

מערכת הקשרים בין

העירייה לבית חולים מאיר

1. כללי

בית חולים מאיר הנמצא בכפר סבא, הינו המרכז הרפואי העיקרי באזור השרון, הנותן שרותי בריאות לכל תושבי אזור השרון. בבית החולים ישנן כ- 100 מחלקות אשפוז ויחידות רפואיות שונות וכ-700 מיטות אשפוז. בית חולים מאיר הוא גם מעסיק גדול באזור השרון, ובו כ- 2300 עובדים.

מאז פתיחת בית החולים בשנת 1956 ועד היום, גדל בית החולים והתרחב מאוד. כיום קיימים במתחם בית החולים 16 בניינים הכוללים מבנים רפואיים, אדמיניסטרטיביים, לוגיסטיים ואחרים, זאת בנוסף לבנייה עתידית מתוכננת של שני מבנים נוספים במתחם. לבית החולים שתי מחלקות גריאטריות (שיקומית וסיעודית) הנמצאות מחוץ למתחם הראשי של בית החולים, במתחם בית היולדות הישן, ברחוב גלר בעיר.

1.1 בעקבות גידול באוכלוסיה הנזקקת לשירותיו של בית החולים, בית חולים מאיר נמצא, כאמור, במגמת התרחבות מתמדת. כך למשל, לבניין היולדות החדש (בניין 10 סטולברג), נוספה בשנה האחרונה קומת אשפוז נוספת (קומה רביעית) ובעת עריכת הביקורת נשלמות עבודות הבנייה בקומת האשפוז החמישית באותו בניין. כמו כן, בבניין האשפוז הישן (בניין 2) מתבצעות עבודות פיתוח להוספת שש קומות.

1.2 פיתוח בית החולים מאיר נעשה על פי ת.ב.ע (תכנית בנין ועיר) כס/27/1, שאושרה בוועדה המחוזית לתכנון ובנייה ביום 10 במרץ 1991. מת.ב.ע זו עולה כי מטרות תוכנית הפיתוח של בית החולים הן בין היתר: הרחבת מרכז רפואי ספיר - בית חולים מאיר; הרחבת דרכים ופתיחת דרכים חדשות; שינוי ייעוד מאזור חקלאי לדרכים, הרחבת בית החולים וחנייות; שינוי ייעוד מאזורי מגורים ב' וג' לשטח הרחבת בית החולים ועוד.

לצורך הרחבת בית החולים תחת הסעיף שכותרתו "הפקעות" צויין בת.ב.ע. זו כי: "השטחים המסומנים בתשריט לצרכי ציבור עפ"י ההגדרות שבסעיף 188 (ב) לחוק (הערת הביקורת: חוק תכנון ובנייה) מיועדים להפקעה לצרכי דרכים ושטחים ציבוריים פתוחים".

עוד עולה מת.ב.ע.זו, כי סך כל השטח שבבעלות בית החולים עומד על 167,000 מטר רבוע, מתוכם 124,834 מטר רבוע מיועדים לבנייה. סעיף 17 בת.ב.ע.זו קובע כי משך ביצוע התוכנית הוא 10 שנים.

- 1.3 לאור ממצאי מבקר העירייה לגבי ההתנהלות של העירייה בנוגע למחלקות הגריאטריות ברחוב גלר (להלן: בית החולים הגריאטרי), כפי שהובאו בדוח הביקורת השנתי מספר 27 לשנת 2003, מהם עולה שורה של ליקויים בנוגע להתנהלות של העירייה בבית החולים הגריאטרי - מבקר העירייה ביקש להתחקות אחר התנהלות העירייה בנוגע לבית החולים מאיר בהיבטים רחבים יותר, ביניהם: היתרי הבנייה שניתנו לבית החולים בשנים האחרונות, חובות בית החולים לעירייה, הקצאת קרקעות לבית החולים, פינוי מתחם בית החולים הגריאטרי ועוד.
- 1.4 לצורך כך, ערכה הביקורת סיורים בבית החולים, קיימה פגישות עם עובדי עירייה שונים באגף ההנדסה ובמחלקת הגבייה ועיינה במסמכי ארכיון רבים.
- 1.5 הביקורת בדוח זה מתייחסת לתקופת הקדנציה של ראש העיר והמנכ"ל הקודמים.
- 1.6 ממצאי הביקורת, כפי שיובאו בפרק 2 להלן, אינם אלא ממצאים ראשוניים בלבד, ובכוונת מבקר העירייה להדרש לממצאים אלה ולהעמיק בהם בעתיד.

2. ממצאי הביקורת

הביקורת ערה ומודעת לחשיבותו הרבה של בית החולים מאיר בהיותו המרכז הרפואי הגדול באזור השרון, ומכאן הביקורת רואה חשיבות בהרחבה, שיפוצו ובנייתו של בית החולים. יחד עם זאת, ממצאי הביקורת, כפי שיובאו להלן, מעלים שורה של ליקויים מצד העירייה בהתנהלותה מול בית החולים מאיר, בכל הקשור לתוכניות פיתוח.

- 2.1 **היתרי בנייה** - הביקורת מצאה כי העירייה פעלה לקידום התהליכים הבירוקרטיים בהוצאת היתרי בנייה לבית החולים. בין השנים 1999-2003 ניתנו מספר היתרי בנייה לצורכי הרחבת בית החולים שאושרו ברשמ"ק (רשות רישוי מקומית). הביקורת מציינת כי היתרי בנייה ניתנים על ידי ועדת המשנה לתכנון ובנייה המורכבת מחלק מחברי מועצה. במקרים בהם אין הבקשה המבוקשת, מצריכה שינוי ת.ב.ע. מתכנסת

על פי הקבוע בסימן ג' סעיף 30, רשות רישוי (תיקון תשל"ג, תשמ"ח) בחוק התכנון והבנייה, ועדת רישוי מקומית (רשמ"ק), בה חברים ראש העיר ומהנדס הרשות. ועדה זו מוסמכת לתת היתר בנייה רק כאשר ההיתר לא מצריך שינוי ת.ב.ע כאמור, והוא בהתאמה מלאה לת.ב.ע בתוקף.

להלן יוצגו שמונה היתרי בנייה שניתנו בהליך תקין, רובם ברשמ"ק, בין השנים 1999-2003 לטובת הרחבת בית החולים:

2.1.1 היתר בנייה מספר 990035 לצורך ביצוע שלב א' בהקמת חנייה ציבורית זמנית לסגל בית החולים (עבודות עפר בלבד), ניתן ברשמ"ק בתאריך 5 באוגוסט 1999.

2.1.2 היתר בנייה מספר 990309 לצורך תוספת ארבעה חדרי אשפוז במחלקת עמוד שידרה, ניתן ברשמ"ק בתאריך 17 באוקטובר 1999.

2.1.3 היתר בנייה מספר 20000011 לצורך בנייה במפלס בגודל של כ-87 מ"ר, בבניין סטולברג (קומת אשפוז רביעית), ניתן ברשמ"ק בתאריך 4 ינואר 2000.

2.1.4 היתר בנייה מספר 990053 לצורך תוספת פגיה מעל המבנה של בית היולדות בבניין סטולברג, ניתן ברשמ"ק בתאריך 2 באפריל 2000.

2.1.5 היתר בנייה מספר 20020152 לצורך תוספת של שש קומות בבניין האשפוז הישן (בניין 2), בניית קומה טכנית באגף המזרחי ושינויים פנימיים בבניין 2, ניתן בוועדת המשנה לתכנון ובנייה בתאריך 3 ביוני 2003. על פניו, היתר בנייה זה לא עבר תהליך מהיר, אולם הביקורת מצאה כי להיתר זה קדם דיון ברשמ"ק בתאריך 27 ביוני ותכתובות בין מהנדס הרשות לבין האדריכל הראשי וראש מינהל תשתיות ובינוי של שרותי בריאות כללית, כל זאת על מנת לאפשר תהליך מהיר להוצאת היתר בנייה עבור תוספת שש קומות לבניין 2.

הרשמ"ק לא היתה יכולה לאשר את הבקשה להיתר הבנייה האמור בישיבתה מיום 27 ביוני 2002, זאת משום שכל זכויות הבנייה בבניין 2 נוצלו במלואן, ובנוסף הת.ב.ע של בית החולים מאיר באותה התקופה קבעה את שטחי הרצפה של כל הבניינים במתחם, כל אחד בנפרד.

