

דו"ח

מבקר

העירייה

לשנת 2007

בצירוף הערות ראש העיר

יוני 2009

דבר ראש העיר

חברי למועצת העיר,

הריני מתכבד בזאת להגיש למועצה את דו"ח מבקר העירייה לשנת 2007.

עם כניסתי לתפקיד הציג בפני מבקר העירייה את דו"ח הביקורת לשנת 2007. אמנם דו"חות הביקורת עוסקים בתקופה שבה לא כיהנתי בתפקיד ראש העיר, אולם נוכח החשיבות שאני מייחס לעבודת הביקורת ולהתנהלות התקינה, מצאתי לנכון לדון עם המבקר בדו"חות הביקורת שערך ולהעיר את הערותי לדו"ח.

לפי השקפתי, הערות ראש העיר מבטאות בעיקר את הלקחים שהעירייה אמורה להפיק מהדו"ח ואת הפעולות שעליה לעשות לתיקון הליקויים ולמניעת הישנותם בעתיד. לכן, אני רואה בחיוב רב את כוונת המבקר לתת דגש מיוחד למעקב על תיקון הליקויים שהביקורת העלתה בשנים קודמות.

אני מאמין שנוכל להשיג בשנים הקרובות שיפור משמעותי בתחום זה.

ב ב ר כ ה,



ד"ר יחיאל לסרי
ראש העיר

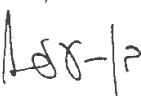
לכבוד
ד"ר יחיאל לסרי
ראש העיר
כ א 1

חברי מועצה נכבדים.

הנדון : דו"ח מבקר העירייה לשנת 2007

1. הנני מגיש לעיונכם את דו"ח הביקורת לשנת 2007. דו"ח הביקורת מוגש לעיונכם באיחור, מאחר ונסיבות פרסומו שונות מהרגיל.
 2. החוק קובע כי המבקר יגיש לראש העיר דו"ח על ממצאי הביקורת שערך ומפרט פרקי זמן שבהם אמור ראש העיר להגיש את הערותיו לדו"ח וכן אמורה ועדת הביקורת לכתוב את סיכומיה והמלצותיה. לצערי, בשנה שעברה לא התקיימו שני השלבים דלעיל, שיש לקיימם לפני פרסום הדו"ח השנתי.
 3. נוכח מצב עניינים זה, עם תחילת כהונתו של ראש העיר הנוכחי מצאתי לנכון לאפשר לראש העיר להציג בפני המועצה ובפני הציבור את הפעולות שבכוונתו לנקוט בהתייחס לממצאי הביקורת, כך שדו"ח הביקורת המוגש לעיונכם כולל את הערותיו של ראש העיר המכהן.
 4. בדרך כלל, דו"ח הביקורת השנתי כולל גם פרק נרחב העוסק במעקב על תיקון הליקויים שנמצאו בשנים קודמות. השנה בכוונתי לפרסם את חלק הדו"ח העוסק בתיקון הליקויים בספר נפרד, בשל היקפו המשמעותי ובשל החשיבות הרבה שאני מייחס לפעילות העירייה בתחום זה.
 5. הביקורת לא הייתה יכולה לבצע את תפקידה ללא שיתוף פעולה של המבוקרים עצמם. אני מבקש להודות לכל בעלי התפקידים שבאגפים ובמחלקות שבוקרו, על התמיכה ועל שיתוף הפעולה שזכיתי בהם במהלך עבודתי.
- כמו כן, אני מודה לצוות העובדים בלשכת מבקר העירייה על עבודתם המקצועית והמסורה.

בכבוד רב,


שלמה בן עזרא
מבקר העירייה

תוכן העניינים

עמוד

החברה העירונית לפיתוח התיירות - "חופית"

1. הקמת חוות הסוסים 6

מינהל ההנדסה

2. שיקום ואחזקה של תחנות אוטובוס 39
3. התקשרויות עם יועצים ומתכננים 56

מינהל החינוך

4. הזמנת עבודות נגרות 77
5. הבסיס החוקי לעבודת הביקורת 83

החברה העירונית לפיתוח התיירות - "חופית"

דו"ח ביקורת

חופית - החברה העירונית לפיתוח התיירות

הקמת חוות הסוסים

דו"ח ביקורת

חופית - החברה העירונית לפיתוח התיירות

הקמת חוות הסוסים

כללי

בדצמבר 2005 החליט דירקטוריון חברת חופית על הקמתה של חוות סוסים לימודית, בסמוך לקצה המזרחי של פארק לכיש. באפריל 2006 הסתיימו עבודות הקמת החווה בעלות של כ- 800,000 ₪. הביקורת בדקה את סדרי קבלת ההחלטות בנושא הקמת חוות הסוסים ואת תקינות פעולותיהן של העירייה ושל חברת חופית בעניין זה.

להלן עיקר הממצאים:

1. יעוד החווה

1.1 מן המסמכים עולה כי הנימוק העיקרי להקמת החווה היה הצורך בפינוי של פולש, שהחזיק בשטח ציבורי של כ-2 דונם בצומת הרחובות בני ברית והאורגים.

הביקורת מכירה במטרד החמור שהיווה המחזיק בשטח לסביבתו במיקום הקודם (בצמוד למרכז מסחרי ועל עורק התחבורה הראשי של העיר), ובהכרח שהיה קיים לפנותו משם. יחד עם זאת, לדעת הביקורת ראוי היה שהעירייה תבחן את האפשרות לפעול לפינוי המחזיק בדרכים משפטיות בטרם בחרה בדרך הפינוי באמצעות מתן זכות שימוש בנכס חלופי.

1.2 משבחרה העירייה את דרך הפינוי, היה עליה לערוך במועד הפינוי וכתנאי לקבלת הנכס החלופי, הסכם בינה לבין המחזיק בשטח הקובע את סדרי הפינוי ואת מעמדו (כמשכיר) באתר החדש. הדבר לא נעשה, וכתוצאה מכך נגרמו לעירייה ולחופית נזקים כבדים, כמפורט להלן בדו"ח.

1.3 נימוק נוסף להקמת חוות הסוסים, כפי שצוין במסמכים, היה צורך עירוני בהקמת חווה לימודית לטיפול בילדים בעלי צרכים מיוחדים. התברר לביקורת כי בניגוד למוצהר, החווה אינה מספקת שירותים לילדים בעלי צרכים מיוחדים, אלא פועלת כעסק מסחרי לכל דבר.

2 אופן קבלת ההחלטה

2.1 הביקורת מצאה כי ההחלטה בדבר פינוי המחזיק מהשטח ברחוב בני ברית ומתן זכות השימוש בקרקע החלופית בסמוך לפארק לכיש, התקבלה מבלי שקדם לה בעירייה תהליך קבלת החלטות מסודר, וללא כל תיעוד שניתן ללמוד ממנו על השיקולים שהביאו לקבלת ההחלטה באופן שהתקבלה, על מרכיביה השונים. חמור מכך, אישור מועצת העיר להקמת החווה ניתן רק בדיעבד, לאחר שהחווה החלה כבר לפעול.

2.2 עוד נמצא כי ההחלטה בדבר הפינוי השטח ברח' בני ברית ובניית החווה בשטח החלופי התקבלה מבלי שנעשה אומדן של ההוצאה המתוכננת, מבלי שנבחנו זכויותיו בקרקע של המחזיק ומבלי שנעשתה הערכה של גובה הפיצוי הראוי. לסוגיית הזכויות הקנייניות הנובעות מהימצאותו של המחזיק באתר שברחוב בני ברית במשך כ-10 שנים יש משמעות רבה, משום שגובה הפיצוי שניתן למחזיק תמורת הסכמתו לעבור למיקום אחר, אמור היה להיגזר משווי זכויותיו בקרקע שהחזיק בה.

בנוסף לכך, העירייה גם לא ערכה שומה במטרה לקבוע את ערך זכות השימוש בנכס החלופי שקיבל המחזיק כפיצוי על פינויו. מאחר והדבר לא נבחן, אין לדעת האם הפיצוי שניתן לו לא היה מופרז.

3. הקצאת הקרקע

3.1 הביקורת מצאה כי העירייה הקצתה לגורם פרטי ללא סמכות קרקע שאינה בבעלות העירייה אלא בבעלות מינהל מקרקעי ישראל, מבלי לקבל את הסכמת המינהל לכך (ראה פרוט בסעיף 4 בדו"ח המפורט).

3.2 כאמור, פינוי המחזיק מהשטח ברחוב בני ברית והקצאת הקרקע החלופית נעשתה ללא אישור מועצת העירייה, ואישור המועצה לכך התקבל רק בדיעבד לאחר שהחוזה כבר הוקמה.

4. היתר בניה

4.1 חופית החלה בביצוע העבודות להקמת החווה ללא הסכמת בעלי הקרקע (מינהל מקרקעי ישראל). אמנם בשלב הראשון הסכים המינהל לתוכנית, אולם לאחר זמן קצר ביטל את הסכמתו. בהעדר הסכמת בעלי הקרקע, לא יכול היה מינהל ההנדסה להוציא היתר בניה לחווה. הביקורת רואה בחומרה רבה ביצוע עבודות בניה בהיקף גדול על ידי חברה עירונית, מבלי שיהיה לה היתר בניה.

4.2 במאי 2007 התברר למחלקת הפיקוח על הבניה כי בנוסף למבנים שהוקמו על פי התוכנית המקורית, בנה מפעיל החווה מספר סככות ומבנים נוספים תוך חריגה מהתוכנית, בשטח כולל של כ-300 מ"ר. בנובמבר 2007 הוציאה המחלקה צו הריסה מינהלי לחריגות הבניה. מפעיל החווה פנה לבית המשפט בבקשה שיבטל את הצו, אולם בית המשפט דחה את הבקשה. בפועל, לא נהרסו החריגות.

יתר על כן, התברר לביקורת כי המחזיק בשטח מתגורר בו. למרות שעובדה זו הייתה ידועה למחלקת הפיקוח על הבניה, לא פעל מנהל המחלקה כנדרש ממנו ולא הגיש תביעה לגבי עבירת השימוש החורג שמבצע המחזיק בנכס.

5 הוצאות ההקמה

5.1 כאמור, חופית החלה בעבודות להקמת החווה בנובמבר 2005, מבלי שמועצת העירייה הורתה לחופית לבצע את הפרויקט ובטרם דן בכך דירקטוריון החברה. רק במאי 2006, לאחר שכבר הושלמו כל העבודות והחווה החלה לפעול, אישרה מועצת העירייה העברת הקצבה לחופית בסך 475,000 ₪ עבור מימון הקמת חוות הסוסים.

הביקורת רואה בחומרה את ביצוע העבודות מבלי שמועצת העירייה קיבלה החלטה בעניין הקמת החווה ומבלי שיאושר לכך תקציב, ואת תקצוב העבודות רק בדיעבד, לאחר שכבר בוצעו.

5.2 הביקורת מצאה כי בינואר 2006 פנה מנכ"ל חופית למנכ"ל העירייה בבקשה להעביר לחופית 350,000 ₪ לצורך הקמת החווה, אולם חודש לאחר מכן, בפברואר 2006, כבר דיווח מנכ"ל חופית לעירייה על כך שהוצאות ההקמה יסתכמו בכ- 800,000 ₪.

הביקורת מעירה על כך שלא נעשה בחופית או בעירייה לפני תחילת העבודות תכנון מפורט של ההוצאה המתוכננת, ועל כך שדירקטוריון החברה לא קבע מסגרת תקציב לביצוע העבודות, שעל חופית היה לעמוד בה. כתוצאה מכך, הוציאו חופית והעירייה למעלה מסכום כפול מההערכה הראשונית.

5.3 נמצא כי בנוסף לעבודות שבוצעו על ידי חופית, הוציאה העירייה סכומי כסף שונים לטובת הקמת החווה מתקציב הפעולות של מחלקות העירייה. לדוגמא, אגף תפוזי"ח הוציא כ-100,000 ₪ מתקציבו לפינוי פסולת בניה מהאתר, המוקד העירוני הקצה טרקטור למספר ימי עבודה לצורך ישור השטח והכנת דרך הגישה, מחלקת המים התקינה קו מים לחווה בסכום של 53,000 ₪ וכן בוצעו עבודות נוספות.

6. בחירת קבלנים

עיקר עבודות ההקמה בוצעו על ידי שני קבלנים. הביקורת מצאה כי לא פורסם מכרז לביצוע העבודות וכן לא נבדקו הצעות מחיר מקבלנים אחרים. כמו כן, לא נחתם הסכם בין חופית לבין הקבלנים, המפרט את תנאי ביצוע העבודה ומסדיר את ההתקשרות בין הצדדים.

7. תשלום דמי חכירה למינהל

בתחילה, לאחר שחופית הצהירה בפני המינהל כי מדובר בשימוש ציבורי בקרקע (כחוזה לימודית), לא דרש המינהל תשלום דמי חכירה עבור השימוש בקרקע.

מאוחר יותר, לכשהתברר למינהל שהחוזה הינה עסק מסחרי פרטי, ערך המינהל שמאות לקרקע וקבע כי על החוכר של שטח החווה לשלם למינהל דמי חכירה בסך 450,000 ₪. הביקורת מצאה כי בנובמבר 2006 התחייבה חופית בפני המינהל לשלם לו את הסכום הנדרש. עוד מצאה הביקורת כי ההתחייבות של חופית למינהל לא אושרה בדירקטוריון החברה, וכן לא אושרה בוועדת הכספים של העירייה ולא נדונה במועצת העירייה.

נמסר לביקורת כי ביוני 2008 קיזז המינהל את דמי החכירה מתשלום שהיה אמור להעביר לעירייה. הקיזוז בוצע בצעד חד צדדי, למרות שלא קיים הסכם חכירה בין המינהל לעירייה בנוגע לשטח החווה ולמרות שהעברת התשלום למינהל לא אושרה במוסדות העירייה המוסמכים לקבל החלטות בנוגע להתחייבויות הכספיות של העירייה (ועדת כספים ומועצת העיר). כתוצאה מתשלום דמי החכירה, גדלו הוצאות העירייה בגין הקמת החווה והגיעו לכ- 1.5 מיליון ₪.

8. העדר הסכמים

8.1 נמצא כי העירייה לא הסדירה בחוזה את תנאי ההתקשרות בינה כגורם המממן את הקמת החווה ובין חופית כגורם מבצע, ולא פרטה את התחייבויותיהם של הצדדים.

חסרונו של הסכם בין העירייה לבין חופית, המגדיר את תחומי האחריות של חופית ואת הפעולות הנדרשות ממנה, בא לידי ביטוי חריף לאחר שהחווה החלה לפעול. לטענת חופית, תפקידה כקבלן מבצע הסתיים מיד עם סיום ההקמה. לדברי היועץ המשפטי של חופית, מרגע שהושלמה הבניה אין לחברה כל אחריות ביחס לנעשה במקום וכי על העירייה לפתור בעצמה את הבעיות הקיימות כתוצאה מהקמת החווה.

8.2 העירייה או חופית לא דאגו להסדיר בחוזה את מעמדו של המחזיק בנכס כבעל זכות שימוש, כדי שלא יתבע בעתיד זכויות של בעלים.

9. רישום הנכס בספרים

כאמור לעיל, עלויות הכשרת הקרקע והקמת המבנים בחוות הסוסים מומנו במלואם על ידי העירייה, אולם למרות הסכומים הניכרים שהושקעו, לא נרשמו הזכויות הקנייניות בספר הנכסים של העירייה.

בהעדר רישום, העירייה תתקשה להוכיח בעתיד את מעמדה החוקי, שכן בספרי העירייה הנכס לא רשום כלל. הביקורת רואה בחומרה מצב בו כספים רבים מועברים מתקציב העירייה לבניית מבנים שאינם רשומים כנכסי העירייה או כנכסי חופית.

10. חוזה שכירות

10.1 הביקורת מצאה כי בכוונת חופית היה לחתום חוזה שכירות עם מפעיל החווה, והיא אף הכינה חוזה הכולל התחייבות של היזם לשלם דמי שכירות, לרכוש פוליסת ביטוח ולקיים התחייבויות רבות נוספות. התברר כי החוזה לא נחתם משום שמפעיל החווה לא הסכים לתנאיו. כתוצאה מכך, מפעיל החווה מחזיק בשטח מאז תחילת 2006 מבלי שיחתם עימו חוזה שכירות ומבלי שיוסדרו תנאי השימוש בשטח.

10.2 תשלום דמי שכירות – מנהל מחלקת השבחה ערך במרץ 2006 שומה לנכס וקבע כי על חופית לגבות מהמחזיק דמי שכירות בסך 850 דולר לחודש עבור השימוש בשטח ובמתקנים שהקימה עבורו. הביקורת מצאה כי חופית לא גבתה ממפעיל החווה דמי שכירות. מאחר והחווה החלה לפעול באפריל 2006, חובו של מפעיל החווה לחופית בגין אי תשלום דמי השכירות הגיע בסוף שנת 2007 לכ- 70,000 ₪.

עוד נמסר לביקורת כי ביולי 2008 יזמה מחלקת השבחה עריכת שומה נוספת והתברר כי דמי השכירות עפ"י שומה זו הינם 7811 ₪ לחודש (יותר מפי שניים מערך השומה הראשונה). לדעת הביקורת, על גזבר העירייה לקבוע סופית מהו ערך דמי השכירות ולחייב את המחזיק בנכס.

10.3 ביטוח – בהסכם (שלא נחתם) נקבע כי היזם מתחייב לבטח את החווה כנגד כל נזק שיגרום לנפש או לרכוש כתוצאה מהפעילות המתקיימת באתר, הן כלפי העובדים והן כלפי צד ג' כל שהוא.

כמו כן, חופית דרשה כי היזם ימסור לה העתק פוליסה לפני מועד פתיחת האתר לקהל הרחב, ונקבע כי מתן הפוליסה הינו תנאי יסודי להסכמת החברה לפתיחת האתר. בפועל, הביקורת מצאה כי חופית לא דרשה מהיזם ביטוח כלשהו, דבר החושף את חופית ואת העירייה בפני סיכונים רבים (ראה בעניין זה גם הממצאים בפרק 14 בדו"ח המפורט).

