

המועצה המקומית-תעשייתית נאות חובב

בניית מבנה למועצה ומרכז מבקרים



## תקציר

### רקע כללי

המועצה המקומית-תעשייתית נאות חובב (להלן - המועצה או נאות חובב)<sup>1</sup> ממוקמת בצפון הנגב כ-12 ק"מ מדרום לבאר שבע. המועצה מספקת שירותים למפעלי תעשייה הפועלים בתחומה ואין בה תושבים. שטח השיפוט של המועצה משתרע על פני 25,000 דונמים וכ-8,000 דונמים כבר מצויים בשימוש ובהם 24 מפעלים ומתקנים פעילים<sup>2</sup>. התקציב השוטף המבוקר של המועצה לשנת 2016 היה כ-70 מיליון ש"ח.

המועצה הוקמה בצו<sup>3</sup> בשנת 1989. נכון למועד הביקורת המועצה פועלת במתחם בתוך אזור התעשייה, הכולל כמה מבנים יבילים (להלן - מתחם המועצה). בדצמבר 2010 ובדצמבר 2011 אישרה המועצה לראשונה תקציבים לתכנון ולהקמה של מבנה חדש שיכלול את כל יחידותיה וכן מרכז מבקרים<sup>4</sup>, בהתאמה (להלן - מבנה המועצה ומרכז המבקרים או הפרויקט).

תחילת העבודה להקמת הפרויקט נקבעה לפברואר 2014 ותוכננה להסתיים בתוך כ-20 חודשים, דהיינו באוקטובר 2015. עבודות הבנייה החלו במהלך 2014 אך נכון לאוגוסט 2017, כשנה ועשרה חודשים לאחר המועד המתוכנן, טרם הושלמה הקמת הפרויקט. תקציב הפרויקט גדל יותר מפי שלושה מהתקציבים ההתחלתיים שאישרה המועצה. במאי וביוני 2017 ביקשה מהנדסת המועצה להפסיק את העבודות באתר, בשל חשש ליציבות המבנה.

### פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2016 - מאי 2017 בדק משרד מבקר המדינה את פרויקט הקמת מבנה המועצה ומרכז המבקרים<sup>5</sup>. בין היתר נבדקו הנושאים האלו: אישור הפרויקט ותקציבו, ניהול התקציב והפיקוח עליו וההתקשרויות עם הקבלנים

- 1 נאות חובב נקראה בעבר רמת חובב, והיא אחת משתי מועצות מקומיות-תעשייתיות בארץ, כהגדרתן בסעיף 2א לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש].
- 2 חלק ניכר מתקציב המועצה מופנה לטובת הגנה על הסביבה.
- 3 צו המועצות המקומיות (מועצה מקומית תעשייתית נאות חובב), התשמ"ט-1989.
- 4 מרכז המבקרים נועד "להציג את מכלול הפעילויות שבהן מתמחים המפעלים ברמת [נאות] חובב מחד, ולהדגיש את הפעילות הסביבתית הענפה שמבצעת המועצה".
- 5 יצוין כי במהלך 2015-2016 פנה משרד מבקר המדינה למועצה וביקש לקבל הבהרות ואסמכתאות בנוגע להקמת הפרויקט.



המועצה לא דנה  
במכלול העלויות  
הכרוכות בהקמת  
מבנה המועצה  
ומרכז המבקרים.  
המועצה גם לא  
בחנה את ההשפעה  
של מימון עלויות  
הפרויקט על  
תקציבה לפני  
שהחליטה לאשרו

והמתכננים והפיקוח עליהם. הבדיקה נעשתה במועצה ובדיקות השלמה נעשו בחברה שהמועצה התקשרה עמה לניהול הפרויקט ובמשרדי האדריכלית שתכננה את הפרויקט.

## הליקויים העיקריים

### אישור הפרויקט ותקציבו

הגדרת סמכויותיה של מועצה מקומית-תעשייתית בדיון שונה מהגדרת סמכויותיהן של עיריות ומועצות מקומיות, ואינה כוללת הסמכה לבנות בניינים לתועלת הציבור. למרות זאת לא ביקשה המועצה חוות דעת משפטית בנוגע לשאלה אם הקמת מרכז המבקרים, המהווה חלק מרכזי בפרויקט, מצויה בגדר סמכויותיה ותפקידה ולא נתנה את דעתה על עניין זה.

