

דוח ביקורת  
בנושא היטל  
השמה

## לישכת המבקר

א' באדר תשס"ד  
23 בפברואר 2004  
מספרינו : 04034  
טל': 7759620-09  
פקס : 7759600-09

### הנדון: דוח ביקורת בנושא היטל השבחה

#### 1. כללי

- 1.1 אחד המנופים הפיננסיים המרכזיים לפיתוחה של רשות מקומית, הינו היטל השבחה.
- להכנת תוכניות פיתוח, הקמת תשתיות ורכישת מקרקעין ופיתוחם, לצורכי ציבור, כגון: דרכים, פארקים וכו', נדרשים מקורות מימון גדולים, והיטל השבחה הינו אחד מהם.
- התוספת השלישית לחוק התיכנון והבניה, מגדירה את אופן חישוב ההיטל, המתבסס על הערכת גובה השבחה של מקרקעין כתוצאה משינוי תב"ע, אישורי שימוש חורג ו/או מהקלות הניתנות במסגרת חוק התיכנון והבניה והמשיבחות את הנכס.
- גובה ההיטל נקבע כמחצית השבחה, כאשר התוספת מגדירה את השיטה לקביעת גובה השבחה באמצעות שמאויות, וכן את המועדים לתשלום ההיטל, הענקת פטורים, דחיות, הנחות ואופן הרישום והשימוש בכספי ההיטל.
- ביצוע החוק לפי סעיף 27 (א)<sup>1</sup>, הינו באחריות הועדה המקומית לתכנון ובניה. בהוד-השרון הסמכות נתונה בידי הועדה המקומית לתכנון ובניה "הדרים", שהינה ועדה מרחבית, המאגדת בתוכה את הוד-השרון ורמות השבים.

#### 1.2 מטרת הביקורת

מטרת הביקורת לבחון את אופן ביצוע החוק בפועל ע"י הועדה המקומית כאמור לעיל, ובהתייחס לשיטות העבודה והרישום, להנחיות מקצועיות לביצוע שמאויות ולנהלי העבודה שנקבעו ע"י הועדה.

---

<sup>1</sup> לחוק התכנון והבניה

## 2. נתונים כללים\*

### 2.1 היטלי השבחה נטו שנגבו ע"י עיריית הוד-השרון (לאחר ניכוי הוצאות)

סכום היטלי השבחה שהועברו מהועדה המקומית לתכנון ובניה, לעיריית הוד-השרון משנת 98 ועד אוק' 03.

מס' סד'	שנה	סכום (אלפי ₪)
	א'	ב'
.1	1998	48,835
.2	1999	31,811
.3	2000	49,094
.4	2001	14,590
.5	2002	23,137
.6	2003	

### 2.2 הוצאות תפעול הועדה המקומית (כולל רמות השבים)

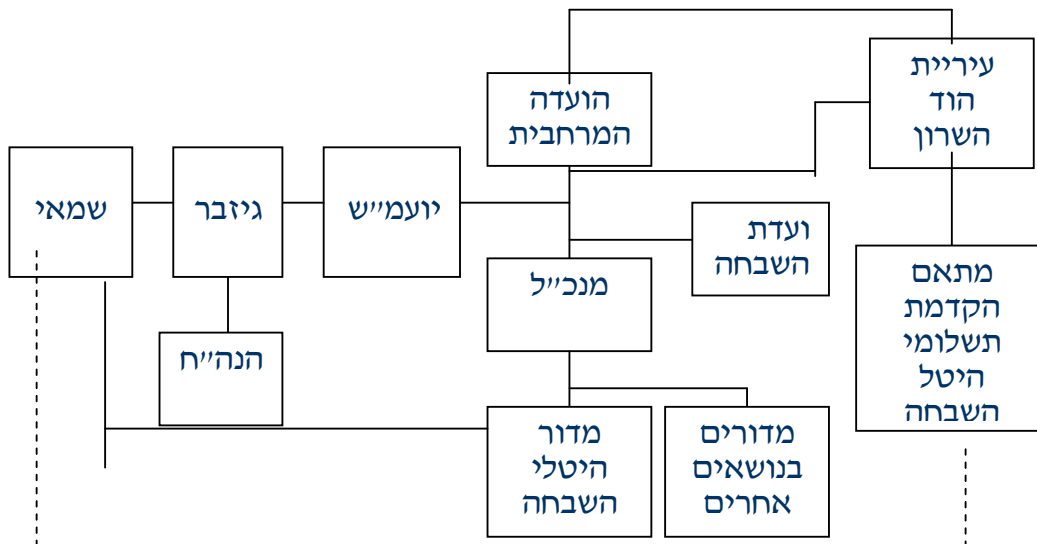
ההוצאות מתייחסות למעשה לכלל פעילות הועדה, דהיינו הכנת ואישור תוכניות בניין עיר, אישור תוכניות ופיקוח על הביצוע ואישור שימושים חורגים:

מס' סד'	הנושא	שנת 2000 באלפי ₪	שנת 2001 באלפי ₪	שנת 2002 באלפי ש"ח
	א'	ב'	ג'	ד'
.1	הוצאות תכנון והשבחה	4,910	6,404	2,583
.2	שכר	3,265	3,655	3,435
.3	הוצ' משרדיות ואחרות	1,656	1,842	1,821
.4	סה"כ	9,831	11,901	7,839

\* הנתונים התקבלו מגיזברות העירייה

### 2.3 הארגון

הגורמים המטפלים בנושא היטלי השבחה, בוועדה המקומית ובעירייה, הם :



#### 2.3.1 הועדה המקומית "הדרים"

הועדה המקומית היא הסמכות העליונה הממונה מתוקף החוק, על נושא היטל השבחה.

#### 2.3.2 ועדת השבחה

הועדה המקומית מינתה ועדת השבחה. מתוך מסמכים שנמצאו בין הפרוטוקולים של הועדה המקומית ומתוך הסברים של בעלי תפקידים בוועדה, עולה שועדת השבחה הוקמה מתוך מטרה לסייע לוועדה המקומית ולהמליץ על דרכי פעולה לפתרון בעיות של אזרחי העיר. נקבע במפורש בפרוטוקול: "הועדה באה לסייע לוועדה המקומית לתכנון ובניה ולא במקומה".

#### 2.3.3 מנכ"ל הועדה

מנכ"ל הועדה המקומית, ממונה על כל המערכת הפונקציונאלית של הועדה ובין היתר גם על מדור היטלי השבחה והפונקציות האחרות העוסקות בנושא בתוך הועדה. (במהלך הביקורת, סיים מנכ"ל הועדה הנוכחי את תפקידו).

#### 2.3.4 היועץ המשפטי לוועדה

היועץ המשפטי של הוועדה (עו"ד גלעד הס ממשרד הרטבי-בורשטיין-בסון), הינו עו"ד חיצוני המייעץ לוועדה המקומית, לוועדת ההשכלה ולמטפלים בנושא במסגרת הוועדה, בסוגיות המשפטיות הקשורות לנושא. כמו כן, היועץ בודק את הבקשות לדחיית תשלומי היטל השבחה לפי סעיף 19 לתוספת השלישית לחוק התיכנון והבניה, ומעביר את החלטתו לשמאי הוועדה, לשם חישוב הסכומים.

#### 2.3.5 שמאי הוועדה

שמאי הוועדה מר יוסי ברק, הוא שמאי חיצוני הקשור בחוזה שירותים עם הוועדה. השמאי אחראי על עריכת שומות הוועדה, והוא מנהל משאים ומתנים עם שמאי הבעלים ו/או עם הבעלים, לצורך הגעה לשומה מוסכמת. כמו כן, מייצג את הוועדה בדיוני שמאי מכריע ומייעץ לוועדה ולממלאי התפקידים מטעמה, בנושאי שמאות. השמאי מטפל גם בנושאים אחרים הקשורים בוועדה, כגון: טיפול בתביעות על ירידת ערך (סעיף 197) מלווה נושאים תכנוניים, ומופיע בפני בוררים ובתי משפט וכד'.

#### 2.3.6 גזברות והנהלת חשבונות הוועדה

גיזבר העירייה משמש גם כגזבר הוועדה ולרשותו הנהלת החשבונות, לניהול כספי התקבולים והתשלומים של הוועדה.

#### 2.3.7 מתאם הקדמת תשלומי היטל השבחה

מנהל אגף ההנדסה בעירייה, מונה בשנת 1999, ע"י מנכ"ל העירייה דאז, לנהל מו"מ עם יזמים להקדמת תשלומי היטלי השבחה. (ראה נספח 1)

#### 2.3.8 מדור היטל השבחה

מדור היטל השבחה כולל שני בעלי תפקידים: אחראית ועוזרת, והן מטפלות בכל המערכת האדמיניסטרטיבית של היטלי השבחה, מעת קבלת הבקשה לעריכת שומה, הכנת החיוב, ועד מסירת אישור לצורכי הוצאת היתר בניה. כמו כן, מטפלות באישור להעברה בטאבו, ובדקות שאין חבויות פתוחות להיטלי השבחה.

### 2.3.9 גורמים אחרים

בנוסף לנ"ל, יש גם לגורמים אחרים בתוך המערכת האופרטיבית של הועדה, בעלי נגיעה לנושאי היטלי השבחה ובהם:

א. הכנסת מידע על תוכניות בניין עיר חדשות, למערכת הממוכנת.

ב. קשר עם יזמים להסכמה על שמאי מוסכם, בעת הכנת תוכניות בניין עיר חדשות.

### 2.4 נהלי עבודה

בתחילת עבודת הביקורת, נמסרו לה ע"י שמאי הועדה, נהלי השבחה לסדרי העבודה בועדה. נהלים אלו הוכנו בשעתו ע"י שמאי הועדה והיועמ"ש שלה, ואושרו ביום 12 נוב' 97 ע"י מליאת הועדה (ראה נספח 2). במהלך הביקורת, התברר שלא ממלאים את ההליכים המפורטים בנהלים, וכתגובה מסר שמאי הועדה לביקורת, כי "אין להתחשב" בנהלים שמסר לידי הביקורת, מאחר ולא כל הכלול בהם, מיושם הלכה למעשה.

### 3. ממצאים

#### להלן ממצאי הביקורת

#### 3.1 ועדת ההשבחה

3.1.1 בישיבת מליאת הועדה המקומית מיום 10 דצמ' 97, אושרה הקמת ועדת השבחה ובה 9 חברים. לפרוטוקול מצורף מיזכר ובו מצויין בין היתר הרכב הועדה, וכן מיזכר של השמאי יוסי ברק, המפרט בין היתר את מטרת הקמת הועדה. לא מצאנו בפרוטוקולים של מליאת הועדה המקומית אישורים על דיונים והסכמות להחלטות ועדת ההשבחה, למעט במקרים של מתן הנחות מטעמים סוציאליים. מאחר ולועדת ההשבחה אין מעמד סטאטוטורי, ראוי היה לאשרר במליאה, את כל החלטותיה, מאחר והן משמשות למעשה כהמלצות בלבד.

#### להלן דוגמא:

החלטה בישיבה מיום 27 נוב' 2000 של ועדת ההשבחה, על תנאים להבאת תוכנית בפני הועדה המקומית, לא נמצאו אישורים להחלטות אלה, במסגרת הועדה המקומית.

3.1.2. בישיבת הועדה המקומית מיום 4 יולי 2000 נרשם בסעיף נושאים כלליים : סעיף 3 : "שאול אדם - ועדת ההשבחה הפסיקה את עבודתה". הביקורת לא מצאה שההחלטה שונתה על ידי המליאה, ולמעשה המשיכה ועדת ההשבחה בפעילותה.

**כאמור, לדעת הביקורת, ראוי לתת להחלטות ועדת ההשבחה תוקף סטטוטורי, באמצעות אישורן בישיבות מליאת הועדה המקומית. מומלץ לכלול בסדר יום הועדה סעיף מיוחד, בו ידווח למליאה, על פעולות הועדה ואישור החלטותיה.**

### 3.2 שמאי הועדה

3.2.1. שמאי הועדה מועסק במסגרת הסכם מיום 1 למאי 1996, בין הועדה המקומית לבין משרד "פן-קציר-ברק". ההסכם מפרט את השירותים שמשרד השמאים יתן לועדה ואת התנאים להתקשרות. ההסכם אינו קובע פרק זמן מוגדר להתקשרות ונותן בידי הועדה את הזכות להביא את ההסכם לכלל סיום, בהתראה של 90 יום. מזה זמן, מוגשות השומות לועדה על ידי משרד אחר בשם "קציר-פרידמן-ברק", וזאת מבלי שנחתם איתו הסכם חדש. **למעשה, עובדת כיום הועדה עם גוף משפטי שאין לה כל הסכם עימו.**

3.2.2. סעיף 5 להסכם קובע: "שירותי השמאי ינתנו באופן אישי ע"י מר יוסי ברק, מתן שירותים על ידי שמאי אחר ממשרדו של השמאי, טעונה אישור יו"ר הועדה". חלק מן השירותים אכן ניתנו על ידי שמאית ממשרדו של מר ברק, אולם לא מצאנו אישור לכך, כנדרש בהסכם.

3.2.3. בהתאם לחוק, רשאית הועדה או מי שהוסמך על ידה, לנהל משא ומתן עם יזמים ולהגיע לשומה מוסכמת, וזאת לאחר הכנת שומת ועדה וקבלת שומה אחרת<sup>1</sup>.

הביקורת מצאה ששמאי הועדה ניהל משאים ומתנים עם יזמים, וחתם איתם על שומות מוסכמות, מבלי שקיימות החלטות ועדה, המסמיכות אותו לכך. מתוך לימוד עבודת הועדה בכל הנוגע להיטלי השבחה עולה, כי כל ממלאי התפקידים החל ממנכ"ל הועדה, ועד הפונקציונרים השונים, רואים בשמאי הועדה, את האחראי והסמכות העיקרית לכל השאלות הקשורות בהיטלי ההשבחה.

---

<sup>1</sup> רוסטוביץ ה. (1996) היטל השבחה, הוצאת אוריין תל אביב 1996 עמ' 439

לא מצאנו מי ממלאי התפקידים עמם שוחחנו, המכיר בעובדה כי באופן מעשי, שמאי הועדה הינו גוף חיצוני, הנותן שירותים לועדה, ואינו חלק אינטגרלי מהמערכת הארגונית שלה. כפי שנראה לעיל, עוסקת מערכת היטלי ההשבחה בתזרים של עשרות מיליוני שקלים מדי שנה, ואין למעשה גורם בועדה הרואה עצמו אחראי לפעילות זו. החלטות כבדות משקל הקשורות בסכומי כסף משמעותיים, ניתנות אם כן בידי שמאי הועדה, כאשר מהפרוטוקולים של הועדה עולה, שהנושאים לא נדונו בועדה המקומית, כמו כן לא נמצאו דיווחים על הסכמים שנחתמו.

### 3.2.4 לדעת הביקורת, ניתנו בידי שמאי הועדה סמכויות רחבות, וכח החלטה

בנושאים רחבים, ללא פיקוח ובקרה נאותים.  
היטלי ההשבחה, מהווים גורם משמעותי בתקציב ההכנסות של הרשות, ואין זה מן הראוי שתינתן הסמכות הכמעט בלתי מוגבלת להחלטה בתחום זה, בידי גוף חיצוני ככלל ובידי שמאי בודד אחד, בפרט.  
ראוי על כן, להכניס שינויים במערכת היחסים, בין שמאי הועדה לועדה עצמה, ולקבוע כללים לעבודת השמאי בין היתר, כדלקמן:

- א. לבחון את האפשרות לפעול במרחב השיפוט של הועדה, באמצעות יותר משמאי אחד. עבודה עם מאגר שמאים תוך פיקוח ותאום של הועדה, יאפשרו בקרה פנימית והשוואה בין השמאים.
- ב. על הועדה למנות גורם מטעמה שיהיה אחראי לפעילות בתחום, יתאם בין השמאים, יפקח על עבודתם ויכין נתונים שיובאו בפני הועדה, על הפעילות בשטח זה, תוך ניתוח והשוואת התוצאות.
- ג. על הועדה לקבוע כללים לניהול מו"מ מטעמה על שומות מוסכמות, וליטול לידיה את ההחלטה על המקרים בהם יש לעמוד על הפניה לשמאי מכריע, ו/או להסכים על שומה מוסכמת.  
בכל מקרה, יש לדעת הביקורת לחייב את נציגה במשא ומתן, להביא בפניה ובפני מי שיוסמך על ידה, כל שומה מוסכמת, את אלו שהוסכמו במסגרת ההנחיות מראש של הועדה וכאלו החורגים מההנחיות, בהן מתבקש אישור ספציפי של הועדה, לפני הסיכום הסופי.

### 3.3 מדגם תיקי השבחה

- 3.3.1 במהלך הביקורת, נבחר מדגם של 44 תיקים שנדגמו מתוך רשימה ממוחשבת, שהתקבלה ממדור היטלי ההשבחה.  
הביקורת עברה על המסמכים בתיק, במטרה לעמוד על אופן הטיפול בכל מקרה ומקרה. בתיקים בהם נמצאו מספר שומות ממועדים שונים, התמקדה הביקורת בהליכים האחרונים, כלומר הליכי השנים האחרונות.



3.3.2 מדגם תיקי היטל השבחה - טבלה מתומצתת (ראה טבלה בנספח מצורף).

### 3.4 שומת ועדה, שומה אחרת, שומה מוסכמת ושומה מכרעת

#### 3.4.1 כללי

- א. התוספת השלישית לחוק התכנון והבניה, מגדירה את השומה, הכללים לעריכתה והטיפול בה.
- ב. "השבחה" מוגדרת כעליית שוויים של מקרקעין עקב אישור תוכנית, מתן הקלה או שימוש חורג. שיעור היטל השבחה נקבע כמחצית ההשבחה.
- ג. החוק קובע: שומת ההשבחה תיקבע על ידי שמאי מקרקעין<sup>1</sup>, (שומת הועדה), כאשר מחציתה הוא ההיטל שיש לשלם. הועדה מודיעה לחיב את שיעור ההיטל, ואת זכותו להגיש שומה מטעמו, או לערער.
- ד. החייב, במידה וברצונו לחלוק על שומת הועדה, רשאי להגיש "שומה אחרת" שהכין שמאי מקרקעין מטעמו<sup>2</sup>.
- ה. הסכימו הועדה והחייב לשומה, יותאם החיוב לסכום שהוסכם עליו (שומה מוסכמת)<sup>3</sup>. לא הסכימו כאמור, יבחרו הועדה ובעל המקרקעין שמאי אחר (שמאי מכריע) ושומתו היא הקובעת<sup>4</sup>.
- ו. הועדה המקומית עפ"י חוות דעת של שמאי מקרקעין, רשאית לתקן את השומה, להוציא שומה חדשה, אם היא סבורה שבטעות יסודה, הועדה חייבת לנמק את שינויי השומה<sup>5</sup>.

#### 3.4.2 שומת ועדה

בבדיקה מדגמית שערכה כאמור הביקורת בתיקי שומות השבחה, נמצאו מקרים רבים, בהם נקבעה שומה מוסכמת ללא שנערכה שומת ועדה **10 מתוך 43 מקרים**, דהיינו לא הוכנה שומת השבחה כחוק. רוסטוביץ (1996) מפרש בין היתר: "על מנת לקבוע את סכום ההיטל יש לערוך את שומת ההיטל"<sup>6</sup>, וכן "קביעת סכום ההשבחה נעשית בידי שמאי המקרקעין. לצורך קביעת סכום ההשבחה חייב שמאי מקרקעין להכין חוות דעת שמאית...".

---

<sup>1</sup> סעיף 4 (1) לתוספת השלישית  
<sup>2</sup> סעיף 14 (א) לתוספת השלישית  
<sup>3</sup> סעיף 14 (ב) לתוספת השלישית  
<sup>4</sup> סעיף 14 (ב) לתוספת השלישית  
<sup>5</sup> סעיף 14 (ה) לתוספת השלישית  
<sup>6</sup> רוסטוביץ עמ' 426

### 3.4.3 שומה מוסכמת

בהתאם לחוק ניתן להגיע להסכמה על שומה, ובתנאי שהוגשה לוועדה שומה אחרת. רוסטוביץ (1996) מפרש בין היתר. "קיבל הנישום הודעת שומה מהוועדה המקומית ובדעתו להתנגד לה, הוא חייב להגיש מסמך הקרוי "שומה אחרת" הערוכה בידי שמאי מקרקעין..."<sup>1</sup>.  
**לדעת הביקורת שומות שהוסכם עליהם ללא "שומה אחרת" כאמור, הינן בניגוד לכוונת המחוקק.**

בהתאם לסעיף 14 ה', ניתנה בידי הוועדה הזכות לקבוע שומה מתוקנת, וזאת לאור הוכחת הנישום, כי השומה בטעות יסודה<sup>2</sup>, מכאן שאילו הייתה נערכת שומה מתוקנת ובה נכללים הטעמים לתיקונים, ניתן היה לקבל שומה כזו ללא "שומה אחרת".

במדגם **נמצאו 16 מתוך 32 מקרים** בהם נערכו שומות מוסכמות, ללא שומה אחרת. משלא מצאנו בתיקים שנבדקו שומות מתוקנות כאמור, על ידי שמאי מקרקעין, הרי שההליכים של קביעת שומה מוסכמת ללא שומה אחרת, אינם ראויים.

בחוות דעת משפטית שהמציאה הוועדה לביקורת (ראה נספח 3), נאמר שכוונת המחוקק הייתה "להפחית את החיכוך בין אזרח לרשות ולהעדיף את דרך הפשרה והגישור על דרך ההתמודדות השמאית משפטית". טענה זו של היועמ"ש מקובלת על הביקורת ובתנאי שהוגשה שמאות נגדית מטעם הנישום.

הפיסקה על ההסכמה בין הוועדה לנישום, הינה תת-סעיף בחוק של נושא "שומה אחרת וערעור", מכאן שניתן להגיע להסכמה רק לאור שתי שומות פתיחה, הניתנות כמובן לבחינה ע"י הוועדה וגורמי ביקורת נוספים. בהיעדר שומה אחרת כמתבקש, אין להגיע להסכמה על סמך טיעונים (למעט הכנת שומה מתוקנת כאמור לעיל).

יתרה מזאת, לדעת הביקורת בכל מקרה, ראוי להכין שומה עבור הוועדה ע"י שמאי מקרקעין, וזאת לשם ביקורת עצמית של הוועדה למקרים של הגעה לשומה מוסכמת, ו/או למקרה של הסכמה לשמאי מוסכם ו/או למקרה של צורך בשמאי מכריע (ראה להל"ן). בשני המקרים הן של שמאי מוסכם או שמאי מכריע, יש צורך בהגשת טיעונים, דהיינו טענות הצדדים על גובה השמאות ואופן עריכתה.

טיעוני היועמ"ש בדבר קביעת שמאי מוסכם בהתייחסו לפרשנות ה. רוסטוביץ הוצאו לדעת הביקורת מהקשרם, וזאת מאחר ומינויו של השמאי המוסכם בהתאם לפרשנות זו, הינו פועל יוצא מהליך של שומה אחרת לעומת שומת ועדה, ואינו הליך בפני עצמו.

בתיקי המדגם לא ניתן הסבר לגובה השומה המוסכמת, לא ביחס לשומות הוועדה והאחרת, באם קיימות כאלה, או לשומת הוועדה בלבד, במקרים שנמצאו כאלו. השומות המוסכמות שנמצאו בתיקים, חתומות מטעם הוועדה ע"י שמאי הוועדה, או מי מטעמו.