על אף הסיכום, בין מהנדס הרשות לבין הנהלות בית החולים ושרותי בריאות כללית מיום 5 במרץ 2003 הקובע כי: "עיריית כ"ס תורז הכנסת התוכנית לדיון בוועדה, הדרישות החסרות יושלמו בתקופה שבין החלטת הוועדה והצאת ההיתר", בכל הנוגע להיתר

הבנייה בבניין 2, שלח מהנדס הרשות מכתב לאדריכל הראשי של שרותי בריאות כללית בתאריך 5 במאי 2003 בו הוא מציין כי לאור ניצול כל זכויות הבנייה בבניין האמור ולאור הת.ב.ע שלא מאפשרת העברת שטחים מבניין לבניין כאמור לעיל, לא ניתן לאשר את הבנייה אלא במסגרת הקלות או הכנת ת.ב.ע בסמכות מקומית, היינו העברת שטחים מבניין לבניין. באותו מכתב מציין מהנדס הרשות כי העירייה ניסתה למצוא "פתרונות יצירתיים", על מנת לזרז את הוצאת ההיתרים, אולם כאמור הדבר לא הסתייע בידיה.

הביקורת מצאה כי קודם להוצאת היתר הבנייה האמור על ידי ועדת המשנה לתכנון ובנייה מיום 3 ביוני 2003, הועדה שינתה את ת.ב.ע בית החולים. בת.ב.ע החדשה נקבע כי תותר העברת שטחים מבניין לבניין ובלבד שמאזן השטחים הכללי יישמר.

2.1.6 היתר בנייה מספר 20020101 לצורך תוספת קומה חמישית בבניין סטולברג ניתן ברשמ"ק בתאריך 13 במרץ 2002.

2.1.7 היתר מספר 20020102 לצורך גישה לכניסה ראשית למרכז רפואי ספיר וחנייה במפלס תחתון לבניין 16, ניתן ברשמ"ק בתאריך 13 במרץ 2002. הביקורת מציינת כי בניין 16 הוא בניין עתידי שאמור להיבנות על שטחי ההפקעה כמצויין בת.ב.ע כס/27/1. (עוד על בניין זה ראו הרחבה בסעיף 2.3 להלן).

הביקורת מצאה כי להוצאת היתר זה, קדמו התדיינויות רבות בין הנהלת בית החולים לבין הנהלת העירייה. במכתב ששלח המנהל האדמיניסטרטיבי של בית החולים למנכ"ל העירייה בתאריך 7 ביוני 2000 ציין כי הוא מבקש לזרז תהליך הוצאת היתר בנייה להקמת חניון לבית החולים זאת לאחר שהסתיים שלב אי - ביצוע עבודות עפר. בתאריך 26 ביוני 2000, מהנדס הרשות שלח למנכ"ל העירייה התייחסות למכתב מנהל בית החולים, בו הוא כותב: "לא ניתן להוציא היתר בניה לחניה באם היא עולה על "שטח ירוק" כמו כן לא ניתן לעלות עם דרכים על "ירוק" לכן אני ממליץ שמתכנן מטעמם יגיע למשרדי העירייה לבדיקה ותאום בקשתם." לאור מכתב זה שלח מנכ"ל העירייה בתאריך 29 ביוני 2000 מכתב למנהל בית החולים בו הוא כותב: "במענה למכתבך מיום 7.6.00: פיתוח בניגוד לת.ב.ע. אינו אפשרי. אנו מבקשים כי מתכנן מטעם בי"ח יתאם עם מהנדס העיר... את הצעדים התיכנוניים הנדרשים."

הביקורת מצאה כי לאור התדיינויות אלה, ככל הנראה, הועדה המקומית לתכנון ובנייה בישיבתה מיום 28 באוגוסט 2001, שינתה את ת.ב.ע בית החולים. מטרת התוכנית היתה שינוי במיקום ייעודים תוך שמירה על מאזן ייעוד השטחים הכולל.

במילים אחרות, בשטחים עליהם צריך להיבנות חניון בית החולים, קטנו שטחי השצ"פ (שטח ציבורי פתוח) לעומת גידול בשטחי השב"צ (שטח בנייה ציבורי).

2.1.8 היתר מספר 20000152 לצורך בניית מבנה גנרטור חירום ניתן ברשמ"ק בתאריך 4 בדצמבר 2001. (עוד על מבנה זה ראו הרחבה בסעיף 2.4 להלן).

2.1.9 בסיוור שערכה הביקורת בבית החולים מאיר, בחודש פברואר 2005, היא נוכחה לדעת כי ייעוד קומת המרתף 1- בבניין סטולברג שונה, וכך הפכה הקומה מחניון פרסונל לקומת מכונים רפואיים (פיזיותרפיה, פרקינסון, ממוגרפיה ועוד). מבירור שערכה הביקורת במחלקת רישוי ובנייה עולה כי בית החולים לא הוציא היתר בנייה לשינוי ייעוד קומה זו והבקשה לקבלת היתר בנייה תוגש בדיעבד, לאחר שנקבעו עובדות בשטח.

על אף שמתן היתרי הבנייה האמורים ברשמ"ק הינו תהליך תקין לכאורה, מפאת מורכבות התהליך (הכולל בחובו גם הפקעות, שינויי ת.ב.ע וכיו"ב) כמו גם חשיבותו הציבורית של ניהול הליך ראוי היתה לדעת הביקורת, נחיצות בהבאת הנושא לדיון בועדה לתכנון ובנייה בהרכבה המלא או בועדת המשנה לכל הפחות, על מנת לבחון את כל נקודות המבט וההשלכות האפשריות כתוצאה מהרחבתו של בית החולים.

הבסיס החוקי לכך הינו סעיף 145 ב' בחוק תכנון ובנייה הקובע: "...רשות הרישוי המקומית

רשאית להעביר את הבקשה (בקשה להיתר- הערת הביקורת) להחלטת הועדה המקומית.

בפועל, לא זו בלבד שמרבית היתרי הבנייה ניתנו ברשמ"ק, פרט לאותו היתר שהצריך שינוי ת.ב.ע, הרי שבעת עריכת הביקורת מסתיימת בנייה של קומה שלמה ללא הוצאת היתר בנייה, כאמור (קומה 1- בבניין סטולברג).

משמעות הדברים היא כי הנהלת העירייה פעלה לקידום התהליכים מבלי להביא בחשבון היבטים נוספים, כפי שיובאו בסעיפים הבאים: פינוי בית החולים הגריאטרי (כמתחייב מההסכם בין העירייה לשרותי בריאות כללית), הסדרת תשלום מלוא חובות בית החולים לעירייה ועוד.

ביטוי לכך, ניתן למצוא במכתבו של מנהל בית החולים למנכ"ל העירייה מתאריך 12

בדצמבר 2001: "רציתי להודות לך על פעלך המבורך בקידום ההליכים הביורוקרטיים של הוצאת היתרי הבנייה לביה"ח. אין ספק שפיתוח ביה"ח שעליו גאוות העיר הוא אינטרס משותף וללא התערבותך האישית לא היינו זוכים לקידום הפיתוח עוד זמן רב."

הביקורת תמחה האם הוצאת היתרי בנייה היא מתפקידו של מנכ"ל העירייה דאז, והאם מעורבותו לא מהווה חריגה מסמכויותיו ולחץ על רשויות התכנון, במיוחד מהנדס הרשות.

2.2 חובות בית החולים לעירייה - הביקורת בדקה ומצאה כי אחד ההיבטים המשמעותיים

ביותר בהתנהלות הלקויה של העירייה מול בית החולים מתבטאת במצבת החובות של בית החולים. בתאריך 7 במרץ 2005 סך כל החובות של בית חולים לעירייה עמד על כ- 7.4 מיליון ₪. חובות בית החולים נחלקים לשניים: חובות בגין ארנונה וחובות בגין היטלי פיתוח.

על אף שחובות אלה נצברו במשך השנים, עובדת קיומם לא השפיעה על מתן היתרי הבנייה, מבלי להתנותם בכיסוי החובות הקיימים.

2.2.1 עד לשנת 2003 בית החולים היה פטור מתשלום ארנונה על פי פקודת הפיטורין

1938. יחד עם זאת, בית החולים חוייב באגרות פינוי אשפה חודשיות.

ממחלקת הגבייה נמסר לביקורת כי לאורך השנים שילם בית החולים לעירייה סכום של 938,179 ₪ בגין אגרות אלה.

