בשנתיים האחרונות 5 צווי הריסה בלבד.

משרד מבקר המדינה העיר, כי אחד הביטויים החמורים של פגיעה באכיפת חוק התיכנון והבנייה הוא אי-ביצועם במשך תקופה ארוכה של צווי הריסה. בתופעה זו יש כדי לבטל את ערכו של צו הריסה כגורם שמטרתו להרתיע בונים מלבצע בנייה בלתי חוקית. על הוועדה לפעול לכך, שפיסקי-הדין שניתנו נגד עברייני הבנייה בתחומה, יוצאו אל הפועל הלכה למעשה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה העירייה, כי תקפיד על ביצוע צווי ההריסה, וכי התמנה עובד מיוחד שיהיה אחראי לביצוע צווים אלו. בבדיקה מעקב שנערכה באוקטובר 1999 התברר, כי ביצוע צווי ההריסה נשאר בעינו, ועדיין לא מונה עובד שיהיה אחראי לביצוע הצווים.

היטל השבחה

סעיף 196 א' לחוק קובע, כי ועדה מקומית תגבה היטל השבחה בשיעור, בתנאים ובדרכים שנקבעו בתוספת השלישית לחוק ועל-פיה. לפי ההגדרה בתוספת השלישית - "השבחה" היא עליית שוויים של מקרקעין עקב אישור תוכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג; שיעור ההיטל הוא מחצית ההשבחה. היטל בעיקבות אישור תוכנית יחול על מקרקעין הנמצאים בתחום התוכנית או הגובלים עימו בלבד. עוד נקבע, כי ההשבחה תיקבע בידי שמאי מקרקעין בסמוך לאחר אישור התוכנית, התרת השימוש החורג, או מתן ההקלה; אולם רשאית הוועדה המקומית לדחות את עריכת שומת ההשבחה עקב אישור תוכנית, עד למימוש הזכויות במקרקעין שבהם חלה ההשבחה (להלן - דחיית השומה עד למימוש הזכויות).

סעיף 4(4) בתוספת השלישית קובע, שאם החליטה הוועדה על דחיית השומה עד למימוש הזכויות, לגבי מקרקעין שאינם כלולים בתוכנית, תודיע הוועדה לבעל המקרקעין, בתוך חצי שנה מיום תחילת התוכנית על חבותו בהיטל.

הוועדה המקומית בנהריה נהגה לדחות את עריכת השומה ואת החיוב בהיטל עד למימוש הזכויות. נתברר, כי הוועדה לא רשמה כלל הערות אזהרה בפינקסי המקרקעין לגבי חובת בעלי המקרקעין לשלם את ההיטל.

הוועדה המקומית לא נהגה לפנות לשמאי מקרקעין, בעיקבות אישור כל אחת מהתוכניות המפורטות, כדי לקבל הערכה; עוד עולה, כי הוועדה המקומית גם לא נהגה להודיע לבעלי המקרקעין הגובלים עם תוכנית שאושרה על חבותם בהיטל, כגון עליית שוויים של המקרקעין כדרוש בחוק; היא גם לא חייבה את בעלי המקרקעין הגובלים בהיטל הדרוש ולא גבתה מהם את המגיע לה כחוק.

בבדיקת מעקב שנערכה באוקטובר 1999 נמצא, כי הוועדה המקומית המשיכה לנהוג כפי שנהגה בעת הביקורת.

התקשרויות לביצוע פרויקטים

פרויקט המלונית

בהתאם לסעיף 145 (ב) לחוק, "בקשה להיתר כאמור בסעיף קטן (א) תוגש לרשות הרישוי המקומית וזו לא תיתן את ההיתר, אלא אם כן העבודה או השימוש

שבעדם מבוקש ההיתר מתאימים לתוכנית ולתקנות אחרות לפי חוק זה החלות על הקרקע או הבניין הנדונים; רשות הרישוי המקומית רשאית להעביר את הבקשה להחלטת הוועדה המקומית".

באוקטובר 1991 הגישה חברה קבלנית א' (להלן - הייזמים) לוועדה המקומית בקשה לקבלת היתר בנייה להקמת בית-מלון ומלון דירות (להלן - מלונית), במקרקעין שבבעלות הייזמים. בישיבתה מנובמבר 1991 אישרה הוועדה המקומית עקרונית את הבקשה לבניית המלונית, בכפוף לתנאים אלה: הבניין שיוקם מיועד להפעלה – 60% כמלון ו- 40% כמלון דירות. תוכניות הבנייה ישונו כך שתתאפשר תנועת אוויר בין הים והעיר, ויהיו בכפוף לאישור המשרד לאיכות הסביבה ושאר הרשויות.

במועד הגשת הבקשה חלה על האיזור המיועד לבנייה תוכנית בניין עיר (להלן - תב"ע) 851 שפורסמה למתן תוקף עוד בשנת 1981. בתב"ע זו יועד האיזור למלונאות מיוחדת אשר אימצה הוראות תב"ע 542 ב', שפורסמה למתן תוקף עוד בשנת 1969, וכללה בין היתר מרווחים בין השטחים הבנויים, כדלהלן: (א) מרווח קדמי בגבול השטח הפרטי הפתוח (בכיוון מערב) 3 מ'; (ב) מרווחים צדדיים 7 מ'; (ג) מרווחים אחוריים 5 מ'; (ד) מרווח קדמי (הפונה להמשך דרך מס' 22) 10 מ'.

