

פיקוח על נכסי העירייה ושמירתם

כללי

1. אחת ממטרות פעילות אגף נכסי העירייה היא: ניצול מירבי של הפוטנציאל הטמון במקרקעי העירייה.
2. שמירה ופיקוח על מקרקעין ומבנים עירוניים וטיפול יעיל במסיגי גבול הם תנאים יסודיים לקיום מטרה זו וקידומה.
3. על פי נתונים שנמסרו ע"י אגף נכסי העירייה קיימים בעירייה כ-8,000 נכסים עירוניים, בכללם:
 - מקרקעין בבעלות רשומה של העירייה
 - מקרקעין בבעלות לא רשומה, חכירה, שכירות, רשות שימוש
 - מקרקעין שנמסרו לחזקת העירייה
4. הביקורת מיקדה בדיקתה בפעילות האגף בכל הנוגע לשמירה ופיקוח על נכסי העירייה מהבחינות הבאות:
 - עריכת בדיקות/ביקורות שגרתיות ובלתי שגרתיות בנכסי העירייה, תכיפותן, ממצאיהן והטיפול בהם.
 - איתור וטיפול בפלישות למקרקעין עירוניים.
 - שמירה על נכסים שפונו מפולשים.
 - הקפדה על קיום חוזים ברי תוקף בנכסים עירוניים.
 - טיפול במחזיקי נכסים עירוניים ללא חוזים ומסמכי התקשרות אחרים.
5. לצורך עריכת הביקורת:
 - נערכו פגישות הבהרה עם: מנהל האגף; מ"מ מנהל מדור לפיקוח ופינויים; שני המפקחים במדור; מנהל מאגר מידע באגף ומנהל פרויקטים.
 - נסרקו דוחות, רשימות ומסמכים הקשורים לפיקוח על נכסי העירייה.
 - קויימה שיחת הבהרה עם מנהל המחלקה לפיקוח על הבנייה באגף רישוי ופיקוח, מינהל ההנדסה.
6. איסוף הממצאים לדוח הביקורת נערך ע"י עו"ד חיה גוטרמן בחודשים יוני – ספטמבר 2000. שיהוי באימות הממצאים מצד מנהל אגף נכסי העירייה (עד מרץ 2001) גרם לדחיית מועד הוצאת טיוטת דוח הביקורת.

ממצאים

7. הפיקוח על נכסי העירייה ושמירתם מופקדים בידי אגף נכסי העירייה – המחלקה לפיקוח ורישום נכסי העירייה (להלן – "האגף").
8. המדור לפיקוח ופינויים במחלקה לפיקוח ורישום מבצע את הפיקוח בשטח. המדור מונה מנהל ושני עובדים ונעזר לצורך עבודתו ברכב שכור המשמש לתפקידיו הספציפיים, בין השעות 8:00-14:00, מדי יום. בעת עריכת הביקורת המדור נוהל ע"י ממלא מקום למנהל, אשר חלה.
9. המדור הוקם לצורך עריכת סיורים וביקורות בנכסי העירייה במטרה:
- א. לבדוק ניצולת המבנים.
 - ב. לאסוף מידע של השטח המבוקר, כולל מדידת שטחים לעדכון רישומי האגף.
 - ג. איתור ומניעת פלישות.
 - ד. סילוק פולשים ופינויים.
 - ה. עריכת ביקורת שוטפת על נכסי העירייה, השימוש בהם ומצבם הפיזי.
 - ו. בדיקת נתונים פיזיים בשטח, לפי צרכי האגף ובקשות של יחידות אחרות בעירייה.

ביצוע ביקורת נכסים ע"י מדור הפיקוח

10. מטלות המדור ואופן ביצוען מפורטים ב – "נוהל ביקורת נכסים" שהוא נוהל עבודה פנים-אגפי. הנוהל קובע בין היתר:
- א. בצד בדיקות ספציפיות של נכסים, לפי דרישה, תתבצע בדיקה רוטינית – שוטפת של נכסי העירייה על פי תכנית תלת חודשית שתוכן ע"י מנהל המחלקה או מנהל מדור פיקוח.
 - ב. בדיקת הנכסים תספק מידע עדכני ושוטף מהשטח לגבי נכסי העירייה, תוך התייחסות לשינויים במחזיקים, שימושים, כתובת מבנים וכו', הכל – לעומת הרישומים הקיימים בעירייה.
 - ג. בעקבות כל בדיקה ימולא "דוח ביקורת נכס" שעיקרו יוזן למערכת הפיקוח הממוחשבת.
11. באגף נכסי העירייה מתנהלים רישומים ממוכנים של כל נכסי העירייה, לפי מפתח של גוש/חלקה ופירוט סוג הנכס. בנוסף, לכל נכס מנוהל "תיק נכס" ובו כל המסמכים הנוגעים לו: בעלות, שימוש, ייעוד, טופס ביקורת במקום, תרשימים. קיים רישום ממוכן של הנכסים גם לפי מפתח של "כרטיס מוביל".
12. המערך הממוחשב של נכסי העירייה אינו כולל מסמכי חוזים והתקשרויות, תשריטים, תרשימי גוש/חלקה, תרשים צורת הבניינים, הכניסות, מספר חדרים, תפוסה ועלות. הוא אינו מקושר

למערכת ה-GIS. לדברי מ"מ מנהל מדור פיקוח ופינויים: המערך אינו ידידותי למשתמש, אינו ויזואלי והמערכים שיש לו אינם עוברים מאחד לשני בהמשכים. כל אלה הופכים אותו, לטענתו, לפחות זמין ומאלצים אותו ואת עובדי המדור להזדקק פיזית לתיק הנכס ולעתים – ליציאה לשטח לבדיקת נתונים "בעין".

13. בהתייחס לאמור לעיל מסרה ראש תחום נכסים באגף מערכות וטכנולוגיות המידע (להלן: "אגף מ.ט.מ."):

א. במערך "כרטיס תיק" קיימים הפרטים לגבי כל אחד מהחוזים מתחת לנכס אשר לו שייך החוזה. בנוסף – מפתחים מערך חוזים + מערך חיובים אשר יקיף את כל החוזים של אגף נכסי העירייה (הכנסת מערך החוזים עומד לפני סיום). המערכים מפותחים בטכנולוגיית Visual Basic בסביבה חלונאית.

ב. קיימת אינטראקטיביות בין המערכים. למשל: כשפותחים נכס חדש במערך "כרטיס תיק" ומזינים את מספר הגוש/חלקה של נכס זה – הנכס מעודכן אוטומטית גם במערך גוש-חלקה ואין צורך לבצע הזנה כפולה.

ג. באשר לקישור אגף נכסי העירייה למערכת GIS מסרה ראש תחום נכסים באגף מ.ט.מ. כי האגף "עומד בקרוב להיות מקושר ל-GIS וכבר נרכשו המחשבים למטרה זו".

ד. בבירור נוסף שערכה הביקורת בחודש אפריל 2001 במרכז מידע "יאיר" במינהל ההנדסה, נמסר שמנהל אגף נכסי העירייה כבר קושר למערכת ה-GIS כפיילוט, ועם הצלחת הפיילוט יקושר האגף כולו.

14. ביקורת הנכסים מבוצעת בשטח, בהתייחס לרישומי העירייה הקיימים במערך הממוחשב ובתיק הנכס.

15. הביקורת מבוצעת בפועל ע"י שני מפקחי מדור הפיקוח ולעתים גם על ידי מ"מ מנהל המדור.