בשלהי שנת 2003 קבע משרד הפנים תקנות חדשות המסדירות את מערכות יחסי המיסוי בגין הגופים הפטורים מחיוב הארנונה לבין הרשויות המקומיות, כאשר בכל שנה גדל אחוז חיוב הארנונה לגופים אלה עד לתקרת 33%, מהתעריף המלא.

לדברי מנהלת מחלקת הגבייה, ממועד פרסום התקנות החדשות מתקיים מדי שנה דיון בין העירייה לבין בית החולים על שומת הארנונה המתייחסת לשטחים הרשומים בעירייה, אשר לגביהם קיימות מחלוקות קבועות עם הנהלת בית החולים, אותן מחלקת הגבייה איננה יכולה לסתור בהיעדר מידע אמין ורצוף לגבי הבנייה והוספת שטחים חדשים בבית החולים. מנהלת מחלקת הגבייה אף ציינה כי בשנת 2004 נקבעה שומה לבית החולים על סך של 664,986 ₪ ובנוסף, חוייב בית החולים באגרת שמירה ואבטחה בהיקף של 116,157 ₪, כאשר הוסכם לדבריה, כי במהלך שנת 2005 תתקיים מדידת נכסים על ידי חברת מדידות במהלכה יימדדו, בין היתר, שטחי הבנייה שהתווספו בשנים האחרונות: תוספת הבנייה בבנין סטולברג, מבנה גנרטור, תוספת 6 קומות לבניין האשפוז הישן ועוד. לאחר המדידה תוצא שומה חדשה ומעודכנת.

הביקורת מצאה כי על פי הרשום בכרטיס הנכסים של בית החולים במחלקת הגבייה סך כל חובות הארנונה של בית החולים הכוללים גם תשלום אגרת אבטחה/שמירה עומד על כ- 2.5 מיליון ₪, נכון לחודש מרץ 2005.

יחד עם זאת, מנהלת מחלקת הגבייה מסרה לביקורת כי נתון זה אינו מדויק לאור העובדה כי היו חיובי יתר באגרות פינוי האשפה, אשר צריך למחוק מכרטיס בית החולים וכן בהיעדר מידע אמין, כאמור, לגבי תוספות הבנייה בבית החולים.

2.2.2 בפועל, עיקר החובות של בית החולים לעירייה נובעים מאי תשלום של היטלי תיעול וכביש הנעמדים על כ- 5 מיליון ₪ בקירוב. בית החולים ערער מספר פעמים על החיוב בטענה כי הוא ביצע סלילת כביש בעצמו ולפיכך הוא פטור מהחיוב. במהלך השנים נערכו מספר דיונים בין נציגי בית החולים לבין נציגי העירייה בנושא הסדרת התשלומים. באחת הפגישות בנושא שנערכה בתאריך 9 ביולי 2002, בה השתתפו מנכ"ל העירייה דאז, מנהלת מחלקת הגבייה ומנהל מחלקת תשתית באגף ההנדסה, הובהר לנציגי בית החולים כי החיובים בגין היטלי התיעול והכביש נוגעים אך ורק לאותן חלקות אשר לגביהן לא בוצע פיתוח עצמי של בית החולים. סוכם כי עבודות הפיתוח אשר בוצעו על ידי בית החולים היו:

"...חלק מרח' משה סנה (הקטע הגובל בביה"ח מאיר)" וכן " ... כביש הכניסה מרח' טשרניחובסקי, כביש ישן, אשר נסלל בתקופת חוק עזר קודם. בגינו חויבה החלקה הגובלת ברח' המעלות ב- 35%".

בית החולים אף ניסה לטעון כי ניתן לראות בכל בית החולים יחידה פונקציונאלית ומהותית אחת ועל כן, בהתבסס על חוק עזר סלילת רחובות התשמ"א 1981, הקובע כי נכס יחוייב בהיטל כביש רק פעם אחת, בית החולים לא צריך לשלם על היטלי הכביש הנוכחיים, זאת משום ששילם כבר בעבר. יחד עם זאת, במכתב ששלח מנכ"ל העירייה למנהלת החשבונות של בית החולים בתאריך 17 בספטמבר 2000 ציין כי: "לבית החולים חלקות רבות. החיובים נעשים על פי החלקות הגובלות, ולפי היקפי הבנייה".

זאת ועוד, מנהלת מדור היטלים במחלקת הגבייה מסרה לביקורת כי בטרם הוצאת היתרי בנייה בבית החולים, היא בודקת האם לבניין המסויים שבגיננו מבקשים היתרי בנייה בתוך מתחם בית החולים יש חובות בגין היטלי פיתוח ולא בודקת את כלל חובות של יתר המבנים במתחם. כלומר, מדברי מנכ"ל העירייה ומנהלת מדור היטלים במחלקת הגבייה עולה, אם כן, כי אופן חישוב היטלים נעשה עבור כל מבנה בנפרד במתחם בית החולים ולא רואים את בית החולים כיחידה אחת.

בית החולים ניסה גם לערער על חיוב היטלי כביש ותיעול ברחוב שיבת ציון. (על כך ראו הרחבה בסעיף 2.5 להלן).

- 2.2.3 הביקורת בדקה האם שולמו היטלי פיתוח בטרם הוצאו היתרי הבנייה שצויינו בסעיף 2.1 לעיל. מבדיקה שערכה הביקורת, עולה כי בשלושה מתוך שמונה ההיתרים שולמו היטלי פיתוח:
1. בבקשה לתוספת פגיה מעל מבנה חדר היולדות שולמו היטלי פיתוח רק עבור תוספת הבנייה בסך של כ- 100,000 ₪.
 2. בבקשה לבניית חדר גנרטור שולם היטל כביש בסך של כ- 73,000 ₪.
 3. בבקשה להוספת שש קומות בבניין האשפוז הישן שולמו כ- 186,000 ₪ בגין היטלי פיתוח.

היתר הבנייה האחרון ניתן לבית החולים, כאמור, בתאריך 3 ביוני 2003. סך כל החובות המצטברים בגין היטלי פיתוח של בית החולים, ללא ההיטלים ברחוב שיבת ציון, עמד בתאריך 31 בדצמבר 2003 על כ- 3.4 מיליון ₪. מכאן, ניתן להסיק כי על אף היטלי הפיתוח ששולמו עם הוצאת היתרי הבנייה, היטלים אלה היו, ככל הנראה, רק בעבור תוספת בנייה ולא עבור תשלום בגין חובות עבר.

מנהלת מדור היטלים במחלקת הגבייה מסרה לביקורת כי בתהליך הוצאת היתרי בנייה היא בודקת, כאמור, האם לבניין המסויים שבגיננו מבקשים היתרי בנייה יש חובות בגין היטלי פיתוח, והיא מדווחת למחלקת רישוי בנייה באם קיימים חובות כאלה.

משיחה שערכה הביקורת עם מנהלת מחלקת רישוי ובנייה משתמע כי לא נקבעה מדיניות מנחה לעיכוב במתן היתרי בנייה למבקשים בעלי חוב בגין היטלים.

בנוסף, גם משיחה שקיימה הביקורת עם מנהלת מחלקת הגבייה בעניין זה, עולה כי קיומו של חוב בגין היטלים על נכס לא מעכב את מתן היתר הבנייה וכדי לקבל את היתר הבנייה המבוקש, נדרש המבקש לשלם היטלים רק בגין ההיתר המבוקש.

הביקורת מצאה כי סעיף 145ד' בחוק התכנון והבנייה קובע: "ד) אישר מוסד תכנון בקשה להיתר וקוימו התנאים המוקדמים שנקבעו על ידי על-ידי מוסד התכנון, לא יעוכב מתן ההיתר אם נתמלאו לגביו כל דרישות החוק והתקנות, ושולמו האגרות, ההיטלים והתשלומים האחרים, למעט ארנונה, שיש לשלם על פי כל חיקוק, בגין הנכס שאליה מתייחס ההיתר או ניתנו הערבויות המתאימות להבטחת תשלום כאמור, בכפוף להוראות כל דין;..."

משתמע מהאמור לעיל, כי ניתן לעכב מתן היתר בנייה עד להסדרת התשלומים של מבקש ההיתר.

לדעת הביקורת אין לאשר הוצאת היתרי בנייה לבית החולים עד שלא יוסדר תשלום החובות בגין היטלים, אותם חייב בית החולים לעירייה. בכל מקרה, הביקורת ממליצה על קבלת חוות דעת משפטית שתקבע כיצד על יחידות העירייה לפעול, בעניין חובות מבקשי היתר בנייה.