11. תשלומים שונים

הביקורת מצאה כי המחזיק לא שילם תשלומי ארנונה מיום שהחלה החווה לפעול. כתוצאה מכך, ממאי 2007 החלה הגזברות לקזז את חובות הארנונה של המחזיק מהתשלומים שהעירייה מעבירה לחופית.

הביקורת מעירה כי מבחינה ציבורית המצב שבו תשלום הארנונה נעשה ע"י חופית אינו מהווה שיפור מהותי ביחס למצב שבו הארנונה אינה משולמת כלל, משום שנטל ההוצאה עדיין חל על הקופה הציבורית ולא על המחזיק בנכס. לדעת הביקורת, על העירייה לפעול בדרכים העומדות לרשותה במטרה שהארנונה תשולם על ידי המחזיק בנכס.

בנוסף לכך, נמצא כי המחזיק אינו משלם תשלומים בגין צריכת החשמל והמים.

12. רישיון עסק

נמצא כי מחלקת רישוי עסקים הוציאה לחווה רישיון עסק לצמיתות, למרות שלא היה לנכס היתר בניה ולמרות שלא התקבל אישור היחידה לאיכות הסביבה.

הביקורת רואה בחומרה את מתן רישיון העסק לחווה שלא כדין, מבלי לקבל את אישור המשרד לאיכות הסביבה ובהיעדר היתר בניה. חמור מכך, משהעירה הביקורת למנהל מחלקת רישוי עסקים על הליקויים במתן רישיון העסק, לא פעל מנהל המחלקה על פי הסמכות הנתונה לו ולא נקט בצעדים הנדרשים לביטול רישיון העסק.

13. הסדרי תחבורה

נמצא כי, מאז הקמת החווה משמשת דרך עפר בלתי מוסדרת לכניסת כלי רכב המגיעים לחווה והיוצאים ממנה. דרך העפר מתחברת לעורק תחבורה מרכזי (רח' הרצל), כך שכניסת כלי רכב לחווה או יציאתם ממנה מסכנת את הנוסעים בכביש הראשי.

דו"ח הביקורת המפורט

1. יעוד החווה

מן המסמכים עולה כי שני הנימוקים העיקרים להקמת החווה היו כדלקמן:

א. מציאת אתר חלופי במסגרת הסדר לפינויו של פולש לשטח ציבורי בצומת הרחובות בני ברית והאורגים. התברר כי השטח נתפס שלא כדין כ- 10 שנים קודם לכן, והחזקת בעלי חיים במקום גרמה טרדה רבה לבעלי העסקים בסביבה ולציבור. נוכח הפגיעה הקשה במרקם החיים באזור (על ציר התנועה הראשי של העיר) התקבלה בעירייה החלטה לפעול לפינוי המחזיק בשטח, ובתמורה לפינויו להעניק לו זכות שימוש בשטח חלופי שימצא עבורו.

הביקורת מכירה במטרד שהיווה המחזיק בשטח לסביבתו במיקום הקודם, ובהכרח שהיה קיים לפנותו משם. יחד עם זאת, לדעת הביקורת ראוי היה שהעירייה תבחן את האפשרות לפעול לפינוי המחזיק בדרכים משפטיות בטרם בחרה בדרך של פינוי באמצעות מתן זכות שימוש בנכס חלופי.

ב. משבחרה העירייה את דרך הפינוי, היה עליה לערוך במועד הפינוי וכתנאי לקבלת הנכס החלופי, הסכם בינה לבין המחזיק בשטח הקובע את סדרי הפינוי ואת מעמדו (כמשכיר) באתר החדש. הדבר לא נעשה, וכתוצאה מכך נגרמו לעירייה ולחופית נזקים כבדים, כמפורט להלן בדו"ח.

ג. נימוק נוסף להקמת חוות הסוסים, כפי שצוין במסמכים, היה צורך בהקמת חווה לימודית לטיפול בילדים בעלי צרכים מיוחדים (ראה לדוגמה מכתבו של מנכ"ל חופית מ- 13.12.05 שנשלח למנהלת המחוז במינהל מקרקעי ישראל, בו הודיע מנכ"ל חופית למינהל כי "החווה תשמש כחווה לימודית לבני נוער ולילדים, ובמיוחד לילדים בעלי צרכים מיוחדים, כאשר הפעילות עם בעלי החיים מהווה עבורם אמצעי לתקשורת וללימוד כאחד").

התברר לביקורת כי החווה אינה מספקת שירותים לילדים בעלי צרכים מיוחדים, אלא פועלת כעסק מסחרי לכל דבר. לדברי מנכ"ל חופית, הצגת החווה כבעלת ייעוד חברתי-חינוכי נעשתה במטרה להימנע מתשלום דמי הסכמה למינהל מקרקעי ישראל. לדעת הביקורת, שגה מנכ"ל חופית בגישתו, משום שלא היה ניתן להסתיר לאורך זמן את העובדה כי אין מדובר בהקמת חווה לימודית, כפי שאומנם קרה בפועל (ראה פרוט בפרק "דמי הסכמה" שלהלן).

2. אופן קבלת ההחלטה

הביקורת מצאה כי ההחלטה בדבר פינוי המחזיק מהשטח ברחוב בני ברית ומתן זכות השימוש בקרקע החלופית בסמוך לפארק לכיש, התקבלה מבלי שקדם לה בעירייה תהליך קבלת החלטות מסודר וללא כל תיעוד שניתן ללמוד ממנו על השיקולים שהביאו להחלטה.

יתר על כן, לא ברור מי היו כל הגורמים שהיו שותפים לקבלת ההחלטה. מעיון במסמכים עולה כי בין שותפים להחלטה היו ראש העיר, מנכ"ל העירייה, מהנדס העיר, מנכ"ל חופית וסגן ראש העיר דאז, אולם לא ניתן לדעת מה הייתה מידת מעורבותו של כל אחד מהם, וכן לא ניתן לדעת האם היו שותפים להחלטה גורמים נוספים.

עוד נמצא כי ההחלטה בדבר הפינוי התקבלה מבלי שנערך אומדן של ההוצאה המתוכננת, מבלי שנבחנו זכויותיו בקרקע של המחזיק (זכויות הנובעות מהימצאותו באתר שברחוב בני ברית), מבלי שנבחנה עצם זכאותו לפיצוי בתמורה לפינוי ומבלי שנעשתה הערכה של גובה הפיצוי הראוי. לעניין זה יש משמעות רבה, משום שגובה הפיצוי שניתן למחזיק תמורת הסכמתו לעבור למיקום אחר, אמור היה להיגזר משווי זכויותיו בקרקע שהחזיק בה. בנוסף לכך, העירייה גם לא ערכה שומה במטרה לקבוע את

ערך זכות השימוש בנכס החלופי שקיבל המחזיק כפיצוי על פיננוי. מאחר והדבר לא נבחן, אין לדעת האם הפיצוי שניתן לו לא היה מופרז.

כמו כן מצאה הביקורת, כי למרות שמדובר על סוגיות משפטיות מורכבות, לא נתבקשה חוות דעתו של היועץ המשפטי לגבי היבטים שונים של ביצוע העסקה והוא לא היה מעורב כלל בתהליך קבלת ההחלטה.

3. הקצאת הקרקע

3.1 הביקורת מצאה כי העירייה באמצעות חופית העבירה לחזקתו של גורם פרטי ללא סמכות קרקע שאינה בבעלות העירייה אלא בבעלות מינהל מקרקעי ישראל, מבלי לקבל את הסכמת המינהל לכך (ראה פרוט בסעיף 4 שלהלן).

3.2 גם אם בטעות סבר גורם כלשהוא בעירייה כי מדובר בקרקע שבבעלות העירייה ושניתן להקצות אותה לשימוש של גורם שלישי, התברר כי לא נעשה ניסיון לפעול בדרכים החוקיות הנדרשות לצורך הקצאת קרקע, בין באמצעות הועדה להקצאת קרקע ובין באמצעות פרסום מכרז. אילו היו הגורמים שטיפלו בפינוי פועלים בדרך של הקצאת קרקע, היה מתברר מיד שהקרקע אינה בבעלות העירייה.

3.3 פינוי המחזיק מהשטח ברחוב בני ברית והעברת הקרקע החלופית לחזקתו של הגורם הפרטי, נעשתה ללא אישור מועצת העירייה, ואישור המועצה לכך התקבל רק בדיעבד לאחר שהחוזה כבר הוקמה והחלה לפעול.

4. היתר בניה

4.1 בשנת 2003 הכינה חברת חופית תוכנית מפורטת להקמת החווה בצמוד לקצה המזרחי של פארק לכיש. השטח שעליו אמורה הייתה לקום החווה היה בחלקו בבעלות חברת נמלי ישראל ובחלקו בבעלות מינהל מקרקעי ישראל. התברר לביקורת כי המינהל אישר את הקמת החווה בשטחו וחתם

על הבקשה להיתר, אולם חברת נמלי ישראל לא נענתה לבקשת חופית להקים

את חוות הסוסים על השטח שבבעלותה. נוכח עובדה זו, החליטה חופית לשנות את מיקום החווה ולהזיזה מעט מזרחה, כך שתמוקם רק על שטח שבבעלות המינהל.

בשלב זה, הודיע המינהל לעירייה כי אישור התוכנית נעשה בטעות, וכי קודם למתן האישור מטעם המינהל, על העירייה יהיה להסדיר את מעמדה בשטח (באמצעות הסכם חכירה בינה לבין המינהל). למרות זאת, החלה חופית בנובמבר 2005 בביצוע העבודות, מתוך הנחה כי אישור המינהל יתקבל בסופו של דבר. לדעת הביקורת, שגתה החברה בכך שלא פעלה על פי סדר הדברים הנדרש, והחלה את העבודות מבלי שקיבלה לכך את הסכמת בעלי הקרקע.

בפועל, בהעדר הסכמת מ.מ.י., לא יכול היה מינהל ההנדסה להוציא היתר בניה להקמת החווה. הביקורת רואה בחומרה רבה ביצוע עבודות בניה בהיקף גדול על ידי חברה עירונית, מבלי שיהיה לה היתר בניה.

4.2 במאי 2007 התברר למחלקת הפיקוח על הבניה כי בנוסף למבנים שהוקמו על פי התוכנית המקורית, בנה מפעיל החווה מספר סככות ומבנים נוספים תוך חריגה מהתוכנית, בשטח כולל של כ- 300 מ"ר. בנובמבר 2007 הוציאה המחלקה צו הריסה מינהלי לחריגות הבניה. מפעיל החווה פנה לבית המשפט בבקשה שיבטל את הצו, אולם בית המשפט דחה את הבקשה. בפועל, לא נהרסו החריגות.

יתר על כן, התברר לביקורת כי המחזיק בשטח מתגורר בו. למרות שעובדה זו היתה ידועה למחלקת הפיקוח על הבניה, לא פעל מנהל המחלקה כנדרש ממנו ולא הגיש תביעה לגבי עבירת השימוש החורג שמבצע המחזיק בנכס.

5 הוצאות ההקמה

5.1 כאמור, חופית החלה בעבודות להקמת החווה בנובמבר 2005, מבלי שמועצת העירייה הורתה לחופית לבצע את הפרויקט ובטרם דן בכך דירקטוריון החברה. רק במאי 2006, הגיש מנכ"ל חופית בקשה לועדת הכספים המבקשת מהוועדה להעביר לחברה ההקצבה לצורך הקמת חוות הסוסים. בבקשה שהגיש לועדת הכספים לא ציין מנכ"ל החברה כי אין

הסכמת בעלים לעסקה, כי הבניה בוצעה ללא היתר, כי הנכס כבר נמסר למחזיק וכי החווה כבר הוקמה והחלה לפעול.

5.2 במאי 2006 אישרה מועצת העירייה את בקשת חופית להגדלת תב"ר פארק לכיש בסך ₪ 475,000 עבור מימון הקמת חוות הסוסים. הגזבר מסר לביקורת כי לפי השקפתו, מעורבות העירייה בפרויקט נבעה מהצורך לסייע לחופית להקים במסגרת פארק לכיש נכס מניב שהחברה תשכיר לזום מסוים תמורת תשלום דמי שכירות, ובאופן זה להגדיל את הכנסותיה העצמיות. לכן, לדברי הגזבר, אישר את בקשת חופית ופעל להעברת ההחלטה בוועדת הכספים. עוד ציין הגזבר שלא ידע באותה עת כי הבקשה להגדלת התקציב מוגשת בדיעבד.

הביקורת רואה בחומרה את ביצוע העבודות מבלי שמועצת העירייה קיבלה החלטה בעניין הקמת החווה ומבלי שיאושר לכך תקציב, ואת תקצוב העבודות רק בדיעבד, לאחר שכבר בוצעו.

5.3 הביקורת מצאה כי בינואר 2006 פנה מנכ"ל חופית למנכ"ל העירייה בבקשה להעביר לחופית 350,000 ₪ לצורך הקמת החווה, אולם חודש לאחר מכן, בפברואר 2006, כבר דיווח מנכ"ל חופית לעירייה על כך שהוצאות ההקמה יסתכמו בכ- 800,000 ₪.

הביקורת מעירה על כך שלא נעשה בחופית או בעירייה לפני תחילת העבודות תכנון מפורט של ההוצאה המתוכננת, ועל כך שדירקטוריון החברה לא קבע מסגרת תקציב לביצוע העבודות, שעל חופית היה לעמוד בה. כתוצאה מכך, הוציאו חופית והעירייה למעלה מסכום כפול מההערכה הראשונית שנלקחה בחשבון בעת קבלת ההחלטה על הסדר הפינוי. עוד נמצא כי למרות שהעירייה העבירה לחופית סכום של 475 אלפי ₪, איתרה הביקורת ברישומי חופית תשלומים בסכום מצטבר של כ-670 אלפי ₪ (סכום הגבוה ב-41% ביחס להקצבת העירייה).

רוב הוצאותיה של חופית בגין הקמת החווה לא נרשמו בספרי החשבונות של החברה בסעיף הוצאות נפרד, אלא כחלק מההוצאות בתב"ר פארק לכיש. כאמור, הביקורת איתרה סכומים שניתן לזהות כתשלומים שהוצאו עבור הקמת החווה בסכום כולל של 670 אלף ₪.

בנוסף לכך, היו לחופית הוצאות עקיפות בסכומים ניכרים, בשל הצורך לשלם חלק מההוצאות השוטפות של החווה (כגון תשלומי ארנונה, חשמל וכדומה). ראה פרוט בעניין זה בהמשך הדו"ח. הביקורת מצאה כי מנכ"ל חופית לא קיבל את אישור דירקטוריון החברה לחרוג מהסכום שהעבירה העירייה לחופית לצורך הקמת החווה, ולנצל לשם כך סכומים נוספים מתוך תב"ר פארק לכיש, שאמורים היו לשמש ליעודים אחרים.

5.4 נמצא כי בנוסף לעבודות שבוצעו על ידי חופית, הוציאה העירייה סכומי כסף שונים לטובת הקמת החווה מתקציב הפעולות של מחלקות העירייה. לדוגמא, אגף תפוז"ח הוציא כ-100,000 ₪ מתקציבו לפינוי פסולת בניה מהאתר, המוקד העירוני הקצה טרקטור לחמישה ימי עבודה לצורך ישור השטח והכנת דרך הגישה וכן בוצעו ע"י מחלקות העירייה עבודות נוספות. לדוגמא, מצאה הביקורת כי חשבונות הקבלן שביצע את התקנת קו המים לחווה אמנם שולמה על ידי חופית, אולם בפועל כיסתה העירייה את התשלום (פקודה 5934 מ- 30.4.06 בסכום 53,595 ש"ח), ובכך חרגה מהתקציב שאישרה ועדת הכספים להעביר לחופית לטובת הקמת החווה.

בנוסף לכך, הקצתה מחלקת בטחון את גנרטור החרום למספר חודשים לטובת אספקת החשמל לחווה.

6. בחירת הקבלנים

עיקר עבודות ההקמה בוצעו על ידי שני קבלנים: חב' עשור מאיר ובניו בע"מ (עבודות בסכום כולל של 512,509 ₪) ושמואל לנקסנר (עבודות בסכום כולל של 58,971 ₪). הביקורת מצאה כי לא פורסם מכרז לביצוע העבודות וכן לא נבדקו הצעות מחיר מקבלנים אחרים. כמו כן, לא נחתם הסכם בין חופית לבין הקבלנים, המפרט את תנאי ביצוע העבודה ומסדיר את ההתקשרות בין הצדדים.

לדברי מנכ"ל חופית, בעת שהטילה העירייה על חופית להקים את חוות הסוסים, הודיעה לו העירייה כי קבלנים אלה נבחרו על ידי לביצוע העבודות, כך שלחופית לא היה יד בבחירתם. מנכ"ל חופית לא הציג לביקורת תיעוד המעיד מיהם הגורמים בעירייה שהורו לו לפעול בדרך זו, והאם היו מורשים להורות לו כך.

בכל מקרה, לדעת הביקורת אסור היה למנכ"ל חופית להסתפק באמירה כללית והיה עליו לבקש את מסמכי המכרז או הצעות המחיר שבאמצעותם נבחרו הקבלנים. אילו היה עושה כן, היה מגלה כי לא נערך מכרז וכי לא הוסדרה ההתקשרות עם הקבלנים באמצעות הסכם.

7. תשלום דמי חכירה למינהל

כאמור, בשלב הראשון אישר מינהל מקרקעי ישראל את הקמת החווה. מאחר והמינהל הניח באותה עת כי מדובר בשימוש ציבורי בקרקע, העסקה לא כללה תשלום דמי חכירה. מאוחר יותר, לכשהתברר למינהל שהחווה הינה עסק מסחרי פרטי, ערך המינהל שמאות לקרקע וקבע כי על החוכר של שטח החווה לשלם למינהל דמי חכירה בסך 450,000 ₪. הביקורת מצאה

כי בנובמבר 2006 התחייבה חופית בפני המינהל לשלם לו את הסכום הנדרש.

עוד מצאה הביקורת כי ההתחייבות של חופית למינהל לא אושרה בדירקטוריון החברה.

בנובמבר 2006 התקיים דיון בנושא זה בוועדת הכספים, נוכח בקשת חופית כי העירייה תתחייב לכסות את ההוצאות שיגרמו לחברה בגין תשלום דמי החכירה למינהל. ועדת הכספים החליטה לשלם לחופית את דמי החכירה שדורש המינהל, בכפוף לקבלת חוות דעת משפטית בדבר חוקיות ההתחייבות. התברר לביקורת כי היועץ המשפטי לא אישר את ההתחייבות הכספית למינהל, ולכן בישיבות המועצה שדנה בפרוטוקול ועדת הכספים ירד הסעיף מסדר היום. כלומר, בסופו של דבר לא אושרה מועצת העירייה את תשלום דמי החכירה למינהל.