<sup>1</sup> סעיף 14 (ב) לתוספת השלישית

<sup>2</sup> רוסטוביץ עמ' 438

הביקורת ביקשה לקבל את הכללים ו/או הנחיות הועדה שניתנו לשמאי הועדה, למקרים שהצדדים מוכנים להגיע לשומה מוסכמת בדרך של מו"מ. לדברי השמאי ומנכ"ל הועדה, לא הוגדרו כללים בנושא, והדבר היה נתון לשיקולו הבלעדי והמקצועי של שמאי הועדה. לא נמצא מסמך שהועדה מסמיכה את שמאי הועדה לנהל ולחתום על שומות מוסכמות באופן בלעדי. (ראה גם סעיף 3.6.1).

לדעת הביקורת, חתימה על שומה מוסכמת נתונה בידי הועדה, דהיינו היא הסמכות לשנות בהסכמה עם הנישום, את שומת הועדה (לאחר קבלת השומה האחרת מהנישום), ולכן במידה והייתה ניתנת הרשאה מפורשת לשמאי הועדה להגיע להסכמה, הרי שעל הועדה היה להנחותו בכללים וקריטריונים. במידה וקיימת חריגה מכללים אלו, ראוי היה להביא זאת לאישור נוסף של הועדה.

במספר מקרים נמצאו "הנמקות" להסכמה, אך ללא פרמטרים מוגדרים, כגון: "לאחר שקיימנו דיונים מקצועיים, ובהתחשב בפסיקות בשומות מוסכמות בסביבה, הגענו לכלל הסכמה כי השבחה והיטל ההשבחה הינן כדלקמן: -----". ראוי היה שיפורטו בתיקי הועדה אותן שומות שבסביבה והפסיקות עליהן התבססה ההסכמה.

כאמור, שמאי הועדה פעל בשם הועדה לעניין שומות מוסכמות, ללא הסכמה פורמלית מטעם הועדה. רוסטוביץ (1996) מציין: "מינוי כללי של שמאי מקרקעין להכין שמאות לצורך הטלת ההיטל ולצורך שומה אחרת אינו מתיר לשמאי המקרקעין להגיע לשומה מוסכמת בשם הועדה המקומית והבעלים על המקרקעין"<sup>1</sup>. (ההדגשה של הביקורת)

#### 3.4.4 תיקון שומה

נמצא מקרה של תיקון שומה מוסכמת על ידי שמאי הועדה בתיק 6442 / 244, מבלי לפרט כדרישות החוק, את ה"טעות" או "העובדות השגויות", בגינן שונתה השומה. שומה מוסכמת היא שומה סופית, ונראה כי הועדה אינה יכולה לשנותה<sup>2</sup>. דוגמא נוספת לשינוי שומה נמצאה בתיק 6456 / 131, ללא הנמקות מתבקשות, בהליך של שומה מתקנת.

#### 3.4.5 שמאי מכריע

במקרה של צורך בבחירת שמאי מכריע, מציעה הועדה לבעל המקרקעין לבחור שמאי מכריע מתוך רשימה שהיא מציגה. לא מצאנו קריטריונים לפיהם הוכנו רשימות השמאים המכריעים. נראה שהועדה מקבלת את הרשימות משמאי הועדה.

<sup>1</sup> רוסטוביץ עמ' 440

<sup>2</sup> סעיף 4 (1) לתוספת השלישית

## 3.5 שמאי מוסכם

### 3.5.1 ההליכים שנמצאו

הועדה מיישמת במקרים מסויימים הליך של "שמאי מוסכם". בהליך זה חותמים הועדה ויזם התוכנית / בעלי המקרקעין בתחום התוכנית, הסכם על מינוי שמאי מוסכם (ראה נספח 4). החתימה מתבצעת לפני הגשת תוכנית לועדה, וכתנאי שמציבה הועדה לדיון בתוכנית. לדברי הנוגעים בדבר, מסכימים היזמים במרבית המקרים, לחתום עליו מרצונם.

#### להלן החלטת ועדת ההשבחה בנושא, מיום 27 נוב' 2000 :

"בעקבות שיחות ובקשות של יזמים ובעלי קרקע **לזירוז תכניות**, הוחלט על מסלול ירוק כמפורט להל"ן, כל תכנית שהיא משמעותית הן מבחינת תעשייה והן מבחינת מגורים שיש בה מספר בעלים קטן, הועדה תתמוך בה **במסלול ירוק**. היטל השבחה יעשה על ידי **שמאים מוסכמים**. **שום תכנית לא תובא לועדה לפני שהיזמים מתחייבים**<sup>1</sup> לשלושה הדברים הבאים:

א. הסכם לשמאות מוסכמת.

ב. שיפוי לפי סעיף 197.

ג. ויתור על הפקעת יתר אם קיים.

...הבעלים מסכימים לשמאי מוסכם שזהותו תהיה ברורה .... "היטל השבחה ישולם על ידי הבעלים 50% לאחר הפקדה (מחוזית או מקומית) והתנגדויות. 50% - 45 יום לאחר מתן תוקף..."<sup>2</sup>.  
כמו כן, קובעת ההחלטה, כי שומות שוטפות יערכו על ידי שמאי הועדה ו- "שאר השומות בעיר (תכניות מוצעות) יהיו לפי מתכונת שמאות מוסכמת"<sup>3</sup>.  
ההחלטה כוללת גם נוסח הסכם מוצע.  
לא מצאנו קריטריונים לבחירת שמאי מוסכם, ולדברי העוסקים בנושא, שם השמאי מוגש על ידי הבעלים ומאושר על ידי שמאי הועדה.  
**לא מצאנו אישור הועדה המקומית להחלטת ועדת ההשבחה הנ"ל.**  
נמסר לביקורת שחלק מהיזמים שהתבקשו לחתום על ההסכם ברוח ההחלטה הסכימו, חלק הסכימו בתנאי של ביטול סעיף תשלום מקדמה על חשבון היטל השבחה, וחלק לא הסכים לחתום על ההסכם כלל.

<sup>1</sup> ההדגשה של הביקורת

<sup>2</sup> ההדגשה של הביקורת

<sup>3</sup> ההדגשה של הביקורת

### 3.5.2 המשמעויות של ההליכים לשמאות מוסכמת / קבלת מקדמות

הצבת התנאים הקובעים שלא תובאנה תוכניות לועדה לפני שהיזמים מתחייבים לתנאים שפורטו לעיל, הינם לדעת הביקורת מנוגדים לחוק, ובמיוחד כאשר הנימוקים להחלטה התבססו על הצורך "בזירוה תוכניות", המותנה לכאורה גם בתשלום מקדמות על חשבון היטל השבחה.  
המשמעות העולה מהאמור לעיל, שיזמים בעלי ממון זוכים להטבות, מעבר לאלה הניתנות ליזמים רגילים לכאורה, ללא קשר לתרומת התוכנית לצורכי התפתחות העיר. יש לציין, שקבלת מקדמות טרם תחולתם עם התחייבות להחזרה במידה והתוכנית לא תמומש מכל סיבה שהיא, דינם כדין קבלת הלוואות, שמשמעותן סכום הלוואה שנלקח ללא אישור. (ראה פקודת העירויות סעיף 201 ו-202). ראוי לציין שלא הוצגו בפני הביקורת אם בוצעו הפעולות הנדרשות, עפ"י סעיפים אלו.

### 3.5.3 התייחסות הביקורת

לאור העובדה שהליך קביעת שומה באמצעות שמאי מוסכם הופכת לדבר מקובל, ומאחר והליך זה אינו מוגדר מפורשות בחוק, ניסתה הביקורת להתחקות על פסקי דין שהתייחסו לנושא.  
בפס"ד עת"מ 217/00 רדקו אינוסטמנט נגד הועדה המקומית אשקלון, בפני כבוד השופט גלעדי בבית המשפט המחוזי ב"ש, וכן בפס"ד א 2258/98 בטרטון פתוח ונכסים בע"מ, נגד עזבון עדי שילוני ואחרים, בפני כבוד השופטת דרורה פלפל בביהמ"ש המחוזי ת"א, הושווה מעמד של שמאי מוסכם, לזה של שמאי מכריע.  
להערכת הביקורת, הסכמה לשמאי מוסכם מראש ובטרם שנערכו שומה ושומה נגדית ובטרם שהצדדים נכנסו למו"מ על שומה מוסכמת, או על בחירת שמאי מכריע, נועדה לקצר הליכים ולמנוע סרבול בהליכים לבחירת שמאי. האינטרס של הועדה בהליכי שמאי מוסכם, הינו באפשרות להציג בפניו טיעונים והנמקות ראויות, לשם קבלת החלטה על ההיטל הגבוה ביותר, האפשרי במסגרת החוק.  
מאחר והחוק קובע שיש להכין לצורך קביעת היטל השבחה, שומה ע"י שמאי מקרקעין, הרי שטבעי וראוי היה, שעל מנת להכין את טיעוני הועדה, תוכן עבודה שומה מלאה ומפורטת. שומה כזו שאמורה להיות בידי הועדה, תיתן לה גם מושג על סכום היטל השבחה שניתן לצפות מתוכנית בהכנה.

### 3.6 הקדמת תשלומי היטלי השבחה

#### 3.6.1 ניהול מו"מ

ביום 26 אפריל 99, מינה מנכ"ל העירייה דאז, את מר דוד וינקלר מנהל אגף ההנדסה: "...לנהל מו"מ ולהגיע לכלל הסכמים עם יזמים שונים בהקשר להקדמת תשלומי היטל השבחה, לגבי מקרקעין המיועדים לשינוי תכנון, שבעקבותיו יגיע לועדה המקומית "הדרים" וממנה לעיריית הוד השרון, היטל השבחה..." (ראה נספח 1).

המסמך קובע גם, כי מר וינקלר בתפקידו זה, יפעל בשיתוף ועל פי הנחיותיו של שמאי הועדה וכן, כי יחשב לשם כך, כשלוחה של הועדה. בהחלטה מיום 8 יוני 99<sup>1</sup> של מליאת הועדה נקבע: "הועדה המקומית ממנה בזאת את יו"ר הועדה מר ישי פוטש, מנהל הועדה מר שאול אדם, שמאי הועדה מר יוסי ברק ומר דוד וינקלר מנהל אגף ההנדסה לנהל מו"מ בשם הועדה המקומית ולהגיע לכלל הסכמים עם יזמים ובעלים בתחום תכניות בנין עיר. בהקשר לגובה ומועד תשלום היטל השבחה המגיע לועדה המקומית בגין אישור אותן התכניות. **בכל דיון ישתתפו שלושה מהחברים**"<sup>2</sup>.  
בשיחות עם ממלאי התפקידים הנוגעים לנושא, הובהר לביקורת כי נערכו מספר הסכמים ממין זה. לדברי המנכ"ל הפורש מר שאול אדם, הוא לא היה מעורב בנושא.

מר יוסי ברק הדגיש בפנינו, שהיה מעורב בשאלה שבנדון, אך ורק במסירת מידע למנהל אגף ההנדסה, לגבי תוכניות שיש לגביהן הליכי "שמאי מוסכם", וכאלה שניתנו לגביהן שמאויות מכריעות.  
**בפועל, ניהול מו"מ עם יזמים בוצע אם כן למעשה ע"י מר וינקלר אישית, שגם הצהיר על כך בפני הביקורת, וזאת בניגוד לסמכות שהאצילה כאמור הועדה, על שלושה בעלי תפקידים, לפעול יחדיו.**  
**בין המסמכים הקשורים בהסכמים כאלה, נמצא גם הסכם עליו חתם מר וינקלר כחותם יחיד (כנציג עיריית הוד השרון, שלמעשה אינה צד פורמלי להליך תשלומי היטלי השבחה).**

### 3.6.2 מקרים שנבדקו בנוגע להקדמת תשלומים

להלן המקרים שנבדקו על ידי הביקורת:

- א. בשנת 1998 נחתם הסכם בין הועדה המקומית, לבין פרדסי יצחק עפרון בע"מ, לאחר סיכום עם ראש העירייה. לפי הסכם זה, שילמה החברה מקדמה בגובה \$ 1,000,000 (מיליון דולר) ע"ח היטל השבחה העתידי. בין היתר, קובע ההסכם כי: "התשלום הראשון יהיה לאחר שהועדה תאשר בישיבתה מיום 1.7.98 את תכניות הת.ב.ע... כפי שהוגשו ע"י משרד אדריכלים שלום קלנר".  
כמו כן, נקבע ש: "הת.ב.ע תקבל תוקף עד ולא יאוחר מאשר 30.6.2000 כאשר היא כוללת את מגרשי סטרוסטה ואת מגרשי החברה. (לא תאושר הת.ב.ע של סטרוסטה ללא חלקות החברה הנ"ל)..."  
עד מועד הביקורת בשנת 2003 לא קיבלה הת.ב.ע תוקף, והצדדים המשיכו במו"מ על הסכם חדש לפיו ייקבע שמאי מוסכם, יקבעו כללי התחשבות לגבי היטל השבחה בהתחשב במקדמה שלעיל. בין היתר נקבע בהצעה להסכם החדש: "...כמו כן יפחית השמאי המוסכם מסכום ההיטל סך שווה ערך ל- \$ 60,000 בגין הוצאות משפטיות..." (ציטוט זה נלקח ממסמך בלתי חתום שנמצא בתיק)

<sup>1</sup> החלטה מספר 99011

<sup>2</sup> הדגשה של הביקורת

ב. ביום 19 נוב' 98 נחתם הסכם בין שלושה יזמים לבין העירייה לגבי הכנת תוכנית בגוש 6573 חלקה 164. לפי הסכם זה התחייבו היזמים לשלם "מקדמה על חשבון היטל ההשבחה הצפוי בגין אישור התכנית..." בגובה של 9,000,000 ₪ בשלבים, כשהראשון, עם הגשת התוכנית לוועדה המקומית, והאחרון עם ההחלטה על מתן תוקף. בפועל, שילמו היזמים מקדמות בשנת 1998, **שהסתכמו בסך 5,500,018 ₪**. בשנת 2002, משלא אושרה התוכנית, דרשו היזמים לקבל את כספם בחזרה. הועדה, החזירה ליזמים ב- 4 לנוב' 2002, את הסכומים ששולמו על ידם כמקדמות, בתוספת הפרשי הצמדה ו**בסה"כ 6,125,544 ₪**. במהלך הבדיקה, התברר לביקורת, שבנוסף להחזר המקדמות בצרוף הצמדה, שולמו לחלק מהיזמים **1,117,200 ₪ נוספים**, נוכח תביעותיהם לפיצוי, על התנהלות הועדה המקומית ועיריית הוד-השרון בנושא. הביקורת פנתה, לגורמים בועדה המקומית, בבקשה לקבלת הבהרות והסברים (ראה נספח 5).  
**לאחר קבלת כל הנתונים והחומרים בנושא, יוגש דוח משלים ע"י הביקורת.**

ג. ביום 21 ינואר 01, נחתם הסכם בין הועדה לבין רותם מחשבים בע"מ, לפיו מסכימים הצדדים בין היתר למינוי שמאי מוסכם להכנת שומת השבחה לת.ב.ע.הר 2/8/19/1000. לפי הסכם זה, מתחייבים הבעלים לשלם 50% מהיטל ההשבחה, 30 יום לאחר ההחלטה בהתנגדויות, והיתרה, 30 יום לאחר מתן תוקף לתוכנית. בתיק נמצא גם מכתב מיום 18 יוני 03 מעו"ד הבעלים ליועמ"ש של הועדה, ממנו עולה כי לטענת הבעלים ההסכם נכפה עליו: "...בסיטואציה בה "שומה מכרעת" נכפתה על הבעלים לקידום תכניותיהם...". כמו כן, כותב העו"ד ליועמ"ש של הועדה: "אבקשך להודיעני עמדתכם הסופית בהקדם, זאת מאחר ובלית ברירה יתכן ולא יהיה למרשתי מנוס, אלא להעמיד את הסוגיה לביקורת שיפוטית".  
**לא נמצאה בתיק תגובה של הועדה למכתב זה.**

ד. ביום 8 פבר' 2001, נחתם הסכם בין יזם לבין הועדה, לגבי שמאי מוסכם לתוכנית הר 1/8/19/1000 (גבעת שפירא). בין שאר התנאים, התחייב היזם לשלם "50% מהיטל ההשבחה 30 יום לאחר החלטת הועדה לדיון בהתנגדויות כך שתוכלנה, הועדה המקומית והעירייה להיערך לפיתוח המקרקעין. 50% מהיטל ההשבחה - 30 יום לאחר מתן תוקף...". כמו כן, מצוין בהסכם: "התחייבותנו זו כפופה שלא יהיה שינוי מהותי בתוכנית, אם יהיה שינוי מהותי בתוכנית, אזי תידרש הסכמתנו לשינוי בתוכנית, כתנאי לתקיפות התחייבויותינו במסמך זה...".  
**בעת עריכת הביקורת, טרם הופקדה התוכנית.**



### 3.6.3 התייחסות הביקורת

- א. במקרים מסויימים, החבות לתשלומי מקדמה להיטל השבחה בהתאם להסכמים, היתה למועד שלפני מתן תוקף לתכנית. לא כל היזמים הסכימו לכלול סעיפי הקדמת תשלום.
- כאמור, אחד התנאים שהגדירה הועדה לטיפול בת.ב.ע חדשה, היה הסכמה לשמאי מוסכם ו/או לדרישה למקדמה.
- לעניין זה ראוי לציין, שלא מצאנו פרוטוקולים או רישומים כל שהם של הצוות שמונה כאמור לנהל מו"מ, ולא מצאנו החלטה של מליאת הועדה בנושאי ההסכמים, שנדגמו או הסכמים אחרים מסוג זה.
- ב. מהמקרים הנ"ל עולה, שהועדה המקומית פעלה לגביית תשלומים עבור היטלי השבחה צפויים, לתוכניות לשינוי ת.ב.ע, עוד בטרם שהם נדונו בועדה, תוך הבטחה שבמידה והת.ב.ע לא תאושר יוחזרו הסכומים.
- פעילות זאת תוך התניה / הבטחה לקדם את הדיון בהם ואף לאשרם, במידה והיזם יסכים לשלם מקדמות ושהשומה תקבע ע"י שמאי מוסכם.
- הביקורת סבורה, שהסכמים מסוג זה, יוצרים מצב של איפה ואיפה לגבי תוכניות המוגשות לועדה, והעדפת יזמים עתירי ממון. החלטות הועדה עשויות להיות מוטות להעדפת תוכניות ו/או יזמים שמשלמים מקדמות, לעומת תוכניות ליזמים אחרים. מצב זה פוגע בעיקרון הבסיסי של שיוויון בפני החוק.
- חוק התכנון והבניה, מגדיר את המונח השבחה, אופן החישוב ואת החבות ומועדי החבות של היטלי השבחה. בהתאם לחוק, השבחה יכולה להיווצר בעת: "אישור תכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג"<sup>1</sup>. אי לכך, לא יכולה להיווצר חבות לתשלום היטל השבחה לתוכנית חדשה, בטרם אושרה תוכנית.
- החוק גם קובע, כי חבות בתשלום חלה לא יאוחר ממועד מימוש זכויות בנכס<sup>2</sup>.
- מכאן, שאין הועדה יכולה לקבוע תנאי תשלום להיטל השבחה, החורגים מן הנ"ל, כלשון החלטת ועדת ההשבחה או כנוסח המינוי של מר וינקלר כאמור לעיל.
- לא ברור לביקורת מתוקף איזו סמכות גבתה הועדה סכומים כאלו. מאחר ואין מדובר בהיטל השבחה כמשמעותו בחוק, ניתן אולי לסווג סכומים אלו כ"הלוואה לועדה המקומית", אך בפרשנות כזו, לא ברור מתוקף איזו סמכות לקחה הועדה הלוואות כאלה (ראה התייחסות הביקורת לעניין הלוואות בסעיף 3.5.2 לעיל).

<sup>1</sup> סעיף 4 (1) לתוספת השלישית  
<sup>2</sup> סעיף 14 (א) לתוספת השלישית

### 3.7 מבנה עריכת השומות

לשכת שמאי מקרקעין בישראל (ע"ר) קבעה כללים מקצועיים (לפי הנחייה מס' 2 - עדכון) מיום 30 נוב' 97, לשם עריכת השומה הראשונה, השומה האחרת והשומה המכרעת, כמתן ביטוי לעמידה בדרישות התוספת השלישית לחוק התכנון והבניה.

בהתאם לכללים אלו, אמורה שומה להיות מבוססת על כללי האתיקה המקצועית של שמאי המקרקעין (ראה נספח 6), תוך שימת דגש בין השאר לנושאים אלו:

- א. הגדרה מפורשת של המועדים הקובעים (ימי תחולת תוכניות משביחות, או הקלות ושימוש חורג).
- ב. פרטי זיהוי הנכס וסביבתו.
- ג. נתונים לאומדן השווי.
- ד. תחשיבים.
- ה. עקרונות, גורמים ושיקולים.

במרבית שומות הועדה שעלו במדגם, אין מפה, תרשים, שרטוט או תמונה המצביעים על מיקומו המדויק של הנכס, כמו כן אין פרטים על בעלי הנכס. במקרים מסויימים מקשה היעדר זיהוי כזה, על איתור מדויק של הנכס ועלול להיות מקור לטעויות של המשתמשים בשומה.

במקרים רבים, לא מצויינים בשומה המוסכמת, זהות החותם מטעם הבעלים ו/או הועדה והדבר מקשה על זיהויים, בעיקר לאחר חלוף זמן ממועד החתימה. כמו כן, חסרים במקרים רבים ייפויי הכוח מטעם הבעלים, למנהל המו"מ בשמו, על השומה המוסכמת.

במרבית שומות הועדה שעלו במדגם, (31 מתוך 33 מקרים), לא נמצאו בשומה או בתיק השומה בו מתויקת השומה במשרדי הועדה, נתוני השוואה ו/או התחשיבים שהביאו את השמאי לקביעת השומה שבנידון. סעיף 4.2.8 ו-4.2.9 בכללים המקצועיים של לישכת השמאים, קובעים את הצורך בנתונים אלו.

היעדר נתונים כאלו, אינו מאפשר לועדה להכיר ולהבין את אופן חישוב השומה, ולא משאיר בידיה כל נתונים להתייחסות עתידית לשומה, לצורכי השוואה לנכסים דומים, או להסקת מסקנות לגבי מקרים דומים.

יתרה מזאת, לדעת הביקורת זכותו של הנישום לקבל נתונים אלו, על מנת להבין את תחשיבי השומה, ועל מנת להכין את טיעונו, במידה וקיימים כאלו.

### 3.8 נהלי השבחה של הועדה

מעקב אחר העבודה בנושאים הנכללים במערכת היטלי ההשבחה מצביע על כך, שאם כי בנקודות רבות פועלת המערכת בהתאם לנהלים, ישנם מקרים בהם אין פועלים לפי הנוהל (ראה גם סעיף 2.4 לעיל). ולהלן מספר דוגמאות לסטייה מהנהלים:

- א. סעיף 4 ג' - בנוהל (הכנת נספח עם פרוט התוכניות שבתוקף). מדור היטל השבחה מוסר לשמאי רשימה ידנית של התוכניות הרלוונטיות שבתוקף, הנתונים נמסרים על גבי "פתק" ולא מצויינים בו מועדי כניסה לתוקף.
- ב. סעיף 4 ד' - (שמירת העתק פניה) לא מתבצע.
- ג. סעיף 6 - בהתאם לנוהל יש לקבל שומה אחרת, לפני כניסה להליך שומה מוסכמת, כאמור על פי רוב, לא מתבצע.
- ד. סעיף 8 - הועדה לא דנה כלל בעניין פטורים, למעט פטורים מסיבות סוציאליות.