2.2.4 הביקורת מצאה כי במרוצת השנים היטלי הפיתוח של בית חולים מאיר שונו ותוקנו לא אחת, וכך בדומה לחובות הארנונה שלא ניתן לאומדס במדוייק, גם את החובות הכוללים של בית החולים, בגין היטלי הפיתוח, לא ניתן לאמוד במדוייק. מנהלת מחלקת הגבייה מסרה לביקורת כי במהלך השנה הנוכחית תיכנס לעובי הקורה בכל הנוגע לחובות בית החולים בהיבטים שונים כגון- סוג ההיטל, תאריך ביצוע העבודה, היטלים שכבר שולמו וכן תבדוק לדבריה את חיובי הארנונה ואגרות פינוי האשפה לאורך השנים. לדעת הביקורת, לנוכח הבנייה המאסיבית בבית החולים, שחלקה לפחות נעשית ללא היתרי בנייה, קיימת נחיצות בבדיקה מקיפה ויסודית, מהר ככל שאפשר.

2.3 **בניין מספר 16 בניין עתידי** - הת.ב.ע. הבסיסית של בית החולים מאיר כס/27/1 שאושרה בחודש מרץ 1991, קובעת בין היתר, כי שטחים בבעלות פרטית בחלקות הגובלות בצידו הצפוני של בית החולים, מיועדים להפקעה לצרכי דרכים, שטחים ציבוריים פתוחים ושטחי בנייה ציבוריים. בת.ב.ע. זו גם נקבע כי משך הביצוע של התוכנית הוא 10 שנים. לאור זאת, ב- 9 באוגוסט 1994 פירסמה הועדה המקומית לתכנון ובנייה הודעה בדבר הפקעת מקרקעין של חלקות אלה, כל זאת מתוך מטרה לאפשר את הרחבתו של בית החולים. הביקורת מציינת כי הת.ב.ע. של החלקות האמורות היא כס/במ/3. בתוכנית הבנייה של בית החולים (כס/27/1) מצויין כי על שטח ההפקעה האמור, יבנה בניין עתידי (בניין מספר 16) יחד עם חניות ודרכים. יחד עם זאת, לא מצויין מה יהיה סיווגו של הבניין העתידי (בניין לצורך רפואי, אדמיניסטרטיבי וכו'). הביקורת בדקה את נושא ההפקעה האמורה והבנייה העתידי בשטח והעלתה את הממצאים הבאים:

2.3.1 חרף העובדה כי בוצעו הפקעות מקרקעין לטובת הרחבת בית החולים והפקעות אלה פורסמו בילקוט הפרסומים כדין, בית החולים לא רשאי לבנות בחלקות המופקעות מבלי לקבל אישור להקצאת הקרקע על ידי הועדה להקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה של העירייה.

מהנדס הרשות התייחס לסוגייה זו במכתב ששלח למנהל בית החולים בתאריך 4 בדצמבר 2002, בו הוא כותב: "בהודמנות זאת, ברצוני לציין כי כל השטח הצפוני, כפי שנוצר כתוצאה מההפקעה עפ"י תוכנית במ/3, עדיין לא קיבל אישור הקצאות עפ"י החוק ועל כן אינני רואה כעת כל אפשרות לקדם באזור זה תוכנית כלשהי."

הביקורת מצאה כי בתאריך 26 במרץ 2003, התכנסה הועדה להקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה ואישרה הקצאת 14,638 מ"ר בצפון בית החולים למטרת תשתית תעבורתית, כניסה ראשית לבית החולים, חניית פרסונל ובניין עתידי רב תכליתי (עוד על ישיבת ועדה זו ראו בסעיף 2.3.2 להלן).

על אף האמור לעיל, וכפי שצויין בסעיף 2.1.7 לעיל, בתאריך 13 במרץ 2002 ניתן היתר בנייה ברשמ"ק לצורך בניית דרכי גישה וחניון לבניין מספר 16.

הביקורת מציינת כי הועדה להקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה הינה ועדה חדשה יחסית שהוקמה כתוצאה פסיקת בג"צ לפני יותר משלוש שנים, בעת עריכת הביקורת.

הביקורת מצאה כי הישיבה הראשונה של הועדה בעירייה נערכה בתאריך 7 באפריל 2002. אם כן, על פניו ההיתר שניתן ברשמ"ק לא הצריך לכאורה את אישור הועדה להקצאת קרקעות ללא תמורה, זאת משום שבתאריך הוצאת ההיתר (13.03.02) הועדה עדיין לא התכנסה, על אף שייטכן שהיא היתה אמורה לפעול עוד לפני כן, בעקבות פסיקת בג"צ.

יחד עם זאת, לאור פרק הזמן הקצר בין הוצאת היתר הבנייה לבין הישיבה הראשונה של הועדה, הביקורת מביעה תמיהה מדוע הזדרזה העירייה בהוצאת ההיתר הבנייה בהכירה את פסיקת בג"צ וביודעה כי ועדת הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה תקיים את ישיבתה הראשונה שלושה שבועות בקירוב מיום הוצאת ההיתר.

זאת ועוד, היתר הבנייה שהוצא, ניתן בחודש מרץ 2002, כלומר 11 שנים לאחר שהת.ב.ע הבסיסית של בית החולים (כס/27/1) אושרה. כאמור, בתב"ע זו נקבע כי משך התוכנית יהיה 10 שנים.

הביקורת רואה ליקוי בטיפולה של העירייה במתן היתר הבנייה לצורך הקמת חניון לבית החולים. העובדה כי הרשמ"ק לא חיכתה להתכנסותה של

הועדה להקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה והוציאה היתר לבניית החניון בבנין 16, הביאה לכך שהועדה להקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה עמדה בפני עובדות בשטח (בניית החניון) בבואה לדון בבקשה של שרותי בריאות כללית להקצאת 14 דונם בציזו הצפוני של בית החולים.

2.3.2 כאמור, הועדה להקצאת קרקעות ללא תמורה התכנסה בתאריך 26 במרץ 2003 בכדי לאשר הקצאת 14,638 מ"ר לטובת בית החולים. הביקורת מציינת כי מלבד חברי הועדה, נכחו בישיבה זו גם ראש העיר דאז ומהנדס הרשות דאז. מהנדס הרשות פתח את הדיון בניסיון לקשור בין הקצאת הקרקעות האמורה לבין פינוי שתי המחלקות הגריאטריות ברחוב גלר. הביקורת מציינת כי ההסכם בין העירייה לקופת חולים כללית בנוגע למחלקות הגריאטריות הסתיים ב- 1998 והוארך בשנה. במסגרת ההסכם נקבע כי בתום ההסכם, קופת חולים כללית תפנה על חשבונה וללא כל תמורה מהעירייה את המחלקות הגריאטריות. בפועל, בעת כתיבת הביקורת (חודש מרץ 2005), אין הסכם חתום בין קופת חולים כללית לעירייה בנושא ועדיין לא פונו המחלקות הגריאטריות מרחוב גלר בעיר. (עוד על המחלקות הגריאטריות בסעיף 2.6 להלן).

מהנדס הרשות טען באותה ישיבה כי: "... עלינו להתנות את הקצאת הקרקע המבוקשת כעת בפינוי והעברת ביה"ח הגריאטרי מרחוב גלר."

ראש העיר סבר שמבחינה חוקית לא ניתן לקשור את נושא הקצאת הקרקעות בפינוי המחלקות הגריאטריות. בנוסף, טען כי לאור מצוקת החנייה השוררת בבית החולים יש לאפשר לבית החולים לפתח את השטח שגודלו כ- 14 דונם בהתאם לתוכניות.

החלטת הועדה היתה: " הועדה ממליצה להקצות לשרותי בריאות כללית שטח של 14,638 מ"ר בצפון ביה"ח מאיר ... בהתאם לתוכנית האב, למטרת תשתית תעבורתית, כניסה ראשית לביה"ח, חניית פרסונל ובניין עתידי רב-תכליתי." הועדה אף פנתה לראש העיר " בבקשה לפעול אצל הנהלת קופ"ח כללית ע"מ שזו תפנה את מתחם בית החולים הגריאטרי ברח' גלר."

ההמלצה על אישור ההקצאה פורסמה על לוחות המודעות בעיר ובעיתונות, כנדרש בנוהל, ולא התקבלה כל התנגדות.