אף על פי כן, נמסר לביקורת כי ביוני 2008 קיזז המינהל את דמי החכירה מתשלום שהיה אמור להעביר לעירייה. הקיזוז בוצע באופן חד צדדי, למרות שלא קיים הסכם חכירה בין המינהל לעירייה בנוגע לשטח החווה ולמרות שהעברת התשלום למינהל לא אושרה במוסדות העירייה האמורים לאשר את העברת התשלום (ועדת כספים ומועצת העיר).

כתוצאה מתשלום דמי החכירה גדלו הוצאות העירייה בגין הקמת החווה והגיעו לכ- 1.5 מיליון ₪.

8. העדר הסכם

נמצא כי העירייה לא הסדירה בחוזה את תנאי ההתקשרות בינה כגורם המממן את הקמת החווה ובין חופית כגורם מבצע, ולא פרטה את התחייבויותיהם של הצדדים.

לדברי הגזבר כבר לפני מספר שנים החל בתהליך של הסדרת היחסים המשפטיים בין חופית לבין העירייה, ואף נכתבה טיוטא של הסכם התקשרות חדש, אולם ההסכם לא נחתם בגלל אי הסכמות בין הצדדים.

הביקורת מצאה כי חסרוננו של הסכם בין העירייה לבין חופית, המגדיר את תחומי האחריות של חופית ואת הפעולות הנדרשות ממנה, בא לידי ביטוי חריף לאחר שהתגלעו חילוקי דעות קשים בין הצדדים בנושאים שונים, כגון אי החתימה על הסכם השכירות עם המחזיק בנכס, אי ביצוע תשלומי הארנונה, תשלומי המים ונושאים רבים אחרים כמפורט להלן בהמשך הדו"ח. לכשהתעוררו קשיים אלה, טענה חופית כי תפקידה כקבלן מבצע הסתיים מיד עם סיום ההקמה וכי מרגע שהושלמה הבניה אין לחברה כל אחריות ביחס לנעשה במקום. עוד טען עורך הדין של החברה כי לחופית אין כל מעמד בשטח וכי על העירייה לפתור בעצמה את הבעיות הקיימות כתוצאה מהקמת החווה.

לדעת הביקורת, חסרונם של הסכמים בין העירייה לבין חופית ובין חופית לבין המחזיק בנכס עלול להיות משמעותי ביותר, במיוחד אם לרוע המזל תתרחש במקום תאונה כלשהיא (תאונה רכיבה או תאונת דרכים) והעירייה תתבע בגין הנזק.

9. רישום הנכס בספרים

כאמור לעיל, עלויות הכשרת הקרקע והקמת המבנים בחוות הסוסים מומנו במלואם על ידי העירייה (חלקן באופן ישיר מתקציבה ורובן באופן עקיף באמצעות "חופית"), אולם למרות הסכומים הניכרים שהושקעו, לא נרשמו הזכויות הקנייניות בספר הנכסים של העירייה, וכן לא נרשמו כהשקעת בעלים בחברה.

בהעדר רישום, העירייה תתקשה להוכיח בעתיד את מעמדה החוקי, שכן בספרי העירייה הנכס לא רשום כלל. הביקורת רואה בחומרה מצב בו כספים רבים מועברים מתקציב העירייה לבניית מבנים שאינם רשומים כנכסי העירייה או כנכסי חופית. חמור מכך, העירייה או חופית לא דאגו להסדיר בחוזה את מעמדו של המחזיק בנכס כבעל זכות שימוש, כדי שלא יתבע בעתיד זכויות של בעלים.

10. חוזה שכירות

10.1 הביקורת מצאה כי בכוונת חופית היה לחתום חוזה שכירות עם מפעיל החווה, והיא אף הכינה חוזה הכולל התחייבות של היזם לשלם דמי שכירות, לרכוש פוליסת ביטוח ולקיים התחייבויות רבות נוספות. התברר כי החוזה לא נחתם משום שמפעיל החווה לא הסכים לתנאיו. כתוצאה מכך, מפעיל החווה מחזיק בשטח מאז תחילת 2006 מבלי שיחתם עימו חוזה שכירות ומבלי שיוסדרו תנאי השימוש בשטח.

10.2 תשלום דמי שכירות – מנהל מחלקת השבחה ערך במרץ 2006 שומה לנכס וקבע כי על חופית לגבות מהמחזיק דמי שכירות בסך 850 דולר לחודש עבור השימוש בשטח ובמתקנים שהקימה עבורו. הביקורת מצאה כי חופית לא גבתה ממפעיל החווה דמי שכירות. מאחר והחווה החלה לפעול באפריל 2006, חובו של מפעיל החווה לחופית בגין אי תשלום דמי השכירות הגיע בסוף שנת 2007 לכ- 70,000 ₪.

עוד נמסר לביקורת כי ביולי 2008 יזמה מחלקת השבחה עריכת שומה נוספת והתברר כי דמי השכירות עפ"י שומה זו הינם 7811 ₪ לחודש (יותר מפי שניים מערך השומה הראשונה). לדעת הביקורת, על גזבר העירייה לקבוע סופית מהו ערך דמי השכירות ולחייב את המחזיק בנכס.

10.3 ביטוח – בהסכם (שלא נחתם) נקבע כי היזם מתחייב לבטח את החווה כנגד כל נזק שיגרום לנפש או לרכוש כתוצאה מהפעילות המתקיימת באתר, הן כלפי העובדים והן כלפי צד ג' כל שהוא.

כמו כן, חופית דרשה כי היזם ימסור לה העתק פוליסה לפני מועד פתיחת האתר לקהל הרחב, ונקבע כי מתן הפוליסה הינו תנאי יסודי להסכמת החברה לפתיחת האתר. בפועל, הביקורת מצאה כי חופית לא דרשה מהיזם ביטוח כלשהו, דבר החושף את העירייה ואת חופית בפני סיכונים רבים (ראה בעניין זה גם הממצאים בפרק 14 שלהלן).

11. תשלומים שונים

בהסכם בין חופית לבין מפעיל החווה (הסכם שכאמור לא נחתם), נקבע כי היזם ישא בכל תשלומי החובה, המיסים והתשלומים השוטפים שיש לשלם בגין השימוש במתחם ובגין הפעילויות המבוצעות בו, לרבות ארנונה, חשמל, מים וכדומה.

11.1 תשלום ארנונה - הביקורת מצאה כי לא שולמה ארנונה מיום שהחלה החווה לפעול, וסכום החוב נכון למאי 2007 הגיע לכ- 100,000 ₪. נוכח חוב זה, החליט הגזבר כי החל מיוני 2007 ואילך, תקזז הגזברות את חובות החווה מהתשלומים שמעבירה העירייה לחופית. הסכום המקוזז כולל הן את החוב המצטבר והן התשלום השוטף. יחד עם קיזוזים אלה, חוב הארנונה של החווה נכון לסוף 2007 היה בסכום של כ- 21,000 ₪.

עוד נמצא כי אגף הגביה קבע את שומת הארנונה לפי שטח המבנים שהיו ידועים לו בעת קביעת השומה. כאמור לעיל, מצאה הביקורת כי נבנו מבנים נוספים שלא נלקחו בחשבון בעת קביעת השומה, ולכן בפועל חוב הארנונה של החווה הוא בסכום גבוה הרבה יותר.

לאחר הביקורת נמסר כי אגף הגביה עדכן את שטח החווה ברישומים.

הביקורת מעירה כי מבחינה ציבורית המצב שבו תשלום הארנונה נעשה ע"י חופית אינו מהווה שיפור מהותי ביחס למצב שבו הארנונה אינה משולמת כלל, משום שנטל ההוצאה עדיין חל על הקופה הציבורית ולא על המחזיק בנכס. לדעת הביקורת, על העירייה לפעול בדרכים העומדות לרשותה במטרה שהארנונה תשולם על ידי המחזיק בנכס.

11.2 תשלום חשמל ומים - בעת ביצוע העבודות להקמת החווה, הותקן לה שעון מים נפרד. הביקורת מצאה כי העירייה אינה מחייבת את החווה בצריכת המים הנרשמת בשעון, אלא על פי הערכה שאינה משקפת את הצריכה בפועל. כמו כן נמצא כי החיובים אינם משולמים.

עוד נמצא כי מאז הקמת החווה עד אוקטובר 2006 שילמה חברת חופית את הוצאות החשמל של היזם הפרטי. בחודש אוקטובר 2006 ביקשה החברה ממפעיל החווה לשלם לה שלושה צ'קים על סך של 1000 ₪ בגין הוצאות החשמל, מבלי לדעת האם סכום זה משקף את מלוא עלות הצריכה.

רק בפברואר 2007 הותקן שעון חשמל לחווה, ועד יולי 2007 שילם המפעיל את חשבון החשמל על פי הצריכה בפועל (בין כ- 1000 ₪ לכ- 3000 ₪ לחודש). החל מאוגוסט 2007 ועד לדצמבר 2007 לא שילם המפעיל את חשבון החשמל וצבר חוב של כ- 12,000 ₪.

12. רישיון עסק

בפברואר 2006 הגיש מפעיל החווה למחלקת רישוי עסקים בקשה לרישיון עסק ובמרץ 2007 ניתן לעסק רישיון לצמיתות. בין הגורמים האמורים לאשר את רישיון העסק, היה על המחלקה לרישוי עסקים לקבל גם את הסכמת המחלקה לפיקוח על הבניה ואת הסכמת גורמי איכות הסביבה.

התברר כי למרות שהחוזה לא עמדה בתנאים לקבלת היתר בניה, המחלקה לפיקוח על הבניה לא הודיעה למחלקת רישוי עסקים כי לנכס אין היתר בניה, ולכן לא ניתן יהיה להוציא לחוזה רישיון עסק. הביקורת מצאה כי מנהל המחלקה לפיקוח על הבניה רשם על הבקשה לרישיון עסק הערה בנוסח בלתי ברור, והמחלקה לרישוי עסקים התייחסה לכך כהסכמה למתן רישיון עסק והוציאה לחוזה רישיון עסק לצמיתות.

הביקורת רואה בחומרה את הימנעותו של מנהל המחלקה מלציין על הבקשה באופן חד משמעי כי לא ניתן להוציא לחוזה רישיון עסק, כפי שמוטל היה עליו לעשות.

עוד מצאה הביקורת כי גם גורמי איכות הסביבה לא אישרו את מתן הרישיון, כפי שנדרש. מנהל מח' רישוי עסקים רשם בתיק רישיון העסק כי בשיחה טלפונית שהתקיימה בינו לבין נציג איגוד ערים לאיכות הסביבה, מסר לו נציג האיגוד "שאין צורך באישור איכות הסביבה". מנגד, טענה מנכ"ל האיגוד כי שיחה כזו אינה זכורה לה, ואף אין זה סביר שהדברים נאמרו למנהל מח' רישוי עסקים על ידי נציג האיגוד, משום שהגוף שאמור לאשר במקרה זה את רישיון העסק הוא המשרד לאיכות הסביבה ולא איגוד הערים.

בכל מקרה, הובהר לביקורת כי המשרד לא התבקש לאשר ולא אישר את מתן רישיון העסק לחוות הסוסים, כפי שנדרש היה לעשות.

הביקורת רואה בחומרה את מתן רישיון העסק לחוזה, למרות שלא ניתן היה לעשות זאת בהיעדר אישור איכות הסביבה ובהיעדר היתר בניה.

13. הסדרי תחבורה

נמצא כי מאז הקמת החווה משמשת דרך עפר בלתי מוסדרת לכניסת כלי רכב המגיעים לחווה והיוצאים ממנה. דרך העפר מתחברת לעורק תחבורה מרכזי (רח' הרצל), כך שכניסת כלי רכב לחווה או יציאתם ממנה מסכנת את הנוסעים בכביש הראשי.

הביקורת ערכה באופן מדגמי תצפיות על אופן הכניסה והיציאה של כלי רכב מדרך העפר והשתלבותם בכביש הראשי, והייתה עדה למספר אירועים של "כמעט תאונה".

מנהל מח' תשתיות מסר לביקורת כי לדעתו המקצועית הסדרי התחבורה במקום מסוכנים ביותר וכי העירייה לא הייתה אמורה להסכים לפתיחת החווה מבלי להסדיר אליה דרכי גישה בטוחות.

14. בטיחות

סעיף 241 לפקודת העיריות קובע כי העירייה "תסדיר כל מלאכה או עסק העלולים להזיק לבריאות הציבור או להיות מקור סכנה לציבור".
במרץ 2006 התפרסם פסק דינו של בית המשפט העליון (ע"א 1068/65) כנגד עיריית ירושלים ונתבעים נוספים, בעניין הפעלתה של חוות סוסים בתחומי העיר. בפסק דינו קבע בית המשפט כי העירייה תשתתף (בשיעור של 25%) בתשלום פיצויים לרוכב שנפצע פציעה חמורה בעת שיעור רכיבה בחוות סוסים פרטית שפעלה בשטח העיר ירושלים.
בית המשפט קבע כי על העירייה לפקח על הפעילות במקום, ומשלא עשתה זאת הפרה את חובת הזהירות המוטלת עליה.

יתר על כן, בית המשפט קבע כי מאחר והעסק פעל ללא היתר בניה, על העירייה היה לעשות שימוש בכלים המנהליים העומדים לרשותה, ולמנוע את המשך פעילות החווה באמצעות צו סגירה מינהלי. מאחר שלא עשתה את הנדרש ממנה, מצא בית המשפט את העירייה חייבת בדין. לדעת הביקורת ראוי כי הגורמים השונים באגף תפוז"ח (כגון מנהל האגף, מנהל מחלקת רישוי עסקים והוטרנר העירוני) יפיקו את הלקחים מפסק הדין במטרה למנוע נפגעים בנפש ובמטרה להקטין את הנזק הכספי שעלול להיגרם לעירייה כתוצאה ממעשה או ממחדל בפעולותיה בתחום זה.

הערות ראש העיר

הקמת חוות הסוסים

1. נוכח הממצאים החמורים שהעלתה הביקורת, הנחה ראש העיר את מנכ"ל העירייה להעביר את דו"ח הביקורת לעיונו של האגף לביקורת במשרד הפנים, וכן להעבירו לגורמים המתאימים כפי שימצא לנכון.
2. ראש העיר הנחה את המנכ"ל לפעול באופן מיידי לתיקון הליקויים בהתנהלות העירייה, כפי שבאו לידי ביטוי בדו"ח הביקורת, בעניין רישיון העסק, עבירות הבנייה שבוצעו, תשלום דמי השכירות, הארנונה והמים.
3. ראש העיר הנחה את מנכ"ל העירייה לפעול להשבתו של התשלום בגין דמי החכירה שקיזז המינהל חזרה לקופת העירייה.

הערות ראש העיר היוצא

הקמת חוות הסוסים

1. בראש וראשונה, חשוב לציין שהיה צורך חיוני לפנות מטרד חמור על דרך הכניסה הראשית לעיר, בצומת מרכזית ובכניסה לאזור מסחרי הומה אדם.

חוות הסוסים במקומה הקודם היוותה סכנה בטיחותית ותברואתית, ועסקים שנמצאו בסמוך לה נפגעו באופן קשה ועמדו לתבוע את העירייה על הנזק המתמשך שנגרם להם. מאחר ובעיית הסוסים לא נפתרה במשך שנים רבות, היה לחץ הולך וגובר מצד הציבור להתמודד עם הבעיה ולהביאה לידי פיתרון.

2. על פי מידע שקיבלתי היה חשש שגורמים עבריינים נוספים ישתלטו על שטחים ציבוריים סמוכים ברחוב בני ברית (השטח שממול לצומת), ואמנם נקטנו בצעדי מנע כדי למנוע השתלטות על שטחים אלה. לכן גם החלטתי באותה העת לפנות את המפגע מציר התנועה המרכזי של העיר, על מנת שלא יתווספו מפגעים נוספים באותו אזור.

המקום החלופי שנבחר הינו בפארק לכיש, מקום שבו כבר הייתה קיימת פעילות בעלת אופי דומה (בעלי חיים, נופש פעיל, ספורט אתגרי וכדומה). החווה הייתה אמורה להוות המשך טבעי לפארק לכיש, מאחר ומדובר על פרויקט נוסף שתתקיים בו פעילות עם בעלי חיים.

כמו כן, מבחינתי הקמת החווה הייתה חלק מתוכנית רחבה של הטיפול בכל שטח נחל לכיש ובגדותיו, משפך הנחל לים ועד לאזור עד הלום.

3. חשוב לציין כי להחלטתי על פינוי המחזיק מרחוב בני ברית ועל הקצאת השטח החלופי בפארק לכיש היו שותפים גורמים רבים בעירייה, כגון סגן ראש העיר, מנכ"ל העירייה, מהנדס העיר וגורמים נוספים, וכמו כן הכנת התוכנית נעשתה באישור מינהל מקרקעי ישראל.

4. בעת קבלת ההחלטה היה ברור לי באופן חד משמעי שהחווה שתוקם תהיה גם חווה טיפולית עבור ילדים במצוקה ויהיה לה ערך מוסף חינוכי, בצד השיקול לרכז את הסוסים המפוזרים בעיר במקום אחד, המרוחק מאזורי מסחר ומגורים.

5. אין לי הסבר מדוע הפקידות לא העבירה במועד הנדרש בועדת הכספים ובמועצה את ההחלטה בנוגע להקצאת התקציב להקמת החווה ומדוע ההחלטה התקבלה בפורומים האלה באיחור של מספר חודשים. הנחייתי הקבועה לפקידות הבכירה הייתה שאין לבצע כל פעולה מבלי שיהיה לכך תקציב מאושר, ושכל פעולה תבוצע על פי כללי המינהל התקין. נוכח הנחיה זו, לא ברור לי מדוע הפקידות הבכירה בעירייה לא הקפידה על קיום תהליך האישור במועד הנדרש ולפני תחילת ביצוע העבודות. נקודה זו תמוהה במיוחד כאשר הגזבר (המנכ"ל דהיום) הצטייר בעיני כאדם שמקפיד על הוצאה של כל פרוטה ופרוטה על פי כללי המינהל התקין וסמכתי עליו בכל מאת האחוזים.

