



דו"ח ביקורת מיוחד



החברה העירונית "חופית" -
הקמת פארק אשדוד-ים

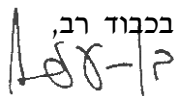
נובמבר 2019



חברי מועצת העיר הנכבדים,

הנדון: דו"ח הביקורת בנושא הקמת פארק אשדוד-ים

1. בהתאם לסעיף 170 ג' (ב) בפקודת העיריות, אני מתכבד להגיש לעיונכם דו"ח ביקורת מיוחד בנושא הקמת פארק אשדוד-ים.
2. הדו"ח כולל גם את הערות ראש העיר, את התייחסות "חופית" לממצאי הביקורת ואת החלטות הוועדה לענייני ביקורת.
3. הביקורת העלתה ליקויים חמורים בתהליך הקמת הפארק. על הנהלת העירייה ועל הנהלת "חופית" להפיק לקחים מהממצאים שהעלתה הביקורת ולבחון מהן הפעולות הנדרשות במטרה למנוע את הישנות הליקויים בעתיד.

בכבוד רב,

שלמה בן עזרא
מבקר העירייה

תוכן העניינים

עמוד

5	1. <u>עיקר הממצאים</u>
12	2. <u>דו"ח הביקורת המפורט</u>
73	3. <u>הערות ראש העיר</u>
74	4. <u>התייחסות חברת "חופית" לדו"ח הביקורת</u>
88	5. <u>התייחסות אדי בין ליש, מנכ"ל "חופית" לשעבר</u>
90	6. <u>פרוטוקול הוועדה לענייני ביקורת</u>
93	7. <u>הבסיס החוקי לעבודת הביקורת</u>



דו"ח ביקורת מיוחד

החברה העירונית "חופית"

הקמת פארק אשדוד-ים

דו"ח ביקורת – הקמת פארק אשדוד-ים

ריכוז עיקר הממצאים

כללי

החברה העירונית "חופית" (להלן "החברה") נוסדה על-ידי עיריית אשדוד בשנת 1993. על-פי תקנון החברה, מטרתה העיקרית הינה פיתוח והקמת תשתיות לקידום התיירות בעיר אשדוד. בין היתר, החברה הקימה במהלך השנים את פארק אתגרים, פארק לכיש, טיילת חוף הים וביצעה פרויקטים נוספים הקשורים לתחום התיירות.

בשנת 2009 הטילה העירייה על החברה לתכנן ולהקים את פארק אשדוד-ים. העבודות להקמת הפארק החלו ביוני 2010 ותקופת הביצוע ארכה כ- 3 שנים. העלות הכוללת של הפרויקט על כל מרכיביו הסתכמה בכ- 100 מיליון ₪¹. הפרויקט מומן על-ידי העירייה, בחלקו מהיתרות בקרן הפיתוח ובחלקו מהלוואות.

שטח הפארק הינו 208 דונם, והוא כולל בתוכו אמפיתאטרון בעל כ- 5,000 מקומות ישיבה, אגם בשטח של כ- 10,000 מ"ר, מגרשי ספורט, מתקני משחק ומרחבי דשא גדולים.

הפארק נפתח לקהל במאי 2013. יצוין כי מאז פתיחתו ובמהלך כל שנות הפעילות של הפארק, כמות המבקרים בו הייתה גדולה, וניכרת שביעות רצון רבה של התושבים מהפארק וממתקניו.

הביקורת בדקה את סדרי קבלת ההחלטות שקדמו להקמת הפארק, אופן התקצוב, פרסום המכרז ובחירת הקבלן הראשי, התקשרות עם קבלנים נוספים, הפיקוח על ביצוע העבודות, התשלומים ששולמו לקבלן ועוד².

¹ הסכום כולל גם את עלויות הקמת האמפיתאטרון. יודגש כי בדוח זה הביקורת התמקדה בהקמת הפארק עצמו, ללא האמפיתאטרון.

² יש לציין כי בשנת 2016, פרש מעבודתו בחברה המנכ"ל שבתקופת כהונתו הוקם הפארק, ובעת הביקורת הועסק בחברה מנכל חדש.

להלן עיקר הממצאים:**1. ליקויים בתכנון התקציב**

באומדן הראשוני, שנערך ביולי 2009, נקבע כי עלות ההקמה של הפארק תהייה בסך 51 מיליון ₪, ובתקציב הפיתוח של העירייה נפתח תב"ר בסכום זה. הביקורת מצאה כי הערכת העלויות הייתה בלתי מבוססת, מאחר וטרם נקבעו באותה העת כל מאפייני הפארק וטרם הושלם התכנון. כתוצאה מכך, ההחלטה על הקמת הפארק התקבלה מבלי שהיה למקבלי ההחלטה מידע על כל מרכיבי הפרויקט ועל עלותו המלאה.

בהמשך תהליך התכנון נקבע אומדן מעודכן בסך כ- 82 מיליון ₪, אולם בפועל, ההוצאה הכספית בגין הקמת הפארק על כל מרכיביו הגיעה לכ- 100 מיליון ₪, פי שניים מהאומדן הראשוני ותוך חריגה של כ- 17 מיליון ₪ מהאומדן המעודכן.

2. הפיקוח על הניהול הכספי של הפרויקט

העירייה לא קיימה פיקוח אחר הניהול הכספי של הפרויקט. החשבונות שהגישה "חופית" לתשלום, שולמו על-ידי העירייה מבלי שהתקיים מעקב אחר התקדמות העבודות ואחר ההוצאות הצפויות עד לסיום הפרויקט. עוד התברר כי גם דירקטוריון חופית לא מילא את תפקידו כגורם מפקח, למרות שהקמת הפארק היוותה את הפעילות העיקרית של החברה באותן שנים.

יש לציין כי לאחר הקמת הפארק, בשנת 2017, הקימה העירייה את אגף הפרויקטים, שבין תפקידיו עליו לקיים ליווי, פיקוח ובקרה על פרויקטים מורכבים המבוצעים על-ידי העירייה, לרבות באמצעות החברות העירוניות.

3. היעדר הסכם בין העירייה לבין חופית

במהלך השנים דרשה העירייה מחופית לחתום על הסכם מסגרת המסדיר את קשרי הגומלין בין העירייה לבין החברה העירונית, לרבות אופן אישור הפרויקט, הפיקוח על ביצועו, התשלומים שישולמו לחברה, מסירת הפרויקט

ונושאים נוספים. חרף דרישות העירייה, סירבה חופית לחתום על ההסכם. בהיעדר הסכם התקשרות, ביצעה החברה עבור העירייה עבודות בהיקף כספי של כ- 100 מיליון ₪ מבלי שיוגדרו נושאים מהותיים בקשרי העבודה, כגון אופן הפיקוח על ביצוע הפרויקט, אישור שינויים ותוספות, דיווח על שלבי ההתקדמות ועל ניצול התקציב, תהליך אישור החשבונות ועוד.

הביקורת רואה בחומרה את ביצוע הפרויקט מבלי שנערך הסכם בין הצדדים.

4. התקשרות עם הקבלן הראשי בניגוד לתקנות המכרזים

ההתקשרות בין החברה לבין הקבלן הזוכה במכרז הייתה בסך 25.5 מיליון ₪ (ללא מע"מ), אך בפועל בחשבון הסופי שולמו לקבלן 40.6 מיליון ₪, שהם חריגה של 51% ללא התייקרויות. בעשותה זאת, פעלה חברת חופית בניגוד לתקנות המכרזים, הקובעות כי ניתן להגדיל את ההוצאות במכרז קיים רק ב- 25%.

עוד מצאה הביקורת כי בחוזה בין החברה לבין הקבלן נקבע כי הקבלן רשאי להגדיל את ההוצאה בכל סעיף מסעיפי החוזה **בכל סכום שהוא**, בניגוד לתקנות המכרזים הקובעות שניתן להגדיל פרט מסוים בחוזה קיים, רק אם שיעור ההגדלה לא יעלה על 50% מההוצאה שנקבעה בחוזה לגבי אותו פרט.

הביקורת רואה בחומרה רבה את פעולות החברה בניגוד לדיני המכרזים.

5. נספח לחוזה בין החברה לבין הקבלן

זמן קצר לאחר חתימת החוזה עם הקבלן חתמו החברה והקבלן על נספח לחוזה, לפיו החברה תמכור לקבלן תמורת חצי מיליון ₪ את עודפי העפר שיפנה הקבלן מהפארק במהלך העבודות. הביקורת העירה כי התשלום ששילם הקבלן עבור רכישת החול התבסס על מחיר מ"ק הנמוך באופן משמעותי ממחיר השוק.

החברה לא דיווחה לעירייה על הנספח לחוזה עם הקבלן ולא קיזזה מעלות הפרויקט את ההכנסות ממכירת העפר, אלא הותירה סכום זה בקופת החברה. הביקורת רואה בחומרה את רווחיה של החברה ממכירת המשאב הציבורי (חול), בנוסף לתקורה בשיעור 10% שהחברה גבתה מהעירייה בגין ניהול הפרויקט³.

בנוסף לכך, הביקורת העירה לחברה כי רכישת עודפי העפר הייתה אמורה להיכלל במכרז, אשר פורסם רק כמה חודשים קודם לכן.

הביקורת רואה בחומרה את הוספת מרכיב מהותי לפרויקט, זמן קצר לאחר שנבחר הקבלן הזוכה ונחתם עימו הסכם, ואת העובדה שלא ניתנה לכל המתמודדים האחרים במכרז האפשרות להתייחס בהצעותיהם לרכישת העפר. כתוצאה מכך, קיבל הקבלן לאחר זכייתו במכרז הטבה כספית ניכרת, תוך פגיעה קשה בעיקרון השוויון, האמור לעמוד בבסיס המכרז.

6. התקשרויות עם קבלנים ללא מכרז

בנוסף להתקשרות עם הקבלן הראשי (שנבחר באמצעות מכרז), החברה התקשרה עם מספר קבלנים לביצוע עבודות שונות בפארק **ללא מכרז** (לדוגמא, התקשרות לרכישת מתקני משחק בעלות של כ- 3.5 מיליון ₪, התקשרות להקמת מזרקה מוזיקלית באגם בעלות של כ- 2 מיליון ₪, רכישת מתקני כושר בעלות של כ- 800,000 ₪ ועוד).

7. גידול בהיקף העבודות

כאמור, היקף ההתקשרות עם הקבלן הראשי, על פי ההסכם שנחתם עימו, היה בסך 25.5 מיליון ₪, אך בפועל שולמו לו כ- 40.6 מיליון ₪ (ללא מע"מ). הביקורת מצאה כי הקבלן והחברה עשו שימוש נרחב בסעיף החוזה המאפשר לקבלן להגדיל את הכמויות שנקבעו במכרז באופן בלתי מוגבל, ובחלק מהסעיפים החריגה בכמויות הגיעה למאות ולאלפי אחוזים. בסך הכל, הגדלת הכמויות הגיעה במצטבר לסכום של 8.8 מיליון ₪.

³ יצוין כי בדרך כלל העירייה משלמת לחברות העירוניות תקורה בשיעור של 5%, או נמוך מכך.

בנוסף לכך, קיבל הקבלן תשלום בגין ביצוע עבודות נוספות שלא נכללו במכרז בסכום של 9.5 מיליון ₪, כך שבסך הכל, היקף ההוצאה הלא מתוכננת (הן כתוצאה מהגדלת הכמויות והן כתוצאה מהעבודות נוספות) היה בסך כ- 18.3 מיליון ₪, קרוב למחצית מהסכום הכולל ששולם לקבלן בגין העבודות להקמת הפארק.

הביקורת העירה כי הגידול בכמות בסעיפים רבים, מעיד על כך שלא נעשתה בשלב הכנת המכרז בדיקה מקצועית מעמיקה של כתב הכמויות, וההיקף הבלתי סביר של העבודות הנוספות מעיד על תכנון לקוי.

8. תשלומים עודפים

כאמור, החברה שילמה לקבלן סכום של כ- 9.5 מיליון ₪ עבור ביצוע עבודות שלא נכללו במסגרת החוזה (סעיפי העבודות הנוספות). הביקורת בדקה באופן מדגמי חלק מסעיפי העבודות הנוספות ומצאה כי שולמו לקבלן תשלומים ביתר בסכום כולל של כ- 4 מיליון ₪, שלדעת הביקורת החברה לא הייתה אמורה לשלם לקבלן (ראה פרוט בדוח המפורט).

9. תשלום בגין עבודות עפר

עבודות ההקמה של הפארק כללו ביצוע עבודות עפר בהיקפים גדולים.

הביקורת מצאה כי שולם לקבלן על עבודות חפירה ופינוי עבור כמות של 171 אלף מ"ק עפר, במקום תשלום עבור כמות של כ- 89 אלף מ"ק, כפי שנקבע בתוכנית האדריכל (כלומר, שולם לקבלן עבור כמות הגדולה כמעט פי שניים מהכמות העפר שנחפרה).

החברה הסבירה לביקורת כי התשלום הכפול שניתן לקבלן נובע מכך שעבודת החפירה והפינוי נעשתה בשני שלבים: בשלב הראשון צבר הקבלן את עודפי העפר באזור האגם, ורק לאחר מכן קיבלה החברה אישור מרשות מקרקעי ישראל לפנות אל מחוץ לאתר את העפר שהצטבר.

עוד הוסבר לביקורת כי החברה קיבלה את טענת הקבלן על כך שנגרמו לו הוצאות נוספות בגלל אופן ביצוע העבודה, ולכן חישה פעמיים את כמות העפר ושילמה לקבלן תשלום כפול בגינו.

בפועל, בניגוד להסברי החברה, הביקורת מצאה כי האישור לפינוי העפר התקבל בשלב מוקדם יחסית של העבודות, בעוד שהקבלן, עפ"י שיקוליו המשיך לצבור את העפר באתר.

עוד מצאה הביקורת כי בנוסף לכך שהחברה הכפילה פי שניים את כמות העפר, החברה שילמה לקבלן פעם נוספת על עבודות החפירה ופינוי העפר במסגרת סעיפי העבודות הנוספות.

התברר כי התשלום על פינוי העפר במסגרת העבודות הנוספות, לא שולם עבור ביצוע עבודה נוספת, אלא נעשה לצורך מתן תוספת תשלום לקבלן כפיצוי על מורכבות העבודה. באמצעות סעיף זה שולמה לקבלן תוספת של 11 ₪ למ"ק, כך שבסיכומו של דבר שולמו לו 16 ₪ למ"ק במקום 5 ₪ למ"ק, כפי שנקבע בחוזה. כתוצאה מכך, גם שולם לקבלן מחיר הגבוה פי שלושה מהמחיר שנקבע בחוזה וגם כמות העפר שפונתה חושבה פעמיים.

הביקורת רואה בחומרה רבה את התשלום העודף ששולם לקבלן בגין החפירה ופינוי העפר. דבר זה חמור במיוחד, נוכח העובדה שעודפי העפר נמכרו לקבלן עוד לפני תחילת העבודות, ובהסכם המכירה נקבע כי כל הוצאות פינוי העפר יחולו על הקבלן.

10. תוכניות AS MAID ("תוכנית עדות" לאחר ביצוע)

הביקורת מצאה ליקויים באופן הגשת תוכניות ה- AS MAID. חלקן לא היו חתומות על-ידי מודד מוסמך וחלקן כללו רק חלק משטח הפארק. כמו כן, תוכניות ה- AS MAID נמסרו לחברה רק כשנה לאחר שהחברה קיבלה את העבודות מידי הקבלן.

הביקורת העבירה לבדיקת מודד מוסמך מטעמה את תוכנית הביצוע של עבודות העפר. המודד מצא כי תוכנית העדות אינה עומדת בסטנדרטים המקצועיים המקובלים. בין היתר, נמצא כי מתוך מדגם של כ- 650 נקודות מדידה, בכ- 130 נקודות הייתה סטייה בגובה של למעלה מחצי מטר בין המדידה בשטח לבין התוכנית, ומתוכן בכ- 60 נקודות נמצא הפרש גובה של למעלה ממטר.

הביקורת רואה בחומרה את אי ההתאמה בין ביצוע העבודות בשטח לבין תוכנית העדות.

סיכום

הביקורת מצאה ליקויים משמעותיים בכל התחומים שנבדקו: הן בתכנון הפרויקט, הן בתהליך קבלת ההחלטות על ביצוע, בהתקשרות של החברה עם הקבלן הראשי ועם קבלנים אחרים, בהעדר פיקוח של העירייה על הניהול הכספי של הפרויקט ובתחומים נוספים.

במיוחד יש להדגיש את התכנון הלוקה בחסר. חלק גדול מהעבודות שביצע הקבלן לא נכללו במכרז ונוספו לאחר מכן, ובחלק גדול מסעיפי המכרז הכמויות שנקבעו היו בלתי מבוססות, כך שבמהלך ביצוע העבודות חל בהן גידול של מאות אחוזים.

על העירייה להפיק את הלקח הנדרש ולקבל החלטה על ביצוע פרויקט עירוני רק כאשר יש בידי מקבלי ההחלטות מידע מלא על עלויות הפרויקט ועל כל מרכיביו.

בנוסף לכך, על העירייה לשפר באופן משמעותי את הפיקוח על הניהול הכספי של פרויקטים עירוניים מורכבים, הן באמצעות אגף פרויקטים והן באמצעות הגזברות.

דו"ח הביקורת המפורט

1. ליקויים בקביעת התקציב

1.1. חריגה מאומדן העלויות

בינואר 2009, התקיימה ישיבה בראשות ראש העיר שבה הוחלט על התנעת הפרויקט להקמת פארק עירוני גדול ב"גבעת הטילים"⁴. בישיבה נקבע כי תוקם ועדת היגוי אשר תפקח על הפרויקט, וכן נקבע כי הפרויקט יתקצב בתקציב הפיתוח בסכום של 50 מיליון ₪.

ואכן, בתקציב הפיתוח לשנת 2009 נרשם כי המסגרת התקציבית להקמת הפארק תהייה בסך 50 מיליון ₪. לא הובהר לביקורת מה היה הבסיס לקביעת סכום זה, מאחר וטרם נקבעו כל מאפייני הפארק וטרם הושלם התכנון. בפועל, ההוצאה הכספית בגין הקמת הפארק (כולל האמפיתאטרון) הגיעה לכ- 100 מיליון ₪.

הביקורת בדקה את תהליך הגידול בהיקף התקציב שהוקצה לביצוע העבודות.

מעיון במסמכים עולה כי הפרוגרמה הראשונית שהכין מתכנן הפארק (מתאריך 1.7.09) הייתה בהיקף כספי של 51 מיליון ₪. פרוגרמה מעודכנת (שהוכנה בדצמבר 2009) הייתה בסכום של 60 מיליון ₪.

באפריל 2009 הוקמה ועדת ההיגוי לפרויקט (ראה פרק 1.4 שלהלן), אולם רק ב- 13.1.10, עשרה חודשיים לאחר שהוקמה, הטילה הוועדה על אדריכל הפארק ועל מנכ"ל חופית להכין אומדן מלא ומפורט לתקציב שיידרש. בפברואר 2010 הוגש לוועדה אומדן עלויות בסך של 70,755,946 ₪ (כולל האמפיתאטרון וכולל המזרקה המוזיקלית).

⁴ אזור המשתרע מצפון לרובע המרינה, בין דרך משה דיין במזרח לבין חוף הקשתות במערב.

לאחר מספר ימים צירף האדריכל לאומדן נספח של עלויות נוספות, שלא נכללו באומדן הראשוני, בסכום של 10,903,000 ₪. כלומר, סה"כ עלויות הפרויקט על פי האומדן הסופי, כפי שהוצגו בפני וועדת ההיגוי ואושרו על ידה, הסתכמו ב- 81,658,946 ₪ (סכום הגבוה בכ - 60% מהערכת העלויות הראשונית, שהייתה כאמור בסך 50 מיליון ש"ח).

חשוב לציין כי במועד שבו הוכן האומדן, נכללו בפרויקט גם מרכיבים שבסופו של דבר לא בוצעו, כגון הקמת סקייט פארק ומגרש "רולר הוקי". כמו כן, כלל האומדן הוצאות בלתי צפויות בסך של כ- 9.5 מ' ₪.

בפועל, הוצאות הקמתו של הפארק הסתכמו ב- 98,332,045 ₪, תוך ביצוע חריגה של כ- 16.7 מיליון ₪ מהסכום שאישרה וועדת ההיגוי (חריגה של כ- 20%), ותוך חריגה של 47 מיליון ₪ (שהם כ- 92%) מעל הערכת העלויות הראשונית.

הביקורת העירה בעבר, בדוחות ביקורת קודמים שעסקו בביצוע פרויקטים הנדסיים על-ידי העירייה, כי כבר בשלבים הראשונים של תכנון פרויקט עירוני על הגזבר יחד עם הגופים המקצועיים הנוגעים בדבר, לקבוע מסגרת תקציבית לביצוע העבודות אשר תהיה מבוססת ככל האפשר. בעת הכנת האומדן יש לתעד את הנחות היסוד שהביאו לקביעת המסגרת התקציבית, לרבות מרכיבי הפרויקט העיקריים.

לעומת זאת, בבדיקת תהליך קבלת ההחלטות בנושא הקמת הפארק נמצא כי העירייה יזמה פרויקט עירוני בהיקף של עשרות מיליוני ₪, מבלי שיהיה למקבלי ההחלטות מידע על כל מרכיבי הפרויקט ועל העלות הצפויה, דבר שגרם לכך שההוצאה בפועל בגין הקמת הפארק הייתה גדולה פי שניים מהתקציב הראשוני שנקבע לפרויקט.

1.2. רישום תקציב הפרויקט בספרי העירייה

תב"ר 5617 ("הקמת פארק אשדוד-ים") נפתח בשנת 2009. העלות הכוללת של הפרויקט שנרשמה בספר התקציב בשנים 2009 ו-2010 הייתה 50 מיליון ₪, ובתקציב 2011 נרשם כי עלות הפרויקט תהיה 72 מיליון ₪. הביקורת מציינת כי בניגוד לרשום בספר התקציב, על פי האומדן המעודכן שהכין המתכנן בתחילת 2010, כבר היה ידוע שאומדן העלויות לביצוע הפרויקט הוא בסך כ- 82 מיליון ₪, כך שלא ברור מדוע נרשמו בתקציב הפיתוח סכומים נמוכים הרבה יותר.

הביקורת העירה לגזברות כי יש חשיבות רבה בהצגת נתונים מבוססים בספר התקציב, שישקפו את העלות הכוללת של הפרויקט. כמו כן, הביקורת העירה כי יש לעדכן את הסכומים בספר התקציב במהלך התקדמות הפרויקט, כך שהמידע המלא על עלות הפרויקט יוצג בזמן אמת בפני מועצת העיר.

1.3. פיקוח העירייה על הניהול הכספי של הפרויקט

להלן התנועות הכספיות בתב"ר 5617 עפ"י שנים:

שנה	תקציב שנתי	תקציב מצטבר	ביצוע	ביצוע מצטבר
2009	2,900,000	2,900,000	1,315,169	1,315,169
2010	9,575,000	12,475,000	10,876,475	12,191,644
2011	25,000,000	37,475,000	25,178,506	37,370,150
2012	48,137,000	84,612,000	38,773,834	76,143,984
2013	7,000,000	92,612,000	16,416,055	92,560,039
2014	7,000,000	99,612,000	4,899,195	97,459,234
2015	----	99,612,000	872,811 (*)	98,332,045

(*) העברה לאגף אירועים לטובת אירועי פתיחת הפארק.

מימון הפרויקט נעשה כולו על-ידי העירייה, ללא השתתפות של מוסד או גורם ממשלתי כלשהו. הפרויקט מומן בחלקו באמצעות קרן הרשות (בסך 28,900,000 ש"ח), ועיקר המימון נעשה באמצעות ממלוות מבנקים (בסך 70,712,000 ₪).

שחרור כספי התב"ר לחברת חופית, שניהלה את הפרויקט, נעשה כנגד כרטיס הנהלת החשבונות שהציגה החברה לעירייה, המעיד על הוצאות החברה עד לאותו מועד. התשלום לחופית כלל גם תקורה בשיעור משתנה (בתחילת הפרויקט שילמה העירייה לחברה תקורה בסך 10%, ובמהלכו התקורה הופחתה ל- 5%). תשלום התקורה ששולמה לחברה התווסף לכל תשלום שחופית שילמה לקבלנים וליועצים בגין הפרויקט. בסך כולל הועברה לחופית במהלך הפרויקט עמלה בסכום מצטבר של כ- 4.6 מיליון ₪.

הביקורת מצאה כי העירייה לא קיימה פיקוח אחר הניהול הכספי של הפרויקט. החשבונות שהגישה חופית, שולמו כל עוד הייתה הזמנה תקציבית מאושרת לפרויקט, מבלי שהעירייה קיימה מעקב אחר התקדמות העבודות למול ההוצאות ששולמו ולמול ההוצאות הצפויות עד סיום הפרויקט.

לדוגמא, הביקורת מצאה כי כתוצאה מהעדר פיקוח בזמן אמת על ההיקף הכספי של העבודות שבוצעו בפועל, הודיע גזבר העירייה במכתב לראש העיר ביוני 2012 שחלה חריגה של כ- 15 מיליון ש"ח מעבר להוצאה המתוכננת, כפי שהייתה ידועה לו באותה עת. לדברי הגזבר, "החריגות כבר בוצעו מבלי לקבל את אישורנו... מיותר לציין שחריגה כזו מזעזעת את תקציב הפיתוח של העירייה, ותעמיס בסופו של דבר החזרי מלוות שיעיקו על התקציב הרגיל".

לדעת הביקורת, פיקוח על ההיבטים התקציביים של הפרויקט, היה מונע את "ההפתעה" התקציבית שנוצרה לקראת סיום הפרויקט, לאחר שהעבודות כבר בוצעו בפועל.

הביקורת כבר העירה מספר פעמים בעבר על העדר פיקוח ובקרה מטעם העיריה על הניהול הכספי של פרויקטים עירוניים בעלי היקף כספי גדול שביצועם משתרע על מספר שנים, ועל החובה של העירייה לקיים פיקוח אחר התקדמות העבודות ואחר העמידה במסגרת התקציבית שנקבעה לפרויקט.

הביקורת המליצה לקבוע בנוהל את סדרי הפיקוח על פרויקטים עירוניים מורכבים, לרבות הפיקוח התקציבי, במטרה למנוע חריגה משמעותית בין התקציב לבין הביצוע בפועל.

יודגש כי לאחר הקמת הפארק, בשנת 2017, הקימה העיריה את אגף הפרויקטים, שבין תפקידיו עליו לקיים ליווי, פיקוח ובקרה על פרויקטים מורכבים המבוצעים על-ידי העירייה, לרבות באמצעות החברות העירוניות.

1.4. פיקוח ועדת ההיגוי

באפריל 2009, כבר בשלבים הראשונים של התכנון, מונתה לפרויקט וועדת ההיגוי. הועדה כללה את מנכ"ל העירייה, מנכ"ל חופית, חבר מועצת העיר הממונה על התיירות, מתכנן הפארק, גזבר העירייה, מהנדס העיר ומנהל אגף נטיעות.