### 3.9 היטלי השבחה עקב מימוש

- א. מועד תשלום היטל ההשבחה הוא לא יאוחר מיום מימוש הזכות במקרקעין שבנדון<sup>1</sup>. מימוש הוגדר כקבלת היתר בניה או שימוש חורג, והעברת בעלות / חכירת נכס מקרקעין (במגבלות שונות). העירייה עוקבת על כן, אחר כל פעולה בנכס המחייבת תשלום היטל השבחה, במטרה להבטיח גבייתו, במועד ובהתאם לחוק. החלטות הועדה לאישור בתנאים של הוצאות היתרי בניה, כוללת בתוכה תנאי של תשלום היטל השבחה. על האחראית למדור היטל השבחה, מוטלת אחריות בשלב הנדון, לקבלת המסמכים הדרושים לשם החלטה על החבות, בהיטל ההשבחה. המבקש נדרש למלא טופס ולצרף מסמכים הדרושים לברור החבות, והחומר מועבר לשמאי הועדה, לקביעת השומה וההיטל. לדברי העוסקים בהליך זה, ההחלטה על היעדר חבות מתבצעת לעיתים על ידי אחראית המדור ("במקרים בהם ברור מן המסמכים שלא היתה השבחה מאז המימוש האחרון"), ולעיתים על ידי השמאי. בפועל קביעת השמאי נעשית לעיתים בע"פ, כאשר בתיק ההיתר לא ניתן למצוא פעמים רבות, אישור פורמלי ו/או תרשומת להיעדר חבות. במקרים של בקשות לאישור העברה בטאבו, נערכת גם כן בדיקה ראשונית על ידי ראש המדור, ובמידת הצורך על ידי השמאי, ולאחר בדיקה, במקרה של היעדר חבות, נחתם טופס הבקשה ומועבר לגיזברות / מחלקת הגביה. במרבית המקרים, לא נשאר העתק מהמסמך בתיק השומה של הנכס, דבר המקשה על מעקב עתידי.

<sup>1</sup> סעיף 14 (א) לתוספת השלישית

בתיק גוש 82/6411, הביקורת לא מצאה התייחסות למימוש שבוצע בנכס בתאריך 20 יוני 2002. אישור לביצוע המימוש ב- 29 למאי 02, ניתן ע"י מחלקת הגביה, ללא עריכת שומת השבחה. יש לציין, כי בחלקה זהה סמוכה, 206, שולם היטל השבחה לקראת קבלת היתר בניה ביוני 2003, **בסכום של 109,332 ₪** וניתן להניח שסכום דומה היה מתקבל מהליך המימוש, של חלקה 82. שמאי הועדה מסר לביקורת, שלא הובאה כלל לידיעתו, הדרישה לעריכת שומה לפני המימוש הנ"ל.

## ב. תשלום ההיטל

בהתאם לסעיף 7 לתוספת השלישית, מועד תשלום ההיטל, הוא לא יאוחר מהמועד שבו מימש החייב את הזכות, שבגינה חלה חבות ההיטל. במקרה של קבלת אישור להעברה בטאבו, מועד התשלום הוא לפני קבלת האישור.

סעיף 8 לתוספת, קובע כי שר הפנים רשאי לקבוע כללים לערובות הנדרשות להבטחת התשלום, במקרים בהם החייב מבקש לדחות את התשלום.

בהתאם לתקנות התכנון והבנייה (התשמ"א 1981) קבע שר הפנים, כי הערובה הנדרשת להבטחת תשלום היא "ערובה בנקאית לתקופה שלא תעלה על שישה חודשים".

במקרה שעלה במדגם גוש 6407 חלקה 67, נדרש תשלום היטל השבחה, של כ- 1.2 מיליון ₪ בחודש מאי 2002. לפי הנתונים בתיק, **הנישום קיבל אישור להעברה בטאבו, כנגד התחייבות של החייב ולא ערבות בנקאית כנדרש.** יצוין כי חוב ההיטל שולם לפי ההתחייבות כאמור, בתוך 8 חודשים מקבלת האישור.

**לדעת הביקורת, יש להקפיד במקרים אלו, על ערבויות בהתאם לתקנות ולחוק.**

## 3.10 מערכות אדמיניסטרטיביות

### 3.10.1 המערכת הממוחשבת

בועדה מותקנת תוכנת מחשב המטפלת בנושאי היטל השבחה, כחלק מהמערכת הממוחשבת הכוללת, שהותקנה ע"י חברת קומפלוט. המערכת אמורה לספק בין היתר לעוסקים בנושא היטל השבחה, נתונים לגבי:

א. תוכניות בתוקף.

ב. תוכניות שאושרו מאז בקשת המידע הקודם.

- ג. פרטים לגבי שומות השבחה שנערכו (לסוגיהן).
- ד. פרטים לגבי תשלומים על חשבון היטלי השבחה.
- תוך כדי עבודת הביקורת, עלו הבעיות דלהלן, הקשורות להליך היטלי השבחה:
- א. קיימת בעיה מהותית בהגדרת מאפייני הזיהוי של נכסים שונים.
- ב. נתגלו טעויות בנתונים, שהמערכת מספקת לגבי מועדי תוקף על תוכניות החלות על נכס מסויים, כתוצאה מכך, נגרם עומס מיותר על העובדות במדור השבחה, המתבטא בהכנת רשימות ידניות של תוכניות בתוקף ("ליתר ביטחון").
- ג. המערכת אינה מצביעה בבהירות מספקת על תוכניות שנוספו, מאז בקשת המידע האחרונה.
- ד. המידע לגבי "הבקשות" המופיע במחשב, אינו מושלם ואינו מאפשר מעקב יעיל, כך למשל במקרים רבים לא מוקלד שם בעל העניין, אלא שם המייצג.
- ה. סוג המימוש אינו מדויק.
- ו. הכתובת חסרה במקרים רבים.
- ז. פרטי סכום השומה / התשלום, מופיעים בערכים מוצמדים למועד הרישום ולא בערכים למועד הקובע. צורת הרישום הנוכחית, אינה מאפשרת השוואה ומעקב.
- ח. הנתונים לגבי תשלומים על חשבון ההיטל, מוקלדים בגיזברות ואינם מקושרים למערכת הנהלת החשבונות הממוחשבת.
- לדעת הביקורת, הדבר עלול להוות מקור לטעויות ואי התאמות וראוי לבדוק אפשרות לשיפור הקשר בין המערכות.**
- ט. לא משתמשים במערכת ככלי עזר למעקב ודיווח, ובמהלך הביקורת נדרשה עזרתה של חב' קומפלוט, כדי לאפשר את השימוש בחלק גדול מהתכונות, של המערכת הממוחשבת.
- לדעת הביקורת, ראוי להגדיר את כל הדרישות המתבקשות מהמערכת ולדאוג להתאמתה ועידכונה, כדי לשפר וליעל את השימוש בה ולהפכה לכלי עזר לבקרה ומעקב.**

נכסי המקרקעין ממוינים לפי גוש וחלקה ולעיתים לפי מספרי מגרש בחלקה. בתחומי העיר חלקות רבות שחולקו ו/או אוחדו, בהליכים של חלוקה או איחוד וחלוקה וההליך טרם נרשם במרכז למיפוי ישראל ורשם המקרקעין. הזיהוי הבלתי סיסטמתי, גורם לקושי רב במעקב וזיהוי הנכסים ויכול להוות מקור לטעויות רבות.

**לדעת הביקורת, ראוי לבדוק ולמצוא שיטה של זיהוי זמני לנכסים שחולקו / אוחדו, שילווה אותם עד לקבלת הזיהוי הרשמי והסופי.**

**גם לאחר רישום מספרי החלקות החדשות, יש לדאוג שהמערכת תשמור את נתוני הזיהוי הזמני, על מנת לאפשר זיהוי צולב.**

### 3.10.2 מערכת הדוקומנטציה

בועדה נהוגה שיטה של "תיקי השבחה", בתיקים מתויק כל החומר הרלוונטי להליכי קביעת היטלי השבחה והתשלומים בגינם, לכל אורך חיי הנכס. מעיון במדגם התיקים, עולות הבעיות כדלהלן:

- א. עקב הקשיים בזיהוי נכסים שטרם נרשמה חלוקתם בטאבו, ישנם תיקי חלקות עבי כרס, המכילים מכלול מסמכים קשים למיון. בתיקים עבים כאלו, כלולים לעיתים חלקות /מגרשים רבים והמעקב אחר כל אחד מהם, קשה ביותר. מומלץ להפריד את התיקים, לפי שיטת הזיהוי הזמנית, שהביקורת התייחסה אליה בסעיף 3.10.1 לעיל.
  - בנוסף מומלץ בתיקים מסובכים ומשופעים במסמכים, להוסיף מסמך שבו ירשמו וימויינו סוגי המסמכים השונים, שיקלו על המעקב.
  - לדעת הביקורת, ראוי לבחון אפשרות של שיפור מאגר המידע במערכת הממוחשבת, בכדי להקל על מיון וזיהוי המסמכים השונים הנוגעים לנכס.**
- ב. במקרים מסויימים חסר חומר בתיק הנכס, כמו שומות, נסחי רישום, תרשימים. **לדעת הביקורת, ראוי שכל המסמכים הנוגעים לשאלות השבחה בנכס, יתויקו בתיק השבחה למטרות מעקב / עבודה עתידית.** במקרים בהם שומה אחת כוללת יותר מנכס אחד (לדוגמא מספר מגרשים בתוך חלקה), **ראוי לתייק עותק מן השומה בכל אחד מתיקי השבחה של המגרשים, שיהפכו לאחר מכן לחלקות, עם סיום הרישום.**
  - ג. תיקי השבחה שמורים במספר ארונות בארכיון הועדה. **הביקורת ממליצה לאפשר תיוק כל תיקי השבחה ברצף, בארונות סגורים, כמו כן, לדעת הביקורת יש לקבוע נוהל ברור מיהם המורשים לעיין בתיקי השבחה ו/או באיזה מהמסמכים שבהם.**

ד. במהלך הביקורת נמסר, שנמצא בהכנה נוהל חדש להכנת אישורים להעברה בטאבו, הכולל גם את החלק הקשור בחישובי ותשלומי היטלי ההשבחה.

**מומלץ שעותק מטופס המעקב יכלול גם את שלבי הטיפול בהיטל ההשבחה ויתויק בתיק ההשבחה של הנכס שבנידון.**

ה. את חומרת הבעיה ניתן לראות בתיק שומה גוש 6407 חלקה 238 / 134. בתיק זה מספר רב של מסמכים הנוגעים לחלקות / מגרשים כדלקמן: 76-77, 77-76 מגרש 13, 134 מגרש 1, 134 מגרש 2, 137, 163 תת חלקה 1, 237, 238, 238 מגרש 1, 243, 497.

לא ניתן היה לשייך ולבחון את השומות, שומות הועדה והשומות האחרות שבתיק, את החיובים שבתיק ופרוט התקבולים שהתקבלו לאור בקשת הביקורת מהגיזברות.

**הביקורת תשלים את בחינת התיק לאחר שיתקבלו פרטים ונתונים שאמורים להיות בתיק ואינם נמצאים בו.**

יש להדגיש שתיק ההשבחה אמור להיות מובן וברור ללא קבלת הסברים נוספים.

### **3.11 גביית כספים ממנהל מקרקעי ישראל**

#### **3.11.1 היטלי השבחה ממנהל מקרקעי ישראל**

א. סעיף 21 לתוספת השלישית קובע, כי לגבי מקרקעין של מנהל מקרקעי ישראל כמשמעותם בחוק יסוד מקרקעי ישראל שלא הוכרו בחכירה לדורות או שהוכרו בחכירה לדורות לשימוש חקלאי ושינויי יעודם תלוי בשינוי הסכם החכירה או חתימת הסכם חדש (להלן מקרקעי מ.מ.י), יחולו כללים מיוחדים, במקום תשלום היטל השבחה. לענייננו פרוש סעיף זה הוא ש.מ.י חייב להעביר לעירייה חלף היטל השבחה, דהיינו 10% מהתקבולים שקיבל עבור קרקעות בתחומי העיר בהקשר להחכרת / מכירת קרקעות, דמי חכירה שנתיים, דמי הסכמה וכד'. תנאים אלו נקבעו בהסכם בין מנהל מקרקעי ישראל לבין מרכז השלטון המקומי, שנכנס לתוקף ביום 1 ינואר 1971.

התשלומים התקופתיים ממנהל מקרקעי ישראל מתקבלים בגיזברות העירייה (הפועלת גם כגיזברות הועדה). **לא מצאנו בועדה או בעירייה גורם כל שהוא שראה עצמו אחראי למעקב ובדיקת ובדיקת תשלומי מ.מ.י.** בשיחה עם הגיזבר, נמסר לנו שנחתם הסכם עם משרד רו"ח מקלר לבדיקת הנושא.

ב. הוצג בפנינו הסכם מיום 14 פבר' 2001 בין עיריית הוד-השרון לבין "יחידת המיסוי הבין מושבית (להלן "היחידה") - לדברי הגיזבר, זהו משרד העוסק בנושא, עבור רשויות שונות. לפי ההסכם החתום על ידי העירייה בלבד, תבדוק היחידה את מערכת התחשבות העירייה עם מ.מ.י, תנהל את כל התהליכים החוקיים הנדרשים לגביית החוב, אם ישנו, וזאת כנגד תשלום 20% מכל סכום שייגבה. לדברי נציג משרד מקלר עמו נפגשנו יחד עם הגיזבר, ערכה היחידה בדיקה לאיתור כל תקבולי מ.מ.י משנת 1993, ונושא החובות של מ.מ.י, נמצא בדיונים משפטיים.

ג. ביום 26 ספט' 2002 העביר משרד מקלר לראש העירייה "פרוט תקבולים בגין עסקאות מסוימות", שנעשו על ידי מ.מ.י בשטח הוד-השרון בשנים 1993 - 2001. לפי מסמך זה:

1) סך התקבולים שבגינם לא קיבלה העירייה היטל השבחה, הוא 24,868,073 ₪.

2) באותה תקופה קיבלה העירייה חלף היטל השבחה בסך 5,502,906 ₪.

במסמך זה, מתבקשת העירייה ע"י משרד מקלר לבדוק את הרשימה ולהעביר הערות לגבי עסקאות שסווגו בטעות, עסקאות של ברי רשות, שלא נגבו עבור היטלי השבחה, ועסקאות אחרות בשטח הרשות, שלא התקבלו עבורן כספים מ.מ.י.

### 3.11.2 גבייה ממנהל מקרקעי ישראל

א. הביקורת קיבלה מהגיזברות רשימה מיום 24 נוב' 03 של "הכנסות ממנהל מקרקעי ישראל לפי הרשום בספרי העירייה", לפיה התקבלו בין השנים 1991 - 2002 סך של 6,480,651 ₪. לתקופה שבין 2001 - 1993, הסכום הוא 5,434,724 ₪, בניגוד לנתונים של משרד מקלר לפיהם הסכום עומד על 5,502,906 ₪, באותה תקופה ממש.

ב. הוצגה בפני הביקורת דוגמה לרשימות חודשיות המועברות על ידי מ.מ.י לעירייה. הרשימות כוללות רשימה של העסקאות, בגינן מזוכה העירייה בחלף היטל השבחה, וכן יתרת חוב העירייה למ.מ.י.

ג. משיחות עם הגיזבר וסגנו, נראה שלא נעשתה בעירייה כל פעולה לבדוק את הרשימות שהתקבלו, ואין מעקב שוטף אחר פעולת משרד מקלר. גם אם הפעולה נמסרה למשרד זה, בתמורה לעמלת הצלחה, לא ברור מי ממנגנון הועדה / העירייה עוקב אחר פעילותה, כמו כן לא ברור מי, אם בכלל, עוקב אחר גביית התשלומים השוטפים מ.מ.י.



לאור האמור לעיל, יוצא איפה, שאין מעקב שיטתי אחר עסקות במקרקעין של מ.מ.י שבתחומי הועדה המקומית, וראוי היה לבחון נוהל שיאפשר אימות הנתונים שמתקבלים מהמינהל.  
נוכח השוני בין הכספים שהועברו לכאורה מהמינהל בשנים 1993 - 2001, לפי נתוני הגיזברות, לבין אלו שדווחו ע"י משרד מקלר, ראוי למצוא מה מקור הפרשים, ולהסיק מסקנות בהתאם.

### 3.12 הניהול והשימוש בכספי היטל ההשבחה

היטל ההשבחה הנגבה על ידי הועדה המקומית, מיועד לכיסוי הוצאות הועדה, והיתרה מיועדת להוצאות פיתוח, רכישת מקרקעין, שימור אתרים וכד' בהתאם לחוק התכנון והבניה<sup>1</sup>.  
הנהלת חשבונות הועדה מתבצעת בגיזברות העירייה בספרים נפרדים. לועדה חשבון בנק נפרד, בו מופקדים מרבית תשלומי היטלי ההשבחה.  
ישנם מקרים בהם הסכומים מופקדים בחשבון בנק הדואר של העירייה או בקופת העירייה. הוצג בפני הביקורת תקציב ודוח כספי פנימי של הועדה לשנת 2002, בדוחות אלו לא נכללים בסעיף ההכנסות הסכומים שנגבו עבור היטלי השבחה. נמסר לידינו בנפרד דוח לגבי "תנועות בכרטיס השבחה של עיריית הוד-השרון, ממנו ניתן לקבל את הנתונים לגבי חלק מההיטל, שהועבר מחשבון הועדה לחשבון העירייה. לא הובהר לביקורת מדוע אין עורכים דוחות כספיים מלאים ומבוקרים לועדה, שיתנו תמונה מלאה על פעולותיה.

### 3.13 התחשבות עם "רמות השבים"

כאמור משמשת הועדה המקומית כועדה מרחבית, בתחומיה נכלל גם "רמות השבים". הועדה מעבירה באופן תקופתי ל"רמות השבים" חיובים לכיסוי חלקה, בהוצאות השוטפות. היטלי ההשבחה המוטלים על מקרקעין בשטח "רמות השבים", נגבים ישירות על ידה. במאזן לסוף שנת 2000, עמד חובה של "רמות השבים" לועדת "הדרים" על כ- 434,000 ₪. ההשתתפות השנתית המתוקצבת של "רמות השבים" לשנת 2002 עמדה על כ- 157,000 ₪, מכאן, שמצטבר חוב של למעלה משנתיים בגין הוצאות אלה.  
סעיף 12 לתוספת השלישית קובע, כי ועדה מרחבית תעביר את היטלי ההשבחה שגבתה, עבור רשות מקומית שבתחום סמכותה, בניכוי חלקה היחסי של הרשות הנדונה בהוצאות הועדה. הסכמת הועדה לאפשר ל"רמות השבים" לגבות ישירות את היטלי ההשבחה, נטלה ממנה את האפשרות לגבות ישירות את השתתפות "רמות השבים" בהוצאות, והתוצאה נראית במאזן הועדה.  
להערכת הביקורת, על הועדה לנקוט בצעדים לגביית חלקה של "רמות השבים" בהוצאות, ולבחון משפטית אם יש לתת לה שירותים במצב שנתהווה.

<sup>1</sup> סעיף 13 לתוספת השלישית

#### 4. המלצות

להלן תמצית המלצות הביקורת, בכל הקשור להיטלי ההשבחה נשוא הביקורת.

##### 4.1 הועדה המקומית לתכנון ובניה

היטל ההשבחה מהווה כאמור מקור משמעותי להכנסות, לצורכי פיתוח ברשות המקומית. חשיבות הנושא והיקפו הכספי, מצדיק לדעת הביקורת שהועדה תכלול את נושא היטלי ההשבחה, כסעיף נפרד שיעלה באופן תקופתי לדיוניה. הועדה תקבע כללים לפעילות בנושא הנדון ותקבל דיווחים תקופתיים שיאפשרו לה מעקב ובקרה על הפעילות. ההמלצות המובאות להלן, הינן בסמכות הועדה המקומית, שהיא כאמור הרשות העליונה לקבלת החלטות בנושא היטל ההשבחה.

##### 4.2 ועדת ההשבחה

א. לדעת הביקורת, משמשת ועדת ההשבחה כלי עזר ראוי, לועדה לתיכנון ובניה.

מומלץ לעדכן את מינוי חבריה ובאותה עת לעדכן את הגדרת תפקידיה, במסגרת מליאת הועדה לתכנון ובניה.

ב. מומלץ לקבוע מועדים קבועים לדיווח של יו"ר ועדת ההשבחה למליאה, ולקבוע נוהל, לפיו יאושררו החלטותיה במליאה.

##### 4.3 שמאי הועדה

לשמאי הועדה תפקיד סטטוטורי בעל השפעה משמעותית על המערכת כולה. מומלץ שהועדה תשקול שימוש במספר שמאים ולא בשמאי יחיד. הקמת מאגר של מספר שמאים, שאליהם תפנה הועדה את מטלות הכנת שומות מטעמה, בתיזמון אקראי, תאפשר בקרה טובה יותר על עבודת שמאי הועדה. העבודה עם מספר שמאים תחייב עידכון נאות של מערכת המיחשוב, על מנת לאפשר לשמאים קבלת מידע על שומות בתנאים זהים במקומות סמוכים, ולתת לועדה כלים, למעקב ופיקוח אחר עבודת השמאים מטעמה. הועדה תבחן את תוצאות השמאויות, בהתאם לתוצאות הסופיות של שמאויות מכריעות ו/או מוסכמות, ביחס לשמאויות הועדה.

#### 4.4 שומות הועדה

- א. מומלץ לקבוע כללים למידע הנדרש בעריכת שומות הועדה. כללי האתיקה של לישכת השמאים אמורים לשמש דוגמה לדרישות. יש לדרוש שהשומה תכיל בין היתר זיהוי ברור של הנכס ומצבו המשפטי, נתונים ותחשיבים וכד'. (בענף הבנקאות למשל, מקובל שהבנקים מכתיבים לשמאים המכינים שומות לשימושם, תנאי מינימום למידע הנדרש בשומה).
- ב. העתק מכל שומה יתוייק בתיק ההשבחה של הנכס שבנדון.

#### 4.5 שומה מוסכמת

- א. ראוי שהועדה תקבע כללים למשא ומתן, בהחלטה לגבי שומות מוסכמות, ע"מ לאפשר בקרה יעילה של ההליך כולו. כללים אלו יקבעו :

- 1) ניהול מו"מ רק לאחר קבלת שומה אחרת.
- 2) קביעת גבולות הסמכות לכניסה למו"מ על שומה מוסכמת. ראוי לבחון שני תחומים :
  - א) הגדרת דרגות החופש להחלטה על גובה שומה מוסכמת, ללא דיון בועדה.
  - ב) דרגות החופש להחלטה על גובה שומה מוסכמת, המחייבים אישור מוקדם של הועדה.
- 3) יש להביא בפני הועדה דוחות תקופתיים על שומות מוסכמות, בהשוואה לשומות ועדה והשומה האחרת, כולל הנמקות בכתב.

#### 4.6 הליך שמאי מכריע

- הליך של שמאי מכריע יקבע בהתאם לדרישות היזם, או כתוצאה מהקריטריונים המאפשרים כניסה להליך שומה מוסכמת. הליך השמאות המכרעת מפורט בתוספת השלישית.
- א. מומלץ לקבוע כללים להכנת רשימות שמאים, שיוצעו על ידי הועדה כשמאים מכריעים.
- ב. מומלץ לקבוע כללים להסכמה על שמאי מכריע, שלא נמנה על השמאים המומלצים על ידי הועדה.

#### 4.7 הליך שמאי מוסכם

הליך שומה מוסכמת הינו למעשה הליך של שמאות מכרעת, כאשר זהות השמאי המכריע מוסכמת ע"י הצדדים, טרם כניסתם למו"מ, והוא נועד למנוע התמשכות של ההליכים, שלפני שמאות מכרעת.

לדעת הביקורת, התניית טיפול בתוכנית בהסכמה, לשמאי מוסכם ו/או בהסכמה לגביית מקדמות ע"ח היטלי השבחה, לפני אישור תוכנית ועריכת שומות, הינו בלתי תקין וראוי שלא יתקיים.

מומלץ שאם הועדה מעוניינת לאמץ הליך של שמאי מוסכם, יקבעו כללים מדויקים, בכפוף להגדרות החוק.