6. לגבי בעיית ההיתר, חשוב לציין כי מינהל מקרקעי ישראל נתן את הסכמתו להקמת החווה, ואף חתם על תכנית ההגשה, אולם לאחר מכן נאלצה העירייה להזיז את המיקום בעשרות מטרים ספורים, דבר שמבחינה תכנונית היה חסר משמעות. מאחר והתוכנית המעודכנת התייחסה לאותו מגרש ולאותה תכלית, יצאתי מתוך הנחה שהעירייה תקבל את הסכמת המינהל גם למיקום החדש.

בכבוד רב,



אינג' צבי צילקר

ראש העיר היוצא

דו"ח הביקורת – הקמת חוות הסוסים

התייחסות מנכ"ל העירייה (הגזבר לשעבר) להערות ראש העיר היוצא

א. התייחסות לסעיפים 1 – 3 :

אין חולק על כך שהיה צורך לפנות את הפולש שהקים את חוות הסוסים ברחוב בני ברית.

יחד עם זאת, ההחלטה של ראש העיר היוצא לפינוי חוות הסוסים, אמורה הייתה להתבצע בדרכים משפטיות ולחלופין באמצעות "וועדת פינויים" עירונית. אם כך היה נוהג ראש העיר היוצא, הרי שהן בדרך המשפטית והן בדרך של מינוי "וועדת פינויים", הייתה נבחנת לעומק זכותו הקניינית של הפולש או כל זכות אחרת שלו – ככל שהייתה קיימת. בנוסף לכך, הכרה בזכות כזו או אחרת של המחזיק ומתן הפיצוי בתמורה להסכמתו להתפנות מהשטח שהחזיק בו, מחייבת קבלת חוות דעת של שמאי מוסמך, והדבר לא נעשה.

כל התהליך המתואר לעיל, אילו נעשה בדרך הראויה, היה מאפשר שקיפות, טיפול והמלצה של הגורמים המקצועיים בעירייה ודיון ציבורי בפורומים הנאותים של העירייה.

לעומת זאת, לצערי, הדרך שבחר ללכת בה ראש העיר היוצא, התעלמה לחלוטין מכללי המינהל התקין, הסבה נזקים קשים לקופת העירייה ופתחה מערכת יחסים חדשה ובעייתית יותר מזו הקודמת, עם הפולש.

ב. התייחסות לסעיף 4 :

השתלשלות העניינים בנושא ייעוד החווה מוכיחה בבירור כי מדובר בהטעיה מכוונת של מינהל מקרקעי ישראל ומועצת העיר, כמפורט להלן:

ב – 16/2/03 פנה מר אבינועם סרי מנכ"ל "חופית" לגב' אפרת שטראוס מנהלת המחוז בממ"י בבקשה לקבלת הסכמת בעלים להקמת "חוות סוסים" בפארק לכיש.

ב – 20/2/03 הגב' שטראוס דחתה את בקשתו של מר סרי, היות ומדובר בשימושים מסחריים ולא ציבוריים.

ב – 13/12/05 פנה שוב מר סרי לגב' שטראוס בבקשה לקבלת הסכמת בעלים, והפעם לא עבור "חוות סוסים" אלא עבור "חוה לימודית לילדים בעלי צרכים מיוחדים".

אם כך, לא עוד שימוש מסחרי בשטח אלא "צרכי ציבור".
יודגש כי התוכניות שהוגשו לאישור המינהל ב-2005 הן בדיוק אותן תוכניות שהוגשו לאישור המינהל ב-2003, ("אותה הגברת בשינוי כותרת").

ג. התייחסות לסעיף 5 :

במקביל, השתלשלות העניינים הכרונוולוגית-עובדתית, מוכיחה כי "חופית" בהוראת ראש העיר היוצא, המשיכה להטעות פעם נוספת והפעם את וועדת הכספים ומועצת העיר. ככל שידוע לנו כיום, "חופית" החלה את העבודות כבר בנובמבר 2005 וסיימה אותן בסביבות מרץ-אפריל 2006. לעומת זאת, הבקשה שהגישה "חופית" לוועדת הכספים לתקצוב הפרויקט נדונה בוועדת כספים רק ב – 4/5/06, לאחר מעשה. יודגש כי בדיון שהתקיים בוועדת הכספים, הסתיר מר אבינועם סרי – מנכ"ל "חופית" את העובדה שביצוע הפרויקט כבר הסתיים, כמו גם את הבעיות שנלוו לביצוע.

יצוין: "חופית" מתחילה את העבודות בנובמבר 2005 ומבצעת אותן על הרקע העובדתי המפורט להלן:

- בטרם נתקבלה החלטת דירקטוריון חופית.
- ללא עריכת מכרז ותוך מסירת העבודות לקבלנים המבצעים בניגוד לכל דין.

- ללא הסכמת ממ"י.
- ללא היתר בנייה ותוך הזזת החווה ממיקומה על-פי התוכניות.
- ללא דיון בוועדת כספים של העירייה.
- ללא אישור מועצת עיר.
- תוך ביצוע חריגות בנייה.
- בחריגה משמעותית מהתקציב שאושר במאי 2006 לפרויקט.

כאמור, רק ב – 4/5/06 אישרה וועדת כספים את בקשת "חופית" לתקצוב בסך 475,000 ₪ לפינוי והעברת חוות הסוסים.

מר סרי – מנכ"ל "חופית", שנכח בישיבת וועדת הכספים ושכנע את הנוכחים לאשר הפרויקט, לא עדכן את הנוכחים שמדובר בפיצוי בתמורה לפינוי וכי אין מדובר בפרויקט "מניב" של "חופית". כמו כן, הוא אינו מעדכן את הנוכחים, שהעבודות החלו ונסיימו: ללא היתר, תוך ביצוע חריגות בנייה וחריגות תקציביות, וכי החווה נמסרה למפונה ללא הסדרת יחסי השכירות עימו בהסכם חתום, וזאת בניגוד להתחייבותו להשכיר הנכס וכפי המתועד בוועדת כספים מס' 9 מתאריך 12/11/08 נושא 8.

אם לא די בכך, היות ואין היתר ולא נתקבל טופס 4, חיברה "חופית" את החווה ללוח החשמל של "פארק אתגרים" הסמוך, כך שתשלום החשמל גם הוא מומן ע"י הקופה הציבורית.

תמיהתו של ראש העיר היוצא אינה במקומה, היות וכל האמור לעיל הוסתר מהפקידות ומהנבחרים שנכחו בוועדת כספים ובמועצת העיר. מסיבה זו בלבד לא יכלה הגזברות לדעת כי החזר ההוצאה שאושר לחופית ושוחרר כדין, בעצם מימן פרויקט לא חוקי בכל המובנים.

ד. התייחסות לסעיף 6:

מי כמו ראש העיר היוצא יודע כי בעיית ההיתר נוגעת לפחות ל-3 עניינים בעייתיים:

- שינוי הייעוד בפועל מייעוד ציבורי לייעוד מסחרי (שינוי המחייב את ממ"י להקצות את הקרקע בדרך של מכרז).
- הזזת החווה ביחס למיקומה בתוכניות.
- בניית הפרויקט תוך ביצוע חריגות ועבירות בנייה.

כל אלה גם יחד הפכו את קבלת ההיתר לבלתי אפשרית, ולכן הנחתו של ראש העיר היוצא, כי העירייה תקבל את הסכמת המינהל גם למיקום החדש אינה במקומה, אינה ריאלית וסותרת את כל מה שידע ראש העיר באותה העת על התנהלות הפרויקט.

בברכה,



אילון בן - עדי
מנכ"ל העירייה

מינהל ההנדסה

מינהל ההנדסה

שיקום ואחזקה של תחנות אוטובוס

דו"ח ביקורת

שיקום ואחזקה של תחנות אוטובוס

כללי

תחנות האוטובוס בעיר נפגעות באופן תדיר ממעשי ונדלזים. במשך מספר שנים ניהלה העירייה את תחזוקת תחנות האוטובוס באמצעות מכרז שהזכה בו היה זכאי להשתמש בתחנות למטרות פרסום, ובתמורה אמור היה הזכיין לבצע את עבודות התחזוקה הנדרשות. בשנת 2003 ביטלה העירייה את ההסכם עם זכיין הפרסום בגלל אי עמידתו בתנאי ההסכם, ומאז במשך מספר שנים לא ביצעה פעולות אחזקה סדירות לצורך שמירה על מצבן התחזוקתי של התחנות.

כתוצאה מאי קיום פעולות אחזקה, הורע מצבן התחזוקתי של תחנות האוטובוס בעיר ובמספר מקומות היוו התחנות מפגע בטיחותי. נוכח מצב זה, נאלצה העירייה לבצע במהלך שנת 2005 פרויקט מקיף של שדרוג תחנות האוטובוס בכל רחבי העיר. הפרויקט נעשה בפיקוח מחלקת האחזקה, באמצעות תקציב המחלקה המיועד לטיפול בקריאות מוקד. בהתאם לרישומי המחלקה, בוצע באותה שנה שיפוץ של למעלה מ- 200 תחנות אוטובוס.

עלויות הפרויקט הסתכמו בשנת 2005 ביותר ממיליון ₪. בנוסף לכך, עלויות התחזוקה השוטפות של תחנות האוטובוס מסתכמות בעשרות אלפי ₪ מידי חודש. הביקורת בדקה את סדרי ביצוע הפרויקט. נבדקו אופן קבלת ההחלטות, דרך בחירת הקבלן, בדיקת החשבונות והפיקוח והבקרה על העבודות. הביקורת מצאה ממצאים חמורים בכל הנושאים שנבדקו.

להלן עיקרי הממצאים:

1. הביקורת מצאה כי ההחלטה על פרויקט שיקום תחנות האוטובוס התקבלה בעירייה מבלי שקדם לה תהליך קבלת החלטות מסודר. לא נערך כל רישום על כך ולא ברור מי היו הגורמים שהיו שותפים לקבלת ההחלטה (יחד עם מנהל המחלקה). עוד מצאה הביקורת כי לפני תחילת הפרויקט לא נעשה סקר מקדים, לא נאספו נתונים על מצבן הטכני של התחנות המצדיק את ביצוע השיפוץ, לא הוכנה תוכנית עבודה ולא נערך אומדן לגבי היקף ההוצאה המשוערת.

2. העבודות נמסרו לקבלן שזכה במכרז לביצוע עבודות אחזקה כלליות בתחום המסגרות. יש לציין כי המכרז שנעשה בו שימוש, לא כלל סעיפים הנוגעים להקמת תחנות אוטובוס.

לדעת הביקורת, מאחר והיה מדובר בפרויקט מיוחד שעיקרו יצור סדרתי של פחים בגודל ובעיצוב קבוע ובהתקנתם (ולא בפעולות אחזקה שוטפות), וכן היה מדובר על תוספת עבודות למכרז בהיקף כספי של כמיליון ₪, על המחלקה היה לפרסם מכרז פומבי לביצוע שיפוץ התחנות ולא להוסיף את העבודה למכרז קיים, שלא נועד למטרה זו. לכל הפחות, היה על מנהל המחלקה לשתף בהחלטותיו את מנהל האגף הממונה עליו, וכן היה עליו לקבל את חוות דעתו של היועץ המשפטי לעירייה בעניין הצורך בפרסום המכרז.

3. המחלקה לא הכינה מפרט טכני המתאר את העבודות שהקבלן אמור לבצע ולא ערכה רישום של העבודה שבוצעה בפועל בכל תחנה. בנוסף לכך, המחלקה לא ניהלה רישום מדויק של כמות התחנות ששופצו ומיקומן, כך שלא ניתן לדעת במדויק מה היה היקף העבודה שביצע הקבלן ומה הייתה העלות הכוללת של הפרויקט במלואו.

4. קבלן המסגרות הגיש למחלקה אומדן בסך של 3,680 ₪ לשיפוץ תחנה. בפועל הייתה העלות הממוצעת בסך כ- 5000 ₪ לתחנה (סכום הגבוה בכ- 35% מההצעה). לדברי מנהל המחלקה, אומדן הקבלן כלל רק חלק מהעבודות. שבוצעו בסופו של דבר בכל תחנה ששופצה.

הביקורת רואה בחומרה ביצוע פרויקט בהיקף כספי גדול מבלי שיוכן מפרט טכני, מבלי שיוכן אומדן עלויות, מבלי שנקבעה מסגרת תקציבית לפרויקט ומבלי שיתנהל הפיקוח הנדרש על עבודת הקבלן.

5. מחלקת האחזקה אישרה את חשבונות הקבלן למרות שלא הייתה ברשותה באותה שנה יתרה תקציבית לתשלום הוצאות הפרויקט. על מנת לשלם את חשבונות הקבלן, רשמה המחלקה כי העבודות בוצעו, כביכול, במועד מאוחר יותר (שנה לאחר מכן). הביקורת רואה בחומרה רישום של נתונים לא נכונים על גבי המסמכים הכספיים של העירייה, במטרה לעקוף את חריגת המחלקה מהתקציב השנתי שהועמד לרשותה.

לדעת הביקורת, היה על מנהל המחלקה לפנות לוועדת הכספים, להציג את הצורך בשיפוץ התחנות ולבקש הקצאת תקציב מיוחד לטובת ביצוע הפרויקט ולא לנצל לשם כך את התקציב המיועד לעבודות אחזקה שוטפות במבני העירייה.

6. על פי נתוני המחלקה, העירייה מבצעת עבודות תחזוקה שוטפות בתחנות (בעיקר עבודות שטיפה וניקוי) בסכום כולל של כ-300,000 ₪ בשנה. הביקורת מצאה כי גם עבודות הניקיון נמסרו לקבלן המסגרות של העירייה, ללא מכרז.

מאחר ומכרז המסגרות אינו כולל עבודות ניקיון ושטיפה, התשלום לקבלן נעשה תוך שימוש בסעיפים שאינם משקפים את העבודה שבוצעה בפועל (למשל, נרשם בחלק מהחשבונית שהתשלום הוא בגין "משאית + מנוף הידראולי"). לדברי המחלקה, הסעיף נבחר באופן מקרי והקריטריון לבחירתו היה התאמתו לסכום שהקבלן רשם בחשבונית.

7. ההתקשרות עם קבלן המסגרות לביצוע עבודות הניקיון נעשתה על ידי מנהל המחלקה בעל פה, על דעת עצמו, ללא ידיעתם וללא אישורם של המנכ"ל, גזבר העירייה, היועץ המשפטי של העירייה, מנהל האגף הממונה על מחלקת האחזקה וגורמים נוספים שהיה נכון לערב אותם בהחלטה. בתחילה סוכם עם הקבלן כי ההתקשרות תהיה לשנה בלבד, אולם נמצא כי התקשרות נמשכת כבר למעלה משלוש שנים.

8. למחלקת אחזקה לא היה מידע על כמות תחנות האוטובוס ברחבי העיר ועל מיקומן (כמפורט בסעיף 10 דלהלן). בהיעדר מידע בסיסי זה, לא יכלה המחלקה לקיים מעקב אחר ביצוע פעולות האחזקה השוטפת בתחנות. בנוסף לכך, הקבלן לא רשם על גבי החשבוניות את מיקומן של התחנות שעבד בהן, כך שהמחלקה לא יכולה הייתה לקיים מעקב אחר ביצוע העבודות. נוכח עובדות אלה, לא ברור לביקורת כיצד אישרה המחלקה את חשבוניות הקבלן.

9. העירייה משלמת לקבלן סכום של 200 ₪ עבור שטיפה וניקיון בכל תחנה, בעוד שקבלן אחר הגיש לעירייה הצעה בסכום של 85 ₪ בלבד לתחנה והצעתו לא התקבלה. לדברי מנהל המחלקה, ההצעות לא היו זהות והמחלקה לא קיימה הליך פורמאלי של קבלת הצעות מחיר. לדעת הביקורת, נוכח ההיקף הכספי של ההתקשרות היה על המחלקה לפרסם מכרז לביצוע עבודות ניקיון התחנות.

10. מעת לעת מאשרת ועדת התחבורה הצבתן של תחנות אוטובוס חדשות בעיר. הקמת התחנות נעשית ע"י מחלקת תשתיות, אולם מחלקת האחזקה אחראית על תחזוקתן. מנהל מחלקת האחזקה מסר לביקורת כי מחלקת תשתיות לא מיידעת את מחלקת האחזקה על הקמתן של התחנות. כתוצאה מכך, נוספות כל העת תחנות אוטובוס שמחלקת האחזקה אינה מודעת לקיומן (למרות שמוטלת עליה האחריות על תחזוקת התחנות).

הביקורת ממליצה כי כל תחנה המוקמת ע"י מחלקת התשתיות תימסר באופן מסודר למחלקת האחזקה. כמו כן ממליצה הביקורת כי המידע על מיקום התחנות יוזן למערכת ה-GIS ויעודכן באופן שוטף בזמן אמת.

דו"ח הביקורת המפורט

1. היעדר מידע על כמות תחנות האוטובוס ברחבי העיר

1.1 ברחבי העיר מותקנים שני סוגים של תחנות אוטובוס: תחנות לא מקורות (בהן מותקן תמרור בלבד) ותחנות מקורות להן יש 3 דפנות צדדיות, ספסל ישיבה וקירוי עליון.

הביקורת איתרה רשימה ידנית של תחנות אוטובוס הפרוסות ברחבי העיר (הרשימה עודכנה לאחרונה בפברואר 2005). ברשימה נכללו 180 תחנות מקורות ו-255 תחנות לא מקורות.

הביקורת ביקשה ממחלקת האחזקה וממחלקת תשתיות לקבל רשימה מעודכנת של תחנות האוטובוס הנמצאות בעיר ומיקומן, נכון לאותו מועד. נמסר לביקורת כי אין למחלקות נתונים מלאים ומעודכנים בעניין זה, למעט הסקר שנערך בשנת 2005. רק לאחר הביקורת, הציגה המחלקה נתוני סקר תחנות נוסף שביצעה באוגוסט 2008.