המועצה לא דנה במכלול העלויות הכרוכות בהקמת מבנה המועצה ומרכז המבקרים בטרם אושרו התקציבים לתכנון ולהקמה של הפרויקט, ובכלל זה לא הציגה אומדן כללי לעלות הקמתו. המועצה אישרה את הוצאותיה בגין הפרויקט בתב"רים<sup>6</sup> נפרדים, במועדים שונים במהלך קידום הפרויקט, ובהמשך אישרה להגדיל את התב"רים מסך כולל של כ-24.1 מיליון ש"ח (כולל מע"ם) לסך כולל של כ-82 מיליון ש"ח (כולל מע"ם). לרוב אישרה המועצה את הגדלת התקציבים מבלי שהיה בפניה פירוט של סכום התב"ר המקורי שהיא מבקשת להגדילו, ובחלק מהמקרים בלי שניתן הסבר מפורט מדוע נדרשת הגדלתם.

במועד שבו אישרה המועצה את התקציבים לתכנון מרכז המבקרים והקמתו, לא היה בידה מידע מה יהיה גובה השתתפות המפעלים בהקמת מרכז המבקרים, וממילא היא לא דנה בכך. המועצה גם לא בחנה את ההשלכות של מימון עלויות הפרויקט על תקציבה לפני שהחליטה לאשרו. זאת ועוד, גם בישיבותיה הנוספות של המועצה שבהן אישרה את הגדלת תקציב התכנון וההקמה של מרכז המבקרים, לא נדונו נושאים אלו.

6 תקציב בלתי רגיל - תקציב ייעודי שהרשות המקומית מקצה למימון פרויקט של פיתוח תשתיות או הקמת מבני ציבור. התב"ר מיועד לפעולה חד-פעמית או לתחום פעילות מסוים, והוא כולל אומדן תקבולים ותשלומים לאותה פעולה או לאותו תחום פעילות וכן כספים שיועדו על פי דין למטרות שאינן תקציב רגיל (התקציב השוטף).

## התקשרויות עם יועצים לביצוע הפרויקט

במסגרת הפרויקט התקשרה המועצה עם יועצים בהליכי פטור ממכר המתבססים על היות העבודות הנדרשות עבודות מקצועיות הדורשות ידע ומומחיות מיוחדים או עבודות אומנותיות. התקשרויות אלו, הנאמדות יחדיו במיליוני שקלים, נעשו מבלי שהמועצה בחנה לרוב אפשרות להתקשר בדרך של מכרז העדיפה על פני התקשרויות אחרות. רוב ההתקשרויות נעשו מבלי שהתקיים הליך תחרותי ושוויוני מלא, מבלי שנקבעו אמות מידה ברורות לבחירת היועצים ומבלי שהתקיים דיון בנושא טיב ההצעות שהתקבלו מבחינת מחיר ואיכות. לחלק מהיועצים אישרה המועצה הגדלה של שכר הטרחה מבלי להביא את הנושא לדיון בפני ועדת היועצים<sup>7</sup>. למשל, המועצה התקשרה עם יועץ תוכן למרכז המבקרים תחילה בסכום של 95,000 ש"ח, אחר כך הרחיבה כמה פעמים את ההתקשרות עמו בפטור ממכרז, מבלי שבחנה הצעות נוספות וללא כל דיון נוסף בוועדת היועצים. בסופו של דבר עמד סכום ההתקשרות המצטבר על יותר מ-9 מיליון ש"ח.

המועצה התקשרה עם כמה גורמים לתיאום תכנון הפרויקט וחתמה עמם על הסכמי התקשרות היוצרים אי-בהירות בנוגע להתחייבויותיה וחזיותיה, ומבלי שהגדירה את חלוקת העבודה ביניהם; הדבר יכול שגרם לליקויים בהכנת מסמכי המכרזים לביצוע הפרויקט.

## מכרז להקמת מבנה המועצה ומרכז המבקרים

בהליך המכרז לביצוע עבודות השלד והגמר בפרויקט (המכרז העיקרי) וכן בסיוור הקבלנים השתתפו 20 קבלנים אך הוגשו שתי הצעות בלבד. מעיון בשתי ההצעות עולה כי המציע שהגיש את ההצעה הזולה, ובסופו של דבר נבחר, חתם על הצעתו של המתחרה באופן המעלה חשש כי הוא נחשף לה לפני שנפתחה תיבת המכרזים. אף שוועדת המכרזים בחנה את שתי ההצעות, היא לא דנה בעניין ולא ביקשה לקבל חוות דעת משפטית על הסוגיה אם פגם מהותי זה משליך על תקינות המכרז, עד כדי פסילתו.