אין בהליך זה כדי לבטל את הצורך בהכנת שומת ועדה, שתשמש את הועדה בטיעונים בפני השמאי המוסכם וכמכשיר בקרה.

4.8 יש לבטל את הנוהג להתנות הטיפול ו/או הזירוז בתוכניות ע"י הועדה, בקבלת מקדמות על חשבון היטלי השבחה.

4.9 יש לנקוט בהליכים לבחינת הסמכויות שהובילו לתשלום סך של 1,117,200 ₪ ליוזמים, ששילמו מקדמות על חשבון היטל השבחה, עבור ריבית והוצאות תכנון, בניגוד להסכם שנחתם עימם, ולבחון האפשרות להשבת כספים אלו, לקופת העירייה.

#### 4.10 נהלי השבחה פנימיים

מומלץ לעדכן את מערכת הנהלים הקובעת את הסמכויות וההליכים בכל שלבי מערכת היטלי השבחה. הדבר יאפשר ייעול הליכי העבודה ויקל על הבקרה.

#### 4.11 מערכות אדמיניסטרטיביות

א. מומלץ לעדכן את נוהל הכנת האישור להעברה בטאבו, על מנת שיבטיח מעקב יעיל (נמסר לביקורת שהנוהל נמצא כרגע בהכנה).  
ראוי שעותק של "טופס הטיולים" החתום יתויק גם, בתיק ההשבחה.

ב. מומלץ לפתור את בעיית זיהוי הנכס, כולל בתקופת המעבר בין אישור תוכנית פיצול, איחוד וחלוקה, לבין הרישום הסופי, ולבנות מערכת הצלבה בין מספרי הזיהוי הזמניים והקבועים.

ג. מומלץ לעדכן את המערכת הממוחשבת לתיקון הליקויים שהתגלו, על מנת שתשמש כלי עבודה אמין, שימושי ויעיל, בעבודה היום יומית וכלי עזר לבקרה.

בין היתר מומלץ :

- 1) לתקן את הפגמים ברישום מועדי תוקף תוכניות, ומעקב אחרי תוכניות מאושרות חדשות, ממועד מימוש קודם.
- 2) לקבוע כללים לרישום מהות הבקשה וזיהוי בעלי העניין.
- 3) לאפשר קבלת דיווחים על השומות השונות בנתוני בסיס, ביחס למועד הקובע.

ד. **מומלץ לשפר את מערכת התיעוד, בתיקי ההשבחה כמו :**

- 1) להפריד תיקים לכל נכס ולהכין מידע צולב בין זיהוי חדש לישן.
- 2) להנהיג רישום מסמכים בתיקים ו/או מערכת מעקב ממוחשבת.

4.12 מומלץ לקבוע נוהל שוטף לבחינת הכספים המתקבלים ממ.מ.י, וזאת נוכח ההפרשים בין נתוני הגיזברות לנתוני משרד מקלר, כפי שהועברו לגיזברות העירייה.

**ראוי גם לנסות לבחון את הסיבות להפרשים הנ"ל.**

4.13 ראוי לנקוט בצעדים לגביית חלקה של "רמות השבים" בהוצאות, ולבחון משפטית אם יש לתת לה שרותים במצב שהתהווה.

5. **לסיכום**

ההכנסות מהיטלי השבחה מהווים חלק משמעותי מהכנסות העירייה. לאופן ניהול המערכת, השפעה משמעותית על תוצאות ההליך הקובע את גובה ההכנסות. (לאור העובדה שהליכי השמאות אינם נקבעים ע"י פרמטרים מוחלטים, ולעיתים גם בהסכמה, הרי שחייבת להיות מודעות עמוקה של הועדה להליכים אלו ולבקרה עליהם.

דוח ביקורת בנושא  
מקדמות על חשבון  
היטל השבחה

דוח משלים לסעיף 3.6.2  
בי' לדוח ביקורת בנושא  
היטל השבחה

מיום 23 פבר' 04

## לישכת המבקר

י' באדר תשס"ד  
3 במרץ 2004  
מספרינו: 04064  
טל': 7759620-09  
פקס: 7759600-09

### דוח ביקורת בנושא מקדמות על חשבון היטל השבחה דוח משלים לסעיף 3.6.2 ב' לדוח ביקורת בנושא היטל השבחה מיום 23 פבר' 04

#### 1. מבוא

בדוח הביקורת בנושא היטל השבחה שבנידון, שללה הביקורת את הנוהג המתייחס להתניית טיפול הועדה המקומית בת.ב.ע חדשות המוגשות לה ע"י יזמים, בין היתר, בקבלת התחייבות לשמאות מוסכמת ובתשלום מקדמות על חשבון היטל השבחה. להערכת הביקורת, המשמעות שכאשר מתנים הליכים לטיפול בת.ב.ע בהקדמת תשלומים, הליכים אלו מנוגדים לחוק, הקובע שהיטלי השבחה ישולמו כאשר תיווצר החבות להם. התניות אלה גם יוצרות מצב של איפה ואיפה לגבי תוכניות המוגשות לוועדה, תוך העדפת יזמים עתירי ממון. הביקורת הפנתה את תשומת הלב, שגם אם תשלומי מקדמות יוגדרו כהלוואות, ראוי להתייחס לכאלו בהתאם לסעיפי פקודת העיריות בנושא זה. במהלך הביקורת נמצא הסכם הנוגע לגוש 6573 חלקה 164, לגבי יושם הליך של קבלת מקדמות להיטלי השבחה צפויים, וכהתניה לטיפול בת.ב.ע.

#### 2. תיאור המקרה

2.1 ביום 19 נוב' 98 נחתם הסכם בין שלושה יזמים לבין העירייה לגבי הכנת תוכנית בגוש 6573 חלקה 164 (ראה נספח א'). לפי הסכם זה התחייבו היזמים לשלם "מקדמה על חשבון היטל השבחה הצפוי בגין אישור התוכנית..." בגובה של 9,000,000 ₪ בשלבים, כשהראשון, עם הגשת התוכנית לוועדה המקומית, והאחרון עם ההחלטה על מתן תוקף. ההסכם נעשה עם היזמים ע"י גורמים בעירייה, וחתום על החוזה בשם העירייה מר דוד וינקלר, מנהל אגף ההנדסה. לעניין זה יצויין, שבנושא תוכניות בניין עיר, אמורה הועדה המקומית להיות צד לטיפול, כאשר לעירייה אין מעמד משפטי. כמו כן, יצויין שחתימה על חוזה בשם העירייה, נתונה רק לראש העירייה ולגזבר (דרושות שתי חתימות), ובמקרה האמור, חתום על ההסכם מנהל אגף ההנדסה בלבד.

בפועל, שילמו היזמים מקדמות בשנת 1998, שהסתכמו בסך של 5,500,018 ₪. בשנת 2002, משלא אושרה התוכנית, דרשו היזמים לקבל את כספם בחזרה. הועדה החזירה ליזמים ב- 4 לנוב' 2002, את הסכומים ששולמו על ידם כמקדמות, בתוספת הפרשי הצמדה ובסה"כ 6,125,544 ₪. החזרים אלו, שולמו לפי מכתבו של גיזבר העירייה מיום 18 פבר' 04 (ראה נספח ב'), בהתאם להוראות מנהל הועדה דאז מר שאול אדם, שכלל במכתבו פסקה האומרת שתשלום זה "מהווה סילוק מלא ומוחלט של כל חובות העירייה ו/או הועדה כלפיהם". לפי אותו מכתב, תבעו היזמים סכומים נוספים עבור ריבית ונוזקים ואיימו בהגשת תביעה משפטית. בעיקבות תביעות אלה, ניהלו שמאי הועדה והיועמ"ש לועדה, מו"מ עם אחד היזמים. בין יזם זה לבין העירייה והועדה נחתם בסופו של דבר "כתב תשלום סילוק וויתור" (ללא תאריך) לפיו מוותרים הצדדים על כל טענה ודרישה בקשר להסכם הראשון, ו/או הפעילות ו/או ההתחשבות ביניהם (ראה נספח ג'). במסגרת הסכמה זו, התחייבה העירייה לשלם ליזם 800,000 ₪ בתוספת מע"מ על מחציתו, "בגין הפסדי הריבית והוצאות התכנון". בפועל שולם סכום של 872,000 ₪, בתאריך 25 דצמ' 03. כמו כן, שולם ביום 5 למאי 03 ליזם נוסף, סך של 300,000 לכיסוי הוצאות ריבית. ליזם השלישי, לא שולם עד כה כל פיצוי.

2.2 הביקורת ביקשה לעמוד על השתלשלות העניינים, וביקשה הבהרות ממנהל האגף שטיפל בהכנת ההסכם וחתם עליו, ומגיזבר הועדה (ראה נספח ד'). תגובתו של מנהל אגף ההנדסה (ראה נספח ה') הייתה לאקונית ולא הבהירה דבר מן הנושאים שהועלו ע"י הביקורת. לעומת זאת, התקבלה תגובה מפורטת מגיזבר הועדה כאמור לעיל, וכמו כן, נמצאו מסמכים בתיק הת.ב.ע, מהם עולה כדלקמן:

א. היזמים, משנוכחו לדעת מתחילת שנת 2000, שקצב אישור התקדמות התוכנית שהכינו אינו כפי שציפו, פנו לראש העירייה הקודם, למנהל אגף ההנדסה, ולועדה, בדרישה לקבל מידע על מצב התוכנית, ובהמשך בדרישה להשבת המקדמה ששילמו.

ב. לאחר קבלת יעוץ מהיועמ"ש לועדה (ראה נספח ו'), הוחלט על השבת כספי המקדמות בהצמדה למדד וללא ריבית, תוך כדי הבהרה כי השבת הסכום מהווה סילוק מלא ומוחלט של כל חובות העירייה ו/או הועדה המקומית כלפי היזמים. בעיקבות זאת, העביר מנכ"ל הועדה ביום 6 נוב' 02 ליזמים, הודעה על החזרת כספי המקדמות ששולמו לפי ההסכם מיום 18 נוב' 98, בתוספת הצמדה, תוך הדגשה: "השבת הסכום לידיכם מהווה סילוק מלא ומוחלט של כל חובות העירייה ו/או הועדה המקומית כלפיכם" (ראה נספח ז').



ג. היזמים לא הסתפקו בקבלת המקדמה בתוספת הצמדה, ודרשו קבלת פיצוי עבור הכספים ששולמו על ידם כמקדמות ועבור הוצאותיהם. אחד היזמים הכין טיוטת תביעה משפטית כנגד:

- 1) עיריית הוד-השרון.
  - 2) הועדה המקומית לתיכנון ולבניה "הדרים".
  - 3) ראש עיריית הוד-השרון - מר עזרא בנימיני.  
(להלן נספח ח')
- בכתב התביעה נטען כי ההסכם שנחתם לא היה חוקי, וכי הוצג בפני היזמים מצג שווא, שהעירייה והועדה המקומית חברו ופעלו יחד, להטעיית היזמים וטענו טענות נוספות. לעניין זה הכין היועמ"ש לועדה חוות דעת, לפיה סיכויי התביעה לזכות, הם קטנים ביותר (ראה נספח ט'). ממכתב של היועמ"ש של הועדה אל היועמ"ש של העירייה, (ראה נספח י'), עולה שבמהלך המו"מ שהתנהל עם היזמים, פנתה הועדה המקומית לחברת הביטוח, לבחינת הכיסוי הביטוחי למקרה שהיזם יזכה בתביעה. ההתייחסות היתה הן לכיסוי הביטוחי של הועדה המקומית, של העירייה, ושל נושאי תפקיד. מתגובת חברת הביטוח עולה, שבכל מקרה אין לעירייה ולנושאי תפקיד כיסוי במקרה האמור. לכאורה, לאור אלה, נמשך המו"מ עם היזמים, כשבסופו נחתמו שני הסכמים עם שני יזמים, (טרם הסתיים הנושא עם היזם השלישי).

- ד. בתאריך 13 אפריל 03, חתם אחד היזמים בפני היועמ"ש של הועדה על כתב סילוק וויתור על תביעות, בכפוף לפיצוי בסך 300,000 ₪. בתאריך 30 אפריל 03, העביר שמאי הועדה לגיזבר, הנחיה (ראה נספח יא'), שיש להחזיר לאחד היזמים סך של 300,000 ₪, כפיצוי עבור ריבית (בשעור 4% לתקופה של 3 שנים), לאחר ש"הנושא נדון בישיבת ועדת ההשבחה ונערכו דיונים בנושא". שמאי הועדה חזר על הנחייתו, בתזכיר למנה"ח של הועדה (ראה נספח יב'). יש לציין, שמנכ"ל הועדה, העביר בעניין זה ב- 13 אפריל 03 למחלקת הרכש של עיריית הוד השרון, בקשה לאישור תשלום של 300,000 ₪ ליזם, ללא פרטים (ראה נספח יג'). מבדיקת הפרוטוקולים של ועדת ההשבחה, לא נמצאו איזכורים כלשהם, המתייחסים לנושא זה. כמו כן, לא נמצאו פרוטוקולים של הועדה המקומית לעניין זה. כאמור, לקראת סוף שנת 2003 נחתם כתב תשלום / סילוק / ויתור עם יזם נוסף, לפיו שולמו לו 872,000 ₪.

### 3. התייחסות הביקורת

- 3.1 לדעת הביקורת (כאמור בדוח הביקורת המתייחס להיטל השבחה), הכנת הסכמים מותנים לטיפול בת.ב.ע המוגשות לוועדה, כגון התניה בתשלומי מקדמות, שמאוויות מוסכמות וכדומה, הינם פסולים. משנחתם הסכם כזה, היה ליזמים מרחב להגשת תביעותיהם, תוך ניצול המהלכים הלא ראויים, שלפיהם פעלה הוועדה המקומית / העירייה.
- 3.2 למרות שלהערכת היועמ"ש של הוועדה, הסיכוי של היזמים לזכות בתביעותיהם (שהוגשה כטיוטא לעירייה) היה קטן ביותר, הגיעו הצדדים להסכמה על גובה תשלום הפיצוי, עבור ריבית והוצאות אחרות. הפיצוי עליו הוסכם, הינו בניגוד להסכם החתום שביניהם, הקובע שמקדמות תוחזרנה, רק בתוספת הצמדה וללא ריבית.
- 3.3 מנימת כתב הויתור בהסכמות לפיצוי עליו הוסכם, הודגש סעיף הויתור לתביעות אישיות כנגד בעלי תפקיד בוועדה המקומית ובעירייה, לרבות ראש הרשות, וזאת לכאורה נוכח החשש של תביעה כזו, כפי שהובע בטיוטת כתב התביעה.
- 3.4 החתימה האישית של בעל תפקיד בודד, על הסכם קידום תוכניות בניין עיר וקבלת מקדמות על חשבון היטל השבחה, מנוגד לחוק ומנוגד לפקודת העיריות, לעניין חתימה על חוזים בעלי ערך כספי.
- 3.5 הוועדה שילמה עד כה פיצוי בגובה של 1,172,000 ₪, בניגוד לחוזה חתום, כשהפיצוי בתוספת המקדמות, יצרו בעירייה גירעון תקציבי בלתי צפוי, בגובה של 7,297,544 ₪.

### 4. המלצות

- 4.1 מומלץ לבצע חקירה בנושא כדלהלן:
- א. כיצד הוסמך מנהל אגף ההנדסה לחתום בשם העירייה על ההסכם, בניגוד לדיני עיריות, והאם יש לו אחריות אישית לכך.
- ב. מדוע פעלה הוועדה להשבת הכספים בתוספת פיצוי בניגוד להסכם, וע"י איזה פורום התקבלה החלטה בעניין.
- ג. כיצד הוסמך שמאי הוועדה להורות לגיזבר על החזרת כספים, ללא פרוטוקול החלטת ועדה, בנושא.
- 4.2 ללא קשר לחקירה הנדרשת, ראוי לבחון אפשרות של השבת הכספים ששולמו ליזמים בניגוד לחוזה בסכום של 1,172,000 ₪, לקופתה של העירייה.

**דוח ביקורת  
עבודות פיתוח -  
הלאות 17 + 151**

**לישכת המבקר**

טז' בשבט תשס"ד  
8 בפברואר 2004  
מספרינו: 04037

טל': 7759620-09

פקס: 7759600-09

## דוח ביקורת עבודות פיתוח - הזמנות 17 + 151

### כללי

1. במסגרת עבודות פיתוח שביצעה עיריית הוד-השרון במתחם 200 עבור הקמת ביי"ס "עתידיים", נבדקה הזמנה מספר 17 שהוצאה ל"סולל בונה" ושכללה בין השאר עבודות עפר, עבודות אספלט, פריצת דרכים וכו'. הביקורת נערכה בסוף שנת 2003, הן במשרדי מהנדס העירייה והן בשטח עצמו.

### ממצאים

2. הביקורת בחנה את תיק הזמנה מספר 17 שבמשרד מהנדס העירייה. בתיק נמצאו בין השאר חשבון סופי מקורי מס' 5 של "סו"ב" מתאריך 3 נוב' 98 (ראה נספח א'), כשהוא מעודכן ומאושר ע"י הפיקוח, בסכום הנמוך משמעותית מהסכום שאושר בחשבון חלקי מספר 4, עפ"י מכתבו של המפקח דב שחם, מתאריך 30 דצמ' 98.
- 2.1 ההבדלים בין חשבון חלקי מספר 4 עפ"י מכתב ההסבר של המפקח מתאריך 30 דצמ' 98 (ראה נספח ב') והחשבון הסופי, התבטאו בעיקר בכמויות של מילוי עפר שנכללו בחשבון חלקי מספר 4, שחלקן אמור היה להיכלל בהזמנה מספר 151, שטרם הוצאה באותו מועד. אי לזאת, לטענת הפיקוח, בחשבון הסופי המאושר של הזמנה מספר 17, הן לא צריכות היו להיכלל.
- 2.2 הביקורת בחנה ומצאה, שבניגוד לחשבון סופי מספר 5 של "סו"ב" להזמנה 17, כפי שאושר ע"י המפקח, העביר מהנדס העירייה חשבון אחר שהוכן במשרדו, (בתאריך 30 דצמ' 99 ראה נספח ג'), ללא התחשבות בנאמר במכתב שבנספח ב'. המפקח הסביר לביקורת בעניין זה (ראה תרשומת מס' 137 (03) בנספח ד'), שהכמויות שאושרו על ידו לתשלום בהזמנה 151, כללו למעשה את הכמויות שבוצעו במסגרת הזמנה זו, וכן את הכמויות שלא אושרו על ידו, בהזמנה 17. דהיינו שעבור כמויות אלה, בוצע תשלום כפול, שכאמור לא אושרו ע"י המפקח, אך הן אושרו לתשלום ע"י מהנדס העירייה.

2/...

- 2 -

### 2.3 בבדיקה פרטנית של הביקורת נמצאו הממצאים הבאים:

- א. עודף התשלום בחשבון סופי מספר 5 במחירי סו"ב, כפי שנערך ואושר ע"י מהנדס העירייה לאחר תוספות והנחות, ולפני התייקרויות ומע"מ, מגיע

לסך של 118,245 ₪.

ב. בחשבון שאושר לתשלום, נמצאו הסטיות בין החשבון שאושר ע"י המפקח, לזה שהוכן ע"י מהנדס העירייה כדלקמן:

מס' סד'	שם הסעיף	אושר ע"י הפיקוח	אושר ע"י מהנדס העירייה
1.	פרוק גדר	9,800 ₪	8,750 ₪
2.	הידוק שטחים	10,923 ₪	18,203 ₪
3.	בטון אספלט	35,950 ₪	35,201 ₪
4.	פריצת דרכים א'	15,929 ₪	--
5.	פריצת דרכים ב'	3,280 ₪	--

#### 2.4 להלן עיקרי הממצאים הנוספים שהתבררו לביקורת:

- א. החשבון שהופק בעירייה נערך **שנה** לאחר שהתקבל חשבון מאושר מהפיקוח. (של הפיקוח ב- 30 דצמ' 98, של העירייה ב- 30 דצמ' 99).
- ב. החשבון שהופק בעירייה ואושר לתשלום, **שונה** ואינו תואם את החשבון שאושר ע"י הפיקוח. (ראה נספח א' + נספח ג').
- ג. החשבון שאושר להזמנה 151 בתאריך 7 יוני 99, (כולל כמויות ששולם עבורן בחשבון של הזמנה 17) ונערך 6 חודשים לאחר שהועבר מכתבו של המפקח, המתריע על עודף תשלום.

#### 3. התייחסות מהנדס העירייה

- 3.1 במהלך הביקורת, הופנה הנושא ע"י מבקר העירייה להתייחסותו של מהנדס העירייה (ראה נספח ה').  
תשובתו של מהנדס העירייה (ראה נספח ו'), רצופה באמירות בוקי סריקי, תוך התעלמות מהכשלים שנעשו במשרד מהנדס העירייה, בכך שהפיקו לתשלום חשבון סופי להזמנה מספר 17, **בניגוד גמור** לאישור המפקח. גם אם נכונה טענתו של מהנדס העירייה, שמכתבו של המפקח לא התקבל במשרד מהנדס העירייה בעת שנשלח (30 דצמ' 98), הרי שללא ספק, הוא התקבל בפקס במשרד מהנדס העירייה ב- 24 נוב' 99, דהיינו טרם הפקת החשבון הסופי, במשרד מהנדס העירייה.
- 3.2 ראוי להדגיש, שאילו הייתה התייחסות בכלל, והתייחסות רצינית בפרט למכתבו של המפקח במשרד מהנדס העירייה, קרוב לוודאי שלא היו מפיקים חשבון סופי, שסותר בחלק מהסעיפים את קביעתו של המפקח.

3/...

- 3.3 במכתבו טוען מהנדס העירייה, שהסכום העודף קוזז מחשבון של הזמנה 5521 (ראה נספח ז').  
יש לציין, שהזמנה זו נמסרה לקבלן חן חבושה בע"מ ובוצעה על ידו, כאשר כאמור הזמנה מס' 17 בוצעה ע"י הקבלן "סו"ב" בע"מ, באמצעות קבלן המשנה חן חבושה.

#### 4. מסקנות

- א. אין תועלת בעבודת הפיקוח, כאשר מהנדס העירייה מכין אישורי תשלום שונים, מאלו שאושרו ע"י הפיקוח, ללא כל תאום עימו.
- ב. יש לציין, שגם ללא מכתבו של המפקח למהנדס העירייה, ראוי היה שביצוע שינויים ע"י מהנדס העירייה במידה ונדרשים, יתבצעו רק בתיאום עם המפקח, במיוחד כאשר הכמויות שאושרו ע"י הפיקוח קטנות מהותית, מהכמויות שאושרו ע"י מהנדס העירייה.  
אילו כך היה נעשה, הרי שניתן היה להתקזז בכמויות במסגרת הזמנה 17 (או לחלופין במסגרת הזמנה 151).
- ג. קיזוז הסכום בגין הכמויות ששולמו פעמיים בוצע לאחר שנה, מחשבון חלקי מס' 1 בהזמנה 5521 (ראה נספח ח') של הקבלן חן חבושה בע"מ. מכאן שהתשלום העודף בוצע ל"סו"ב" בע"מ, ואילו הקיזוז נעשה לכאורה מחן חבושה בע"מ.
- ד. ניתן ללמוד מכאן, שנעשו לכאורה הסדרים שונים בלתי פורמליים, בין מהנדס העירייה והקבלן חן חבושה בע"מ, שהסכים לכאורה לקיזוז כספים, ששולמו ביתר ל"סו"ב" בע"מ.