1.2 מידי תקופה מאשרת ועדת התחבורה הצבתן של תחנות אוטובוס חדשות בעיר. הקמת התחנות נעשית ע"י מחלקת תשתיות, אולם מחלקת האחזקה אחראית על תחזוקתן. מנהל מחלקת האחזקה מסר לביקורת כי מחלקת תשתיות לא מיידעת את מחלקת האחזקה על הקמתן של התחנות. כתוצאה מכך, נוספות כל העת תחנות אוטובוס שמחלקת האחזקה אינה מודעת לקיומן (למרות שמוטלת עליה האחריות על תחזוקת התחנות).

חמור מכך, מחלקת האחזקה מאשרת תשלומים בגין אחזקת תחנות אוטובוס בכ- 30,000 ₪ מידי חודש, כאשר אין בידיה מידע על המספר המדויק של תחנות האוטובוס שהקבלן מתחזק (ראה פרוט בסעיף 9 דלהלן).

הביקורת רואה בחומרה העברת תשלום לקבלן מבלי יכולת לקיים מעקב אחר הביצוע בפועל של עבודות האחזקה שהוא אמור לבצע ומבלי יכולת לדעת מהו התשלום המדויק שיש לשלם לו בגין העבודה שבוצעה.

הביקורת ממליצה כי כל תחנה המוקמת ע"י מחלקת התשתיות תימסר באופן מסודר למחלקת האחזקה, לרבות העברת המידע על הקבלן שהקים את התחנה ותקופת האחזקה על העבודה. כמו כן ממליצה הביקורת כי המידע על מיקום התחנות יוזן למערכת ה-GIS ויעודכן באופן שוטף בזמן אמת.

1.3 הביקורת העלתה כי התחנות הוקמו ללא היתר בניה.

2. אופן קבלת ההחלטה

כאמור, בשנת 2005 החלה מחלקת האחזקה בפרויקט שיפוץ תחנות האוטובוס בעיר. מנהל מחלקת האחזקה מסר כי ההחלטה על ביצוע הפרויקט התקבלה על ידו בשיתוף עם מנהל המוקד העירוני, נוכח המצב התחזוקתי הגרוע של התחנות.

למרות דרישת הביקורת, לא הוצג בפנינו כל תיעוד לגבי הליך קבלת ההחלטות. עוד התברר כי לפני תחילת הפרויקט לא נערך סקר מקדים, לא נאספו נתונים על מצבן הטכני של התחנות המצדיק את ביצוע השיפוץ, לא הוכנה תוכנית עבודה ולא נערכו אומדנים לגבי היקף ההוצאה המשוערת.

3. עיצוב התחנות

תחנות האוטובוס ממוקמות על מדרכות העיר ומשפיעות על חזות העיר. בעבר הקימה העירייה תחנות אוטובוס מקורות בעלות דפנות פלסטיק שקופות הנוחות למשתמשים בתחנה, והייתה יכולת להשתמש בדפנות התחנה כשטח פרסום. לעומת זאת, תחנות

האוטובוס החדשות נבנו מלוחות מתכת מחוררים, במטרה למנוע ככל שניתן נזקי ונדלזים.

מנהל המחלקה ציין בפני הביקורת כי בחירת הדגם העשוי ממתכת הביאה לירידה משמעותית בהוצאות האחזקה של התחנות. יחד עם זאת, הביקורת מעירה על כך כי למרות שבפרויקט הושקעו כספי ציבור רבים, נבחר דגם חדש לתחנות מבלי שנערך דיון מעמיק בצרכי ציבור המשתמשים, ומבלי שנבחנו אלטרנטיבות שונות לעיצוב התחנה ולחומרים שתהייה עשויה מהם.

4. היעדר מידע על היקף ההוצאה הכספית

הביקורת ביקשה לקבל ממחלקת האחזקה נתונים לגבי ההיקף הכספי של פרויקט שדרוג תחנות האוטובוס. התברר כי העבודות לא תוקצבו בסעיף נפרד, אלא ההוצאה שולמה מתקציב מחלקת האחזקה המיועד לטיפול במפגעים. בנוסף לכך, מספר חשבונות שולמו מתב"ר אחזקת מתקני שילוט (עמודי תאורה ותחנות אוטובוס) המנוהל ע"י מחלקת נכסים. מכיוון שהפרויקט שולם ממספר מקורות תקציביים, לא ניתן לדעת במדויק את העלויות הכוללות של הפרויקט.

הביקורת קיבלה מהמפקח האחראי על הפרויקט במחלקת האחזקה רשימה של חשבונות שאישר לתשלום בסכום כולל של 822,123 ₪. במקביל לכך, במהלך איסוף הנתונים איתרה הביקורת חשבונות הקבלן בסך 1,051,793 ₪.

מנהל מחלקת אחזקה מסר לביקורת כי מכיוון שלא נערך תיעוד מלא של כל העבודות שביצע הקבלן הוא אינו יכול לקבוע מהו ההיקף המלא של העבודות ומה הייתה ההוצאה הכוללת.

הביקורת רואה בחומרה רבה ניהול פרויקט עירוני בהיקף כספי גדול מבלי שהמחלקה עורכת רישום מלא ומדויק של העבודות שביצעה, מבלי שההוצאה נרשמת בספרי החשבונות באופן ברור ומבלי שמתקיימים פיקוח ובקרה תקציביים על העבודות.

מנהל האגף מסר לאחר הביקורת כי יזם שינוי בתוכנית זיו, הכולל הוספת שדה בחשבונית שירשם בו מספר הפרויקט, כך שניתן יהיה להבחין בסוגים שונים של פעילויות ובעלויות שלהן, גם כאשר העירייה עושה שימוש במכרז כללי.

5. בחירת הקבלן המבצע

א. הביקורת מצאה כי התחנות שופצו ע"י קבלן המסגרות שמעסיקה מחלקת האחזקה, באמצעות שימוש במכרז לביצוע עבודות אחזקה שוטפת בתחום המסגרות (מכרזים 28/01 ו-03/05). הביקורת מציינת כי במסמכי המכרז לא נכלל מפרט של עבודות הקמה ושיפוץ של תחנות אוטובוס, ובכל זאת העבודה בוצעה באמצעות מכרז שלא יועד לכך. כתוצאה מכך תומחרו העבודות תוך שימוש בסעיפים אחרים הקיימים במכרז, שאינם מתאימים ואינם משקפים את העבודה שבוצעה בפועל. כמו כן, ניתן להניח שהמחירים במכרז כללי יקרים יותר מהמחירים שהקבלנים היו מציעים אילו פורסם מכרז יעודי לפרויקט.

ב. עוד התברר לביקורת כי עם פרסום מכרז מסגרות חדש בינואר 2005 (מכרז 3/05), יכולה הייתה המחלקה לעדכן את המכרז ולהכניס למפרט הטכני את הפריט "שיפוץ תחנות אוטובוס", אולם המכרז לא עודכן, למרות שהיה ידוע למחלקה כי הפריטים חסרים בו.

לדעת הביקורת, מאחר ומדובר בפרויקט מיוחד שעיקרו יצור סדרתי של פחים בגודל ובעיצוב קבוע ובהתקנם (ולא בפעולות אחזקה שוטפות), ומאחר וההיקף הכספי של העבודות היה בסכום של למעלה ממיליון ₪, היה הכרח לפרסם מכרז פומבי. לכל הפחות, היה על מנהל המחלקה לשתף בהחלטותיו את מנהל האגף, ולקבל חוות דעת בעניין זה מהיועץ המשפטי לעירייה.

6 הצעות מחיר

6.1 כאמור, למרות שהפרויקט כלל שיפוץ של מאות תחנות אוטובוס וההתקשרות עם הקבלן הייתה בסכום שנדרשת בגינו עריכת מכרז פומבי, לא ערכה המחלקה מכרז כנדרש בחוק, אלא בחרה את הקבלן באמצעות הצעות מחיר. לחילופין, בדקה הביקורת האם המחלקה פעלה בדרך של קבלת הצעות מחיר.

הביקורת מצאה כי המחלקה התעלמה לחלוטין מנהלי העירייה בעניין קבלת הצעות מחיר. למשל נמצא כי בניגוד לנוהל, קיבלה מחלקת האחזקה שתי הצעות מחיר בלבד, אחת מקבלן המסגרות והשנייה מקבלן האלומיניום.

נמצא כי שתי ההצעות היו שונות באופן משמעותי זו מזו, כך שלא ניתן להשוות בין הצעה אחת לשנייה ולקבל החלטה בנוגע לקבלן הזוכה. לדוגמא, קבלן האלומיניום נדרש להכין הצעה להקמת תחנה עם לוחות פרספקס וקבלן המסגרות נדרש להקים תחנה מלוחות מתכת מחוררים. מאחר שעלויות חומרי הגלם שונות, כלל לא ניתן היה להשוות בין ההצעות.

לדברי המחלקה, אין מדובר בהליך פורמאלי של קבלת הצעת מחיר, אלא בבחינת שתי חלופות שונות, והסכום שצוין במסמך שהציג הקבלן היה אומדן בלבד.

6.2 כאמור, המחלקה החליטה לבצע את הפרויקט באמצעות קבלן המסגרות במחיר של 3680 ₪ לתחנה. על פי הצעתו, עלות הפרויקט אמורה הייתה להסתכם בסכום כולל של 610,880 ₪. (166 תחנות X 3,680 ₪ לתחנה). בפועל הסתכמו עלויות השדרוג בלמעלה מ-1,000,000 ₪. חלק מהפער נובע מהגדלת כמות התחנות ששופצו, אולם גם בהתחשב בנתון זה מדובר על עלות ממוצעת של כ-5000 ₪ לתחנה (סכום הגבוה בכ-35% מהצעת המחיר).

המחלקה הסבירה כי האומדן שהגיש הקבלן התייחס רק לחלק מהעבודות הנדרשות בכל תחנה. לדבריו, מאחר והאומדן לא כלל את כל עבודות השיפוץ שבוצעו בפועל, העלות הייתה גבוהה מהאומדן.

הביקורת רואה בחומרה ביצוע פרויקט בהיקף כספי גדול מבלי שיעשה אומדן המתייחס לכל העבודה הנדרשת ומבלי שנקבעה מסגרת תקציבית לפרויקט כולו.

7. בדיקת חשבונות הקבלן

7.1 כאמור, עבודות ההקמה בוצעו ע"י קבלן המסגרות של העירייה. חשבונות הקבלן הוגשו למחלקה בין התאריכים 27.1.05 עד 19.9.05 (הביקורת איתרה 13 חשבונות). הביקורת מצאה אי התאמה בין רשימת החשבונות שאישר לתשלום המפקח מטעם מחלקת האחזקה לבין החשבונות ששולמו לקבלן בפועל. כך לדוגמא, נמצא כי בדף ריכוז שנשמר אצל מפקח הפרויקט, נרשמו סכומי חשבוניות בהיקף כולל של כ- 822 אלש"ח, בעוד שעל פי נתוני הגזברות שולם לקבלן בפועל לפחות סכום של 975,56 ₪ (יתכן כי שולמו חשבוניות נוספות שלא אותרו). עוד נמצא כי הקבלן לא רשם בכל חשבון מהי כמות התחנות ששופצו (שבגינן משולם החשבון) ומהו מיקומן, כך שלא ניתן לדעת האם לא הועבר לקבלן תשלום כפול בגין אותה תחנה.

7.2 בבדיקת חשבונות הקבלן נמצא כי עלות הקמת כל תחנת אוטובוס הייתה שונה ביחס לאחרות, ואף שונה מהמחיר שקבע הקבלן בהצעת המחיר. לדוגמא, בחשבונית מתאריך 21.2.05 היה המחיר הממוצע של שיפוץ תחנה בסך 4,071 ₪ ובחשבונית אחרת מתאריך 6.4.05 היה המחיר 3,889 ₪ (כאשר על פי הצעת המחיר, הסכום שנקבע לשיפוץ תחנה היה 3,680 ₪).

לדברי מנהל מחלקת האחזקה, הסיבה לעלות השונה של כל תחנה נעוץ בכך שבכל תחנה בוצעו עבודות שונות, בהתאם למצבה הטכני של התחנה ששופצה. יחד עם זאת, מאחר ולא נערך כל רישום לגבי פרוט העבודות שבוצעו, לא יכול היה מנהל המחלקה להמציא תיעוד כל שהוא שיבסס את דבריו.

הביקורת רואה בחומרה רבה הוצאת כספי ציבור מבלי שנערך רישום מפורט של העבודות שבוצעו ומבלי שמתקיימת בקרה על נאותות התשלום לקבלן.

8. חריגה ממסגרת התקציב

כאמור, ביצע הקבלן בשנת 2005 עבודות לפחות בסכום של 975,561 ₪. הביקורת מצאה כי בפועל אושרו לתשלום בשנת 2005 חשבונות בסכום של 237,606 ₪ בלבד. יתרת הסכום שולמה לקבלן בשנת 2006, למרות שהעבודה בוצעה עוד בשנת 2005.

התברר כי מחלקת האחזקה אישרה את חשבונות הקבלן למרות שלא הייתה ברשותה באותה שנה מסגרת תקציבית לתשלום הוצאות הפרויקט. על מנת לשלם את חשבונות הקבלן, התאימה המחלקה את תאריכי ביצוע העבודות לצרכים התקציביים ורשמה ברישומי המחשב (מערכת זיו) כי העבודה בוצעה בתאריכים מאוחרים יותר (החל מינואר 2006).

להלן דוגמאות לחשבונות ששוננו בהן מועדי ביצוע העבודה, על מנת שיאושרו לתשלום מתקציב 2006.

מס. עבודה	תאריך ביצוע רשום	תאריך ביצוע בפועל	סכום לתשלום (₪)
2/2006	4.1.06	4/05	43,463
2/2006	4.1.06	4/05	135,212
3/2006	4.1.06	4/05	42,920
29/2006	20.1.06	7/05	74,834
39/2006	5.2.06	8/05	75,389
40/2006	25.1.06	8/05	51,302

הביקורת רואה בחומרה רבה רישום במודע של נתונים לא נכונים על גבי מסמכי העירייה במטרה להסתיר את חריגת המחלקה מהתקציב השנתי שהועמד לרשותה.

לדעת הביקורת, היה על מנהל המחלקה לפנות לוועדת הכספים ולבקש הקצאת תקציב מיוחד לטובת הפרויקט, ולא לנצל את התקציב שיועד לביצוע עבודות אחזקה שוטפות.

9. אחזקת התחנות

על פי נתוני המחלקה, העירייה מבצעת עבודות תחזוקה שוטפות בתחנות (בעיקר עבודות שטיפה וניקוי) בסכום כולל של כ-300,000 ₪ בשנה. הביקורת מצאה כי ההתקשרות בין העירייה לבין הקבלן המבצע את עבודות השטיפה והניקיון לא נעשתה בהליך של מכרז, אלא נמסרה אף היא לקבלן המסגרות ללא מכרז.

הביקורת בדקה את אופן ההתקשרות בין הקבלן לבין העירייה ומצאה כי בתאריך 28.11.05 יזם מנהל מחלקת האחזקה ישיבה עם קבלן המסגרות של העירייה, ובאותה ישיבה סיכם עימו על התקשרות בין הקבלן לבין העירייה לתקופה של שנה לביצוע עבודות השטיפה והניקיון של תחנות אוטובוס. עבודות אלה לא נכללו במכרז המסגרות המקורי שבו זכה הקבלן, ומנהל המחלקה החליט על הגדלת היקף המכרז ועל הוספת עבודות הניקיון על דעת עצמו, ללא ידיעתם וללא אישורם של המנכ"ל, גזבר העירייה, היועץ המשפטי של העירייה, מנהל האגף הממונה על מחלקת האחזקה וגורמים נוספים שנכון היה לערב אותם בכך.

בהסכם נקבע כי ישולם לקבלן סכום יומי של 3,000 ₪ בתוספת מע"מ, שהקבלן יקבל עבור ביצוע עבודות שטיפה וניקיון ב-15 תחנות אוטובוס ביום (200 ₪ לתחנת אוטובוס אחת). לא הוגדר בפגישה פרוט של העבודות שהקבלן אמור לבצע בכל תחנה, ולא נקבע אופן הדיווח של הקבלן על התחנות שטופלו (דיווח יומי/חודשי). בנוסף לכך, למרות שהוסכם בפגישה שההתקשרות תהיה לשנה אחת בלבד, התברר לביקורת כי ההתקשרות נמשכת כבר למעלה משלוש שנים.

עוד מצאה הביקורת כי קבלן אחר הגיש לעירייה הצעת מחיר בסכום של 85 ₪ בלבד לתחנה, אולם למרות שהצעת מחיר זו הייתה זולה באופן משמעותי מהסכום שהציע קבלן המסגרות, בחר מנהל מחלקת האחזקה בהצעה היקרה יותר.

לדברי מנהל המחלקה, ההצעות לא היו זהות ולא התקיים הליך פורמאלי של קבלת הצעות. לדעת הביקורת, נוכח ההיקף הכספי של ההתקשרות היה על המחלקה לפרסם מכרז.

יתר על כן, מאחר ומכרז המסגרות אינו כולל עבודות ניקיון, הורתה המחלקה לקבלן להשתמש בחשבונות שהגיש בסעיפים מתוך מכרז המסגרות, למרות שאינם קשורים כלל לעבודה שבוצעה בפועל. לדוגמא, נרשם בחשבונות כי התשלום הוא עבור "משאית סמי + מנוף הידראולי" למרות שלא נעשה שימוש במשאית.

הביקורת רואה בחומרה רבה את ביצוע העבודות ללא עריכת מכרז וללא ידיעתם של גורמי העירייה האמורים להיות מעורבים בתהליך ההתקשרות. כמו כן, רואה הביקורת בחומרה את ביצוע התשלום תוך שימוש בסעיפי עבודות שנלקחו ממכרז אחר ואינם משקפים את העבודה שבוצעה בפועל. התנהלות זו של מנהל המחלקה הינה בניגוד מוחלט לכללי המינהל התקין, תוך הפרה בוטה של מנגנוני הבקרה הקיימים בעירייה.

בנוסף לכך, הביקורת רואה בחומרה את התעלמות המחלקה מהצעת המחיר הזולה ומסירת עבודה לקבלן אחר במחיר הגבוה פי שניים וחצי מההצעה הזולה.

המחלקה מסרה לביקורת כי הפיקה את הלקחים הנדרשים וכי במכרז החדש לטיפול במפגעי מוקד (שהתפרסם ב-2008) נכללו סעיפים מוגדרים לאחזקת תחנות האוטובוס (כולל עבודות ניקיון ושטיפה).