בישיבה ועדת ההיגוי מ- 16.7.09 נקבע כי כל שינוי בתוכנית הפארק יחייב את כינוס ועדת ההיגוי וקיום דיון בשינוי המוצע.

הביקורת מצאה כי ועדת ההיגוי התכנסה 5 פעמים בלבד, במהלך השלבים הראשונים של ביצוע הפרויקט (הדיון האחרון התקיים בינואר 2010, בסמוך לפרסום המכרז להקמת הפארק). מחודש ינואר 2010 ועד לסיום הפרויקט ועדת ההיגוי כלל לא התכנסה. כתוצאה מכך, לא התקיים כל הליך לאישור השינויים המהותיים שחלו במהלך ביצוע העבודות, דבר שוועדת ההיגוי הייתה אמורה לפקח עליו.

הביקורת העירה לחופית על כך שלא ביקשה את כינוס ועדת ההיגוי לצורך דיון בהגדלת היקף העבודות ולצורך אישור העבודות הנוספות, כפי שהיה נדרש. במקביל לכך, הביקורת העירה לעירייה על כך שלא פעלה למימוש מנגנון הבקרה באמצעות ועדת ההיגוי, כפי שנקבע בתחילת הפרויקט.

לדעת הביקורת, אילו היה הפרויקט מתנהל תחת ההובלה והפיקוח של וועדת ההיגוי, היו יכולים להימנע חלק מהליקויים שאירעו במהלך הפרויקט.

1.5. פיקוח דירקטוריון חופית

הקמת פארק אשדוד-ים, היוותה בשנים 2010 ועד 2013 את הפעילות העיקרית של חברת חופית. לצורך ביצוע העבודות להקמת הפארק נדרשה החברה להשקיע משאבים ניהוליים ותפעוליים רבים, מעבר למקובל במסגרת הפעילות השוטפת של החברה.

הביקורת מצאה כי למרות מרכזיות הפרויקט וחשיבותו לחברה, ההתקשרות בין העירייה לבין החברה לביצוע העבודות לא הובאה לאישור דירקטוריון החברה.

בנוסף לכך, נמצא כי בישיבות הדירקטוריון שנערכו בחברה במהלך השנים שבהם בוצע הפרויקט, רק במספר מועט של ישיבות נמסר לחברי הדירקטוריון דיווח על התקדמות העבודות ועל עלויות הפרויקט, וגם במקרים אלה הדיווח היה חלקי בלבד.

לדוגמא, בישיבת הדירקטוריון 2/2010 שנערכה בתאריך 2.6.10, נמסר לחברי הדירקטוריון על כך שנחתם חוזה עם הקבלן הזוכה להקמת הפארק, ועל כך שהמכרז להקמת האמפיאטרון נמצא בשלבי הכנה. כמו כן, נמסר לדירקטוריון באותה ישיבה כי הערכה הראשונית לעלות הפרויקט הייתה כ- 50 מיליון ₪, אולם צפוי שהעלות הסופית תגיע לכ - 70 מיליון ₪.

הביקורת העירה לחברה על כך שבישיבת הדירקטוריון דווח על עלות צפויה בסך 70 מיליון ₪, למרות שבאותה העת היה כבר ידוע כי העלות תהייה גבוהה יותר (האומדן שהגיש המתכנן לחברה מספר חודשים קודם לכן, היה בסך כ- 82 מיליון ₪).

יודגש כי גם בישיבות נוספות שנערכו במהלך אותן שנים, שבהן דווח לדירקטוריון על התקדמות הפרויקט, לא התקבלו החלטות אלא הועבר דיווח בלבד, למרות שהנושאים שדווח עליהם היו מהותיים ומשמעותיים לפעילות החברה. הביקורת העירה כי אין די במסירת עדכון לחברי הדירקטוריון. לדעת הביקורת, לכל הפחות היה צורך לקיים בדירקטוריון דיון עקרוני בנושא הקמת הפארק, ולאשר את ההתקשרות בין החברה לבין העיריה לביצוע הפרויקט.

2. הסכם בין העירייה לבין חופית

במהלך השנים, דרשה העירייה מחופית מספר פעמים לחתום על הסכם מסגרת המסדיר את קשרי הגומלין בין העירייה לבין החברה העירונית, לרבות אופן אישור הפרויקט, הפיקוח על ביצועו, התשלומים ששולמו לחברה, מסירת הפרויקט לעירייה ונושאים נוספים. חרף דרישת העירייה, סירבה חופית לחתום על ההסכם. כתוצאה מכך, העבודות להקמת הפארק בוצעו מבלי שיהיה הסכם התקשרות בין העירייה לבין החברה המסדיר את ביצוע הפרויקט. לא נקבעו הסדרי התשלום, לא הוגדרו שלבי הדיווח על התקדמות הפרויקט ולא נקבע אופן הפיקוח על ביצוע העבודות.⁵

לדעת הביקורת, בהיעדר הסכם מסגרת על העירייה היה להתנות את מסירת הפרויקט לחברה בכך שהחברה תחתום על הסכם המסדיר את הקמת הפארק. לעומת זאת, בפועל, החברה ביצעה עבור העירייה עבודות בהיקף כספי של כמאה מיליון ₪, מבלי שיוגדרו נושאים מהותיים בקשרי העבודה ביניהן.

⁵. רק בדצמבר 2012 נחתם חוזה כללי בין העירייה לבין חופית, הקובע את עקרונות ההתקשרות בין הגופים ואת סדרי העבודה ביניהם.

2.1. מזכר התקשרות

יחד עם זאת, הביקורת איתרה מזכר התקשרות (ללא תאריך), שככל הנראה הוכן רק בשלבים האחרונים של ביצוע הפרויקט. המזכר כלל 5 סעיפים בלבד, נרשמה בו מחויבותה של חופית לבצע את העבודות בהתאם לתוכניות המאושרות, וכן נרשמה בו המסגרת התקציבית לפרויקט בסכום של 92.6 מיליון ₪ (לא כולל התייקרויות).

המזכר נחתם רק על-ידי מנכ"ל חופית וגזבר העירייה, ולא נחתם על-ידי בעלי זכות חתימה שניה, הן מטעם העירייה והן מטעם חופית. עוד נמצא כי מזכר ההתקשרות לא הובא לדיון בדירקטוריון חברת חופית ולא נדון במועצת העיר.

2.2. תשלום תקורה

במהלך הפרויקט גבתה החברה מהעירייה תקורה בשיעור 10%, אך במזכר ההתקשרות, שכאמור נכתב רק בסוף הפרויקט, שינתה העירייה את שיעור התקורה והוא נקבע ל- 5%.

הביקורת העירה כי על העירייה היה לקבוע עוד לפני תחילת העבודות את שיעור התקורה שישולם לחברה (ולא בסופן), וכן העירה כי תקורה של 10% חורגת משעורי התקורה המשולמים ע"י העירייה בדרך כלל.

עוד התברר כי במזכר ההתקשרות נקבע שהתקורה שהעירייה תשלם לחופית תחושב ביחס לכל ההוצאות שיידרשו לצורך ביצוע הפרויקט, למעט יועצים ששכירתם תוטל על הקבלן ולמעט הוצאות תכנון של הפרויקט על כל שלביו.

בפועל, הביקורת מצאה כי כל עלויות הפרויקט הוטלו על העירייה, לרבות הוצאות התכנון, וכן עלויות שלדעת הביקורת לא היו צריכות להיות משולמות ע"י העירייה, כגון תשלומים ליועצים שחופית שכרה (שכ"ט לעו"ד של החברה, שכ"ט למפקח על החשבונות מטעמה ועוד).

בתגובה לדו"ח מסרה החברה לביקורת כי המזכר נחתם רק ע"י גזבר העירייה ומנכ"ל חופית, ולא נחתם כנדרש על-ידי מורשה חתימה שני, ולכן לא פעלה החברה על פיו.

3. התקשרויות עם קבלנים ויועצים

על פי הרישומים בספרי "חופית", הסכום הכולל ששילמה החברה לקבלנים בגין הפרויקט היה בסך 76,618,669 ₪ (התשלומים נרשמו ללא מע"מ). מתוך סכום זה, התשלומים ששולמו לשני הקבלנים העיקריים שביצעו את הקמת הפארק והקמת האמפי היו בסך כ-64 מיליון ₪ (ללא מע"מ): היקף התשלומים ששולמו לקבלן שביצע את העבודות להקמת הפארק (האחים בדריאן בע"מ) היה בסך כ-40 מיליון ₪, והיקף התשלומים ששולמו לקבלן שביצע את העבודות להקמת האמפיתאטרון (מגנזי תשתיות בע"מ) היה בסך כ-24 מיליון ₪. בנוסף לכך, כ-12 מיליון שולמו לקבלנים נוספים ולרכישת שרותי תכנון, יעוץ וליווי הפרויקט.

יודגש כי הביקורת בדקה את ההתקשרות עם הקבלנים שביצעו את העבודות להקמת הפארק בלבד (ללא האמפי).

להלן פרוט הממצאים:

3.1. מכרז להקמת פארק אשדוד-ים

בחודש פברואר 2010, פרסמה חופית מכרז פומבי לביצוע העבודות להקמת פארק אשדוד-ים (מכרז 01/10). עשר חברות הגישו הצעות.

בתאריך 7.4.10 התכנסה ועדת המכרזים של החברה לפתיחת המעטפות, ובאותה הישיבה גם הוצג האומדן שנקבע לביצוע העבודות, בסך 36,923,910 ₪. בפרוטוקול הישיבה לא נרשמו הסתייגויות כלשהן לגבי המציעים ולגבי ההצעות, אלא רק הוקראו שמות המציעים, נרשם הסכום הכולל של כל הצעה ונרשם סכום הערבות הבנקאית שצורפה להצעה.

בישיבה הוחלט כי ההצעות שהוגשו במכרז ייבדקו ע"י חברת "לודן" (החברה המפקחת על הפרויקט), וכי מהנדס החברה יבחן בנפרד את עמידתה של כל הצעה בתנאי הסף של המכרז.

להלן טבלת המציעים וסכומי ההצעות שניתנו (בש"ח כולל מע"מ):

שם המציע	סכום ההצעה	סכום האומדן	שיעור ההצעה למול האומדן	ההפרש למול ההצעה הזוכה
מגנזי תשתיות	29,465,382	36,923,910	79.8%	(137,818)
האחים ברדיאן	29,603,200	36,923,910	80.2%	---
רם בע"מ	29,792,359	36,923,910	80.7%	189,159
שטנג בניה	29,904,695	36,923,910	80.9%	301,495
האחים רחמה	30,312,024	36,923,910	82%	708,824
אולניק כבישים	31,269,402	36,923,910	84.7%	1,666,202
י. שומרוני	33,966,910	36,923,910	91.9%	4,363,308
אברהם יצחק	34,005,910	36,923,910	92%	4,402,721
מנרב הנדסה	35,508,920	36,923,910	96.2%	5,905,720
אלהר רמט	39,189,747	36,923,910	106.1%	9,586,547

במכרז נקבע כי ניתן להציע הצעות בסכום שלא יפחת מ- 80% מסכום האומדן. כלומר, הסכום המינימלי שניתן היה להציע היה 29,539,128 ₪ (סכום המתקבל לאחר הפחתה של 20% מסכום האומדן).

התברר כי ההצעה הזולה ביותר הייתה בסכום של 29,465,382 ₪, כלומר נמוכה ב- 73,746 ₪ מהסכום המינימלי האפשרי, כך שהצעה זו נפסלה. לעומת זאת ההצעה שנבחרה (ההצעה שבמקום השני), עמדה על סכום של 29,603,200 ₪, סכום הגבוה ב- 64,072 ₪ מהסכום המינימלי האפשרי.

כפי שניתן להיווכח, מדובר בפערים של שני פרומיל לכל כיוון. ההצעה הזוכה סטתה בשני פרומיל מעל המחיר המינימלי למכרז, וההצעה הזולה ביותר (שלא זכתה במכרז) סטתה בשני פרומיל מתחת למחיר המינימלי של המכרז. למותר לציין כי מדובר בסכומים זניחים, ביחס למכרז שהאומדן שלו הסתכם בכ - 37 מיליוני ₪⁶.

בנוסף לכך, בישיבת ועדת המכרזים של החברה בתאריך 11.4.10, שבה נקבע כי ההצעה השנייה היא ההצעה הזוכה (ולא ההצעה הזולה ביותר), נאמר כי יש לפסול את ההצעה של חברת "מגנזי תשתיות" גם מפני שההצעה הוגשה באיחור של 10 דקות, ביחס למועד ההגשה שנקבע בתנאי המכרז.

הביקורת העירה כי בגין סיבה זו ראוי היה לפסול את ההצעה על הסף, ולא לדון בה כלל בוועדת המכרזים. בפועל, ההצעה שהגיעה באיחור נפתחה ונדונה בוועדת המכרזים. חמור מכך, לא צוינה בפרוטוקול הועדה הערה בדבר האיחור בהגשת ההצעה (לדברי היועץ המשפטי של החברה, הדבר נרשם על המעטפה שבתוכה היו מסמכי המכרז).

לדעת הביקורת, לכל הפחות היה הכרח שעובדה משמעותית זו (האיחור בהגשה) תקבל ביטוי בולט בפרוטוקול הועדה, ולא נכון היה להסתפק ברישום על המעטפה (שלא נשמרה).

3.2. חריגה מתקנות המכרזים

חוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2011 קובע כי על תאגיד עירוני חלים דיני המכרזים החלים על רשות מקומית. נוכח הנחייה זו, הביקורת בדקה את החוזה שנחתם בין החברה לבין הקבלן, למול ההוראות שנקבעו בתקנות העירויות (מכרזים).

⁶ בשולי הדברים נציין כי החברה שנפסלה במכרז שפורסם להקמת פארק אשדוד-ים, זכתה במכרז להקמתו של האמפי-פארק

נמצא כי ההתקשרות עם הקבלן הזוכה הייתה על פי החוזה בסך 25,513,700 ₪, אולם בפועל שולמו לו בחשבון הסופי 40,622,260 ₪ (38,530,460 ₪ ללא התייקרויות). כלומר, הסכום ששולם לקבלן חרג מהסכום שנקבע בחוזה בכ- 15 מיליון ₪ (חריגה של 51% ללא התייקרויות).

תקנות המכרזים קובעות כי ניתן להגדיל את הוצאות העיריה במכרז קיים, רק אם הגדלת ההתקשרות לא תעלה על 25%. בניגוד להוראות שנקבעו בתקנות, הביקורת מצאה כי בחוזה שנחתם בין החברה לבין הקבלן קבעה החברה שניתן להגדיל את הסכום הכולל של ההתקשרות עד ל- 50% מסכום החוזה. בפועל, כאמור, החברה הגדילה את היקף ההתקשרות עם הקבלן ב- 51%.

עוד קובעות התקנות כי חריגה בהוצאות בשיעור של עד 50% מסכום החוזה, תעשה רק באישור מועצת העיריה, לאחר שהמועצה החליטה שעריכת מכרז נוסף לא תביא תועלת. הביקורת מצאה כי החברה חרגה מסכום החוזה ב- 51%, מבלי שהחריגה הובאה לדיון ולאישור במועצה.⁷

בנוסף לחריגה בסכום הכולל של ההתקשרות, הביקורת מצאה כי בחוזה בין החברה לבין הקבלן אפשרה החברה לקבלן להגדיל את ההוצאה בכל סעיף מסעיפי החוזה בכל סכום שהוא. לעומת זאת, תקנות המכרזים קובעות כי ניתן להגדיל את הוצאות העיריה בפרט מסוים בחוזה קיים, רק אם שיעור ההגדלה לא יעלה על 50% מההוצאה שנקבעה בחוזה לגבי אותו פרט.

עוד מצאה הביקורת כי בחוזה בין החברה לבין הקבלן נקבע שהגדלת הכמות עד 50% בכל סעיף מסעיפי החוזה, תעשה ללא שינוי במחיר. חמור מכך, לא נקבע בהסכם כיצד יחושב המחיר אם החריגה בכמות תהיה מעל 50%.

⁷ אמנם המועצה אישרה בכל שנה את הגדלת הסכום בסעיף התקציבי שבאמצעותו מומנה הקמת הפארק, אך ההחלטה על הגדלת היקף ההתקשרות עם הקבלן לא הובאה לאישור המועצה, כפי שנדרש בחוק.

בפועל, בבדיקת חשבונות הקבלן מצאה הביקורת סעיפים רבים שחל בהם גידול משמעותי בכמויות, בהשוואה לכמויות שנקבעו בכתב הכמויות, מבלי שהחברה תנהל משא ומתן עם הקבלן לגבי השינוי המתבקש במחיר נוכח ההגדלה המשמעותית בכמות (ראה דוגמאות בפרק 4.1 שלהלן).

הביקורת רואה בחומרה רבה את פעולות החברה בניגוד לדיני המכרזים, ובמיוחד את השימוש הנרחב שעשו החברה והקבלן בסעיף החוזה המתיר להם, בניגוד לתקנות המכרזים, לעשות כל הגדלה בהוצאה בפריט מסוים.

בתגובתו לדו"ח, מנכ"ל חופית מסר לביקורת כי חוזר מנכ"ל משרד הפנים המחיל את דיני המכרזים על החברות העירוניות פורסם ב- 2011, בעוד שההסכם להקמת הפארק נחתם כשנה קודם לכן, ב- 2010. בעניין זה, הביקורת העירה כי בסיכום דיון שהתקיים בלשכת ראש העיר באוקטובר 2009, עוד לפני פרסום המכרז להקמת הפארק, נקבע במפורש שהעבודות תבוצענה בכפוף לדיני המכרזים. לדעת הביקורת, על החברה היה לפעול בהתאם להנחיית ראש העיר.

3.3. נספח לחוזה בין החברה לבין הקבלן

ב- 8.7.2010, כחודשיים לאחר חתימת החוזה עם הקבלן על ביצוע העבודות להקמת הפארק, נחתם הסכם נוסף בין החברה לבין הקבלן, לפיו החברה תמכור לקבלן את עודפי העפר שיפנה מהפארק במהלך העבודות תמורת חצי מיליון ₪.

עוד נקבע בנספח לחוזה, כי על החברה לקזז את סכום התמורה מהתשלום הראשון המגיע לקבלן, אולם בפועל שילם הקבלן את התמורה שסוכמה ב- 5 תשלומים חודשיים. בנוסף לכך, שילם הקבלן למינהל מקרקעי ישראל אגרות בסך 355,308 ₪ בגין השימוש בעפר (התייחסות מפורטת לקביעת הערך הכספי של עודפי העפר ראה בסעיף 5.2.1.3 לדוח הביקורת).

הביקורת מצאה כי התשלום שקיבלה חופית מהקבלן ע"ס 500,000 ₪, לא קוזז מעלות הפרויקט ולא הקטין את הוצאותיה של העירייה עבור הקמת הפארק, אלא נרשם כהכנסה לחברת חופית.

הביקורת רואה בחומרה את רווחיה של החברה ממכירת המשאב הציבורי (חול), בנוסף לתקורה שהחברה גבתה מהעירייה בגין ניהול הפרויקט.

בנוסף לכך, הביקורת העירה לחברה כי האפשרות לרכישת עודפי העפר הייתה אמורה להיכלל במכרז אשר פורסם רק מספר חודשים קודם לכן. אילו כללה החברה את רכישת עודפי העפר במכרז, ואילו הייתה מאפשרת לכל המתמודדים במכרז להציע הצעה לרכישת עודפי העפר, ניתן להניח כי הדבר היה עשוי לשנות את הצעות המתמודדים, ואף לשנות את ההחלטה בדבר הקבלן הזוכה במכרז.

עוד מצאה הביקורת כי גורמי העירייה (כגון המנכ"ל והגזבר), לא ידעו על ההסכם שנחתם עם הקבלן למכירת עודפי העפר ולא היו שותפים בקביעת התמורה.

להוכחת מעורבות העירייה, מנכ"ל חופית דאז הציג בפני העירייה התכתבויות בדואר האלקטרוני בינו לבין מנכ"ל העירייה מהתאריכים 10.7 עד 30.8.2010, שבהם התייעץ מנכ"ל חופית דאז עם מנכ"ל העירייה לגבי השימושים האפשריים בעודפי העפר.

הביקורת העירה כי התכתבות זו התקיימה לאחר שכבר נחתם ההסכם עם הקבלן, ומכירת עודפי העפר לקבלן כבר הייתה עובדה מוגמרת.

הביקורת רואה בחומרה רבה את התנהלות חופית בנושא מכירת עודפי העפר לקבלן. במיוחד רואה הביקורת בחומרה את הוספת מרכיב מהותי לעבודות זמן קצר לאחר שנבחר הקבלן הזוכה, באופן שמנע מהמציעים האחרים במכרז להגיש הצעת מחיר לרכישת העפר ותוך פגיעה קשה בעיקרון השוויון העומד בבסיס המכרז.

3.4. התקשרויות ללא מכרז

בנוסף להתקשרות עם שני הקבלנים העיקריים שנעשתה באמצעות מכרזים (מכרז להקמת הפארק ומכרז להקמת האמפי), התקשרה החברה עם מספר קבלנים נוספים ללא מכרז. להלן דוגמאות:

3.4.1. התקשרות לרכישת מתקני משחק

בתאריך 24.9.12 חתמה החברה עם הקבלן הראשי המבצע את הקמת הפארק, ההסכם נוסף בעניין הקמת מתחם מתקני משחק וספורט המותאמים לילדים עם צרכים מיוחדים. סכום ההתקשרות עפ"י ההסכם הנוסף היה בסך של 3,483,043 ₪.

הביקורת מצאה כי ההתקשרות בוצעה ללא מכרז.

התברר כי עיקר הסכומים ששולמו לקבלן במסגרת ההסכם הנוסף, שולמו עבור רכישת ציוד ומתקני ספורט, פריטים שניתן היה לרכוש ישירות מהיצרן או מהספק המורשה מבלי לשלם רווח קבלני לקבלן הראשי, דבר שעשוי היה להקטין את העלויות.

בתגובתה לדו"ח מסרה החברה כי היועץ המשפטי של החברה הכין חוות דעת לפיה מסירת העבודה לקבלן אחר עלולה "לפגוע בהתנהלות התקינה של העבודות באתר ולגרום לנזקים מיותרים". לכן, על בסיס חוות הדעת זו, אפשר היה למסור את העבודה הנוספת לקבלן הראשי, במטרה שלא להכניס לשטח קבלנים נוספים העלולים להקשות על התאום ועל הניהול הכולל של הפרויקט.

הביקורת העירה כי באותו שלב העבודות בפארק היו כבר לפני סיומן וכי התקנת מתקני המשחק בוצעה בשטח מצומצם ביותר ומתוחם, כך שהצבתם באתר לא הייתה עלולה לפגוע בעבודות שנוותר לקבלן הראשי לבצע. יודגש כי חוזה ההתקשרות בין הקבלן הראשי לבין חופית, איפשר לחופית לבצע עבודות באמצעות קבלנים אחרים על פי שיקוליה, כך שלא היה כל הכרח לרכוש את מתקני המשחק באמצעות הקבלן הראשי.

בנוסף לכך, התברר לביקורת כי גזבר העירייה דרש מהחברה באותה העת לקבל חוות דעת משפטית בעניין חוקיות התשלום שחופית אמורה לשלם לקבלן עבור העבודות הנוספות. נוכח דרישתו, העבירה חופית לגזבר חוות דעת שכתב היועץ המשפטי של החברה, לפיה היקף העבודות הנוספות שביצע הקבלן לא עולה על 25% מסכום המכרז, ולכן ניתן להתקשר עם הקבלן בהסכם נוסף ללא מכרז.

הביקורת העירה כי המידע שנמסר ליועץ המשפטי של החברה לא תאם את המצב בפועל. מבדיקת החשבון החלקי שהגיש הקבלן בסמוך למועד מתן חוות הדעת (באוקטובר 2012), עולה בבירור כי הפרויקט כבר כלל באותו שלב עבודות נוספות שחרגו בלמעלה מ- 25% ביחס לסכום העבודות שבוצעו על פי המכרז.

הביקורת רואה בחומרה את ההתקשרות עם הקבלן ללא מכרז.

3.4.2. התקשרות להקמת מזרקה מוזיקלית באגם

בישיבת ועדת ההיגוי מתאריך 8.7.09 הוחלט כי בפארק יבנה אגם שבו יהיה מזח לסירות, וכן הוחלט להקים מזרקה באגם. גם בישיבת ועדת ההיגוי שנערכה בתאריך 30.8.09, נקבע שתוקם באגם **מזרקה מוזיקלית הכוללת תאורה צבעונית ייחודית**, ובישיבת ועדת ההיגוי מיום 13.1.10 הוחלט שהמזרקה המוזיקלית "תהיה חלק ממכרז הפארק".

בפועל, הביקורת מצאה כי למרות ההחלטות שהתקבלו על-ידי ועדת ההיגוי, מסמכי המכרז להקמת הפארק, שפורסמו חודש לאחר החלטת ועדת ההיגוי מינואר 2010, לא כללו את הקמת המזרקה באגם. לא הובהר לביקורת מדוע לא כללה חופית את המזרקה במכרז להקמת הפארק.

כשנה לאחר מכן, בתאריך 31.5.2011 נחתם הסכם בין חברת חופית לבין הקבלן "אשד מזרקות" לביצוע עבודות תכנון, אספקה והתקנה של מערכות המזרקה בפארק, בסכום כולל של 1,000,000 ₪ בתוספת מע"מ.

הביקורת מצאה כי ההתקשרות עם הספק נעשתה ללא מכרז, בהסתמך על חוות דעת שהתקבלה מהיועץ המשפטי של החברה, לפיה ניתן להתקשר עם הקבלן ללא מכרז על בסיסי סעיף 3 (8) לתקנות המכרזים, המאפשר במקרים מיוחדים ההתקשרות עם יועץ מקצועי ללא מכרז, כאשר מדובר על "עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אומן מיוחדים, כגון עבודות תכנון, פיקוח, מדידה, שמאות, יעוץ ועבודות כיוצא באלה".

לדעת הביקורת, אין זה ראוי שהחברה תתקשר עם קבלן ללא מכרז על בסיס סעיף בתקנות העוסק בפטור ממכרז לעבודות יעוץ, שמטרתו לאפשר במקרים חריגים התקשרות ללא מכרז עם יועץ מקצועי שיש לו מומחיות מיוחדת, או במקרים שנדרשים יחסי אמון מיוחדים בעבודה מול היועץ.

בתגובתה לדוח מסרה החברה כי הקבלן שנבחר היה בעל ניסיון רב ובעל רמה מקצועית גבוהה ביותר, וכי ניתנה לחברה חוות דעת של היועמ"ש לחברה לפיה "אין כדוגמתו מבחינת רמה מקצועיות גבוהה והצלחה בשטח". חוות הדעת של היועמ"ש, הייתה מבוססת על חוות דעת שהכין מנכ"ל "לודן" (החברה המפקחת על ביצוע הפרויקט).

הביקורת העירה שמנכ"ל החברה המפקחת על ביצוע הפרויקט ציין במפורש, במכתב שבו המליץ על בחירת הקבלן שיבצע את הקמת המזרקה, כי הגיע למסקנה לאחר שבחן מספר חברות העוסקות בהקמת מזרקות מוזיקליות. כלומר, אין חולק על כך שבמועד ההתקשרות חברת "אשד מזרקות" לא הייתה בגדר ספק יחיד, אלא היו קיימות בארץ מספר חברות העוסקות בתחום הקמת מזרקות מוזיקליות.