אף שהמועצה הסכימה לשלם לאדריכלית הפרויקט סכום הגבוה יותר מהצעותיהם של משרדי אדריכלים אחרים, מתוך כוונה לקבל תכנון אדריכלי ייחודי, התקשרה המועצה עם קבלן שגורמי המקצוע העלו ספקות בנוגע לניסיונו וליכולתו לבצע את העבודות המתוכננות (להלן - קבלן השלד).

7 המועצה הקימה ועדת יועצים שתפקידה לאשר התקשרויות עם יועצים הפטורות ממכרז. בוועדה חברים ראש המועצה, מנכ"ל המועצה, גזבר המועצה, היועץ המשפטי של המועצה ורכזת רכש, הסכמים והתקשרויות במועצה.



המועצה עודכנה על  
ליקויי בטיחות רבים  
בפרויקט ועל כך  
שקבלן השלד ביצע  
יציקות בטון ללא  
אישור, אולם היא  
לא נקטה פעולות  
מספיקות כדי  
לאכוף את קיום  
תנאי הבטיחות  
ותנאי הסכם  
ההתקשרות עם  
קבלן השלד

הכנת מסמכי המכרז הייתה לקויה. במכרז לא נכללו שלוש עבודות עיקריות הנדרשות להקמת הפרויקט: עבודות איטום, בניית קירות פיתוח לתחמת המבנה ועבודות עפר וחפירה. לאחר ההתקשרות עם קבלן השלד חתמה המועצה על הסכם נוסף עמו לביצוע העבודות, שסכומן עמד על כ-3.76 מיליון ש"ח שהם כ-16% מעלות ההתקשרות הראשונה; הדבר פגע בכוח המיקוח של המועצה ובשוויון בין המציעים.

עקב ליקויים בעבודתו של קבלן השלד נדרש שינוי בשיטת חיפוי האבן בפרויקט, שעלותו עמדה על 1.3 מיליון ש"ח. המועצה הסבה עבודה זו לקבלן אחר תמורת סך של כ-1.8 מיליון ש"ח וחתמה עמו על הסכם התקשרות שתנאיו שונים מאלו המופיעים בהסכם ההתקשרות שחתמה עם קבלן השלד; הכול מבלי שפרסמה מכרז פומבי כדין עובר להתקשרותה עם קבלן החדש. הסכם ההסבה נחתם כחודשיים לאחר שקבלן השלד הודיע למועצה כי ברצונו להפסיק את העבודה בפרויקט, וכבר כשהייתה באותה העת בעיצומן של ההכנות לפרסום מכרז חדש להמשך העבודות בפרויקט.

## ליקויים בפיקוח ואכיפה הנוגעים לעבודת קבלן השלד

חברת ניהול הפרויקט עודכנה את המועצה, במועדים שונים, על ליקויי בטיחות רבים בפרויקט ועל כך שקבלן השלד ביצע יציקות בטון ללא אישור גורמי המקצוע. אולם במשך חודשים לא נקטה המועצה פעולות מספיקות כדי לאכוף את קיום תנאי הבטיחות באתר הבנייה ואת תנאי הסכם ההתקשרות עמו. יתרה מזאת, מהתכתבות בין ראש המועצה למנהל הפרויקט עולה כי ראש המועצה ביקש ממנו שלא לנקוט פעולות נדרשות למניעת ליקויי הבטיחות באתר הבנייה שהיו עלולים לסכן את בטיחותם של השוהים בו, ואף הורה להמשיך בעבודות.

אף שחוסר ניסיונו המקצועי של קבלן השלד, הנוגע לביצוע אלמנטים ייחודיים שנדרשו במבנה, הוצג בוועדת המכרזים, ולמרות התרעותיהם של מנהל הפרויקט ושל אדריכלית הפרויקט שהקבלן אינו מקיים את תנאי הסכם ההתקשרות עמו והוא מבצע אלמנטים אלו שלא על פי הנחיותיהם ובניגוד להוראות המפרט הטכני שצורף למכרז, לא נקטה המועצה צעדים יעילים לאכיפת הסכם ההתקשרות עמו, ואיפשרה לו לקבוע עובדות בשטח ולהשלים את בניית האלמנטים הייחודיים שלא על פי התכנון; הדבר גם ייקר את ההוצאות בגין הקמת הפרויקט. בהמשך, המועצה התחייבה לשלם כ-1.25 מיליון ש"ח לקבלן עבודות גמר לביצוע השינויים הנדרשים, כשבסופו של דבר לא בוצעו האלמנטים המיוחדים שתכננה אדריכלית הפרויקט.