16. הביקורות נערכות עפ"י תכניות עבודה שבועיות שמכין מנהל המדור, לפי מדיניות מנהל האגף. עיקר הביקורות נערכות בשטחים ציבוריים פתוחים ובמבני ציבור.

17. טרם היציאה לשטח, המפקחים בודקים את תיק הנכס לצורך קבלת נתונים בסיסיים עליו. כמו כן הם בודקים מפת הנכס והגוש.

18. שני המפקחים מתחלקים בעבודתם באופן שמדי יום יוצא אחד מהם לשטח עם מכסת תיקים (כ-5 תיקי נכס). בו בזמן בודק ומכין חברו את התיקים לביקורתו שלמחרת היום.

19. מ"מ מנהל מדור פיקוח ופינויים מסר לביקורת כי השאיפה היא שמדי שנה יבוקרו 5,000 מתוך 8,000 הנכסים העירוניים. בפועל, לא ניתן לבצע משימה זו מחמת אילוצי המדור המשופע,

לדבריו, במטלות נוספות ונעדר כח אדם מספיק (לדבריו, 3000 נכסים אינם טעונים ביקורות, בכללם: כבישים, נכסים שהופקעו וטרם נרשמו ע"ש העירייה).

20. אגף נכסי העירייה לא יכול היה להמציא לביקורת דוח כולל של כל נכסי העירייה כשבצידו פירוט מועדי הביקורות שנערכו בנכסים אלה, ממצאיהן כגון: שינוי ייעוד שימוש, פלישות, בנייה והטיפול שננקט בגינן. האגף המציא לביקורת:

א. דוח של כלל נכסי העירייה ומועדי הביקורות שנערכו בנכסים אלה (ללא פירוט ממצאים). להלן – "דוח בדיקות לנכס".

ב. רשימות של ביקורות בנכסים שערך מדור פיקוח ופינויים בשנים 98-99 בצירוף ממצאי הביקורות (ראה סעיף 10 ג' לעיל).

21. לעניין זה מסרה ראש תחום נכסים באגף מ.ט.מ.: "במערכת הממוחשבת ניתן להזין לכל נכס את מועד הביקורת ובהערות ניתן להזין את הממצאים, את הטיפול שננקט וכו'. אם העובדים הנוגעים בדבר באגף נכסי העירייה יזינו את החומר הרלוונטי למערכת הממוחשבת אז כמובן שאפשר יהיה גם להפיק דוח".

22. על מנת לעמוד על תכיפות עריכת הביקורות והיקפה סקרה הביקורת 910 נכסים – כ-10% מכלל הנכסים שנכללו ב"דוח בדיקות לנכס" שהומצא ע"י אגף הנכסים והתייחס לסה"כ הביקורות שנערכו בכלל נכסי העירייה.

נמצא:

א. מתוך 910 נכסים –

- 432 נכסים (47.5%) לא קויימה ביקורת כלל.

- 478 נכסים קויימה ביקורת אחרונה לפי ההתפלגות הבאה

163 נכסים נבדקו בשנים 97-93

225 נכסים נבדקו בשנים 98-9

90 נכסים נבדקו בשנת 2000

ב. תכיפות הביקורים הממוצעת הייתה אחת לשנתיים – שלוש.

23. בהתייחס לממצא של אי קיום ביקורות ב-47.5% מכלל הנכסים שנדגמו ע"י הביקורת ביקש מנהל אגף נכסי העירייה לקבל רשימת הגושים מהם נלקח מדגם הנכסים המהווה בסיס לממצא זה. לדבריו – נכללו בדוח שהמציא לביקורת נכסים שאינם מצויים בביקורת אגפו והינם בשימוש אינטנסיבי של יחידות עירוניות שונות כגון: נכסים מחוץ לשטח המוניציפלי של ע.ת.א.; דירות בשכירות מוגנת; מבני אוניברסיטת ת"א; פארק הירקון; מוזיאון א"י וכל מוסדות החינוך במרכז העיר הקיימים שנים רבות ובנויים על כל מגרש עירוני. לבקשתו העבירה אליו הביקורת מסמך

הבהרות המפרט מספרי הגושים אליהם מתייחסים הנכסים, נשוא ממצאי סעיף 22(א) לעיל. למרות זאת הודיע מנהל האגף כי לא הצליח לאתר אילו תיקים נדגמו לצורך הכנת דוח הביקורת. לדבריו, הדוח שנמסר לביקורת הופק במיוחד, על פי שאילתא מיוחדת. דוחות מחשב המופקים ממערך נכסים מציגים תמונת מצב עדכנית לתאריך הפקתם, בהתאם לסוג הנתונים הרצויים למשתמש.

24. לאור הערות אלו של מנהל אגף נכסי העירייה בחנה הביקורת את ייעודי 432 הנכסים בהם לא קויימה כלל ביקורת (סעיף 22.א. לעיל) ומצאה כי הם כוללים: מוסדות חינוך, תרבות ודת, חנויות, שווקים, מחסנים, קיוסקים, מגורים (לא צויין בדוח האם הם בשכירות מוגנת), חנויות, מקלטים ציבוריים, פארקים שירותים ציבוריים ועוד. בנוסף נכללו בהם: 18 נכסים מחוץ לתחום המוניציפלי של ע.ת.א. ו-9 מגרשים לבנייה ציבורית, שצ"פ, מגורים ועוד. במקביל בחנה הביקורת את ייעודי הנכסים בהם בוצעה ביקורת ע"י האגף ומצאה שהם כוללים גם מוסדות חינוך (בתי ספר, גני ילדים), מוסדות דת (בתי כנסת), מוסדות תרבות (היכל התרבות), קיוסקים, חנויות, חניון, תחנות תברואה של העירייה, מחסני הג"א ועוד. זאת – בנוסף לגנים ציבוריים ומגרשים ציבוריים.

25. בהתייחסו לנושא התפלגות מועדי הביקורות בסעיף 22. לעיל הודיע מנהל האגף:
א. הואיל ונערכה סקירה של כל הנכסים העירוניים, ידוע בוודאות סוג הנכסים וייעודם. אי לכך הוא מפחית בהדרגה את תדירות הבדיקות לגביהם ומפנה את משאביו לביקורים במגרשים פתוחים, שהסבירות לפלישה לתוכם גבוהה.
ב. נכסים מסויימים כגון בארות מים שנמצאות בחזקת אגף המים ומתקני השירותים הציבוריים שבסמכות אגף שפ"ע, עוברים טיפול לעתים תכופות ואם ישנה בעיה שמצריכה התערבות אגף נכסי העירייה, הגורמים הנזכרים לעיל פונים אליו והוא נכנס לעובי הקורה.

26. היות ו"דוח בדיקות לנכס" שאוזכר לעיל לא כלל את ממצאי הביקורות שנערכו בנכסים, נאלצה הביקורת לחפש נתונים אלה ברשימות הביקורות שנערכו ע"י מפקחי מדור הפיקוח.

27. על פי רשימות הביקורות משנת 1999 – המדור ביצע ביקורות ב-732 נכסים.

הביקורת סרקה רישומי הביקורות ב-567 נכסים מתוך הנ"ל ומצאה:

- ב-21 נכסים נמצאו שינויים במטרת הנכס ומשתמשיו.

- ב-6 נכסים אותרו פלישות חדשות.

- ב-34 נכסים נמצאו פלישות ישנות, מטופלות.

