

ביקורת המדינה ברשויות המקומיות

בסוף שנת 1974 היו במדינה 198 רשויות מקומיות — 33 עיריות, 117 מועצות מקומיות ו-48 מועצות אזוריות. במשך אותה שנה הוקמה מועצה מקומית — צומה, בנפת באר שבע. המועצות המקומיות קרית שמונה ונצרת עילית, שתיהן במחוז הצפון, הוכרו כעיריות. ביום 31 בדצמבר 1973 התקיימו, בעת ובעונה אחת עם הבחירות לכנסת השמינית, בחירות למועצות של 130 עיריות ומועצות מקומיות מתוך 149, שהיו במדינה באותו יום, ובעוד 4 מועצות מקומיות הוגשו רשימות מועמדים יחידות שהבריהן הוכרו בהתאם לחוק כנבחרים לאותן רשויות.

בתקופה 1.2.1974 עד 31.1.1975 נערכו פעולות ביקורת ב-146 רשויות מקומיות. עוד נערכה ביקורת ב-6 חברות, שרשויות מקומיות משתתפות בהנהלתן וב-3 איגודי ערים. ביקורת כוללת, המקיפה בדרך כלל את מכלול פעולותיה של הרשות המקומית, נערכה ב-38 רשויות מקומיות: 15 עיריות, 16 מועצות מקומיות ו-7 מועצות אזוריות. בדיקות קופה ומינהל כספים נערכו ב-108 רשויות מקומיות מבין אלה, שבהן לא נערכה ביקורת כוללת.

בדיקות מיוחדות, שהקיפו פעולות בתחומים מוגדרים במספר רשויות מקומיות, נערכו בשנת 1974 בנושאים: מימון הוצאות הרשויות המקומיות בדרך של מלוות — ב-18 עיריות, ב-10 מועצות מקומיות ובמועצה האזורית חוף אשקלון (ראה לעיל, עמ' 561); מענקים לרשויות מקומיות — ב-9 עיריות, ב-11 מועצות מקומיות ובמועצה האזורית מרום הגליל (ראה לעיל, עמ' 552); עודפי כספים בוועדות מקומיות משותפות לתיכנון ולבנייה — ב-10 ועדות (ראה לעיל, עמ' 577); סדרי הקמתם של מיבנים למוסדות חינוך — ב-6 עיריות, ב-2 מועצות מקומיות ובמועצה האזורית מטה יהודה (ראה לעיל, עמ' 324); קידום שירותי החינוך בעיריות הפיתוח וביישובי עולים — ב-5 מועצות מקומיות וב-2 מועצות אזוריות; הקמת מיקלטים ותחזוקתם — ב-8 עיריות וב-5 מועצות מקומיות (ראה לעיל, עמ' 334); רשויות מקומיות — העסקת מהנדסי חץ — ב-14 עיריות וב-12 מועצות מקומיות (ראה להלן, עמ' 959).

בשנת 1974 הפעיל מבקר המדינה את הביקורת בשני גופים מבוקרים, לפי סעיף 9(7) לחוק מבקר המדינה, תשי"ח—1958 (נוסח משולב), כגופים אשר רשות מקומית-מש-תפת בהנהלתם: חברת הירקון בע"מ — חברה לפיתוח עבר הירקון — עיריית תל-אביב-יפו; נ.צ.ב. נתניה בע"מ — עיריית נתניה.

בתקופה הנסקרת פורסמו דו"חות הביקורת הבאים:

עיריות: אילת; אשקלון; נתניה; קרית אתא.

מועצות מקומיות: אור יהודה; אור עקיבא; אטיטיבה; יקנעם עילית; כנרת; מגדל; קדימה.

מועצות אזוריות: גדרות; געתון; חוף אשקלון; עמק חפר.

מועצות דתיות: המועצה הדתית אופקים.

איגודי ערים: איגוד ערים איזור בני ברק (שירותי כבאות); איגוד ערים איזור פתח תקוה (שירותי כבאות); איגוד ערים איזור חיפה (ביוב).

רשויות ניקוז: רשות ניקוז נחל פולג.

ועדות מקומיות לתיכנון ולבנייה: הוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה אור יהודה — אזור; הוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה "הגליל התחתון"; הוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה זמורה.

חברות הקשורות בשלטון המקומי: החברה אוצר השלטון המקומי בע"מ; החברה לפיתוח מגדל העמק בע"מ; חברת בניין האופרה בע"מ; החברה לאוטומציה במינהל השלטון המקומי בישראל בע"מ; "יריד המזרח", חברה לתערוכות בע"מ.

מימצאים בעלי משמעות עקרונית בדו"חות על הרשויות המקומיות

להלן קביעות של מבקר המדינה וממצאים, מתוך דו"חות על הביקורת ברשויות המקומיות מ-1 בפברואר 1974 עד 31 בינואר 1975, העשויים להיות בעלי משמעות גם בשביל רשויות מקומיות אחרות ויתר הגופים המבוקרים.

סידרי בקרה ובידוק

מימון פרויקטים

עירייה הסכימה להשתתף בהקמת מיבנה לבית ספר מקיף בתחומה, על ידי גוף ציבורי, הן על ידי העמדת קרקע עירונית לרשות הגוף הבונה, והן במימון הוצאות הבנייה, מעל סכום של 750,000 ל"י שנתקבל מתורם בחוץ לארץ למטרה זו. השתתפות העירייה בהוצאות הבנייה הגיעה, בתקופה של ארבע שנים, ל-1.4 מליון ל"י.

כאשר רשות מקומית משתתפת במימון פרויקט, המבוצע בתחומה על ידי גוף אחר, בסכום ניכר, עליה להקפיד על כך שתקבל מראש מידע מפורט ממבצעי הפרוייקט על עלותו המשוערת, אשר תשמש לעירייה אסמכתא לגבי השתתפותה במימון אותה הוצאה.

קבלת שיקים מאוחרים

עירייה נוהגת לקבל מחייבי מסים ותשלומי חובה אחרים שיקים מאוחרים עד לשנה ושט-רות לתקופות המגיעות עד חמש שנים. בראשית 1973 היו בידי העירייה שיקים מאוחרים ושטרות בסכום כולל של 1,243,000 ל"י. על דחיית מועדי הפירעון של חובות מסים ועל הסדרי תשלומים מחליט מנהל מחלקת הגבייה לבדו.

קביעת הסדרי תשלומים וקבלת שיקים מאוחרים על דעת עובד יחיד אינה תואמת סדרי מינהל תקין.

רכישת טובים

עירייה לא נהגה, לגבי רכישת ציוד מכני, לפרסם מכרזים אלא הסתפקה — גם במקרים הטעונים מכרז פומבי — בפנייה למספר ספקים. ההצעות שנתקבלו לא הובאו לפני ועדת המכרזים של העירייה, אלא נדונו בוועדות שהוקמו, לצורך כל עניין, ושהיו מורכבות מחבר מועצת העירייה, ממנהנדס העירייה וממנהל המחלקה העירונית הנוגעת בדבר. בדרך זו רכשה העירייה במשך השנים 1972 ו-1973 ציוד בהיקף כספי של 356,000 ל"י.

על פי החוק רק ועדת המכרזים של העירייה מוסמכת לדון בהצעות של ספקים ולתת למועצת העירייה את ההמלצה הדרושה. אם דרוש לוועדת המכרזים ייעוץ מקצועי, היא יכולה להזמין לדייוניה מומחים, כפי הדרוש.