10. מכירת שטחי פרסום

כאמור, עד לשנת 2003 אחזקת תחנות האוטובוס נעשתה במסגרת מכרז לשימוש בשטחי הפרסום שעל התחנות, ובמהלך שנת 2003 הופסקה ההתקשרות עם הזכיין.

לביקורת התברר כי בשנת 2005 שקל מנכ"ל העירייה יציאה למכרז חדש לפרסום על גבי תחנות האוטובוס, הכולל הן את תנאי הפרסום והן את תנאי תחזוקת תחנות האוטובוס. בפועל, יצאה המחלקה לביצוע פרויקט שיפוץ התחנות מבלי לדעת כי נשקלת האפשרות לצאת למכרז הכולל גם פרסום על התחנות, במטרה לצמצם באופן משמעותי את עלויות העירייה בהקמת התחנות ובאחזקתן.

לדעת הביקורת, נכון היה לכלול בתנאי ההתקשרות להקמתן של תחנות האוטובוס החדשות גם את זכויות הפרסום, ובכך להעמיס את עלויות ההקמה והאחזקה על הזכיין. גם במקרה זה התברר לביקורת כי חוסר התקשורת בין גורמי העירייה השונים גרם נזק כספי לקופת העירייה (מדובר על אובדן הכנסה חודשית מפרסום בסכום המוערך בכ-250 אלפי ₪).

שיקום ואחזקה של תחנות אוטובוס

הערות ראש העיר

1. אין לבצע עבודות בהיקף כספי משמעותי ללא הכנת מפרט טכני וללא עריכת אומדן כספי לפני תחילת העבודה.
2. בשל אופי העבודה ובשל ההיקף הכספי, היה על המחלקה לפרסם מכרז לביצוע הפרויקט. כמו כן, היה על מנהל המחלקה לשתף בשיקוליו את מנהל האגף ולקבל את חוות דעת היועץ המשפטי לעניין ביצוע המכרז. מנכ"ל העירייה הנחה את מחלקות הביצוע כי כל התקשרות מעל 120,000 ₪ (ללא מע"מ) שסעיפיה אינם מופיעים במכרז המסגרת חייבת בפרסום מכרז, למעט עבודה דחופה שמטרתה הצלת רכוש ונפש. במקרים חריגים אלה יאושר ביצוע העבודה על ידי מהנדס העיר, הגזבר והיועמ"ש.
3. אין לבצע עבודות מבלי שאושר לכך תקציב. כמו כן, יש לראות בחומרה רישום תאריכים לא נכונים במסמכי העירייה והעברת ביצוע עבודה ברישומים לשנה הבאה, במטרה לעקוף את חריגת המחלקה מהתקציב השנתי שנקבע לה. על המחלקה היה לבקש מועדת הכספים הגדלת תקציב לטובת הפרויקט, ולא לנצל לשם כך את התקציב המיועד לעבודות אחזקה שוטפות.
4. המחלקה שגתה בעת שמסרה את עבודות הניקיון בתחנות לקבלן המסגרות ולא פרסמה מכרז מתאים. ראש העיר הנחה את המנכ"ל לפרסם בשנת 2009 מכרז יעודי לניקיון ושטיפה של תחנות אוטובוס.

5. המנכ"ל הטיל על יחידת המחשוב לפתח בתוכנת "זיו" אמצעי שיאפשר קבלת מידע על הסכום המצטבר שהופנה לפרויקט מסוים, גם אם בוצע במסגרת המכרזים הכלליים של מחלקת אחזקה.

6. מנהל האגף מסר כי העביר הנחיות למחלקות האחזקה והתחבורה לגבי הצורך בשיתוף מידע ביניהן בנושא שיפוץ ואחזקה של תחנות אוטובוס, ובכוונתו ליזום את הזנת המידע למערכת ה-G.I.S.

7. ראש העיר הנחה את המנכ"ל להפיק את הלקחים הנדרשים מהמשגים שנעשו בפרויקט שיפוץ התחנות, ולרענן את הנהלים לגבי תכנון פרויקטים הן בהיבט ההנדסי ובן בהיבט התקציבי. כמו כן הנחה ראש העיר את המנכ"ל להורות למחלקות הביצוע לשפר באופן משמעותי את הפיקוח על עבודת הקבלנים שתחת אחריותם.

מינהל ההנדסה

התקשרויות עם יועצים ומתכננים

דו"ח ביקורת

התקשרויות עם יועצים ומתכננים

כללי

לצורך ביצוע תפקידיה, נעזרת העירייה ביועצים מקצועיים הן בתחומים טכניים והנדסיים והן בתחומי המינהל השונים. לדוגמא, מחלקות העירייה מבצעות עבודות ציבוריות בהיקף כספי של מאות מיליוני ₪ בשנה, וההתקשרויות בין העירייה לבין הקבלנים נעשות בדרך כלל בסיוע של יועצים מקצועיים. למטרות אלה ואחרות, מתקשרת העירייה במהלך כל שנה עם עשרות יועצים שנותנים לה יעוץ מקצועי מסוגים שונים בכל תחומי הפעילות של העירייה.

כאמור, חלק גדול מההתקשרות עם יועצים נעשה בתחומים טכניים והנדסיים. פקודת העיריות מאפשרת לעירייה לבצע התקשרות עם נותני שירות למטרת תכנון וייעוץ הנדסי, ללא קיום מכרז. יחד עם זאת, על מנת שבחירת היועצים והמתכננים תהיה תחת פיקוח ציבורי, החליטה העירייה להטיל את בחירת היועצים על וועדה הכוללת נציגי ציבור ופקידות בכירה ("הוועדה להזמנות תכנון").

בשנים 2005, 2006 ו-2007 אישרה הוועדה עבודות יעוץ ותכנון בסכום של 309, 400 ו- 475 אלפי ₪ בהתאמה. רוב העבודות הוזמנו על ידי מחלקות הביצוע של מינהל ההנדסה. התשלום נעשה מתוך התקציב הבלתי רגיל, מסעיף כללי שאינו משויך לפרויקט מסוים (סעיף קידום הזמנות תכנון).

בשנת 2003 הביא מהנדס העיר לאישור מועצת העירייה נהלי עבודה העוסקים בעבודת הוועדה להזמנת תכנון, שמטרתם להסדיר את תהליך בחירת היועצים ולקבוע כללים לפעילות הוועדה.

נוכח הגידול שחל בשנים האחרונות בהיקף העסקת יועצים על ידי העירייה, החליטה הביקורת לבדוק את סדרי ההתקשרות בין העירייה לבין היועצים ונותני השירות האחרים שהעירייה רוכשת את שירותיהם באמצעות הוועדה להזמנות תכנון, וכן לבדוק את קיום הוראות הנוהל בעניין זה.

בסמוך למועד פרסום הדו"ח, החלה לעבוד בעירייה מהנדסת עיר חדשה. מהנדסת העיר ביקשה לבחון מחדש את נהלי העבודה שקבע קודמה בתפקיד. הערותיה של מהנדסת העיר שולבו בדו"ח הביקורת והוא נערך מחדש.

להלן עיקרי הממצאים:

1. רוב ישיבות הוועדה התנהלו ללא קוורום חוקי, ונעדרו ממנה הן חברי המועצה שנבחרו לכהן בה והן נציגי הפקידות הבכירה שאמורים היו להשתתף בישיבות.

2. הביקורת מצאה כי במספר מקרים קיבלה הוועדה החלטות בנוגע לרכישת שירותים שיש ספק לגבי הגדרתם כעבודות ייעוץ או תכנון. לדוגמא, אישרה הוועדה התקשרויות לביצוע העתקות שמש ולביצוע צילומי אוויר. לדעת הביקורת, במקרים אלה בחירת הספקים הייתה אמורה להיעשות בהליך של קבלת הצעת מחיר או באמצעות מכרז (בהתאם להיקף הכספי).

3. החלטות הוועדה עסקו בעיקר בהתקשרויות עם יועצים הנותנים שירות למחלקות השונות של מינהל ההנדסה. לדעת הביקורת, ראוי כי תוקם וועדה מקצועית שתהווה פורום לקבלת החלטות בנושא העסקת יועצים בכל התחומים הטכניים שמחלקות העירייה נדרשות לקבל בהם סיוע מיועץ מקצועי.

4. הביקורת העלתה כי במקרים רבים מימנה הוועדה מימון מלא מתקציבה את כל ההוצאות התכנון, למרות שמטרת התקציב שהוקצה לוועדה היה לשמש מקור למימון התכנון רק בשלבים המוקדמים של ביצוע הפרויקט. במקרים אלה, כתוצאה מאי זקיפת הוצאות התכנון והייעוץ לתקציב הפרויקט, נגרמו לעירייה הפסדים כספיים, משום שהגופים האחרים שנטלו חלק במימון הפרויקט (כגון הביטוח הלאומי, משרדי ממשלה וכדומה) לא השתתפו גם במימון הוצאות התכנון.

5. הביקורת מצאה כי עבודות יעוץ אינן מסווגות באמצעות סעיף תקציבי נפרד, וכל מחלקה נוהגת לרשום את הוצאות הייעוץ בסעיף תקציבי אחר. דבר זה אינו מאפשר קבלת מידע מצטבר על ההיקף הכולל של הוצאות העירייה בנושא שרותי יעוץ ואינו מאפשר הפקת דו"חות ניהוליים בחתכים שונים.

6. על פי נהלי העבודה, אחת ממטרותיה של הוועדה היא קיום בקרה על ויסות העבודות בין היועצים והמתכננים השונים, בין השאר בהתאם למידע שהצטבר בעירייה על איכות עבודתם. לדוגמא, נקבע בנוהל כי רכז הוועדה יציג בפניה דו"ח על איכות עבודותיו של כל מתכנן או היועץ (כולל עמידה בלוח הזמנים הנדרשים ממנו) בכל פעם שהוועדה דנה במועמדותו לקבל עבודה נוספת.

נמצא כי הוראות הנוהל אינן מתקיימות. מהנדסת העיר מסרה לביקורת כי בכוונתה לעדכן את הנהלים כך שינתן לוועדה דיווח שנתי על איכות עבודתם של מתכננים ויועצים שאין שביעות רצון מעבודתם, או במקרים שיהיה בכך צורך דחוף.

7. הביקורת מצאה כי ההתקשרות עם היועצים נעשתה בדרך כלל ללא הסכם הקובע את תנאי ההתקשרות. לדעת הביקורת, יש חשיבות רבה לכך שההתקשרות תעשה באמצעות חוזה המסדיר את התחייבויותיהם של הצדדים (כולל איכות העבודה, עמידה בלוחות הזמנים, שמירה על סודיות וכיוצא בזה), לכל הפחות כאשר ההתקשרות היא בסכום משמעותי.

מהנדסת העיר מסרה לביקורת כי תקבע בנהלי העבודה את הקריטריונים שלפיהם תוסדר ההתקשרות באמצעות חוזה.

8. הביקורת בדקה את העסקת היועצים במחלקת אחזקה ומצאה כי הוועדה אינה דנה ביועצים שמעסיקה המחלקה וכי מנהל המחלקה מקבל החלטות בעניין זה באופן עצמאי, מבלי שיוגבל ההיקף הכספי הכולל של ההתקשרויות שהמחלקה יכולה לבצע עם היועצים.

עוד נמצא כי במחלקה אין מידע על היקף העסקתו של כל יועץ ועל התשלומים ששולמו לו. התברר כי במקרים רבים התשלום מועבר ליועצים זמן רב לאחר ביצוע העבודה (בחלק מהמקרים לאחר כשנה). מאחר ואין מנוהלים במחלקה רישומים על התשלומים ששולמו בעבר, לא ניתן לדעת בוודאות שתשלום מסוים לא שולם כבר.

9. הביקורת מצאה כי היועץ שערך את מכרז הנגרות ומכרז המסגרות של מחלקת האחזקה ביצע שינויים מזעריים במכרזים החדשים בהשוואה למכרזים הקודמים שהיו בתחומים אלה. לדוגמא, היועץ לא עדכן את הפריטים הנכללים במכרז בהשוואה למכרז הקודם, ולא התאימם לניסיון שהצטבר במחלקה בתקופת המכרז הקודם (למעט שינויים בודדים). המחלקה לא ידעה להציג לביקורת נתונים לגבי התשלום שקיבל היועץ על עבודתו בגין הכנת שני מכרזים אלה.

10. הביקורת מצאה כי במפרט הנלווה למכרז לעבודות איטום נרשם סעיף המאפשר למחלקה להתקשר עם יועץ באמצעות הקבלן הזוכה, והקבלן ישלם ליועץ באופן ישיר עבור שרותיו לעירייה. הביקורת רואה בחומרה רכישת שירותים מיועץ באמצעות קבלן שהיועץ אמור לפקח על עבודתו, דבר הגורם לתלות של היועץ כקבלן ועלול לפגוע בתפקודו המקצועי.

דו"ח הביקורת המפורט

1. הוועדה לקידום הזמנות תכנון

1.1 הרכב הוועדה - הנוהל קובע כי הרכב הוועדה יהיה כדלקמן: יו"ר וועדה - חבר מועצת העירייה (שהינו חבר הנהלה), מ"מ יו"ר וועדה - חבר מועצת העירייה שאינו חבר הנהלה, מנכ"ל העירייה (או סמנכ"ל כממלא מקומו), גזבר העירייה (או מנהל אגף תקציבים כממלא מקומו), מהנדס העירייה, מנהל אגף התחזוקה ומנהל אגף פיתוח ותשתיות.

הביקורת בדקה את רשימת המשתתפים בישיבות הוועדה שהתקיימו במהלך שנת 2007, ומצאה כי ב- 4 ישיבות מתוך 5 ישיבות שהתקיימו בשנת 2007 לא השתתף המנכ"ל או ממלא מקומו, וכן כי מהנדס העיר השתתף רק בישיבה אחת מבין אותן ישיבות. הגזבר (או ממלא מקומו) לא השתתפו כלל בישיבות הוועדה.

עוד מצאה הביקורת כי הרכב הוועדה לא כלל חבר מועצת עירייה שאינו חבר הנהלה, כפי שנקבע בנוהל. כמו כן, התברר כי בעת כינונה מינתה מועצת העיר שלושה חברי מועצה כחברים בוועדה לקידום הזמנות תכנון, אולם בישיבות הוועדה נכח רק אחד מהם (יו"ר הוועדה). מרכזת הוועדה מסרה לביקורת כי נוכח היעדרותם הממושכת של חברי המועצה החברים בוועדה, הם אינם מוזמנים כלל לישיבות.

הביקורת רואה בחומרה קיום ישיבות באופן קבוע ללא קוורום חוקי.

1.2 סוגי יועצים

1.2.1 הוועדה לקידום הזמנות תכנון מאשרת התקשרויות עם יועצים במגוון רב של תחומים טכניים והנדסיים, וביניהם אדריכלות, פיקוח עליון על פרויקטים, קונסטרוקציה, עיצוב פנים, מדידות, בטיחות ועוד.

יחד עם זאת, במספר מקרים הוועדה דנה בבחירת יועצים בתחומים שאינם קשורים למחלקות הביצוע של מינהל ההנדסה. לדוגמא, נמצאו התקשרויות עם יועצים בנושא פינוי פסולת (עבור אגף תפ"ח), או תכנון עבודות גיזום (אגף הנטיעות). לא הובהר לביקורת מדוע התקשרויות אלו נדונו בוועדה, למרות שאינן כלולות באופן מובהק בתחומי ההנדסה, בעוד שההתקשרויות של מחלקות העירייה האחרות עם היועצים המקצועיים הנותנים להן שרות אינן נדונות ואינן מאושרות בוועדה, והן נעשות באופן בלעדי על בסיס שיקול דעתו של הגורם היוזם את ההתקשרות.

לדעת הביקורת, ראוי להקים וועדה מקצועית שתהווה פורום לקבלת החלטות בנושא העסקת יועצים בכל התחומים הטכניים שמחלקות העירייה נדרשת לקבל בהם סיוע מיועץ מקצועי.

1.2.2 בנוסף לכך, הביקורת מצאה כי הוועדה לקידום הזמנות תכנון קיבלה החלטות לרכישת שירותים עבור העירייה, שיש ספק לגבי הגדרתם כעבודות יעוץ או תכנון. לדוגמא, אישרה הוועדה התקשרויות לביצוע העתקות שמש וצילומי אוויר.

לדעת הביקורת, בתחומים המוזכרים לעיל נדרשת העירייה לפעול כפי שהיא נוהגת במקרים אחרים של רכישת שרות, כלומר לפרסם מכרז שבו יבחר ספק אחד שעמד בתנאי הסף המקצועיים והציע את המחיר הנמוך ביותר.

1.3 תקציב הוועדה

פעולות הוועדה להזמנות תכנון תוקצבו בסעיף מיוחד במסגרת תקציב הפיתוח של העירייה. בשנים 2005-2007 תוקצב הסעיף בסכום של 1,184 אלפי ₪. בדרך כלל, הוועדה מממנת את הפרויקטים בשלבים הראשונים לביצועם, עוד לפני שהתקבלה החלטה סופית על ביצוע הפרויקט ועוד לפני שנפתח התב"ר שאמור לשמש המקור התקציבי למימון הפרויקט.

הביקורת העלתה כי במקרים רבים מימנה הוועדה מימון מלא מתקציבה את כל ההוצאות לצורך התכנון והייעוץ שנעשו במסגרת פרויקט מסוים, בעוד שמטרת התקציב שהוקצה לוועדה היה לשמש מקור למימון הפרויקט רק בשלב הראשון, עד לפתיחתו של התב"ר.

בנוסף לכך, התברר כי כאשר בהמשך תהליך ביצוע הפרויקט אושר לו תקציב ונפתח תב"ר, לא זוכה תקציב הוועדה להזמנות תכנון בסכום שהוצא מתקציבה לצורך מימון התכנון הראשוני של הפרויקט. כתוצאה מכך, לא נרשמו בתב"ר כל ההוצאות הקשורות לביצוע הפרויקט, והתב"ר אינו משקף את עלותו המלאה של הפרויקט (משום שהתב"ר אינו כולל את עלויות התכנון והייעוץ שהוצאו מתוך סעיפי ההוצאות של הוועדה).