נוכח עובדה זו, הביקורת רואה בחומרה את ההתקשרות עם הקבלן ללא מכרז.

עוד מצאה הביקורת כי בפועל שולם לקבלן סכום של 1,622,696 ₪ בתוספת מע"מ (לעומת סכום של מיליון ₪ שנקבע בחוזה ההתקשרות), כלומר שולם לו סכום הגבוה בכ- 60% מהסכום שנקבע בחוזה. הביקורת העירה כי בהסכם עם הקבלן נקבע שניתן להגדיל את העבודות "ובלבד שערך כל השינויים לא יגדל בלמעלה מ-50%".

לביקורת לא הומצאו הסברים לסטייה הניכרת בסכום ששולם בפועל עבור העבודות, תוך חריגה מהוראות ההסכם בין החברה לבין הקבלן.

בנוסף לכך, נמצא כי באוגוסט 2012 נודע למשרד הבריאות שהוקמה באגם מזרקה אורקולית, מבלי שהתקבל לכך האישור הנדרש ממשרד הבריאות. המשרד הודיע לחברה כי לא תאושר הפעלת המזרקה, אלא לאחר שיבוצעו באגם שינויים שונים ותתוקן בו מערכת ניטור ובקרה של איכות המים. נוכח הודעת המשרד, נאלצה חופית לבצע שינויים במערכת אספקת המים לאגם בעלות של כ- 358 אלפי ₪ (לפני מע"מ).

לדעת הביקורת, מאחר וההחלטה על הקמת המזרקה באגם התקבלה כבר בשלבים הראשונים של תכנון הפרויקט, על החברה היה ליידע את משרד הבריאות בעניין זה ולקבל את אישורו כבר בשלב התכנון, דבר שהיה יכול להוזיל את העלויות. בנוסף לכך, הקבלן המבצע המתמחה בהקמת מזרקות, אמור היה לדעת מהם הדרישות המקצועיות של משרד הבריאות בגין הקמת המזרקה.

יודגש כי נוכח העבודות הנוספות שבוצעו על פי הנחיות משרד הבריאות, הגיע הסכום הכולל ששולם לכ- 2 מיליון ₪ (בתוספת מע"מ), כלומר פי שניים מהסכום שנקבע בהסכם.

3.4.3. רכישת מתקני כושר

בתאריך 29.8.12 התקשרה חברת חופית עם חברת "אורבניקס פתרונות ספורטיביים" בהסכם לרכישת מתקני כושר בסכום של 466,552 ₪. הביקורת מצאה כי ההתקשרות בוצעה ללא מכרז.

מעיון במסמכים עולה כי ההתקשרות עם הקבלן נעשתה ללא מכרז, בטענה כי מדובר על מתקני כושר מיוחדים וכי הספק הינו ספק יחיד. הוצגה לביקורת הצהרה של עו"ד מטעם הספק לפיה הינו היחיד בארץ המספק סוג זה של מתקנים, ועל בסיס מסמך זה (שכאמור נכתב ע"י עו"ד מטעם הספק) אישר היועץ המשפטי של החברה את ההתקשרות עימו ללא מכרז.

נהלי העירייה קובעים כי התקשרות ללא מכרז עם ספק יחיד תעשה במקרים חריגים בלבד, רק לאחר שיועץ מקצועי בעל התמחות בתחום קבע כי אכן מדובר בספק יחיד, וכן לאחר שנעשה פרסום פומבי על הכוונה להתקשר עם הספק ללא מכרז בשל היותו ספק יחיד.

הביקורת רואה בחומרה את אישור ההתקשרות עם הספק בניגוד לנהלי העירייה ולתקנות המכרזים, ותוך התעלמות מהכללים שנקבעו בנוגע לאופן ההתקשרות במקרים שבהם עולה הטענה לגבי קיומו של ספק יחיד.

חמור מכך, ההתקשרות על פי ההסכם המקורי הייתה כאמור בסך 466,552 ₪, אולם תוך זמן קצר (במהלך כחודשיים ימים) נחתמו מספר נספחים לחוזה וחל גידול בהיקף ההתקשרות עד ל- 780,120 ₪. כלומר, חל גידול של כ- 70% בסכום ההתקשרות ביחס לסכום שנקבע בחוזה. בין היתר, נחתם נספח לביצוע משטח גומי שעליו יותקנו מתקני הספורט, בסכום של כ- 95 אלף ₪. הביקורת העירה כי מאחר ולקבלן לא הייתה בלעדיות בתחום זה, לא היה מקום להגדיל את ההתקשרות עימו תחת הנימוק של ספק יחיד, במיוחד במקרה שאין כל יתרון בביצוע העבודה באמצעותו.

הביקורת רואה בחומרה את התנהלות החברה בכל הקשור להתקשרות עם הספק.

3.4.4. התקשרות לרכישת פרגולות וריהוט חוץ

בספטמבר 2012 התקשרה חופית בחוזה עם חברת אקרשטיין תעשיות לרכישת פרגולות, ספסלים ושולחנות במחיר כולל של 540 אלף ₪. הביקורת מצאה כי למרות שמדובר ברכישה בסך של למעלה מחצי מיליון ₪, ההתקשרות לא בוצעה בהליך של מכרז זוטא כנדרש בחוק. בפועל, הוגשה הצעת מחיר אחת בלבד (של הספק הזוכה).

הביקורת רואה בחומרה את ההתקשרות עם הקבלן ללא שבוצע מכרז כדיון.

3.4.5. הקמת מגרשי ספורט

בישיבת וועדת ההיגוי מינואר 2010 נקבע כי על חופית לקיים הליכי בחירה והתקשרויות עם קבלנים בהתאם לנהלי העירייה, ואף הועבר לחופית נוהל ההתקשרויות של העירייה, העוסק בהתקשרויות עם קבלנים וספקים.

בפועל, הביקורת מצאה מקרים שבהם נהלי העירייה לא יושמו ע"י חופית. להלן דוגמא: בחודש נובמבר 2012 התקשרה חופית עם הספק "ספורט ליברמן" להקמת 3 מגרשי ספורט במתחם הפארק, בסכום כולל של 166,014 ₪ + מע"מ.

הביקורת מצאה כי חופית התקשרה עם הספק הזוכה ב - 3 הסכמים נפרדים, שכל אחד מהם היה על סך כ - 50 אלש"ח. באופן זה פיצלה החברה, בניגוד לנהלי העירייה, את העבודה לסכומים קטנים, כך שההתקשרות לגבי כל מגרש בנפרד הייתה נמוכה מהסכום המחייב על פי התקנות עריכת מכרז (כ - 145 אלש"ח + מע"מ).

עוד מצאה הביקורת כי בחירת הספק נעשתה בהליך של הצעות מחיר. התקבלו רק שתי הצעות "פתוחות" (שנשלחו בפקס), בעוד שעל פי נהלי העירייה נדרשה פנייה ל - 4 ספקים וקבלת ההצעות במעטפות סגורות. כמו כן, נמצא שההצעה של הקבלן הזוכה לגבי הקמת אחד המגרשים, לא הייתה ההצעה הזולה ביותר, אך למרות זאת נבחרה הצעתו.

3.5. הסכם עם החברה המפקחת על הפרויקט

בישיבת ועדת ההגוי שהתקיימה בתאריך 27.10.09, עוד בטרם פורסם המכרז להקמת הפארק, הוחלט כי בחירת החברה שתקיים את הפיקוח על העבודות תעשה ללא מכרז, וכי החברה תבחר משיקולים של אמינות, ניסיון ויכולות ביצוע של פרויקטים דומים.

החברה שנבחרה לביצוע הפיקוח על הפרויקט הייתה חברת לודן פיקוח הנדסי בע"מ.

התמורה בגין שירותי הפיקוח נקבעה בשיעור של 3% מסכום הפרויקט בתוספת מע"מ. בפועל, הסכום הכולל ששולם לחברה במשך כל תקופת הפרויקט בגין עבודות הפיקוח הסתכם בכ- 2.4 מיליון ₪.

הביקורת העירה כי בניגוד להחלטת ועדת ההיגוי, נמצא שחברת הפיקוח שנבחרה לא התמחתה בפיקוח על ביצוע עבודות פיתוח ועבודות עפר בסדר גודל דומה.

בתגובתה לדו"ח מסרה החברה כי במסגרת ההליך לבחירת החברה המפקחת נבחנו הצעות ממספר חברות, אולם לא הוצג לביקורת תיעוד על כך.

3.6. הסכם עם המפקח על החשבונות

בנוסף לחברת המפקחת על הפרויקט, מינתה חופית מפקח נוסף מטעמה לבדיקת חשבונות הקבלנים. הסכם ההתקשרות עם מפקח החשבונות נחתם בחודש ינואר 2012, ונקבע בו כי התשלום למפקח יהיה על בסיס דיווח על שעות עבודה שביצע (155 ₪ לשעה בתוספת מע"מ).

נמצא כי העלות הכוללת של העסקת המפקח הייתה בסך 476 אלפי ₪ בתוספת מע"מ.

הביקורת מציינת כי תפקידה של החברה המפקחת על הפרויקט (חברת לודן) אמור היה לכלול גם בדיקה ואישור של החשבונות שהגישו הקבלנים. לא הובהר לביקורת מדוע חברת לודן לא ביצעה את תפקידה בתחום זה, כך שהיה צורך להעסיק מפקח נוסף לבדיקת החשבונות.

כמו כן, הביקורת העירה כי בשנים 2009 עד סוף 2011, עוד לפני מינוי המפקח, כבר שולמו לקבלנים כ- 40% מהתשלומים בגין הקמת הפארק, ומשראתה החברה צורך למנות מפקח נוסף, ראוי היה למנותו בשלב מוקדם יותר של הפרויקט.

4. בדיקת חשבונות הקבלן הראשי

כאמור, עיקר העבודות להקמת הפארק בוצעו על-ידי הקבלן "האחים בדריאן בע"מ". ההיקף הכולל של התשלומים ששולמו לו היה בסך של כ- 40.6 מיליון

נח (ללא מע"מ). בכל חודש הגיש הקבלן לחופית חשבון חלקי לתשלום, הכולל הן את העבודות שבוצעו בהתאם לסעיפי החוזה והן את סעיפי העבודות הנוספות (שלא נכללו בחוזה).

מבדיקת חשבוניות הקבלן עולה כי ההוצאה הכספית בגין הגדלת הכמויות במסגרת סעיפי המכרז הייתה בסכום מצטבר של כ- 8.8 מיליון ₪. בנוסף לכך, ביצע הקבלן עבודות נוספות בהיקף של כ- 9.5 מיליון ₪. בסך הכל, היקף ההוצאות הלא מתוכננות (הן כתוצאה מהגדלת כמויות והן כתוצאה מעבודות הנוספות) היה בסך כ- 18.3 מיליון ₪ (ביחס לחוזה בסך כ- 25.5 מיליון ₪), והגיע לכמחצית מהסכום ששולם לקבלן בגין העבודות.

לדעת הביקורת, הגידול החריג בכמויות בסעיפים רבים מעיד על כך שלא נעשתה בשלב הכנת המכרז בדיקה הנדסית של כתבי הכמויות, וכמו כן ההיקף הבלתי סביר של העבודות הנוספות מעיד על תכנון לקוי (ראה דוגמאות בפרק 5 שלהלן).

4.1. חריגה בכמויות

הביקורת מצאה כי הקבלן והחברה עשו שימוש נרחב בסעיף החוזה המאפשר להם להגדיל את הכמויות באופן בלתי מוגבל, דבר שהביא לכך שבסעיפים רבים חרג הקבלן חריגה משמעותית מהכמות שנקבעה בכתב הכמויות. בחלק מהסעיפים החריגה בכמויות הגיעה למאות ולאלפי אחוזים.

עוד נמצא שבהסכם בין החברה לבין הקבלן נקבע כי אם ערכו של שינוי בעבודות אינו עולה על 50% מהסכום שנרשם בחוזה, ישולם לקבלן לפי מחיר היחידה הנקוב בכתב הכמויות. לא נקבע בהסכם כיצד יחושב המחיר, כאשר השינוי בעבודות עולה על 50%.

הביקורת העירה כי אין זה מתקבל על הדעת שמחיר יחידה יישאר זהה לאחר הגדלת הכמות באלפי אחוזים.

לדוגמא, בכתב הכמויות נקבע כי בסעיף כריתה ועקירת עצים בוגרים, הכמות תהיה 20 עצים והמחיר יהיה 350 ₪ ליחידה. בפועל, הביקורת מצאה

כי בחשבון הסופי שולם לקבלן בסעיף זה עבור עקירת 1,566 עצים (הגדלת כמות של פי 80 בקירוב).

הביקורת העירה לחברה כי נוכח ההגדלה החריגה בכמות, המחיר ליחידה עבור עקירת 1,566 עצים אמור להיות נמוך באופן משמעותי ממחיר היחידה שנקבע עבור עקירת 20 עצים (הכמות אשר הופיעה בחוזה).

ראה דוגמאות נוספות בטבלה שלהלן:

גידול בכמויות (סטייה מעל 450%) ללא שינוי במחיר

סעיף	תיאור	יחידה	כמות בחוזה	כמות בחשבון	אחוז הגדלה	מחיר יחידה לפי חוזה	סה"כ תשלום
41.01.0007	שלוחת טפטוף לעצים	יח'	20	1,622	8110%	35	56,770
51.01.0103	כריתה ועקירת עצים בוגרים	יח'	20	1,566	7830%	350	548,100
41.02.0003	עיבוד הקרקע לעומק 30 ס"מ	מ"ר	1,000	60,366	6037%	5	301,830
82.07.0180	כלי טלפון 4 זוג	מ"א	40	1,446	3615%	30	43,380
41.01.0023	ממטיר גיחה מתכוון	יח'	10	350	3500%	390	136,500
51.01.0104	כריתה ועקירת עצים בוגרים	יח'	20	653	3265%	550	359,150
41.02.0058	גיזום ענפים בעץ	יח'	100	2,970	2970%	100	297,000
57.02.0030	צינור P.V.C לביוב	מ"א	15	290	1935%	130	37,731
60.02.0006	עבודות מחפרון 4- J.C.B	ש"ע	20	368	1840%	300	110,400
41.02.0059	גיזום ענפים בעץ	יח'	100	1,542	1542%	120	185,040
57.03.0030	צינורות מבטון מזויין	מטר	20	293	1466%	340	99,654
51.01.0901	פירוק, חישוף וניקוי כללי	מ"ר	1,000	14,397	1440%	15	215,955
51.01.0902	כריתה עקירה וטיפול בעצי שיטה	יח'	30	380	1267%	450	171,000
57.03.0210	שוחות בקרה מרובעות	יח'	1	9	900%	6,500	58,500
01.03.0010	חפירה עבור יסוד לקיר תומך	מ"ק	700	5840	834%	16	93,444
01.01.0040	חפירה ו/או חציבה ליסודות	מ"ק	110	855	778%	46	99,342
81.05.0060	עמוד תאורה, עגול מפלדה, קוטר 6"	יח'	25	117	468%	2,300	269,100

בתגובה לדו"ח, מסרה חופית כי חלו במהלך הפרויקט שינויים רבים ותוספות מהותיות אשר הובילו לפער בכמויות ולגידול בעלויות הפרויקט. הביקורת העירה כי השינויים הרבים נבעו (לפחות בחלקם) מחוסר תכנון מפורט בשלבים הראשונים של הפרויקט, דבר שניתן היה למנוע אם החברה והעירייה היו מקיימות תהליכי עבודה נאותים.

4.2. מחיר יחידה לפי מחירון ד.ק.ל.⁸

כאמור, לא נקבע בחוזה מנגנון לקביעת מחיר כאשר הכמות גדלה בלמעלה מ-50%. יחד עם זאת, נקבע כי אם לא קיימים בחוזה מחירי יחידה המתאימים לקביעת מחיר חריג, אזי כבסיס למחירים החריגים ישמש מחירון ד.ק.ל. כמו כן, נקבע כי על מחירי מחירון ד.ק.ל. תחול הנחה של 20%.

הביקורת בדקה את המחירים במחירון ד.ק.ל, ביחס למספר סעיפים שבהם חל גידול ניכר בכמות, ומצאה מקרים שבהם המחירים במחירון ד.ק.ל. היו נמוכים באופן משמעותי ממחירי החוזה, אולם החברה לא דרשה מהקבלן להשתמש במחיר הרשום במחירון, כפי שהייתה רשאית לעשות.

לדוגמא, בסעיף "גדר דקורטיבית" הכמות בחוזה הייתה 140 מ' והמחיר בחוזה היה 2,100 ₪ למטר. בפועל, בחשבון הסופי הכמות הייתה 258 מ' (הגדלה של 84%), ובסך הכל שולמו לקבלן עבור גדר דקורטיבית 455,641 ₪ (לאחר הנחה).

לעומת זאת, הביקורת מצאה כי המחיר במחירון ד.ק.ל לגדר דקורטיבית מהסוג שהותקן בפארק היה 1,050 ₪ למטר (מחיר הנמוך ב-50% מהמחיר בחוזה), ועלות העבודות, אילו שולמו לפי מחירון ד.ק.ל, הייתה 216,972 ₪ בלבד (לאחר הנחה). כלומר, ניתן היה לחסוך בעלויות בסעיף זה 238,669 ₪.

ראה דוגמאות נוספות בטבלה שלהלן:

⁸ מחירון ד.ק.ל (המתעדכן אחת לחצי שנה) כולל מחירים לעבודות ולציוד בכל ענפי הבניה, ומשמש כמחירון מנחה בתחום הבניה. הביקורת בדקה את המחירים במחירון ד.ק.ל. מחודש אוקטובר 2012, הרלוונטי למועד סיום ביצוע העבודות.

תיאור	כמות בחוזה	כמות בחשבון	אחוז הגדלת הכמות	מחיר חוזה	המחיר במחירון דקל	תשלום לקבלן	תשלום לפי דקל (לאחר הנחה)	הפרש
גדר דקור' למגרשי ספורט	140	258	184%	2,100	1050	455,641	216,972	238,669
פירוק, חישוב וניקוי כללי	1000	14,397	1439%	15	5.2	215,955	74,864	141,091
כריתת ועקירת עצים בוגרים	20	653	3265%	550	350	359,150	254,670	104,480
עמוד תאורה עגול מפלדה "6"	25	117	468%	2,300	1,520	269,100	177,840	91,260
חיפוי חזיתות בשיטה רטובה	160	390	244%	600	490	234,294	191,340	42,954
עבודות מחפרון	20	368	1840%	300	200	110,400	73,600	36,800
שסתום מונע זרימה חוזרת	1	3.5	350%	28,000	11,000	98,000	38,500	59,500
קונסטרוקציה פלדה	1	2.91	291%	25,000	12,500	72,750	36,375	36,375

בנוסף לכך, הביקורת השוותה בין מחירי העבודות הנוספות ששולמו לקבלן לבין מחירון "דקל", ומצאה כי גם בסעיפי העבודות הנוספות שולמו לקבלן מחירים גבוהים ביחס למחירון. ראה דוגמאות:

סעיף בחוזה	תיאור הסעיף-	מחיר	כמות	סה"כ תשלום לקבלן	מחירון דקל לאחר הנחה 20%	סה"כ הפרש
99.01.0030	אספקה והתקנת משנק אלקטרוני לעמודי תאורה	780	136	106,080	328	61,472
99.01.0062	ייצוב תעלות ניקוז בכוורת	120	1,463	175,668	85.12	51,029

4.3. אופן הגשת החשבון

הביקורת מצאה כי החומר הנלווה לחשבונות הקבלן והאמור להוות אסמכתא לתשלום, הוגש בכתב יד באופן שהקשה על בדיקת החשבון, ולא הוגש באופן ממוחשב על בסיס טבלאות EXCEL. לדוגמא, חישוב הכמויות של קונסטרוקציית פלדה להקמת גשר בעלות של חצי מיליון ₪, נעשה בכתב יד ולא על בסיס שירטוט מדויק הכולל רשימה מפורטת של החלקים ומשקלם.

Handwritten calculations and diagrams:

- Top left: 289284 with 45 crossed out, and 329 below it.
- Top right: 169.840 and 169.840 with a horizontal line below them.
- Middle left: 23600 and 329 with a horizontal line below them.
- Middle right: 28.800 and 29.100 with a horizontal line below them.
- Bottom left: 540.800 and $650/650/20/8$ with a horizontal line below them.
- Bottom right: 324 and 1387 with a horizontal line below them.

Diagrams and additional notes:

- Top right diagram: A rectangle with 55 at the top and $55/95/10$ on the left. To its right is $288 + 496$ over 1384 .
- Middle right diagram: A rectangle with 150 on the left and $100/100$ on the right. Below it is $200/8$.
- Bottom right diagram: A rectangle with $150/100$ on the left and 110 on the right. Below it is 24 .
- Bottom right diagram: A rectangle with $650/650/8$ on the left and 27.100 on the right.
- Bottom right diagram: A rectangle with $650/650/8$ on the left and 27.100 on the right.
- Bottom right diagram: A rectangle with $650/650/8$ on the left and 27.100 on the right.

4.4. תוכניות AS-MADE

37

4.4.1. הביקורת מצאה ליקויים באופן הגשת התכניות "לאחר ביצוע". לדוגמה, תכנית הביצוע להקמת הגדרות לא הייתה חתומה ע"י מודד מוסמך, וכן התוכניות לאחר ביצוע של עבודות האספלט, הריצוף ועוד. **חמור מכך, במקרים מסוימים לא נמצאו כלל תכניות "לאחר ביצוע", כגון עבודות קירוי והצללה, עבודות הסלילה ועוד.**

בנוסף לכך, נמצא כי בסעיפי עבודה השונים כגון עבודות מצעים, ריצוף באבן משתלבת, אספלט, מערכות ניקוז, ייצוב קרקע ברשתות קוקוס, הוכנו תכניות AS-MADE חלקיות שלא כללו את שטח הפארק כולו.

4.4.2. תהליך המסירה ומועד קבלת תוכניות "לאחר ביצוע"

על פי הנדרש בחוזה, הגשת תוכניות "לאחר ביצוע" תהווה תנאי מוקדם לקבלת העבודות מידי הקבלן. עוד נקבע בחוזה כי במעמד מסירת העבודות יערך פרוטוקול המפרט את העבודות הטעונות השלמה. רק לאחר ביצוע עבודות ההשלמה, יקבל המפקח את העבודה קבלה סופית, ולאחר מכן יוכל הקבלן להגיש חשבון סופי.

בפועל, נמצא כי תהליך מסירת הפארק לעירייה ארע בחודשים מאי-יוני 2013, בסמוך למועד פתיחתו של הפארק, ואף לאחר פתיחתו לקהל. נמצאו מסמכים המעידים על עריכת סיורים עם מנהלי המחלקות והאגפים המקצועיים בעירייה, כגון אגף נטיעות, אגף אחזקה, אגף חשמל ותאורה. לאחר הסיורים נרשמו פרוטוקולים הכוללים את הליקויים שנמצאו בכל סיור, שהקבלן היה אמור לתקן, אולם לא נמצא מסמך המעיד על תיקון הליקויים ועל מסירה סופית של הפארק לעירייה (למעט חשמל ותאורה).

עוד נמצא כי תוכניות ה- AS-MADE נמסרו לחברה ולעירייה רק כשנה לאחר פתיחת הפארק לציבור. כלומר, בניגוד לנדרש בחוזה ובניגוד לכללי העבודה המקובלים, קבלת תוכניות ה- AS-MADE לא היוותה חלק מתהליך המסירה של העבודות. עוד התברר כי החברה לא בדקה את תוכניות העדות ואת התאמת הביצוע בפועל לתוכנית האדריכל ולמצב בשטח. כמו כן, תוכנית העדות לא שימשה כאמצעי לבדיקת נכונות החשבונות שהגיש הקבלן.

הביקורת רואה בחומרה רבה את הליקויים המהותיים בתהליך המסירה של הפארק לאחריות העירייה.

4.4.3. בדיקת תוכניות "לאחר ביצוע" לעבודות פיתוח

תוכנית הפיתוח כוללת את מרבית עבודות ההקמה של הפארק, לרבות עבודות עפר.

הביקורת העבירה את תוכניות הביצוע של עבודות הפיתוח לבדיקתו של מודד מוסמך, במטרה שיבדוק האם תוכנית העדות תואמת את עבודות העפר כפי שבוצעו בשטח, וכן כדי שיבדוק את נכונות מיקומם של המתקנים. לצורך הכנת חוות הדעת שביקשה הביקורת, ביצע המודד מדידה ב- 650 נקודות בשטח הפארק. בדיקת המודד העלתה את הליקויים הבאים:

- תוכנית העדות שנמסרה על-ידי הקבלן אינה עומדת בסטנדרטים המקצועיים המקובלים. בתוכנית העדות צוינו רק 300 נקודות מדידה, וכמות זו אינה מאפשרת כיסוי של שטח הפארק, וכן אינה מאפשרת הכנת תוכנית לאחר ביצוע הכוללת מיפוי של קווי הגובה בכל השטח. לפי הערכת המודד, היה צורך להכין את התוכנית על בסיס 4,000 נקודות מדידה לפחות.
- נמצא כי התוכנית אינה משקפת את המיקום הנכון של המתקנים. לדוגמא, מיקום מגרשי הספורט והקירות התומכים, כפי שסומנו בתוכנית העדות, לא תואם את מיקומם בשטח. בפועל, בבדיקת המודד נמצא כי קיימת סטייה של כ- 5 מ' בין המיקום בשטח לבין המיקום המצוין בתוכנית.
- בנוסף לכך, המיקום בשטח של הדרך המובילה מהכניסה הדרומית של הפארק לכיוון האגם, לא תואם את מיקומה בתוכנית.
- בנקודות רבות נמצאו סטיות בין גובה פני הקרקע בתוכנית לבין המדידה בשטח. בכ- 130 נקודות מדידה נמצאה סטייה של למעלה מחצי מטר, ומתוכן ב- 60 נקודות נמצא הפרש גובה של למעלה ממטר.

הביקורת רואה בחומרה את אי ההתאמה בין ביצוע העבודות בשטח לבין תוכנית העדות.

5. תשלומים בגין עבודה נוספת

עיקר החריגה בהוצאות ההקמה של הפארק נבעה מסעיפי העבודות הנוספות. נמצא כי עבור סעיפי העבודות הנוספות שילמה החברה לקבלן סכום של כ- 9.5 מיליון ₪, כלומר הגידול בהוצאות בגין סעיפי העבודות הנוספות היה בשיעור של 37% בהשוואה לסכום המכרז (שהיה בסך 25.5 מיליון ₪).

הביקורת העירה לחברה כי אילו העבודות היו נלקחות בחשבון כבר בשלב התכנון והיו נכללות במסגרת סעיפי החוזה (הכוללים הנחה), התשלומים שהחברה הייתה משלמת לקבלן היו נמוכים יותר מהסכומים ששולמו לו בסופו של דבר, בעת שהעבודות בוצעו במסגרת העבודות הנוספות.