החלטת הועדה הינה בגדר המלצה בלבד והיא טעונה אישור של מועצת העיר על מנת לקבל תוקף חוקי.

הביקורת מצאה כי בתאריך 30 לאפריל 2004, התכנסה הועדה להקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה כדי לאשרר את ההחלטה על המלצת ההקצאה משיבתה ב - 26 במרץ 2003 וזאת לאחר שלא הוגשו התנגדויות.

לאור זאת, הובא אישור הקצאת הקרקעות האמור בפני מועצת העיר בתאריך 17 במאי 2004.

בישיבת המועצה האמורה, הוחלט לא לאשר את הקצאת הקרקעות עד לקבלת חוות דעת של היועצת המשפטית בנושא.

בישיבת מועצה שהתקיימה בתאריך 1 בנובמבר 2004, לאחר שהתקבלה חוות הדעת האמורה בנושא, התקיים דיון ממושך בנושא בית החולים בכלל ובהקצאת הקרקע בפרט, אולם גם בסופה של ישיבה זו, החליטה המועצה לדחות את הדיון בהקצאת המקרקעין לבית החולים עד לאחר ישיבת עבודה עם בית החולים. מצב הדברים בעת עריכת הביקורת הוא שלבית החולים לא הוקצה המקרקעין בשטח שמצפון לבית החולים, אולם בית החולים יצר, כאמור, עובדות בשטח על אותו מקרקעין מדובר, לאחר שקיבל היתר בנייה לבניית חניון הבניין הרב תכליתי.

זאת ועוד, יו"ר הועדה להקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה טענה בישיבת המועצה בתאריך 1 בנובמבר 2004 כי הועדה ביקשה מראש העיר הקודם שיזרז את פינוי בית החולים הגריאטרי מרחוב גלר באמצעות שליחת מכתב, אך הוא לדבריה, לא עשה כן, ועד למועד סיום הביקורת עדיין שוכנות המחלקות הגריאטריות שבמתחם גלר.

לדעת הביקורת, בבואה של העירייה לדון בבקשה מסויימת של הרחבה, שיפוץ ופיתוח בית החולים, עליה לשקול ולהביא בחשבון את כל ההיבטים העשויים להיות קשורים לעניין כגון, הסדרת חובות בית החולים, הסדרת כל הנושאים השנויים במחלוקת לגבי שטחים אחרים, הקצאת קרקעות ללא תמורה, ייעודי הקרקע וכיו"ב, בטרם תאשר את הבקשות המבוקשות.

2.3.3 סוגיה נוספת העולה מההפקעות של החלקות בצידו הצפוני של בית החולים הוא

ייעוד המבנה העתידי, בניין מספר 16.

כאמור, בת.ב.ע. כס/1/27 נקבע כי הקרקעות הופקעו למטרת דרך, שצ"פ ושב"צ. יחד עם זאת, הביקורת מצאה כי הבניין העתידי שאמור להיבנות על שטח זה יהיה, בניין רב תכליתי, היינו בניין שככל הנראה, לא ישמש אך ורק לצרכים רפואיים אלא ייעשו בו גם שימושים אחרים נוספים, פרט לשרותי בריאות כגון, שרותים מסחריים.

סימוכין לכך ניתן למצוא כבר בכותרת הבקשה להקצאת 14 הדונם האמורה: "בקשת עמותת שירותי בריאות כללית בהקצאת כ-14,638 מ"ר בצפון בי"ח מאיר בהתאם לתוכנית האב למטרת תשתית תעבורתית, כניסה ראשית לביה"ח, חניית פרסונל ובניין רב-תכליתי". יתרה מזאת, נוהל הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית על פיו פועלת ועדת ההקצאות של העירייה קובע כי: "...לא תעשה בקרקע פעילות עסקית ומסחרית למטרות רווח".

הביקורת מציינת שעל פי חוק תכנון ובנייה, ברגע שמשנתנה ייעוד של המקרקעין שהופקע, צריך לתת הזדמנות למי שהופקע ממנו המקרקעין לעשות את אותו שימוש מסחרי או לרכוש חזרה את הקרקע בלא יותר מהמחיר ששולם לו בגין ההפקעה. לאור האמור לעיל, הייעוץ המשפטי של העירייה המליץ בחוות דעת לראש העיר ב-14/07/04 בעניין הקצאת הקרקע ללא תמורה לבית החולים: "...יש לדעתנו מקום להוסיף הוראה בחוזה הקצאת המקרקעין, לפיה לא יעשה במקרקעין כל שימוש שנועד להשאת רווחים, אלא שימוש לטובת הציבור בלבד...". ובישיבת המועצה בתאריך 1 בנובמבר 2004, שדנה בנושא, אמרה יועצת משפטית, כי יש לחתום במהרה הסכם עם שירותי בריאות כללית, ואמרה כלהלן - "...להכניס בהסכם הזה סעיף בו הם מתחייבים לבצע פעילות שלא למטרות רווח, באותו חלק".

לדעת הביקורת, אם בית החולים יהיה מעוניין לבנות את הבניין העתידי, יש להסדיר נושא זה באמצעות הסכם שיגביל את השימושים האפשריים בבניין העתידי, כך שהפעילות בבניין תהיה בהתאם לאמור בחוות הדעת המשפטית. לפיכך, הביקורת ממליצה כי עד לחתימת הסכם זה, העירייה לא תאשר את הקצאת המקרקעין בצפון בית החולים ולא תוציא היתרי בנייה נוספים לבניין העתידי.

2.4 חדר גנרטור - בית החולים בנה מבנה גנרטור בסמוך לבניין סטולברג המיועד לתמיכה בעת כשל במערכת החשמל החיצונית. בבקשה להיתר בניית חדר הגנרטור התברר כי אחת החלקות עליה אמור להבנות מבנה זה, שייכת בשלמות לעיריית כפר סבא. לפיכך, מנהלת מחלקת הנכסים של העירייה המליצה למהנדס הרשות במכתב ששלחה בתאריך 10 בספטמבר 2001 (עם העתקים לראש העיר ולמנכ"ל העירייה) כי: "...על העירייה לשקול אם היא מעוניינת לאפשר את השימוש המבוקש במקרקעיה, ואת הדרך הנאותה לעשות זאת." עוד ציינה במכתב כי: "מאחר ולקופת חולים יש מקרקעין רבים הרשומים על שמה במיתחם בי"ח מאיר, אני מציעה לשקול חילופי מקרקעין."

מנהל מחלקת נכסים של שירותי בריאות כללית פנה בתאריך 20 בספטמבר 2001 לראש

העיר בבקשה לערוך הסכם מתן רשות שימוש לשרותי בריאות כללית בחלקה בבעלות העירייה לצורך הצבת הגנרטור.

ב-24 באוקטובר 2001 החליטה מועצת העיר לאשר לשרותי בריאות כללית מתן רשות שימוש, ללא תמורה, בחלקה האמורה לצורך הקמת מבנה גנרטור.

ההסכם שנחתם בין הנהלת שרותי בריאות כללית לבין העירייה בדצמבר 2001 קבע, בין היתר, כי עיריית כפר סבא מעמידה את החלקה האמורה לשימוש שרותי בריאות כללית עד ליום 30 במרץ 2009, עם אפשרות להארכה לתקופה נוספת. עוד נקבע בהסכם כי השימוש הבלעדי בחלקה זו הוא לשם הצבת גנרטור לעת חירום. כמו כן, נקבע כי: "תמורת העמדת החלקה לרשות הכללית, לא תשלם הכללית לעירייה כל תשלום שהוא". בנוסף נקבע בסעיף אחר כי: "העירייה תהיה רשאית להביא הרשות לפי מסמך זה לידי סיום בכל עת, לפי שיקול דעתה הבלעדי... גם בלי קשר לשאלה אם הכללית הפרה מסמך זה או לאו..."

הביקורת מצאה כי, על אף המלצתה של מנהלת מחלקת הנכסים, לא נעשו חילופי מקרקעין במתחם בית החולים. כלומר, העירייה נתנה לבית החולים את השימוש בחלקה ללא כל תמורה.

בפקודת העיריות (נוסח חדש) - פרק עשירי: נכסי העירייה ועסקיה; נקבע בסעיף 188, כי העירייה יכולה להעניק שימוש בנכס עירוני אם ההחלטה נתקבלה במועצת העירייה ברוב חבריה ובאישור שר הפנים.