מאחר שהמועצה לא נקטה פעולות אכיפה מול קבלן השלד עובר לביצוע היציקות, נוצקו אלמנטים רבים שלא תאמו את התכניות - לא הוכנה בהם

תשתית למעבר צנרת ומערכות חשמל, מיזוג אוויר, כיבוי אש ועוד. לכן כללה המועצה במכרז לביצוע עבודות הגמר גם מספר קטן יחסית של קידוחים בשלד המבנה לצורך ביצוע המעברים בדיעבד.

המועצה לא השתמשה בסעדים שעמדו לרשותה מכוח הסכם ההתקשרות עם קבלן השלד ולא ביקשה להפסיק את העבודה הלקויה עד שיבוצעו התיקונים הנדרשים. לא זו אף זו, ראש המועצה, במסמכים שונים, הורה להמשיך בעבודות.

המועצה התמהמהה בטיפול בביצוע עבודות איטום הקירות התת-קרקעיים, כך שרק בנובמבר 2015, עם בוא החורף, כשנוצרה דחיפות לבצע את האיטום, בחלוף חצי שנה מהמועד שבו התריעה חברת ניהול הפרויקט שהאיטום מבוצע בניגוד להנחיות והורתה להפסיק, נאלצה המועצה להתקשר בפטור ממכרז עם קבלן אחר בסכום של כ-450,000 ש"ח<sup>8</sup>. סכום זה גדול יותר מפי שלושה מהסכום המקורי שהעריכה המועצה שיהיה עליה לשלם בעבור העבודות האמורות.

## העברת תשלומים לקבלן השלד שלא על פי כתבי כמויות וללא קיזוז עלות תיקון העבודות הלקויות

המועצה אישרה לקבלן השלד תשלומים על פי הערכה בלבד אף שלא צירף כתבי כמויות כנדרש. הדבר הוביל לחילוקי דעות והתדיינויות בין המועצה לקבלן ולתשלומים מעבר לנדרש.

ראש המועצה לא עמד על זכויותיה של המועצה על פי הסכם ההתקשרות עם הקבלן. הוא הורה לשלם לו בעבור פריטים שבוצעו באיכות לקויה ומחייבים תיקון, במקום להפחית מהתשלומים את עלות התיקונים המתחייבים, ובכך להבטיח שהעבודה תבוצע באיכות משביעת רצון.

## סיום ההתקשרות עם קבלן השלד

באוגוסט 2015 סוכם שקבלן השלד יסיים את בניית השלד ללא ביצוע עבודות הגמר ויגיש חשבון סופי עד סוף אוגוסט 2015. רק ביוני 2016, כתשעה חודשים לאחר המועד שבו הוסכם על סיום ההתקשרות עם קבלן השלד, הכינה המועצה, באמצעות מנהל הפרויקט, הערכה של ההיקף הכספי של הנזקים שגרם הקבלן. ההערכה עמדה על כ-3.36 מיליון ש"ח, והיא לא כללה את העלויות הנוספות בגין תכנון הפתרונות לתיקון הנזקים.

8 המועצה ביקשה להתקשר "באופן מיידי" עם קבלן איטום בשל עונת הגשמים.

  
 כשנתיים לאחר  
 מועד סיום  
 ההתקשרות עם  
 הקבלן טרם סיימה  
 המועצה את  
 ההתחשבנות  
 הסופית עמו,  
 וממילא לא ניתן  
 לדעת מהו הסכום  
 שתצטרך לקזז בגין  
 הנזקים שגרם

המועצה התקשרה עם כמאי<sup>9</sup> ששימש מתכנן של שלד המבנה לשם מדידת הכמויות בפרויקט, במטרה לבדוק את החשבון הסופי שהגיש קבלן השלד. מדידת הכמויות העלתה כי המועצה שילמה לקבלן כ-0.5 מיליון ש"ח (כולל מע"מ) יותר מהסכום הנדרש על פי הכמויות בפועל, וזאת עוד לפני קיזוז עלות הנזקים. על פי תחשיב הכמאי הסתכם הקיזוז בגין הנזקים שגרם הקבלן בכ-1.8 מיליון ש"ח (כולל מע"מ). ואולם מאחר שבמועד הביקורת דרש הקבלן תשלומים נוספים, הפער בין הסכומים שדרש הקבלן ובין הסכום על פי מדידת הכמויות מסתכם ב-4.45 מיליון ש"ח (לא כולל עלות הנזקים). רק לאחר סיום הביקורת החלה המועצה לנקוט פעולות לחילוט הערבות שנתן הקבלן, בין היתר לצורך קיזוז עלות הנזקים שגרם. באוגוסט 2017, כשנתיים לאחר מועד סיום ההתקשרות עם הקבלן, טרם סיימה המועצה את ההתחשבנות הסופית עמו, וממילא לא ניתן לדעת מהו הסכום שתצטרך המועצה לקזז בגין הנזקים שגרם והערבות טרם חולטה. מעדכונים שמסרה המועצה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2017 עולה כי המועצה נקטה פעולות לשם חילוט הערבות.