5.1. תהליך אישור העבודות הנוספות

כאמור, כל העבודות שבוצעו בפרויקט ולא נכללו בכתב הכמויות של המכרז, רוכזו בחשבון הסופי בפרק עבודות הנוספות. לכל סעיף מסעיפי העבודות הנוספות צורף תחשיב שהוכן ע"י הקבלן, המסביר את האופן שבו תומחרה העבודה הנוספת.

הוסבר לביקורת כי כל תחשיב אמור להיות מאושר על-ידי המפקח על הפרויקט ועל-ידי מבקר החשבונות שמינתה החברה לצורך אישור חשבונות הקבלן. בנוסף לכך, מנכ"ל החברה דאז מסר שברוב המקרים חתם גם הוא על התחשיב ואישר את התשלום.

הביקורת ביקשה ממהנדס החברה וממנכ"ל החברה לקבל את התחשיבים ששימשו בסיס לתשלום עבור העבודות הנוספות, אולם נמסר לה כי במשרדי החברה ובארכיון לא נמצאו התחשיבים שעל פיהם שולמו העבודות הנוספות. במקביל לכך, במהלך פגישות העבודה שקיימה הביקורת עם המפקח מטעם החברה המפקחת על הפרויקט, הציג המפקח בפני הביקורת קלסר השמור ברשותו, הכולל את התחשיבים לגבי כל העבודות הנוספות שבוצעו בפרויקט.

הביקורת בדקה את התחשיבים שנמצאו בקלסר המפקח ומצאה את הממצאים הבאים:

3 תחשיבים בגין עבודות נוספות בערך כספי כולל של 286 אלש"ח לא נחתמו כלל, לא ע"י המפקח, לא ע"י מבקר החשבוניות ולא על-ידי מנכ"ל החברה;
6 תחשיבים (בערך כספי של 957 אלש"ח) לא נחתמו על-ידי המפקח על הפרויקט ולא על-ידי מבקר החשבוניות, אולם נחתמו רק על-ידי מנכ"ל החברה;

3 תחשיבים היו ללא חתימת מפקח הפרויקט;

16 תחשיבים היו ללא חתימת מבקר החשבוניות;

בסך הכל, נמצאו, 28 תחשיבים בהיקף כספי כולל של כ- 2.5 מיליון ₪ שלא נחתמו ולא אושרו בהתאם לכללים שקבעה החברה, ובכל זאת שולמו לקבלן.

לאחר הביקורת, כאשר החברה התבקשה להגיש את תגובתה לדו"ח, נמסרו לביקורת רוב צילומי התחשיבים שהיו חסרים בהם חתימות, כשהם כוללים את חתימת המפקח מטעם החברה המפקחת ומנכ"ל החברה דאז (חתימות שלא היו במסמכים שהביקורת קיבלה מהמפקח).

מהנדס החברה מסר לביקורת כי מסמכים אלה אותרו על-ידי מנכ"ל החברה הקודם, במסגרת איסוף המסמכים להכנת התגובה לדוח הביקורת. הביקורת מעירה כי גם לאחר השלמת המסמכים, חלק מהתחשיבים לא היו חתומים על-ידי המפקח ועל-ידי מבקר החשבוניות.

לדברי מנכ"ל החברה, קביעת הסכום הסופי לתשלום בגין העבודות הנוספות נעשה באופן "פאושלי" (שלא על פי מדידה). במשא ומתן בין החברה לבין הקבלן סוכם על הסכום הכולל שישולם לו בגמר החשבון, מבלי להתייחס לסעיפי העבודה השונים שבמחלוקת ולתביעת הקבלן לתשלום בגין כל סעיף וסעיף.

לטענת מנכ"ל החברה, מסיבה זו חלק מהתחשיבים לא נחתמו, מאחר שבאותו שלב החברה לא התייחסה באופן פרטני לכל עבודה בנפרד, אלא התייחסה לסכום הכולל שתבע הקבלן כתוספת.

הביקורת העירה כי מאחר והחוזה לא הוגדר מלכתחילה כחוזה פאושלי, לא ניתן היה בסיום העבודות לבצע גמר חשבון מבלי להתייחס לכל עבודה נוספת בנפרד, ומבלי לקחת בחשבון את העבודה שבוצעה בפועל ואת הכמויות שסופקו בכל סעיף.

עוד יש לציין כי רק לקראת פרסום דו"ח הביקורת, כשנה לאחר הגשת טיוטת הדו"ח לחברה, הציג מהנדס החברה לביקורת קלסר הכולל צילומים של כל האסמכתאות בגין העבודות הנוספות. לא הובהר לביקורת מהו המקור לצילום המסמכים.

הביקורת רואה בחומרה את העובדה שלא ניתן היה להציג בפניה את התחשיבים המקוריים (כולל החתימות המקוריות), אשר שימשו בסיס לתשלום ששולם לקבלן עבור העבודות הנוספות בסך 9.5 מיליון ₪. כתוצאה מכך, בחלוף השנים לא ניתן לדעת האם החשבונות אושרו בהליך תקין.

5.2. תשלומים ששולמו לקבלן ביתר

הביקורת בדקה באופן מדגמי חלק מהתשלומים ששולמו לקבלן בגין העבודות הנוספות, ומצאה כי בסעיפים רבים שולמו לקבלן תשלומים ביתר, בסכום כולל של כ- 4 מיליון ₪ (כאמור, מתוך 9.5 מיליון ₪ ששולמו עבור העבודות הנוספות). ראה בנספח א' רשימה מרוכזת של הסעיפים שנבדקו במדגם, ופרוט הסכומים העודפים שלדעת הביקורת שולמו לקבלן בכל סעיף.

להלן פרוט הממצאים:

5.2.1. עבודות עפר

עבודות ההקמה של הפארק כללו ביצוע עבודות עפר בהיקפים גדולים. עבודות העפר היו משני סוגים: סוג אחד כלל חפירה ופיזור של העפר במקומות אחרים **בתוך האתר**, וסוג שני של עבודות העפר התייחס לחפירה ולפינוי עודפי העפר אל **מחוץ לאתר**.

הביקורת בדקה את כמויות העפר שנכללו במסגרת עבודות החפירה לסוגיהן, החל מכמות העפר שהופיעה בכתב הכמויות ועד לכמויות ששולמו בחשבון הסופי.

5.2.1.1. כמויות העפר בסעיף חפירה ופינוי

בכתב הכמויות שצורף למכרז (מינואר 2010) נקבע שעבודות העפר יכללו **חפירה ופיזור באתר לפי גבהים** בכמות של 30 אלף מ"ק (סעיף 51.02.0901), וכן חפירה ופינוי בכמות של 80 אלף מ"ק (סעיף 51.02.0220). לעומת זאת, בתוכנית האדריכל (שהוכנה בדצמבר 2009) נקבע כי עבודות החפירה והפיזור יהיו בכמות של 59,471 מ"ק ועבודות החפירה והפינוי יהיו בכמות של 89,996 מ"ק.

הביקורת העירה כי אין זה סביר שכמות העפר בכתב הכמויות תהייה שונה באופן משמעותי מתוכנית האדריכל, שהוגשה לחברה כחצי שנה קודם לכן. עוד מצאה הביקורת כי בפועל, בחשבון הסופי, שולם לקבלן בסעיף חפירה ופיזור לפי גבהים עבור כמות של 52,288 מ"ק, **ובסעיף חפירה ופינוי שולם לקבלן עבור פינוי עפר בכמות של 171,420 מ"ק, (במקום פינוי כמות של 89,900 מ"ק עפר, כפי שנקבע בתוכנית).** בגין עבודות החפירה ופינוי העפר שולם לקבלן סכום של 1,028,520 ₪.

להלן ריכוז הנתונים :

סעיף	כמויות העפר בכתב כמויות	כמויות העפר בתוכנית האדריכל	כמויות העפר בחשבון הסופי	הגידול ביחס לכתב הכמויות
חפירה ופינוי מהאתר	80,000 מ"ק	89,996 מ"ק	171,420	114%
חפירה ופיזור באתר	30,000 מ"ק	59,471 מ"ק	52,288	74%

יודגש שוב כי כמות העפר שבגין פינוי מהאתר שולם לקבלן במסגרת סעיף חפירה ופינוי, הייתה גדולה פי שתיים מכמות העפר שהקבלן היה אמור לפנות מהאתר לפי תכנית האדריכל ולפי כתב הכמויות.

(135) 131720 728 '28 p'e'n 3728 728
~~139829~~ (136 72) 728 728 728 728
 v 89700,54 (108 72) "728 728"
~~228929,54~~ 728
 221420

51.02.0901
 חב"ו ח'נד'ו
 136.73
 חב"ו ח'נד'ו
 50.000
 50.000

221,420
 228,929.54
 - 50,000
 178,929.54
 171,420

44

כאמור, (בסעיף 4.4.3 שלעיל), בבדיקת המודד המוסמך מטעם הביקורת התברר כי ההנחה הבסיסית של המפקח, שלפיה נעשו חישובי כמויות העפר, הייתה לחלוטין בלתי מבוססת וכי הגבהים בשטח היו שונים באופן משמעותי מהגבהים בתוכנית האדריכל.

להלן דף עזר (דף 136) שנערך לחישוב הכמות בסך 131,720 מ"ק :

$$\begin{array}{r}
 \text{שטח אשדוד-ים} \\
 \text{כג"מ} = \text{מ"מ} \\
 \text{3 בול = תפירה} \\
 \text{סל"ט תפירה כולל אשדוד-ים 1206,350} \\
 \text{סל"ט תפירה בול 64,217} \\
 \text{סל"ט תפירה בול 74,630} \\
 \text{סל"ט תפירה בול 131,720} \\
 \text{סל"ט תפירה בול 71,000} \\
 \text{סל"ט תפירה בול 68,229}
 \end{array}$$

הוסבר לביקורת כי חישוב עבודות העפר נעשה במאוחד גם לשטח הפארק וגם לשטח האמפי. כמו כן, הוסבר לביקורת כי מכמות העפר האמורה להיחפר בכל האתר (206,350 מ"ק), הופחתה כמות העפר האמורה לפי הערכה להיחפר באמפי (74,630 מ"ק), וכן כמויות העפר שהקבלן היה אמור להשתמש בהם למילוי בשטח (71,000 מ"ק). יודגש כי כל כמויות העפר שנלקחו בחשבון בתחשיב, היו על פי הערכה ולא נמדדו בפועל.

הביקורת העירה כי בסופו של דבר, לפי התחשיב דלעיל בדף 136, עודפי העפר לפינוי היו בכמות של 68,229 מ"ק, ולא 89,700 מ"ק, כפי ששולם בפועל לקבלן (הפרש של 21,471 מ"ק).

לדעת הביקורת, על החברה היה לקזז מחשבון הקבלן 21,471 מ"ק, שערכם 343,536 ₪ (לפי 16 ₪ למ"ק).

- **חפירה "דבל אנדינג"** (ראה שורה שניה בדף החישוב שבעמ' 31) - הוסבר לביקורת כי בתחילת העבודות הקבלן לא פינה משטח הפארק את עודפי העפר שהצטברו כתוצאה מעבודות החפירה, אלא ערס את העפר בתוך האתר, מאחר שבאותה עת לא התקבל עדיין אישור ממנהל מקרקעי ישראל (מ.מ.י) לפינוי העפר מהשטח. כתוצאה מכך, פינוי העפר נעשה בשני שלבים: בשלב הראשון נערס העפר במספר מקומות בתוך שטח הפארק (בעיקר באזור האגם), ורק בשלב השני פונה העפר אל מחוץ לאתר.

לפי הסברי המפקח על הפרויקט, מאחר ועבודת הפינוי נעשתה בשני שלבים כמות העפר שנחפרה חושבה פעמיים, כך ששולם לקבלן תשלום כפול על פינוי העפר.

בתגובתה לדוח מסרה החברה כי העפר שנערס באתר נמדד בעת פינויו. הביקורת בדקה את דפי החישוב ששימשו אסמכתא לחשבון, ומצאה כי קביעת כמות העפר שנערמה באתר נעשתה בחלקה על פי מדידה ובחלקה על פי חישוב תיאורטי⁹.

- **חפירה ומילוי - הפחתת 50,000 מ"ק - סעיף שני בדף החישוב שבעמ' 31.**
הביקורת מצאה כי קביעת כמות העפר להפחתה בגין עודפי העפר שפוזרו באתר (71,000 מ"ק), אף היא לא נקבעה עפ"י מדידה בפועל, אלא לפי הערכה.

עוד יש להדגיש כי בפועל שולם לקבלן על פיזור עפר בשטח הפארק בכמות של כ- 52,000 מ"ק. לא הובהר לביקורת מהו הבסיס לכמות שמופיעה בתחשיב בסך 71,000 מ"ק, שכביכול פוזרה בשטח. כמו כן, לא הוסבר כיצד נקבעה כמות העפר בסך 21,000 מ"ק שלפי התחשיב השתמשו בה למילוי עפר באמפי, מאחר וכמויות העפר שנחפרו באמפי כבר קוזזו בתחילת התחשיב.

⁹ מתוך 89,700 מ"ק, 65,300 נמדדו במערום ו- 24,400 מ"ק חושבו באופן תיאורטי (שטח האגם).

הביקורת רואה בחומרה רבה את העובדה שהכמויות בדפי החישוב, שעל פיהם שילמה החברה לקבלן על עבודות העפר, היו בלתי מבוססים.

לדעת הביקורת, היה הכרח למדוד באופן מדויק בזמן ביצוע העבודות את כמויות העפר שהועברו לשטח האמפי ואת כמויות העפר שפינה הקבלן מחוץ לאתר. מאחר וכמויות העפר לא נמדדו בזמן ביצוע העבודות, היה צורך למדוד את המפלס הסופי של הקרקע ולחשב את ההפרש בין המפלס ההתחלתי לבין המפלס הסופי, הן לגבי שטח הפארק והן לגבי שטח האמפי. גם דבר זה לא נעשה.

5.2.1.2. תוספת מחיר

הביקורת מצאה כי בנוסף לכך שהחברה הכפילה פי שניים את כמות העפר בעת ששילמה לקבלן על עבודות החפירה (בגלל טענת הקבלן כי העבודה נעשתה בשני שלבים), החברה שילמה לקבלן פעם נוספת על פינוי כ- 89 אלף מ"ק עפר במסגרת סעיפי העבודות הנוספות (בסעיף 99.01.0048), ושולם לו על כך תשלום נוסף בסך 986,700 ₪.

התברר כי התשלום ששולם לקבלן בגין עבודות העפר הנוספות, לא שיקף ביצוע של עבודה נוספת, אלא נעשה לצורך מתן תוספת מחיר של 11 ₪ לכל מ"ק עפר. כלומר, למעשה שולמו לקבלן 16 ₪ למ"ק עבור פינוי עודפי העפר, בעוד שהתשלום שנקבע בחוזה בסעיף חפירה ופינוי היה 5.04 ₪ למ"ק (לאחר הנחה).

המפקח על הפרויקט הסביר לביקורת כי הגדלת המחיר אושרה בגלל שהקבלן ביצע עבודה כפולה לצורך פינוי העפר. לדעת הביקורת, אין זה ראוי שהקבלן יקבל בגין העבודה הנוספת שביצע גם מחיר הגבוה פי שלושה מהמחיר המקורי שנקבע בחוזה, וגם שכמות העפר שפונתה מהאתר תחושב פעמיים.

לדעת הביקורת, התשלום הנוסף ששולם לקבלן בסך 986,700 ₪ עבור החפירה והפינוי במסגרת סעיפי העבודות הנוספות היה תשלום עודף, ועל החברה היה לא לשלמו.

5.2.1.3. מכירת העפר שפונה

מכירת העפר שפונה – בחוזה בין חופית לבין הקבלן לא הייתה התייחסות לעפר שיפונה מהאתר במהלך העבודות, למעט הנחיה כללית בסעיף 12.10 לחוזה, לפיה "הקבלן יסלק מזמן לזמן ממקום העבודות את עודפי החומרים, הפסולת והאשפה, לרבות חומרי חפירה/חציבה, הן לפי דרישות החברה והן לפי דרישות הרשות המקומית".

הביקורת מצאה כי כחודשיים לאחר החתימה על החוזה, ב- 8.7.10, נחתם בין החברה לבין הקבלן נספח מיוחד להסכם לגבי מכירת עודפי העפר. בהסכם נאמר שהקבלן "הביע את רצונו לרכוש את כל עודפי הפסולת שייצר הפרויקט" ובתמורה ישלם לחברה 500,000 ₪ בתוספת מע"מ.

לא הוצג לביקורת תחשיב לפיו נקבעה ערכה של התמורה בסך חצי מיליון ₪, שהקבלן שילם בגין רכישת העפר.

יחד עם זאת, הוצג לביקורת סיכום דיון בנושא השימוש בעודפי החול, שנערך ב- 22.6.10 בהשתתפות מנכ"ל חופית, הממונה על תיירות, היועמ"ש לעירייה ויועמ"ש חופית. בישיבה נאמר כי מבדיקות שערכה החברה, התברר לה שמחיר השוק למ"ק חול עומד על כ- 60 ₪.

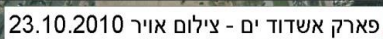
הביקורת העירה כי נוכח מחיר החול שהיה ידוע לחברה באותה עת (כפי שעולה מסיכום הדיון), ובהנחה שרק 50% מהעפר שהצטבר באתר היה ראוי לשימוש, החברה הייתה אמורה למכור את עודפי העפר לקבלן במחיר של כ- 2.7 מיליון ₪ (60 X 44,900 מ"ק), סכום הגבוה פי חמישה מהסכום שהקבלן שילם לחברה עבור קניית עודפי העפר.

עוד העירה הביקורת כי בנוסף לכמות העפר שהוצאה מהפארק במסגרת ביצוע עבודות העפר בתחילת הפרויקט (כמות של 89,700 מ"ק), פונה עפר מהאתר גם בהמשך הפרויקט, במסגרת עבודות עפר אחרות (בהיקף משוער של 36,000 מ"ק)¹⁰, שערכם כמיליון ₪ (18,000 X 60 מ"ק). כלומר, להערכת הביקורת פונו מאתר בסך הכל עודפי עפר שערכם כ- 3.7 מיליון ₪, בעוד שהקבלן שילם עבורם חצי מיליון ₪ בלבד.

הביקורת רואה בחומרה רבה את מכירת עודפי העפר לקבלן במחיר מופחת.

בתגובה לדוח מסרה החברה כי רוב שטח הפארק היה מכוסה פסולת ורק חלק קטן מהשטח כלל חול נקי שניתן להשתמש בו. בניגוד לדברי החברה, מצ"ב צילום האתר שנעשה בתחילת העבודות, באוקטובר 2010, ממנו עולה כי רוב שטח הפארק היה עשוי קרקע חולית.

¹⁰ בגין הקמת קירות תומכים, הקמת חניונים, שבילים ועוד.



5.2.1.4. עיתוי פינוי העפר

מעיון ביומני העבודה עולה כי עבודות העפר החלו ביולי 2010. התברר כי במהלך ביצוע עבודות העפר הקבלן הציב בשטח האתר נפה למיון והפרדת חול, ובאמצעותה ניפה הקבלן את העפר שנחפר, כדי שיוכל לעשות בו שימוש חוזר. הנפה פונתה בחודש מרץ 2011, לאחר שהקבלן סיים להשתמש בה למטרותיו.

הביקורת מצאה כי בחודשים אוגוסט 2010 - פברואר 2011, במהלך ישיבות התיאום השבועיות, דרש המפקח מהקבלן מספר פעמים למסור דיווח מפורט על כמויות עודפי עפר שנופו והוצאו מהאתר (כולל פירוט סוגי העפר). בפועל, הקבלן לא דיווח על כמויות העפר שהוציא מהאתר, כפי שנדרש לעשות.

עוד מצאה הביקורת כי בסיכום דיון מ- 3.10.10 נרשם כי כבר התקבל אישור מ.מ.י להוצאת עודפי העפר שהצטברו בשטח האתר, כך שמתאריך זה ואילך הקבלן היה רשאי לפנות מיד את עודפי העפר ולא לערום אותם בתוך שטח האתר.

הביקורת בדקה את החשבונות החלקיים שהגיש הקבלן בכל חודש, ומצאה כי לפי דיווחי הקבלן, עד למועד קבלת אישור מ.מ.י. לפינוי העפר מהאתר נחפרו רק 12,000 מ"ק עפר, שהם 13% מכמות העפר הכוללת שפונתה מהאתר.

בתגובתה לדוח הביקורת טענה החברה כי האישור לפנות את עודפי העפר ניתן כחודש לאחר מכן, רק בתחילת נובמבר, לאחר שהחברה העבירה למ.מ.י את התשלום הנדרש.

הביקורת העירה לחברה כי גם בהתחשב בטענתה לגבי מועד התשלום למ.מ.י, מחשבונות הקבלן עולה באופן ברור שרוב עבודות החפירה נעשו לאחר שכבר היה אישור לפנות את העפר מהאתר.

נוכח עובדה זו, ניתן להניח כי אחסנת העפר במערומים בשטח הפארק לאחר שכבר התקבל האישור לפינוי, נעשתה בעיקר בשל רצונו של הקבלן למיין את עודפי העפר, ולא בגלל שנאלץ לעשות זאת עקב אי קבלת אישור מ.מ.י לפינוי העפר (שכאמור, כבר התקבל).

גם העובדה כי הקבלן פינה את הנפה רק בחודש מרץ 2011 (חמישה חודשים לאחר קבלת אישור מ.מ.י לפנות את העפר אל מחוץ לאתר), ולאחר פניות חוזרות של המפקח ושל נציגי החברה לקבלן בדרישה שיפנה את הנפה בגלל שהימצאותה בשטח מעכבת את התקדמות העבודות (דרישות שלא נענו), מעידה כי צבירת העפר בשטח הפארק עד לפינויו בוצעה בהתאם לשיקוליו של הקבלן, ועל כן החברה לא הייתה אמורה לשלם לו תשלום כפול ומשולש בגין הטיפול בעודפי העפר.

חמור מכך, הביקורת העירה כי על החברה היה לשלם לקבלן רק עבור עבודות החפירה (ללא עלות הפינוי), מאחר ובנספח להסכם בנושא מכירת עודפי העפר לקבלן נקבע באופן ברור שכל ההוצאות שיגרמו לקבלן בגין או בקשר עם מכירתם לקבלן, יחולו על הקבלן בלבד, ובכלל זה הוצאת והובלת הפסולת ופינוי העפר.

לדעת הביקורת, מאחר והחברה מכרה את עודפי העפר לקבלן עוד לפני תחילת העבודות, ועל פי ההסכם באחריות הקבלן היה לדאוג לפינויים על חשבונו, על החברה היה לקזז מהחשבון סכום של 448,500 ₪ (5 ש"ח X 89,700 מ"ק)¹¹ בגין תשלום עודף על פינוי העפר.

בנוסף לכך, במחירון ד.ק.ל נקבע כי סעיפי עבודות העפר כוללים את פינוי עודפי העפר, כך שגם מסיבה זו על החברה היה לקזז מהחשבון את עלות הפינוי.

¹¹ הוסבר לביקורת כי התשלום ששולם לקבלן בסך 16 ₪ למ"ק עפר, היה מורכב משני מרכיבים: 11 ש"ח למ"ק עבור הטיפול בעודפי העפר באתר ו- 5 ₪ עבור פינוי העפר אל מחוץ לאתר.

5.2.1.5. כמות החול שפונתה מהאתר

החברה מסרה לביקורת כי רשות מקרקעי ישראל (ר.מ.י.) קבעה שכמות החול מתוך עודפי העפר באתר היא 15,000 מ"ק בלבד.

הביקורת העלתה כי קביעת ר.מ.י. התבססה על הצהרת מנכ"ל חופית (במכתב למינהל מה- 13.10.2010), לפיה יפונה מהפארק חול רק בכמות 15,000 מ"ק, וכי "שאר החומר שיפונה מהאתר מאופיין כפסולת ע"י הקבלן בשטח". בהתאם להצהרה זו שלחה ר.מ.י. לחברה שובר לתשלום ע"ס 355,308 ₪ (שחושב לפי 15,000 מ"ק חול) בגין התמלוגים המגיעים לר.מ.י. כבעלים של הקרקע.

הביקורת העירה כי לא נמצא כל תיעוד המבסס את הצהרתו של מנכ"ל החברה דאז בדבר כמות החול שיפונה מהאתר. כמו כן, הביקורת העירה כי אם הטענה שפונה מהאתר חול רק בכמות של 15,000 מ"ק, וכי שאר כמות העפר שפונתה (בכמות של 74,000 מ"ק) כללה פסולת, הרי שהחברה הייתה רשאית לפנות את הפסולת בכל עת שתחפוץ, ללא צורך להמתין לאישור ר.מ.י.

5.2.1.6. סעיפים 99.01.001, 99.01.002 - ניקוי וחישוף שטחים לשימור

חישוף פרושו הסרת צמחייה קיימת (שיחים, עשבים וכו'), וכן הסרת שכבת העפר העליונה בעומק של עד 20 ס"מ. בסה"כ שולם לקבלן עבור עבודות חישוף לסוגיהן סכום כולל של כ- 813 אלף ₪, כמפורט להלן:

5.2.1.6.1. סעיפי חישוף במסגרת סעיפי חוזה

במסגרת סעיפי החוזה נמצאו ארבעה סעיפים הכוללים עבודות חישוף, בסכום כולל של כ- 338 אלף ₪:

סעיף 41.02.002 בחוזה (הסרת צמחיה, ניקוי שטח וחישוף) כלל שטח של 59,000 מ"ר, לפי מחיר 0.5 ₪ למ"ר. בפועל, שולם לקבלן בסעיף זה עבור חישוף שטח של 69,592 מ"ר (סה"כ שולם לו בסעיף זה 34,796 ₪).

עוד נמצא בחוזה סעיף נוסף (01.03.0010 – חישוף לעומק של 20 ס"מ), הכולל שטח של 1,000 מ"ר לפי 4 ש"ל למ"ר. בפועל, שולם לקבלן בסעיף זה עבור עבודות חישוף בשטח מצטבר של 13,223 מ"ר (פי 13 מהכמות בחוזה) - 5,226 מ"ר שולמו במסגרת פרק החניה ברח' מפקורה ו- 7,997 מ"ר שולמו במסגרת פרק החניה ברח' משה דיין (סה"כ שולמו לקבלן בסעיף זה 52,893 ש"ל).

לא הובהר לביקורת מהי הסיבה לגידול המשמעותי בשטח שבוצעו בו עבודות החישוף, ביחס לשטח שנקבע בחוזה, מאחר ומגרשי החניה שהוקמו בפארק בוצעו בהתאם לתוכנית, ולא היו בשטח הגדול פי 13 מהשטח שנקבע.

עוד מצאה הביקורת סעיף תשלום נוסף עבור חישוף וניקוי כללי של שטח (סעיף 51.01.0901), שכלל על פי החוזה 1,000 מ"ר לפי מחיר 15 ש"ל למ"ר, אך בפועל שולם לקבלן בסעיף זה על ביצוע עבודות חישוף בשטח של 14,937 מ"ר (שטח הגדול פי 15 מאשר נרשם בחוזה), ובסה"כ שולמו לו בסעיף זה 215,955 ש"ל.