מינהל ציבורי

המלצות להחכרת מגרשים

מועצה מקומית המליצה מדי פעם בפעם — כפי שנהוג ומקובל לגבי רשויות מקומיות — למינהל מקרקעי ישראל על החכרת מגרשים שבתחומה, הנמצאים בניהולו, לצורך הקמת מבנים לדיור, למלאכה ולתעשייה. המועצה לא נתנה פומבי לאפשרות של קבלת המלצות כאמור. עניין מתן המלצה לא הובא לדיון מליאת המועצה או ועדה מטעמה, וההמלצות ניתנו על ידי ראש המועצה, או על ידי מנהל אחת המחלקות של המועצה שאין זה מתפקידיה לטפל בדיור לתושבים ובפיתוח תעשייה מקומית. בין 16 תושבים שקיבלו המלצות בינואר 1972, היו שלושה חברי ועדת ההנהלה של המועצה וכן שניים ממנהלי היחידות של המועצה.

כאשר מועצה מקומית ממליצה למינהל מקרקעי ישראל על החכרת שטחים בתחומה לפרטים, נודעת חשיבות מיוחדת, מבחינת המינהל התקין, לכך שנהלי קבלת החלטות בנושא רגיש זה, וכן התיעוד והרישום של השיקולים המנחים את המועצה יהיו תקינים וסדירים. ביחוד מן הראוי שמליאת המועצה תגבש קריטריונים ברורים למתן המלצות, ותבחר בוועדה לטיפול בבקשות לקבלת המלצות, אשר הרכבה יהיה במתכונת של ועדות אחרות של המועצה, ואשר החלטותיה תהיינה טעונות אישור מליאת המועצה.

קבלת תרומות

במסגרת קשרים עם רשות מוניציפלית בחוץ לארץ אורגנו מדי פעם בפעם על ידי ראש מועצה מקומית משלחות לחוץ לארץ, שהוצאות הנסיעה שלהן כוסו בעיקרן על ידי הגורם הציבורי האמור, ונתקבלו ממנו תרומות לעזרת המועצה; בידי המועצה לא נמצאון רישומים כלשהם על עניינים אלה, וסכומי התרומות לא נרשמו בחשבונותיה. לפי הודעת ראש המועצה, מוחזקות התרומות בחשבון בבנק על שם ראש המועצה ועל שם אחד מעובדי המועצה הבכירים.

על פי כללי מינהל ציבורי תקין, מן הראוי היה להביא לדיון מליאת המועצה, או ועדה מטעמה, את עניין הקשרים עם המוסד האמור ותוכניות לפעולות בתחום זה. על המועצה היה להחזיק את כספי התרומות בחשבון שלה ולרשום בחשבונותיה את הוצאתם של הכספים, במסגרת תקציביה הטעונים אישור משרד הפנים.

תכנון ובנייה

אישור תכניות בנייה

לעירייה הגישו קבלנים הצעות לתכניות מפורטות חדשות, אולם החלו בבנייה, ואף הגיעו לשלב מתקדם בהקמת המבנים, לפני שהתכניות אושרו להפקדה, מבלי שהוועדה המקומית לתכנון ולבנייה פעלה למניעת הדבר. במקרה נוסף הבטיחה העירייה לקבלן לגרום לכך ששטח, אשר נועד על פי תכנית מפורטת לבנייה ציבורית, יאושר לבניית מגורים, והקבלן תהא להקים שני מבני מגורים. התכנית הופקדה רק כתשעה חודשים אחרי כן, ובמועד גמר ההפקדה ואישור התכנית — לאחר עוד כחודשיים — היו הבניינים גמורים.

על ועדה מקומית לתכנון ולבנייה למנוע יצירת עובדות בשטח, כי לדיון בתכנית לאחר מכן אין משמעות. שיש לדיון המתקיים מראש, ואין הוא תואם כללי מינהל ציבורי תקין.

אישור היתרי בנייה

בדיקת דרך הטיפול בבקשות להיתרי בנייה בעירייה העלתה כי במקרה של סטיות מהתוכניות החלות על הנכס לא כללן תיקי הבנייה פירוט הסטיות ולא חוות דעת של המהנדס בדבר מתן הקלה, כגדרש בתקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאי ואגרות), תש"ל—1970. העירייה הסבירה כי במשך תקופה של למעלה מעשר שנים לא נסתיימו הדיונים במוסדות התכנון בדבר אישורה של תוכנית המיתאר, כך שגם התוכנית המופקדת שוב אינה עונה על דרישות הזמן והמקום. דבר זה אילץ את הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה לגמישות באישור היתרי בנייה, כדי לאפשר את התפתחות המקום ואת שיפור פני העיר.

יש לראות בחומרה אישור היתרי בנייה בניגוד להוראות החוק. הדרך הנכונה היא ליוזום בכל מקרה תוכנית מתוקנת, בהליכים הקבועים בחוק. אין לרשות מקומית לתת יד ליצירת עובדות, אף כאלה הנראות לה רצויות, אלא בדרך שחוק התכנון והבנייה קבע לכך.

נכסי ציבור

חוזי חכירה

עירייה ערכה, עוד בשנים 1963 עד 1970, על פי מכרזים, חוזי חכירה או מכירה עם חברות, שהציעו הקמת בתי מלון ובתי הבראה ונופש בתחומה, לגבי חמישה מגרשים בשטח כולל של 60 דונם בקירוב, שהיו בבעלות העירייה. בחוזה התנתה העירייה, שעל החברות האמורות להגיש תכניות בנייה תוך שלושה עד שישה חודשים, ובמקרה אחד אף הותנה שהמבנים יוקמו תוך 9 חודשים מיום חתימת החוזה. נמצא, כי עד יוני 1974 לא הוגשו תוכניות בנייה והמבנים לא הוקמו.

אין זה סביר ששטחים המיועדים לפיתוח העיר לא ינוצלו למטרותיהם במשך שנים; מן הראוי היה שהעירייה תעמוד על קיום התנאים שנקבעו בחוזה, ולא — תפעל לביטול העסקאות.

בטיחות

חופי רחצה

מועצה מקומית אינה נותנת בחוף הרחצה שבתחומה שירותי הצלה ועזרה ראשונה. המועצה הסבירה, כי החוף מיועד לתושביה בלבד ואינו פתוח לזרים.

אם ברצון המועצה להפעיל חוף רחצה ציבורי, עליה לדאוג לבטיחותם של הנזקקים לו על ידי הפעלת השירותים המתאימים.

חינוך

העברת תלמידים

על פי חוק חינוך ממלכתי, תשי"ג—1953, יש לרשום ילד במוסד חינוך הקרוב למקום מגוריו, ולצורך זה נקבעו בתקנות לימוד חובה וחינוך ממלכתי (רישום), תשי"ט—

1959 הוראות בדבר קביעת אזורים ורישום לפי אזורים. בתקנות היגוך ממלכתי (העברה), תשי"ט-1959 נקבעו הסדרים להעברת תלמיד הלומד במוסד רישמי שבתחום הרשות המקומית למוסד אחר שבאותו תחום. בעירייה נמצא, שעשרות בקשות להעברת תלמידים מבתי ספר שכונתיים לבתי ספר שבמרכז העיר, נענו.

על רשות מקומית לצמצם ככל האפשר העברת תלמידים לבתי ספר שאינם באיזור מגוריהם; יש למנוע היווצרות פערים בלתי רצויים מבחינה חברתית בין בתי ספר שכונתיים לבתי ספר שבמרכז העיר.

ביטוח תלמידים

במקרה של תאונה לתלמידי בית ספר נוהגת עירייה להפנות את הורי התלמידים להגשת תביעה לחברת הביטוח, שאצלה ביטחה את התלמידים. העירייה לא קיימה מעקב אחר היענות חברת הביטוח לתביעות.

אין להטיל את הטיפול בתביעות על ההורים בלבד; על רשות מקומית לשתף את עצמה בטיפול, כדי לשמור על מלוא הזכויות של המבוטחים.