בדצמבר 1993 החליטה הוועדה המקומית לאשר סופית את בקשת הייזמים לקבלת היתר בנייה להקמת המלונית, בכפוף לתנאים שנקבעו בשנת 1991, ובין היתר מתן אישורים של הרשויות השונות כתנאי לקבלת היתר הבנייה.

(א) בפברואר 1996 החלו הייזמים לבנות לפני שניתן להם היתר בנייה כמתחייב בחוק. ביולי 1996 הגישה העמותה למען איכות הסביבה והחיים בנהריה לוועדה המקומית התנגדות לבניית הפרוייקט; זאת מאחר שתוכניות הבנייה לא תאמו את תב"ע 542 ב'.

מהמסמכים שהוצגו למשרד מבקר המדינה עולה, כי באוקטובר 1996 הוציאה הוועדה המקומית היתר בנייה להקמת המלונית במבנה של 160 דירות, למרות התנגדות התושבים. מתברר, כי הוועדה המקומית נתנה את היתר הבנייה בניגוד לתקנון תב"ע 542 ב', ואישרה תוכנית בנייה הכוללת מרווח צדדי 0 מ' במקום 7 מ'.

עוד עולה, כי היתר הבנייה שניתן לייזמים כלל גם בריכת שחייה, שהייתה אמורה להיבנות בשטח שהוגדר בתב"ע 542 ב' כ"שטח ציבורי פתוח" (להלן - שצ"פ) והנמצא בתחום 100 מ' של קו החוף האסור לבנייה על-פי תוכנית מיתאר ארצית מס' 13 (להלן - תמ"א 13). הקלה מאיסור זה היא בסמכותה הבלעדית של המועצה הארצית לתיכנון ולבנייה (להלן - המועצה הארצית). מתן ההיתר על-ידי הוועדה המקומית היה תוך חריגה מסמכות. הבריכה נאטמה בידי הייזמים במהלך שנת 1998.

(ב) בדצמבר 1996 פנתה עמותה אחרת לוועדה המקומית בדרישה להוציא צו להפסקת בניית המלונות, זאת מאחר שההיתר שניתן לתוכנית היה בסטייה ניכרת מתב"ע 542 ב' ולדבריה נוגד הדבר את הוראות החוק. גם פנייה זו נדחתה בידי הוועדה.

לאחר שנוכחה לדעת שהתנגדותה נדחתה בוועדה המקומית, פנתה במארכ 1997 העמותה למען איכות הסביבה והחיים בנהריה בהתנגדות נוספת לוועדה המחוזית לתיכנון ולבנייה (להלן - הוועדה המחוזית).

ב- 5.6.97 דנה הוועדה המחוזית בהיתר שניתן בוועדה המקומית, לאחר שהנושא נבדק באמצעות הפיקוח על הבנייה ולישכת התיכנון של הוועדה המחוזית. בדיקה זו העלתה, כי הטענות של המתלוננים בדבר החריגות בקווי הבניין מתב"ע 542 ב' מוצדקות, ובעיקבותיה הורתה הוועדה המחוזית לייזמים להפסיק את הבנייה בכל המקומות שאינם בהתאם לתב"ע 542 ב'.

הביקורת העלתה, כי בד בבד עם הבדיקה באמצעות הפיקוח על הבנייה נדרשה הוועדה המקומית לדון בהקטנת המרווחים לקווי הבנייה בתב"ע 542 ב', וזאת במיסגרת שינוי התב"ע הקיימת. נתברר, כי הוועדה המחוזית קבעה בסיכומה, שהיתר הבנייה שניתן לייזמים אינו לפי תב"ע 542 ב', ולכן אינו תקף. אי-לכך, יש לשנות את התב"ע, אם אי-אפשר לשנות את ההיתר.

(ג) ב- 8.6.97 דנה הוועדה המקומית מחדש בתוכניות הייזמים לבניית המלונות, והחליטה כי תוגש תוכנית מתוקנת לתב"ע 542 ב', עם הקלה במרווחי קווי הבניין. הייזמים התחייבו שלא להמשיך בביצוע עבודות הבנייה, החורגות מקווי הבניין של אותה תב"ע עד לאישור השינוי של המרווחים. ב- 18.6.97 החליטה הוועדה המקומית להמליץ לפני הוועדה המחוזית על אישור התב"ע המתוקנת, המהווה שינוי לקווי-הבניין הרשומים בתב"ע 542 ב'. התב"ע אושרה לפירסום בילקוט הפירסומים ב- 1.2.98 לאחר מועד סיום הבנייה.

נמצא, כי רק לאחר תחילת העבודה הוגשו תוכניות לשינוי התב"ע, כדי להתאימה לתוכנית הבנייה שהתבצעה בפועל. משרד מבקר המדינה העיר, כי הייזמים החלו את בניית המלונות לפני שניתן היתר הבנייה בוועדה המקומית, וזו לא נקטה אמצעים כלשהם להפסקתה.

בתשובתו מיולי 1998 מסר ראש העירייה למשרד מבקר המדינה, כי לא היה בהיתר שניתן סטייה מתוכנית 542 ב', ומדובר רק בפרשנות שונה שניתנה לתוכנית בידי הוועדה המחוזית. עוד נאמר, כי למרות זאת, קיבלו הייזמים את דרישת הוועדה המחוזית, והגישו תוכנית מפורטת לקביעת מידות מדויקות של המיגרשים, כדי למנוע עיכובים בהשלמת המבנה ומניעת מאבקים משפטיים.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי הוועדה המחוזית קבעה באופן נחרץ, שיש לשנות את תב"ע 542 ב', כדי להתאימה בדיעבד להיתר הבנייה שנתנה הוועדה המקומית.