הרשימות לא ציינו למי הועבר הטיפול בממצאי הביקורות הנ"ל.

28. בתגובתו לאמור לעיל ציין מנהל אגף נכסי העירייה כי לא מקובל לרשום בטופס הביקורת למי הופנה הטיפול. פרטים אלה ניתן למצוא בתיק הנכס. לעצם העניין – פרטי הפלישות מועברים לשירות המשפטי לצורך הגשת תביעות.
29. בירור שערכה הביקורת עם מנהל הפרוייקטים העלה שניתן לעדכן ברישומי המחשב של מדור הפיקוח את המשך הטיפול בממצאי הביקורות כגון: פלישות. קיימת עמודה מיוחדת לכך. לדברי מנהל הפרוייקטים הבעיה היא: חוסר עדכון המערכת.
30. הדוחות שהומצאו לביקורת: "דוח בדיקה לנכס" שמתייחס לכלל נכסי העירייה ו"רשימות הביקורות" של מדור הפיקוח לא יכלו לתת תמונה מלאה של כל מערך הפיקוח והטיפול בנכסי העירייה.
- לעניין זה מסר מנהל האגף כי על מנת לקבל תמונה מלאה על הטיפול בנכסי העירייה בכלל ובפלישות בפרט יש לעיין בתיקי הנכס שבאגף.
31. מ"מ מנהל מדור פיקוח ופינויים מסר לביקורת כי פעילות הביקורות השגרתיות בשטח לא מתבצעת כראוי עקב היות המדור "כלבוניק" לתלונות, שליחויות וביירוים שונים; בגלל כח אדם מצומצם (שני פקחים), קיומו של כלי רכב אחד לשעות מוגבלות שאינן עונות על מכלול צרכי המדור ובעיקר אי קיומו של סקר נכסים.
- לדבריו – העובדה שהמערך הממוחשב אינו מפורט דיו גורם להזדקקות לתיקי הנכס וליציאות לשטח גם שלא לצורך (לדוגמא: בדיקת חשבונות חשמל והתייחסותם לנכס עירוני). כל אלה מכבידים על עבודת המדור.
32. בהתייחס לאמור בסעיף 31 סיפא מסרה ראש תחום נכסים באגף מ.ט.מ. לביקורת: "אם מה שקיים היום במערכת הממוחשבת לא מספק את מדור פיקוח אז מ"מ מנהל מדור פיקוח צריך להתריע בפני תחום נכסים ולדרוש את מה שנחוץ לו". לדבריה, בטפסים של בקשות לתיקונים, הפקת דוחות וכו' שהתקבלו בשנתיים האחרונות מאת אגף נכסי העירייה לא נמצאו כלל טפסי בקשה מאת מ"מ מנהל מדור פיקוח.
33. מנהל אגף נכסי העירייה התייחס לממצאי הדוח בדברים אלה: "מדור הפיקוח האגפי כולל 3 עובדים (מנהל מדור ושני פקחים + רכב שירות). הצוות המצומצם אינו יכול להשתלט ולפקח על כל נכסי העירייה. משום, שבמקביל לעבודה השוטפת, הכולל ביצוע מדידות תשריטים, טיפול בפלישות ובדיקות שוטפות מטעם עובדי האגף, ישנן דרישות מיחידות העירייה השונות לבדיקת סוגיות הדורשות סיוור בשטח.
- יש להדגיש כי במהלך השנים האחרונות לקראת כל תוכנית עבודה שנתי דרשתי תוספת כ"א לתגבור מדור הפיקוח, אולם עד כה טרם נענתה דרישתי זו.

- בתוכנית העבודה לשנת 2001 הוצע ע"י מנכ"ל העירייה לבחון שילוב בין אגף הפיקוח למדור הפיקוח באגף נכסי העירייה ע"י יצירת תפקיד של פקח מקוף.
- הנושא נמצא בשלבי בחינה ראשוניים בשיתוף המשנה למנכ"ל.
- בנוסף לאמור אנו בוחנים שיטות עבודה שונות לביצוע הביקורות
34. בתגובה נוספת שלו לממצאי הביקורת שב מנהל האגף והדגיש כי:
- א. הצוות המצומצם של מדור הפיקוח אינו יכול להשתלט על כל נכסי העירייה בתדירות המתבקשת.
 - ב. מסת העבודה של המדור גדלה בשנתיים האחרונות בשיעורים ניכרים וללא פרופורציה לכח האדם שבו.
 - ג. סוג המטלות שהמדור נדרש לבצע כיום מגוון ומצריך אופן גיהול שונה וכח אדם נוסף.
 - ד. במקביל לעבודה השוטפת ישנן דרישות מיחידות העירייה השונות לבדיקת סוגיות הדורשות סיור בשטח.
 - ה. דרישותיו לתוספת כח אדם נענו חדשות לבקרים בשלילה.

איתור וטיפול בפלישות

35. מכת הפלישות למקרקעי העירייה היא אחת הרעות החולות הפוגעות כלכלית בנכסי העירייה ודורשות השקעת זמן ומשאבים לסילוקן.
- לכן, איתור מוקדם וטיפול מהיר בפלישות חיוניים לשמירת נכסי העירייה.
36. נושא הטיפול בפלישות מוסדר ב"נוהל פינוי פלישות ממקרקעי העירייה" – נוהל עירוני שהוראותיו נסמכות, בין היתר, על הוראות חוק המקרקעין וחוק מקרקעי ציבור (סילוק פולשים).
37. עיקרי הנוהל:
- א. מטיל אחריות כוללת על טיפול בפלישות על מנהל אגף נכסי העירייה וקובע את הממשקים בין גורמי העירייה (נכסים, פיקוח על הבנייה, משפטים ועוד) ושיתוף הפעולה ביניהם מפעולות איתור הפלישה ועד לסילוקה/פינוייה.
 - ב. מטיל חובת דיווח על פלישה לנכסים עירוניים על:
 - היחידה העירונית ו/או חיצונית המחזיקה בנכס ומזהה פלישה.
 - המדור לפיקוח ופינויים המבצע ביקורות שוטפות בנכסי העירייה ובשטחי ציבור ומאתר פלישות למקרקעין עירוניים.
 - גורמים עירוניים המסיירים בשטח כגון: אגף הפיקוח העירוני, מחלקת גנים ונוף, חזות העיר (הדיווח באמצעות המוקד העירוני).
 - אגף רישוי ופיקוח על הבנייה, שאחראי לעדכן את אגף נכסי העירייה על כל מידע ביחס לפלישה למקרקעין עירוני.