בדק בית במוסדות חינוך

בהסכם עם קבלן, לו נמסרה עבודת בדק בית במוסדות חינוך של מועצה מקומית, הוא התחייב לסיימה עד סוף פגרת הקיץ, אולם עד כחודש לאחר התחלת הלימודים, טרם הושלמו על ידיו עבודות רבות של נגרות, זגנות, חשמלאות, בניין וצבע. המועצה לא נקטה צעדים נגד הקבלן כדי שיעמוד בהתחייבויותיו.

על רשות מקומית לפעול לביצוע עבודות בדק הבית במוסדות החינוך שלה עוד לפני פתיחת שנת הלימודים, כדי למנוע הפרעות במהלך התקין של הלימודים.

מסירת עבודות

תנאי מכרז

1. על פי תנאי מכרז וחווה שנחתם בעקבותיו הגיע לקבלן, בעבור עבודות שביצע, תשלום בהתאם ללוח התקדמות העבודות, אולם עירייה, שמסרה לו עבודות, אלה, נתנה לו, לפני התחלת העבודה, שטרות בסך 130,000 ל"י, שזמני פרעונם היה כשנה וכשנתיים לאחר מכן.

מימון מוקדם בדרך זו לא רק שהיתה בו סטייה מתנאי המכרז אלא שהוא היה אף כרוך בסיכון מסוים, מאחר שהקבלן לא נתן בטחונות נגדיים.

2. במכרזים שפרסמה עירייה בשנים 1971 ו-1972 לסלילת כבישים ולהקמת מבנים, בהיקף כספי מ-500,000 ל"י עד 2.2 מליון ל"י, שביצעו תוכנן למשך תקופה של למעלה משישה חודשים, התנתה העירייה שלא תשלם תוספות בגין התייקרויות. על אף תנאי זה במכרז כללה העירייה בחוזים תנאי על תשלום התייקרויות. במקרים אחרים, כאשר אף בחווה היה כלול תנאי מפורש שהעירייה לא תשלם תוספת כוון, נעשו בכל זאת תשלומי התייקרות.

יש לשקול מראש את שאלת הצמדת המחירים למדד, ואין מקום לסטות ממה שנקבע במכרז או בחווה, אלא במקרים יוצאים מן הכלל, על פי החלטה מפורשת של מליאת המועצה. לגבי עבודות הנמשכות תקופה ארוכה לא יהיה זה סביר בדרך כלל, בתנאים

של שוק בנייה גואה, לדרוש הצעה במחיר קבוע; שכרה של דרישה להצעה כזו עלול לצאת בהפסדה, מאחר שיש בה כדי להביא לייקור ההצעות וגם לצמצום מספר ההצעות המוגשות.

3. בחוזים עם ספקים הסכימה עירייה לשלם תוספת התייקרות, בעוד שבמכרזים צוין במפורש, שהעירייה לא תכיר בשום התייקרות של חומרים או של עבודה. העירייה שילמה לספקים מקדמות בסכומים ניכרים, מבלי שתנאי התשלום צוינו במכרזים.

יש להקפיד על הכללת כל התנאים המהותיים במכרזים, ומאידך גיסא אין לוותר על תנאים שהותנו במפורש במכרז.

4. עירייה פרסמה מכרז לבניית אגף מיוחד בבית ספר תיכון שלה, ומסרה את העבודה, בהיקף כספי של 3.2 מליון ל"י, למציע ההצעה הזולה ביותר. מציע אחר, שראה עצמו נפגע מאי מסירת העבודה לו, פנה לבית המשפט הגבוה לצדק, שנתן, כחודשיים אחרי שהוחל בעבודה באתר הבנייה, צו להפסקת העבודה תוך קביעה, שחלו פגמים בניהול המכרז. עוד קבע בית המשפט כי אם ברצונה של העירייה לבצע את העבודות נשואי אותן מכרז, עליה לפרסם מכרז חדש.

במכרז חדש, שפרסמה העירייה לאותה עבודה, הותנתה, בשינוי לעומת המכרז הקודם, מסירת העבודה בקבלת אשראי בהיקף ניכר מצד המציע שייבחר, אשראי המשתרע על תקופה עד שנתיים וחצי.

למכרז החדש נתקבלו שתי הצעות, האחת בסך 3.36 מליון ל"י מהקבלן שזכה במכרז הקודם והשנייה, בסך 3.92 מליון ל"י, מהמציע שפנה בשעתו לבית דין גבוה לצדק, ושהגיש גם הצעה לחלופין, לבצע את העבודה בסכום הצעתו במכרז הראשון — 3.35 מליון ל"י — ובהתאם לתנאי האשראי באותו מכרז. ועדת המכרזים של העירייה החליטה לא לדון בהצעה החלופית ובהתאם לכך החליטה מועצת העירייה לאשר את המלצת ועדת המכרזים ולמסור את ביצוע העבודה לקבלן האחר, בהתאם להצעתו.

נמצא, כי בניגוד לתנאי התשלום והאשראי, כפי שנקבעו בחוזה העבודה בין הצדדים, שילמה העירייה את התמורה המלאה של חשבונית אחת, בסך 600,000 ל"י, תוך 60 יום מתאריך אישורה, וכן 90% מהחשבוניות הנותרות, בסכום כולל של 2.7 מליון ל"י, שאושרו לתשלום תוך תקופה של חודשיים עד שישה חודשים. סטיות מהותיות אלה מתנאי התשלום, כפי שנקבעו במכרז ובחוזה, לא הובאו לאישורה של מועצת העירייה.

יש לראות בחומרה את השתלשלות העניינים שהביאה לידי ביטול תוצאות המכרז על ידי בית המשפט הגבוה לצדק, והמשכה, כאשר לאחר שפורסם מכרז, שבו הותנו תנאים מיוחדים שנועדו להקל על העירייה בדבר התשלום, שבגללם הועדפה הצעה של קבלן (שהיה גם הזוכה במכרז הראשון, שבוטל) על פני מתחרהו (שהיה העותר בפנייה לבית דין גבוה לצדק) — ויתרה העירייה על אותם תנאים.

על גוף ציבורי להקפיד הקפדה יתרה לקיים את כל התנאים הכלולים במכרזים, כדי להבטיח על ידי כך את מלוא האימון של מתחרים המשתתפים במכרזים וכדי למנוע כל חשש של משוא פנים או של הפלייה בבחירת הזוכה במכרז.

תוספת עבודות ללא מכרז

1. בעקבות מכרז, מסרה עירייה לקבלן סלילת כבישים בהיקף כספי של 1,524,000 ל"י, מהן עבודות, בהיקף כספי של 631,000 ל"י, שלא היו כלולות במכרז. על פי המכרז

האמור נמסרו גם לקבלן אחר עבודות סלילה בהיקף כספי של 434,000 ל"י; לחוזה עם קבלן זה הוסיפה העירייה, כעבור חודשיים, עבודות של סלילת כביש נוסף ונתיב נוסף בכביש אחר, בהיקף כספי כולל של 111,000 ל"י, מבלי שפרסמה מכרו נוסף, כדרוש.

הוספת עבודות בשיעור ניכר ללא מכרו יש בה לא רק סטייה מהוראות החוק, אלא גם פגיעה בכללי החסכון והיעילות, מאחר שהיקף העבודה עשוי להשפיע על רמת המחירים של המציעים.