בנוסף לגידול הבלתי סביר בשטח בהשוואה לחוזה, מצאה הביקורת שהמחיר בסעיף זה היה גבוה פי 30 (!) מהמחיר לעבודות חישוף שנקבע בסעיף המקביל בחוזה (15 ש"ל למ"ר לעומת 0.5 ש"ל).

5.2.1.6.2. סעיפי חישוף בפרק עבודות נוספות

כאמור, סה"כ שולמו לקבלן במסגרת סעיפי החוזה השונים המתייחסים לעבודות החישוף כ- 338 אלף ש"ל.

בנוסף לתשלום בארבעת הסעיפים דלעיל במסגרת סעיפי החוזה, מצאה הביקורת גם בסעיפי העבודות הנוספות שני סעיפים בנוגע לעבודות ניקוי וחישוף, בסכום כולל של כ- 475 אלף ש"ח: בסעיף 99.01.002 שולמה לקבלן תוספת תשלום על עבודות ניקוי וחישוף בעבודות ידיים של שטחים לשימור בשטח של 31,054 מ"ר, לפי מחיר 10 ש"ל למ"ר (סה"כ 310,540 ש"ח).

על-פי התחשיב שצורף לחשבון, קביעת המחיר לעבודה הנוספת הייתה מבוססת על העסקת 3 עובדים שהספקם 100 מ"ר ליום עבודה. הוסבר לביקורת כי החישוף המחמיר באמצעות עבודת ידיים נעשה על פי הנחיות פקיד היערות במשרד החקלאות, אולם לא הובהר לביקורת כיצד נקבע גודל השטח (מאחר ולא נמדד).

עוד מצאה הביקורת כי בסעיף נוסף במסגרת העבודות הנוספות (סעיף 99.01.001), שולם לקבלן על ניקוי זהיר של עצי אשל בעבודת ידיים עבור 1,100 עצים במחיר של 150 ₪ לעץ (סה"כ 165,000 ₪). מחיר העבודה היה מבוסס על העסקת שני עובדים שהספקם 45 דקות לניקוי עץ.

הביקורת מצאה כי התשלום לקבלן בגין העבודות הנוספות לא היה מבוסס על דיווח הכולל את כמות העובדים שהועסקו בעבודות החישוף ואת תאריכי הביצוע.

הוסבר לביקורת כי נערך ניסוי כדי להעריך את כמות העצים שיש לנקות בעבודת ידיים. במהלך הניסוי נספרה כמות העצים במספר תאי שטח, ועל פי כמות העצים שנספרה בהם הוערכה כמות העצים בכל השטח המיועד לחישוף. הביקורת העירה כי תהליך קביעת כמות העצים אינו מתייחס לתשלום שעל החברה לשלם לקבלן בגין עבודת הפועלים, דבר שאמור היה להימדד בעת הביצוע בפועל.

הביקורת העירה לחברה כי בסעיף 15.3 בחוזה בין החברה לבין הקבלן, נקבע כי ערך העבודה יקבע על יסוד רשימה מפורטת שינהל הקבלן, שתכלול את כמות העובדים, סוגיהם, שעות העבודה בכל יום ופרטים נוספים. בפועל, בניגוד להוראות החוזה, הקבלן לא הגיש לחברה רשימות המעידות על כמות העובדים שהוקצו בכל יום לעבודת החישוף ועל כמות שעות העבודה שבוצעו בגין החישוף בעבודת ידיים, והתשלום לקבלן היה מבוסס על הערכה בלבד.

לדעת הביקורת, בהעדר תיעוד על ביצוע העבודה, החברה לא הייתה אמורה לשלם לקבלן תשלום נוסף בסך 165,000 ₪ עבור ניקוי וחישוף הקרקע מסביב לעצים, מאחר וכבר שילמה על ניקוי השטח כולו בעבודת ידיים.

5.2.2. גידור הפארק – קורת יסוד מבטון

פארק אשדוד-ים מוקף מכל צדדיו בגדר היקפית. בסעיף 40.08.0902 שולם לקבלן על הקמת גדר העשויה מרשת פלדה, באורך של 1,200 מ"א ובמחיר 350 ₪ למ"א (סה"כ שולמו לקבלן בסעיף זה 448,129 ₪). בנוסף לכך, נמצא כי שולמו לקבלן בסעיפי העבודות הנוספות 768,000 ₪ כתוספת למחיר גידור הפארק, עבור הכנת קורות יסוד מבטון לגדר ההיקפית (סעיף 99.01.0065). התשלום חושב לפי 1,280 מ"א במחיר של 600 ₪ למ"א. להלן תמונה להמחשה:



המפרט הכללי של הוועדה הבין משרדית לסטנדרטיזציה של מסמכי החוזה 12, קובע בפרק 40.06 כי התקנת גדרות תכלול את עבודות ביסוס, וכן נקבע במחירון ד.ק.ל. (סעיף 44.011) כי התקנת גדר כוללת יסודות לכל עמוד.

¹² המפרט הכללי (המכונה "הספר הכחול") משמש מסמך מנחה בכל הנוגע לעבודות בניה של מוסדות וגופים ציבוריים.

לדעת הביקורת, נכון היה להפחית ממחיר קורת הבסיס של הגדר ההיקפית את מחיר הביסוס של עמודי הגדר באמצעות יסודות בודדים (יסודות לכל עמוד בנפרד), מאחר והיסודות הבודדים אמורים להיכלל במחיר הקמת הגדר, הן עפ"י המפרט הכללי והן עפ"י מחירון ד.ק.ל.

בנוסף לכך, הביקורת בדקה את דף החישוב שנלווה לתשלום:

חפירה ליסוד כמות עלות (סעיף 1.1.0040) $0,72 \text{ מ"ק/מ"מ} = 1,2 \cdot 0,6$ $33,12 \text{ ש"מ} = 0,72 \cdot 46$	יציקת יסוד כמות עלות (סעיף 2.3.0020) $0,24 \text{ מ"ק/מ"מ} = 0,2 \cdot 1,2$ $180 \text{ ש"מ} = 0,24 \cdot 750$
יציקת קיר כמות עלות (סעיף 2.3.0030) $0,22 \text{ מ"ק/מ"מ} = 1,0 \cdot 0,22$ $198 \text{ ש"מ} = 0,22 \cdot 900$	ברזל לזיון בטונים כמות עלות (סעיף 2.2.0190) $80 \text{ ק"ג} = 0,001 \cdot 0,46 \cdot 0,037$ $140,6 \text{ ש"מ} = 3800 \cdot 0,097$
התקנת גדר כולל אבזרים סה"כ אופציה יחיד 120 ש"מ / מ"מ 671,72 ש"מ / מ"מ	

הערה: כלל הנתונים שהוצגו
סופית של החישובים. יש לה
שקול הערה: כלל הנתונים שהוצגו
הערה: כלל הנתונים שהוצגו

להלן הממצאים:

- חישובי עלויות החפירה ליסודות נעשה על בסיס מחיר 46 ש"מ למ"ק, לפי סעיף 01.01.0040 לחוזה (חפירה ליסודות בודדים). לעומת זאת, לדעת הביקורת, על החברה היה לשלם לקבלן 16 ש"מ למ"ק, כפי שנקבע בסעיף 01.03.0010 לחוזה (חפירת יסודות לקירות תומכים).
- חישוב כמויות הבטון ששימשו להקמת הקיר שעליו הותקנה הגדר, נעשה על בסיס הערכת גובה ממוצע של מטר אחד ורוחב יסוד של כ-1.2 מטר. הביקורת מדדה בשטח את קורת הבטון המשמשת בסיס לגדר, ומצאה כי בפועל גובהה היה בממוצע 60 ס"מ, ורוחב היסוד היה 80 ס"מ לכל יותר (נמצאו קטעים רבים שבהם רוחב הבסיס היה 50 ס"מ בלבד).

ראה בתמונה שלהלן דוגמא לקורת בטון בגובה 45 ס"מ.



ראה דוגמא לבסיס ברוחב של פחות מ- 60 ס"מ



- חישוב הברזל נעשה לפי מקדם של 80 ק"ג ברזל למטר קוב בטון. כאמור, הביקורת מצאה כי גובה קורת הבטון ששימשה בסיס לגדר וכן רוחב היסוד, היו קטנים הרבה יותר מאשר נרשם בחשבון. הביקורת העירה כי בהתאם להקטנת כמויות הבטון, יש להקטין באופן יחסי גם את כמויות הברזל.

כאמור, בפועל סוכם במו"מ עם הקבלן על תשלום של 600 ₪ למ"א (במקום 671 ₪ כפי שדרש הקבלן), בעוד שלפי החישוב שערכה הביקורת התשלום אמור להיות 295 ₪ למ"א.

הביקורת רואה בחומרה את העובדה שהתשלום לקבלן לא חושב על בסיס מדידה בפועל של עבודות הביסוס (כולל חישוב מדויק של גובה קורת הבטון ורוחב הבסיס בכל קטע גדר). לא ברור לביקורת מדוע התשלום נעשה על פי חישוב תיאורטי, שבחלקו אינו משקף את הנתונים בשטח.

להערכת הביקורת, על החברה היה לקזז מהחשבון הסופי סך של 390,400 ₪ (305 ₪ למ"א X 1,280 מ').

5.2.3. קירות תומכים

לפי סעיף 02.03.030 לחוזה, יוקמו באזורים מסוימים בפארק קירות תומכים מבטון מזויין בכמות של 500 מ"ק ובמחיר 900 ₪ למ"ק. בפועל, בוצעו עבודות להקמת קירות תומכים בכמות של 717 מ"ק ושולמו לקבלן עבורם 645,777 ₪.

הביקורת מצאה כי הקמת הקיר התומך בגבול המערבי של הפארק, באורך של 120 מ"א, חושבה פעמיים, פעם אחת במסגרת תשלום הסעיף בחוזה ופעם נוספת במסגרת העבודות הנוספות (בסעיף 99.01.006 – הקמת גדר היקפית).

לדעת הביקורת על החברה היה לקזז מהחשבון 72,000 ₪ (120 מ' X 600 ₪) בגין תשלום כפול.

בנוסף לכך, הביקורת מצאה כי שולם לקבלן עבור הקמת קירות תומכים 717 מ"ק בטון, בעוד שעבודות החפירה עבור היסודות לקירות תומכים היו בהיקף של 5,840 מ"ק (סעיף 01.03.010).

לא ברור לביקורת מדוע עבודות העפר הנדרשות להקמת הקירות התומכים היו בהיקף הגדול פי 8 מאשר הקמת הקירות התומכים עצמם.

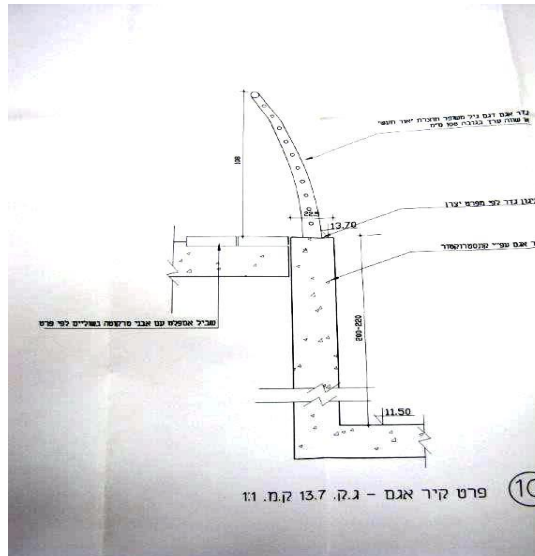
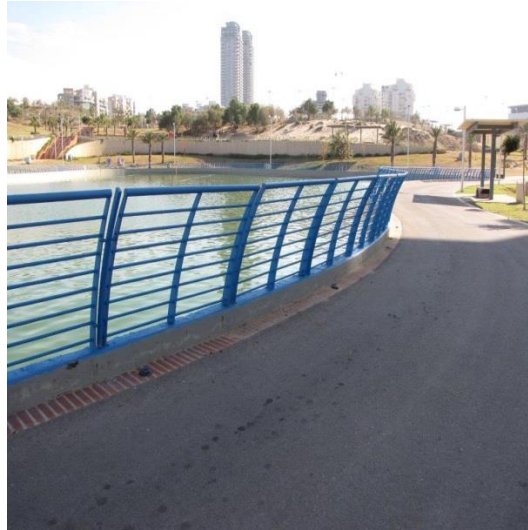
5.2.4. התקנת מעקה גיל משופר

בחוזה נקבע (בסעיף 40.08.0904) שעל הקבלן להתקין מעקה מדגם "גיל משופר" באורך 800 מ', שהוצב על הקירות התומכים סביב האגם. בפועל, הותקן מעקה באורך 902 מ' ושולם לקבלן על כך 496,496 ₪. בנוסף, שולם לקבלן במסגרת סעיפי העבודות הנוספות תשלום עבור התקנת המעקה בסך 345,561 ₪ (סעיף 99.01.0082).

בתגובתה לדו"ח, מסרה החברה כי במסמכי המכרז לא הייתה התייחסות מפורשת לעניין התקנת הגדר, ולכן שולמה לקבלן תוספת עבור ההתקנה. **הביקורת העירה כי אין הכרח שבחוזה ייכתב במפורש כי מחיר הגדר כולל התקנה, מאחר ולפי המפרט הכללי (פרק 40.06), וכן לפי מחירון ד.ק.ל (הנחות יסוד לתמחיר), מחיר יחידה כולל את כל המרכיבים עד לקבלת פריט גמור באתר הבניה (כולל הרכבתו באתר הבניה).**

המפקח על הפרויקט הסביר לביקורת כי תוספת התשלום עבור ביסוס המעקה ניתנה לקבלן בגלל מורכבות העבודה, כתוצאה מפרופיל משתנה של קירות האגם (קשתות פנים וחוף). כמו כן, הוסבר לביקורת כי ביצוע עיגון העמודים בבטון היה מורכב (קידוח "כוס" וריתוך קוצים אופקיים), ונעשה עפ"י דרישות מחמירות משיקולי בטיחות.

לדעת הביקורת, מאחר והתקנת הגדר בוצעה על קיר שנבנה לפי פרט המתכנן, ללא אלמנטים נוספים (ראה שרטוט), וכן יעוד הגדר היה ידוע מלכתחילה, לא היה מקום לשלם לקבלן במסגרת סעיפי העבודות הנוספות גם על ביסוס המעקה.



לדעת הביקורת על החברה היה לקזז מהחשבון הסופי 345,561 ₪ ששולמו לקבלן כתוספת עבור התקנת הגדר.

5.2.5. ביסוס גדר מסוג "כינרת"

באזורים מסוימים של הפארק הוצבה גדר מסוג "כינרת". על פי כתב הכמויות (סעיף 40.08.0008) הכמות המתוכננת הייתה של 700 מ"א במחיר 280 ₪ למ"א, ובפועל הותקנה גדר לאורך 554 מ"א ושולמו בגינה 155,134 ₪. בנוסף לכך, שולמו לקבלן בסעיפי העבודות הנוספות 115,200 ₪, **עבור ביסוס הגדר** באורך של 288 מ"א, לפי 400 ₪ למ"א (סעיף 99.01.0064). ראה תמונה להמחשת ההתקנה של היסודות הבודדים :



הביקורת העירה כי בפרק 44 במחירון ד.ק.ל נקבע שהתקנת הגדר כוללת את היסודות לגדר (יסודות בודדים).

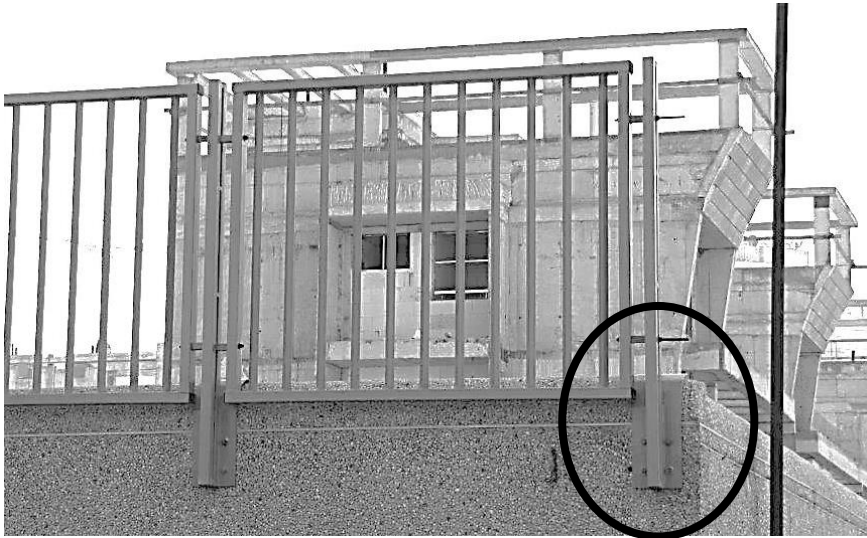
לדעת הביקורת על החברה היה לקזז מהחשבון 115,200 ₪ (400 X 288), ששולמו לקבלן בגין היסודות לגדר.

5.2.6. גדר מסוג "כינרת משופר"

לאורך חלקו הדרומי של הפארק, הגובל בבתי המגורים ברח' אקסודוס, הותקנה גדר מסוג "כינרת משופר". עבור התקנת הגדר שילמה החברה לקבלן 312,084 ₪ (בסעיף 99.01.009).

התשלום כלל שני מרכיבים : 308 ₪ שולמו למ"א גדר, וכן שולמה תוספת בסך 400 ₪ לתותב המחבר את הגדר לקיר התוחם את חצרות הבניינים (סה"כ הותקנו לאורך הגדר כ- 360 תותבים). הביקורת העירה כי אין זה סביר שעלות התקנת התותב, תהייה יקרה יותר מהגדר עצמה.

ראה תמונה להמחשה :



עוד התברר כי הגדר המכונה "כנרת משופר" הינה זהה לחלוטין לגדר מסוג "כנרת", שהותקנה באזורים שונים בפארק, וכי התקנתה של הגדר מסוג "כנרת" נכללה בסעיפי החוזה במחיר 280 ₪ למ"א, שהם 235 ₪ לאחר הנחה. כלומר, שולמה לקבלן תוספת בגין התקנת "כנרת משופר" בסך של 73 ₪ לכלל מטר גדר (235-308). יודגש שוב כי ההבדל בין גדר מסוג "כנרת" לגדר מסוג "כנרת משופר" הוא באופן ההתקנה בלבד (הוספת התותב, שעליו שולם לקבלן בנפרד).

לדעת הביקורת, על החברה היה לקזז מחשבון הקבלן 39,628 ₪ (73X542) בגין התוספת למחיר הגדר מסוג "כנרת משופר".

בנוסף לכך, על החברה היה לקזז ממחיר ההתקנה את עלות הביסוס ליסודות בודדים (הנכללים במחיר הגדר אך לא בוצעו).

5.2.7. טיפול בנושא סלעי ארץ ישראל

בסעיפים 40.07.0912 עד 40.07.0915 שולמו לקבלן 152,460 ₪ (לאחר הנחה) עבור הצבת 81 סלעים בפארק. בכתב הכמויות נרשם באופן מפורט כי העבודה כוללת איתור, העמסה באמצעות מנוף, הובלה, הצבה, הכנת יסוד בטון "וכל הנדרש לביצוע המושלם לפי הנחיות המתכנן".



הביקורת מצאה כי בנוסף לתשלום על פי החוזה, שולמו לקבלן בסעיפי העבודות הנוספות 428,240 ₪ (בסעיף 99.01.0045), עבור תוספת טיפול בנושא סלעי ארץ ישראל.

המפקח על הפרויקט הסביר לביקורת כי היה מדובר על עבודה מיוחדת ויוצאת דופן. כמו כן, הוסבר לביקורת כי במהלך הביצוע הוסיף האדריכל דרישות שונות לאיתור הסלעים ולאופן הצבתם.

הביקורת בדקה את ניתוח עלות העבודה הנוספת שהגיש הקבלן לחברה, ומצאה כי הדרישה לתשלום נוסף כללה את אותם מרכיבי העבודה שנדרשו בחוזה: בגין איתור הסלעים ביקש הקבלן תוספת של 80,000 ₪, בגין העמסה והובלה התבקשה תוספת של 168,960 ₪ ועבור הצבה באתר התבקשה תוספת של 179,280 ₪.

הביקורת העירה כי מהות העבודה וכל מרכיביה הוגדרו באופן מלא ומפורט בכתב הכמויות, ומחירם נקבע במכרז. לכן, לא נכון היה, לדעת הביקורת, להסכים לדרישת הקבלן לקבל תשלום נוסף בגלל מורכבות העבודה. מאחר וכל מאפייני העבודה תומחרו במכרז והחברה כבר שילמה לקבלן בגינם במסגרת סעיפי החוזה 152,460 ₪, לכל הפחות ראוי היה לקזז מהתשלום הנוסף ששולם לקבלן את התשלום שכבר שולם לו בגין אותן העבודות.

5.2.8. עיבוד קרקע בעומק 30 ס"מ

בכתב הכמויות בסעיף 41.02.0003 נקבע כי ישולם לקבלן על עיבוד קרקע בשטח של 1,000 מ"ר במחיר 5 ₪ למ"ר, בעוד שבחשבון הסופי שולם לקבלן 301,830 ₪ עבור עיבוד קרקע בשטח של 60,366 מ"ר (שטח הגדול פי 60 מהשטח שנקבע בכתב הכמויות!).

בנוסף לכך, שולם לקבלן במסגרת העבודות הנוספות (בסעיף 99.01.0058) תשלום עבור עיבוד קרקע בשטח של 19,996 מ"ר לפי 8 ₪ למ"ר (סה"כ 159,968 ₪).

בבדיקת גודל השטחים בפארק לפי סוגיהם, נמצא שהשטח המקסימלי המיועד לעיבוד קרקע בעומק 30 ס"מ הינו כ- 14 אלף מ"ר, במקום שטח בסך כ- 80,000 מ"ר ששולם לקבלן בגינם, הן במסגרת סעיפי החוזה והן במסגרת העבודות הנוספות (ראה חישוב בטבלה שלהלן):

שטח מ"ר	תיאור
208,379	שטח פארק כולל אמפי
17,432	שטח אמפי
31,054	שטחים לשימור (חישוף בעבודת ידיים)
9,805	אגם
74,592	אדמת גננית (דשא + צמחיה)
6,591	שטח מרוצף
22,000	עיבוד קרקע לרשתות קווקוס
17,672	שטח אספלט
8,560	שטח חניה
6,500	שטח השמור לסקייט פארק
14,173	שטח תאורטי של עיבוד קרקע בעומק 30 ס"מ

כאמור, שולם לקבלן סכום כולל כ- 462 אלש"ח עבור עיבוד קרקע בשטח של 80,000 מ"ר. בפועל, על פי הנתונים בטבלה דלעיל, עולה כי היה נכון לשלם לו רק כ- 70,000 ₪ עבור שטח של כ- 14 אלף מ"ר.

בתגובתה לדו"ח הביקורת, מסרה החברה כי השטח ששולם בגינו על עיבוד קרקע, כולל גם את השטח שבו פוזרה אדמה גננית. לדברי מנהל אגף הנסיעות בעירייה, מחיר עיבוד הקרקע בשטח שבו פוזרה האדמה הגננית אמור להיכלל במחיר פיזור בשטח, כך שהחברה לא הייתה אמורה לשלם לקבלן בגין השטח שפוזרה עליו אדמה גננית תשלום נוסף גם עבור עיבוד הקרקע.

עוד טענה החברה כי גודל השטחים בטבלה דלעיל נקבע על-פי מדידה "במבט על", בעוד שבפועל שטח הפארק אינו מישורי אלא גיבעי. הביקורת העירה כי אכן קיימת סטייה בין מדידת שטח מישורי לבין מדידת שטח גיבעי, אולם הסטייה לא יכולה להיות בשיעור של מאות אחוזים, כפי ששולם לקבלן בסעיף עיבוד קרקע.

לדעת הביקורת, שולם לקבלן עבור עיבוד קרקע סכום עודף בסך 392 אלף ₪ (70,000-462,000).

5.2.9. תוספת לריצוף מיוחד באמפי סלעים

על פי סעיף 40.07.0908 לחוזה, יש להתקין באמפי סלעים ריצוף אבן מדגם "ביר זית" בשטח של 240 מ"ר במחיר של 390 ₪ למ"ר. בפועל, שולמו לקבלן 71,143 ₪ עבור ריצוף שטח של 182.4 מ"ר. בנוסף לכך, נמצא כי במסגרת סעיפי העבודות הנוספות (סעיף 99.01.0044) שילמה החברה לקבלן תשלום נוסף בסך 71,143 ₪ בגין הריצוף באמפי סלעים, בסכום הזהה באופן מדויק לתשלום שכבר שולם לו בסעיפי המכרז (182.4 מ"ר במחיר של 390 ₪).

הוסבר לביקורת כי התשלום הכפול שולם לקבלן בגלל מורכבות העבודה ובגלל אחוזי הפחת הגבוהים. הביקורת העירה כי עפ"י החוזה, העבודה כללה ריצוף "בצורות חופשיות" ובגדלים שונים, בעיבוד עדין, "כולל הנחה והתאמה ע"י ניסור בשטח... וכל הנדרש לביצוע מושלם". בתגובתה לדוח מסרה החברה כי אופן הנחת הריצוף שקבע האדריכל, גרמה לכך שיהיו שיעורי פחת גדולים, והדבר ייקר מאוד את ביצוע העבודה "כיוון שמדובר בעבודה אומנותית".



לדעת הביקורת, על החברה היה לקזז מחשבון הקבלן סך של 71,143 ₪ בגין התשלום הכפול עבור עבודות הריצוף באמפי הסלעים. לכל הפחות, על החברה היה לקזז מחשבון הקבלן עלות ההתקנה במחצית משטח הריצוף, שנעשה בו שימוש באריחים סימטריים (ראה צילום).

5.2.10. עבודות חפירה למדרון מפקורה

בחוזת נקבע מחיר של 6 ₪ למ"ק לביצוע עבודות חפירה ופינוי העפר, שהם 5.04 ₪ לאחר הנחה (סעיף 51.02.0220). הביקורת מצאה כי בסעיפי העבודות הנוספות נכלל סעיף של ביצוע עבודות חפירה במדרון מפקורה, בכמות של 12,853 מ"ק ובמחיר של 28 ₪ למ"ק (סעיף 99.01.0042).

המפקח על הפרויקט הסביר לביקורת כי מאחר והעבודות החפירה בוצעו במדרון תלול, שולם לקבלן מחיר מיוחד המתבסס על סעיף 51.020.0050 במחירון ד.ק.ל. ("חפירת תעלות פתוחות"). לא הובהר לביקורת מדוע נבחר סעיף זה בפרק עבודות עפר במחירון ד.ק.ל, ולא נבחרו סעיפים אחרים במחירון המתאימים לחפירה במדרון שעלותם נמוכה יותר. כמו כן, לא צורף לחשבון כל תחשיב המבסס את הכמות הגדולה של העפר ששולם על פינויה, ולא הובהר לאן פונה העפר.