הביקורת מציינת כי ממצא זה, מעיד כאמור, על מסירת שימוש בנכס עירוני, ללא אישור שר הפנים.

לדעת הביקורת, על אף המלצתה של מנהלת מחלקת הנכסים כי חלקה זו תימסר במסגרת חילופי מקרקעין בין העירייה לבין בית החולים, ממצא זה מצביע על נדבך נוסף בהתנהלות הלקויה של הנהלת העירייה מול בית החולים בהקשר זה.

2.5 גן שיבת ציון - בחלקו הדרומי של בית החולים, ברחוב שיבת ציון מצוי שטח בגודל של 1560 מ"ר בבעלותה של שרותי בריאות כללית.

בתאריך 8 במאי 2000, נחתם הסכם בין עיריית כפר סבא לבין שרותי בריאות כללית, שבו שרותי בריאות כללית מעמידה את השטח לרשות העירייה אך ורק לשם הקמת גינה ציבורית כולל מגרש משחקים לילדים לתקופה של 10 שנים עם אפשרות להארכה לתקופה נוספת.

סעיף 8 בהסכם קבע כי: "תמורת העמדת השטח לרשות העירייה, לא תשלם העירייה לכללית כל תשלום שהוא." סעיף 9 קבע כי: ".. הכללית תהיה רשאית להביא הרשות לפי מסמך זה לידי סיום,

בכל עת, לפי שיקול דעתה הבלעדי והבלתי מסוייג, גם בלי קשר לשאלה אם העירייה הפרה מסמך זה או לאו..."

הביקורת מצאה כי שרותי בריאות כללית העמידו את השטח האמור לרשות העירייה ללא תמורה, בה בעת שעל שטח זה היו חובות בגין היטלי כביש ותיעול עבור עבודות פיתוח שנעשו ברחוב שיבת ציון באמצע שנות ה-90 לאחר החלטת מועצה על עבודות אלה מיום ה-9 במרץ 1994. חובות אלה שטרם נפרעו גם בעת עריכת הביקורת, נעמדים בחודש מרץ 2005 על סכום של כמיליון ₪.

מבדיקה שערכה הביקורת עולה כי, ככל הנראה, שרותי בריאות כללית סברו כי העמדת השטח ברחוב שיבת ציון לטובת העירייה, בחודש מאי 2000, תביא למחיקת החובות בגין עבודות הפיתוח שנעשו בשטח באמצע שנות התשעים. תימוכין לכך, ניתן למצוא בסיכום פגישה שנערכה ב-9 ביולי 2002 בין נציגי העירייה לבין נציגי בית החולים בנושא הסדרת חובות בית החולים: "הועלתה טענה על יד נציג בי"ח מאיר על פיה רשות השימוש אשר ניתנה לעירייה במגרש ברח' שיבת ציון, לצורך פיתוח גן ציבורי יועדה כפיצוי לעלויות פיתוח." אולם, נציגי העירייה בפגישה (מנכ"ל העירייה דאז, מנהלת מחלקת הגבייה ומנהל מחלקת תשתית באגף ההנדסה) שללו טענה זאת מכל וכל.

לדעת הביקורת, יש להסדיר תשלום החובות על ידי בית החולים בהקדם, בגין עבודות הפיתוח ברחוב שיבת ציון.

2.6 המחלקות הגריאטריות ברחוב גלר - כאמור, לבית החולים שתי מחלקות גריאטריות, הנמצאות מחוץ למתחם הראשי של בית החולים, במתחם בית היולדות הישן ברחוב גלר במרכז העיר. שטחו של מתחם זה הינו למעלה מ-22 דונם, מהם הפקיעה העירייה כ-8.9 דונם למטרת דרך ושבי"צ.

2.6.1 הביקורת מצאה כי שטח זה נכר ב-1 במרץ 1948 לתקופה של 49 שנה, מה-1.12.1946 עד ל-30.11.1995 על ידי המועצה המקומית כפר סבא מהקרן הקיימת לישראל, למטרת "בית יולדות למושבות השרון". ב-25.6.1968 נחתם חוזה בין עיריית כפר סבא לקופת חולים כללית לניהול משותף "מבנה קיים" של בית החולים ליולדות במתחם, שנועד להסדיר הקמת אגף חדש בבית החולים, תוך ביטול כל ההסכמים הקודמים ביניהם והסדרת היחסים ביניהם בחוזה חדש זה. החוזה האמור היה אמור להגיע לסימום

ב- 31.12.1998 כפי שנקבע בסעיף 6'ג לחוזה, בו נקבע כלהלן:
 "6.ג בתום תקופת הניהול המשותף (הערת הביקורת, היינו 31.12.1998) ישאר בית
 החולים בידי העירייה והקופה רשאית לקחת עמה את כל הציוד שהביאה לבית
 החולים או להשאירו, אך לא תהיינה לקופה כל תביעות לפיצויים עבור כל ציוד
 או אחרת.
 6.ד מבלי לפגוע באמור בפסקה ג' לעיל, ידונו הצדדים על תנאים להמשך נהול
 משותף בתום התקופה."

ב - 13.11.1983 נחתם הסכם חדש בין עיריית כפר סבא לקופת חולים כללית,
 שעיקרו הסכמה להעברת בית החולים ליולדות למתחם המרכז הרפואי מאיר
 והפיכת המבנה אשר שימש כבית חולים ליולדות לבית חולים גריאטרי. "תקופת
 הניהול המשותף" של בית החולים, גם במתכונתו החדשה, כבית חולים גריאטרי,
 נשארת עד 31.12.1998 ובחווזה בין הצדדים נקבע בסעיף 12 כלהלן:
 "12. א. מוסכם ומוצהר בין הצדדים כי בתום תקופת הנהול המשותף תחזיר קופת
 חולים לעירייה את החזקה בחלקה, במבנה ובבית החולים כשהם פנויים מכל
 אדם וחפץ, וזאת מבלי שתהיה לקופת חולים כל זכות לפיצוי ו/או החזר
 תמורת פינוי החלקה, המבנה ובית החולים ותמורת השקעותיה בהם.
 ב. היה וחווזה החכירה הראשית שנחתם בין העירייה לבין מינהל מקרקעי ישראל,
 אשר, תוקפו עד ליום 1.1.2001 יוארך, מתחייבת בזאת העירייה להאריך את
 תקופת הנהול המשותף על פי חווזה זה (להלן: "תקופת ההארכה"), ולחתום
 לצורך כך על תוספת לחווזה זה (להלן: "תוספת לחווזה").
 ג. עד לחתימת התוספת לחווזה ינהלו קופת חולים והעירייה משא ומתן לענין
 תנאי חכירת המשנה בתקופת ההארכה.
 ד. מוסכם בין הצדדים כי היה ומנהל מקרקעי ישראל ידרוש מהעירייה תשלום
 דמי חכירה ו/או כל תשלום אחר (להלן: "דמי נהול"), תהא העירייה רשאית
 לחייב את קופת חולים בתשלום. עם זאת, מתחייבת העירייה שלא לגבות
 מקופת חולים דמי שכירות ו/או דמי שמוש."

במכתב מיום 16.6.99 הסכים ראש העירייה להארכת "תקופת הניהול המשותף" עד ל - 31.12.99, תוך המשך קיום המשא ומתן עם קופת חולים כללית להמשך התקשרות.

לאור האמור לעיל, מנהלת מחלקת נכסים מסרה לביקורת כי ניסתה לקדם את השבחתו של מתחם זה ובין השאר פנתה למנכ"ל העירייה ביום 03.06.2002 במכתב, בו נכתב בין היתר:

"...כיום אין חוזים חתומים בתוקף. לא בין ממ"י (מינהל מקרקעי ישראל, הערת הביקורת) לעירייה ולא בין העירייה לקופ"ח..."

במענה לפנייתו של ראש העיר מה- 8/4/03, כתבה מנהלת מחלקת הנכסים ב- 19 למאי 2003, בין היתר:

"1. מועצת העיר בישיבתה מ- 21/6/95 ומ- 24/3/99 קיבלה החלטות להחזיר את הנכס לקופ"ח לתקופה של 25 שנה + אופציה, בתנאים שונים.

קופ"ח לא יכולה היתה לעמוד בחלק מהתנאים שקבעה המועצה, ובפרט בתנאי של תשלום דמי חכירה מהוונים בסכום של מיליוני שקלים, ולפיכך לא נחתם חוזה.