- ג. מטיל על מנהל אגף שיפור פני העיר ותפקידים מיוחדים (שפ"ע) או בא כוחו אחריות לביצוע פינוי הפולשים וקובע כי בסמכותם לבקש סיוע מגורמים נוספים כגון: משטרה, שירות משפטי, פיקוח עירוני וכו'.
38. הנוהל מסווג את אופן הטיפול בפלישות בהתאמה להוראות החוק: פלישה "טרייה" שבוצעה שלוש יום קודם ליום זיהויה, פלישה עד 12 חודשים ופלישה אחרת.
39. במקרה של פלישה "טרייה", על היחידה המזהה פלישה או על מדור פיקוח ופינויים לנסות ולפנות הפולש תוך שימוש בכח סביר. הדגש הוא על סילוק הפלישה במהירות המירבית. במקרה של פלישה שאינה טרייה קובע הנוהל הנחיות מפורטות בדבר אופן הפעולה, משלב הדיווח לאגף הנכסים ועד נקיטת פעולות משפטיות בהנחיית השירות המשפטי.
40. "דוח פלישות" שהומצא לביקורת ע"י אגף הנכסים מצביע על 145 פלישות מאותרות וידועות באגף. הדוח אינו מציין תאריך הפלישות ו/או מועד איתורן ואינו מספק נתונים על הטיפול שנקט בגין הפלישות הכלולות בו.
41. מ"מ מנהל מדור פיקוח ופינויים מסר לביקורת שאין בידו להמציא דוח ממוחשב הכולל הנתונים הנ"ל. לדבריו – מדורו מטפל בעקרון בפלישות טריות ובפלישות למקרקעין שהעירייה זקוקה להם למטרותיה. זאת – בהתאם להנחיות מנכ"ל העירייה.
- ראש תחום נכסים באגף מ.ט.מ. הגיבה לעניין זה: "המערכת הממוחשבת ערוכה לקבל את כל הנתונים הנ"ל ואם הנוגעים בדבר זיננו את החומר הדרוש הרי שמ"מ מנהל המדור יוכל להפיק דוח ממוחשב כנדרש".
42. מ"רשימות הביקורות" של מדור הפיקוח לשנת 1999 עולה כי המדור מאתר ומדווח על פלישות, "טריות" ו"ותיקות", אך גם ברשימות אלו אין נתונים להמשך הטיפול בממצא.
43. בדיקת הביקורת העלתה כי הנחיות הנוהל לשיתוף פעולה בין יחידות העירייה, אינן מקויימות כדבעי:
- א. בניגוד להוראות הנוהל, המחלקה לפיקוח על הבנייה אינה נוהגת לדווח לאגף נכסי העירייה על בנייה בלתי חוקית המתבצעת על נכסי העירייה, שמשמעותה למעשה – פלישה והסגת גבול.
- בתגובה לאמור לעיל מסר מנהל המחלקה לפיקוח על הבניה לביקורת:
- (1) לא ידוע לו על נוסח סופי של נוהל פינוי ממקרקעי העירייה. בשנת 1955 הוא קיבל את טיוטת הנוהל הנדון והעיר הערותיו למנהל אגף ארגון ותקנה. בהערות אלה הוא ציין:

- המערכת הממוחשבת שבשימושו אינה קשורה למערכת המידע שבאגף נכסי העירייה כך שלמפקח הבנייה אין שום אפשרות לדעת אם מדובר בנכס עירוני ולכן אין כל אפשרות לעדכן את הנכסים באמצעות המחשב.
- אין קשר בין המערכות הממוחשבות שבשימוש המחלקה לפיקוח על הבנייה ואגף נכסי העירייה כך שלא ברור כיצד מתעדכן אגף נכסי העירייה באופן אוטומטי במידע שהצטבר במחלקה לפיקוח על הבנייה.

מאז העביר הערות אלו איש לא בירר עמו הנושא ולא ביקש ממנו להעביר אינפורמציה כלשהי לאגף נכסי העירייה. כעקרון אין לו בעיה להעביר מידע על צווי הריסה מינהליים, תביעות ופעולות אחרות אותן מבצעת מחלקתו נגד בנייה בלתי חוקית בשטחים עירוניים, ברגע שהמערכות הממוחשבות של שתי היחידות תתחברנה.

(2) נגד הבנייה הבלתי חוקית הוא פועל בהתאם לחוק התכנון והבנייה, באמצעות צווי הריסה מינהליים שאינם שמיים אלא נגד הבנייה בלבד. לכן הוא אינו בודק ולא יודע וגם לא נחוץ לו לדעת מי בעל הקרקע. 90% מצווי ההריסה המינהליים מבוצעים וכל היתר מועברים לתביעות משפטיות או מקבלים היתר.

ב. מ"מ מנהל מדור פיקוח ופינויים מסר לביקורת כי מנהל אגף שפ"ע או בא כוחו, האחראים לביצוע פינוי פולשים, על פי הנוהל, מבכרים לקבל הוראות ביצוע מהמחלקה לפיקוח על הבנייה או מאגף הפיקוח ולא ישירות ממדור פיקוח ופינויים באגף נכסי העירייה. לדבריו, פניותיו אל מנהל המחלקה לתפקידים מיוחדים להריסה או להסרת מבנים, עמודים וכו', שהם בבחינת הסגת גבול, מושבות ריקם ומופנות למנהל המחלקה לפיקוח על הבנייה או לאגף הפיקוח העירוני. המדובר בהריסות של מבנים שאינם מסוכנים. עקב העמדה הנ"ל של המחלקה לתפקידים מיוחדים ובגלל שהיא מסרבת לפעול ללא סיוע משטירתי (גם כשמדובר בפלישה טרייה שסילוקה דורש שימוש כח סביר) טוען מ"מ מנהל המדור שהוא נוהג לפנות תחילה למשטרת ישראל בתלונה על פלישה ובבקשת סיוע לסילוקה ובמקביל הוא פונה למנהל המחלקה לתפקידים מיוחדים. לדברי מ"מ מנהל מדור פיקוח ופינויים: סירובו של מנהל המחלקה לתפקידים מיוחדים לפעול ללא סיוע משטירתי וללא הוראת ביצוע מהמחלקה לפיקוח על הבנייה עלולה לפגום במהירות הפעולה נגד הפלישה וביעילותה שכן איתור פלישה טרייה ופינוייה חוסך זמן ואמצעים.

ג. ושוב בעניין שיתוף הפעולה: לבקשת אגף נכסים – המחלקה לתפקידים מיוחדים אוטמת מבנים עירוניים שאינם בשימוש (למניעת פלישות ומטעמי בטיחות).

בקשת אגף הנכסים לפתוח אטימה כנ"ל (על מנת להראותו למשתמשים חדשים, או למטרה אחרת כלשהי), נתקלת בסירוב ובהפניה אל המחלקה לפיקוח על הבנייה.

44. בתגובתו לדברים אלה מסר מנהל אגף שפ"ע ות"מ לביקורת:

א. אגף שפ"ע ותפקידים מיוחדים הינו גוף מבצע שעוסק ע"י המחלקה לתפקידים מיוחדים בביצוע בפועל של הריסות, אטימות, פרויקטים מיוחדים, פינוי פסולת בניין וביצוע דרישות של אגף הפיקוח העירוני.

ב. לפני ביצוע בפועל של העבודות השונות, מתקבלים המסמכים הרלוונטיים מהגופים השונים בעירייה.

ג. הוראות הביצוע/החלטות ועדה מקומית לתכנון ובנייה/דרישות פיקוח מתבססות על פרק הרישוי סעיף 145 א' לחוק תכנון ובנייה, על פקודת בריאות העם 1940 בנושא אטימת מבנים נטושים, על פרק מבנים מסוכנים וכן על חוקי העזר השונים כל אחד לפי המקרה הספציפי.

ד. לגבי פלישות מכל הסוגים, הנושא מפורט בנוהל פינוי פלישות ממקרקעי עירייה, המפרט את תפקיד הגופים השונים בביצוע הפינוי ממקרקעין, כאשר בסמכות מנהל אגף שפ"ע ותפקידים מיוחדים לבקש סיוע מגורמים נוספים כגון משטרה ואחרים כמפורט בנוהל העירוני.

ה. מח' תפקידים מיוחדים מבצעת אטימת מבנים בשני מקרים:

(1) בהתאם להוראת ביצוע של מדור מבנים מסוכנים, ולפי חוק מבנים מסוכנים.