לדעת הביקורת, החברה הייתה אמורה לשלם לקבלן בגין עבודות העפר את המחיר שנקבע בחוזת (5 ₪ למ"ק במקום 28 ₪ למ"ק). לחילופין, על הקבלן היה להגיש תחשיב מפורט של עלות העבודות המיוחדות שבוצעו במדרון מפקורה.

לדעת הביקורת, על החברה היה לקזז 295,612 אלף ₪ ששולמו ביתר לקבלן, בגין 12,853 מ"ק עבודות חפירה במדרון לרח' מפקורה.

5.2.11. ייצוב מדרונות ברשת "קוקוס"

במסגרת העבודות במדרון מפקורה היה צורך להתקין רשתות "קוקוס" לייצוב הקרקע. העבודה הנוספת שולמה לפי מחיר של 28 ₪ למ"ר (סעיף 99.01.0057), וסה"כ שולמו בסעיף זה לקבלן 559,888 ₪. לעומת זאת, הביקורת מצאה כי המחיר שנקבע בסעיפי החוזת עבור ייצוב קרקע ברשת קוקוס היה 25 ₪ למ"ר (21 ₪ לאחר הנחה).

הביקורת העירה כי בדף התחשיב שצורף לדרישה לתשלום הנוסף, לא הוסבר מדוע נקבע המחיר המיוחד של 28 ₪ למ"ר. אילו שולם לקבלן על העבודות הנוספות לפי המחיר שנקבע בחוזה, הייתה החברה אמורה לשלם רק 419,916 ₪, כלומר המחיר היה נמוך ב- 139,972 ₪.

בנוסף לכך, שולם לקבלן במסגרת העבודות לייצוב הקרקע במדרונות מפקורה תשלום של 8 ₪ למ"ר עבור עיבוד הקרקע (בגין שטח של 19,996 מ"ר), בעוד שלפי החוזה המחיר לעיבוד קרקע היה 4.2 ₪ למ"ר (לאחר הנחה). אילו שולם על העבודות הנוספות לפי המחיר שנקבע בחוזה, התשלום היה נמוך ב- 75,983 ₪.

הביקורת העירה כי בדף החישוב שצורף לדרישת התשלום, נכתב כי המחיר מתבסס על מחירון ד.ק.ל סעיף 41.011.0020, שהמחיר הרשום בו הוא 3.8 ₪ למ"ר (כולל רווח קבלני). לא הובהר לביקורת מדוע שולמו לקבלן 8 ₪ למ"ר בעוד שהמחיר במחירון הוא 3.8 ₪ למ"ר.

לדעת הביקורת, יש לקזז מחשבון הקבלן את התשלום העודף בסעיפים אלה, בסכום של 215,955 ₪.

5.2.12. תיקון נזקי גשם

נמצא כי בפרק העבודות הנוספות בחשבון הסופי נכללו סעיף המתייחס לתיקון נזקים שנגרמו כתוצאה מהגשמים במהלך העבודות, בסך 142,846 ₪ (סעיף 99.01.0077). לא נמצא ניתוח מחיר לתוספת התשלום.

הביקורת העירה כי סעיף 7 של החוזה קובע כי הקבלן מצהיר שבדק לפני הגשת הצעתו למכרז את כל "הסיכונים, ההוצאות וכל דבר אחר שעשוי להשפיע על ביצוע העבודות".

בנוסף לכך, מכתביהם של יועץ הקרקע והיועץ לעבודות ניקוז בעניין נזקי סחף הקרקע בעקבות הגשם, קובעים באופן ברור כי תחזוקת האתר ותיקון כל הנזקים במהלך עבודת הקבלן הם באחריותו הבלעדית של הקבלן. חמור מכך, במכתבו מדצמבר 2012 קובע המתכנן (אדר' ג. שריג) כי נזקי הגשם (בחורף השני שחל במהלך העבודות) אירעו בגלל אי ביצוע עבודות שהקבלן כבר נדרש לבצע, והן לא בוצעו "למרות הפצרות מצדנו כמתכנני הפארק ומצד החברה המנהלת את הפרויקט".

לדעת הביקורת, החברה לא הייתה אמורה לשלם לקבלן סכום נוסף בסך 142,846 ₪ בגין שיקום נזקי גשמים.

5.2.13. צינור פוליאטילן בקוטר 110 מ"מ

במסגרת סעיפי העבודות הנוספות (בסעיף 99.01.0004) שולם לקבלן 441,729 ₪ עבור 2738 מ"א של צינור פוליאטילן בקוטר 110 מ"מ ובמחיר 161.28 למ"א. הביקורת מצאה כי כמות זו כללה גם 677 מ"א של שרוול למערכת השקיה שמחירה נמוך יותר.

הביקורת העירה כי היה על החברה לשלם לקבלן עבור שרוול לצינור השקיה לפי מחירי הסעיף המתאים בחוזה (סעיף 41.01.0020), כלומר 55 ₪ למ"א ולא 161 ₪ למ"א.

לדעת הביקורת, על החברה היה לקזז מהחשבון 71,762 ₪ בגין ההפרש במחיר.

5.2.14. שסתום בקוטר 8"

בכתב הכמויות נקבע (בסעיף 57.01.0090), שיש להתקין שסתום מז"ח אחד בקוטר של 8" במחיר של 28,000 ₪ (שסתום מז"ח - שסתום מונע זרימה חוזרת). מעיון בחשבון הסופי ובתוכניות מערכת המים, התברר כי הותקנו ארבעה שסתומים, שלושה בקוטר 6" ואחד בקוטר 4", במקום שסתומים בקוטר 8" כפי שנקבע בחוזה.

הביקורת מצאה כי שולם לקבלן עבור 3.5 שסתומים בקוטר 8" בסך 98,000 ₪, ולא על פי סוגי השסתומים שהותקנו בפועל. מחיר שסתום 6" (לפי מחירון דקל סעיף 57.022.0310) הינו 13,900 ₪, שהם כ-50% מהמחיר שנקבע בחוזה לשסתום 8", ומחיר שסתום 4" (סעיף 57.022.030) הינו 9,340 ₪, כך שהחברה הייתה אמורה לשלם עבור השסתומים רק 50,800 ש"ח.

לדעת הביקורת, על החברה היה לקזז בסעיף זה מהחשבון הסופי 47,200 אלף ₪ בגין הפרשי המחיר.

5.2.15. "קופינג" (חיפוי עליון) באמפי סלעים

בסעיף 40.07.0907 לחוזה שולמו לקבלן 88,110 ₪ עבור התקנת "קופינג" בעובי 10 ס"מ, לפי כמות של 195.8 מ"א במחיר 450 ₪ למ"א.

הביקורת מצאה כי **לא הורכבו** 60.15 מ"א של קופינג בעיגול החיצוני של אמפי הסלעים, כפי שנדרש.



בנוסף לכך, נמצא כי האבן שהורכבה בעיגול החיצוני של אמפי הייתה בעובי 4 ס"מ ולא 10 ס"מ, ועל החברה היה לשלם תמורתה לקבלן במסגרת סעיף 40.07.0908 (ריצוף אבן בעובי 4 ס"מ).

הביקורת העירה כי על החברה היה לקזז בסעיף זה 27 אלף ₪ מהחשבון הסופי.

נספח א'

תשלומים עודפים ששולמו לקבלן :

התשלום העודף (בש"ח)	מהות העבודה	הסעיף בדו"ח הביקורת
343,536	הגדלת כמויות העפר שפונו	5.2.1.1
986,700	תוספת מחיר בגין עבודות עפר	5.2.1.2
448,500	תשלום עודף על פינוי העפר	5.2.1.4
165,000	סעיף חישוף בפרק עבודות נוספות	5.2.1.6.2
390,400	גידור – קורת יסוד מבטון	5.2.2
72,000	קירות תומכים	5.2.3
345,561	ביסוס מעקה גיל משופר	5.2.4
115,200	ביסוס גדר מסוג כנרת	5.2.5
39,628	תוספת לגדר מסוג "כנרת משופר"	5.2.6
152,600	טיפול בנושא סלעי ארץ ישראל	5.2.7
392,000	עיבוד קרקע בעומק 30 ס"מ	5.2.8
71,143	תוספת לריצוף באמפי סלעים	5.2.9
295,612	עבודות חפירה למדרון מפקורה	5.2.10
215,955	ייצוב מדרונות ברשת "קוקוס"	5.2.11
142,846	תיקון נזקי גשם	5.2.12
71,762	התקנת שרוול לצינור פוליאאתילן	5.2.13
47,200	שסתום בקוטר 8"	5.2.14
27,000	"קופינג" באמפי סלעים	5.2.15
4,292,643		סה"כ

הערות ראש העיר

הקמת פארק אשדוד-ים

כללי – ראש העיר רואה בחומרה רבה את ממצאי הביקורת ומנחה את מנכ"ל העירייה יחד עם הגזבר לבצע בדיקה מעמיקה של הסיבות שגרמו לליקויים בתכנון התקציב ובפיקוח על ביצוע הפרויקט, ולבחון את נהלי העבודה הקיימים ואת התאמתם לביצוע פרויקטים מורכבים.

1. ליקויים בתכנון התקציב - ראש העיר הנחה את גזבר העירייה כי כבר בשלבים הראשונים של תכנון פרויקט עירוני, הגזבר יחד עם הגופים המקצועיים הנוגעים בדבר, יקבעו מסגרת תקציבית לביצוע העבודות אשר תהייה מבוססת ככל האפשר ותכלול את כל מרכיבי הפרויקטים העיקריים.

2. פיקוח על פרויקטים מורכבים - ראש העיר הנחה את מנהל אגף פרויקטים לקיים מעקב על ביצוע פרויקטים מורכבים, לרבות אלה המבוצעים באמצעות חברות עירוניות, לדווח לראש העיר, למנכ"ל ולגזבר על התקדמות העבודות ביחס ללוח הזמנים המתוכנן ולתקציב המתוכנן ולהתריע על חסימות וכשלים בהתקדמות הפרויקט.

3. תוכניות "לאחר ביצוע" (AS MAID) - ראש העיר הנחה את מהנדס העיר ואת ראשי האגפים והמחלקות במינהל ההנדסה להקפיד הקפדה יתרה על קבלת תוכניות "לאחר ביצוע" לפני עריכת החשבון הסופי, ולפני מסירת הפרויקט לידי העירייה. כמו כן, הנחה ראש העיר את מהנדס העיר לבחון את הדרכים לבדיקת איכותן של תוכניות "לאחר ביצוע" שהקבלנים מגישים.



דו"ח ביקורת "הקמת פארק אשדוד-ים"
תגובת "חופית" לדו"ח והתייחסות הביקורת לתגובת החברה
(לפי סדר הסעיפים בדו"ח המפורט)

תיאור הליקוי	תגובת החברה	התייחסות הביקורת לתגובת החברה
1.5 פיקוח דירקטוריון חופית		
1. הקמת פארק אשדוד ים, היוותה בשנים 2010 עד 2013 את הפעילות העיקרית של חברת חופית. למרות חשיבותו, ביצוע הפרויקט לא הובא לאישור דירקטוריון החברה. 2. בישיבת הדירקטוריון ב-2.6.10, נמסר לחברי הדירקטוריון כי העלות הסופית של הפרויקט תגיע ל-70 מיליון ₪. בעת שנמסר הדיווח לדירקטוריון, כבר היה בידי החברה אומדן מעודכן שהכין המתכנן בסך 82 מיליון ₪.	1. הפרויקט לוה ע"י דירקטוריון החברה מתחילתו ועד סופו. בכל ישיבת דירקטוריון קיבלו חברי הדירקטוריון עדכון על מצב הפרויקט ועל פי בקשתם הובאו נושאים לדיון. 2. הדיווח שנמסר לדירקטוריון היה נכון, מאחר והמתכנן קיבל הנחיה ממנכ"ל החברה להקטין את תכולת הפרויקט ל-70 מיליון ₪. 3. קבלת ההחלטות במהלך הפרויקט, כולל הגידול בהיקף העבודות, נעשתה ע"י ועדת ההיגוי. חברת חופית הייתה רק הגורם המבצע. 4. חברת חופית ביקשה מהנהלת העיריה לכנס את ועדת ההיגוי, אולם הנהלת העיריה הפנתה את החברה לוועדת הכספים.	1. במהלך השנים שבהם נוהל הפרויקט, הדירקטוריון קיבל דיווח על התקדמותו במספר מצומצם מאוד של ישיבות (נמצאו פרוטוקולים של שלוש ישיבות בלבד). חמור מכך, לא התקיים בדירקטוריון דיון עקרוני על ההתקשרות בין החברה לבין העירייה, והדירקטוריון לא אישר את ביצוע הפרויקט. 2. לא הוצג בפני הביקורת מסמך מטעם מנכ"ל החברה המורה למתכנן להקטין את היקף הפרויקט ל-70 מיליון ₪. 3. הטענה אינה נכונה. וועדת ההיגוי הייתה אמורה להיות הגורם שמקבל את החלטות בנוגע לגידול בהיקף העבודות, אולם בפועל הועדה לא התכנסה וחופית לא ביקשה את כינוסה לצורך אישור העבודות הנוספות. 4. לא הוצג לביקורת תיעוד המבסס את טענות החברה בדבר הבקשות לכינוס ועדת ההיגוי.
2.1 מזכר התקשרות		

1. מזכר ההתקשרות נחתם על-ידי גזבר העירייה ועל ידי מנכ"ל חופית. לדעתנו לא נכון היה להתעלם מההתחייבויות חופית במזכר ההתקשרות. 2. המסמך נחתם ע"י מנכ"ל החברה ואמור היה לעלות לדיון בדירקטוריון החברה לפני חתימתו. 3. ככל הנראה, המזכר נכתב בשלבים האחרונים של הפרויקט, בעת שהחריגה כבר הייתה ידועה.	1. מזכר ההתקשרות לא נחתם על ידי מורשה החתימה השני מטעם העירייה, ולכן החברה לא פעלה על פיו. 2. מאחר והעירייה לא חתמה על מזכר ההתקשרות, הוא לא הובא לאישור הדירקטוריון. 3. הביקורת מציינת כי גזבר העירייה חתם על מזכר בסך של 98 מיליון ש"ח, דבר שמאשש את טענת החברה כי העירייה ידעה על העלות הצפויה של הפרויקט.	1. החברה והעירייה לא פעלו על פי מזכר ההתקשרות ביניהן. 2. מזכר ההתקשרות לא נדון ולא אושר בדירקטוריון החברה.
3.1 המכרז להקמת הפארק		
1. לא נמצא תיעוד על האיחור בהגשת ההצעה, ועובדה זו אף לא צוינה בפרוטוקול הדיון שבו נפתחו ההצעות. לדעת הביקורת, אם היה איחור בהגשת ההצעה, החברה הייתה אמורה לפסול את ההצעה על הסף ולא לדון בה כלל.	1. ההצעה הזולה נפסלה בגלל איחור בהגשה. ההחלטה לפסול את ההצעה נקבעה ע"י היועץ המשפטי של החברה ומצוינת בפרוטוקול ועדת המכרזים מתאריך 11/4/2010.	1. ההצעה הזולה שהוגשה במכרז לא נבחרה.
3.2 חריגה מתקנות המכרזים		

1. אכן המכרז פורסם לפני כניסת חוזר המנכ"ל לתוקף. יחד עם זאת, בדיון מאוקטובר 2009 הנוחה ראש העיר את החברה כי העבודות תבוצענה בכפוף לדיני המכרזים. הביקורת העירה כי על החברה היה לפעול בהתאם להנחיות ראש העיר. 2. הסעיף בפרוטוקול ועדת הכספים עוסק רק בעדכון סכום התב"ר. לא נערך במועצת העיר דיון על החריגה הכוללת מסכום המכרז, ולא ניתן היתר מטעם המועצה, כפי שנדרש בתקנות, להגדלת היקף ההתקשרות עם הקבלן ללא מכרז. 3. הטענה לא נכונה. בפרוטוקולים של ישיבות ועדת ההיגוי שקדמו למועד פרסום המכרז, לא נמצאו החלטות המתירות לקבלן להגדיל את הכמויות ללא הגבלה, כפי שנרשם במכרז.	1. חוזר משרד הפנים המחיל את דיני המכרזים על החברות העירוניות פורסם ב- 2011, בעוד שהמכרז להקמת הפארק פורסם ב- 2010. כתוצאה מכך, בעת פרסום המכרז החברה עדיין לא הייתה כפופה לדיני המכרזים. 2. מצ"ב פרוטוקול ועדת כספים מ- 2.9.12 שבו התקבלה החלטה על הגדלת התב"ר. 3. ועדת ההיגוי היא שקבעה את תנאי המכרז. מפאת חשיבות הפרויקט, ועדת ההיגוי התכנסה מספר רב של פעמים לישיבות שעסקו בתנאי המכרז.	1. תנאי המכרז היו מנוגדים להוראות תקנות המכרזים, הן בעניין החריגה המותרת בכל סעיף מסעיפי החוזה והן בעניין החריגה בהיקף הכולל של ההתקשרות. 2. מועצת העיריה לא דנה ולא אישרה את החריגה בהיקף המכרז ואת הגדלת ההתקשרות עם הקבלן, כפי שנדרש בתקנות המכרזים.
3.3 נספח לחוזה למכירת עודפי העפר		

1. היועץ המשפטי אמנם נכח בדיון, אך לא היה מעורב כלל בקביעת המחיר שישלם הקבלן עבור רכישת העפר.	1. במכרז לא הוזכר נושא עודפי העפר כי לחברה לא הייתה ברורה עמדת העירייה בנושא פינוי העפר. יחד עם זאת הנושא הוזכר בסיום קבלנים. בנוסף לכך, החברה קיימה דיון בנושא יחד עם היועץ המשפטי של עיריית אשדוד, ובדיון הוחלט להעדיף את האפשרות של מכירת העודפים לקבלן הזוכה ולנהל איתו משא ומתן על המחיר. כמו כן, החברה המתינה לקבלת אישור ממ"י, היות והינו הבעלים של עודפי העפר.	1. כחודשיים לאחר חתימה החוזה עם הקבלן, נחתם הסכם נוסף בינו לבין החברה המתייחס למכירת עודפי העפר באתר. הביקורת העירה כי על החברה היה להכניס את מרכיב מכירת עודפי העפר למכרז המקורי, ולאפשר לכל המציעים להתייחס למרכיב זה בפרויקט.
2. לא הוצגו לביקורת אסמכתאות לטענה זו. הקבלן לא דיווח על כמות העפר שפינה ועל סוגי העפר למרות שנדרש מספר פעמים לעשות זאת.	2. העפר שפונה מהאתר היה באיכות ירודה, רובו היה מורכב מפסולת, ורק חלק קטן ממנו היה חול נקי.	2. לא הוצג לביקורת תחשיב לפיו נקבע ערך עודפי העפר.
3. כל הודעות המייל ששלח מנכ"ל חופית למנכ"ל העירייה בנושא אפשרויות השימוש בעודפי העפר, נשלחו למנכ"ל לאחר שכבר נחתם ההסכם לגבי מכירתם לקבלן, כך שלמעשה לא הייתה להם כל משמעות.	3. החברה הייתה צריכה לשלם הוצאות כפולות ומכופלות עבור עבודות העפר מאחר והחברה לא קיבלה פתרון מעיריית אשדוד לעניין עודפי העפר. לראייה, הודעות המייל ששלח מנכ"ל חופית למנכ"ל העירייה, שבו מבקש מנכ"ל חופית לקבל הנחיות לגבי השימוש בעודפי העפר. מנכ"ל חופית פנה למנכ"ל העירייה גם לאחר ההסכם עם הקבלן, מכיוון שעדיין לא התקבל אישור ממנהל מקרקעי ישראל לפנות את עודפי העפר.	3. לא הוצג לביקורת תחשיב לפיו נקבע ערך עודפי העפר.
4. לא מצאנו תיעוד על שיתוף גורמי העירייה בכל הנוגע להסכם מכירת עודפי העפר, לרבות המחיר שישלם הקבלן. הרישום בדוחות הכספיים של החברה אינו מהווה שיתוף בהחלטה.	4 קבלת התמורה בגין מכירת העפר תואמה בין הממונה על התיירות לבין הנהלת העירייה. כמו כן, ההכנסה שהתקבלה בגין מכירת העפר צוינה בדוחות הכספיים של החברה, שאושרו במועצת העיר.	4. גורמי העירייה לא ידעו על ההסכם למכירת עודפי העפר, ולא היו שותפים בקביעת התמורה ששילם הקבלן לחברה.
5. לדעת הביקורת, הרווח ממכירת העפר היה אמור להתקזז מעלויות הפרויקט, שממונו במלואן על ידי העירייה.	5. חברת חופית הינה חברה למטרת רווח. סכום רכישת העפר ששולם ע"י הקבלן הינו סכום עודף שנבע מפעולה עסקית של חברת חופית. 77 העירייה אינה בעלת עודפי החול, ולכן לא הייתה אמורה לקבל את התמורה על מכירתו.	5. הסכום שקיבלה חופית בסך חצי מיליון ₪ בגין מכירת עודפי העפר, נרשם במלואו כהכנסה של החברה. הביקורת רואה בחומרה את רווחיה של החברה ממכירת משאב ציבורי, בנוסף לתשלום התקורה שקיבלה מהעירייה עבור ניהול הפרויקט.

3.4.1 התקשרות לרכישת מתקני משחק		
1. האזור שבו הותקנו מתקני המשחקים, הוא אזור מצומצם בהיקפו ומתוחם. כמו כן, רכישת מתקני המשחק והצבתם באזור שבו הותקנו נעשתה בשלב הסופי של העבודות. מסיבות אלו, הצבת מתקני המשחק באתר ע"י קבלן אחר, לא הייתה פוגעת בעבודות שנותרו לקבלן הראשי לבצע באזורים אחרים של הפארק. 2. לא נמצא כל תיעוד על כך. 3. המידע שנמסר ליועץ המשפטי של החברה לא היה נכון. על פי חשבון חלקי של הקבלן מספטמבר 2012, היקף ביצוע העבודות על פי החוזה באותו מועד היה בסך 17.6 מיליון ₪ והיקף העבודות הנוספות היה בסך 5.3 מיליון ₪ (שהם כ-30%). 4. הסעיף בחוזה המאפשר לחברה לחרוג ב- 50% הינו בלתי חוקי.	1. החברה קיבלה מהיועמ"ש לחברה חוות דעת הפוטרת את החברה ממכרז, בטענה שקיים חשש כי הכנסת קבלן נוסף לשטח תפגע בעבודת הקבלן הראשי ותיצור בעיות תאום. 2. האדריכל בחן את מחירי היבואן הבלעדי של המתקנים ואת הרווח הקבלני, ואישר את מחירי המתקנים. 3. לפי חוות דעת שהכין היועץ המשפטי של החברה באוקטובר 2012, ניתן היה להתקשר עם הקבלן ללא מכרז מאחר והיקף העבודות הנוספות באותו שלב היה נמוך מ- 25%. 4. החברה לא חרגה מ-50% כפי שנקבע במכרז.	1. ההתקשרות לרכישת מתקני המשחק בוצעה ללא מכרז. 2. ניתן היה לרכוש את הציוד ישירות מהיצרן או מהיבואן המורשה ולחסוך בעלויות.
3.4.2 התקשרות להקמת המזרקה המוזיקלית		

1. לא הוצג לביקורת מסמך של גורם מקצועי הקובע כי הכללת המזרקה במכרז להקמת הפארק הייתה מעכבת את ביצוע הפרויקט. 2. מנכ"ל לודן ציין במפורש בחוות הדעת שהכין כי בדק מספר חברות בתחום הקמת המזרקות, כלומר אין חולק על כך שחברת "אשד מזרקות" לא הייתה בגדר ספק יחיד. 3. הטענה אינה נכונה. בהסכם עם הקבלן "אשד מזרקות" נקבע במפורש כי הפעלת המזרקה תכלול מופעי מים, ותותקן מערכת תאורה תת מימית צבעונית מתחלפת המשולבת במוזיקה, כלומר, המחיר שנקבע בהסכם עם הקבלן כלל את כל המרכיבים כפי שהוגדרו כבר בשלבים הראשונים של התכנון. 4. הטענה אינה נכונה. הדרישות המחמירות של משרד הבריאות בנושא איכות המים נבעו מעצם הפעלת המזרקה בסמוך לקהל, ולא משימושים שנוספו בשלב מאוחר יותר (לרבות שיט בסירות פדלים).	1. הקמת המזרקה לא נכללה במכרז כדי לא לעכב את הפרויקט. 2. החברה פעלה על פי חו"ד שקיבלה מהיועץ המשפטי של החברה, שהייתה מבוססת על חוות הדעת המקצועית של מנכ"ל לודן (החברה המפקחת), המאפשרת לחברה להתקשר עם הקבלן ללא מכרז בשל היותו ספק יחיד. 3. בתחילה דובר על מזרקה פשוטה וכך היא תוקצבה, ובהמשך הוחלט על מזרקה מורכבת וייחודית הכוללת מופעי מים, מוזיקה ותאורה. 4. משרד הבריאות החמיר את הדרישות בשל השימושים הצפויים באגם, אשר נקבעו בשלב מאוחר יותר במהלך הפרויקט (כגון פעילות פולו-קייק ושיט סירות פדלים).	1. ועדת ההיגוי החליטה כחצי שנה לפני פרסום המכרז להקמת הפארק על בניית האגם והמזרקה המוזיקלית. למרות זאת, המזרקה לא נכללה במכרז. 2. ההתקשרות עם הקבלן "אשד מזרקות" נעשתה ללא מכרז. 3. בפועל, שולם לקבלן סכום של 1.6 מיליון ₪, בעוד שההתקשרות לפי ההסכם הייתה בסך מיליון ₪ (כלומר הייתה חריגה של 60%). 4. החברה הקימה את האגם והמזרקה ללא האישור הנדרש ממשרד הבריאות. השינויים שבוצעו במזרקה לאחר הקמתה, בעקבות דרישות המשרד, גרמו לתוספת עלות בסך כ- 360 אלף ₪.
3.4.3 רכישת מתקני כושר		

1. ההסכם נחתם עם הספק מבלי שהייתה בידי חברת חופית חוות דעת מטעמו של מומחה מקצועי, שעל פיה ניתן היה לקבוע שמדובר בספק יחיד (כאמור, החברה התבססה על מכתב של הספק עצמו). 2. הגידול בהיקף ההתקשרות בסכום משמעותי כל כך, זמן קצר לאחר החתימה על ההסכם עם הספק, מעיד על תכנון לקוי של החברה, ונעשה בניגוד לחוק.	1. לחברה היה ברור שמדובר בספק יחיד. המתקנים פותחו בחו"ל ע"י הספק וזו הפעם הראשונה שמתקני כושר ייחודיים מסוג זה מיובאים ארצה. 2. הגידול בהיקף ההתקשרות היה בשל הוספת מתקנים מיוחדים שנועדו להעשיר ולגוון את פעילויות הספורט בפארק.	1. ההתקשרות עם הספק נעשתה ללא מכרז. חוות הדעת שלפיה בוצעה ההתקשרות עם הספק ללא מכרז, נכתבה על ידי עורך הדין מטעם הספק עצמו (ולא על ידי מומחה בלתי תלוי). 2. ההתקשרות לפי ההסכם הייתה בסך כ- 466 אלש"ח, אולם תוך מספר חודשים נחתמו נספחים לחוזה המגדילים את היקף ההתקשרות ל- 780 אלש"ח (גידול של 70%), בניגוד לתקנות המכרזים.
3.4.4 רכישת פרגולות וריהוט עץ		
1. החברה הציעה בפני הביקורת רק הצעת מחיר אחת. כמון כן החברה כלל לא פעלה על פי דרישות החוק בנושא מכרז זוטא (לדוגמא, לא נדרשו שש הצעות מחיר, לא נוהל מאגר ספקים ועוד).	1. החברה קיבלה מספר הצעות מחיר בהליך של מכרז זוטא, אולם בחלוף השנים לא נמצאו הצעות המחיר שהתקבלו.	1. החברה התקשרה עם הקבלן שלא באמצעות מכרז זוטא, בניגוד לתקנות המכרזים. התקבלה הצעת מחיר אחת בלבד של הספק הזוכה.
3.4.5 הקמת מגרשי ספורט		
1. הטענה אינה נכונה. לגבי אחד המגרשים, הצעת הקבלן הזוכה הייתה יקרה יותר, ולמרות זאת היא נבחרה. 2. הצעות המחיר נמצאות בתיקי החברה. 3. הטענה אינה נכונה. שני הקבלנים הגישו הצעות לגבי כל שלושה סוגי המגרשים, כך שאין מדובר על התמחות מיוחדת של כל קבלן.	1. החברה פנתה בבקשה לקבל הצעות משני קבלנים, ופיצלה את ההתקשרות כדי לקבל הצעת מחיר נפרדת להקמת כל מגרש. הדבר נעשה כדי לאפשר לחברה לבחור בהצעה הנמוכה ביותר לגבי כל מגרש, ולא בגלל שיקולי פטור ממכרז. 2. לגבי טענתו של המבקר כי הצעת הקבלן הזוכה הייתה היקרה ביותר, אנו מבקשים מהמבקר שיוכיח טענה זו ע"י הצגת מסמכים. 3. פיצול ההתקשרות עם הקבלן לכמה הסכמים נעשה מאחר ומדובר על שלושה סוגי מגרשים שונים הדורשים התמחות נפרדת.	1. החברה פיצלה את ההתקשרות עם הקבלן ל- 3 הסכמים נפרדים, שכל אחד מהם נמוך מהסכום שבגיננו נדרש לערוך מכרז.