להלן דוגמאות למקרים שבהם הועמסה מלוא עלות התכנון על תקציב הוועדה להזמנות תכנון, ולא נזקפה לחובת תקציב הפרויקט.

- תכנון מעגל תנועה בשד' תל חי (בסכום של 76,000 ₪) - התכנון נעשה מתקציב הוועדה, אולם לאחר פתיחת התב"ר לא הוחזר מימון הביניים לתקציב הוועדה.
- תכנון מועדון אנוש- אגף רווחה. בוועדה להזמנות תכנון אושרו מספר עבודות יעוץ ותכנון לפרויקט מתקציב הוועדה. לאחר פתיחת התב"ר לא הוחזר המימון לתקציב הוועדה.
- מעגל תנועה בצומת ז'בוטינסקי יוספטל- בוועדה להזמנות תכנון אושרו מספר עבודות יעוץ ותכנון לפרויקט (בסכום כולל של כ- 32,000 ₪). לאחר פתיחת התב"ר לא הוחזר המימון לתקציב הוועדה.

לדעת הביקורת, תקציב הוועדה להזמנות תכנון צריך להוות רק מקור מימון ביניים לפרויקטים שטרם תוקצבו, והיא אינה אמורה לתקצב עבודות תכנון וייעוץ עבור פרויקטים שכבר נפתח להם תב"ר והם נמצאים בשלבי ביצוע מתקדמים.

יתר על כן, בפרויקטים משותפים בהם חלק מהמימון מגיע ממשרדי ממשלה או מגופים אחרים, אי זקיפת הוצאות התכנון לתקציב הפרויקט גורמת לכך שהגורם החיצוני אינו מעביר את חלקו בהוצאות התכנון, כלומר מלוא עלויות התכנון הינם על חשבון העירייה.

1.4 סדרי עבודת הוועדה

בנהלי העבודה של הוועדה נקבע כי סדר היום של כל ישיבה יכלול הצגת נתוני מעקב על ניצול התקציב. בתחילת הישיבה יציג מזכיר הוועדה את יתרת התקציב בסעיף הזמנות תכנון, לפני שאושרו ההמלצות שעומדות לדיון באותה ישיבה, ויתרת התקציב שתותר בידי הוועדה אם יוחלט לאשר את ההמלצות העומדות לדיון. הביקורת מצאה כי נתונים אלו לא מובאים לידיעת חברי הוועדה. לדעת הביקורת, מדובר על מידע תקציבי חשוב שאמור לשמש כלי עזר חיוני לחברי הוועדה בעת קבלת ההחלטות.

2. פיקוח תקציבי על הוצאות יעוץ

בספר התקציב של העירייה סווגו עבודות התכנון בקבוצה תקציבית נפרדת (קבוצה 9 תת סעיף 950). הביקורת מעירה כי הוצאות יעוץ, בשונה מהוצאות תכנון, אינן מסווגות בסעיף תקציבי נפרד. כל מינהל נוהג לרשום את הוצאות הייעוץ בפרק תקציבי שונה, כגון עבודות קבלניות (ס' 750), הוצאות ארגוניות שונות (ס' 580) ובסעיפים תקציביים נוספים.

דבר זה מונע את היכולת לקבל מידע מצטבר על ההיקף השנתי הכולל של ההוצאה לייעוץ, ואינו מאפשר להוציא דו"חות ניהוליים בחתכים שונים.

נוכח ההיקף הכספי של שירותי הייעוץ הנרכשים ע"י מחלקות העירייה השונות, הביקורת ממליצה כי ראוי שגם הוצאות הייעוץ ירשמו בסעיף תקציבי נפרד, בדומה לעבודות תכנון, על מנת שניתן יהיה לדעת מהו ההיקף הכספי הכולל של הוצאות העירייה למטרת יעוץ.

3. עבודות תכנון ויעוץ בסכומים העולים על 30,000 ₪

נהלי העבודה קובעים כי בעבודות תכנון ויעוץ העולות על 30,000 ₪, יוגשו לפחות שלוש הצעות המחיר במעטפות סגורות שיפתחו בסמוך למועד כינוס הוועדה, בנוכחות חשב מינהל ההנדסה ונציג הגזברות.

הביקורת מצאה כי הוראת הנוהל אינה מתקיימת, וכי ההצעות לא מתקבלות במעטפות סגורות ולא נפתחות כנדרש בנוהל. חשב מינהל ההנדסה מסר לביקורת כי לא זכורים לו מקרים בהם נפתחו הצעות של מתכננים ויועצים בנוכחותו.

עוד מצאה הביקורת מקרים שבהם בוצעו התקשרויות עם מתכננים ויועצים בסכומים העולים על 30,000 ₪, ולא הוצגו בפני הוועדה שלוש הצעות מחיר (לפחות) כנדרש. להלן דוגמאות:

- תכנון אמפיתיאטרון עירוני בסכום של 120,000 ₪ + מע"מ.
- בניית מודל מתמטי אשר יבחן את השפעת הקמתו של שובר גלים על איזור קו החוף בסכום של 98,000 ₪ + מע"מ.
- שינוי גבולות תחום השיפוט ומרחב התכנון ע"י העברת שטחים מחבל יבנה לאשדוד בסכום של 45,000 ₪ + מע"מ.
- תכנון מכרז עבודות גבס לפרויקט היכל התרבות בסכום של 40,000 ₪ + מע"מ.
- תכנון גני ילדים בסכום של 40,000 ₪ + מע"מ.

הביקורת רואה בחומרה את ריבוי המקרים שבהם בוצעה התקשרות בניגוד להוראות הנוהל וללא קבלת הצעות מחיר כנדרש.

מהנדסת העיר ציינה בפני הביקורת כי להערכתה אין לבחור יועצים ומתכננים תוך מתן דגש לשיקולי המחיר וכי בכוונתה לקבוע קריטריונים חדשים לבחירת יועצים ומתכננים.

4. בקרה על חלוקת עבודות

4.1 בנהלי העבודה של הוועדה נקבע כי כל מחלקה נדרשת להפיק דו"ח שנתי על העבודות שביצע כל מתכנן עבור המחלקה. הדו"ח יכלול את הנתונים הבאים: איכות תכניות העבודה, דיוק האומדנים המוקדמים, סטיות מלוחות זמנים, טיב התאום בין היועצים, שכר הטרחה ששולם בפועל בהשוואה לאומדן.

עוד נקבע בנוהל כי רכז הוועדה צריך להציג לוועדה דו"ח תמציתי האמור לסקור את העבודות שביצע כל בעל מקצוע עבור מחלקות העירייה, בכל פעם שאותו בעל מקצוע מועמד לקבל עבודה נוספת.

כמו כן, נקבע כי לקראת כל שנת תקציב תתכנס הוועדה לשיבה מיוחדת ותדון בדו"חות מרוכזים הכוללים נתונים על מספר העבודות שניתנו בעבר ליועצים ולמתכננים השונים, במטרה להעריך את איכות עבודתו של כל נותן שרות.

הביקורת בדקה ומצאה כי בשנים 2005, 2006 ו-2007 לא קוימו כלל סעיפים אלה בנוהל.

4.2 הביקורת בדקה את הפרוטוקולים של ישיבות הוועדה ומצאה כי אין הקפדה על חלוקת עבודה בין מתכננים שונים, ואף מצאה מקרים רבים שבהם אושרו במקביל למתכנן אחד עבודות תכנון רבות בגין פרויקטים שונים (בחלק מהמקרים הדבר נעשה במהלך אותה ישיבה), מבלי לבדוק את עומס העבודה שכבר מוטל על אותו מתכנן. להלן דוגמאות:

- תכנון השקיה - בישיבת הוועדה בתאריך 14.9.06 אושרו לאותה מתכננת 8 פרויקטים שונים לתכנון השקיה בסכום כולל של 70 אלפי ₪. בנוסף, בישיבה בתאריך 29.9.05 אושרו לאותה מתכננת 4 עבודות בסכום כולל של 36 אלפי ₪. הביקורת מציינת כי כל עבודות תכנון ההשקיה שאושרו בועדת בשנים 2005-2007 ניתנו לאותה מתכננת.
- תכנון פיזי- בישיבה מס' 175 מתאריך 14.9.06 נמסרו 3 פרויקטים לאותו מתכנן בסכום כולל של 90 אלפי ₪.
- תכנון גינון- בישיבה מס' 168 מתאריך 29.9.05 אושרו מסירת 3 עבודות תכנון גינון לאותו מתכנן בסכום כולל של 39 אלפי ₪.
- תכנון מיזוג אויר- בישיבת וועדה מס' 166 מתאריך 7.6.05 הועברו 3 פרויקטים של תכנון מיזוג אוויר לאותו מתכנן.

הביקורת רואה בחומרה מצב בו מאשרת הוועדה באותה ישיבה העברת מספר רב של פרויקטים למתכנן אחד, מבלי לקחת בחשבון את עומס העבודה המוטל עליו ומבלי לקבל מידע על איכות העבודה שביצע בעבר. לדעת הביקורת, ראוי היה כי הוועדה תחלק את העבודה על בסיס קריטריונים ברורים, באופן שניתן יהיה לדעת מהו הבסיס להחלטותיה.

לאחר הביקורת, מסר מנהל אגף תשתיות כי הכין מאגר ממוחשב שבו נרשמות כל החלטות הוועדה, כך שניתן יהיה לקבל מידע על תדירות העסקתו של כל יועץ או מתכנן, ועל ההיקף הכספי של ההתקשרות עימו באותה שנה ובשנים קודמות. כמו כן, מנהל האגף הודיע לביקורת כי יציג את הנתונים בפני הוועדה בכל מקרה שבו תידון העסקתו של מתכנן מסוים.

5. העסקת יועצים במחלקת אחזקה.

כאמור, רוב מכרזי העירייה נערכים בעזרת סיוע של יועץ מקצועי. בחירת היועצים המסייעים למחלקות העירייה בהכנת המכרזים בתחומי ההנדסה נעשית באמצעות הוועדה להזמנות תכנון.

הביקורת בדקה מספר מכרזים של מחלקת האחזקה, שבהכנתם הועסקו יועצים מקצועיים, ומצאה את הממצאים הבאים:

5.1 תשלום חשבוניות הייעוץ- הוועדה להזמנות תכנון מאשרת מידי שנה "סל שעות" יעוץ למחלקת אחזקה במספר תחומי תכנון כגון: אדריכלות, קונסטרוקציה, אינסטלציה, הנדסת תנועה ויעוץ כללי. עד שנת 2004 קבעה הוועדה גם את היקף השעות הכולל שהמחלקה יכולה לנצל בכל התחומים (עד 400 שעות), אולם משנת 2005 ואילך אישרה הוועדה למחלקת האחזקה העסקת יועצים ומתכננים על פי רשימה (14 מתכננים ויועצים מתחומים שונים), מבלי לקבוע מסגרת שעות כוללת להעסקת היועצים ומבלי לקבוע את היקף התקציב שיועד לכך.

למרות בקשת הביקורת, מחלקת האחזקה לא יכלה להפיק דו"ח המרכז את מספר שעות התכנון והייעוץ שבוצעו בפועל בשנים 2005, 2006 ו-2007. הביקורת מצאה כי במערכת ניהול הפרויקטים לא נערך רישום של התשלומים ששולמו לכל עבודת יעוץ, כך שלא ניתן לדעת מהו התשלום המצטבר בשנה לכל יועץ, או האם התשלום המוגש למחלקה כבר שולם בעבר.

האחראית על התשלומים במחלקת האחזקה מסרה לביקורת כי בקרה על תשלום ליועצים מבוצעת באופן ידני ועל סמך זיכרונה בלבד. בנוסף לכך, אין היא מקיימת בקרה על ניצול סל השעות, ואין לדעת מהו מספר שעות העבודה שבוצעו על ידי היועצים או האם הייתה חריגה מעבר למכסת השעות שאושר למחלקה.

התברר כי במקרים רבים מעבירים היועצים את החשבונות לתשלום זמן רב לאחר ביצוע העבודה, ואף נמצאו מספר דרישות תשלום של יועצים בגין עבודות שבוצעו על ידם כ- 8 עד 12 חודשים לפני הגשת החשבון. לדעת הביקורת, משך הזמן שעבר מביצוע העבודה ועד להגשת החשבון, מקטין את היכולת לקיים בקרה על נאותות התשלום, ועל כך שהעבודה בוצעה בפועל (או שהתשלום בגינה לא הועבר כבר ליועץ).

לדעת הביקורת, הוועדה שגתה בכך שנתנה למחלקת האחזקה יד חופשית לבצע התקשרות עם יועצים, מבלי להזדקק לאישורה ומבלי להגביל את ההיקף הכספי הכולל של ההתקשרות המחלקה עם יועצים. לדעת הביקורת, כאשר מבצעת המחלקה פרויקטים בהיקף כספי גדול (להבדיל מעבודות אחזקה שוטפות), על הוועדה לקבוע גם את ההיקף הכספי של כל עבודת יעוץ. לגבי פרויקטים אלה, על הוועדה לדון בהתקשרויות של מחלקת האחזקה עם יועצים, כפי שהיא זנה בהתקשרויות של המחלקות האחרות במינהל ההנדסה (תוך אישורו של כל פרויקט בנפרד).

בנוסף לכך, הביקורת ממליצה כי על מחלקת האחזקה לרשום במערכת ניהול פרויקטים את עבודות הייעוץ באופן שתאפשר בקרה על ביצוע התשלומים.

5.2 **מכרזי נגרות** - מכרז נגרות 03/01 שימש את העירייה מיום 28.3.01 עד 30.6.04. היקף ההתקשרויות שביצעה העירייה עם הזוכה במכרז במשך שלוש שנים הסתכם ב- 2.1 מיליון ₪. את הכנת המכרז ליווה יועץ חיצוני. נמצא כי ההתקשרות עם היועץ נעשתה ללא הסכם המפרט את מרכיבי השרות הנדרש ואת פרטי התשלום. לדעת הביקורת, יש חשיבות רבה לכך שההתקשרות תעשה באמצעות הסכם המסדיר את התחייבויות הצדדים (כולל סודיות, אחריות לטיב וכדומה).

הביקורת מצאה כי במהלך תקופת המכרז הזמינה המחלקה מהקבלן עבודות שונות שלא צוינו במכרז בסכומים של עשרות אלפי ₪ כל אחת. ביצוע עבודה שלא הוגדרה במסמכי המכרז, אפשרי רק אם המחלקה עושה שימוש בסעיף "סל" (ס' 99.99.999). יש לציין כי עבודות המבוצעות באמצעות סעיף כללי, הינן יקרות יותר מסעיפים דומים שעלותם מצוינת באופן ברור בספר המכרז.

לאחר שתקופת ההסכם הסתיימה פורסם מכרז חדש לעבודות נגרות (מכרז 26/04). תקופת ההסכם החלה ביום 29.3.05 ותוקפו היה עד ל-19.2.07. גם את הכנת המכרז החדש ליווה אותו יועץ מקצועי שהכין את המכרז הקודם.

הביקורת השוותה בין המפרטים הטכניים של שני המכרזים ומצאה שלא נעשה כל שינוי בין מכרז שהסתיים לבין המכרז החדש, למעט עדכון מחירים. לדעת הביקורת, מאחר שבתקופת ההסכם הקודם נדרש ביצוען של מספר עבודות שלא נכללו בספר המכרז, ראוי היה לעדכן בעת הכנת המכרז החדש את המפרט ולהוסיף סעיפי עבודה נוספים, אולם הדבר לא נעשה.

בנוסף לכך, הביקורת מצאה כי מנהל המחלקה לא התייעץ עם אנשי השטח הכפופים לו, במטרה לאתר ליקויים בהפעלת המכרז בתקופת ההסכם הקודם ולעדכן את המכרז החדש על פי הניסיון המצטבר.

עוד מצאה הביקורת כי העסקת היועץ לצורך הכנת המכרז לא נדונה בוועדה להזמנות תכנון, וכי התשלום ליועץ בוצע מתקציבה השוטף של המחלקה, כחלק מ"סל" שעות הייעוץ שאושרו למחלקה בוועדה להזמנות תכנון (ראה הסבר בפסקה 2.1 דלעיל). התשלום בוצע על סמך הערכת כמות שעות עבודה שקבע מנהל המחלקה לביצוע העבודה. מאחר וכאמור לא היה הבדל משמעותי בין המכרז הקודם והחדש, לא ברור לביקורת מהו היקף שעות העבודה שסיפק היועץ למחלקה במהלך הכנת המכרז החדש שבגינם ניתן לו התשלום.

5.3 **מכרז מסגרות** מספר 28/01 - תקופת ההסכם הייתה מיום 7.2.02 עד 15.7.05. במהלך תקופה זו ביצע הקבלן עבודות שירותים בסכום כולל של כ-7 מיליון ₪. בתום תקופת המכרז פרסמה המחלקה בסיוע יועץ חיצוני מכרז מסגרות חדש (שמספרו 3/05), המשמש את מחלקת האחזקה מתאריך 3.7.05 ותוקפו עד 7.6.08. גם במכרז זה, מצאה הביקורת כי ההתקשרויות עם היועץ נעשתה ללא הסכם המפרט את העבודה הנדרשת, אופן התשלום וכדומה.

הביקורת מצאה כי השינוי היחידי בין שני המכרזים הינו הוספה של 6 פריטים שלא היו קיימים במכרז הישן. שאר הפריטים בחוזה, לרבות מחיריהם, לא עודכנו. מאחר שלא בוצעו עדכונים מהותיים בין במהלך הכנת המכרז החדש, לא הובהר לביקורת כיצד נקבע התשלום ששולם ליועץ. יש לציין כי גם במכרז זה התשלום בגין עבודת היועץ שולמה מתקציב "סל היועצים" שאושר למחלקה בוועדה להזמנות תכנון.

עוד מצאה הביקורת כי גם במכרז זה לא קיימו מנהל המחלקה והיועץ התייעצויות עם המפקחים האחראים על ביצוע העבודות בשטח, במטרה לבדוק האם ניתן לשנות את תנאי המכרז בהתאם לליקויים שהיו בהפעלת המכרז בתקופה הקודמת.