#### 5. סיכום והמלצות

- א. שיטת הכנת חשבונות לתשלום במשרד מהנדס העירייה, בניגוד לאישור הפיקוח, פסולה מעיקרה.
- ב. השיטה לאי צרוף חשבונות קבלן מקוריים מאושרים ע"י הפיקוח, להוראות התשלום בגיזברות, אינה מאפשרת בקרה ולו המינימלית ביותר, על פעולת ההתחשבות עם הקבלנים, ולכן זוהי שיטה פסולה. (נמסר שהנושא תוקן לאחרונה).
- ג. הכמויות העודפות הוזמנו למעשה עבור הזמנה 151, בטרם שהוכנה. מכאן ששולמו עבודות ללא הזמנה פורמלית, במסגרת הזמנה אחרת, מעשה הנוגד מינהל תקין ואפשרות בקרה כמתבקש.

4/...

ד. ההתחשבנות שנעשתה בין העירייה לבין שני הקבלנים, ללא תיעוד ברור, פסול ואינו ראוי. (פעם מול "סו"ב" וחן חבושה כקבלן משנה ופעם שניה כשחן חבושה קבלן ראשי).

ה. לסעיפים ששונן בחשבון שהוגשו לתשלום, ע"י מהנדס העירייה (ראה טבלה בסעיף 2.3 ב לעיל, בנוסף לכמויות מילוי עפר שקוזז בהזמנה 5521), אין התייחסות של המפקח, דהיינו שלא ניתן להעריך אם השינויים נובעים כתוצאה מטעות של המפקח, או שהם נעשו ע"י מהנדס העירייה, בצורה שרירותית.

ו. מומלץ לקבוע נוהל כתוב וברור לשיטת אישור חשבונות שמוגשים ע"י הפיקוח, וכן שיטת בדיקת אישורי התשלום, שמועברים ממהנדס העירייה לגיזברות. הנוהל צריך לאפשר בקרה מלאה על חשבונות, כולל התאמה להזמנות ולרשימת כמויות מוזמנות.

ז. ראוי ששינויים באישורי חשבונות של הפיקוח ע"י מהנדס העירייה, יהיו מלווים בהסברים, ומתואמים עם הפיקוח.

ח. מומלץ שרו"ח חיצוני בלתי תלוי, יבחן את ההתחשבנות הבלתי פורמלית שבוצעה לכאורה בין העירייה, "סו"ב" וחן חבושה, כמפורט בחשבון מס' 1 וחשבון סופי בהזמנה 5521, הכוללת גם התקזזויות מהזמנות 87 ו-10.

דוח ביקורת  
פארק עתידיים  
במתחם 200



## לישכת המבקר

ט' באדר תשס"ד  
2 במרץ 2004  
מספרינו : 04054  
טל': 7759620-09  
פקס : 7759600-09

### דוח ביקורת פארק עתידים במתחם 200

#### 1. מבוא

מבקר העירייה התבקש ע"י מ"מ ראש העירייה בקדנציה הקודמת, לבחון סוגיית כמויות פינוי הפסולת מאתר פארק עתידים, בהזמנה 9/02. הבקשה נבעה כתוצאה ממחלוקת שהתגלתה מסרובו של מהנדס העירייה לאשר לקבלן "שרביב" חשבונות עבור פינוי פסולת מאתר הפארק, על אף שאושרו ע"י הפיקוח. לאור הבקשה כאמור, בדקה הביקורת גם היבטים נוספים לעבודות בפארק, כולל בהזמנה 8/03/1 שנמסרה לקבלן "טללים".

#### 2. כללי

##### התפתחות ההזמנות

את ביצוע העבודות הקשורות לפארק עתידים ביצעו בעיקר 2 קבלנים, חב' "שרביב" וחב' "טללים" (עבודות החשמל בוצעו ע"י קבלן נוסף שעבודותיו לא נבחנו).

א. חב' "שרביב" - קיבלה הזמנה כאמור לעיל, לביצוע עבודות לפינוי פסולת בניין, שנערמו בשטח הפארק במשך שנים. הזמנה זו על מרכיביה השונים, שונתה מספר פעמים במהלך העבודה, מהיקף של 10,000 מ"ק והוגדלה פעמיים עד היקף של 75,000 מ"ק. ערך ההזמנה שונה מ- 828,000 ₪ בתוספת מע"מ ל- 2,035,695 ₪ בתוספת מע"מ (בתאריך 17 יוני 03), וזאת תוך תקופה של חודש ימים בלבד. בהזמנה המקורית היו 4 סעיפי עבודות שונות, כאשר בפועל בוצעו מתוכם שני סעיפים בלבד. הזמנת העבודה ניתנה במסגרת הוראת שינוי מספר 1 להזמנה הנ"ל, בתאריך 18 למאי 03, וזאת במסגרת חוזה 23/01 שהיקפו הכולל היה כ- 18,000,000 ₪.

ב. **חב' "טללים"** - חברה זו קיבלה הזמנה מספר 8/03/1 שהתבססה על חוזה מסגרת 8/03, ובה נכללו כל שאר עבודות הפיתוח והמתקנים, שנדרשו להקמת הפארק, כגון: עבודות מילוי, חפירה, גינון, מתקני משחקים וכו'. היקף ההזמנה המקורי מיום 18 יוני 03 היה 7,005,834 ₪ כולל מע"מ, ובהוראת שינוי מספר 1 מיום 4 דצמ' 03, הוגדלה ההזמנה ב- 750,000 ₪, והסתכמה ב- 7,755,834 ₪. (חלק מהגדלה זו נועדה להשלמת גינון בגן הפקאן).  
העבודה טרם הושלמה, ולהערכת הפיקוח יהיה צורך בתוספת תקציב להזמנה, בסכום של 500,000 ₪ לערך.

### ג. תוכניות

1) לקבלן "שרביב" שפינה את השטח מפסולת הבניין, (שהיתה מפוזרת בערומים בשטח האתר), **לא נמסרו תוכניות פינני מותאמות לתוכניות הטופוגרפיות המתוכננות של הפארק.**  
הקבלן התבקש לפנות את השטח (כ- 32 דונם) בהתאם לגבהים של הכבישים המקיפים את האתר, וזאת לפי הנחיות מחלקת ההנדסה בעירייה, כך נמסר לביקורת ע"י המפקח.

2) לקבלן "טללים" נמסר כתב כמויות, ללא מפרטים מוגדרים עבור ראש מערכת ההשקיה ועבור מתקן המשחקים, המהווים מרכיב משמעותי בתקציב.

### 3. ממצאים

#### א. כניסה לעבודות וקצב הביצוע

העבודה לפינני הפסולת משטח האתר ולעבודות הביצוע של הפארק, **נמסרו כאמור באופן חפוז, מבלי שיושלמו תוכניות מעשיות לביצוע.**  
נדרש מהקבלנים קצב מזורז ביותר לביצוע העבודה, והדבר בא לידי ביטוי בשיטת העבודה שבוצעה במקביל, הן ע"י מיון הפסולת ע"י מכונה בשטח האתר, והן ע"י הוצאת פסולת בשלמותה, לאתר הפינני.  
השינוי בהיקף הכמויות (ובהזמנות) לביצוע, נעשו תוך פחות מחודש, כשכמות הפינני גדלה פי שבע. עובדה זו מעידה, **על היעדר נתונים ותיכנון לביצוע עבודה בסדר גודל של מיליוני שקלים.**

## ב. המחלוקת לעניין פינוי הפסולת

הקבלן "שרביב" שפינה את הפסולת שנמצאה באתר הפארק, הגיש חשבון חלקי מספר 7, שאושר ע"י הפיקוח והמתבסס לדברי הפיקוח על תעודות משלוח המעידות לכאורה על כמות הפסולת שפונתה מהאתר. בהתאם לתעודות אלה, פינה הקבלן 76,850 מ"ק. החשבון שאושר ע"י הפיקוח, הועבר למחלקת ההנדסה, שסירבה לאשר את הכמויות שבחשבון. כמו כן, נטען במחלקת ההנדסה, שלהערכתם הכמויות שאושרו אינן מציאותיות, וזאת הן נוכח מדידות השטח לפני ואחרי הפינוי ומקדמי תחיחה מקובלים. הקבלן פנה איפה להנהלת העירייה, שהעבירה את בחינת הנושא לביקורת מסקנות הביקורת לעניין מחלוקת הכמויות פורטו במכתב מס' 286 מיום 15 דצמ' 03, שהועבר למהנדס העירייה ולידיעת הנוגעים בדבר (ראה נספח א').

## ג. מכונה למיון פסולת

המכונה למיון פסולת בניין, נועדה לחסוך בפינוי חומר מילוי, שניתן היה להשאירו בשטח האתר, ובכך לחסוך בהבאת חומר חדש לאתר, לאחר פינוי הפסולת. בהתאם לנתונים שנמסרו לביקורת ע"י המפקח, (שיזם את הפעלת המכונה), תפעולה הביא לחיסכון של כ- 6,000 ₪ ליום (400 מ"ק ליום X 15 ₪ למ"ק). המכונה לא הופעלה באופן רציף מיום תחילת הביצוע, והחלה לפעול לאחר שהפינוי החל. (סה"כ המכונה עבדה כ- 12 יום בלבד). המפקח מסר עוד לביקורת, שקיבל הנחיות להשלים את הפינוי בהקדם ולזרז את ביצוע העבודות בפארק. ראוי לציין, שאילו הפינוי היה מתבצע כולו באמצעות מכונת המיון, משך הפינוי היה אורך למעלה מחודשיים (פרק זמן שלא הועמד לרשות ביצוע הפרוייקט).

**בפועל, נחסכו ע"י המיון במכונה כ- 80,000 ₪, לעומת 375,000 ₪, שניתן היה לחסוך להערכת הביקורת, בהתאם לכמויות שנחפרו למעשה, וחומר המילוי שהובא לאתר לאחר מכן.**

אי הפעלת המכונה כמתבקש, היתה תוצאה של חוסר תיכנון מוקדם, של שיטת פינוי הפסולת, החיפזון בביצוע הפרוייקט בתקופת טרום הבחירות.

## ד. כמויות חפירה ומילוי

כמויות החפירה והמילוי שבוצעו במסגרת ההזמנה לחב' "טללים" וחושבו ע"י המודד מ.ת.ן, התבטאו כדלקמן:

חפירה - סעיף 51.02.220 בכתב הכמויות סה"כ - 2,897 מ"ק.  
מילוי - סעיף 51.02.400 בכתב הכמויות סה"כ - 24,742 מ"ק.  
פינוי לפי הערכת הביקורת - בהתאם לכמות החפירה סה"כ 2,897 מ"ק.

הביקורת בחנה את הכמויות שנדרשו ע"י הקבלן בחשבון חלקי מס' 8, שאושר בחלקו לתשלום ע"י הפיקוח, ומצא כדלקמן:

מס' סד'	נושא	כמות שנדרשה ע"י הקבלן	אחוז האישור ע"י הפיקוח	סה"כ כמות שאושרה לתשלום
	א'	ב'	ג'	ד'
.1	חפירה	6,000 מ"ק	90	5,400 מ"ק
.2	מילוי	24,000 מ"ק	100	24,000 מ"ק
.3	פינוי אשפה	5,000 מ"ק	45	2,250 מ"ק

היות ובהתאם לנתונים הנ"ל, ולאור העובדה שנמצאו בשטח עירומים בכמות של 5,400 מ"ק חומר מילוי שנוצר כאמור לאחר המיון ע"י מכונת המיון, הרי שאושרו לקבלן כמויות עודפות כדלקמן:

חפירה 2,503 מ"ק = 2,897 - 5,400 דהיינו - 22,527 ₪.  
 מילוי 4,658 מ"ק = 24,742 - 5,400 + 24,000 דהיינו - 93,160 ₪.  
 פינוי (-647) מ"ק = 2,897 - 2,250 דהיינו - (-12,940) ₪.

הביקורת הפנתה בעניין זה את תשומת לב הפיקוח, ובתגובה נמסר שחלק מהנתונים ידועים, והכמויות יתוקנו בשלב מאוחר יותר (בחשבון מספר 9).

#### ה. מתקני משחקים וראשי השקיה

התקציב והמחירים לנושאים אלו נקבעו מבלי שיערך תיכנון ראוי, והמשמעות היא, חריגה מהתקציב הראשוני, בקנה מידה ענקי. במהלך העבודה, תוכננו מתקנים אלה ולהלן המשמעויות הכספיות:

מס' סד'	סעיף	תאור הפריט	ערך כספי		
			כתב כמויות מיום 17 יוני 03	חשבון חלקי מס' 8	
	א'	ב'	ג'	ד'	ה'
.1	42.01.01	משחקים שונים	185,000	780,000	320
.2	41.1.073 41.1.053	ראש מערכת השקיה	11,400	127,000	1,000

**הערה:** הסכומים אינם כוללים מע"מ.

ו. ספסלי פח מדגם נעמן (סעיף 01.40.09.15)

הקבלן הגיש חשבון עבור 120 ספסלים בחשבון חלקי מס' 8, שאושרו לו במלואם. הביקורת בדקה את הכמות ביום 25 פבר' 04, ומצאה 117 יחידות בלבד בשטח הפארק. השאלה הנשאלת, היא האם סופקו אכן 120 יחידות ושלוש יחידות הוצאו משטח הפארק, או שהם לא סופקו כלל.

4. מסקנות

- א. המועצה בישיבתה מיום 8 מאי 03 אישרה תקציב של 10,500,000 ₪ כולל מע"מ לביצוע עבודות פיתוח בשטחים ציבוריים ברחבי העיר. **בפועל, נוצל מרבית התקציב לפיתוח פארק אחד בלבד.**
- ב. לביצוע הקמת הפארק, השתמשו בפועל ב- 3 תב"רים: 928, 941, 889, מבלי שהובא לאישור המועצה ביצוע פרויקט בודד, שעלותו (הכוללת עבודות החשמל), תסתכם בלמעלה מ- 10,000,000 ₪.
- ג. כניסה לביצוע הפרוייקט, נעשתה לפני שהושלמו התוכניות והגדרת הצרכים המדוייקים עבור הפארק. חוסר בהיערכות מתאימה והדרישה לסיום מהיר של הפרוייקט, גרמה להוצאות עודפות, במיוחד בנושא פינוי הפסולת והכנסת חומר חדש, שהתבטא להערכת הביקורת, בסך של כ- 300,000 ₪.
- ד. שיטות המדידה לתשלום של פינוי פסולת (שהוגדרו עוד במכרז), לא היו חד משמעיות וגרמו לחילוקי דעות קשים עם הקבלן, לגבי כמות הפסולת שפונתה.
- ה. לצורך פינוי הפסולת, מהנדס העירייה השתמש בחוזה מסגרת, שבו לסעיף פינוי הפסולת, היתה משמעות משנית בלבד, בין מספר ניכר של סעיפים נוספים. להערכת הביקורת, הסכם מסגרת לא נועד לביצוע עבודות של סעיף אחד או שניים, שהינם מישניים מתוך מאות סעיפים, ובסדרי גודל חריגים שכאלה (מעל 1 מיליון ₪ לסעיף).
- ו. חוסר בתיכנון מוקדם גרם לחריגות בתקציב בסדרי גודל גדולים. קבלת החלטות לביצוע פרויקט מסוג זה, אמורות להתקבל על-סמך סדרי עדיפויות, תקציבים ברורים ומוחלטים.

- ז. הפיקוח אישר לתשלום על חשבון עבודות חפירה ומילוי כ- 100,000 ₪, עודפים בחשבון חלקי מס' 8 של "טללים". ראוי היה להקפיד יותר באישור חשבונות, כולל חלקיים ולא להקדים תשלומים.

## 5. המלצות

- א. ראוי שביצוע פרויקטים וניצול תקציבים יעשה, בהתאם לאישורי וכוונות מועצת העירייה.
- פרוייקט יחיד בסדר גודל של כ- 10,000,000 ₪ ויותר, ראוי שיובא ויתקיים לגביו דיון במועצת העירייה.
- ב. הגדרות לשיטות מדידה לתשלום במכרז, חייבות להיות ריאליות ונתונות לפיקוח, ובמיוחד פינוי פסולת בסדרי גודל, כפי שהיו בפרוייקט זה.
- ג. לקראת ביצוע הפרוייקט בסדר גודל כאמור, יש צורך בתיכנון פרטני ובהגדרת תקציב מוחלט, לפני הכניסה לביצוע.
- ד. לוח הזמנים לביצוע פרויקט שאין בו אלמנטים חיוניים של בטיחות / חירום וכד', ראוי שיתבצעו בשיטות המאפשרות, חיסכון מקסימלי בהוצאות, תוך מתן גמישות ללו"ז.
- ה. אין להשתמש בסעיפים בודדים מתוך חוזי מסגרת, לביצוע פרויקטים שלמים (כגון פרויקט פינוי הפסולת). למקרים כאלו, ראוי לצאת למכרז נפרד.
- ו. לסעיפים בסדר גודל של מתקני משחקים וראשי השקיה שהופיעו בהזמנת העבודה, ראוי לצאת במכרזים ו/או במכרזי זוטא / קבלת הצעות, בהתאם להיקף הכספי המשוער של הפרוייקט.

ביקורת נושא  
הלאכה 5112 -  
פיתוח אן הפקאן

## ל ש כ ת ה מ ב ק ר

ט"ז תמוז תשס"ג  
16 יולי 2003  
מספרינו: 169 (03)  
טל': 7759620-09  
פקס: 7759600-09

### ביקורת בנושא הזמנה 5112 - פיתוח גן הפקאן

#### 1. כללי

במסגרת חוזה 9/98 עם הקבלן א. ברכאל בע"מ, הוצאה הזמנת עבודה מס' 5112 ע"י מחלקת ההנדסה, לביצוע פיתוח גן הפקאן.

#### 2. מטרה

מטרת הביקורת הייתה לבחון את הליכי ההתקשרות לביצוע הפרוייקט עם הקבלן המבצע, אופן הגשת חישובי הכמויות / החשבונות ע"י הקבלן אופן ביצוע הפיקוח על העבודה ע"י מחלקת ההנדסה וכן תהליך בדיקת הכמויות והמחירים שהוגשו ע"י הקבלן, בהשוואה לביצוע בפועל ולמחירי החוזה.

#### 3. ממצאים

##### 3.1 צו התחלת עבודה

א. צו התחלת העבודה ניתן ביום 23/2/00 ע"י מהנדס העירייה. לצו צורפו דוח חוזה מ- 20/2/00 המפרט כמויות של עבודות ומחירים, וסקיצה ללא תאריך, שאותה הציג המפקח יאיר נשר (שגם תיכנן את הפרוייקט), ואשר כללה פרטים רק על תיאור הצמחיה שעל הקבלן לשתול במקום.

דוח החוזה הסתכם ב- 197,861.98 ₪ כולל מע"מ.

ב. לצו לא צורפו מפרט ותוכניות לעבודות העפר ולתשתיות שעל הקבלן לבצע בפרוייקט. לפני התחלת העבודות, לא בוצעו מדידות, ולא צורפה מפה טופוגרפית של המצב הקיים לפני תחילת העבודות, המאפשרת לחשב את הכמויות בגמר העבודה.



### 3.2 חשבון חלקי מס' 1

חשבון חלקי מס' 1 מה- 7/3/01 הוכן במחלקת מהנדס העירייה, לכאורה, על פי חשבון שהוגש על-ידי הקבלן (לפי טענתו של הקבלן).  
חשבון הקבלן לא נמצא במחלקת מהנדס העירייה ואילו הקבלן מסר לביקורת, שאין בידי העתק של החשבון שהגיש.  
החשבון הוכן לפי אחד הרישומים המצורפים לחשבון, בתאריך 1.2.00, כאשר לפי מזכר פנימי אחר של אינג' אבי שגן, חשבון הקבלן כבר הוגש לעירייה ב- 16/1/00.  
מכאן, שתאריך החשבון הינו עוד בטרם שניתן צו התחלת העבודה (23/2/00), והוא כולל למעשה את כל סוגי העבודות שבדוח החוזה.  
החשבון מסתכם ב- 192,133.66 ₪ כולל מע"מ, דהיינו בסכום כמעט זהה לסכום ההזמנה, דבר המעיד לכאורה שבוצעה כל העבודה או שהחשבון הוכן טרם ביצוע העבודה, ונועד לשמש לתשלום לקבלן כמקדמה.  
לטענת המפקח יאיר נשר, העבודה בוצעה למעשה עוד לפני שניתן צו התחלת עבודה.  
מלימוד החשבון עולה שהוא נערך ללא מדידת כמויות, ונועד כנראה לשמש למימון הפרוייקט (תשלום על חשבון).  
החשבון אושר ע"י המפקח יאיר נשר בציון "סכום ע"ח" של 180,000 ₪ כולל מע"מ, ואושר גם ע"י מהנדס העירייה.

### 3.3 חשבון סופי (מס' 2)

החשבון נערך בתאריך 29/6/00, כנראה גם כן במחלקת מהנדס העירייה.  
גם לחשבון זה לא צורפו מסמכים מקוריים של הקבלן. בתחתית כל עמוד של החשבון הודפס שם הקבלן, אלא שהקבלן אינו חתום לאישור נכונות החשבון.  
בחשבון זה, נכללים סעיפים שאינם נכללים בדוח החוזה, ובמיוחד סעיף 51.2.400 (עבור אדמת מילוי מובא) המסתכם ב- 96,959.60 ₪ (לפני הנחה ומע"מ).  
הכללת סעיף אדמת מילוי מובא בחשבון הסופי, עוררה תהיות לפשר אי הכללתו בדוח החוזה ובחשבון הראשון, כאשר מטבע הדברים, אדמת המילוי הינה בין העבודות הראשוניות שמתבצעות בפרוייקט מסוג זה.  
הקבלן מסר לביקורת שהוא נעתר לבקשת מנהל פיתוח ותשתיות מר אלקבץ ז"ל, לבצע את הפרוייקט במסגרת תקציב נתון, כאשר נאמר לו לדבריו שהפיצוי לאדמת המילוי יינתן לו בדרך אחרת. משום מה, בעת הכנת החשבון הסופי במשרד מהנדס העירייה, דאג כנראה מנדהו לכלול בחשבון כמויות של אדמת מילוי מובא, למרות שסעיף כזה לא היה חלק מהחוזה. (יש לציין שהמפקח ובעקבותיו גם מהנדס העירייה לא אישרו תקציב חורג מסכום ההזמנה).  
המפקח הסביר לביקורת, שבפועל אדמת המילוי הוכנסה לשטח בטרם החלו בביצוע עבודות גן הפקאן, בהזמנה זו.

לדברי המפקח, למיטב ידיעתו, אדמת המילוי שהוכנסה לאתר גן הפקאן הגיע מאתר אחר שבוצעו בו עבודות פיתוח ע"י העירייה, בהתאם לדרישה כזו ממנהל פיתוח ותשתיות מר אלקבץ ז"ל, כאשר התשלום לפינוי ולשפיכה של אדמה זו נכלל לכאורה במחירי עבודות החפירה באתר הפיתוח, וכמוגדר במחיר היחידה הקובע שהשפיכה תהיה במקום "לפי הוראת המפקח".

תכנון העבודות בגן על ידי המפקח, כולל הבאת אדמת גן (דהיינו שכבה ראויה לצמחיית גן), נעשו ללא קשר לאדמת המילוי שהובאה לשטח שלא באחריותו. בפועל התברר לו, שהאדמה שהובאה למקום כאדמת מילוי, התאימה לשמש כאדמת גן, ולכן גם לא היה צורך כלל בהבאת אדמת גן כפי שנדרש בחוזה, ובפועל לדברי המפקח, גם לא הובאה אדמה כזו במסגרת ההזמנה.

המשמעות שעולה מההסברים הנ"ל, שהחיוב באדמת גן לפי סעיף 41.2.050 שבחשבון הסופי והמסתכם בסך של 63,167 ₪ במחירי בסיס, הינו עודף. ראוי לציין, שגם אם היה צורך באדמת גן, הרי שהכמות שנדרשה בחשבון, הינה מוגזמת ביותר, לאור העובדה שהעובי הנדרש לאדמת גן הינו **בין 30 ס"מ ל- 50 ס"מ** (לפי הסבר של אינג' אבי שגן או המפקח), בעוד שהכמות שבחשבון מבוססת למעשה על עובי **של 80 ס"מ**.