2. עם זאת, המצב הקיים אכן לא היה תקין מאחר ומחד – העירייה לא היתה מעוניינת להודיע חד-צדדית על סיום ההסכם ופיוני הקשישים, וזאת בעיקר בשל סיבות אנושיות. ומאידך – הנושא הנכסי לא הוסדר.

...

4. לאחרונה, ועם חילוף הנפשות הפועלות בקופ"ח, שונתה המדיניות של קופ"ח, ובישיבות האחרונות הנ"ל הצהירו על נכונותם העקרונית להתפנות ממיתחם גלר.

...

6. לבקשתך, רצ"ב נוסח מוצע חדש לחוזה.

נא אישורך/הערותיך, וכן יש להשלים את מועד הפיוני."

לדעת הביקורת הנתונים שפורטו לעיל, והנתונים שיפורטו להלן, מצביעים כי למקבלי החלטות בעירייה היו נתונים לגבי מתחם גלר, אולם ממצאי הביקורת, מצביעים על המנעות מקבלת החלטות ישימות בנדון.

מנהלת מחלקת הנכסים של העירייה בתשובה לשאלת הביקורת מחודש מרץ 2005 ציינה כי: " לא נחתם חוזה חכירה חדש בין העירייה לבין ממ"י.

התקיימה ישיבה עם ראש העיר במינהל בנושא ב 19/1/2005, ובנתיים אין כל שינוי במצב החכירה-לא מצד העיריה ולא מצד המינהל. העיריה משלמת דמי חכירה מידי שנה, בהתאם למה שהיא נדרשת לשלם ע"י המינהל..."

משתמע מהאמור לעיל, כי בפועל המחלקות הגריאטריות של בית חולים מאיר ממשיכות לשכון ולפעול ברחוב גלר בעיר, על אף שהחוזה בין העירייה לקופת חולים כללית הגיע לסיומו לפני מספר שנים והעירייה לא נוקטת כל צעד מעשי לפינוי המחלקות אל מתחם בית חולים מאיר.

2.6.2 הביקורת מצאה כי במהלך השנים התקיימו ישיבות רבות בין העירייה לבין הנהלות קופת חולים כללית ובית החולים, בעניין עתיד המחלקות הגריאטריות ברחוב גלר. בישיבות עבודה בנושא אשר התקיימו בנושא בשנת 1998, בין נציגי העירייה, קופת חולים כללית והחברה הכלכלית הועלה הרעיון כי על חלק מהשטח שהופקע לצורך הרחבת בית החולים ייבנה בית חולים גריאטרי בשיתוף של העירייה (באמצעות החברה הכלכלית) ושל קופת חולים כללית, אולם באותה עת, קופת חולים כללית סירבה לשותפות זו, עקב העלויות הכספיות הרבות הנדרשות ממנה, וכן היא סירבה להקמתו של בית חולים גריאטרי במתחם בית החולים מאיר.

בשנת 2000, הועלתה הצעה דומה, על ידי מנכ"ל העירייה ומנכ"ל החברה הכלכלית שבה קופת חולים כללית תקצה את שטח "הטרפז", הנמצא צמוד לבית חולים מאיר (7200 מ"ר בצומת הרחובות סנה-טשרניחובסקי-לילנבלום, עוד על שטח זה ראו סעיף 2.7) ובמקום ייבנה מיזם משותף לחברה הכלכלית וקופת חולים כללית, שבו יבנו 4 מחלקות גריאטריות שיהיו בבעלות קופת חולים כללית. במסגרת המיזם, קופת חולים כללית תקצה כאמור, את שטח הטרפז שבעלותה, החברה הכלכלית תבנה על חשבונה את המבנים, קופת חולים תפנה את המתחם ברחוב גלר, החברה הכלכלית תהווך את הקרקע במתחם המפונה והעירייה תשנה ייעוד חלק מהקרקע למגורים. במסגרת תוכנית זאת כמשתמע ממכתבו של מנכ"ל החברה הכלכלית לראש העיר מה- 4/6/00 בניית פרויקט מגורים במתחם גלר תאפשר מימון היוון הקרקע ובניית המבנה לקופת חולים כלכלית "בשטח הטרפז".

על אף שמיזם זה לא יצא לפועל הביקורת רואה בחומרה ייזום מיזם כזה, אשר לדעת הביקורת ומהנתונים המפורטים בדוח זה מצביע על ליקוי בהכנתו בהיבטים כלכליים שכן, קופת חולים כללית מחוייבת על פי ההסכמים שפורטו לעיל, לפנות את המתחם ללא כל פיצוי.

כאמור, הביקורת מצאה כי עם חלוף השנים, שונתה מדיניותה של קופת חולים כללית ונציגיה הצהירו בכתב על נכונותם העקרונית להתפנות מהמתחם ברחוב גלר, אולם התוכנית משנת 2000 שפורטה לעיל, לא יצאה אל הפועל. הביקורת אף מצאה סיכום ישיבת פורום ראש העיר והסגנים מיום 23 ביוני 2003 שבו מצויין כי בנוגע למתחם ברחוב גלר "קופ"ח הגיעה למסקנה שעדיף להעביר את המח' הגריאטרית למיתחם בי"ח, במקום להרחיב ולשפץ באתר הנוכחי... קופ"ח פנו לעירייה שתסייע בתרומה שתסייע לבניה שנאמדת בכ-5 מיליון דולר. על פניו נראה כי תרומה "סבירה" מבחינתם- ע"פ בקשתם, נאמדת בכ-1 מיליון דולר". יתר על כן, באומדני עלויות הקמה והכנסות של מבני מגורים לאחר השבחת מתחם גלר, שנערכו על ידי החברה הכלכלית, מצויין כי: "החברה תפצה את בית החולים בסכום שינוע בין – \$500,000 - \$1,000,000".

הביקורת שבה ומציינת כי בחוזה בין העירייה לקופת חולים כללית משנת 1983 נקבע בסעיף 12 א. כלהלן: "מוסכם ומוצהר בין הצדדים כי בתום תקופת הנהול המשותף תחזיר קופת חולים לעירייה את החזקה בחלקה, במבנה ובבית החולים כשהם פנויים מכל אדם וחפץ, וזאת מבלי שתהיה לקופת חולים כל זכות לפיצוי ו/או החזר תמורת פינוי החלקה, המבנה ובית החולים ותמורת השקעותיה בהם."

הביקורת מביעה תמיהה על כי החברה הכלכלית מכינה אומדנים בהם קיים סכום גבוה לפיצוי שרותי בריאות כללית עבור פינוי המתחם על אף, הקבוע בסעיף 12א כפי שצויין לעיל.

לדעת הביקורת, יש להסדיר בדחיפות את נושא חכירת מתחם גלר בין העירייה לבין מינהל מקרקעי ישראל.

כמו כן, ועל אף חשיבותן הרבה של המחלקות הגריאטריות השייכות לבית חולים מאיר ולאור העובדה כי חוזה ההתקשרות עם קופת החולים בא לסיומו, הביקורת ממליצה כי ראש העיר ומועצת העיר יפעלו בהקדם להעברת המחלקות הגריאטריות ממקומן הנוכחי, החלטה אשר תביא לפינוי המתחם, כפי שנקבע בחוזה ההתקשרות בין העירייה לקופת חולים כללית.

לאחר פינוי המחלקות הגריאטריות השוכנות במתחם גלר, העירייה תוכל

להשביח את שטח המתחם, שטח בן כ- 13 דונם הנמצא בלב אזור מגורים, במרכז העיר.

2.7 שטח "הטרפז" - בצומת הרחובות טשרניחובסקי ולילנבלום ובצמוד לבית חולים

מאיר, קיימת חלקה בשטח ברוטו של כ- 33,000 מ"ר בבעלות שרותי בריאות כללית.

בתוכנית כס/1/1 חלק מהחלקה בגודל של כ-12,000 מ"ר היה בייעוד מגורים ג' ובתוכנית כס/1/27, שונה הייעוד של השטח האמור לייעוד של חניות, דרכים ושצ"פ.

בתאריך 12 ביולי 1990, נחתם הסכם בין העירייה לבין שרותי בריאות כללית (בשמה הקודם, קופת חולים כללית), לפיו לקופת חולים כללית אין ולא יהיו תביעות נגד העירייה בגין שינוי הייעוד האמור.