(ד) עוד הועלה, כי בעיקבות ההיתר שניתן הייתה מחויבת הוועדה המקומית להכין שומה חדשה בידי שמאי, לצורך קביעת היטל השבחה. זאת, לאחר שעוד במארכ 1995 קבע השמאי, כי אם בעתיד תידרש הכנת תוכנית מיתאר חדשה, שתכלול שינויים בקווי הבנייה, יהיה ניתן לגבות בגינה היטל השבחה, כמתחייב מהנאמר בתוספת השלישית לחוק. מתברר, כי הוועדה המקומית לא ביקשה להכין שומה חדשה, למרות מתן היתר הבנייה שכלל חריגות מהתב"ע, ובכך ייתכן שנגרם לעירייה הפסד כספי ניכר.

מכירת מקרקעין להקמת מלון ודירות נופש

ביוני 1992 הוגשה בידי הוועדה המקומית, לאישור הוועדה המחוזית, תב"ע 4870 לחוף הצפוני בנהריה, המהווה שינוי לתוכנית המיתאר הקיימת 851 ולתב"ע 380. על-פי תב"ע זו, שונה יעוד החלקה שבבעלות העירייה, בשטח של 302.4 דונם, מ"אתר מלונאות ונופש" לאיזור "תיירות מיוחד". תב"ע 4870 אושרה למתן תוקף ופורסמה בילקוט הפירסומים בספטמבר 1994.

על-פי ההגדרה שבתקנון תב"ע 4870, בשטח המיועד למלונאות ונופש השימושים יהיו לבתי-מלון, פנסיונים, שעשועים ובתי-הבראה. מלון ניתן לבנות בשטח ניצול של 110% בארבע קומות. באישור הוועדה המחוזית ניתן להגדיל את השטח או הגובה, בתנאי ששטח החלקה שעליה מתוכנן הפרוייקט עולה על שמונה דונם. באיזור המוגדר כ"תיירות מיוחד", יהיה ניתן להקים מיבנים לפרוייקטים תיירותיים, ובהם: בתי-מלון, מוטל, כפר נופש, קנטרי קלאב, מיבני מיסחר ואולמות לשמחות. עוד נאמר ש, כי קווי הבניין וגובה העמדת הבניינים ושימושיהם ייקבעו בנפרד בידי הוועדה המקומית והוועדה המחוזית.

(א) במאי 1993 הזמינה העירייה אצל השמאי הערכת שווי לחלקה בגודל של כ-40 דונם, כדי לפרסם מיכרז פומבי למכירתו, לשם פיתוח והקמת מלון נופש ומרכז ספורט. לצורך המיכרז, הוכנה באותה עת לפי הזמנת העירייה, בידי אדריכל, הצעה לתוכנית בינוי על המיגרש המיועד לפרוייקט הנופש שעל-פיה פרסמה העירייה מיכרז למכירת החלקה. התוכנית, שהייתה מבוססת על ההיתרים בתב"ע 851, כללה: (א) מלון של 400 - 200 דירות, מתוכן כ-40% ניתנות למכירה כדירות נופש. (ב) אולמות אירועים, מסעדה ומיתקני בידור. (ג) מועדון ספורט וקנטרי קלאב. השמאי העריך את שווי זכות הבעלות על הקרקע ב-1.3 מיליון דולר.

נתברר, כי הנתונים שמסרה העירייה לשמאי, להערכה, לא תאמו את התב"ע שבתוקף, והשמאי העריך על-פי התב"ע הקודמת - 246, שכללה הוראות בנייה באיזור המוגדר כתיירות ונופש, השונות מהוראות תב"ע 851, שחלה באותה עת על המיגרש. לדוגמה: על-פי תב"ע 246, היה אפשר לבנות על המיגרש קומה אחת בלבד, ובהיקף של 16% מהמיגרש, ועוד 3% בעבור מיבני עזר. לעומת זאת, על-פי תב"ע 851, היה אפשר לבנות מלון בשטח ניצול שונה כמפורט לעיל.

בתשובתו מפברואר 1998 מסר ראש העירייה למשרד מבקר המדינה, כי "אכן דוח השמאי מציין בטעות, כי התוכנית שחלה על המיגרש היא תב"ע 246 ולא 851. אולם בפועל, הערכת השווי לא הייתה מוטעית, כתוצאה מהבדל זה שכן השמאות הושתתה על תוכנית הבנוי של האדריכל שהסתמכה על תוכנית 4870 שקיבלה תוקף ב- 1 ספטמבר 1994 לאחר שהופקדה כבר ביוני 1992 עוד לפני היציאה למיכרז".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי הערכת השמאי שניתנה במאי 1993, ושימשה בהמשך כבסיס לתנאי המיכרז שפרסמה העירייה, הייתה מוטעית נוכח הנתונים המוצגים בדוח שמסר. כך לדוגמה, נאמר בין היתר בדוח השמאי, כי התוכנית מבוססת על הוראות תב"ע 246 שלא הייתה בתוקף באותה עת, וכי הערכתו מביאה בחשבון את תוכנית הבינוי הצפויות בשטח שהוכנו באותו מועד בידי האדריכל. משרד מבקר המדינה מעיר כי במועד מתן הערכת השמאי לא הייתה תב"ע 246 בתוקף לגבי השטח שנמסר להערכתו, וגם תוכנית האדריכל המיועדת מבוססת על הוראות תב"ע 4870, שהוכנה באותו מועד וקיבלה תוקף רק שנה לאחר מכן בספטמבר 1994.