(2) בהתאם לפקודת בריאות העם 1940 בנושא אטימת מבנים נטושים.

לפיכך פתיחה מחדש של המבנים שנאטמו, מחייבת הוראת ביצוע של הגורם אשר הוציא את הוראת הביצוע ראשונית לאטימה.

ו. תפקיד מח' תפקידים מיוחדים הינו ביצועי בלבד ועל הגורמים המגישים את הדרישות לביצוע העבודות השונות לבדוק חוקיותם, כאשר לפני כל פעולה של ביצוע צו/דרישת פיקוח אנו נדרשים לקבל אישור משפטי המאשר כי אינם מעוכבים בבתי המשפט השונים.

45. בתגובה נוספת שניתנה לביקורת בעל פה ע"י מנהל אגף שפ"ע נאמר:

א. רוב הנכסים שמבקשים אטימתם הם מסוכנים לכן גם לפי הנוהל וגם לפי ההגיון יש צורך שגורם מקצועי יקבע שהמבנה אינו מסוכן. אחרת כל פעולת איטום עלול למוטט המבנה. לכן – קיימת הנחיה שלו שלא לבצע שום אטימה, לבקשת אגף הנכסים, ללא בדיקה של המחלקה לפיקוח על הבנייה שכן יש צורך בחו"ד מקצועית בקשר למצב הבניין לפני שפועלים לאיטומו.

- ב. במקרה של פלישה לשטחי ציבור הוא מפנה לפיקוח העירוני, זאת היות והוא פועל עפ"י חוק שימור רחובות והפיקוח מוציא דרישת סילוק לפי חוק זה. דרישה זו משמשת אותו לצורך קבלת סיוע מהמשטרה. הוא פועל בהתאם לחוק ולנוהל, אך גם בהתאם לשיקול דעת והגיון. הוא אינו מסכן העובדים שלו ונעזר בסיוע משטרת היכן שצריך.
- ג. אין זה נכון שהפנייה לפיקוח על הבנייה ו/או לפיקוח העירוני גורמים לאיבוד זמן בפעולה נגד פלישה. ההיפך הוא הנכון – זו הדרך הטובה ביותר לקבלת סיוע משטרת.

מנהל מדור שיפור פני העיר ות"מ מסר לביקורת:

א. עם כל דרישה של אגף נכסים הוא בודק תחילה המצב בשטח ובהתאם לצורך מפנה למחלקה לפיקוח על הבנייה. זאת מהסיבה שהוא פועל עפ"י חוק. הוא אינו מוסמך להרוס מבנה עפ"י דרישת אגף הנכסים. אם המבנה מסוכן – הוא חייב לקבל חו"ד של המחלקה לפיקוח על הבנייה. היה ולא – הוא מוסמך לבצע הריסה עפ"י היתר של הוועדה המקומית לתכנון ובנייה.

ב. האלימות והסיכון בביצוע הריסות הוא גבוה. עם זאת, סילוק פולשים וביצוע הריסות מתבצעים גם ללא סיוע, היכן שאפשר, ללא סיכון מיותר של העובדים.

46. מנהל המחלקה לפיקוח על הבנייה מסר לביקורת כי הוא מצידו מוכן להוציא הוראות ביצוע רק בנושאים בהם הוא מטפל, היינו מבנים מסוכנים ונושאים שהם בתחום חוק התכנון והבנייה. כל מה ששייך לשמירת מקרקעין אינו בתחום אחריותו ולכן אינו מטפל בכך.

בתגובתו בכתב ציין מנהל המחלקה לפיקוח על הבנייה: "כל פניות של אגף הנכסים לאטימת הבתים מבוצעת באמצעות מדור מבנים מסוכנים בהגדרה של מבנה מסוכן, כולל מבנים מוזנחים ופרוצים, לפי חוק העזר העירוני "הריסת מבנים מסוכנים". לפי חוק זה אין באפשרותנו להוציא דרישות (הוראות ביצוע) לאגף שפ"ע לפתוח את האטימות לכל מיני מטרות של אגף הנכסים".

47. משימה נוספת של מדור פיקוח ופינויים היא – שמירת נכסים שפוננו מפני פלישה חוזרת. מ"מ מנהל המדור מסר לביקורת על הבעייתיות בשמירה על נכסים כנ"ל בגלל היעדר אמצעים פיזיים. בדרך כלל נוקט המדור פעולות של גידור או איטום באמצעות המחלקה לתפקידים מיוחדים.

פעולת גידור דורשת הליך מזורז של המחלקה לרישוי בנייה במינהל ההנדסה. לדברי מ"מ מנהל המדור, חוסר התיאום בין מחלקות הפיקוח על הבנייה, המחלקה לתפקידים מיוחדים ואגף הנכסים אינו מקדם את נושא השמירה על הנכסים העירוניים. שכירת שומרים היא לעתים צורך שמימושו יקר.

48. בחודש מאי 2001 נדונה אצל הסמנכ"ל לתכנון טיוטת נוהל עירוני מס' 0669 בעניין אטימת מבנים פרוצים, על בעיותיה ונוסחה הסופי. הנוהל טרם פורסם.

בנוהל זה נקבע בין היתר כי אגף נכסי העירייה מוסמך להורות לאגף שיפור פני העיר לאטום מבנים פרוצים בבעלות עירונית, שנמצאו לא מסוכנים, בעיר או מחוץ לעיר.

חוזים והתקשרויות שפג תוקפם

49. פג נוסף לפיקוח ושמירה על נכסים עירוניים הוא הקפדה על החזקה/שימוש בנכסים עירוניים מכח חוזים תקפים בלבד.

50. על מנת לעמוד על מידת ההקפדה בעניין זה ביקשה הביקורת מאת אגף נכסי העירייה דוח מקיף של החוזים באגף נכסי העירייה. לביקורת הומצאו ע"י האגף הדוחות הבאים:

א. דוח חוזי מקרקעין נכון לתאריך 14/8/00 המחזיק כ-1,700 נכסים (לפי תיק נכס מוביל) וחוזים בצידם.

ב. דוח החכרות לתקופה של 49 שנה ומעלה, נכון לתאריך 14/8/00.

ג. דוח נכסים בשכירות מוגנת, נכון לתאריך 15/8/00.

ד. דוח נכסים בשכירות בלתי מוגנת, נכון לתאריך 15/8/00.

51. הביקורת התייחסה ל"דוח חוזי המקרקעין" כאל דוח מקיף של כלל החוזים באגף נכסי העירייה ומצאה:

א. 146 חוזים – תוקפם פג (8.5% מכלל החוזים).

ב. 72 נכסים – לא צויין תאריך התקשרות – ללא חוזה.

ג. 10 נכסים – לא צויין מס' החוזה וסוג ההתקשרות.

ממצאים נוספים שעלו מהדוח:

- לגבי אותם נכסים צוינו חוזים שונים, מתקופות שונות, בתפוזות, ללא סדר כרונולוגי. היינו: על נכס X ניתן היה למצוא אזכור של חוזה משנה מסוימת, שפג תוקפו ובהמשך הדוח – אותו נכס נקשר בחוזה אחר. כך שמדוח זה לא ניתן לעקוב אחר המשכיות ורצף ההתקשרויות ביחס לנכסים המצויינים בו.