3.5 הסכם עם החברה המפקחת		
1. ועדת ההיגוי קבעה כי החברה המפקחת שתבחר תהיה בעלת ניסיון בביצוע פרויקטים דומים. בפועל, החברה שנבחרה לא התמחתה בביקוח על ביצוע עבודות פיתוח ועבודות עפר בפרויקטים בהיקף דומה.	1. חברת לודן נבחרה לאחר שהתקבלו הצעות ממספר חברות, ולאחר שהתקיים דיון בהשתתפות הממונה על התיירות, מנכ"ל החברה, היועמ"ש החברה, מהנדס החברה ואדריכל הפרויקט. מדובר בהצעות מחיר משנת 2010 ולכן לא אותרו הצעות מחיר אלו.	1. לא נמצא תיעוד על הצעות נוספות שהתקבלו, ולא נמצא תיעוד על הליך בדיקת ההצעות.
3.6 מפקח על החשבונות		
1. המפקח על החשבונות מונה רק בסוף 2011, באמצע הפרויקט. הביקורת העירה כי משראתה החברה צורך למנות מפקח נוסף, ראוי היה למנות בשלב מוקדם יותר.	1. החברה שכרה את שירותיו של מפקח החשבונות ברגע שהצורך התעורר. מינוי המפקח הצדיק את עצמו וחסך לחברה הרבה מעבר לעלות העסקתו.	
4.1 חריגה בכמויות		
1. החברה עשתה שימוש נרחב בסעיף המתיר לה להגדיל את הכמות. בסך הכל הגדלת הכמויות במסגרת סעיפי החוזה הייתה בסכום כולל של כ- 8.8 מיליון ש"ח, והיקף העבודות הנוספות היה בסך 9.5 מיליון ש"ח. כלומר, סה"כ העבודות הלא מתוכננות היו בסך 18.3 מיליון ש"ח (ביחס לחוזה בסך 25.5 מיליון ש"ח).	1. בוצעו במהלך הפרויקט שינויים מהותיים ותוספות רבות שהובילו להגדלת התקציב. 2. פורום בכירים שכלל את ראש העיר, מנכ"ל העיריה, גזבר העיריה, הממונה על התיירות ומנכ"ל החברה, התכנס כדי לדון בפערים בין התוכניות לבין הביצוע. פורום זה התעדכן באופן סדיר על השינויים הרבים שחלו בפרויקט.	1. הביקורת מעירה כי השינויים הרבים נבעו מחוסר תכנון מפורט בשלבים הראשונים של הפרויקט, דבר שניתן היה למנוע אם העיריה והחברה היו מקיימות תהליכי עבודה נאותים. 2. הטענה אינה נכונה. לא התקיימו בעירייה דיונים שבהם הוחלט על ביצוע השינויים הרבים שחלו בפרויקט, וכן לא נדונו העבודות הנוספות והסטיות הניכרות בכמויות בהשוואה לסעיפי החוזה.
4.2 קבלת מחיר לפי מחירון ד.ק.ל.		

1. הביקורת קיבלה את טענת החברה ועדכנה את מחירי הקבלן (כולל הנחה). עדכון המחירים לא שינה את הממצאים. 2. הביקורת עדכנה את הסעיף במחירון ד.ק.ל. לסעיף המתאים המתייחס לגדר פרופילים. העדכון לא שינה את הממצא. 3. לא הוצג לביקורת תחשיב שעל פיו נקבע המחיר ששולם לקבלן עבור ביסוס הגדר ביסודות עוברים. כמו כן הקבלן לא זיכה את החברה בעלות היסודות הבודדים (הכוללים במחירי המכרז), ועל הקבלן היה לקזז מהתשלום את העבודה שלא בוצעה. 4. בסעיף 5 במחירון ד.ק.ל. בפרק הכללי, נקבע כי כל המחירים כוללים פינוי. 5. לא הוצג מחירון יצרן המבסס את הטענה כי עלות תותב הינה 400 ₪ ליחידה (יותר מאשר הגדר עצמה).	1. המחיר ששולם לקבלן כלל הנחה של 16%, והביקורת צריכה להשוות בין מחירי ד.ק.ל. לבין מחירי הקבלן בניכוי הנחה. 2. הגדר הדקורטיבית בסעיף שציינה הביקורת במחירון ד.ק.ל. שונה מהגדר שבוצעה בשטח הפארק. 3. הביסוס במחירון ד.ק.ל. הינו עבור יסודות בודדים, שבעוד שבפארק הגדר הותקנה על יסודות עוברים (קורה). 4. למחיר בסעיף חישוף במחירון ד.ק.ל. יש להוסיף תוספת תשלום עבור פינוי העפר. 5. לגבי התקנת גדר מסוג כנרת משופר, הביקורת לא התייחסה לעלות התקנת תותב המחבר בין הגדר לבין הקיר התומך.	הביקורת בדקה את המחירים במחירון ד.ק.ל. ביחס למספר סעיפים שחל בהם גידול ניכר בכמות, ומצאה מקרים שבהם המחירים במחירון ד.ק.ל. היו נמוכים באופן משמעותי ממחירי החוזה. במקרים אלה החברה לא דרשה מהקבלן להשתמש במחיר שבמחירון ד.ק.ל., כפי שהייתה רשאית לעשות.
4.5 תוכניות AS - MADE		

2. תכניות AS-MADE אמורות להימסר לעירייה כחלק מתהליך מסירת הפארק לפני הפעלתו, ולא שנה לאחר מכן. 3. תוכנית AS-MADE של עבודות העפר שאותן בדקה הביקורת היו חתומות על ידי המודד המוסמך מטעם הקבלן. טענת החברה כי הגשמים הורידו את מפלס הקרקע במטר, אינה מתקבלת על הדעת. כמו כן, מדידת הגבהים לא נעשתה במקומות שבהם הוקמו מתקנים חדשים (כגון אזור הסקייט פארק).	1. כל העבודות נכללות בתוכניות AS-MADE לפיתוח 2. תכניות AS-MADE הסופיות נמסרו רק בסמוך למסירה הסופית של הפארק לעיריית אשדוד שכן היו שינויים במהלך שנה זו. 3 תכניות AS-MADE נבדקו ע"י המבקר 6 שנים לאחר פתיחת הפארק. לאחר סיום הפארק בוצעו עבודות בניה ותשתיות שונות: הקמת הסקייט פארק, הקמת הפמטראק, העברת עפר לטיילת החוף. המבקר ביצע את בדיקתו על תכניות לא סופיות וחלקן אף לא חתומות. כמו כן במהלך 6 שנים שחלפו ירדו גשמים רבים ששינו את מפלסי הפארק.	1. חלק מתוכניות הביצוע (AS-MADE) לא נחתמו ע"י מודד מוסמך. לגבי חלק מהעבודות לא נמצאו כלל תוכניות AS-MADE. 2. תוכניות AS-MADE נמסרו רק כשנה לאחר פתיחת מועד הפארק. 3. תוכניות AS-MADE לעבודות הפיתוח לא תאמו את ביצוע העבודות בשטח.
5.1 אישור העבודות הנוספות		
1. גם לאחר הגשת טיוטת הדוח ולאחר שהחברה הציגה צילומים חתומים של התחשיבים, חלק מהתחשיבים לא היו חתומים. 2. הטענה אינה נכונה. קלסר הכולל את צילומי התחשיבים הוצג לביקורת רק שנתיים לאחר שהביקורת ביקשה לקבל את המסמכים. במשך כל התקופה הזו נמסר לביקורת כי התחשיבים לא נשמרו.	1. כל העבודות הנוספות אושרו בעת הגשת החשבונות ע"י מפקח הפרויקט, מפקח החשבונות ומנכ"ל החברה. 2. כל התחשיבים המקוריים היו בחברה.	1. בחלק מהתחשיבים שצורפו לסעיפי העבודות הנוספות, לא נמצא אישור המפקח ואישור מבקר החשבונות. 2. הביקורת רואה בחומרה את העובדה שלא היו קיימים בחברה התחשיבים המקוריים כשהם חתומים.
5.2.1.1 כמויות העפר בסעיף חפירה ופינוי		

1. הטענה לא נכונה. בדפי החישוב שלפיהם נקבעה כמות העפר, אין אזכור של מדידת המצב הסופי. 2. חלק מהכמות נמדדה וחלקה (בסך 24,405 מ"ק) חושבה תיאורטית (שטח האגם).	1. התשלום בגין עבודות החפירה בוצעו עפ"י השוואה בין המצב הקיים לפני תחילת העבודות לבין תוכנית AS- MADE לאחר ביצוע. 2. כמות העפר שחושבה כ"דאבל הנדינג" נמדדה בפועל.	קביעת כמות העפר שנחפרה באתר בסך 131,700 מ"ק נעשתה עפ"י חישוב תיאורטי.
5.2.1.3 הסכם למכירת העפר		

1.1 צילום אוויר של האתר שבוצע בתחילת העבודות אינו תומך בגרסה שהשטח היה ברובו מכוסה פסולת. בכל מקרה, הקבלן לא דיווח בזמן אמת על כמויות העפר ועל איכות החול שפינה, למרות שנדרש מספר פעמים לעשות זאת.	1.1 העפר שפונה מהאתר היה באיכות ירודה. רובו היה מורכב מפסולת, ורק חלק קטן ממנו היה חול נקי.	1. כחודשיים לאחר החתימה על החוזה, נחתם בין החברה לבין הקבלן נספח מיוחד להסכם לגבי מכירת עודפי העפר, לפיו הקבלן רכש את עודפי העפר תמורת חצי מיליון ₪. לא הוצג לביקורת תחשיב שלפיו נקבע המחיר. כמו כן, לא היו בידי החברה נתונים על כמות העפר שפונה ועל הרכב העפר.
1.2 היועץ המשפטי מכחיש בתוקף את הדברים, והם אינם כתובים בפרוטוקול הישיבה מ-22.6.10.	1.2 היועץ המשפטי לעירייה המליץ למסור את עודפי העפר לקבלן המבצע במחיר מופחת.	
1.3 כל הפניות למנכ"ל העירייה שהוצגו לביקורת הן לאחר שכבר נחתם ההסכם עם הקבלן לפינוי העפר.	1.3 החברה פנתה מספר פעמים לגורמים בכירים בעירייה בבקשה לקבל הנחיות לגבי השימוש בעודפי העפר, גם לאחר ההסכם עם הקבלן, בשל אי יכולת מימושו (בגלל עיכוב בקבלת האישור ממנהל מקרקעי ישראל). הנהלת העירייה לא נתנה פתרון לסוגיית עודפי העפר ואי מתן הפתרון גרם לעלויות נוספות.	
1.4 חופית היא שהודיעה למ.מ.י. כי כמות החול שפונה מהאתר הינה 15,000 מ"ק, ומ.מ.י. הסתמך על הצהרת החברה. בדיקת המסמכים במשרדי מ.מ.י. העלתה כי מפקח מטעם מ.מ.י. לא בדק את הצהרת "חופית".	1.4 ביום 2.11.10 הודיע מ.מ.י. לחופית כי מבדיקותיו עולה שכמות החול בתוך סך החומר שפונה מהאתר הינה כ-15,000 מ"ק, וזאת לאחר בדיקותיו של מפקח ממ"י את עודפי העפר בשטח. ראה תגובתנו המפורטת לדו"ח בסעיף 5.2.1.3	
2.1 לא נמצא מסמך המעיד על כך שהעירייה הביעה רצון להשתמש בעודפי העפר, ולא ברור מדוע ציפתה החברה שהעיריה תרצה להשתמש בהם.	2.1 במכרז לא הייתה התייחסות לעודפי העפר כי לא היה ברור לחברה האם העיריה תרצה להשתמש בעפר לצרכיה.	
2.2 לא נמצא פרוטוקול דיון בדירקטוריון החברה שאושר בו מכירת העפר.	2.2 מכירת עודפי העפר אושרה בדירקטוריון החברה.	
2.3 למנכ"ל העירייה ולגזבר העירייה לא היה ידוע על ההסכם למכירת העפר, לרבות התמורה.	2.3 קבלת התמורה בגין מכירת העפר תואמה בין הממונה על התיירות לבין הנהלת העירייה.	2. הביקורת העירה כי האפשרות לרכוש את עודפי העפר, הייתה אמורה להיכלל במכרז. החברה שגתה בכך שלא אפשרה לכל המתמודדים במכרז להציע הצעה לרכישת עודפי העפר.

5.2.1.4 עיתוי פינוי העפר		
1. בחודשים אוגוסט 2010 –פברואר 2011 במהלך ישיבות התאום השבועיות, נדרש הקבלן מספר פעמים למסור דיווח המפרט את כמויות עודפי העפר שהוצאו מהאתר. הקבלן לא דיווח על כמויות העפר, כפי שנדרש לעשות. 2. בסיכום דיון מ- 3.10.10 נרשם כי כבר התקבל אישור מ.מ.י. להוצאת עודפי העפר שהצטברו באתר. התברר כי עד לקבלת אישור מ.מ.י. נחפרו רק 12,000 מ"ר, 13% שהם מהכמות העפר שפונתה מהאתר.	1. בשל חלוף הזמן (כ- 8 שנים) לא ניתן לשחזר את התייחסות הקבלן. 2. התשלום למ.מ.י. בגין פינוי החול שולם ב- 4.11.10, ועד לתאריך זה הקבלן פינה 101,395 מ"ק. ניתן לראות כמות זו ביומני העבודה. 3. הנפה פונתה מהאתר בתחילת פברואר 2011	1. בפועל, הקבלן לא דיווח על פינוי העפר, כפי שנדרש ממנו. 2. לא ברור מניין נלקח המספר 101,395 מ"ק. גם אם נקבל את גרסת החברה, לפיה התאריך הקובע הוא תאריך התשלום למ.מ.י. (ולא תאריך הנפקת האישור), מחשבוניות הקבלן עולה בברור כי עד לתחילת נובמבר 2010 פונו רק 21,300 מ"ק. כלומר גם לפי גרסת החברה רוב עבודות העפר בוצעו לאחר קבלת אישור מ.מ.י. 3. מיומני העבודה עולה בברור כי הנפה פונתה בתחילת אפריל 2011.
5.2.1.6 ניקוי וחישוב שטחים לשימור		
1. התשלום ששולם לקבלן בגין חישוב שטחים לשימור לא היה מבוסס על דיווח מפורט (וכפי שנקבע בחוזה), הכולל את כמות העובדים, שעות העבודה ותאריכי ביצוע, אלא היה מבוסס על הערכה בלבד.	1. לצורך בדיקת עלות העבודה לניקוי זהיר של עץ אשל וחישוב בעבודת ידיים, בוצע ניסוי ולפיו נקבע מספר העובדים הנדרש וכמות הזמן הנדרשת.	1. הניסוי נועד להעריך את מספר העצים המיועדים לחישוב, ולא לצורך קביעת כמות העובדים ומספר ימי העבודה, דבר שאמור היה להימדד בעת הביצוע בפועל, כפי שנקבע בהסכם עם הקבלן.
5.2.2 קורת יסוד מבטון		

2. מאחר וגובה קורת היסוד משתנה לפי תנאי השטח, היה הכרח למדוד את הביצוע בפועל (כפי שנמדד אורך הגדרות). 3. הביקורת לא מצאה קטעי גדר שבהם גובה קורת היסוד היה מעל מטר. הדוגמאות שהציגה החברה מתייחסות למקומות שהוקמו בהם קירות תומכים, ולא ליסודות הגדר ההיקפית.	1. נדרשת התייחסות מפקח הפרויקט, ולא ניתן היה לקבלה. 2. הוחלט כי התמחיר ליסודות לגדר ההיקפית יהיה על בסיס גובה קבוע, מאחר והקיר הינו מדורג ומשתנה על פי תנאי השטח. 3. הביקורת בדקה את גובה הקיר במספר נקודות מצומצם. ישנם קטעים רבים שבהם גובה הקיר הגיע עד כדי מטר וחצי (ראה דוגמא בנספח).	1. חישוב עלויות החפירה נעשה לפי יסודות בודדים ולא לפי יסודות לקירות תומכים. 2. חישוב כמויות הבטון ליסודות נעשה על בסיס הערכת גובה קיר ממוצע של מטר אחד ורוחב בסיס של 1.2 מ'. הביקורת מצאה כי גובה הקיר היה בממוצע כ- 60 ס"מ ורוחב הבסיס היה לכל היותר 80 ס"מ.
5.2.4 התקנת מעקה "גיל משופר"		
1. בספר הכחול ובמחירון ד.ק.ל נקבע באופן ברור כי מחיר יחידה כולל את כל המרכיבים עד לקבלת פריט מושלם באתר הבניה (כולל התקנתו באתר). 2. התקנת הגדר בוצעה על קיר שייעודו היה ידוע ושנבנה לפי פרט המתכנן, ולכן לא היה מקום לתשלום תוספת.	1. במסמכי המכרז לא הייתה התייחסות לנושא ההתקנה. החברה שילמה לקבלן גם עבור ההתקנה, מכון שלאותו סוג גדר היו מספר סוגי התקנות (בטון, בטון מזויין, ריצוף, קרקע, חול וכו'). 2. עקב ייחודה של עבודת ההתקנה, בוצע לה תמחור נפרד (כולל קדח בראש הקיר, ריתוך שני "קוצים" אופקיים וחיזוק הקיר ע"מ שיעמוד בלחץ מי האגם). העבודה ברדיוס משתנה דרשה דיוק רב.	שולם לקבלן תשלום עודף בגין התקנת הגדר, בנוסף למחיר שנקבע במכרז.
5.2.5 ביסוס גדר מסוג "כנרת"		
בפרק 44 במחירון ד.ק.ל נקבע שהתקנת גדר כוללת את היסודות לגדר (יסודות בודדים).	כל עוד לא נכתב במכרז כי מחיר הגדר כולל התקנה, זכאי הקבלן לקבל תשלום נוסף עבור היסודות לגדר.	במסגרת העבודות הנוספות שולמה לקבלן תוספת תשלום עבור ביסוס הגדר.
5.2.7 טיפול בסלעי ארץ ישראל		

1. כל מרכיבי העבודה בנושא סלעי ארץ ישראל הוגדרו באופן מלא ומפורט בכתב הכמויות, לרבות דרך איתורם, בחירתם, אופן העמסתם, הובלתם והצבתם באתר. מחיריהם של כל מרכיבי העבודה נלקחו בחשבון ונקבעו במכרז. 2. לפי פרוטוקול של ישיבת התאום השבועית מ-9.5.11, 15 סלעי הבזלת שסיפק הקבלן לא אושרו ע"י המתכנן בגלל נזק שנגרם לסלעים ע"י הקבלן בזמן ההובלה לאתר.	1. נמצא פער גדול בתשומות, במשאבים ובזמן שיש להשקיע בעבודה, וכל אלה הוגדרו מחדש לאחר שהובהרה כוונת המתכנן. 2. זאת ועוד, נפסלו ע"י המתכנן 15 סלעי בזלת שהביא הקבלן, עקב אי ביצוע הנחיותיו. ראה תגובתנו המפורטת לדו"ח בסעיף 5.2.7	החברה שילמה לקבלן תשלום כפול בגין טיפול בסלעי ארץ ישראל (גם במסגרת סעיפי החוזה וגם במסגרת העבודות הנוספות). לדעת הביקורת, אם מצאה החברה לנכון לשלם לקבלן תוספת בסך כ- 428 אלש"ח, ראוי היה לקזז את התשלום שכבר שולם לו בגין אותן עבודות במסגרת סעיפי החוזה (בסך 152,460 ₪).
5.2.8 עיבוד קרקע בעומק 30 ס"מ		
1. מחיר אדמה גננית אמור לכלול גם את עיבוד האדמה ופיזור בשטח. כמו כן, תיחוח האדמה הגננית לאחר פיזור דשן, אמור להיכלל במחיר הדשן, כך שלא נדרש לשלם בגין השטח שפוזרה עליו אדמה גננית גם עבור עיבוד הקרקע. 2. אומנם שטח הפארק אינו מישורי אלא גבעי, ואכן אמורה להיות סטייה בחישוב השטחים, אולם הסטייה אינה יכולה להיות בשיעור של מאות אחוזים, כפי ששולם לקבלן בסעיף עיבוד הקרקע.	1. עיבוד הקרקע בוצע גם בשטח אדמה גננית. ראה תגובתנו המפורטת לדו"ח בסעיף 5.2.8 2. שטח הפארק אינו מישורי, ולכן לא ניתן להתייחס לחישוב השטחים בטבלה.	1. השטח ששולם לקבלן בגינו היה גדול פי 80 מהשטח שנקבע בכתב הכמויות. 2. לפי טבלת השטחים, עולה כי השטח שהקבלן אמור היה לבצע בו עיבוד קרקע הינו כ- 14 אלף מ"ר בלבד.
5.2.9 ריצוף באמפי סלעים		

שולם לקבלן תשלום כפול על הריצוף באמפי סלעים.	האדריכל קבע כי הנחת הריצוף תהייה באופן שגרם לשיעורי פחת עצומים, והדבר ייקר מאוד את ביצוע העבודה "כיוון שמדובר בעבודה אומנותית". ראה תגובתנו המפורטת לדו"ח בסעיף 5.2.9	בכתב הכמויות נקבע, כי הריצוף יותקן "בצורות חופשיות" ובעיבוד עדין, "כולל התאמה ע"י ניסור בשטח..... וכל הנדרש לביצוע מושלם". מנוסח המכרז עולה כי המחיר חל גם על אריחים סימטריים וגם על אריחים בצורות לא סימטריות, ולכן לא היה מקום לתשלום כפול. בנוסף לכך, רק חלק קטן מהריצוף באמפי סלעים היה בצורות לא סימטריות (ראה צילום בדוח הביקורת).
5.2.10 חפירה במידרון מפקורה		
1. בגין עבודות חפירה במדרון מפקורה שולם לקבלן מחיר של 28 ₪ למ"ק, בעוד שבסעיפי המכרז המחיר על חפירה ופינוי היה 5 ₪ (לאחר הנחה). 2. לא צורף לחשבון כל תחשיב המבסס את הכמות הגדולה של העפר שפונתה במסגרת עבודות החפירה (כ-13 אלף מ"ק).	1. העבודה בוצעה מעל מדרון תלול מאוד והייתה חייבת להתבצע תוך נקיטת פעולות בטיחותיות ושימוש בכלים מיוחדים. מאחר ולא נמצא במכרז סעיף מתאים, נעשה שימוש בסעיף עבודות העפר במחירון ד.ק.ל המשקף את המשאבים שהוקצו לעבודה. 2. בשל חלופ הזמן לא אותר תחשיב המבסס את כמות העפר שפונתה.	1. לא הוסבר בתחשיב הנלווה לדרישת התשלום מדוע נבחר סעיף מסוים בפרק עבודות עפר במחירון ד.ק.ל, ולא נבחרו סעיפים אחרים במחירון המתמייחים לעבודות חפירה, שעלותם נמוכה הרבה יותר. 2. הביקורת מעירה כי כל התחשיבים לגבי העבודות הנוספות נמצאו, אך לא היה קים תחשיב לגבי פינוי העפר.
5.2.11 ייצוב מדרונות ברשת "קוקוס"		
1. עבור ייצוב הקרקע ברשתות קוקוס שולם לקבלן במסגרת העבודות הנוספות 28 ₪ למ"ר, בעוד שלפי סעיפי המכרז המחיר היה 21 ₪ למ"ר (לאחר הנחה). 2. שולם לקבלן 8 ₪ למ"ר עבור עיבוד הקרקע, בעוד שלפי החוזה המחיר היה 4.2 ₪ למ"ר. בנוסף לכך, בדף החישוב שצורף לדרישת התשלום נכתב כי המחיר מתבסס על סעיף במחירון ד.ק.ל שמחירו 3.8 ₪ למ"ר (כולל רווח קבלני).	1. תמחור העבודה הנוספת נעשה בהתחשב בתנאי השטח שכללו עבודה במדרון תלול, ובהתחשב במחיר שניתן במחירון משכ"ל. 2. בשל תנאי השטח הקשים וקצב העבודה האיטי, הוחלט כי מחיר עיבוד הקרקע יהיה 8 ₪ למ"ר.	1. בדף התחשיב שצורף לדרישת התשלום הנוסף, לא הוסבר מדוע נקבע המחיר של 28 ₪ למ"ר, וכן לא הוזכר בו מחירון משכ"ל. 2. לדעת הביקורת, אין זה ראוי שישולם לקבלן על ביצוע העבודה סכום כפול מאשר נקבע בחוזה.
5.2.12 שיקום נזקי גשם		

1.1 הקבלן לא צירף לדרישת התשלום דף המפרט את הפעולות שבוצעו ואת מחירם, אלא נקבע סכום גלובלי. כתוצאה מכך, לא ניתן לדעת מהם הנזקים שבגין תיקונם ניתנה תוספת התשלום.	1.1 התשלום ששולם לקבלן היה בגין פעולות למניעת נזקים עתידיים, ולא על נזקים שנגרמו בעקבות הגשם. 1.2 מעבר לכך מפקח הפרויקט אישר עבודות אלו והגישם לתשלום.	1. שיקום נזקי הגשם שאירעו במהלך העבודות היה אמור להיות באחריות הקבלן, ובמיוחד נזקי הגשם שאירעו בחורף השני שחל במהלך העבודות. לפי מכתבו של מתכנן הפארק מדצמבר 2012, הנזקים אירעו בגלל אי ביצוע עבודות שהקבלן היה אמור לבצע כבר קודם לכן, אך הן לא בוצעו "למרות הפצרות מצדנו כמתכנני הפארק ומצד החברה המנהלת את הפרויקט".
--	--	---



להלן התייחסותו של מר אדי בן ליש, המנכ"ל הקודם של "חופית", לדוח הביקורת על הקמת פארק אשדוד ים:

פרויקט הקמת פארק אשדוד ים היה בשנים שבהם הוקם פרויקט הדגל של עיריית אשדוד.