2. בעקבות מכרו שפרסמה מועצה אזורית (בינואר 1969) להקמת מרכז התרבות והספורט הקהילתי במרכז המוניציפלי שבתחומה, היא התקשרה בחוזה עבודה, בהיקף כספי כולל של 746,000 ל"י, עם קבלן שהצעתו הייתה הוולה בין שלוש הצעות שנת-קבלו במכרו. החשבונית הסופית של הקבלן (מספטמבר 1971) הסתכמה ב-1,210,000 ל"י בקירוב, הוץ מתוספת התייקרות בסך 110,000 ל"י; בכך הייתה הגדלה של 464,000 ל"י — 62% מההיקף הכספי המקורי. עוד לפני התחלת העבודה שינתה המועצה את תוכניות הבניין, דבר שהגדיל את היקף העבודות המתוכננות והייב בצוץ עבודות נוספות על אלה שהיו כלולות בתוכניות המקוריות שעל פיהן נחתם החוזה. ההגדלה הייתה בעיקר בעבודות בטון בהיקף כספי של 150,000 ל"י ובעבודות בנייה וטיח בהיקף כספי של 50,000 ל"י, שחושבו לפי מחירי היחידות שנקבעו בחוזה.

השינויים המרחיקים שביצעה המועצה בתכנון המבנה לאחר עריכת המכרו וחתמת החוזה, אינם מתיישבים עם כללי מינהל תקין הדורשים תכנון יסודי ומקיף עוד לפני מסירת העבודה, וכן, הגדלת ההיקף הכספי של העבודה בשיעור האמור בלא לבקש מאת שר הפנים היתר למסירתה בלא מכרו, חריגה מהכללים שנקבעו בהוראות בדבר מכרוים.

ניהול כספים וחשבונות

השתתפות בעלי נכסים

חישוב השתתפות בעלי נכסים בהוצאות התקנת תיעול אזורי, שבוצעה בתחומה של מועצה מקומית, נערך רק אחר 10 חודשים מתאריך החשבונית האחרונה של הקבלן, והכנת הודעות חיוב לבעלי נכסים נמשכה ארבעה חודשים נוספים. כארבע שנים לאחר התקנת התיעול טרם הויבו החשבונות של בעלי מגרשים פנויים, ביניהם חשבונות לשטחים גדולים של מינהל מקרקעי ישראל, בגין ההשתתפות בהוצאות התקנת התיעול, המסתכמת ב-165,000 ל"י. בדיקת שני פרוייקטים אחרים לתיעול אזורי בהיקף כספי של 185,000 ל"י, ו-369,000 ל"י, העלתה, כי חישוב סכומי השתתפות בעלי הנכסים בהתקנת התיעול נעשה באיחור של כ-20 חודש ביחס לפרוייקט האחד ובאיחור של חמישה חודשים ביחס לפרוייקט האחר; עד לסיום הבדיקה טרם נרשמו החיובים בגין השתתפות בחשבונות בעלי הנכסים.

עקב הליכים בלתי יעילים בהטלת השתתפות בגין סלילת כבישים והתקנת תיעול על בעלי נכסים, נדחית גביית דמי השתתפות לתקופות ארוכות בהרבה מהסביר. בכך לא רק שפוחתים סיכויי הגבייה אלא שהתקבולים, האמורים לכסות את הוצאות המועצה בשיעור של 75%, אינם מכסים למעשה אותן הוצאות, בשים לב להפסד רבית לכוח הקנייה של הסכומים, שגובהם נקבע לפי סכום ההוצאה שנעשתה שנים אחדות קודם לכן.

ביצוע תשלומים

בידי עירייה נמצאו שיקים חתומים על ידיה, שלא הועברו למוטבים. מרבית השיקים התייחסו לתשלום שכרם של עובדים שהועסקו על ידי העירייה בעבודות ארעיות, אולם היו גם שיקים שהיו מיועדים לנזקקי סעד. כאשר הזכאים אינם תובעים את השיקים במשך תקופה ממושכת נוהגת העירייה לבטלם.

על רשות מקומית לעשות לאיתור הזכאים לשיקים המשתהים בידיה ולהעברת השיקים לתעודתם.

חשבונות בנקים

1. לעירייה חשבונות במספר בנקים. בעוד שבבנקים אחדים היו לעירייה משיכות יתר, עמדו לזכותה בבנקים אחרים באותו מועד סכומים לא מבוטלים. על ידי ויסות נאות של הפקדות הכספים בבנקים ניתן לחסוך בהוצאות ריבית.
2. משרד הפנים אישר למועצה מקומית זכות משיכת יתר משני בנקים בסכום כולל של 95,000 ל"י, בתנאי שהסכומים ייפרעו עד סוף שנת הכספים, בה ניתן האישור. המועצה משכה מחשבונותיה בבנקים כספים שעלו על הסכומים שאושרו לה, ויתרת החוב הגיעה לקראת סוף שנת הכספים ל-160,000 ל"י. ולסוף שנת הכספים נשארה המועצה חייבת 145,500 ל"י. משיכות אלה שימשו למועצה לכיסוי גרעונות של עבודות פיתוח. בינואר של שנת הכספים הפקידה המועצה, בחשבון מיוחד באחד הבנקים, סך 30,000 ל"י והוסיפה להפקיד סכומים באותו חשבון עד שלסוף מארס אותה שנה נוצרה יתרה של 82,100 ל"י; המועצה הסגירה שכספים אלה נועדו לצורכי פיתוח. מאחר שהיו לרשות מקומית משיכות יתר שבעדן היא שילמה בשנת הכספים ריבית לפי שיעור של 16.5%, לא היה מקום להחזיק כספים בחשבון מיוחד הנושא ריבית בשיעור של 1%.

התאמת חשבונות

1. הפרשים ניכרים נמצאו בין הרישומים של תנועת הבנקים בהנהלת החשבונות של עירייה לבין אלה שבפנקס הקופה, הכולל את התנועה והפעולות הכספיות של העירייה בבנקים; במאזן לסוף מארס 1973 נמצאו הפרשים של למעלה ממליון ל"י בתורת "סכומים לבירור בחשבונות בנקים". להצטברות סכום כה גדול, שמהותו אינה ברורה, יש השלכה על חשבונות רבים אחרים במערכת החשבונות, והיא עלולה לפגום בשלימות כספי העירייה.
 2. לגבי מספר רב של חשבונות אלקטרוניים של מוסדות, קבלנים וספקים, הכלולים בדין וחשבון הכספי של מועצה מקומית, לא עשתה המועצה התאמה, לפחות בסוף השנה. הפרשים לא מבוטלים נמצאו בין סכומי היתרות הרשומים בפנקסי המועצה לבין אלה שעל פי נתוני בעלי החשבונות נמצאו במועצה.
 3. סדרי ניהול חשבונות תקין מחייבים התאמות חשבונות תקופתיות עם בעלי החשבונות. במערכת החשבונות של עירייה נמצאו חשבונות רבים של חייבים וזכאים, הכלולים סכומים ללא תנועה במשך שנים רבות, מבלי שהעירייה עשתה לווידוא נכונותם. הסכומים בחשבונות אלה הגיעו למליון ל"י בקירוב.
- השארית יתרות כאלה בחשבונות אישיים ללא תנועה במשך זמן רב עלולה לפתוח פתח לשימוש לרעה בכספיה של הרשות המקומית.

העסקת מהנדסי חוץ על ידי הרשויות המקומיות

תחום ההנדסה ברשויות מקומיות הוא מגוון מאוד, וכולל — מלבד תכנון ערים ופיקוח על הבנייה — גם תכנון, תיאום ופיקוח על עבודות ציבוריות, כגון: הקמת מיבני ציבור, סלילת דרכים ומידרכות, הנחת קווי מים, קווי ביוב ותיעול, נטיעת גנים ותאורת רחובות. למילוי משימותיהן בתחומים אלה נזקקות הרשויות המקומיות לשרותי תכנון ולשירותים הנדסיים אחרים של מהנדסי חוץ; היקף השירותים האלה מושפע בין השאר מהקשיים, שבהם נתקלות הרשויות המקומיות להשיג כוח אדם מקצועי בתחומים האמורים למחלקות ההנדסיות שלהן.