- נמצאו מספר חוזים זהים במהותם, לאותה תקופה המתייחסים לאותו נכס (לדוגמא: 2 חוזי רשות שימוש לנכס המתייחסים לאותו פרק זמן – תיק ר-ע 53).

- מהדוח לא ניתן היה להסיק אם תפוגת תוקף החוזה פירושה שהנכס פונה מהמחזיק/משתמש או שאותו מחזיק ממשיך להחזיק בנכס למרות שתוקף החוזה פג.

- הדוח ציין סוגי ההתקשרויות, ביניהם – "חוזה אחר" שבדרך כלל לא צויין לגבי תאריך ותקופת ההתקשרות. למרות ברוריה עם מ"מ מנהל מדור פיקוח ופינויים, לביקורת לא הובררה מהותו של חוזה מסוג זה.

- חוזי ההחכרה לעסקים, תעשייה וכו' – נמצאו תקפים.

52. מנהל אגף נכסי העירייה הגיב לאמור בסעיף 51 לעיל בדברים אלה: "מדובר בסוגייה המטופלת ע"י מח' מקרקעין, מדור עסקאות, או מח' שכירות מדור שכירות. הואיל והנושא לא נבדק מול מח' מקרקעין איני יכול להתייחס לסעיף 51 לדוח. כמו כן איני יכול להתייחס לנתונים שנתקבלו ממערכת חוזים שאינה אמונה ונתוניה בעייתיים, בשלב זה נמצאת בעבודה הקמת מערכת חוזים חדשה".
53. ראש תחום נכסים באגף מ.ט.מ. מסרה לביקורת כי אינה יודעת על איזה דוח ספציפי מדובר ולפי מה הוא מויין. לדבריה, מובן שלאותו נכס עשויים להיות חוזים שונים ומתקופות שונות. אילו ביקשו ממנה להפיק דוח ממויין לפי נכס ובתוך הנכס לפי תאריך התחלת החוזה, היה מתקבל בדיוק הדוח הכרונולוגי שנדרש לביקורת. עד היום האגף הפיק בלי סוף דוחות מהסוג הנ"ל עבור אגף נכסי העירייה ולשביעות רצונם.
54. בהתייחס לדוח נכסים בשכירות בלתי מוגנת שהומצא לביקורת ע"י האגף יצויין:
- א. לא הוברר אם הנכסים והחוזים הכלולים בדוח זה מצויים גם בדוח הכולל של חוזי מקרקעין.
 - ב. הדוח מחזיק נתונים על 55 נכסים מהם: ב1- נכסים – פג תוקף החוזה.
 - ג. לפניית הביקורת אל רכזת שכירויות והשכרות במחלקה לדיור ושירותים בעניין תקפות החוזים היא נענתה על ידה כי הדוח אינו מעודכן בגלל בעיה של אי הקלדת חוזים חדשים למערכת הממוחשבת. לדבריה בעיית היעדר כח אדם להקלדה מוכרת וידועה וזו הסיבה לנתוני הדוח האנכרוניסטיים.
55. בהתייחס לאמור בסעיף 53 (א) ו-ב) מסרה ראש תחום נכסים באגף מ.ט.מ.: "לפי שדה "מוביל" במפתח של מערך "כרטיס תיק" ניתן להבדיל בין נכסי מקרקעין לבין נכסי דיור ובהתאם ניתן להפיק דוח רק של דיור או רק של מקרקעין. ניתן להפיק דוח המכיל את כל החוזים של הנכס, כולל אלה שפג תוקפם; כן ניתן להפיק דוח שמכיל רק את החוזים הפעילים לכל נכס. הדברים הללו אלמנטריים ונמצאים כבר שנים בשימוש אגף נכסי העירייה".
56. באשר ל"דוח הנכסים בשכירות מוגנת" שהומצא לביקורת:
- הוא כלל 88 נכסים.
 - ב5- מהם לא צויין תאריך ההתקשרות (החוזה).
 - ב6- מהם לא צויין מס' החוזה (ב2) – הסימון היה 99999).
- דוח זה ורשימות הביקורות של מדור פיקוח ופינויים לא נתנו אינדיקציה לשינויים במחזיקים, בשימושים או במושכר עצמו.

57. לנושא החוזים ביקש מנהל אגף נכסי העירייה להדגיש כי: "האגף מקפיד לערוך חוזי שכירות או עסקאות מקרקעין באופן סדיר ובהתאם להחלטות מוסדות העירייה. עיכובים הקיימים בחתימה על חוזים נובעים בחלקם הן ממו"מ עם צד ב' והן משינוי בהחלטה. עיקר העיכוב או הבעיה הקיימת במערכת החוזים הינה מהגורמים להלן:
- א. התקופה הנדרש לסימון דף לוואי לחוזים ע"י היחידות השונות.
 - ב. נושאים אדמיניסטרטיביים הנובעים מהוכחת תקצוב מלא (חוסר קטן בתקציב יכול לעכב חתימה עד למימוש).
 - ג. המועד הנדרש להכנת חוזים ממועד פניית האגף לשירות המשפטי להכנתו ועד לאישורו של צד ב'."
58. כאמור לעיל – לא ניתן היה להפיק מ"דוח חוזי המקרקעין" מידע בנושא חוזים שתוקפם פג. האם מחזיקיהם ממשיכים להחזיק / להשתמש בנכסים.
 בנושא זה מציינת הביקורת עפ"י המידע שבידיה:
- בית המהנדס – חכירה שתוקפה פג בשנת 1982 והחזקה בנכס ממשיכה ע"י אותם חוכרים שהכניסו גם חוכרי משנה.
 - מגרשים עירוניים שהוחכרו למוסדות וגופים ציבוריים, שתוקף החוזים פג ב-1990 והם המשיכו להחזיק ולהשתמש בנכסים עד סוף 1999; במועד זה הוחלט על חתימת הסכמים חדשים.
59. לאמור בסעיף 58 לעיל התייחס מנהל אגף נכסי העירייה:
- א. בית המהנדס – היה בבוררות משפטית משנת 1982.
 - ב. עיכובים הנובעים משיקולי ההנהלה בעירייה ועד לקביעת מדיניות בנושא המשך החכירה.
 - ג. חניון דן – הוגשה בקשה להגשת תביעה משפטית.
 - ד. לא ידוע לי על בעיה עם אגד."
60. בנוסף לנכסים מוחזקים שתוקף חוזהם פג קיימים נכסים עירוניים בהם לא נחתמו כלל חוזים עם המחזיקים כגון:
- רכבת ישראל – מחזיקה קרקעות בבעלות עירונית ללא כל תשלום והסדר.
 - חניון חב' דן ואגד.
61. פרטים נוספים בעניין הטיפול בנכסים עירוניים המוחזקים ע"י גופים שאינם עירוניים, ללא חוזים מוסדרים או ללא תשלום דמי חכירה לאורך שנים, ע"י "צוות נכסים", נמסרו לביקורת ע"י מנכ"ל העירייה, במהלך דיון בטיוטת דוח זה שהתקיים בלשכתו. יודגש כי מנהל אגף נכסי העירייה לא יידע את הביקורת בנושא זה, במהלך עריכת עבודת הביקורת. להלן הפרטים הנוספים שאספה הביקורת בנושא ממתאמת התחום בלשכת מנכ"ל:

- א. בחודש מאי 1999 הוקם ע"י מנכ"ל העירייה "צוות נכסים" במטרה לבחון ולטפל בנכסים בבעלות עירונית, המוחזקים ע"י גופים שאינם עירוניים, ללא חוזים מוסדרים או ללא תשלום דמי חכירה לאורך שנים.
- ב. "צוות הנכסים" מהווה פורום של פקידות עירונית הדן בסוגיות נכסיות הדורשות בחינה רב-יחידתית או התייעצות.
- הצוות מטפל בבחינה של מימוש הפוטנציאל הטמון בנכסים, כמו בפתרון מחלוקות נכסיות בין העירייה למחזיקים השונים.
- ג. הצוות, בראשות מנכ"ל העירייה, מורכב מגזבר העירייה, סגן הגזבר ומנהלת אגף תקציבים, מנהל אגף חשבות, רפרנטים מאגף תקציבים, מנהל אגף נכסי העירייה, מנהלת מחלקת פיקוח ורישום נכסי העירייה, בוחן זכויות במקרקעין באגף נכסי העירייה ומתאמת תחום לשכת מנכ"ל.
- ד. הצוות נפגש אחת לחודש וחצי, ומהווה צוות חשיבה לגיבוש פתרונות קונקרטיים ולהובלת מהלכים שבסופם יוסדרו סוגיות נכסיות, ימצא פתרון הולם ותיערך התקשרות מסודרת ועימה גביית תשלומים שוטפים או חובות העבר.
- ה. לצורך העניין מנוהלת טבלת נכסים המטופלים ע"י הצוות. הטבלה מורכבת מנתונים, עדכונים, החלטות ויישומים. עדכון הטבלה ומעקב אחר ביצוע ההחלטות מתבצע ע"י בוחן זכויות מקרקעין באגף נכסי העירייה ומתאמת תחום, לשכת מנכ"ל, בהנחייתו של מנהל אגף נכסי העירייה.
- ו. משך הטיפול בכל נכס משתנה בהתאם למורכבות הסוגייה, הכרוכה לעתים בהתערבות משפטית, דיונים עם גופים חיצוניים, אישורי ועדות עירוניות וכו'.
- ז. סך כל הנכסים שטופלו ע"י "צוות נכסים" נכון לתאריך 18/10/01 הוא: 53 נכסים, מתוכם הטיפול ב-25 נכסים הסתיים בהצלחה. 28 נכסים מצויים עדיין בטיפול.
62. מהשירות המשפטי נמסר לביקורת על קושי בפנינוי פולשים בקרקע של מינהל מקרקעי ישראל שהעירייה הייתה צריכה להפקיע וטרם עשתה זאת. לכן היא אינה יכולה לפעול נגד הפולשים – המשתמשים (פארק דרום).
63. עוד נמסר מהשירות המשפטי כי המידע מגיע אליהם מאוחר מדי בכל הנוגע לשימושים בניגוד למטרות החוזים: בית הרופא, בני ברית, בית בסרביה.
- הבעיה נעוצה לדעתם בהיעדר ממשקים טובים בין יחידות הפיקוח בעירייה.

מסקנות

ממצאי הביקורת עלו דברים אלה:

64. הפיקוח על נכסי העירייה מתבצע בצורה חלקית וסלקטיבית וכתוצאה – גם בלתי יעילה במהותה.
65. ביקורות פיזיות בשטח מתבצעות בתדירות נמוכה (כל שנתיים-שלוש) כשחלק ניכר מנכסי העירייה לא בוקר ואינו מבוקר כלל (כ-47% מהנכסים שנדגמו ע"י הביקורת). בשנת 1999 בוקרו פחות מ-10% מנכסי העירייה.
66. מצב זה הינו תוצאה ישירה של מבנהו המצומצם של מדור פיקוח ופינויים באגף נכסי העירייה שלרשותו עומדים שני מפקחים בלבד ורכב למספר שעות ביום. אין ספק כי בתנאים אלה לא ניתן, מלכתחילה, לבצע ביקורות מקיפות ותכופות בנכסי העירייה.
67. שימוש העובדים במערכת הממוחשבת של האגף הוא חלקי ובלתי יעיל:
- א. בדוחות חוזי מקרקעין ושכירות שהומצאו לביקורת חסרו נתונים עדכניים של זכויות נכסיות: דוח נכסים בשכירות בלתי מוגנת הציג 90% מהנכסים הכלולים בו ככאלה שפג תוקפם ובעלי נתונים אנכרוניסטיים.
- ב. בדוח שכירות מוגנת ובדוח חוזי מקרקעין חסרו פרטים על תאריכי ההתקשרויות ומספרי החוזים.
- ג. לביקורת נמסר כי נתונים על חוזים חדשים בשכירות בלתי מוגנת אינם מוקלדים למערכת מפאת היעדר כח אדם.
- ד. אופן עריכת הדוחות על חוזי מקרקעין ושכירות לא איפשר לביקורת לעמוד על רצף והמשכיות ההתקשרויות ביחס לנכסים הכלולים בהם.
- ה. על פי הרישומים בדוח חוזי מקרקעין, כ-8.5% מהחוזים שנדגמו – תוקפם פג. בדוח לא נמצאו נתונים ואגף נכסי העירייה לא הבהיר אם מדובר בחוזים שתוקפם פג ומחזיקי הנכס פונו האם המחזיקים ממשיכים להשתמש בנכס למרות תפוגת החוזה או – אם יש פה כשל נוסף של אי הזנת המערכת הממוחשבת ועדכונה.
- ו. פה יצויין ויודגש כי קיומם של רישומים עדכניים של זכויות נכסיות, בכללם חוזים תקפים, הינם תנאי יסודי לפיקוח יעיל ושמירה על נכסי העירייה.
- ז. דוחות הביקורים בשטח של מפקחי מדור פיקוח ופינויים לא ציינו לאן הופנה הטיפול בממצאי ביקורם (פלישה, בנייה בלתי חוקית, שינוי שם וכו'). זאת – למרות שהמערכת הממוחשבת מאפשרת ציון הערות מסוג זה והן חיוניות לצורך בדיקה ובקרה.
- ח. דוח הפלישות שהוצג לביקורת לא כלל פרטים חיוניים על תאריכי הפלישות, מועדי איתורן או הטיפול שנקט בהן. מ"מ מנהל מדור פיקוח ופינויים טען שאין בידי למסור דוח ממוחשב כולל ומפורט מזה שהומצא על ידיו. ראש תחום נכסים באגף מ.ט.מ. מסרה לעומת

זאת שהמערכת הממוחשבת של אגף נכסי העירייה נותנת מענה הולם לצרכיו ויש אפשרות להפיק דוחות מלאים יותר גם לגבי רציפות ההתקשרויות בנכסים עירוניים וגם בנושאים אחרים.

מדברים אלה עולה איפה שעובדי אגף הנכסים לא עשו שימוש מירבי ומיטבי במערכת הממוחשבת, הן מבחינת הזנת נתונים והן מבחינת הפקתם. לדעת הביקורת, מדובר בנתונים חשובים לניהול וטיפול בכל נושאי הפלישות שחייבים להימצא בכל דוח מנהל בנדון.

68. הטיפול בהסגת גבול, סילוק פולשים ושמירה על מקרקעין שפוגו מפולשים אינו מתבצע על פי נוהל פינוי פלישות ממקרקעי העירייה כלשונו, כשלכל אחד מגורמי העירייה הקשורים לנושא נימוקים לדרכי פעולתו:

א. מנהל המחלקה לפיקוח על הבנייה מעיד על עצמו כי אינו יודע כלל על קיומו של הנוהל ותקפותו. בנוסף הוא טוען שהיעדר קישור ישיר בין המערכות הממוחשבות של מחלקתו ושל אגף נכסי העירייה מונע ממנו לדווח לאגף נכסי העירייה אודות בנייה בלתי חוקית על קרקע עירונית. מיותר להדגיש חשיבותו של הדיווח המידי מהשטח על פלישה שהתבצעה.