(ב) באוקטובר 1993 פרסמה העירייה מיכרז פומבי על-פי תוכנית האדריכל והערכת השמאי, שניתנה במאי 1993. העירייה מסרה למשרד מבקר המדינה, כי למיכרז שפורסם לא הייתה היענות.

באוגוסט 1994, חתמה העירייה עם חברה ב' (להלן - הייזם) על חוזה למכירת המקרקעין בתמורה של 1.5 מיליון דולר. המכירה נעשתה שלא במיכרז, והחוזה אושר בידי מועצת העירייה ושר הפנים.

התברר, כי העסקה שנחתמה בין העירייה לבין הייזם כללה שינויים מהותיים באופן שהייתה הצדקה להוציא אותה למיכרז נוסף. כך, לדוגמה, צויין במיכרז, בין היתר, כי השטח מיועד לבניית מלון נופש ומרכז ספורט, ואילו בחוזה שנחתם עם הייזם נאמר כי התוכנית תכלול מלון ודירות נופש שייבנו תחילה.

(ג) על-פי חוק-עזר לנהריה (סלילת רחובות) התשמ"ח - 1988 (להלן - חוק- העזר לסלילת רחובות), על העירייה לגבות את ההיטלים עם מתן היתר הבנייה. נמצא, כי ביוני 1996 הוציאה העירייה הודעת חיוב לייזם עבור היטל סלילת הכבישים בסך של כ- 3.8 מיליון ש"ח, אך היא החליטה לדחות את גבייתו, עד תחילת ביצוע הסלילה או מכירת 50% מדירות הנופש.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר ראש העירייה, כי הייזם חלק על עצם הדרישה להיטל הסלילה, אך כפשרה הסכימה העירייה להסדר דחיית תשלום עמו. לדבריו, כיוון שהסדר זה יקוים בתוספת ריבית והפרשי הצמדה, העירייה לא תנזק.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי לפי חוק-העזר לסלילת רחובות, היה על העירייה להימנע מלתת את היתר הבנייה בטרם שולם ההיטל. בוותורה על גביית האגרות וההיטלים פעלה העירייה בניגוד לנאמר בפקודת העיריות ובחוקי-העזר הקיימים בנהריה, ובכך גרמה לעצמה הפסד כספי ניכר.

עוד עולה, שהחוויה שהעירייה חתמה עם הייזם כלל ויתורים כספיים ניכרים, שלא היו במיכרז, בנושאים שחלה החובה לגבות בגינם אגרות והיטלים. לדוגמה: על-פי החוזה, נתנה העירייה פטור לחברה בגין היטלים ואגרות, כגון: היטל ביוב, אגרת הנחת צינורות והיטל פיתוח מיפעל מים בסכום כולל של כ- 3.0 מיליון ₪ (במחירי מארס 1996). כמו-כן, החליטה העירייה לוותר מראש על היטל ההשבחה בגין שינוי התב"ע, שהייתה צפויה לקבל תוקף במועד שלאחר חתימת החוזה.

בתשובתו מפברואר 1998 מסר ראש העירייה למשרד מבקר המדינה, כי אכן העירייה ויתרה על סכומים שהייתה יכולה לגבות, אולם ויתור זה, "הוא ישום מדיניותה של העירייה למשוך משקיע לבניית הפרוייקט והוא מקובל בשוק קרקעות בלתי אטרקטיביות...".

משרד מבקר המדינה העיר, כי לפי חוקי-העזר הקיימים בנהריה, תשלום עבור אגרת הנחת צינורות, היטל ביוב, והיטל פיתוח מיפעל המים הם תשלומי חובה, ואינם ניתנים לויתור. עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי בעת חתימת החוזה והויתור על האגרות, לא היה לעירייה תחשיב כלשהו לגבי הסכומים הגבוהים עליהם ויתרה, ואשר עלו בסופו של דבר על מחירו של השטח שנמכר.

(ד) בשטח העיר שעליו חלה תב"ע 4870 עוברת מסילת ברזל. בתקנון המפורט לתב"ע זו נאמר, כי יבוצע מחלף חיבור בין הדרך הראשית לבין דרך השירות, וזאת עוד לפני תחילת הבנייה באתר.

נתברר, כי למרות הנאמר בתקנון לא ציינה העירייה בחוזה שנחתם בינה לבין הייזם את מחוייבותו לבניית המחלף עוד לפני תחילת הבנייה באתר. משרד מבקר המדינה מעיר, כי בכך חרגה העירייה מהוראות התקנון של תב"ע 4870.

(ה) בינואר 1996, בעת מתן היתר הבנייה, החליטה הוועדה המקומית שעל הייזם לתת ערבות בנקאית לעירייה בגובה של 1.0 מיליון ₪, לצורך הבטחת מילוי תנאי ההיתר, הכוללים בין היתר השתתפותו של הייזם בהוצאות בניית המפגש הדו-מפלסי מעל מסילת הברזל. למרות החלטה זו, נתבקש הייזם בדצמבר 1996 להפקיד ערבות בסכום של 415,000 ₪ בלבד, כתנאי למתן ההיתר.

בתשובתו מפברואר 1998 מסר ראש העירייה למשרד מבקר המדינה, כי הערבות הבנקאית החלקית נלקחה על מתן היתר בנייה רק בעבור 83 מבין 249 דירות שהתוכנית איפשרה את הקמתן.

לדעת משרד מבקר המדינה, לא היה מקום לקשור בין הפקדת הערבות הבנקאית לבין מספר הדירות המוקמות, שכן הוועדה המקומית החליטה על הערבות ונקבה בסכומה בלי קשר למספר הדירות.