תכנון הפרויקט הובל מראשיתו ע"י ועדת היגוי בראשות מנכ"ל העירייה, מהנדס העיר, אדריכל העיר, הממונה על התיירות באשדוד ואנוכי. מתווה המכרז שפורסם לשם הקמת פארק אשדוד ים נקבע ע"י ועדת היגוי, והתכניות שצורפו למכרז אושרו מראש ע"י ועדת ההיגוי. לאחר מכן, מתווה המכרז והתכניות הוצגו לאישורו של ראש העיר, ראש העיר אישר אותם ונתן את ברכת הדרך ליציאה למכרז.

המשימה של פרסום המכרז והוצאת הפרויקט אל הפועל הוטלה על חברת חופית. בסמוך ליציאה למכרז נבחרה חברת לודן (חברה בורסאית מהמובילות בארץ בתחומה) כחברה שתבצע את הניהול והפיקוח על הפרויקט. כמו כן חופית שכרה גם שירותי מפקח חשבונות, שביצע ביקורת נוספת מטעם החברה על חשבונות שאושרו ע"י חברת הניהול.

כבר ביציאה לפרויקט, היה ברור כי קיימת אי ודאות רבה לגבי הכמויות ולגבי תכולת הפארק, ובהתאם היה ברור שהפרויקט תוקצב בחוסר. הערכת האדריכל כבר בשלבים הראשונים של ביצוע הפרויקט הייתה שהוא יעלה כ- 85 מיליון ש"ח. חברת חופית (באמצעות המנכ"ל שלה ובאמצעות הממונה על התיירות) הציפה מול הנהלת העיר את הפערים הצפויים בתקציב כבר מתחילת הפרויקט ולאורך כל ביצוע הפרויקט באופן תדיר.

חברת חופית חתמה עם העירייה על הסכם להקמת הפארק לפי תקציב של כ- 98 מיליון ₪. גזבר העירייה חתם על הסכם זה, דבר המאשש את טענת החברה שלא הייתה חריגה תקציבית בפרויקט.

בנוסף לבעיה שנוצרה עם חשיפת הכמויות בפועל שהיו גדולות משמעותית מהמתוכנן, הנהלת העיר בקשה לבצע תוספות לפרויקט במהלך הביצוע ואלה השפיעו ישירות על התקציב, דוגמת הדרישה למזרקה מנגנת, פארק נגיש, חדר כושר חיצוני ייחודי מהמתקדמים בעולם, פארק פסלים, גן אגדיר, גידור של הפארק ועוד אלמנטים נוספים.

כמו כן, המחלקות השונות בעירייה העבירו לחופית במהלך ביצוע העבודות להקמת הפארק דרישות לביצוע עבודות נוספות. הדבר השפיע על עבודת המתכננים, ואילוצי הטופוגרפיה חייבו להכניס אלמנטים יקרים כדי לתמוך בדרישות הביצוע.

לאור האמור, הוצגו בשלהי שנת 2011 הפערים בתקציב לראש העיר, למנכ"ל העירייה ולגזבר העירייה. ראש העיר אישר את פערי התקציב בכפוף לבדיקתם ע"י גזבר העירייה.

אני ומפקח הפרויקט הצגנו לגזבר העירייה את כל הפערים. גזבר העירייה אישר את הפערים והעלה דרישה לוועדת הכספים של העירייה לאישור התקציב הנוסף הנדרש. ועדת הכספים אישרה את תוספת התקציב ובינואר 2012 אישרה מועצת העיר אף היא את התקציב הנוסף שנדרש.

לסיכום - לביצוע פרויקט פארק אשדוד ים אין אח ורע בהשוואה לביצוע פארקים אחרים בעיר. פארק אשדוד ים בוצע בפעימה אחת והיה מודל לחיקוי לעיריות רבות בארץ. עיריות כמו תל אביב, ראשון לציון ובאר שבע באו ללמוד על אופן הקמת הפארק.

למרות כל הדרישות הנוספות מהנהלת העיר בקשר עם הקמת הפארק ולמרות השינויים הרבים שהתבקשו לבצע ע"י המחלקות השונות בעירייה וע"י המתכננים, עמדה חברת חופית במשימה להקמת הפארק בזמן המינימלי, באיכות גבוהה ובתקציב שתואם את דרישות הפרויקט.

בכבוד רב,

אדי בן ליש



לשכת מבקר העירייה
פרוטוקול מס' 5/19

פרוטוקול מיישיבת הוועדה לענייני ביקורת שהתקיימה ב- 15.9.19 בנושא:
הקמת פארק אשדוד ים

נוכחים: ד"ר אלי לחמני - יו"ר הוועדה
עו"ד אלי נכט - חבר הוועדה
מר עודד לוי – גזבר העירייה
רו"ח עופר דרי - מנכ"ל חופית
רו"ח אדי בן ליש – מנכ"ל חופית לשעבר
רו"ח יפה אלבז – מבקרת פנים, חופית
עו"ד רוני עמיר - יועץ משפטי
מר שלמה בן עזרא – מבקר העירייה
רו"ח תמיר בראנץ – סגן מבקר העירייה

כללי - דו"ח הביקורת מציג כשל מערכות כללי, הן באופן ניהול הפרויקט על ידי החברה והן באופן הפיקוח של העירייה על ביצועו. הוועדה רואה בחומרה את חוסר הפיקוח והבקרה של הגופים שהיו אמורים לפקח על ביצוע הפרויקט, דבר שגרם להוצאה ציבורית מיותרת בהיקף של מיליוני שקלים.

1. **החלטה מס' 19-25 - ביקורת על פרויקט הנדסי**
ועדת הביקורת ממליצה למבקר העירייה לערוך ביקורת על פרויקט הנדסי ככל שניתן בסמוך לסיום הפרויקט. התקציב לביצוע הביקורת על פרויקט הנדסי יהיה ככל שניתן מתקציב הפרויקט.

2. **החלטה מס' 19-26 - ליקויים בתכנון התקציב**
הביקורת רואה בחומרה את הגידול בהיקף התקציב, שהוקצה להקמת הפארק, החל מהאומדן ראשוני ע"ס 51 מיליון ₪ ועד לחשבון הסופי בסך כ- 98 מיליון ₪.

החלטה - לא יקבע אומדן לפרויקט מבלי שתוצג למקבלי ההחלטות תוכנית מפורטת הכוללת את כל מרכיבי הפרויקט ואת עלותם.

3. **החלטה מס' 19-27 - ביצוע פרויקט באמצעות חברות בנות**
בעת ביצוע הפרויקט ההנדסי באמצעות חברת בת עירונית, התוכנית המפורטת שהוכנה ע"י המתכננים מטעם החברה תועבר לבדיקה ולאישור של הגורמים המקצועיים בעירייה, לרבות מנהל אגף פרויקטים וגזבר העירייה.
4. **החלטה מס' 19-28 - פיקוח דירקטוריון חופית**
ועדת הביקורת רואה בחומרה את התפקוד הלקוי של דירקטוריון חופית, בכך שלא קיבל החלטה מסודרת על ביצוע הפרויקט ובכך שלא דרש לקבל מידע בזמן אמת על החריגה מהתקציב. דבר זה מנוגד לחובתו של הדירקטוריון לקיים פיקוח על פעילות החברה.
החלטה - ועדת הביקורת המליצה לחברה להגדיר בנוהל את תפקידי הדירקטוריון, לרבות חובותיו ואחריותו. תהליך קבלת ההחלטות בו וסדרי הדיווח של מנכ"ל החברה.
5. **החלטה מס' 19-29 - פיקוח העירייה על פרויקט הנדסי**
הביקורת רואה בחומרה את היעדר הפיקוח מטעם העירייה על הניהול הכספי על הפרויקט.
כמו כן, ועדת הביקורת רואה בחומרה את אי התכנסותה של ועדת ההיגוי.
החלטה - פרויקט הנדסי המבוצע על ידי חברה עירונית, יפוקח על ידי אגף פרויקטים הן בהיבט של הניהול הכספי והן בהיבט ההנדסי.
אם מונתה לפרויקט ועדת היגוי, עליה להתכנס ולפקח על ביצוע הפרויקט, לרבות מתן אישור לביצוע שינויים ומתן אישור להגדלת התקציב.
6. **החלטה מס' 19-30 - שימוש בתב"ר לאירועי הפתיחה**
יש להשתמש בכספי התקציב שנועד להקמת פרויקט הנדסי רק לתשלום ההוצאות בגין הקמתו, ולא ניתן להשתמש בו למימון הוצאות השייכות לתקציב השוטף (כגון קיום אירועים).

7. **החלטה מס' 31-19 - התקשרות בניגוד לתקנות המכרזים**
הוועדה רואה בחומרה רבה את חריגות החברה מתקנות המכרזים ואת ההתקשרויות עם קבלנים ללא מכרז.
- החלטה - חריגה בשיעור של למעלה מ- 10% בהוצאות ההקמה של הפרויקט המבוצע ע"י חברה עירונית, תובא לאישור מנכ"ל העירייה וגזבר העירייה. כמו כן, כל התקשרות שלדעת החברה העירונית ניתן לבצע ללא מכרז, תובא לאישור היועץ המשפטי של העירייה.**
8. **החלטה מס' 32-19 - מתן תשלומים עודפים לקבלן**
הוועדה ממליצה להעביר את הממצאים שהעלתה הביקורת ליועמ"ש לעירייה, על מנת שיבחן מהן הפעולות שעל העירייה לבצע במטרה לתבוע את הכספים העודפים ששולמו לקבלן.
9. **החלטה מס' 33-19 מכירת עודפי העפר**
בכל פרויקט הנדסי שיש בו עודפי עפר, על אגף הפרויקטים לערוך מאזן של השימוש בעפר במהלך הפרויקט. עודפי עפר שיוצאו מחוץ לאתר ימדדו באופן מדויק, לרבות רישום סוג העפר ומקום הפינוי.
10. **החלטה מס' 34-19 - תשלומים ששולמו לחברה העירונית**
על החברה העירונית "חופית" להשיב לקופת העירייה את התמורה שהתקבלה בגין מכירת החול לקבלן.
11. **החלטה מס' 35-19 - תוכניות AS-MAID**
בעת הקבלה של פרויקט הנדסי, תבצע העירייה בדיקה של תוכניות ה- AS-MAID על ידי בודק מטעמה, במטרה לוודא את התאמת ה- AS-MAID הן לתכנון והן למצב הקיים בשטח.

שלמה בן עזרא
מבקר העירייה

ד"ר אלי לחמני - עו"ד (רו"ח)
יו"ר הוועדה לענייני ביקורת



הבסיס החוקי לעבודת הביקורת¹

149ג. ועדה לענייני ביקורת

(א) המועצה תבחר מבין חבריה ועדה לענייני ביקורת שתפקידה לדון בכל דו"ח של מבקר המדינה ושל נציב תלונות הציבור על הביקורת בעירייה, בכל דו"ח של משרד הפנים על העירייה ובכל דו"ח של מבקר העירייה, ולעקוב אחרי תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת, והיא רשאית לדון בכל דו"ח ביקורת אחר על העירייה שהוגש לפי דין; הוועדה תגיש למועצה את סיכומיה והצעותיה.

(ב) מספר חברי הוועדה לא יעלה על שבעה; הרכב הוועדה יהיה תואם, ככל שניתן, את ההרכב הסיעתי של המועצה. ראש העירייה, סגניו וחברי ועדת ההנהלה לא יהיו חברים בוועדה לענייני ביקורת.

(ג) (1) יושב ראש הוועדה לענייני ביקורת יהיה בכפוף להוראות פסקה (2) מהאופוזיציה ולא יכהן כדירקטור בהנהלת גוף עירוני מבוקר.

לעניין סעיף זה יראו את יושב ראש הוועדה לענייני ביקורת כשייך לאופוזיציה, אם יתקיימו בסיעתו, בין היתר, לפחות כל אלה:

- א. סיעתו שונה מסיעתו של ראש העירייה;
- ב. לסיעתו אין ייצוג בוועדת ההנהלה;
- ג. מסיעתו לא מונו סגנים לראש העירייה;
- ד. סיעתו אינו קשורה בהסכם המתייחס לכהונת ראש העירייה או לניהול העירייה.

(2) היו הסיעות כולן מיוצגות בוועדת ההנהלה או ישנה במועצה סיעה אחת בלבד, יהיה יושב ראש הוועדה לענייני ביקורת מי שהתקיימו בו לפחות כל אלה:

¹ מתוך פקודת העיריות (נוסח חדש)

- א. הוא אינו חבר בוועדת ההנהלה;
- ב. הוא אינו מכהן כיושב ראש ועדת הכספים או המכרזים;
- ג. הוא אינו מכהן כדירקטור בגוף עירוני מבוקר;
- ד. סיעתו שונה מסיעתו של ראש העירייה, אם יש במועצה יותר מסיעה אחת.

167. מינוי פקידים

- (ב) המועצה, בהחלטה ברוב חבריה, תמנה לעירייה מבקר במשרה מלאה .
- (ג) לא ימונה ולא יכהן אדם כמבקר עירייה אלא אם כן נתקיימו בו אלה:
 - (1) הוא יחיד;
 - (2) הוא תושב ישראל;
 - (3) הוא לא הורשע בעבירה שיש עמה קלון;
 - (4) הוא בעל תואר אקדמאי מאת מוסד להשכלה גבוהה בישראל או מוסד להשכלה גבוהה בחוץ לארץ שהכיר בו, לענין זה, מוסד להשכלה גבוהה בישראל, או שהוא עורך דין או רואה חשבון;
 - (5) הוא רכש נסיון במשך שנתיים בעבודת ביקורת;
 - (6) הוא אינו חבר בהנהלה פעילה של מפלגה או בהנהלה פעילה או בגוף דומה אחר של רשימת מועמדים שהתמודדה בבחירות לרשות המקומית.
- (1ג) לא ימונה ולא יכהן כמבקר עירייה מי שכהן כחבר מועצה אלא אם כן עברו עשר שנים מתום כהונתו כחבר מועצה באותה עירייה, או שנתיים מתום כהונתו כחבר מועצה בעירייה גובלת.
- (2ג) מי שהיה מועמד בבחירות למועצת העירייה, לא יכהן כמבקר אותה עירייה, למשך כל תקופת כהונתה של אותה מועצה שאלהיה היה מועמד.
- (ד) על אף הוראות סעיף קטן (ג), רשאי הממונה על המחוז לאשר מינויו של אדם אשר לא נתמלא בו אחד מן התנאים המנויים בפסקאות (4) ו-(5) לסעיף קטן(ג), כמבקר העירייה, אם הוא רכש נסיון במשך עשר שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב – 1992.

167. מועצה שלא מינתה מבקר

(א) ראה הממונה כי המועצה אינה ממנה מבקר, רשאי הוא לדרוש ממנה בצו כי תמנה מבקר, כאמור בסעיף 167, תוך הזמן הנקוב בצו.

(ב) לא מילאה המועצה אחרי הצו תוך הזמן האמור, רשאי הממונה למנות מבקר לעירייה ולקבוע את שכרו.

170. דרכי מינוי עובדים וכשירות עובד הביקורת

(ה) ראש העירייה בהסכמת מבקר העירייה ימנה עובדים ללשכת מבקר העירייה בהתאם לתקנים שיקבע שר הפנים בתקנות ועל פי האמור בהוראות סעיפים קטנים (א) עד (ד).

תקנים לפי סעיף קטן זה ייקבעו בידי השר בהתחשב במספר התושבים, בתחומה של העירייה ובגודל תקציבה השנתי.

(ה1) לא ימונה עובד ולא יכהן אדם כעובד ביקורת בלשכת מבקר העירייה אלא אם כן התקיימו בו הוראות סעיף 167 (ג) (1) עד (4).

(ה2) על אף הוראות סעיף קטן (ה1), רשאי ראש העירייה, בהסכמת מבקר העירייה, לאשר מינויו של אדם אשר לא נתמלא בו התנאי האמור בסעיף 167 (ג) (4) אם רכש נסיון במשך שבע שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992.

(ו) עובדי לשכת מבקר העירייה דינם כשאר עובדי העירייה, ואולם הם יקבלו הוראות מקצועיות ממבקר העירייה בלבד.

(ז) לא יופסק שירותו של עובד אצל מבקר העירייה, שלא בהסכמתו של מבקר העירייה, אלא בכפוף להוראות סעיף 171 א (1).

(ח) בסעיף זה, "עובד ביקורת" - עובד המבצע פעולת ביקורת.

170 א. תפקידי המבקר

(א) ואלה תפקידי המבקר:

1. לבדוק אם פעולות העירייה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה - 1965, נעשו כדיון, בידי המוסמך לעשותם, תוך שמירת טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון;

2. לבדוק את פעולות עובדי העירייה;
3. לבדוק אם סדרי הבוחן והוראות הנהל הנהוגים בעירייה מבטיחים קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון;
4. לבקר את הנהלת חשבונות העירייה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי העירייה ושמירת רכושה והחזקתו מניחות את הדעת.
- (ב) הביקורת לפי סעיף קטן (א) תיעשה גם לגבי המועצה הדתית שבתחום העירייה וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף אשר העירייה משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב או משתתפת במינוי הנהלתם. למי שעומד לביקורת לפי סעיף קטן זה ייקרא להלן "גוף עירוני מבוקר".
- (ג) בכפוף לאמור בסעיף קטן (א), יקבע המבקר את תכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה פלונית ואת היקף הביקורת-
 1. על פי שיקול דעתו של המבקר;
 2. על פי דרישת ראש העירייה לבקר עניין פלוני;
 3. על פי דרישת הועדה לענייני ביקורת, ובלבד שמספר הנושאים לביקורת לא יעלה על שני נושאים לשנת עבודה.
- (ד) המבקר יקבע על פי שיקול דעתו את הדרכים לביצוע ביקורתו.
- (ה) מבקר העירייה יכין ויגיש לראש העירייה מידי שנה הצעת תקציב שנתי ללשכתו, לרבות הצעת תקן, במסגרת הכנת התקציב לפי הפקודה. היקף הצעת התקציב לא יפחת משיעור קבוע באחוזים מהתקציב השנתי של העירייה, כפי שיקבע השר בהתחשב במספר התושבים בתחומה של העירייה ובגודל תקציבה השנתי.
- (ו) ועדת הכספים והמועצה ידונו בהצעת התקציב והתקן של לשכת מבקר העירייה, כפי שהגיש אותן מבקר העירייה, במסגרת דיוניהן בהצעת התקציב השנתי.

170 ב. המצאת מסמכים ומסירת מידע

- (א) ראש העירייה וסגניו, חברי המועצה, עובדי העירייה, ראש המועצה הדתית וסגניו, חברי המועצה הדתית, עובדי המועצה הדתית וחברים ועובדים של כל גוף עירוני מבוקר, ימציאו למבקר העירייה, על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם אשר לדעת מבקר העירייה דרוש לצרכי הביקורת ויתנו למבקר

העירייה כל מידע או הסבר שיבקש בתוך התקופה הקבועה בדרישה ובאופן הקבוע בה.

- (ב) למבקר העירייה או עובד שהוא הסמך לכך תהיה גישה, לצורך ביצוע תפקידו, לכל מאגר מידע רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תוכנת עיבוד נתונים אוטומטי של העירייה או של המשרתים את העירייה או של גוף עירוני מבוקר.
- (ג) לגבי מידע החסוי על פי דין, יחולו על מבקר העירייה ועל עובדים מטעמו המגבלות הקבועות בחוק או לפיו לגבי המורשים לטפל באותו מידע.
- (ד) עובדו של מבקר העירייה שאינו עובד העירייה, יחולו עליו, לענין עבודתו האמורה, כל איסור והגבלה החלים על עובד הציבור שהוא עובד מבקר העירייה.
- (ה) לצורך ביצוע תפקידו יוזמן מבקר העירייה ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מועצת העירייה, או כל ועדה מועדונית או כל ועדה מועדונית של גוף עירוני מבוקר; בישיבה שאינה סגורה רשאי הוא להיות נוכח אף על ידי עובד מעובדיו.

170 ג. דו"ח המבקר

- (א) המבקר יגיש לראש העירייה דו"ח על ממצאי הביקורת שערך; הדו"ח יוגש אחת לשנה, לא יאוחר מ-1 באפריל של השנה שלאחר השנה שלגביה הוגש הדו"ח. בדו"ח יסכם המבקר את פעולותיו, יפרט את הליקויים שמצא וימליץ על תיקון הליקויים ומניעת הישנותם בעתיד; בעת הגשת הדו"ח לפי סעיף קטן זה, ימציא המבקר העתק ממנו לוועדה לענייני ביקורת; אין בהוראת סעיף קטן זה כדי לפגוע בהוראות סעיפים 21א ו-21ב לחוק מבקר המדינה, התשי"ח 1958 (נוסח משולב).
- (ב) בנוסף לאמור בסעיף קטן (א) רשאי המבקר להגיש לראש העירייה ולוועדה לענייני ביקורת דו"ח על ממצאי ביקורת שערך בכל עת שייראה לו, או כאשר ראש העירייה או הוועדה לענייני ביקורת דרשו ממנו לעשות כן.
- (ג) תוך שלושה חדשים מיום קבלת דו"ח המבקר יגיש ראש העירייה לוועדה לענייני ביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא לכל חברי המועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.
- (ד) הוועדה לענייני ביקורת תדון בדו"ח המבקר ובהערות ראש העירייה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה תוך חודשיים מיום שנמסרו לה הערות

ראש העירייה כאמור בסעיף קטן (ג). לא הגיש ראש העירייה את הערותיו על הדוח עד תום התקופה האמורה, תדון הוועדה בדוח המבקר ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה עד תום חמישה חודשים ממועד המצאתו על ידי מבקר העירייה לוועדה. בטרם תשלם הוועדה את סיכומיה והצעותיה רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיוניה נושאי משרה של העירייה או של גוף עירוני מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדו"ח.

(ה) (1) תוך חודשיים מן היום שהגישה הוועדה את סיכומיה והצעותיה תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ובדוח המבקר ותחליט בדבר אישור הסיכומים או ההצעות כאמור.

(2) לא הגישה הוועדה את סיכומיה והצעותיה לחברי המועצה עד תום התקופה כאמור בסעיף קטן (ד), או לא המציא ראש העירייה לכל חברי המועצה העתק מהדוח בצירוף הערותיו, ימציא המבקר עותק הדוח לכל חברי המועצה והמועצה תדון בדו"ח ובהמלצותיו לא יאוחר משבעה חודשים ממועד הגשתו לראש העירייה.

(ו) לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא ביקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור.

(ז) היה למבקר יסוד להניח שראש העירייה או היועץ המשפטי של העירייה, הוא צד לעשיית עבירה לפי הוראות פרק ה' סימן ב' לחוק העונשין, התשל"ז-1977, יעביר המבקר את העניין במישרין לידיעת מבקר המדינה.

170ג. חומר שאינו ראיה

דוחות המבקר, חוות דעת על כל מסמך אחר שהוציא או שהכין מבקר העירייה במילוי תפקידו, לא ישמשו ראיה בכל הליך משפטי, אך לא יהיו פסולים בשל כך לשמש ראיה בהליך משמעותי.

170גא. צוות לתיקון ליקויים (תיקון : תשס"ה)

(א) בסעיף זה, "הצוות" – עובדי העירייה החברים בצוות לתיקון ליקויים, שמונה לפי הוראת סעיף 21 א (ב) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב) (בסעיף זה- **חוק מבקר המדינה**)

(ב) הצוות ידון בדרכים ובמועדים לתיקון ליקויים שנמצאו בדוח שהגיש מבקר העירייה ושנדון על ידי המועצה לפי סעיף 170 ג(ה)(1) או (2), לפי העניין, ובדרכים למניעת הישנותם של הליקויים בעתיד.

(ג) הצוות יגיש את המלצותיו לראש העירייה בתוך שלושה חודשים מיום שדוח מבקר העירייה נדון על-ידי המועצה, וידווח לוועדה לעניני ביקורת על יישום המלצותיו אחת לשלושה חודשים.

(ד) ראש העירייה רשאי לדחות את תיקונו של ליקוי מסוים, ובלבד שינמק דחייה זו לפני מבקר העירייה והוועדה לעניני ביקורת, בכתב, לא יאוחר משלושה חודשים לאחר שהוגשו לו המלצות הצוות.

(ה) אין בהוראות סעיף זה כדי לגרוע מהוראות סעיפים 21א ו-21ב לחוק מבקר המדינה.

171. פיטורי עובדים בכירים

(א) בכפוף להוראות סעיף זה, עובד העירייה שנתמנה לפי סעיף 167 (א) לא יפוטר אלא אם כן, לפי המלצת ראש העיר הוחלט על כך בישיבת המועצה, לאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה שדבר הפיטורים ידון באותה ישיבה.

(ב) (1) לא יפוטר היועץ המשפטי לעירייה או מהנדס העירייה שהוא עובד העירייה או הגזבר, אלא לפני המלצת ראש העירייה ובאישור המועצה ברוב של שני שלישים מחבריה, לאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה שדבר הפיטורים יידון באותה ישיבה.

(2) לא יפוטר מבקר העירייה שהוא עובדה, אלא באישור המועצה ברוב של שלושה רבעים מחבריה, לאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה שדבר הפיטורים יידון באותה ישיבה.

(ג) לא תתקבל במועצה החלטה לפיטוריו של מבקר העירייה, מהנדס העירייה, הגזבר או היועץ המשפטי לעירייה, אלא לאחר שניתנה להם זכות לשאת לפני המועצה את דברם בענין הפיטורים.

(ד) הוראות סעיפים קטנים (ב) ו- (ג) יחולו, בשינויים המחוייבים, גם על השעיית מבקר העירייה, מהנדס העירייה, הגזבר או היועץ המשפטי לעירייה.

(ה) האמור בסעיף זה אינו בא לגרוע מסמכותו של בית דין למשמעת לפי חוק הרשויות המקומיות (משמעת), התשל"ח 1978, לפסוק בדבר פיטוריו של עובד עירייה שסעיף זה דן בו, בשל עבירת משמעת כמשמעותה בחוק האמור.

334. פרסום דו"ח ביקורת או ממצא ביקורת

המפרסם דו"ח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170 ג' (ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו מאסר שנה.