כאמור אין צורך כלל ועיקר באדמה זו, שבפועל גם לא סופקה לאתר במסגרת הזמנה זו.

על ההתלבטויות בעת אישור החשבון הסופי, ניתן ללמוד מסימני האישור ב-"V" שהיו חסרים ליד סעיפי אדמת גן וסעיפים נוספים (51.1.708, 60.2.007 המסתכמים ב- 10,600 ₪ במחירי בסיס), כאשר לדברי המפקח סעיפים אלו למעשה לא אושרו על ידו, והוא נתן הסבר לאינג' אבי שגן שבדק את החשבון מטעם מהנדס העירייה.

באישור שניתן ע"י המפקח, אין התייחסות לפירטי הסעיפים והוא מאשר ב- 10/7/00 את העבודה **בסכום גלובלי** בהתאם להיקף ההזמנה המקורית, **ובתוספת** עבור מיתקן גנים שלא היה כלול בדוח החוזה.

מהנדס העירייה מאשר לתשלום ב- 11/7/00 רק את הסכום המקורי בצו התחלת העבודה (דהיינו לא כולל מיתקן הגנים), וזאת שוב ללא התייחסות לפירטי הסעיפים שבוצעו.

כאמור, הקבלן פנה לביקורת, (כשנודע לו עליה), ביוזמתו, והסביר שבשעתו הובטח לו ע"י מנהל פיתוח ותשתיות מר אלקבץ ז"ל, **שהוא יקבל פיצוי על מילוי העפר, אולם לא במסגרת הזמנה זו**, וזה בגלל מגבלת תקציב לביצוע פרויקט גן הפקאן.

לטענה זו אין כל ביסוס, וזאת גם נוכח העובדה שמהנדס העיר לא אישר את ביצוע עבודות העפר כפי שלכאורה הוצגו בחשבון הסופי. מאידך, לא ברור מדוע לא נערך בירור לגבי סימני השאלה שהציב כאמור המפקח בגוף החשבון.

מה הערך לאישור סתמי של החשבון הסופי, אפילו אם הוא תואם את הזמנת העבודה, אם לא בוחנים את הכמויות שבוצעו בפועל?

### 3.4 יומני עבודה

**בתיק ההזמנה לא נמצאו יומני עבודה המתייחסים לביצוע ההזמנה.**  
המפקח יאיר נשר טען בפני הביקורת שנוהלו יומנים כאלה, ושהעיתקים מהם אמורים להימצא בתיק ההזמנה שבמשרד מהנדס העירייה. כאמור, לא נמצאו היומנים וגם העיתקים שהתבקשו מהקבלן, לא התקבלו.

### 3.5 תוכנית לאחר ביצוע

הקבלן הגיש תוכנית לאחר ביצוע, כבסיס לכמויות שנקבו בחשבון הסופי. הביקורת בדקה את הכמויות שבחשבון, בהתאם לתוכנית, וכמו כן את התאמת התוכנית לביצוע בשטח. ככלל, יש התאמה בין התוכנית וחישובי הכמויות למצב בשטח, למעט סימון "גבולות" עבודות העפר. הסימון מצביע על שטח מילוי עפר הגדול יותר ממה שנראה בשטח. לאור מסקנת הביקורת שאין לכלול עבודות עפר במסגרת הזמנה זו, הרי שלסימון זה ולחישובים שערך הקבלן בעיקבותיהם, לא תהיה משמעות נוספת למסקנות הביקורת. (אלא אם כן ימצא שעבודות העפר שולמו או ישולמו לקבלן במסגרת הזמנה אחרת, בנוסף לתשלומים הכלולים בעבודות חפירה ופינוי כנדרש).

3.6 ניהול טבלת החשבונות בפרוייקט, המצורפת לחשבון הסופי, אינה תואמת את החשבון שאושר לתשלום. כמו כן, ראוי לציין שבפועל שולמו לקבלן רק 195,533.00 ₪ במקום 197,861.00 ₪ שאושרו ע"י מהנדס העירייה. מהבדיקה האריטמתית שערכה הביקורת, הפרש זה נובע לכאורה מהתייחסות מחדשת להנחות שנקבעו לסעיפים שונים בחוזה, דהיינו שדוח החוזה המקורי התייחס לחוזה שאיננו נכון. להערכת הביקורת, לאור העובדה שלא הייתה התייחסות באישור התשלום לסעיפים השונים באופן פרטני, הרי שלא היה מקום לשנות את הסכום הגלובלי שאושר בצו התחלת העבודה. מסקנה נקודתית זו אינה עומדת בסתירה לכך שהסכום שאמורים היו לאשר לדעת הביקורת, מפורט במסקנות בסעיף 4 להל"ן.

### 3.7 האחריות לניהול הפרוייקט

מבחינה מקצועית, נוהל הפרוייקט ע"י מחלקת גנים ונוף, כאשר ניהולו החוזי וההתחשבנות עם הקבלן היו במשרד מהנדס העירייה. במהלך הביקורת התבקש מהנדס העירייה להתייחס לאופן ניהול הפרוייקט וצורת הכנת ואישור חשבונות הקבלן, לכך ניתנה תשובה לקונית שהאחריות הינה של מחלקת גנים ונוף, ואילו התערבותו באישור החשבון נעשתה על סמך מידע שנמסר לו ע"י מנהל פיתוח ותשתיות מר אלקבץ ז"ל, בשעתו.

4. מסקנות

- 4.1 צו התחלת העבודה ניתן לאחר שהעבודה בוצעה למעשה. כמו כן, החשבון הראשון (מס' 1) הוכן גם כן לפני שיצא צו התחלת העבודה. החשבון זהה למעשה לחוזה ופועל יוצא מכך, שהעבודה בוצעה ע"י הוראה בע"פ בלבד (ללא הזמנה חוקית כמתבקש).
- 4.2 המפקח על הפרוייקט ראה את עצמו מוסמך לגבי עבודות הגינון בלבד, מאידך, הוא לא רשם את הסתייגויותיו לגבי עבודות העפר על גוף החשבון שהוא אישר כמתבקש. מהנדס העירייה מאידך, טען שהעבודה בוצעה באחריות מחלקת גנים ונוף, ואילו משרדו היה אחראי רק על התקציב. במצב דברים זה, בפועל לא היה גורם עירוני כלשהו שהיה אחראי לניהול הכולל וההתחשבות עם הקבלן מצד העירייה.
- 4.3 לא נמצאו חשבונות קבלן מקוריים, וגם החשבונות שהוכנו במחלקת מהנדס העירייה לא נחתמו על ידי הקבלן. בסדרי מנהל תקין, לא ראוי שלא לקבל מהקבלן המבצע חשבון מסודר כולל כל הפירוטים. בשיטה הקיימת, מוסרת למעשה מהקבלן אחריותו לאמיתות החשבונות.
- 4.4 לא נמצאו בתיק ההזמנה יומני עבודה וגם לא הוגשו ע"י הקבלן לבקשת הביקורת העתקים של היומנים, לשם בחינת מועדים ואופן ביצוע העבודות. עובדה זו מעידה על חוסר סדר מוחלט בניהול החשבונאי והאדמיניסטרטיבי של הפרוייקט.
- 4.5 אופן ניהול טבלת החשבונות כפי שנמצאה בנספח לחשבון הסופי, מצביע על מחדלים חמורים בשיטה, נוכח אי ההתאמה בינה לבין התשלומים בפועל. אמנם בפרוייקט זה לא נמצאו חריגות בתשלומים שאושרו (למעט כאמור בסעיף 3.6), וזאת עקב תשלום "גלובלי" עבור ההזמנה. אולם דפי ריכוז החשבונות כפי שצורפו לחשבונות, הינם לקויים ומחייבים בחינה.
- 4.6 לאור הממצאים והמסקנות, שלפיהן לא בוצעו עבודות מילוי אדמת גן ואדמת מילוי אחרת במסגרת פרוייקט זה, ראוי לבחון מחדש את חשבון הקבלן ולעורכו בניכוי הסעיפים הבאים:
- |  |          |             |
|--|----------|-------------|
| מילוי אדמת גן שמשמעותו לאחר הנחה ובתוספת | 17% מע"מ | 51,734 ₪    |
| סילוק פסולת שמשמעותו לאחר הנחה ובתוספת   | 17% מע"מ | 2,574 ₪     |
| עבודות רג"י שמשמעותו לאחר הנחה ובתוספת   | 17% מע"מ | 9,477 ₪     |
| מילוי מובא שמשמעותו לאחר הנחה ובתוספת    | 17% מע"מ | 99,830 ₪    |
|  |          | 163,615 ₪   |
|  |          | 347,340 ₪   |
|  |          | 163,615 ₪ - |
|  |          | 183,725 ₪   |
- חשבון הקבלן כולל 17% מע"מ היה בניכוי כאמור לעיל  
סה"כ לתשלום
- 6/...

## 5. המלצות

- 5.1 האחריות לפרויקט אמורה להיות בידי גורם אחד בעירייה, על כל המשמעויות ההנדסיות והתקציביות.
- 5.2 אין להפיק חשבון ע"י העירייה (במקום הקבלן) ובמיוחד חשבון הכולל עבודות שאינן מופיעות בחוזה.
- הפקת חשבונית בעירייה כאמצעי אדמיניסטרטיבי לבקרה, יכולה להתבצע אך ורק בליווי חשבון מקורי של הקבלן חתום על ידו, כשהוא בדוק ומאושר ע"י המפקח.
- 5.3 דף הריכוז לחשבוניות המנוהל בהנדסה, אמור להיות תואם את החשבוניות שאושרו ושולמו בפועל. חייבת להימצא שיטה ונוהל שימנעו הפקת דוחות וחישובים מוטעים, כפי שנמצאו בפרויקט זה.
- 5.4 יש לערוך בירור יסודי על אופן הכנת החשבון הסופי שכלל עבודות עפר ולגבי המקום ממנו הובאה אדמת מילוי בפרויקט זה.
- מנתונים שהובהרו לביקורת עולה, שתשלומים עבור אדמות המילוי, בוצעו ושולמו לכאורה במסגרת פרויקט אחר של העירייה, ודרישות הקבלן והכנת החשבון הסופי בעירייה, הכולל אדמת מילוי, נועדו לשמש לכאורה לגביית תשלום כפול מהעירייה.
- 5.5 יש לדרוש החזר מהקבלן של 11,808 ₪, ששולמו במסגרת הזמנה זו, מעבר לעבודות שבוצעו בפועל במסגרת זו (ראה סעיף 4.6 הנ"ל).
- 5.6 חשבון המועבר לתשלום, חייב להיות על בסיס אישור המפקח. במידה ובמסגרת הביקורת על החשבון מטעם העירייה מתגלים חילוקי דעות עם המפקח לגבי חשבון שאושר על ידו, יש לבוא בדברים עם המפקח, ולהגיע להסכמה בכתב, לגבי חשבון מעודכן ומוסכם.

הדיקה בנושא  
הסכם תיאום  
ופיקוח עם אינדי'  
כחי שמיך -  
דוח מסכם

## לישכת המבקר

כ"ו בטבת תשס"ד  
20 בינואר 2004  
מספרינו : 04015  
טל' : 7759620-09  
פקס : 7759600-09

### בדיקה בנושא הסכם תיאום ופיקוח עם אינג' רמי שמיר - דוח מסכם

1. את הנימוקים לפירסומו של הדוח שבנידון רק בעיתוי זה, כבר פירטתי בדוח מה- 28 דצמ' 03.
2. טיוטת הדוח הופצה למהנדס העירייה, גיזבר העירייה ולרכז חוזים ומכרזים, והתבקשה התייחסותם תוך שבועיים מיום הפצת הדוח. מאחר ולא התקבלה כל התייחסות מאף אחד מהגורמים הנ"ל, הדוח הופץ לראש העירייה ולחברי ועדת הביקורת כנדרש בדיני עיריות, ללא התייחסותם של הגורמים הנ"ל.
3. לדוח זה, מצורפים הנספחים הבאים:
  - א. נספח א' - דוח מסכם מה- 28 דצמ' 03.
  - ב. נספח ב' - פירוט תנאי ההעסקה בהסכם הראשון מה- 1 דצמ' 97.
  - ג. נספח ג' - פירוט תנאי ההעסקה בהסכם השני מה- 25 ינו' 98.
  - ד. נספח ד' - פירוט תנאי ההסכם השלישי מה- 30 ינו' 98.
  - ה. נספח ה' - שני מסמכים המעידים על מעורבותו של גיורא רוזמרין, (טרם כניסתו לתפקיד מהנדס העירייה ה- 1 נוב' 97), בפרוייקטים עליהם פיקח אינג' רמי שמיר, בשנים 2000-98.
  - ו. נספח ו' - הממצאים הראשוניים של הביקורת מה- 5 דצמ' 02, שהופנו לקבלת חוות דעת משפטית.
  - ז. נספח ז' - חוות דעת משפטית ראשונה מה- 24 יולי 03, של היועץ המשפטי על נספחיו.
  - ח. נספח ח' - בקשת הביקורת להשלמת חוות הדעת המשפטית, מה- 28 יולי 03.
  - ט. נספח ט' - חוות דעת משפטית משלימה, של היועמ"ש מה- 1 אוק' 03.

דוח ביקורת  
בנושא שינוע  
חורף + קיץ  
הדשא  
מאכרשי הכדורא



## לישכת המבקר

טו' באדר תשס"ד  
8 במרץ 2004  
מספרינו : 04069  
טל': 7759620-09  
פקס : 7759600-09

### דוח ביקורת בנושא שיזרוע חורף + קירקוף הדשא במגרשי הכדורגל

דוח הביקורת הוכן בתחילת שנת 2003, והביא לידי ביטוי את עבודות השיזרוע בשנת 2002.  
מאז פורסם הדוח, נדרש לבצע שיזרוע נוסף במגרשי הכדורגל בשנת 2003, כשהמכרז והעבודות התבצעו, תוך כדי יישום המלצות והערות הביקורת.

## ל ש כ ת ה מ ב ק ר

ז' אדר ב' תשס"ג  
13 מרץ 2003  
מספרינו: 81 (03)  
טל': 7759620-09  
פקס: 7759600-09

לכבוד  
מר יצחק בן-דור  
מנהל המחלקה לספורט

אדון נכבד,

### הנדון: שיזרוע חורף + קירקוף הדשא במגרשי הכדורגל

1. בעיקבות תלונה של הקבלן "גינות חי" בבעלותו של מר יהושע חקיקי, בנוגע לביצוע עבודות שיזרוע חורף + קירקוף הדשא במגרשי הכדורגל, במחירים גבוהים באופן יחסי למחירים בהם הוא ביצע את אותה העבודה לכאורה בשנים קודמות, החליט הח"מ לבדוק את התלונה.

2. מהבדיקה עולות העובדות הבאות:

א. באוק' 2000 נדרשו ע"י מחלקת הרכש של העירייה הצעות מחיר לביצוע עבודות שיזרוע חורף + קירקוף הדשא ב-2 מגרשי הכדורגל העירוניים.

ב. לדרישת ההצעות לא צורף מפרט טכני, שלפיו נדרשו הקבלנים להגיש את הצעותיהם, ולמרות זאת, ב-1 ספט' 2000 הוגשו 3 הצעות, עפ"י הפירוט הבא:

1	משתלת "גן טרופי בע"מ"	-	49,140 ₪
2	"גני בר בע"מ"	-	32,700 ₪
3	"גינות חי"	-	24,570 ₪

ההצעה הזולה ביותר הייתה של הקבלן "גינות חי" והוא זה שזכה בעבודה, בסכום של 24,570 ₪ כולל מע"מ.

ג. ראוי לציין מספר הערות בהקשר לביצוע עבודה זו באוק' 2000:

1) לא הוכן מפרט טכני לביצוע העבודה.  
2) לא הוכן אומדן, לפיו ניתן היה לבחון אם ההצעות סבירות בנוגע לביצוע עבודה שכזו.

2/...

- 3) ההפרשים בין המחירים של הקבלנים השונים הינם גדולים **ואינם סבירים**, ולמרות זאת עובדה זו לא נבדקה ע"י אף גורם ולא אילצה את הגורמים השונים להכין אומדן כנדרש, או אפילו לפסול את ההצעות.
- 4) לא ברור מה העבודה שבוצעה בסופו של דבר ובאיזה איכות, משום שכאמור לא היה מפרט טכני לפיו עבדו, וגם לא נמצא במסגרת החומר שהגיע לידי הביקורת, דוח פיקוח של המפקח.
- 5) לסיכום, עבודה זו בוצעה בניגוד **למנהל תקין** בהיבטים שפורטו לעיל, לכן עבודה זו לא יכולה לשמש כמודל לביצוע עבודות דומות.

3. א. ביולי 2001 נדרשו שוב ע"י מחלקת הרכש של העירייה הצעות מחיר לביצוע עבודות **שיקום בשני מגרשי הכדורגל העירוניים**.

הפעם, הוכנה תוכנית עבודה ע"י מר יאיר נשר, שאמור היה לבצע גם את הפיקוח על העבודות.

4 קבלנים הגישו הצעותיהם, כשהמציע הזול ביותר היה גם בשנה זו הקבלן "גינות חי", והוא זה שזכה בעבודה בסכום של 14,625 ₪ כולל מע"מ. במקביל, סוכם עם מנהל המחלקה לספורט מר יצחק בן-דור שהוא ישוחח עם הקבלן הזוכה, וינסה להוזיל עוד יותר את מחיר העבודה, ואכן הקבלן הסכים להוזיל את הצעתו ולהעמידה על 12,000 ₪ בלבד. גם במקרה זה, לא ניתן לבחון את העבודה ואיכותה, משום שבחומר שהועבר לביקורת, לא קיים דוח פיקוח מסודר כנדרש.

ב. לסיכום, העבודות שנדרשו לביצוע בשנת 2001, **הינן עבודות שיקום במגרשי הכדורגל**, לכן לא ניתן להסיק מעבודות אלה לגבי עבודות השיזרוע בשנת 2000 או בשנת 2002, בשום היבט ובעיקר לא בהיבט העלות. גם בעבודה זו ישנם ליקויים כאלה ואחרים, על אף שתוכנית עבודה הוכנה, לפיה הגישו הקבלנים השונים את הצעותיהם, אך גם במקרה זה לא הוכן אומדן כנדרש.

4. **באשר לשיזרוע בשנת 2002**, הוכנה תוכנית בנוב' 02 ע"י מר יאיר נשר, אך גם הפעם ללא אומדן. ניתנו הצעות מחיר ע"י שני קבלנים בלבד:

- א. "דויטש גינן" - בסכום של 49,064 ₪ כולל מע"מ  
ב. "דשא נוי אגרונומים בע"מ" - בסכום של 46,987 ₪ כולל מע"מ

ביצוע העבודה נמסרה למציע מס' 2 "דשא נוי אגרונומים", שהיה המציע הזול מבין השניים, ולפי עדותו של מנהל המחלקה לספורט, הם ביצעו את העבודה ברמה הגבוהה ביותר וברמה שלא ניתן להשוותה לאיכות שבוצעה בעבר במגרשי הכדורגל.

- ג. גם במקרה זה, לא הוכן כאמור אומדן, וגם אינני משוכנע שהתוכנית שהוכנה היא ברמת הפירוט הנדרשת.  
לא מצאתי דוח פיקוח של המפקח מר יאיר נשר ופרט לחוות דעתו הבלתי מקצועית של מנהל המחלקה לספורט, לא ניתן לבדוק את הרמה המקצועית של ביצוע העבודה.
- ד. בשאלת העלות, האם הסכום ששולם עומד ברמת המחירים המקובלים בשוק, ביקש הח"מ ממר יאיר נשר לבדוק את המחירים ששולמו עבור עבודה דומה בערים אחרות, ומבדיקתו ב- 4 ערים (באר-שבע, רמלה, אשקלון ואריאל), עולה שהמחיר ששולם השנה בהחלט עומד במחירים המקובלים בשוק בתחום.
- ה. **לסיכום**, גם בעבודות השיזרוע שבוצעו בשנת 2002 לא הוכן אומדן, לא הוכן דוח פיקוח, ולא בטוח שהתוכנית שהוכנה הייתה ברמת הפירוט הנדרשת של מפרט טכני.

5. **מבדיקה זו עולים מספר ליקויים והם:**

- א. נדרשו הצעות מחיר ללא מפרט טכני בכלל, וללא מפרט טכני מפורט דיו.
- ב. לא הוכנו אומדנים כנדרש, ולכן לא ניתן היה לקבל אינדיקציה, באשר לעלות העבודה.
- ג. באחד המקרים ההפרשים בין המציעים היו גדולים ביותר, ולמרות זאת עניין זה לא עורר סימני שאלה בקרב העוסקים בנושא, ההפרשים בסדר גודל כזה, היו צריכים לפסול את ההצעות.
- ד. לא ניתן ללמוד מהמחירים שניתנו בשנת 2000 למחירים של שנת 2002, משום שאין מפרט טכני אותו ניתן להשוות, לכן לא ברור מה בדיוק נעשה בשנת 2000 לעומת 2002.
- ה. לא ניתן ללמוד על איכות העבודה בשנת 2000 לעומת האיכות בשנת 2002, משום שלא הוכן דוח פיקוח בשני המקרים.
- ו. לא ניתן ללמוד מהמחירים של שנת 2001 למחירים של שנת 2002, משום שבשנת 2001 לא נעשו עבודות **שיזרוע אלא עבודות שיקום למגרשים בלבד**.
- ז. ניתן לקבוע שבשנת 2002 **שולמו מחירים סבירים**, בהתייחס לבדיקה שנערכה ע"י מר יאיר נשר ב- 4 ערים נוספות ברחבי הארץ.

6. ככלל, נוהל ביצוע העבודות במגרשי הכדורגל ב- 3 השנים, נעשו בצורה לקוייה, כך בתחילתן של העבודות וכן בסימונן.
7. מומלץ ללמוד את הלקחים הנדרשים וליישם בשנים הבאות.
8. ראוי לציין שבשנת 2000 ו- 2001, הצעות המחיר נעשו דרך מח' הרכש ובשנת 2002 ע"י רכז חוזים ומכרזים.
9. מכיוון שנושא השיזרוע חוזר על עצמו מידי שנה, ראוי להכין הסכם רב שנתי, שיוכן ע"י אדריכל נוף מקצועי שבקיא בהכנת מפרט טכני, אומדן, וכל הפעולות הנדרשות לביצוע תקין של השיזרוע במגרשי הכדורגל. ראוי עוד לבדוק כיצד מתבצעת האחזקה השנתית של המגרשים, משום שיתכן ואחזקה טובה תוכל לחסוך את ביצוע השיזרוע מידי שנה.
10. מכותבים לפעולה ולידיעה, אשמח לקבל הערותיכם והתייחסויותיכם לדוח זה.

**בברכה,**

**מוטי פרוינד  
מבקר העירייה**

**עותקים :** מר שרגא גריזמן - יועץ ראש העירייה  
גב' רותי שלזינגר - מנהל מחלקת הרכש  
מר מיכאל בלומנפלד - גיזבר העירייה  
מר יוסי בן-נון - רכז חוזים ומכרזים  
מר אלי שלום - מנהל מחלקת גנים ונוף

ביקורת בנושא  
רישוי עסקי מלון

## לישכת המבקר

י' בשבט תשס"ד  
2 בפברואר 2004  
מספרינו : 04032  
טל': 7759620-09  
פקס : 7759600-09

### ביקורת בנושא רישוי עסקי מזון

1. הביקורת בנושא הנ"ל, לא קיבלה את תשומת הלב הראויה בקדנציה הקודמת, על אף שמדובר בבריאות הציבור.
2. מעבר לבעיות הפרטניות של העסקים הפועלים ללא רישיון והסיבות לכך, יש לטפל לדעת הביקורת ראשית בבעיות העקרוניות ולקבוע נהלים שיחייבו את כל הגורמים העוסקים בנושא.
3. זהו מהות הדוח שהופץ כבר ביולי 03, אך לצערי טרם יושמו המלצותיו.
4. לאור האמור לעיל, מומלץ שהועדה החדשה שמונתה לנושא רישוי עסקים, תיקבע מדיניות ברורה לגבי אופן הטיפול ברישוי עסקים ולאחר שהמדיניות תהיה ברורה לכל העוסקים במלאכה, היא תיגש לטפל בכל אותם העסקים שפועלים ללא רישיונות ברחבי העיר.