(ו) לעירייה אתר לטיפול בשפכים, במיגרש הנמצא בקרבת הפרוייקט הנ"ל. השפכים מופרדים הפרדה ראשונית במיתקנים פתוחים, הגורמים למטרד ריח

סביבתי. שאריות הנוזלים הנובעים מהמיתקן מוזרמים לים, והם מקור בלתי פוסק לזיהום מי הים והחופים בסביבה.

העירייה מתכננת זה שנים מספר, להקים מכון טיהור חדש לביוב העירוני. למועד סיום הביקורת בנובמבר 1999 טרם פורסם המיכרז להקמת המכון. משרד מבקר המדינה העיר, כי הזרמה מאסיבית של שפכים בלתי מטופלים פוגעת בחופים ובמי הים, ובתוך זמן קצר עלולים החופים להזדהם במידה שלא יהיה אפשר להשתמש בהם בפרוייקטים התיירותיים המתוכננים לאורכם.

עוד עולה, כי בחוזה שנחתם בין העירייה לבין הייזם התחייבה העירייה שתשתיות המים והביוב יגיעו עד גבול החלקה לשם חיבורם בעתיד לרשת המרכזית. לחברה התברר, כי התשתיות הקיימות באיזור אינן מתאימות לחיבור הפרוייקט המתוכנן. נמצא כי עד מועד סיום הביקורת טרם הוחל בתיכנון תשתיות המים והביוב, וזאת למרות פנייתה של החברה לעירייה פעמים רבות.

הביקורת העלתה, כי בהעדר תשתית ביוב מוכנה ונאותה, הוחלט לחבר את מערכת הביוב של הפרוייקט לצינור השפכים של מיפעל שכן, המוזרם ישירות לים. לדעת משרד מבקר המדינה, הפעלת הפרוייקט בלי לתכנן מראש את מערכות הביוב האמורות לסלק את שפכיו, ומציאת הפתרון בסילוק השפכים לים, גורמות נזק בלתי הפיך לסביבה ופוגעות ביכולת הפיתוח התיירותית של האיזור.

פארק מדינת הילדים

בסוף שנת 1994 יזמה העירייה הקמת פארק שעשועים "מדינת הילדים - נהריה לנד" (להלן - הפארק או פארק השעשועים), על חוף ימה של העיר בשטח של כ- 20 דונם. באפריל 1995 אישרה הוועדה המקומית את בקשת העירייה להקמת הפארק בגוש 18171 חלקה 115, המוגדר כשצ"פ ובכפוף לאישור הוועדה המחוזית. הוועדה המחוזית דנה בתוכנית והחליטה לראות את השימוש בשצ"פ לצורכי פארק שעשועים כשימוש חורג ל- 3 שנים, לפי סעיף 149 ובזמן הזה על הוועדה המקומית להגיש תוכנית לשינוי יעוד השטח.

(א) ב- 19.4.95 פרסמה הוועדה המקומית הודעה בשלושה עיתונים, על-פי סעיף 149 לחוק, ובעיקבותיה הגישו כמה בעלי נכסים באיזור התנגדות לוועדה המקומית. טענתם הייתה, כי השימוש החורג שנתבקש בידי העירייה הוא סטייה ניכרת מהתב"ע. הפארק שתוכנן לא יכול לקבל אישור כשימוש חורג, כיוון שיביא לשינוי מהותי באופי הסביבה, ויהווה מטרד רעש קשה לבתים הגובלים בשטחו. בישיבתה מיום 24.5.95 דחתה הוועדה המקומית את ההתנגדויות, והמתנגדים פנו לוועדת ערר שליד הוועדה המחוזית, וכן לממונה על המחוז של משרד הפנים.

ב- 22.8.95 החליטה ועדת הערר, שכדי לקבוע אם יש בשימוש החורג המתבקש משום פגיעה באופיה של הסביבה הקרובה, צריך לפנות למשרד לאיכות הסביבה

לחוות-דעתו. כמו-כן, הותנה המשך הטיפול בבקשה בקבלת הקלה לשימוש חורג מהמועצה הארצית כמתחייב מסעיף 149 לחוק עקב קרבת הפרוייקט לחוף הים.

ממסמכים שהוצגו למשרד מבקר המדינה עולה, כי בו זמנית עם הליכי האישור בוועדה המקומית רכשה העירייה עוד בשנים 1994 ו-1995, באמצעות החברה הכלכלית את מיתקני השעשועים המיועדים לפארק הילדים המתוכנן בסכום של כ-5.0 מיליון ₪, וזאת בטרם אושרו התוכניות בוועדה המקומית ונדונו העררים בוועדת הערר שליד הוועדה המחוזית, ובטרם הוכנו תוכניות האדריכל לפארק המתוכנן.

בתשובתו מדצמבר 1998 מסר ראש העירייה למשרד מבקר המדינה, כי העירייה קיבלה מראש את הסכמת הוועדה המחוזית למהלך התיכנוני של הפארק, וכי הוא ראה בהחלטתה של הוועדה המחוזית מיום 10.4.95 אישור לשימוש חורג לצורכי הפארק ל-3 שנים, וסבר שאפשר להתקדם בפרוייקט ולרכוש את המיתקנים.

לדעת משרד מבקר המדינה, הפירסום בעיתונים מ-19.4.95 מצביע על כך, שהוועדה המקומית לא ראתה בהחלטת הוועדה המחוזית אישור סופי להוצאת היתר לשימוש חורג לצורכי פארק השעשועים (מאחר שהודגש כי החלטת הוועדה היא בכפוף להוראת סעיף 149 לחוק).