במחצית השנייה של 1974 בדק משרד מבקר המדינה את דרכי המסירה של שירותי הנדסה למהנדסי חוץ ב-14 עיריות (אשדוד, אשקלון, באר שבע, בת ים, הרצליה, חולון, לוד, עכו, עפולה, פתח תקוה, ראשון לציון, רחובות, רמלה, שפרעם) וב-12 מועצות מקומיות (אום אל פחם, אזור, בנימינה, באקה אל גרביה, הוד השרון, אל-טיבה, אל-טירה, יפיע, פרדס חנה—כרכור, קלנסווה, רמת ישי, רעננה). ב-7 עיריות בהן היו נתונים מרוכזים, הסתכמו ההוצאות על שכר טירחה למהנדסי חוץ בשנות הכספים 1972 ו-1973 ב-4.5 מליון ל"י ו-6.4 מליון ל"י, כסידרן, וב-7 מועצות מקומיות — ב-0.5 ו-0.8 מליון ל"י כסידרן.

להלן הממצאים שהועלו:

בחירת המהנדסים

על פי תקנות העיריות (מכרזים ודרכי הזמנתן וקבלתן של הצעות מחירים), תש"ד—1959, ועל פי צווי המועצות המקומיות, התקשרות של רשות מקומית עם מהנדס או אדריכל אינה מחייבת עריכת מכרז. בחירת המהנדסים והאדריכלים נעשתה במרבית הרשויות המקומיות שנבדקו על ידי מהנדס הרשות, ובחלקן — באישורו של ראש הרשות המקומית. במרבית המקרים לא הובא עניין בחירת משרד מהנדסים לפני מועצת הרשות המקומית, הנהלתה או ועדה כלשהי. בדרך כלל לא נמצאו ברשויות המקומיות החלטות מנומקות בדבר השיקולים, שהגתו אותן בבחירת המהנדסים.

לדעת הביקורת, גם כאשר יש פטור מחובת עריכת מכרז, רצוי לקבל הצעות אחדות, אף אם מחיר השירות נקבע על בסיס של תעריפים אחידים.

עבודות התכנון של סלילת כבישים והקמת מיבנים נמסרו על ידי הרשויות המקומיות למספר גדול יחסית של משרדי מהנדסים, בעוד שעבודות תכנון של הנחת קווי מים וביוב נמסרו למספר מצומצם בלבד, ואמנם מספר המשרדים המתמחים בתחומים אלה אינו גדול. ברשויות המקומיות שנבדקו באיזור המרכז, נמסרו מרבית עבודות התכנון של קווי מים למשרד מהנדסים אחד, ומרבית עבודות הביוב — לשני משרדים אחרים.

רצוי שהחלטה למסירת עבודות תכנון, תיאום ופיקוח תתבסס על הוכחה לגבי כושר הביצוע של משרד המהנדסים, לרבות העסקת צוות עובדים, ועל נסיונם. בעיריות, בהן מועסקים מהנדסי עיר, טבעי שמהנדס העירייה ימליץ על בחירת משרדי המהנדסים, אולם אין זה מתיישב עם כללי מינהל ציבורי תקין, שהחלטה הסופית למסירת העבודות תתקבל על דעת יחיד בלבד. מן הראוי שבחירת משרד מהנדסים תובא לאישור מועצת הרשות המקומית, שהיא בעלת הסמכות החוקית לקבלת החלטות.

בחירה נאותה של מהנדסי חוץ על ידי רשויות מקומיות קטנות היא בעייתית במיוחד, הואיל ואין הן מעסיקות מהנדסים משלהן, ובין חברי המועצה אין, בדרך כלל, אנשים

בעלי ידע מספיק במקצועות ההנדסה, המסוגלים להמליץ, על פי שיקולים מקצועיים, על מהנדסי חוץ. רצוי שמספר רשויות מקומיות סמוכות, שאינן מעסיקות מהנדסים דרך קבע, תעיינה באפשרות להקים מחלקה טכנית משותפת למתן שירותי הנדסה בתחומיהן; מחלקה כזאת תוכל, בין השאר, להדריך גם בבחירת מהנדסי חוץ.

בקביעת המועמדים המתאימים ניתן להיעזר בוועדת מומחים בלתי תלויה, שתקבע לעצמה קריטריונים להמלצותיה (לעניין זה ראה דו"ח שנתי 19, עמ' 483). אשר לפיזור המועט של עבודות הנדסיות בתחומי עבודות מים וביוב, שהן ספציפיות לרשויות מקומיות, על הרשויות המקומיות, ובמיוחד הגדולות שבהן, לפתח במרוצת הזמן, בהתייעצות עם גורמים מקצועיים מתאימים, מקורות נוספים לקבלת שירותים אלה, ורצוי שתיעשה פעולה שיטתית בכיוון זה.

ברשויות מקומיות אחדות נמסרו עבודות תכנון למהנדסים, שהיו עובדי המחלקה הטכנית שלהן זמן קצר לפני כן, להלן דוגמאות:

עירייה מסרה עבודות תכנון למהנדס, שכיהן בתפקיד מנהל במחלקה הטכנית שלה, ימים מספר לפני פרישתו ב-1971, והמשיכה בקשרים עימו כמהנדס חוץ גם לאחר מכן; תשלומי העירייה על חשבון שכר טירחה הסתכמו באותה שנה בסך 19,000 ל"י. לדעת הביקורת, אין להתקשר עם עובד לפני פרישתו ואין למסור לו עבודות או להתקשר עמו בצורה אחרת כדי להעניק לו טובת הנאה כפיצוי בעד פרישתו. כל התקשרות עם עובד לשעבר מותרת רק על בסיס של שוויון עם מועמדים אחרים (לעניין זה ראה דו"ח שנתי 21, עמ' 532).

אותה עירייה מסרה, בשנות הכספים 1972 ו-1973, עבודות תכנון בהיקף כספי של 166,000 ל"י לאדריכל שהועסק על ידיה בחצי משרה. אין זה רצוי, שרשות מקומית תעסיק עובד בעת ובעונה אחת כעובד בשכר וכעובד על בסיס קבלני, מה גם שהחוק אוסר על עובד רשות מקומית להיות נוגע במישרין או בעקיפין בחוזה שנעשה עימה או בעבודה המבוצעת למענה.

חוזים עם מהנדסי חוץ

אגודת האינג'נרים והארכיטקטים בישראל הפינה נוסח לחוזה לצורך התקשרות עם מזמני עבודות הנדסיות. במרבית המקרים לא השתמשו הרשויות המקומיות בחוזים אלה, והתקשרו עם מהנדסי חוץ בדרך של חליפת מכתבים, בהם אמנם הוגדרו העבודות ונקבע שכר הטירחה, אך לא נקבעו במפורט הזכויות והחובות של שני הצדדים, כגון לוח זמנים לעבודות תכנון, מועד להגשת התוכניות, סדרי הדיווח והבעלות על מסמכים הקשורים בביצוע העבודות. החוזים לא תמיד כללו קביעה ברורה של אחריות המהנדס לפגמים עקב ליקויים בתכנון ובפיקוח; וכן של חובת המהנדס לערוך ביטוח אחריות מקצועית לנזקים, העלולים להיגרם למזמין. לגבי עבודות תיאום ופיקוח לא עמדו הרשויות המקומיות בחוזים על הרכב צוות העובדים, שיועסק על ידי משרד המהנדסים באתרי העבודות, דבר הדרוש, בין היתר, לצורך קביעת סבירות התשלום על פי התשומות.