## ל ש כ ת ה מ ב ק ר

ז' אדר ב' תשס"ג  
13 מרץ 2003  
מספרינו: 81 (03)  
טל': 7759620-09  
פקס: 7759600-09

לכבוד  
מר יצחק בן-דור  
מנהל המחלקה לספורט

אדון נכבד,

### הנדון: שיזרוע חורף + קירקוף הדשא במגרשי הכדורגל

1. בעיקבות תלונה של הקבלן "גינות חי" בבעלותו של מר יהושע חקיקי, בנוגע לביצוע עבודות שיזרוע חורף + קירקוף הדשא במגרשי הכדורגל, במחירים גבוהים באופן יחסי למחירים בהם הוא ביצע את אותה העבודה לכאורה בשנים קודמות, החליט הח"מ לבדוק את התלונה.
2. מהבדיקה עולות העובדות הבאות:

א. באוק' 2000 נדרשו ע"י מחלקת הרכש של העירייה הצעות מחיר לביצוע עבודות שיזרוע חורף + קירקוף הדשא ב-2 מגרשי הכדורגל העירוניים.

ב. לדרישת ההצעות לא צורף מפרט טכני, שלפיו נדרשו הקבלנים להגיש את הצעותיהם, ולמרות זאת, ב-1 ספט' 2000 הוגשו 3 הצעות, עפ"י הפירוט הבא:

- |   |                       |   |          |
|---|-----------------------|---|----------|
| 1 | משתלת "גן טרופי בע"מ" | - | 49,140 ₪ |
| 2 | "גני בר בע"מ"         | - | 32,700 ₪ |
| 3 | "גינות חי"            | - | 24,570 ₪ |

ההצעה הזולה ביותר הייתה של הקבלן "גינות חי" והוא זה שזכה בעבודה, בסכום של 24,570 ₪ כולל מע"מ.

ג. ראוי לציין מספר הערות בהקשר לביצוע עבודה זו באוק' 2000:

- 1) לא הוכן מפרט טכני לביצוע העבודה.
- 2) לא הוכן אומדן, לפיו ניתן היה לבחון אם ההצעות סבירות בנוגע לביצוע עבודה שכזו.

2/...



- 3) ההפרשים בין המחירים של הקבלנים השונים הינם גדולים **ואינם סבירים**, ולמרות זאת עובדה זו לא נבדקה ע"י אף גורם ולא אילצה את הגורמים השונים להכין אומדן כנדרש, או אפילו לפסול את ההצעות.
- 4) לא ברור מה העבודה שבוצעה בסופו של דבר ובאיזה איכות, משום שכאמור לא היה מפרט טכני לפיו עבדו, וגם לא נמצא במסגרת החומר שהגיע לידי הביקורת, דוח פיקוח של המפקח.
- 5) לסיכום, עבודה זו בוצעה בניגוד **למנהל תקין** בהיבטים שפורטו לעיל, לכן עבודה זו לא יכולה לשמש כמודל לביצוע עבודות דומות.

3. א. ביולי 2001 נדרשו שוב ע"י מחלקת הרכש של העירייה הצעות מחיר לביצוע עבודות **שיקום בשני מגרשי הכדורגל העירוניים**.

הפעם, הוכנה תוכנית עבודה ע"י מר יאיר נשר, שאמור היה לבצע גם את הפיקוח על העבודות.

4 קבלנים הגישו הצעותיהם, כשהמציע הזול ביותר היה גם בשנה זו הקבלן "גינות חי", והוא זה שזכה בעבודה בסכום של 14,625 ₪ כולל מע"מ. במקביל, סוכם עם מנהל המחלקה לספורט מר יצחק בן-דור שהוא ישוחח עם הקבלן הזוכה, וינסה להוזיל עוד יותר את מחיר העבודה, ואכן הקבלן הסכים להוזיל את הצעתו ולהעמידה על 12,000 ₪ בלבד. גם במקרה זה, לא ניתן לבחון את העבודה ואיכותה, משום שבחומר שהועבר לביקורת, לא קיים דוח פיקוח מסודר כנדרש.

ב. לסיכום, העבודות שנדרשו לביצוע בשנת 2001, **הינן עבודות שיקום במגרשי הכדורגל**, לכן לא ניתן להסיק מעבודות אלה לגבי עבודות השיזרוע בשנת 2000 או בשנת 2002, בשום היבט ובעיקר לא בהיבט העלות. גם בעבודה זו ישנם ליקויים כאלה ואחרים, על אף שתוכנית עבודה הוכנה, לפיה הגישו הקבלנים השונים את הצעותיהם, אך גם במקרה זה לא הוכן אומדן כנדרש.

4. **באשר לשיזרוע בשנת 2002**, הוכנה תוכנית בנוב' 02 ע"י מר יאיר נשר, אך גם הפעם ללא אומדן. ניתנו הצעות מחיר ע"י שני קבלנים בלבד:

- א. "דויטש גינן" - בסכום של 49,064 ₪ כולל מע"מ  
ב. "דשא נוי אגרונומים בע"מ" - בסכום של 46,987 ₪ כולל מע"מ

ביצוע העבודה נמסרה למציע מס' 2 "דשא נוי אגרונומים", שהיה המציע הזול מבין השניים, ולפי עדותו של מנהל המחלקה לספורט, הם ביצעו את העבודה ברמה הגבוהה ביותר וברמה שלא ניתן להשוותה לאיכות שבוצעה בעבר במגרשי הכדורגל.

- ג. גם במקרה זה, לא הוכן כאמור אומדן, וגם אינני משוכנע שהתוכנית שהוכנה היא ברמת הפירוט הנדרשת.  
לא מצאתי דוח פיקוח של המפקח מר יאיר נשר ופרט לחוות דעתו הבלתי מקצועית של מנהל המחלקה לספורט, לא ניתן לבדוק את הרמה המקצועית של ביצוע העבודה.
- ד. בשאלת העלות, האם הסכום ששולם עומד ברמת המחירים המקובלים בשוק, ביקש הח"מ ממר יאיר נשר לבדוק את המחירים ששולמו עבור עבודה דומה בערים אחרות, ומבדיקתו ב- 4 ערים (באר-שבע, רמלה, אשקלון ואריאל), עולה שהמחיר ששולם השנה בהחלט עומד במחירים המקובלים בשוק בתחום.
- ה. **לסיכום**, גם בעבודות השיזרוע שבוצעו בשנת 2002 לא הוכן אומדן, לא הוכן דוח פיקוח, ולא בטוח שהתוכנית שהוכנה הייתה ברמת הפירוט הנדרשת של מפרט טכני.

5. **מבדיקה זו עולים מספר ליקויים והם:**

- א. נדרשו הצעות מחיר ללא מפרט טכני בכלל, וללא מפרט טכני מפורט דיו.
- ב. לא הוכנו אומדנים כנדרש, ולכן לא ניתן היה לקבל אינדיקציה, באשר לעלות העבודה.
- ג. באחד המקרים ההפרשים בין המציעים היו גדולים ביותר, ולמרות זאת עניין זה לא עורר סימני שאלה בקרב העוסקים בנושא, ההפרשים בסדר גודל כזה, היו צריכים לפסול את ההצעות.
- ד. לא ניתן ללמוד מהמחירים שניתנו בשנת 2000 למחירים של שנת 2002, משום שאין מפרט טכני אותו ניתן להשוות, לכן לא ברור מה בדיוק נעשה בשנת 2000 לעומת 2002.
- ה. לא ניתן ללמוד על איכות העבודה בשנת 2000 לעומת האיכות בשנת 2002, משום שלא הוכן דוח פיקוח בשני המקרים.
- ו. לא ניתן ללמוד מהמחירים של שנת 2001 למחירים של שנת 2002, משום שבשנת 2001 לא נעשו עבודות **שיזרוע אלא עבודות שיקום למגרשים בלבד**.
- ז. ניתן לקבוע שבשנת 2002 **שולמו מחירים סבירים**, בהתייחס לבדיקה שנערכה ע"י מר יאיר נשר ב- 4 ערים נוספות ברחבי הארץ.

6. ככלל, נוהל ביצוע העבודות במגרשי הכדורגל ב- 3 השנים, נעשו בצורה לקוייה, כך בתחילתן של העבודות וכן בסיומן.
7. מומלץ ללמוד את הלקחים הנדרשים וליישם בשנים הבאות.
8. ראוי לציין שבשנת 2000 ו- 2001, הצעות המחיר נעשו דרך מח' הרכש ובשנת 2002 ע"י רכז חוזים ומכרזים.
9. מכיוון שנושא השיזרוע חוזר על עצמו מידי שנה, ראוי להכין הסכם רב שנתי, שיוכן ע"י אדריכל נוף מקצועי שבקיא בהכנת מפרט טכני, אומדן, וכל הפעולות הנדרשות לביצוע תקין של השיזרוע במגרשי הכדורגל. ראוי עוד לבדוק כיצד מתבצעת האחזקה השנתית של המגרשים, משום שיתכן ואחזקה טובה תוכל לחסוך את ביצוע השיזרוע מידי שנה.
10. מכותבים לפעולה ולידיעה, אשמח לקבל הערותיכם והתייחסויותיכם לדוח זה.

**בברכה,**

**מוטי פרוינד  
מבקר העירייה**

**עותקים:** מר שרגא גריזמן - יועץ ראש העירייה  
גב' רותי שלזינגר - מנהל מחלקת הרכש  
מר מיכאל בלומנפלד - גיזבר העירייה  
מר יוסי בן-נון - רכז חוזים ומכרזים  
מר אלי שלום - מנהל מחלקת גנים ונוף

ביקורות מעקב

## לישכת המבקר

כ' בטבת תשס"ד  
14 בינואר 2004  
מספרינו : 0408  
טל': 7759620-09  
פקס : 7759600-09

### דוח מעקב ניקיון מגרשים חיוב בעלים

#### 1. רקע

במהלך חודש מאי 03 התקבלה החלטה ע"י הנהלת העירייה הקודמת, להשקיע משאבים בחזות העיר ובעיקר בניקיון המגרשים ברחבי העיר, גם אם הם מגרשים בבעלויות פרטיות.

2. חוק העזר העירוני לשמירה על איכות הסביבה, מניעת מפגעים ושמירת הסדר והניקיון התשנ"ח 1997, מסדיר את נושא הניקיון באופן הבא: (להלן ציטוט מהסעיפים העיקריים)

**סעיף 2 קובע** - "לא יגרום אדם מפגע".

**סעיף 2 ממשיך** - "המחזיק בנכס או בעל הנכס כשאינו אדם אחר מחזיק בו...יחזיק את הנכס באופן שלא יתקיים בו מפגע, ישמור על ניקיון סביבתו וינקוט אמצעים הדרושים למניעת מפגע בנכס".

**סעיף 3 קובע** - "בעל נכס או מחזיק יסיר יתקן ויסלק מיד מפגע שנתגלה בנכס".

**סעיף 7 קובע** - "המפקח ומי שהוא הסמיך, רשאים לסלק מפגע הנמצא בתחום העירייה; סולק מפגע כאמור רשאית העירייה לגבות מאדם החייב בסילוקו את הוצאות הסילוק".

**סעיף 24 קובע** - "מחזיק במגרש, וכשאינו המגרש תפוס – בעליו ישמור על ניקיון המגרש, ינקוהו ויגדרו, בהתאם לדרישת המפקח ולהנחת דעתו".

**סעיף 25 קובע** - "(א) ראש העירייה או המפקח רשאי, בהודעה בכתב,

לדרוש ממחזיק או מבעל מגרש, לנקות מאשפה את המגרש או הקרקע שמשמשים בה, או מחזיקים בה ביחד עם הבניין כחצר או כגינה או לצורך אחר של אותו בנין, וכן את הכניסות לבנין.

(ב) הודעה כאמור תכלול את התנאים, הפרטים ואופן ביצוע הניקוי ואת תקופת ביצועו".

**סעיף 26 קובע** - "בעל נכס או מחזיק בו שקיבל הודעה כאמור בסעיף 25 ימלא אחר דרישותיה"

**סעיף 27 קובע** - "לא מילא בעל נכס או המחזיק בו אחר הודעה כאמור

בסעיף 25, או ביצע את הניקוי שלא לפי התנאים הפרטים ובאופן המפורטים בהודעה, רשאית העירייה לבצע את הניקוי ולגבות את הוצאות הניקוי מאת בעל הנכס או המחזיק. תעודה מאת ראש העירייה או המפקח בדבר סכום הוצאות הניקוי תהווה ראיה לכאורה לדבר".

3. בעיקבות ההחלטה העקרונית שנתקבלה כאמור לעיל, אושר במועצת העיר תב"ר שמספרו 943 "לניקוי מגרשים" **בסכום של 2 מיליון ₪**. האישור נרשם בהחלטה 1151 בפרוטוקול 6/03 מיום 8 מאי 03.
4. במהלך חודש יוני 03, פנה לח"מ חבר מועצה וביקש לבדוק את הנוהל שנקבע לעניין ניקיון המגרשים הפרטיים, ואם הנוהל נותן מענה למעקב אחר המגרשים המטופלים והחיוב בגינם.
5. הח"מ ערך בדיקה בנושא, וב- 14 יולי 03 במסמך שמספרו 03)165 (ראה נספח א'), פורסמו הממצאים שהצביעו על הליקויים הבאים:
- א. הפירסום שהתריע בפני התושבים על כוונת העירייה לנקות את המגרשים, איפשרה את ביצוע הניקיונות באופן עצמאי עד **ה- 8 יולי 03**, אף על פי כן, העירייה החלה בניקיונות כבר **ב- 3 יולי 03**.
  - ב. המגרשים לא סומנו מראש ע"ג מפות ותשריטים.
  - ג. הבעלים לא אותרו מראש.
  - ד. לא עבדו לפי תוכנית עבודה.
  - ה. לא נקבע והופץ מחירון.
  - ו. הרישום והמעקב נמצאו לקויים.
  - ז. העלויות בהם חוייבו חלק מבעלי המגרשים, היו גבוהות באופן אבסולוטי, עקב הפעלת קבלנים שלא יועדו למטרה זו. באופן ספציפי, ובמיוחד בהתייחס לאפשרות של הפעלת מכסחות, במגרשים ששיטה זו ישימה.
  - ח. בשיטה המאוד לא מסודרת בלשון המעטה, כמעט בלתי אפשרי לבצע בקרה בדיעבד, לגבי המגרשים שנוכו בכפוף לתושבים הבודדים שחוייבו.
- 5.1 המלצתי בדוח שפורסם כאמור ב- 14 יולי 03, הייתה לעצור את המשך ביצוע העבודות לאלתר, במקביל לשפר את הטעון שיפור, במסגרת עבודת מטה קצרה ומסודרת, ורק לאחר מכן להמשיך את ביצוע העבודות.
- 5.2 לצערי, למרות התרעותי על כך שהשיטה בה נוקטים, **עלולה לגרום להוצאות כספיות מיותרות לעירייה**, ולמרות המלצתי להפסיק את העבודות לצורך ביצוע עבודת מטה קצרה ומסודרת, לא שעו להפצרותי. (ראה נספח ב')
6. **דוח מעקב**
- כיום, בבדיקה של מספר חודשים לאחר מעשה, עולים הממצאים הבאים:**
- א. ראשית נשאלות מספר שאלות משפטיות הנובעות מחוק העזר העירוני.
- (1) **סעיפים 2 ו-3 בחוק העזר**, מעידים על חובתו של בעל מגרש או המחזיק בו לשמור על ניקיון מגרשו, ולנקוט באמצעים הנדרשים ע"מ לסלק כל מפגע מהנכס.

- (2) **סעיף 7 בחוק**, מעיד על האפשרות לנקות את הנכס **בידי העירייה**, **ולגבות את הוצאות הסילוק מהאדם החייב בסילוק**.
- (3) **סעיף 25 בחוק**, מעיד על הרשאה בידי ראש העירייה, או המפקח באמצעות **הודעה בכתב**, לדרוש ממחזיק או בעל מגרש לנקות מאשפה את המגרשים וכו'.
- ההודעה צריכה לכלול את התנאים, הפרטים, אופן ביצוע הניקוי ואת תקופת ביצועו.

#### 6.1 **השאלות המשפטיות הן:**

- א. האם החובה לנקות את המגרש ולסלק כל מפגע מהנכס, היא חובה בלתי מותנית, או שלחילופין העירייה מחוייבת להתריע בפני בעל הנכס, בטרם תנקוט בפעולה חד צדדית כל שהיא.
- ב. האם ניתן להסתפק בפירסום בעיתונות והן במודעות ע"ג לוחות המודעות, ע"מ לידע את התושבים בחובתם לנקות את מגרשם, או שההודעה בכתב צריכה להיות מופנית לבעל הנכס או המחזיק בו, באופן אישי.

- 6.2 **לדעת הביקורת, גוף ציבורי כשלנו ראוי שלא יסתפק בפירסום בעיתונות וע"ג לוחות המודעות**, במיוחד כשבעיקבות מודעות אלה העירייה מנצלת את סמכותה המוקנית לה מתוקף החוק לנקות את המגרשים הפרטיים, ולחייב את בעליהם בעלות הניקוי.
- ההודעות בעניין זה, ראויות שיהיו אישיות לבעלי הנכסים או למחזיקיהם**, ולכלול את התנאים, הפרטים ואופן ביצוע הניקוי ואת תקופת ביצועו כמוגדר בחוק העזר, וזאת ע"מ שלא תהיה עילה לבעלי הנכסים לטעון שהם אינם מתגוררים במקום, וההודעות לא הגיעו לידיעתם.

#### 7. **אישור התב"ר וניצולו**

מתוך תב"ר 943 לניקוי מגרשים בסכום של 2 מיליון ₪, כפי שאושר ע"י מועצת העיר, נוצל סכום של 1,728,596 ₪ כולל מע"מ, ונשארה יתרה של כ-271,404 ₪ שטרם נוצלה, נכון ל-12 ינואר 04.

#### 7.1 **התב"ר נוצל למטרות הבאות:**

- א. ניפוק שקיות אשפה צהובות מהמחסן - 13,902 ₪
- ב. איסוף נייר עיתון למיחזור (חוד' יוני עד אוק' 03) - 29,500 ₪
- ג. תיגבור עובדים לניקוי העיר (חוד' מאי עד אוק' 03) - 624,290 ₪
- ד. חב' אספ"י הטמנה (חוד' מרץ עד אוג' 03) - 276,501 ₪

ה.	דאום אבי תיקון מכני (חרמשים, מרססים וכו')	-	15,072 ₪
ו.	י. פלסטיק פינוי מכולות פלסטיק (ינוי עד ספט' 03)	-	20,235 ₪
ז.	הגרעין חומרי הדברה עבור העישיבה	-	16,046 ₪
ח.	גיוזום עצים	-	12,980 ₪
ט.	מובילי הוד-השרון (תיקון צינורות הידראולים)	-	1,506 ₪
	מובילי הוד-השרון פינוי אדמה ופסולת מהמכולה		
	מאחורי המחלקה לאיכות הסביבה	-	48,696 ₪
י.	שיבק עמי רכישת ציוד	-	5,688 ₪
יא.	אשר עידן שרותי ציוד מכני (מיוני עד אוק' 03)	-	320,045 ₪
יב.	סימנים שלטים (שילוט לא להשליך פסולת)	-	3,984 ₪
יג.	מוסד דב (תיקון רכבי המחלקה)	-	24,830 ₪
יד.	נייר ניגוב תעשייתי	-	2,122 ₪
טו.	אינטרדקו (תיקון 4 רכבי טיאוט ותיקונים נוספים		
	ברכבי הטיאוט מיולי עד דצמ' 03)	-	304,208 ₪
טז.	יתר	-	8,796 ₪
יז.	סה"כ (המספרים מעוגלים כלפי מטה)	-	1,728,401 ₪

7.2 מניתוח התב"ר עולה, שהגורמים הישירים שעסקו בניקיון המגרשים הציבוריים והפרטיים היו שניים :

- א. הקבלן אשר עידן "שרותי ציוד מכני" - בסכום של 320,045 ₪ כולל מע"מ.
- ב. חב' אספ"י להטמנת פסולת - בסכום של 276,501 ₪ כולל מע"מ.
- ג. סה"כ - 596,546 ₪ כולל מע"מ.

היה גורם נוסף, חב' א. ברכאל שעסק בניקוי המגרשים, שמומן ממקורות אגף ההנדסה, בסכום של כ- 313,000 ₪, עפ"י נתוני המחלקה לאיכות הסביבה.

7.3 עוד עולה מניתוח התב"ר, שהוצאות רבות נוספות נוצלו לנושאים שוטפים של המחלקה ולא דווקא לנושאים שלשמש אושר התב"ר. להלן מספר דוגמאות :

- א. תיקון רכבי המחלקה במוסד דב, בסכום של כ- 24,830 ₪, (גם אם מדובר על הטנדרים של המחלקה).
- ב. תיקון 4 רכבי טיאוט במשך חצי שנה בסכום של כ- 304,208 ₪.
- ג. תיגבור עובדים לניקוי העיר בסכום של כ- 624,290 ₪.



## 8. העדר איתור הבעלים וחיונם

כאמור, ההוצאות העיקריות בגין ניקיון מגרשים ציבוריים ופרטיים, היו בסכום של כ- 600,000 ₪ כולל מע"מ בקרוב, מתוך תב"ר 943 ועוד סכום של כ- 313,000 ₪ שלא מתוך תב"ר זה.

- 8.1 לא ניתן היה לקבל נתון ממנהל המחלקה לאיכות הסביבה, אפילו לא בקרוב מהו הסכום מתוך הסכומים שהוזכרו לעיל, שנוצלו לטובת ניקיון מגרשים ציבוריים, ומהו הסכום שנוצל לטובת ניקיון מגרשים פרטיים. לעניין זה ישנה משמעות בעלת משקל רב, משום שכידוע הסכומים שנוצלו לטובת ניקיון המגרשים הפרטיים, אמורים היו לחזור לקופתה של העירייה, מה שבפועל לא קרה, אלא במקרים בודדים בלבד.
- 8.2 לא זו בלבד, אלא שלדברי מנהל המחלקה לאיכות הסביבה לא נעשה איתור לגבי המגרשים הפרטיים שנוקו, למעט מגרשים בודדים כאמור, שבהם המחלקה לאיכות הסביבה טיפלה משלב האיתור ועד שלב הביצוע והגביה. ראה בעניין זה, את פניית הביקורת למנהל המחלקה לאיכות הסביבה במסמך 04013 מה- 19 ינואר 04, והתייחסותו של מנהל המחלקה מה- 20 ינואר 04 (נספח ג').
- 8.3 מהתייחסות נוספת שהתקבלה ממנהל המחלקה לאיכות הסביבה ב- 29 פבר' 04 סימוכין 2004-127 (ראה נספח ד'), עולה שמחלקת הפיקוח היא זו שאחראית על איתור מגרשים, בעלים, משלוח התראות לבעלי מגרשים שלא מקיימים את חוק העזר העירוני (שמירה על איכות הסביבה, מניעת מפגעים ושמירת הסדר והניקיון). אחריות זו של מחלקת הפיקוח, עולה גם מסיכום שהוציאה הממונה על פניות הציבור, ב- 30 דצמ' 2002 סימוכין 497. מבדיקה שערכה הביקורת עם מנהל מחלקת הפיקוח מר יוסי פקלר עולה, שמחלקת הפיקוח לא ישמה את אחריותה במסגרת הפרוייקט של ניקוי המגרשים, שהתבצע כאמור בחודשים מאי עד אוק' 03. הביקורת אינה מתעלמת מהאחריות שמוטלת על מחלקת הפיקוח בעניין זה במסגרת השוטפת, יחד עם זאת, כבר נאמר שעבודת המטה לקראת ביצוע הפרוייקט היתה לקויה ביותר, כשלדעת הביקורת מחלקת הפיקוח היתה אמורה לקבל הנחיות ספציפיות לקראת הביצוע, דבר שלא בא לידי ביטוי בפועל, ולא בתיכתובת שהובאה לידיעת הביקורת. כמו כן, לוח הזמנים הצפוף לא איפשר לשלב את כל הגורמים הרלוונטיים, כמו מחלקת הפיקוח וגורמים נוספים בפרוייקט, משום ששילובם היה גורם לעיכובים בביצוע המשימה, שהוכתבה בצורה פיזיה ובלתי מתוכננת.