משרד מבקר המדינה סבור, כי נוכח האמור לעיל, פעלה העירייה בחיפזון יתר בהקדימה את המאוחזר. בכך גרמה העירייה להוצאה כספית טרם זמנה, בלי להביא בחשבון שהפרוייקט עלול להידחות בוועדת הערר. המיתקנים היקרים נרכשו לפני שהוכנה ואושרה סופית התוכנית האדריכלית, ולפני שאושרו התוכניות הסופיות. לא הוכחה נחיצות רכישתם הדחופה של המיתקנים העומדים מאז סגורים וארוזים כאבן שאין לה הופכין.

(ב) בעיקבות הגשת התנגדויות התושבים לוועדת הערר המחוזית, ולאחר ששקלה את ההיבטים השונים, החליטה העירייה, בינואר 1996, להעביר את הפארק לגוש 18207 חלקה 114 וגוש 18206 חלקה 21; אלה נמצאים מחוץ לעיר בקרבת שפת הים בחוף הצפוני של נהריה, מול מיפעל שייצר בעבר מוצרי אסבסט, ונסגר.

בתשובתו מ-27.12.98 מסר ראש העירייה למשרד מבקר המדינה, כי העירייה שינתה את מקום הפארק, בעיקבות שינוי דעתה של הוועדה המחוזית, שהחלה להערים קשיים על התוכנית לאחר שמיעת ההתנגדויות.

בינואר 1996 אישרה הוועדה המקומית לשנות את מקום הפארק למקומו החדש (בשימוש חורג לשלוש שנים) על חוף ימה הצפוני של נהריה. בהמשך, בפברואר 1997, חתמה העירייה חוזה הרשאה עם מינהל מקרקעי ישראל, למשך 36 חודשים. מעיון במסמכי העירייה עולה, כי חוזה ההרשאה הותנה בקיום אישור לשימוש החורג. למועד סיום הביקורת נתברר, כי ההיתר לשימוש חורג נגמר עוד בפברואר 1999, ועל כן פג תוקפו של חוזה ההרשאה שנחתם עם המינהל.

(ג) בעיקבות ערעור לוועדה המחוזית שהגישו החברה להגנת הטבע והעמותה למען איכות הסביבה והחיים בנהריה, בדבר אי-חוקיות ההיתר שניתן לשימוש חורג לפארק במקום החדש, הודיע יו"ר הוועדה המחוזית ליו"ר הוועדה המקומית, כי עליו להורות לייזמי התוכנית להפסיק לאלתר את עבודתם באתר הבנייה. הודעה זו נבעה מכך, שהיתר הבנייה שניתן הוא בתחום השצ"פ, שעל-פי תמ"א 13 אסור לבנייה, ואין לאשר בנייה במיסגרת "שימוש חורג" אלא לשימוש במיבנים הקיימים בפועל וכחוק.

עוד עולה, כי בישיבה מיום 5.6.97, בהשתתפות הממונה על המחוז, ראש העירייה, יו"ר הוועדה המקומית ומהנדס העיר, סוכם, כי על הוועדה המקומית לשנות את ההיתר שניתן, כך שכל העבודות בשטח השצ"פ יהיו בהתאם למוגדר בתמ"א 13 ועד לאישור שינוי הייעוד ואישור ההקלה במועצה הארצית, יבוצעו העבודות רק בהתאם להיתר המתוקן.

נתברר, כי סיכום זה הושג לאחר שעבודות התשתית באתר, שכללו: פיתוח השטח, מדרכות, מיגרשי חנייה, עבודות חשמל לתאורה ומיתקני השעשועים, עבודות אינסטלציה והכנה למזרקות מים, הושלמו ברובן בידי העירייה ובהוצאה כספית של כ- 5.0 מיליון ₪.

לדעת משרד מבקר המדינה, הוצאת הכספים על עבודת הפיתוח שנעשתה בטרם אושר הפרוייקט במקומו החדש בידי הרשויות המוסמכות, ובטרם נחתם חוזה חכירה עם מינהל מקרקעי ישראל - פסולה, שכן היה ברור כי אם לא אושר הפרוייקט או יוחלט על העברתו למקום אחר, ההשקעה תרד לטמיון.

(ד) ב- 8.6.97 החליטה הוועדה המקומית לתקן את ההיתר, כך שיתאים לביצוע עבודות פיתוח ולסוג העבודות המותרות בתחום השצ"פ כמוגדר בתמ"א 13. כמו-כן החליטה הוועדה, שעל העירייה להגיש תוכנית נקודתית למועצה הארצית, לשם קבלת הקלה מהמגבלה של שמירת תחום 100 מ' מקו המים.

ב- 18.6.97 המליצה הוועדה המקומית לוועדה המחוזית, להפקיד תוכנית ג/ 9969, המהווה שינוי לתוכנית מיתאר ג/ 851. התוכנית שתאושר תשנה את ייעוד החלקות שעליהן נבנה הפארק, לשימוש נוסף המותר בתחום השצ"פ, וכן תתאים את קווי בניין לפונקציות המיוחדות לפארק השעשועים, לשם קבלת ההקלה מתמ"א 13. למועד סיום הביקורת, בנובמבר 1999, טרם אושרה התוכנית.

(ה) כאמור, הועבר הפארק המתוכנן בסמוך לשטח מיפעל שיצר בעבר מוצרי אסבסט. מהמסמכים שהוצגו למשרד מבקר המדינה עולה, כי עוד באוקטובר 1996 הזהיר יועץ הנדסי בנושאי ביסוס קרקע, שהעירייה שכרה את שירותיו, על הימצאות סיבי אסבסט בקרקע הנדונה, וכי יש להעביר את הנושא לאישור המשרד לאיכות הסביבה.