בשתי עיריות ובארבע מועצות מקומיות לא נעשו חוזים כלל. ביתר הרשויות המקומיות שנבדקו לא נערכו חוזים לחלק מהעבודות, ביניהן עבודות בהיקף כספי ניכר. תשלומי אחת העיריות למהנדסי חוץ הסתכמו בשנות הכספים 1971 עד 1973 ב-3 מליון ל"י בקירוב. מסכום זה שילמה העירייה 1.9 מליון ל"י ללא עריכת חוזים, חתומים על ידי ראש העירייה והגובר, כדרוש.

עירייה מסרה, בשנים 1970 עד 1973, עבודות תכנון ופיקוח לגבי סלילת 55 כבישים, בהיקף כספי של 16 מליון ל"י למהנדס מתכנן בעל פה, אף ללא הוצאת הזמנה בכתב, שתפרט את דרישות העירייה, שיעורי התשלום ותנאיו. על חשבון הוצאות התכנון והפיקוח, שהסתכמו ב-825,000 ל"י, שילמה העירייה, עד סוף 1973, 310,000 ל"י.

עירייה מסרה, בשנת 1972, את הפיקוח על עבודות הקמת מבנים, סלילת כבישים והתקנת תיעול וניקוז, בהיקף כספי של 10 מליון ל"י, למשרד המהנדסים, תמורת שכר טירחה בשיעור 2.5% מהיקפן הכספי של העבודות, שאמורות היו להימשך כשנה עד שנתיים. בחוזה עם משרד המהנדסים סוכם, כי העירייה תשלם תמורת הפיקוח על הקמת מיבנים 10% משכר הטירחה עם מסירת ההזמנה ו-80% — ב-10 תשלומים שווים. החל בחודש שבו יוחל בביצוע העבודה (לגבי סלילת כבישים — 10% עם מסירת ההזמנה ו-80% — ב-5 תשלומים חודשיים שווים) ו-10% — עם סיום העבודות. עד ראשית 1974 שילמה העירייה למשרד המהנדסים 270,000 ל"י. יוצא, ששכר הטירחה שולם ברובו הגדול בעד שירותים שנתקבלו במועד מאוחר יותר, דבר שאינו מקובל בשירותים מסוג זה. מתיקי העירייה עולה, כי הפיקוח של משרד המהנדסים לא היה תקין. בראשית 1974 ניתקה העירייה את קשריה עם משרד המהנדסים ומסרה את הפיקוח על סלילת הכבישים למהנדס אחר, ואת הפיקוח על עבודות בנייה החלה לבצע בעצמה. העירייה לא קיבלה, איפוא, תמורה מלאה בעד תשלומיה למשרד המהנדסים.

עירייה התקשרה עם יועץ מתכנן בחוזה, ללא הגבלת זמן, למסירת כל עבודות תכנון הכיוב בתחומה. בשנים 1971 עד 1973 שילמה העירייה למתכנן סכום כולל של רבע מליון ל"י בעד עבודות תכנון שונות. על פי החוזה הייתה העירייה רשאית להפסיק את שירותי המתכנן, אם תקים מחלקת תכנון משלה. נקבע, כי במקרה זה יועברו המסמכים והתוכניות לרשות העירייה, והיא תשלם למתכנן תשלום חד פעמי בסך 15,000 ל"י. אם כי להתקשרות לטווח ארוך יכולים להיות יתרונות מבחינת ההתמחות, אין ההתקשרות ללא הגבלת זמן רצויה. התקשרות לעבודה מוגדרת ולתקופה מוגדרת עשויה, בעת חידושה, לתת לרשות המקומית הזדמנות נאותה לעיון מחודש בתנאיה.

על הרשויות המקומיות להקפיד על עריכת חוזים עם מהנדסי חוץ, שבהם ייקבעו בבירור הזכויות והחובות של הצדדים. רצוי, שהרשויות המקומיות בשיתוף עם משרד הפנים, יתנו את דעתן לפיתוח הסכם סטנדרטי לצורך התקשרות עם מהנדסי חוץ, שיכלול, בין היתר, הוראות להטלת אחריות כספית על מהנדסים עקב ליקויים בולטים בתכנון, ושיבטיח שמהנדסי חוץ יערכו ביטוח מקצועי.

תכנון עבודות שלא הוצאו למועל

במשך רשויות מקומיות מבין אלה שנבדקו, נמסרו למהנדסים עבודות תכנון בעלות היקף כספי ניכר, מבלי שהרשויות המקומיות וידאו מלכתחילה אם תוכלנה להוציא לפועל את התכניות מבחינת המשאבים הדרושים לביצוען, ומבחינת עדיפותן, לעומת פרויקטים אחרים, כמפורט להלן:

בתקופה יולי 1972 עד דצמבר 1973 הומינה עירייה ממהנדסי חוץ תכניות מפורטות לסלילת כבישים בהיקף כספי כולל של 6.5 מליון ל"י. העירייה לא השתמשה בתכניות אלה כלל. מרביתן נועדו לביצוע לטווח ארוך, ונעשו ללא ביסוס תקציבי, ואף ללא אישור תקציבי להוצאות התכנון עצמן, שהסתכמו בסך 150,000 ל"י. התכניות כללו תחשיבי עלות, העלולים לאבד את ערכם, בתנאי השוק המשתנים והתכניות עצמן לא תהיינה בנות מימוש אם העבודות אינן מתבצעות תוך זמן קצר לאחר עריכתן.

עירייה מסרה בספטמבר 1972 למשרד מהנדסים תכנון דירות לזוגות צעירים. עלות הפרוייקט הוערכה על ידי מחלקת מהנדס העיר ב־3.4 מליון ל"י. בשנים 1972 ו־1973 הוציאה העירייה על תכנון הפרוייקט סכום כולל של 65,000 ל"י. להוצאות התכנון ולעבודות הקבלניות לא היה לעירייה תקציב מאושר. עד נובמבר 1974 לא בוצעו העבודות, בהעדר מקורות מימון.

עוד מסרה העירייה האמורה למשרד מהנדסים, באוגוסט 1972, תכנון מועדון נוער, שההוצאה להקמתו הוערכה ב־1.5 מליון ל"י. שכר הטירחיה של המתכנן נקבע, בחוזה מספטמבר 1973, בסך 63,000 ל"י. בסוף פברואר 1974 התברר לעירייה כי העבודה אינה בת ביצוע בגלל העדר מימון; אף להוצאות התכנון לא היה תקציב מאושר, כדרוש. ביולי 1973 התקשרה העירייה עם מתכנן לתכנון הרחבת מוזיאון בהיקף כספי של 1.2 מליון ל"י. מאוחר יותר התברר לעירייה, שביצוע העבודה לא יתאפשר בהעדר מקורות מימון. שכר הטירחיה של המתכנן היה 32,000 ל"י.

עירייה מסרה ב־1970 למהנדס עבודת תכנון להקמת גשר. הוצאות התכנון הסתכמו ב־35,520 ל"י. הגשר לא הוקם בגלל העדר מימון.

עירייה הזמינה ביוני 1970 תוכנית להקמת מיבנה לבית ספר יסודי בן 20 חדרים. התוכנית אושרה בנובמבר 1970 על ידי משרד החינוך והתרבות. הקמת מיבנה בית הספר תוכננה ככוונה להפעילו בספטמבר 1971, אולם התוכנית נגזזה לאחר השלמתה, מאוחר שהתברר שיש צורך במיבנה גדול יותר. תמורת התוכנית שילמה העירייה, במאוס 1971, 49,665 ל"י. במאי 1971 הזמינה העירייה אצל אותו אדריכל תוכנית חדשה ל־30 חדרי כיתות בבית הספר האמור.