## 9. קיצוזים בהוראתו של מהנדס העירייה

במסגרת פגישה שקיימתי עם מנהל המחלקה לאיכות הסביבה לצורך ברור העובדות, הועלתה טענה שחלק מהכספים שהוצאו בגין ניקיון המגרשים בחודשים האחרונים, חזרו לקופתה של העירייה באמצעות קיצוזים מ- 3 חוזים של קבלנים, עליהם הנחה מהנדס העירייה:

- א. א. ברכאל בע"מ - קיצוז בסכום של 303,383 ₪ כולל מע"מ.
- ב. טללים בע"מ - קיצוז בסכום של 153,936 ₪ כולל מע"מ.
- ג. חן חבושה בע"מ - קיצוז בסכום של 74,039 ₪ כולל מע"מ.  
(שבוטל בשלב מאוחר יותר).

הטענה של מנהל המחלקה לאיכות הסביבה הייתה, שקבלנים אלו שביצעו עבודות פיתוח ברחבי העיר, לא סילקו את הפסולת לאתר מורשה, אלא השאירו אותו בשטחים העירוניים והפרטיים, וזה חלק מהפסולת אותו נאלצה המחלקה לאיכות הסביבה לפנות כעת, במסגרת ניקוי המגרשים במהלך חודשים יולי עד אוקי' 03.  
עוד נטען ע"י מנהל המחלקה, כי הקיצוז נועד לתקן עוות ולהחזיר לקופתה של העירייה את ההוצאות שנגרמו לעירייה כתוצאה מניקוי המגרשים, במהלך החודשים שהוזכרו לעיל. (ראה מכתבי הקיצוזים שהוצאו ע"י מהנדס העירייה - נספח ה')

9.1 הקיצוזים שהופצו ע"י מהנדס העירייה, כמו גם הטענה של מנהל המחלקה לאיכות הסביבה תמוהים הם, מכמה סיבות עיקריות:

- א. החוזה של א. ברכאל בע"מ הוא **משנת 98**, החוזה של טללים בע"מ **משנת 2000** וגם החוזה של חן חבושה בע"מ הינו **משנת 2000**. השאלה היא, מה הביא את מהנדס העירייה להורות על קיצוז בגין סילוק פסולת, מספר שנים, לאחר ביצוע העבודות.
- ב. מהו הקריטריון שהנחה את מהנדס העירייה בביצוע הקיצוז, כשבחוזים של א. ברכאל בע"מ, הקיצוז מהווה כ- 1 אחוז מערך החוזים, בחוזים של טללים בע"מ, הקיצוז מהווה כ- 0.4 אחוז מערך החוזים, ואילו בחוזה של חן חבושה בע"מ, הקיצוז מהווה כ- 1.3 אחוז מערך החוזה. (כאמור הקיצוז של הקבלן חן חבושה בוטל בסופו של דבר).
- ג. לדעת הביקורת, קיצוז כפי שהורה מהנדס העירייה יכול להיעשות מתוך סעיף מוגדר בחוזה, ומתוך סעיף מוגדר בחשבון שהוגש ואושר לתשלום. במקרה שלפנינו, ההנחיות שניתנו הן, שהקיצוזים יעשו מתוך העיכבון. העיכבון הינו סכום של כ- 10% בדרי"כ מהיקף החוזים הכולל, אותו משאירה העירייה לשלב ההתחשבות הסופית, לצורך ערבות ביצוע. ראוי לציין, שהגיזברות טרם הביאה לידי ביטוי את הוראות הקיצוז שהוצאו ע"י מהנדס העירייה.

9.2 מהנדס העירייה נדרש לנושאים אלו במכתב שהופנה אליו לפי סימוכין 04012 ב- 19 ינואר 04, אך תשובותיו מה- 21 ו- 22 ינואר 04 היו תשובות מתחמקות ובלתי מספקות. (ראה נספח ו')

9.3 למותר לציין, שמעבר לעובדה שהביקורת לא הצליחה לקבל תשובות מספקות לגבי התנהלותו החד צדדית של מהנדס העירייה במקרה זה, הוא גם פעל בניגוד לדיני עיריות בסעיף 170 ב' סעיף קטן (א'), הקובע תחת הכותרת: המצאת מסמכים ומסירת מידע, כל גורמי העירייה, ציטוט: "ימציאו למבקר העירייה עפ"י 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". (ראה נספח ז')

9.4 היועצים המשפטיים של העירייה מתבקשים לבחון את התנהלותו של מהנדס העירייה וחוסר שיתוף פעולתו עם הביקורת ולהכריע אם מדובר על עבירת משמעת בלבד, או אולי אפילו בעבירה פלילית.

#### 10. מסקנות / המלצות

א. מדוח המעקב כמו גם מהדוח המקורי מה- 14 יולי 03 עולה, שלא נעשתה עבודת מטה לצורך ביצוע ניקוי המגרשים. מומלץ לא לאפשר לבצע עבודות בכלל ובהיקף כספי גדול בפרט, ללא ביצוע עבודת מטה מפורטת ומתואמת.

ב. מכיוון שהמגרשים לא סומנו מראש והבעלים לא אותרו, לא ניתן היה להוציא חיובים לבעלי המגרשים הפרטיים, פרט לבודדים, וזוה גרם להוצאות מיותרות לעירייה, שאפילו לא ניתן לאמוד את היקפן. מומלץ לבצע את איתור המגרשים והבעלים בדיעבד, ולהוציא חיובים בהתאם, ע"מ לצמצם למינימום את ההוצאות המיותרות שנגרמו לעירייה כתוצאה מפעילות זו.

ג. הרישום והמעקב היו לקויים, גם משום שזה נעשה בצורה ידנית וגם משום שלא נעשתה בקרה על נכונות הרישום. עבודת מטה מסודרת אמורה לתת מענה גם לעניין זה.

ד. הפירסום לוקה בחסר, גם משום שהוא נעשה רק בעיתונות ובלוחות המודעות, ולא שוגרו הודעות לבעלי הנכסים או מחזיקיהם באופן אישי, עם כל הפרטים המחוייבים בחוק העזר העירוני. כמו כן, הוא לוקה בחסר משום שעפ"י המודעות, ביצוע הניקיונות ע"י העירייה היו אמורות להתחיל רק ב- 9 יולי 03, אף על פי כן, כידוע הם החלו כבר, ב- 3 יולי 03.

מומלץ להבא לא להסתפק בפירסום בעיתונות ובמודעות רחוב, ע"מ למנוע עילה לטענה מבעלי הנכסים, שההודעות לא הגיעו לידיעתם. יתר על כן, העובדה שהמועד שפורסם במודעות לא כובד, הינה חמורה, ולכן ראוי לבדוק מבחינה משפטית מה גורלם של המגרשים הפרטיים שנוקו לפני המועד שפורסם, בהיבט של חיוב הבעלים.

ה. מניתוח התב"ר עולה, שהוצאות רבות ובסכומים גדולים, פרט לניקוי מגרשים, נוצלו מתב"ר זה לנושאים שוטפים של המחלקה, ולא דווקא לנושאים שלשמם אושר התב"ר ע"י מועצת העיר. מומלץ שתב"רים שמקורם כידוע מקרן פיתוח, ינוצלו אך ורק למטרות שהוגדרו מראש, ולא מעבר לכך. ראוי שהאחראים להוצאות שלא הוגדרו במסגרת התב"ר, יועמדו על חומרת מעשיהם.

ו. הקיזוזים מהקבלנים עליהם הורה מהנדס העירייה, אינם מתבססים על ראיות מסודרות ואינם מצביעים על קשר בעניין ניקוי המגרשים שבוצעו ע"י המחלקה לאיכות הסביבה בחודשים האחרונים. בכל מקרה, שיטת ביצוע הקיזוזים, המועדים בהם הם פורסמו, ועוד מספר נושאים, מחייבים מתן הסברים ע"י מהנדס העירייה, שלא נמסרו על אף דרישה מפורשת לכך, מצד הביקורת.

## דוח מעקב על עבודות פיתוח שבוקרו במסגרת דוחות המבקר לשנים 2000/01

1. בשנים 97 ו-98, ביצעה עיריית הוד-השרון עבודות פיתוח נרחבות בכל רחבי העיר. העבודות בוצעו במסגרת חוזה עם חב' סו"ב, כקבלן ראשי למרבית עבודות הפיתוח בעיר, שהסתכמו בסך של כ- 110 מיליון ₪ נומינלי. בפועל בוצעו העבודות ע"ס הזמנות עבודה נפרדות ויחודיות לכל עבודה, כאשר לכל הזמנת עבודה נקבע קבלן משנה ומפקח מטעם העירייה לאותה הזמנה. נוכח מספר ההזמנות הרב לביצוע עבודות הפיתוח, מדובר על כמה מאות הזמנות וההיקפים הגדולים, הוחלט לבצע ביקורת מדגמית על עבודות אלה.
2. ביקורת פרטנית לעבודות שנבחרו במידגם נערכה עוד בשנת 2000/01, כשדוחות הביקורת, ששיקפו ממצאים חמורים ביותר, לווו בחילוקי דעות מהותיים בין מהנדס העירייה מר גיורא רוזמרין לבין הביקורת.
3. חילוקי הדעות אף גררו שכירתם של מהנדסים מטעם העירייה לבחינת ממצאי הביקורת, כשבחלק מהמקרים לא רק שהמהנדסים אימתו את ממצאי הביקורת, אלא שאף מצאו ממצאים חמורים נוספים.
4. הביקורות נערכו בפרוייקטים הבאים:
  - א. הזמנה 34 - רחוב קיבוץ גלויות.
  - ב. הזמנה 35 - רחוב הנגב.
  - ג. הזמנה 47 - רחוב הרקון + מכבים.
  - ד. 4 הזמנות - שיש להם גבולות להזמנה 34 (20, 29, 31, 33).
  - ה. הזמנה 104 - רחוב חנקין.
  - ו. הזמנה 56 - 6 רחובות בגני צבי.
  - ז. 2 הזמנות עבודה - במתחם 9 + 20.
5. ממצאי הביקורת הצביעו כאמור על ליקויים חמורים בביצוע העבודות במישורים שונים, כמו בפיקוח, באיכות, בכמויות ובעיקר באישור תשלומי יתר לקבלנים, בהיקפים של מיליוני שקלים.
6. לאור העובדה שהטיפול להשבת הכספים לקופת העירייה עדיין לא הסתיים, ערכה הביקורת מעקב על הטיפול בנושא השבת הכספים ונמצא כדלהלן:
  7. בשלבים הראשונים של הביקורת הייתה הסכמה כזו או אחרת של מהנדס העירייה עם ממצאי הביקורת, וכתוצאה מכך בחלק מהממצאים נעשה טיפול כמו:
    - א. בהזמנה 104 - רחוב חנקין - ניתנה הנחייה ע"י מהנדס העירייה לקזז מהקבלן 167,444 ₪.

ב. **בהזמנה 56 - גני צבי** - בעיקבות הביקורת והתביעות המשפטיות, הנושא הועבר להליך גישור.  
לאחר מספר חודשים, הושג "הסכם פשרה" שקבע כי שכר החוזה הסופי יהיה **2,620,000 ש"ח** לא כולל מע"מ, ולא **כ- 3,850,000 ש"ח**, הסכום שהוגש בתביעה של הקבלן כנגד סו"ב ועיריית הוד-השרון.  
לפיכך, גם במקרה זה חסכה העירייה סכום של **כ- 1,230,000 ש"ח**, בעיקבות עבודת הביקורת.

8. לגבי ההזמנות האחרות 34, 35, 47 וההזמנות הגובלות עם הזמנה 34 (20, 29, 31, 33), נשארו חילוקי דיעות.  
הנהלת העירייה ניסתה לטפל בממצאים בדרכים שונות, כשבסופו של דבר הוחלט לעכב תשלומים לסו"ב באופן שסכומים אלו יהוו ערובה לתשלומי היתר, שרוכזו מחדש ע"י הביקורת וכללו גם את ממצאי המהנדסים הנוספים. כל זאת למעט מתחם 9 + 20, לגביו ישנה התייחסות נפרדת.  
בעיקבות עצירת התשלומים, נדרשה העירייה להגיש פסק דין הצהרתי לבית המשפט, ולכן התבקש עד מומחה, להגיש את הנתונים לבית המשפט. ריכוז הנתונים שהוגשו מסתכמים ב- **458,724 ₪ כולל מע"מ** (ראה נספח א' חוות הדעת, ללא הנספחים לו).

#### 9. **במתחם 9 + 20, הביקורת הגיע למסקנות הבאות:**

במתחם 9 + 20 העבודה הוזמנה מחבי "סו"ב", אך תוך כדי ביצוע העבודות הוחלט להפסיק את עבודת "סו"ב" ולהעביר את המשך ביצוע העבודה ישירות לקבלן המשנה.  
החלפה זו בין הקבלנים בוצעה ללא כל תיעוד חוזי ומשפטי כנדרש, ולכן מצביעה הביקורת על הליקויים הבאים:

#### א. **בגין התחשבנות לקויה, שולם ביתר עפ"י חוות דעת ראשונית של הביקורת סכום של 1,355,000 ₪**

רו"ח אלעד מאירי שבדק את הנושא מטעם ראש העירייה הקודם מר עזרא בנימיני, הגיע למסקנה שתשלום היתר נע בין **120 ל- 399 אש"ח**.  
משרד רו"ח "פאהן קנה" מטעם המחלקה לחיוב אישי במשרד הפנים, גם כן בדקו את הנושא, ועפ"י דוח הטייטא שפירסמו, הם הגיעו למסקנה שתשלום היתר בגין סעיף זה, מגיע לכדי **כ- 400 אש"ח**, עפ"י גישה מקלה בה נקטו.

#### ב. **בגין צנרת "פקסגול" שולם ביתר סכום של כ- 428,000 ₪** (ראה נספח ב', ללא הנספחים לו)

גם נושא זה נבדק ע"י משרד רו"ח "פאהן קנה", ובמקרה זה הם הגיעו למסקנה שעודף התשלום בתוספת ריבית והפרשי הצמדה עד 31 יולי 03, עומד על **533,000 ש"ח**.

ג. בגין כמויות חסרות ומחירים שלא עפ"י החוזה, נמצא תשלום יתר של 306,000 ₪ (ראה נספח ג', ללא הנספחים לו)  
עפ"י חוות דעת של משרד "פאהן קנה", הממצאים מעלים תהיות לגבי נאותות הבקרה על העבודות במתחם.

#### המלצה / מסקנה

ראוי להמשיך לפעול להשבת הכספים ששולמו ביתר הן מהקבלנים, הן מהפיקוח והן מהאחראיים למחדלים שנוצרו.

## לישכת המבקר

יב' בשבט תשס"ד  
4 בפברואר 2004  
מספרינו : 04033  
טל' : 7759620-09  
פקס : 7759600-09

### הנדון: דוח ביקורת בנושא הסכם שכירות "מגדיאל הקטנה"

1. דוח הביקורת שבנידון אמנם הוכן במהלך שנת 2003, אך טרם פורסם ולכן הוא מפורסם כעת, בדוח מס' 10 (ראה נספחים א', ב' ו-ג').
2. הדוח נידון בהרחבה בוועדת הביקורת בקדנציה הקודמת, ובעיקבות דיונים אלו, יצאו שתי המלצות מנוגדות האחת מהאחרת לחברי מועצת העיר.
  - א. המלצה א' מחודש אוגוסט 03 - מכיוון שהדוח בעניין "מגדיאל הקטנה", מעלה ממצאים חמורים מצד העירייה שגרמו להפסדים כספיים במאות אלפי שקלים לקופה הציבורית, "מבקר העירייה מתבקש להעביר את ממצאיו בעניין זה, לבדיקת המחלקה לחיוב אישי במשרד הפנים".
  - ב. המלצה ב' מחודש אוקטובר 03 - "הוועדה התרשמה שאם נעשו משגים בנושא הסכם "מגדיאל הקטנה", הם נעשו בתום לב ולא בכוונה תחילה. השיקולים שהנחו את גורמי העירייה היו שיקולי כלכליים גרידא, אף כי בדיעבד נראים הם לא מוצדקים ואפילו תמוהים, ברם השתלשלות העניינים אינה יכולה להטיל אשם, על אף אחד מגורמי העירייה.  
המשך המלצות הוועדה:
    - 1) אין מקום לנקוט הליך כלשהוא נגד אף אחד מגורמי העירייה.
    - 2) העירייה תדאג שהסכמים כלכליים שהיא חותמת, יתנו ביטוי הולם לשווי הכלכלי של העיסקה.
    - 3) יש להקפיד שבעת חתימת חוזים הפטורים ממכרז, מחיר העיסקה ייקבע עפ"י חוות דעת שמאי, מבלי שתהיה ממנה סטיה כל שהיא".
3. ההמלצה האחרונה של הוועדה מחודש אוק' 03, התקבלה לאחר שועדת הביקורת ביקשה לקבל חוות דעת משפטית חיצונית בלתי תלויה (ראה נספחים ד' ו-ה').  
המלצתה זו של הוועדה מחודש אוק' 03, שהוכנה ע"י חלק מחברי ועדת הביקורת ואומצה ע"י חברי מועצת העיר, ימים ספורים לפני הבחירות, כמובן שאינה מקובלת על הח"מ כמבקר העירייה, ולכן הבקשה היא, כי ועדת הביקורת החדשה, תעלה מחדש את הנושא על סדר יומה.



#### 4. להלן מספר עובדות נוספות וחדשות :

- א. ההסכם עם המחזיק הנוכחי מר רפי סירי הסתיים במהלך ינואר 2003 (עפ"י המועדים שתוקנו, ללא הסכמת העירייה, בהסכם שנערך ונחתם בשנת 98).
- ב. בינואר 2003 חובו של המחזיק לעירייה בגין השכירות, עמד על כ- 187,000 ₪, ז"א שהוא לא שילם שכירות עד מועד זה, במשך מספר שנים (ראה נספח ו').
- ג. מעבר לעובדה שכשהמחזיק פרע את חובו "באיחור" של מספר שנים, ופרס את הסכום למספר תשלומים, הוא אף קיזז מהחוב סכום של כ- 27,000 ₪, בגין חוב שהעירייה חבה למסעדה כביכול, עבור ארוחות שלא שולמו, בסכום של כ- 17,000 ₪ (ראה נספח ז').
- ד. במהלך חודש יולי 03, פירסמה העירייה מכרז להמשך השכרת המסעדה. בתנאי המכרז נקבע, כי למפעיל הנוכחי זכות סירוב ראשונה, וזאת מכח הסכם קודם עימו (זכות זו שנויה במחלוקת בין יועצים משפטיים שונים). למכרז ניגש מציע חדש, אשר הגיש הצעה ע"ס 3,000 דולר לחודש, כשחוות הדעת השמאית שהוגשה ע"י השמאית שמינתה העירייה ואשר הופקדה כאומדן, קבעה את דמי השכירות הראויים לנכס בגודלו הנוכחי, ב- 1,600 דולר לחודש. כנגד המכרז ותנאיו, הוגשו שתי עתירות מנהליות : האחת של רפי סירי המפעיל הנוכחי, הטוען כי היה על העירייה להשכיר לו את הנכס שהינו "מפעל חיים" וזאת בהתאם לפטור הקבוע בתקנה 3 (2) (ט) לתקנת העיריות (מכרזים) המקנה אפשרות לפטור ממכרז למחזיק דירת מגורים, או עסק המושכר למחזיק או ליורשו, 10 שנים לפחות. העתירה השנייה, היתה של המציע שניגש למכרז צבי פז, ובה הוא תוקף את זכות הסירוב שניתנה למפעיל הנוכחי. בקשתו של רפי סירי לצו ביניים בעתירה שהוגשה על הצו, נדחתה ע"י כבוד השופט המחוזי זפט, כי העירייה רשאית הייתה לצאת למכרז וזאת בהתבסס על ההסכם הקודם בין הצדדים. על החלטה זו הוגשה בקשת רשות ערעור לבית המשפט העליון. בבקשה לצו ביניים בעניין צבי פז לא נדונה לגופה, משום שכבוד השופט זפת סבר, שמן הראוי להמתין להכרעת בית המשפט העליון, בטרם הדיון בבקשה. עד לדיון בבקשה זו, הוקפאו הליכי המכרז. ב- 17 דצמ' 03 ניתנה החלטה ע"י כבוד השופטת בינייש בבית המשפט העליון, בה נדחתה בקשת רשות הערעור, וזאת מן הטעם שלאור הנסיבות בהם קיים חוזה במכרז, מן הראוי שהעתירה תתוקן והזוכה יצורף לבקשה לצו ביניים ועל בית המשפט המנהלי לדון תחילה בבקשה זו. במקביל, במחצית נוב' 03 הודיע בא כוחו של המציע מר צבי פז כי הוא מעוניין לחזור בו מהצעתו ולמשוך את העתירה המנהלית שהוגשה על ידו. לגבי עתירתו של מר רפי סירי, בדיון מיום 2 נוב' 03 הוחלט, כי הדיון ידחה עד לאחר דיון בועדת המכרזים בנושא וקבלת ההחלטה.

בדיון שהתקיים ב- 3 פבר' 04 בוועדת המכרזים, הוחלט לאשר את בקשתו של מר צבי פז למשוך את הצעתו, ולהיכנס למשא ומתן עם המחזיק מר רפי סירי, עפ"י התנאים הבסיסיים הבאים:

א. הסכום המינימלי לשכירות יעמוד על 1,600 דולר, עפ"י קביעת השמאית.  
ב. על מר רפי סירי לחסל חובותיו לעירייה, טרם המשא ומתן.  
(ראה נספח ח').

5. התהליך הנ"ל של המכרז והעתירות בבית המשפט נמשכים למעלה משנה מאז תום תוקף ההסכם הנוכחי (ינואר 03).  
בינתיים המחזיק שילם מספר חודשים מינואר עד אוגוסט 03, סכום של 1,000 דולר לחודש, בגין השכירות, על אף שסכום זה נמוך מקביעת השמאי בשנת 98, שעמד על 1,800 דולר.  
מאז ספטמבר 03 ועד היום במשך למעלה מ- 4 חודשים, המחזיק הפסיק לשלם שכירות לחלוטין. (הנתונים נכונים למועד כתיבת דוח זה ב- 4 פבר' 04).

6. מומלץ שהנושא יידון בכובד ראש, בוועדת הביקורת ובמועצת העיר, משום שגם אם לא ניתן לתקן בדיעבד את כל הליקויים שנמצאו במסגרת ביקורת זו, הרי שניתן ללמוד מכך ולהימנע מלחזור על ליקויים מסוג זה בעתיד.

---