ב. מדור פיקוח ופינויים המורשה, על פי הנוהל, לסלק פולש טרי תוך שימוש בכח סביר, נעדר כלים מתאימים לביצוע מטלה זו ונזקק תכופות לאגף שפ"ע, כשזה מפנה אותו לטענתו למחלקה לפיקוח על הבניה או לאגף הפיקוח העירוני.

ג. אגף שפ"ע פועל לטענתו, על פי החוק, הנוהל וההיבט המקצועי. לכן הוא מקבל הוראות ביצוע לסילוק פלישה באמצעות הריסה מאת המחלקה לפיקוח על הבניה (מבנים מסוכנים) ופלישה אחרת - מאת אגף הפיקוח העירוני.

הביקורת מציינת כי לפעולות אגף שפ"ע יש סימוכין בנוהל פינוי פלישות ממקרקעי העירייה, הקובע במפורש בסעיף 4.4.4:

"הטיפול בפלישות מבוצע בהתאם לאופי הפלישה.

(1) בניה ללא היתר כחוק בשטח ציבורי תטופל ע"י האגף לרישוי ופיקוח על הבניה, עפ"י נוהל מס' 04-68-99-50 "הוצאה וביצוע צווי הריסה מינהליים".

(2) רוכלות ומכירות בגינות ושטחים ציבוריים פתוחים יטופלו ע"י אגף שפ"ע בתיאום אגף הפיקוח ובסיוע המשטרה".

מכאן עולה שאגף שפ"ע פועל על פי הנוהל העירוני וטענות אגף נכסי העירייה על כך שאופן פעולתו גורמת לשיהוי ראויה לבדיקה קונקרטיית ולניתוח מקרים וסיבותיהם.

מכל מקום ברור שהממשקים בין הגורמים הפועלים לסילוק פולשים וערוצי הדיווח ביניהם לוקים בחסר.

69. מהנתונים שנמסרו לביקורת ע"י מתאמת תחום בלשכת מנכ"ל עולה כי התופעה של נכסים עירוניים המוחזקים ללא חוזים תקפים, ללא חוזים כלל וללא תשלום דמי חכירה, לאורך שנים, מטופלת בצורה עקבית וצמודה ע"י צוות נכסים בראשות מנכ"ל העירייה.

המלצות

70. הפיקוח על נכסי העירייה ושמירתם הוא לב ליבו של תחום שמירת האינטרס הכלכלי העירוני. אי לכך הביקורת רואה חשיבות רבה בשיפור ותגבור הטיפול בנושא זה.

71. לצורך שיפור והידוק הפיקוח על נכסי העירייה מומלץ למנהל האגף לבחון את הליכי הפיקוח באגפו, על היבטיהם, מנקודת ראייה מערכתית כוללת, היינו: הקפדה על שיטתיות ותדירות של הפיקוח הפיזי בשטח; הזנת המערכת הממוחשבת בממצאי הביקורים בשטח והמשך הטיפול בהם; פיקוח ושמירה על תקפות החוזים ושימוש מושכל ומיטבי בדוחות מנהל ממוחשבים הניתנים להפקה.

הכל – כמקשה אחת המשפיעה ומושפעת ממרכיביה.

להקלת הפיקוח והמעקב על נכסים שמצויים באחזקת גופים עירוניים הביקורת ממליצה לשקול בחיוב הצעתו של מנהל אגף נכסי העירייה לפיה ייקבע נוהל על חובת דיווח דו-שנתית של היחידות על מצב הנכסים שבאחזקתן. זאת – בנוסף לחובת הדיווח על פלישות המוטלת עליהן על פי הנוהל העירוני לפינוי פלישות ממקרקעי העירייה.

72. ליישום הפיקוח המערכתי במתכונתו המיטבית יש לתגבר את כח האדם העוסק במטלות הפיקוח על נכסי העירייה ולהעמיד לרשותו אמצעים לביצוע מטלותיו.

התגבור יכול שיעשה באמצעות תוספת כח אדם למדור פיקוח ופינויים, או ע"י שיתוף מטלותיו עם גורמים עירוניים אחרים המפקחים בשטח, או בכל דרך מועילה אחרת.

73. הצלחת משימת הפיקוח והשמירה על נכסי העירייה תלויה במידה רבה בשיתוף הפעולה ובהעברת מידע על פלישות בין הגורמים העירוניים המטפלים בכך לבין הגורמים העירוניים המפקחים בשטח. בעניין זה יש חשיבות רבה למילוי הוראות נוהל פינוי ממקרקעי העירייה בכל הנוגע לחובת הדיווח. אי הכרת הנוהל וקשיים טכניים כאלה ואחרים אין בהם כדי לפטור את מנהל המחלקה לפיקוח על הבנייה מקיום חובתו על פי נוהל זה.

74. הנחיצות בסיוע משטרתי בפעילות לסילוק פולשים הודגשה בפני הביקורת ע"י כל הגורמים המטפלים. אי לזאת מומלץ לבחון דרך לשיתוף פעולה קבוע ושוטף עם כוחות המשטרה. מנהל אגף נכסי העירייה הציע לעניין זה שילוב יחידת יהלום בנושאים הקשורים לטיפול שוטף בפלישות.

75. היות שביצוע הוראות הנוהל בדבר פינוי פלישות ממקרקעי העירייה מעורר מחלוקת בין אגף שפ"ע, המחלקה לפיקוח על הבנייה ואגף נכסי העירייה, מן הראוי לבחון ההוראות בשנית ולהתאימן לצרכי הגורמים הנוגעים, במידת הצורך.

את בחינת הנוהל ראוי שיוביל מנהל אגף נכסי העירייה.

76. נושא שמירת קרקע שפונתה ממסיגי גבול הוצג לביקורת ע"י אגף נכסי העירייה בנושא קשה שלא תמיד מצליחים לטפל בו כראוי, מסיבות של חוסר אמצעים עצמיים. הביקורת ממליצה לתת הדעת לנושא ולטפל בו ע"י הידוק התיאום בין המחלקות המטפלות בכך ומתן קדימות ראויה לעניין.

77. שינוי ושיפור שיטת הפיקוח הפיזי בשטח, דיווחים עדכניים במערכת הממוחשבת, שיתוף פעולה וממשקים נכונים בין אגף נכסי העירייה, אגף שפ"ע פיקוח על הבנייה והשירות המשפטי – כל אלה יתנו תשובה הולמת לפיקוח יעיל ושמירה נאותה על נכסי העירייה, כולל טיפול מהיר בפלישות ובסילוקן.

הערה:

משהושלם דוח הביקורת ותוכנו הובא לידיעת מנהל אגף נכסי העירייה, על מסקנותיו והמלצותיו, הודע לביקורת כי בחודש יוני 2001 קויים דיון בלשכת מנכ"ל בנושא פיקוח על נכסי העירייה. לבקשת הביקורת המציא לה מנהל האגף העתק מסיכום מנכ"ל של הדיון הנ"ל ובו הוראות והנחיות אופרטיביות לטיפול בנושא, בהדגש של טיפול בפלישות.