הביקורת מעירה כל כך שיש צורך לקיים תהליך של הפקת לקחים בתום תקופת ההסכם עם הקבלן, בטרם יציאה למכרז חדש, במטרה למנוע מצב שבו כשלים שהתגלו במכרז מסוים ממשיכים להתקיים גם במכרז הבא, דבר המקשה על פעילות יחידות הביצוע ומסב נזק לעירייה.

5.4 מכרז לעבודות איטום

הביקורת מצאה כי במכרז לעבודות איטום הוכנס להסכם, כחלק מהמפרט הטכני, סעיף המאפשר לרכוש מהקבלן המבצע את העבודות גם שרותי ייעוץ. על פי סעיף זה, יכולה הייתה המחלקה להתקשר עם יועצים שונים באמצעות קבלן האיטום, מבלי שההתקשרות תידון בוועדה לקידום הזמנות תכנון. הביקורת מצאה כי במהלך של שני מכרזים (3/98 ו- 1/01) ביצעה המחלקה 9 התקשרויות בגין עבודות יעוץ באמצעות

סעיף זה בהסכם עם הקבלן, בסכום כולל של 85 אלפי ₪, מבלי שהתקשרויות אלה הובאו לדיון בוועדה להזמנת תכנון.

הביקורת רואה בחומרה שימוש בהסכם עם הקבלן הזוכה לצורך רכישת שירותיו של יועץ, שאמור ברוב המקרים לפקח על הקבלן המשלם לו את התמורה לעבודתו. דבר זה גורם לתלות של היועץ בקבלן ועלול לפגוע בתפקודו המקצועי.

5.5 פיצול הזמנות

הביקורת מצאה כי בשנת 2006 התקשרה המחלקה עם כ-20 יועצים ומתכננים באמצעות תקציב הוועדה להזמנות תכנון בסכום כולל של 116 אלפי ₪, ובשנת 2007 ביצעה באמצעות תקציב הוועדה כ-30 הזמנות לעבודות יעוץ ותכנון בסכום כולל של 212 אלפי ₪ (בנוסף לתקציב "סל יועצים" העומד לרשותה).

בהתאם לנוהלי העבודה של הוועדה, בעת הזמנת עבודות בסכום העולה על 30,000 ₪ יש לקבל 3 הצעות מחיר ממתכננים שונים. בהתקשרויות שעלותן נמוכה מ-30,000 ₪ ניתן להסתפק בקבלת הצעת מחיר ממתכנן אחד בלבד.

הביקורת בדקה מספר הזמנות עבודה שהוציאה המחלקה בשנים 2006 ו-2007 ומצאה את הממצאים הבאים:

- בשיבתה מיום 2.1.07 אישרה הוועדה, על פי בקשתו של מנהל מחלקת האחזקה, התקשרות עם יועץ להכנת מכרז לעבודות שיפוצים כלליים ונגרות. שכר הטרחה שצוין בבקשה היה 15,000 ₪ (סכום שאינו מחייב קבלת הצעות מחיר נוספות). בשיבת הוועדה מיום 5.6.07 אושרה תוספת של 27,000 ₪ לשכר הטרחה של היועץ, וגם התקשרות בסכום זה אינה מחייבת קבלת הצעות מחיר נוספות. בחישוב מצטבר נמצא כי סכום שכר

הטרחה הכולל בגין הכנת המכרז הסתכם ב-42,000 ₪ בתוספת מע"מ, אולם נוכח פיצול העבודה לשתי הזמנות שכל אחת מהן נמוכה מ-30,000 ₪, נמנעה מחלקת האחזקה מהצורך לקבל הצעות נוספות ממתכננים אחרים.

נוכח הערת הביקורת, מנהל האגף מסר לביקורת כי לאחר שהוחל בניהול רישום מצטבר של מסירת עבודות ליועצים, ניתן יהיה לאתר מקרים של פיצול הזמנות, ולמנוע הישנות מקרים מסוג זה.

הערות ראש העיר

התקשרויות עם יועצים ומתכננים

כללי

מהנדסת העיר שהחלה לכהן בתפקיד בעת האחרונה, תבחן מחדש את נוהלי העבודה בנושא התקשרויות עם יועצים ומתכננים ותעדכן אותם.

1. עם כינוסה של המועצה החדשה נקבע הרכב חדש לוועדה להזמנות תכנון. ראש העיר הנחה את מהנדסת העיר להקפיד על כינוס הוועדה בהרכב הנדרש.

2. ראש העיר הנחה את מנכ"ל העירייה להקפיד על פרסום מכרז בכל מקרה שהדבר נדרש עפ"י חוק. אין להעביר בוועדה להזמנה תכנון רכישת טובין או שרות שאינם נכללים באופן מובהק כעבודת תכנון או יעוץ.

3. ראש העיר הנחה את מנכ"ל העירייה לבחון הקמתה של וועדה מקצועית, במטרה שידונו בה התקשרויות של כלל מחלקות העירייה עם יועצים.

4. הגזבר הנחה את חשב מינהל ההנדסה להקפיד על כך שהוצאות התכנון יועמסו על תקציב הפרויקט, על מנת שהשתתפות הגורם הממשלתי במימון הפרויקט תכלול גם את הוצאות תכנון.

5. אין להשתמש בסעיפי הפעולות לתקצוב הוצאות התכנון, פיקוח ויעוץ מקצועי. המנכ"ל הנחה את הגזבר לקבוע בספר בתקציב השוטף סיווג מיוחד לעבודות התכנון, הפיקוח והיעוץ, על מנת שניתן יהיה לקבל מידע על היקפן הכספי הכולל.

6. מנהל אגף תשתיות מסר כי הכין מאגר ממוחשב שבו נרשמות החלטות הוועדה, כך שניתן לקבל מידע על תדירות העסקתו של כל יועץ מקצועי ומתכנן ועל ההיקף הכספי של ההתקשרות עימו.

אחת לשנה יוצגו בפני הוועדה נתונים מצטברים על מספר העבודות שביצע כל נותן שרות וכן הערכה על איכות עבודתם של מתכננים שרמתם המקצועית אינה משביעת רצון. נוכח מידע זה והמלצת מינהל ההנדסה, הוועדה תחליט האם להמשיך את העסקתם. כמו כן, מהנדסת העיר תקבע בנוהל קריטריונים נוספים שעל פיהם ימסרו העבודות, ובכללם שיקולי מחיר, זמינות וכדומה.

7. ראש העיר הנחה את מנכ"ל העירייה להקפיד על כך שכל התקשרות של העירייה עם קבלן או נותן שרות תעשה באמצעות הזמנת מפורטת מבוססת על הצעת מחיר חתומה כדין, או באמצעות הסכם כתוב, לפי העניין.

8. המנכ"ל הנחה את מהנדסת העיר לקבוע סך כולל של תקציב להעסקת מתכננים מפקחים ויועצים מקצועיים במחלקת אחזקה, על מנת שניתן יהיה לקיים פיקוח ובקרה על היקף העסקתם במחלקה.

9. המנכ"ל הנחה את מהנדסת העיר לאסור על התקשרות בין העירייה לבין יועץ מקצועי, מתכנן ומפקח באמצעות שימוש בסעיפי המכרז שנערך עם הקבלן המבצע, שהיועץ אמור לפקח עליו.

מינהל החינוך

הזמנת עבודות נגרות

דו"ח ביקורת

הזמנת עבודות נגרות

כללי

מחלקת האחזקה בעיריית אשדוד מבצעת עבודות נגרות בהיקף כספי של כ- 1.5 מיליון ₪ בשנה. ההתקשרות עם הקבלן נעשית באמצעות מכרז פומבי שמפרסמת העירייה מידי מספר שנים.

מכרז הנגרות כולל בתוכו את תנאי ההתקשרות בין העירייה לבין הקבלן, לרבות מפרטים טכניים שונים. המפרט הטכני כולל רשימה של חומרים ומוצרים מתחום הנגרות, ולכל פריט ופריט מצוין מחיר.

במכרז הנגרות עושות שימוש מחלקות שונות של העירייה, וביניהן מחלקות החינוך החרדי במינהל החינוך.

בעקבות תלונה, בדקה הביקורת את סדרי אספקת שירותי הנגרות לשני מוסדות חינוך חרדיים, בסכום כולל של כ- 45,000 ₪. למרות ההיקף הכספי הנמוך יחסית של ההזמנות שנבדקו ראתה הביקורת צורך להרחיב בנושא זה, בשל הלקחים והמסקנות שניתן להפיק לגבי כלל מחלקות העירייה.

להלן עיקר הממצאים:

■ הביקורת בדקה את החשבונית שהגיש הקבלן ומצאה כי עבודות הנגרות שבוצעו עבור מוסדות החינוך היו שונים מפרטי הטובין שצוינו בהזמנת העבודה. המחלקה רשמה בהזמנת העבודה כי הקבלן יספק לה ארונות מטבח, אולם בפועל סופקו לעירייה ארונות קיר. חשוב לציין כי המוצר "ארונות קיר" לא היה כלול במכרז שהקבלן זכה בו והוא אינו כלול בהסכם שנחתם עימו.

הביקורת רואה בחומרה מצב שבו המוצר שסופק ע"י הקבלן היה שונה מהמוצר שנרשם בהזמנת עבודה.

- בנוסף לכך, לפי הרישום בהזמנת העבודה הארונות נרכשו עבור בית ספר, בעוד שבפועל ארונות הקיר הותקנו בחדרי המגורים בפנימייה השייכת לישיבה ולכולל. במילים אחרות, הארונות הוזמנו עבור מוסד חינוכי מסוים, אולם הותקנו במוסד חינוכי שונה (אם כי שני המוסדות נמצאים באותו אתר ושייכים לאותו ארגון).

הביקורת העירה כי אספקת הריהוט למוסד חינוכי השונה מזה שנרשם בהזמנה ושאינו באחריות מינהל החינוך הינו ליקוי חמור. בנוסף לכך, אין זה מתפקידו של מינהל החינוך לרכוש ציוד לחדרי מגורים אלא לכיתות לימוד בלבד ובמיוחד כאשר מתברר כי הארונות הותקנו בפנימייה המשמשת תלמידי ישיבה שחלקם מעל גיל 18.

- מפקח מחלקת האחזקה אישר את הזמנת העבודה ואת החשבונית הספק, בניגוד לנהלי העבודה של המחלקה ומבלי שראה בפועל את הטובין שסופקו. הביקורת רואה בחומרה את התרשלותו של המפקח, שלא ביצע את הפיקוח הנדרש ממנו.

- הביקורת בדקה חשבוניות נוספות של אותו קבלן ומצאה כי גם במקרה אחר נרכשו 5 ארונות קיר בסכום כולל של 19,981 ₪, למרות שבחשבונית נרשם הפריט "ארונות מטבח". המחלקה הסבירה לביקורת כי המוצר שסופק אינו נכלל בהסכם שנחתם בין העירייה לבין הקבלן, ולכן נרשם בהזמנת העבודה ובחשבונית פריט אחר (הקיים במכרז), בידיעה שהרישום אינו משקף את הפריט שסופק בפועל. להערכת הביקורת, קביעת מחירם של ארונות הקיר תוך שימוש במחירו של פריט אחר, ייקר באופן משמעותי את המחיר שהעירייה שילמה.

- נהלי העירייה קובעים כי במקרים בהם רוכשת העירייה עבודות או מוצרים שאינם כלולים במכרז (בדומה למקרה המתואר בדו"ח), על העירייה לפנות למספר ספקים בבקשה לקבל הצעות מחיר ולבחור את ההצעה הזולה מבין ההצעות שהתקבלו (בהנחה שסכום ההתקשרות הוא נמוך מ-110,000 ₪ ואין חובה לצאת למכרז).

בפועל, הביקורת מצאה כי מחלקת אחזקה לא פעלה כנדרש ממנה ולא פנתה לספקים שונים בבקשה לקבל הצעות מחיר, אלא השתמשה במכרז קיים למרות שהעבודות שבוצעו אינן כלולות בו.

- מחלקת הרכש הינה הגוף שאחראי בעירייה על רכישת טובין, ובכלל זה על רכישות עבור מוסדות חינוך.

הביקורת מצאה כי הטובין נרכשו על ידי מחלקת אחזקה ולא באמצעות מחלקת הרכש, שמתפקידה לעסוק בתחום זה. ניתן להניח כי אילו היה הרהוט נרכש באמצעות מח' הרכש, המחיר היה נמוך יותר. בנוסף לכך, ציוד שאינו נרכש ע"י מח' הרכש אינו נרשם בספר האינבונטר של העירייה ואינו משויך למוסד שקיבל את הציוד.

הביקורת רואה בחומרה את ביצוע הרכישה באמצעות מחלקת האחזקה ולא באמצעות מחלקת הרכש, שמתפקידה לעסוק בתחום זה, וכן את אי ביצוע הרכישה בהליך הנכון (כאמור, הרכישה בוצעה באמצעות הסכם מסגרת ולא באמצעות קבלת הצעות מחיר).

לסיכום, ההתקשרות לרכישת הארונות נעשתה באופן לא תקין ובניגוד לנהלי העירייה מהסיבות הבאות:

- המוצר שסופק היה שונה מהמוצר שהוזמן.
- המוצר לא סופק למוסד החינוכי שצוין בהזמנה, אלא למוסד אחר שאינו באחריות העירייה.
- המחיר ששולם היה גבוה באופן משמעותי מהמחיר שהעירייה אמורה הייתה לשלם.

- המפקח לא ביצע את הנדרש ממנו, ולא קיים כל פיקוח על עבודת הקבלן.
- הרכישה בוצעה באמצעות מחלקת האחזקה ולא באמצעות מחלקת הרכש, שמתפקידה לעסוק בתחום זה.
- לא בוצע הליך הרכישה הנכון. הרכישה בוצעה תוך שימוש במכרז קיים למרות שאינו מתאים, ולא באמצעות הליך של קבלת הצעות מחיר.

נוכח חומרת ממצאי הביקורת, קיימה סמנכ"ל העירייה בחודש יולי 2007 דיון מעמיק בממצאים, בהשתתפות גזבר העירייה, מבקר העירייה ומנהלי המחלקות הנוגעים בדבר. בסיום הדיון הוחלט לבצע מספר פעולות באופן מידי על מנת שמקרים המתוארים בדוח לא ישנו בעתיד. לאחר כשנה, בדקה הביקורת את אופן ביצוע ההחלטות כדלקמן:

החלטה	מצב ביצוע
ייכתבו נהלי עבודה למחלקת האחזקה.	לא בוצע
ייכתבו נהלי עבודה בנושא מכרזים ובנושא קבלת הצעות מחיר.	בתהליך ביצוע
מחלקת ההדרכה תערוך השתלמות למנהלי המחלקות בעירייה בנושא מכרזים ובנושא קבלת הצעות מחיר.	בוצע חלקית
מחלקת ההדרכה תיזום הכשרה למפקחים במחלקות הביצוע בנושא עבודה מול קבלנים (החל משלב הזמנת העבודה וכלה בביקורת על מסירת העבודה).	לא בוצע

הערות ראש העיר

הזמנת עבודות נגרות

1. ראש העיר הנחה את הסמנכ"ל להשלים בהקדם האפשרי את כתיבת נהלי העבודה למחלקת האחזקה, נוהל בנושא מכרזים ונוהל בנושא קבלת הצעות מחיר.
2. יש להקפיד על כך שביצוע העבודה בפועל יהיה תואם באופן מדויק להסכם עם הקבלן ולהזמנת העבודה. מנכ"ל העירייה מסר כי קיים דיון בנושא זה באחת מישיבות תאום מנהלי המחלקות והעביר הנחיות ברורות למנהלים.
3. ראש העיר הנחה את הסמנכ"ל ליזום בהקדם הכשרה למפקחים במחלקות הביצוע בנושא פיקוח על עבודת קבלנים, תוך מתן דגש על הליקויים שהעלתה הביקורת.

הבסיס החוקי לעבודת הביקורת

הבסיס החוקי לעבודת הביקורת

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:

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

167. מינוי פקידיים

- (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, לעניין זה, מוסד להשכלה גבוהה בישראל, או שהוא עורך דין או רואה חשבון.
 - (5) הוא רכש ניסיון במשך שנתיים בעבודת ביקורת.
 - (6) הוא אינו חבר בהנהלה פעילה של מפלגה או בהנהלה פעילה או בגוף דומה אחד של רשימת מועמדים שהתמודדה בבחירות לרשות המקומית.

(1ג) לא ימונה ולא יכהן כמבקר עירייה מי שכיהן כחבר מועצה אלא אם כן עברו עשר שנים מתום כהונתו כחבר מועצה, באותה עירייה, או שנתיים מתום כהונתו כחבר מועצה בעירייה גובלת.

(ג2) מי שהיה מועמד בבחירות למועצת העירייה, לא יכהן כמבקר אותה עירייה, למשך כל תקופת כהונתה של אותה מועצה שאליה 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 ניסיון במשך עשר שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב – 1992.

167א. 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 ניסיון 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 והבניה, תשכ"ה - 1965, נעשו כדין, בידי המוסמך לעשותם, תוך שמירת טוהר המידות ועקרונות היעילות והחיסכון.
2. לבדוק את פעולות עובדי העירייה.
3. לבדוק אם סדרי הבוחן והוראות הנוהל הנהוגים בעירייה מבטיחים קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחיסכון.
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 הוועדה 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, לעניין 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

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 לוועד 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) הועדה 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 הועדה בדוח המבקר ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה עד תום חמישה חודשים ממועד המצאתו על ידי מבקר העירייה לוועדה. בטרם תשלים הועדה 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 הועדה את סיכומיה והצעותיה תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ובדוח המבקר ותחליט בדבר אישור הסיכומים או ההצעות כאמור. (2) לא הגישה הועדה 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 הועדה, 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.

170ג1. 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.

170ג1א. 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 ע"י המועצה, וידווח לוועדה לענייני 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 לענייני ביקורת, בכתב, לא יאוחר משלושה חודשים לאחר שהוגשו לו המלצות הצוות.

(ה) אין בהוראת 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, לפני 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 שהוא עובדה או הגזבר, אלא לפני המלצת ראש העיר באישור 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, הגזבר או היועץ המשפטי לעירייה אלא לאחר שניתנה להם זכות לשאת לפני המועצה את דברם בעניין הפיטורים.

(ד) הוראות סעיפים קטנים (ב) ו- (ג) יחולו, בשינויים המחויבים, גם על השעיית מבקר 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.

א334 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.