על-פי סיכום שנערך בין העירייה לבין המשרד לאיכות הסביבה, פנתה העירייה למומחה מהפקולטה להנדסה אזרחית בטכניון, לקבלת חוות-דעת בעניין הטיפול

בנושא האסבסט. במאי 1997 ניתנה חוות-הדעת ובה נאמר, כי יש להגיע להסכם עם המיפעל הסמוך לאתר בדבר פינוי פסולת האסבסט, השקועה בבריכות מיובשות בתוך המיפעל. לדעת המומחה, פינוי זה מורכב יותר מעבודת הפינוי באתר של הפארק, וחיוב להיעשות בקפדנות יתרה. עוד נאמר, כי לא ניתן להפעיל את הפארק לפני פינוי האסבסט השקוע.

באותה עת פנו גם עמותות שונות לאיכות הסביבה, אל הממונה על המחוז, בתלונות בדבר הקמתו של הפרוייקט על אתר קבורת האסבסט. באוגוסט 1997 דנה המועצה הארצית בקבלת ההקלה שנתבקשה מתמ"א 13. באותה ישיבה נשמעו טענות מצד העמותות המתנגדות ומומחים מטעמן, כי צפויות בעיות סביבתיות קשות עקב בניית הפארק על אתר קבורת אסבסט; וכן הסתבר לוועדה שעבודות פיתוח בשטח החלו ללא הצגת "תסקיר השפעה על הסביבה" (להלן - תסקיר) כנדרש. המועצה הארצית החליטה להחזיר את הטיפול בתוכנית לוועדה המחוזית, כדי להנחות את העירייה בעניין הכנת התסקיר. כמו-כן דרשה המועצה הארצית, לקבל חוות-דעת של משרד הבריאות ושל המשרד לאיכות הסביבה בדבר הקמת הפארק באיזור.

בעיקבות החלטת המועצה הארצית, דרשה הוועדה המחוזית מהעירייה ב- 9.8.97, לטפל בנושא האסבסט, בהתאם ל"סקר סביבתי", שיצורף בשלב מתן התוקף לתב"ע/ג/9969, שהיא אישרה להפקדה. אולם, "סקר סביבתי" אינו "תסקיר".

ב- 9.12.97 אישרה המועצה הארצית את ההקלה המבוקשת והעירה לוועדה המחוזית, שדרוש להגיש "תסקיר השפעה על הסביבה", כפי שמתחייב מההגבלות בתמ"א 13.

בתחילת 1998 הביא המשרד לאיכות הסביבה מומחה בין-לאומי מחו"ל בנושא האסבסט, שחיווה את דעתו כי אין לפתוח את האתר בתנאי הסביבה הנוכחיים. כל זאת, גם נוכח התנגדות המיפעל הסמוך לפנות בהקדם את הפסולת מחצר המיפעל, וגם עקב זיהום חוף הים בפסולת האסבסט הפזורה לאורכו.

בהנחיות של הוועדה המחוזית, מינואר 1998, נאמר כי "יש להכין את הנספח הסביבתי בדבר הטיפול באסבסט והדרישות הנובעות ממנו על-פי הנחיות שיתקבלו מהמשרד לאיכות הסביבה שיהווה חלק ממסמכי התוכנית". בינואר 1998 העביר המשרד לאיכות הסביבה לוועדה המחוזית ולוועדה המקומית, הנחיות בדבר אופן הכנת התסקיר, הכולל מיקום ביחס לחוף הים, השפעה על החוף, סיכוני האסבסט, השפעה על צבי-הים באיזור ומיפגעי הרעש הצפויים; וכל זאת לאחר שרוב עבודות התשתית ורכישת המיתקנים הושלמו.

בתשובתו מ- 27.12.98 מסר ראש העירייה למשרד מבקר המדינה, כי לגבי הליכי התיכנון המתוארים לעיל פעלו העירייה והוועדה המקומית בעצה אחת ובשיתוף פעולה מלא עם הוועדה המחוזית. לדעתו, שיתוף פעולה זה נבע מעמדתה העקרונית של הוועדה המחוזית, עוד לפני תחילת התהליך התיכנוני, כי האתר ראוי ומתאים לצורך הקמת הפרוייקט. עוד ענה ראש העירייה, כי מיד לאחר

שנתגלתה בעיית האסבסט, הורה לנוגעים בדבר לערב את המשרד לאיכות הסביבה, ונשכרו על חשבון העירייה טובי המומחים בארץ לניקוי פסולת האסבסט. כיום, נמצא בהכנה על-פי הנחיות המשרד לאיכות הסביבה "תסקיר" אשר יופקד כחוק במיסגרת התוכנית לאישור הפארק, ולאחר אישור הוועדה המחוזית תמלא העירייה את כל הוראותיו.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי לעניין השימוש החורג על העירייה חלה האחריות לבחירת המקום והשגת כל האישורים הנדרשים מהמועצה הארצית כולל הכנת "תסקיר" כמתחייב. הקמת פארק שעשועים לילדים באתר שבו בחרה העירייה מעוררת תמיהה, שכן האתר שימש לפיזור פסולת אסבסט במשך כארבעים שנה, ובסמוך לו נסגר מיפעל לייצור אסבסט ומוצריו, עקב היותו סכנה בריאותית לעובדיו ולסביבה. לדעת משרד מבקר המדינה, לו הוכן תסקיר כמתחייב, לפני התחלת עבודות החפירה והוצאת מיליוני השקלים מכספי העירייה, ייתכן שהיה מידע עדכני ומקצועי טוב יותר בידי מקבלי החלטות, שהיה מונע את המשך ההשקעות ובזבוז הכספים.