מועצה מקומית הזמינה ב־1970 תוכניות ל־6 חדרי כיתות גן ילדים, לסיפריה, לבית ספר תיכון, מגרש ספורט, בריכת שחיה ואולם התעמלות. בעבור הכנת התוכנית שילמה המועצה לאדריכל 13,000 ל"י. התוכניות לא הוצאו לפועל עקב שינויים בהנהלת המועצה, והיא נגזזה אותן.

אמנם הממצאים שהובאו לעיל הועלו ברשויות מקומיות שונות, ואי אפשר לקבוע באופן חד משמעי שבכל אחד מהמקרים ניתן היה לחזות מראש שהתכנון לא יגיע לידי ניצול. עם זאת, מן הראוי להדגיש, שהוצאות כאלה — אף אם כל אחת מהן אינה גדולה מאוד — מצטברות לסכומים בעלי משמעות; באירועים שהובאו לעיל בלבד, שהועלו בבדיקה מסורגת, מסתכמים הסכומים שהוצאו ללא תועלת ב־427,000 ל"י.

טיב התכנון והפיקוח

בתוכניות רבות, שהוכנו על ידי מהנדסי חוץ היה צורך, לעיתים, בהוספת פריטים חיוניים במהלך העבודות, עקב תכנון בלתי מושלם, או היה צורך בשינוי התוכנית המקוריות. עקב השינויים נגרמו לרשות המקומית, לעיתים, הוצאות נוספות, והיא לא ניסתה לקבוע, אם הסיבה לשינויים הייתה תכנון לקוי ואם יש יסוד לדרוש פיצויים מהמתכנן. הרשויות המקומיות לא קיימו בדרך כלל קשר הדוק עם מתכנני חוץ בכל שלבי התכנון והפיקוח על העבודות, כדי לצמצם ככל האפשר הוצאות יתר ופגמים, שתכנון לקוי עלול לגרמם. להלן מספר דוגמאות של שינויים בתוכניות שנעשו במהלך העבודה, אשר לדעת הביקורת ניתן היה למונעם, ביחוד ברשויות מקומיות בהן קיימות מחלקות טכניות, החייבות לשמש אמצעי בידוק לגבי מהנדסי חוץ:

מיפרט להקמת בית כנסת, שהוכן על ידי מתכנן־חוץ בעירייה, לא כלל פריטים כגון עבודות נגרות ומסגרות, אינסטלציה וחשמל, שהתווספו במהלך העבודה. היקפן הכספי

של העבודות שלא תוכננו מראש היה 310,000 ל"י, בנוסף על היקף החווה המקורי בסך 340,000 ל"י. בעירייה אחרת לא כללה תוכנית לבריכת שחייה, שהוכנה על ידי מהנדס חוץ. עבודות חשמל, מים וביוב. במהלך העבודה, נבנו מדרגות, קירות תומכים, גדרות, מעקות ועוד, שלא היו כלולים בתוכנית המקורית. העבודות שלא תוכננו מראש הגדילו את ההיקף הכספי של החווה מ-560,000 ל"י עד מליון ל"י בקירוב. פריטים שלא תוכננו מראש והמתווספים במהלך העבודות, בדרך כלל אינם כלולים במכרזים ומחיריהם נקבעים על פי משא ומתן עם הקבלנים המבצעים את העבודות, ולא בדרך של תחרות, שיהא בה כדי להבטיח לרשות המקומית את התנאים הנוחים ביותר. מסיבה זו מן הדרוש, שהתוכניות יוכנו מראש במלואן, כדי שיוכלו לשמש בסיס להכנת המיפרטים למכרז.

עירייה התקשרה בשנת 1971 בחווה עם מתכנן לבניית שני חדרי כיתות ומיקלט בבית ספר. במהלך העבודה התגלו מי תהום והעירייה נאלצה לשנות את שיטת הנחת היסודות, דבר שגרם להגדלת עלות הבנייה בכ-50,000 ל"י (החווה הסתכם בכ-295,000 ל"י), ולשיבושים במהלך העבודה. המתכנן לא נדרש על ידי העירייה, לערוך מראש בדיקות קרקע, ולא ערך בדיקות כאלה ביוזמתו, אף על פי שהבעייה של מי תהום באיזור הייתה ידועה גם קודם לכן.

עירייה התקשרה בשנת 1968 בחווה עם מתכנן לבניית 20 חדרי כיתות. מהתיעוד שבתקי העירייה עולה, כי התוכניות לא היו שלמות ולא התבססו על בדיקות קרקע, בדיקות, שנעשו רק לאחר שהחל הקבלן בעבודה. עריכת בדיקות קרקע בשלבי הביצוע הפריעה למהלך התקין של העבודה וגרמה להוצאות נוספות, שניתן היה למנוע אותן, אילו נלקחו בחשבון כל העובדות המצויות בשטח. עם אותו מתכנן התקשרה העירייה בחווה נוסף לבניית בית ספר. במהלך הבנייה התברר, שהתוכנית לא שיקפה נאמנה את המצב הטופוגרפי, והיה צורך לשנות את מיפליסי הקרקע ואת תוכניות הפיתוח סביב המיבנה.

מועצה מקומית הקימה ב-1973, בהוצאה של 59,000 ל"י מיבנה למעון יום, שמיקומו נקבע על ידי מתכנן יועץ. התברר, כי המיבנה הוקם מתחת לקו מתח גבוה. חברת החשמל הזהירה את המועצה, כי בהקמת המיבנה מתחת לקו חשמל יש משום סכנת נפשות, ודרשה להפסיק מיד כל שימוש במיבנה, וסירבה לחברו למערכת החשמל.

אותה מועצה מקומית ביצעה ב-1973 עבודות הרחבה בכבישים, בהיקף כספי של 120,000 ל"י. תכנון הכבישים והפיקוח על ביצוע העבודות נמסרו למהנדס חוץ. בסיוור שנערך בכבישים על ידי הביקורת, כשנה לאחר ביצוע העבודות, נמצא כי קטעים רבים התפוררו. שולי הכבישים לא היו ישרים, והכבישים כוסו בחול, דבר שחייב תיקונים זמן קצר לאחר השלמת העבודות. בתקי המועצה לא נמצא תיעוד על נוכחות המפקח באתרי העבודה במהלך הסלילה, ואין לדעת אם הפיקוח היה תקין.

בראשית 1971 נסתיימה במועצה מקומית הקמת מיבנה של בית ספר, בהוצאה כוללת של 224,000 ל"י. תכנון העבודה והפיקוח עליה נמסרו למהנדס חוץ. לאחר סיום העבודה שקעה הריצפה של קומת הקרקע, ועל אף תיקונים רבים שנעשו היא הוסיפה לשקוע. בשנת 1972 הקימה המועצה על פי תוכניות של אותו מהנדס אגף נוסף בבית הספר, בהוצאה של כ-332,000 ל"י. עבודות גמר רבות, שפיקוח נאות היה עומד עליהן, לא הושלמו, כגון: פנלים; עבודות טיח ומוזאיקה לא בוצעו בהתאם לפלס מים ובזוויות ישרות; למיקלט שבאגף חדרו מים.

מועצה מקומית מסרה למהנדס חוץ עבודות תכנון להקמת שישה חדרי כיתה ושלושה חדרי ספח מבנייה טרומית, בסכום של 58,000 ל"י. המועצה לא דרשה מהמהנדס לפקח על מהלך הבנייה ולהגיש לה דו"ח על סיום העבודה ועל טיבה. עבודות הגמר בחדרים שהוקמו לא הושלמו; מיפולס הריצה של חדרי השירותים, שהוקמו במיבנה נפרד, היה נמוך מהמיפולס של החצר, דבר שגרם להצפת מיבנה השירותים בעונת הגשמים.