הביקורת מצאה מכתב ששלח מהנדס הרשות לראש העיר בתאריך 10 ביולי 2002, בו כתב, בין היתר, כי בפועל, מתוך 12,000 מ"ר נשארו כ- 7,200 מ"ר בין הרחובות סנה- טשרניחובסקי-לילנבלום (שטח בצורת טרפז), בהם לא נעשה שימוש והם עדיין בייעוד דרך. על כן, מציע מהנדס הרשות, כי: "לדעתי, מבחינה תכנונית, אין מניעה ואף רצוי "להחזיר עטרה ליושנה" ולשנות בחזרה את שטח הקרקע לייעוד מגורים/ מלון וכיו"ב. מהלך זה רצוי, בין היתר, על מנת לזרז את פינוי ביה"ח הגריאטרי מרח' גלר."

על אף האמור לעיל, בעת סיום עריכת הביקורת (חודש מרץ 2005), לא נעשה דבר בשטח "הטרפז".

אף על פי ששרותי בריאות כללית צריכה לפנות את מתחם גלר ללא תמורה כלשהיא מצד העירייה, החזרת ייעוד שטח הטרפז מייעוד דרך לייעוד מגורים עשוייה, לדעת הביקורת, לזרז ולתמרץ את שרותי בריאות כללית להתפנות ממתחם גלר. בכל אופן, הביקורת ממליצה לראש העיר ולחברי מועצת העיר ביושבם כחברי ועדת התכנון והבנייה המקומית כי שינוי הת.ב.ע בשטח הטרפז יעשה רק לאחר חתימה על הסכם בין שרותי בריאות כללית לעירייה על פינוי מתחם גלר.

3. מסקנות והמלצות

חוט השני השזור לאורך כל ממצאי הביקורת מראה כי העירייה, בבואה לאשר תוכניות פיתוח של בית חולים מאיר, עשתה זאת מבלי לכרוך ולקשור תוכניות אלה למכלול הקשרים של העירייה ובית החולים. רוצה לומר, העירייה ביחסה לבית החולים לא ראתה את "התמונה הגדולה" ולא הביאה בחשבון את כל ההיבטים הקשורים באישור תוכניות הפיתוח של בית החולים ולא דאגה לעגן את מערכת היחסים עם שרותי בריאות כללית בהסכמים חוזיים פורמאליים. להלן תמצית ממצאי הביקורת:

- 3.1 העירייה פעלה לקידום וזירוז הוצאת היתרי בנייה לבית החולים אם בהוצאתם ברשמ"ק ואם על ידי שינויי ת.ב.ע. שינויים אלה איפשרו במקרה אחד, העברת שטחים מבניין לבניין במתחם בית החולים, ובמקרה אחר, שטחי שבי"צ גדלו על חשבון שטחי שצ"פ (סעיפים 2.1.1-2.1.8 בדוח).
- 3.2 בית החולים שינה את ייעוד קומת המרתף בבניין סטולברג מקומת חנייה לקומת מכונים רפואיים ללא קבלת היתר בנייה (סעיף 2.1.9 בדוח).
- 3.3 שמונת היתרי הבנייה שניתנו בין השנים 1999-2003, הוצאו על אף חובות הענק של בית החולים לעירייה, שעמדו בחודש מרץ 2005 על כ- 5 מיליון ₪ בגין היטלי פיתוח (סעיף 2.2 בדוח).
- 3.4 ההיתר לבניית החניון בבניין העתידי (בניין מספר 16) בשטחו הצפוני של בית החולים, הוצא בתהליך מהיר בטרם התכנסותה של הועדה להקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה. בבואה של הועדה לדון בבקשתה של שרותי בריאות כללית להקצאת השטח בגודל של 14 דונם בצפון בית החולים, היא ניצבה בפני עובדות בשטח - בניית החניון (סעיף 2.3.1 בדוח).
- 3.5 הביקורת לא מצאה מסמכים המעידים על פעילות העירייה וראש העיר דאז לנסות ולזרז את פינוי המחלקות הגריאטריות ממתחם גלר, בטרם התקבלה ההחלטה בוועדה להקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה להקצות 14 דונם לשרותי בריאות כללית (סעיף 2.3.2 בדוח).

- 3.6 הבניין העתידי (בניין מספר 16) בהיותו בניין רב תכליתי יישא ככל הנראה גם אופי מסחרי על אף ההתנייה בנושא בנוהל הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה. לפיכך, יש לפעול על פי חוות הדעת המשפטית בנושא (סעיף 2.3.3 בדוח).
- 3.7 העירייה נתנה לבית החולים שימוש בחלקה שבבעלותה לטובת הקמת חדר גנרטור, ללא מכרז וללא אישור שר הפנים וזאת גם ללא תמורה מצד בית החולים, על אף המלצתה של מנהלת מחלקת הנכסים כי חלקה זו תימסר במסגרת חילופי מקרקעין בין העירייה לבין בית החולים (סעיף 2.4 בדוח).
- 3.8 שרותי בריאות כללית העמידו לטובת העירייה שטח ברחוב שיבת ציון לבניית גינה ציבורית במקום, זאת ללא תמורה, בהנחה שלהם כי חובות עבר של בית החולים בגין היטלי פיתוח של השטח לאורך רחוב שיבת ציון, הנעמדים בחודש מרץ 2005 על כמיליון ₪ יקוזזו. הביקורת מציינת כי מצד אחד, העירייה הבהירה להנהלת בית החולים ושרותי בריאות כללית כי לא תקוזז את החובות, ומצד שני לא פעלה לגביית חובות אלה (סעיף 2.5 בדוח).
- 3.9 על אף שההסכם בין שרותי בריאות כללית לבין העירייה לגבי המחלקות הגריאטריות במתחם גלר הסתיים לפני שנים אחדות, העירייה לא קיבלה החלטה על פינוי המתחם והעברת המחלקות למתחם בית חולים מאיר (סעיף 2.6.1 בדוח).
- 3.10 בעת עריכת הביקורת, עדיין לא נחתם חוזה חכירה בין העירייה למינהל מקרקעי ישראל (סעיף 2.6.1 בדוח).
- 3.11 העירייה הציעה לבית החולים מספר חלופות לפינוי המחלקות הגריאטריות ממתחם גלר מהן עולה כי העירייה תפצה את בית החולים על פינוי זה, זאת על אף האמור בחוזה שבין העירייה לבין שרותי בריאות כללית הקובע כי העירייה לא תיתן שום פיצוי בגין פינוי המתחם (סעיף 2.6.2 בדוח).
- 3.12 הועלתה הצעה על ידי מהנדס הרשות כי שינוי הייעוד בשטח "הטרפז" מייעוד דרך לייעוד מגורים, יתמרץ ויזרז את שרותי בריאות כללית לפנות את מתחם גלר, אך עדיין לא התקבלה החלטה בנושא (סעיף 2.7 בדוח).

לאור האמור לעיל, הביקורת ממליצה כי לא ינתנו היתרי בנייה נוספים לפיתוח בית החולים בטרם יוסדרו חובות בית החולים לעירייה תוך הסתייעות בייעוץ משפטי. יתר על כן, לגבי הבניין העתידי (בניין מספר 16), ממליצה הביקורת כי העירייה לא תאשר את הקצאת המקרקעין ולא תוציא היתרי בנייה נוספים למבנה כל עוד לא יוסדר גם אופי הפעילות שיישא הבניין.

הביקורת ממליצה כי יתקבלו החלטות אופרטיביות בנושא העברת המחלקות הגריאטריות ממתחם גלר לבית חולים מאיר. העירייה יכולה לתמרץ את הפינוי על ידי החזרת ייעוד שטח "הטרפז" לייעוד מגורים, אך עליה לעשות כן רק לאחר חתימה על הסכם בין שרותי בריאות כללית לעירייה על פינוי מתחם גלר. בכל אופן, הביקורת בדיעה כי אין לתת לשרותי בריאות כללית פיצוי כספי בגין הפינוי.

הביקורת אף קוראת להנהלת העירייה לקבל החלטה לגבי מדיניותה הכללית בנושא שטחים ונכסים ועל פיה להסדיר בדחיפות את נושא חכירת מתחם גלר בינה ובין מינהל מקרקעי ישראל.

לדעת הביקורת על העירייה לקבל חוות דעת משפטית ולפעול לגבייה מלאה של כל החובות אותם חייב בית חולים מאיר באופן מקיף ומיידי.

הביקורת קוראת לראש העיר ולמועצת העיר להסדיר את מערכת היחסים המלאה עם בית חולים מאיר, תוך חתימה חוזית בכל הנושאים.