מנתונים שהוצגו למשרד מבקר המדינה עולה, כי העירייה השקיעה בניקוי אתר הפארק המתוכנן מהאסבסט - כ- 1.2 מיליון ₪ בשנת 1997, כ- 1.0 מיליון ₪ בשנת 1998 וכ- 0.8 מ' ₪ בשנת 1999. על-פי אומדן של העירייה, צפויות להיות הוצאות נוספות לניקוי האתר המיועד לפארק, שיסתכמו בכ- 2.0 מיליון ₪.

עוד עולה, כי הוצאות העירייה על הפרוייקט בשנים 1997 ועד סוף 1999 הסתכמו בכ- 17 מיליון ₪. כ- 12 מיליון ₪ עבור עבודות הכנה ותשתית ועבור ייעוץ וניקוי השטח מהאסבסט (מתוכם כ- 5.2 מיליון ₪ בשנת 1998), ו- 5.0 מיליון ₪ באמצעות החברה הכלכלית לרכישת המיתקנים.

(ו) בעיקבות עתירה, שהגישו כמה עמותות לאיכות סביבה לבית-המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מינהליים, קבע בית-המשפט ב-24 למארכ 1998, כי "צו ביניים שניתן ב- 8 למרץ 1998, אשר הורה על הפסקת העבודות בשטח ישראל על כנו עד למתן החלטה אחרת ע"י בית-המשפט". עוד נאמר כי: על העירייה והוועדה המקומית לדאוג ולנקוט את כל האמצעים הנדרשים, כדי להפחית מן הנזק הקיים עקב המצב שנוצר בשטח, במידת הצורך להוסיף ולשים גדרות בטיחותיות נוספות, שיהיה בהן כדי למנוע כניסת אנשים לשטח; להוסיף ולציין על-גבי שלטי אזהרה מסביב לגדרות על קיום סכנה של אסבסט; לעשות סריקות מטעם העירייה כדי לוודא שאכן לא נעשית כניסה של אנשים לאתר.

(ז) בבדיקת מעקב שנערכה במהלך נובמבר 1999, הועלה, כי עוד באוגוסט 1998, בעיקבות פנייתה של העירייה לבית-המשפט המחוזי בבקשה לביטול צו הביניים, ניתן פסק-דין אשר בו נקבע, בין היתר, כי בוטלה החלטת הוועדה המחוזית שאישרה את הפקדת תב"ע ג/ 9969. במיסגרת הדיון החוזר שיתקיים בוועדה המחוזית, תידון בין היתר גם שאלת מקום הפרוייקט, לרבות אפשרות

למקום חלופי, בין במקום אחר ובין במקום שונה בתוך מכלול השטח הרלוונטי. צו הביניים שהורה על הפסקת העבודות בטל, אולם ללא קשר אם יוקם במקום הפרוייקט ואם לאו יהיה ניתן להמשיך בעבודות ניקוי השטח כולו הכולל את אתר הפרוייקט, אתר החוף ושטח המיפעל כולו.

הביקורת העלתה, כי בעיקבות פסק-הדין שניתן החליטה הוועדה המקומית באוקטובר 1999 לאשר את המשך ניקוי השטח מאסבסט על-פי הנחיות שהוכנו בידי "הוועדה הטכנית לאבק מזיק", מטעם המשרד לאיכות הסביבה.

*

ממצאי הביקורת עולה, כי עיריית נהריה הוציאה בשנים 1994 - 1999 למעלה מ- 17 מיליון ₪, עבור פרוייקט פארק הילדים, וזאת לפני שקיבלה את כל האישורים הנדרשים מהרשויות המוסמכות ובלי שבדקה שהשטח המיועד מתאים לבניית פארק ילדים בקרבת מיפעל, ששימש במשך שנים לייצור ואחסנה של אסבסט. פעולות העירייה גרמו לכך, שציווד יקר ערך שעלה מיליוני שקלים מאוחסן למעלה מארבע שנים ללא שימוש, ואין לדעת אם יהיה עוד תקין לשימוש ובלתי מסוכן לתפעול כמיתקני שעשועים לפארק ילדים.

לדעת משרד מבקר המדינה, לפני שתוכנן הפרוייקט ולפני שהוצאו תקציבים בהיקף האמור, מן הראוי היה שהעירייה תביא בחשבון את כל ההיבטים התיכנוניים, הסביבתיים והבריאותיים ותיתן את דעתה לנושא האסבסט, בייחוד כאשר מדובר בפארק ילדים האמור להיבנות על אתר הידוע זה שנים כמסוכן לבריאות הציבור.

* *

*

ממצאי הביקורת מצביעים על ליקויים שונים שנמצאו בעיריית נהריה - ומחייבים את תיקונם - בנושאי מינהל כספי, מינהל עובדים, ניכסי העירייה והתקשרויות לביצוע פרוייקטים שונים.

בייחוד אמור הדבר בנושא ההתקשרויות לביצוע הפרוייקטים, שם מוצגת תמונה עגומה ביותר של ניהול לא תקין, הפסדים כספיים ניכרים וחריגה מסמכויות. מן הראוי שהעירייה תפיק לקחים ותסיק מסקנות לגבי ניהול הפרוייקטים בעתיד.