במאוס 1972 מסרה אותה מועצה מקומית לאותו מהנדס עבודות תכנון של מיבנה לבית ספר יסודי; ההיקף החוזי של עבודות הבנייה היה 434,000 ל"י. לדברי המועצה שונו תוכניות המיבנה במהלך הבנייה, אולם בתיקי המועצה לא נמצאו תוכניות מתוקנות. לאחר הקמת שלד המיבנה ובשלבי סיום העבודה נתגלו סדקים בתיקרות ובקירות. לפי הזמנת המועצה, הגיש מומחה מהטכניון, במאי 1974, הצעה לחיזוק המיבנה והמליץ שלא להשתמש במיבנה לפני ביצוע התיקונים שהציע. בהתחשב בהוצאה הגדולה לביצוע התיקונים, שנאמדה ב־100,000 ל"י, מינתה המועצה בספטמבר 1974, לפי דרישת משרד הפנים, שלושה מהנדסים מומחים לקביעת האחריות לנזקים שנגרמו למיבנה; עד לסיום הביקורת לא סיימו המהנדסים את הנידורים.

סדרי בידוק

בשנים 1970—1972 ביצעה עירייה עבודות בנייה של בית ספר, בהיקף כספי חוזי של 660,000 ל"י, על פי תכנון של מחלקת ההנדסה שלה. הפיקוח באתר ובדיקת החשבונות נמסרו למהנדס חוץ. במהלך העבודה נעשו שינויים בהיקף כספי גדול על פי הוראות המהנדס המפקח, ללא הוצאת הוראות שינויים בכתב, כדרוש. השינויים לא הובאו לאישור מחלקת מהנדס העיר שהייתה אחראית, כאמור, לתכנון; לא נמצא תיעוד נאות לגבי עבודות הריסה ושיפוצים, והיה קשה לשחזרם לאחר המעשה. החשיב בונית הסופית, שהגיש הקבלן, הסתכמה ב־3.6 מליון ל"י וכללה סך 600,000 ל"י בעד תביעות על שיבושים בעבודות, נזקים עקיפים, וביצוע עבודות בלחץ של זמן. העירייה מינתה את המהנדס — המפקח להיות בורר לגבי הסכום שהיה שנוי במחלוקת. הסכום הסופי שאושר לתשלום הסתכם ב־1,930,000 ל"י, וכלל סכום גלובלי של 255,000 ל"י, שקבע הבורר בגין תביעות הקבלן. בעירייה לא היה תיעוד, שממנו ניתן היה לבדוק את הביסוס של סכום זה. לדעת הביקורת, מסירת סמכות של בורר למהנדס שהיה אחראי לפיקוח באתר הבנייה, ולטענת הקבלן — גם לחלק מהתקלות שנגרמו במהלך העבודה, אינה תואמת סדרי בידוק תקינים.

בעירייה אחרת התעוררו בין העירייה לקבלן, שעשה ב־1970 עבודות להקמת שוברי גלים, בהיקף כספי של 1.6 מליון ל"י, חילוקי דעות לגבי החשבונות הסופית. שהתייחסה לסך 593,000 ל"י. העירייה מינתה את מהנדס החברה ההנדסית, שהייתה מופקדת על תכנון העבודה והפיקוח עליה, להיות בורר, והוא פסק, באוגוסט 1973, שעל העירייה לשלם לקבלן סכום גלובלי של 320,000 ל"י, בעירייה לא היה תיעוד שינתה את התביעות ויאפשר לבדוק את ביסוסן ואת השיקולים שלפיהם הסכימה העירייה לשלם את הסכום האמור.

שלוש מועצות מקומיות, שביצעו עבודות פיתוח בפיקוחם של מהנדסי חוץ, האחת — בשנים 1971 עד 1973, בהיקף כספי כולל של 500,000 ל"י, והשנייה — בשנים 1972 ו־1973, בהיקף כספי של 575,000 ל"י, והשלישית — בשנת 1973, בהיקף כספי של 120,000 ל"י — לא עמדו על כך שעם סיום העבודות תקבלנה מהמהנדסים — המפקחים

תיעוד, שימש בסיס לאישור החשבונות, כגון: יומני עבודה, פינקסי מדידות, תיעוד על בדיקות של מכוני התקנים ופרוטוקולים לאישור קבלת העבודות.

רשות מקומית, שעשתה בשנת 1971 עבודות סלילת כבישים בהיקף כספי של 111,000 ל"י בקירוב, מסרה את עריכת חישוב חלוקת הוצאות הסלילה בין בעלי הנכסים למהנדס חוץ. המועצה לא קיבלה מהמהנדס תיעוד מלא, שעשוי היה לסייע לה לבדוק את נכונות החישובים שנעשו.

מן הדרוש שהרשויות המקומיות תנהגנה סדרי בקרה לבדיקת הסבירות של תוכניות ומיפרטים שהוכנו על ידי מהנדסי חוץ, ושל חשבונות הקבלנים, וכן הסדר לקיום קשר רצוף עם המהנדסים והמפקחים במהלך העבודות. העסקת מהנדסי חוץ אינה משחררת רשות מקומית מן הצורך בהקפדה על הנהלים הקבועים במינהל הציבורי ועל כללי הבידוק; עליה לדאוג, שמהנדס חוץ, המועסק על ידה, ימציא לה את כל התיעוד הדרוש לצורכי בקרה. (ראה גם דו"ח שנתי 18 של מבקר המדינה, עמ' 634).

תוכניות בניין-עיר

שתי עיריות מסרו לאדריכלים הכנת תוכניות מיתאר ותוכניות בניין-עיר מפורטות, וקבעו בחוזים עם האדריכלים, כי בתקופת העסקתם, עד לגמר תקופת ההפקדה, לא יעסקו בהכנת תוכניות בנייה לבונים פרטיים באזורים שתוכננו על ידיהם. הביקורת העלתה, כי באחת העיריות הגיש אדריכל בתקופת הכנת תוכנית אב 11 תוכניות בשביל בונים פרטיים. בעירייה אחרת הכין האדריכל תוכניות בנייה לקבלן בתחום הכלול בתוכנית המפורטת, שהוא הכין למען העירייה.

עוד נמצאו מקרים, המפורטים להלן, בהם לא היה כלול התנאי האמור בחוזים, אולם, לדעת הביקורת, גם במקרים אלה היה על הרשויות המקומיות להקפיד על מניעת תופעה מעין זו.

באחת העיריות אדריכלים הגישו, בתקופת העסקתם על ידי העירייה, עשרות תוכניות בנייה של בונים פרטיים לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, לגבי חלקות, שנכללו בגושים שלגביהם הם הכינו תוכניות מפורטות בעבור העירייה. בעירייה אחרת תיכנן משרד המהנדסים שהכין תוכניות בניין-עיר, שני בניינים בני שמונה קומות כל אחד וסופר-מרקט באיזור שתוכנן על ידיו בפרק הזמן שבין הגשת התוכנית לבין הפקדתה בוועדה המחוזית. אדריכלים אחרים שהכינו תוכניות מפורטות לאותה עירייה, הכינו באותו פרק זמן גם תוכניות בנייה לבונים פרטיים. גם בעירייה אחרת, בה ערך אדריכל תוכנית מיתאר ותוכניות מפורטות הוא הכין באותו פרק זמן תוכניות בנייה לבונים פרטיים בתחום העירייה.

בתחום הרגיש של בניין-עיר מן הצורך שהוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה תקפדנה על כך, שאדריכלים המועסקים בהכנת תוכניות מיתאר או תוכניות מפורטות, לא יעסקו בתקופת העסקתם בהכנת תוכניות לבונים פרטיים באזורים המתוכננים על ידיהם.