## התקשרות עם קבלן חדש להמשך ביצוע העבודות בפרויקט

לאחר סיום ההתקשרות עם קבלן השלד פרסמה המועצה מכרז חדש להשלמת העבודות בפרויקט. למרות ניסיונה הקודם של המועצה בהתקשרות עם הקבלן שנבחר במכרז הראשון, שלא עמד בדרישות המכרז ובהוראות התכנית של אדריכלית הפרויקט, ואף שנוכחה לראות כי התקשרות זו הובילה לעלויות גבוהות נוספות ולמפרט נמוך יותר משתכננה, היא פרסמה מכרז לביצוע עבודות הגמר מבלי לקבוע משקולות למדדי האיכות והניסיון הנדרשים. ועדת המכרזים וראש המועצה החליטו לבחור בקבלן שהציע את ההצעה הזולה ביותר אף שהתעורר ספק בנוגע לניסיונו וליכולתו לבצע את העבודות (להלן - קבלן עבודות הגמר). בדצמבר 2015 חתמה המועצה על הסכם התקשרות עם הקבלן בסכום של כ-14.4 מיליון ש"ח.

בכתב הכמויות של המכרז שבו זכה קבלן עבודות הגמר לא נכללו עבודות רבות שהיו דרושות להשלמת הפרויקט. כחצי שנה לאחר החתימה על הסכם ההתקשרות חתמו המועצה והקבלן על "נספח להסכם", ולפיו תשלם המועצה לקבלן בגין ביצוע עבודות אלו תשלום נוסף של כ-3.6 מיליון ש"ח שהם 25% מעלות הסכם ההתקשרות המקורי. יצוין כי אף על פי שראש המועצה ידע כי עלות העבודות הנדרשות היא כ-6 מיליון ש"ח, הוא הורה להגדיל את ההתקשרות רק בסכום שאינו מחייב פרסום מכרז או החלטה של

המועצה<sup>10</sup>. הדבר מעלה חשש שמדובר בהיקף הגדלה מלאכותי הנמוך באופן ניכר מהיקף ההגדלה שנדרש ומבלי שיתבסס על אומדן מפורט ומדויק של העבודות הנוספות בפרויקט; דהיינו, כל מטרתו הייתה שלא לחרוג משיעור הגדלה של ההסכם ב-25%, ובכך לעקוף את הוראות דיני המכרזים.

בין המועצה לקבלן עבודות הגמר התגלעה מחלוקת בנושא האסמכתאות הנדרשות לצורך אישור התשלומים. במשך כחצי שנה שילמה המועצה לקבלן על חשבון החשבונות שהגיש, מבלי שפעלה באופן מיידי לבירור זכויותיה והתחייבויותיה בנושא. הקבלן אף הגיש עתירה נגד המועצה.

### חשש בדבר יציבות המבנה

במהלך ביצוע עבודות הגמר, ועל פי דרישות המועצה, ביצע קבלן הגמר כ-900 קידוחים במבנה, בקטרים שונים, כדי ליצור פתחים ומעברים למערכות השונות במבנה<sup>11</sup>, לעומת כ-60 קידוחים שנכללו בהסכם ההתקשרות עמו. המועצה איפשרה ביצועם של קידוחים רבים ללא כל בדיקה ובלי שניתן מראש אישורו של מתכנן שלד המבנה; דבר העלול להשליך על יציבות המבנה. לאחר שמשדד מבקר המדינה העביר את המידע למועצה במאי 2017, הורתה מהנדסת המועצה בשתי הזדמנויות, במאי וביוני 2017, לסגור את אתר העבודה עד שייבדקו כל הפתחים ויומצאו האישורים לתקינותם.

המועצה ביצעה במהלך החודשים יולי 2014 - ינואר 2017, באמצעות מעבדה, 77 בדיקות לבחינת חוזק הבטון בפרויקט. ב-22 בדיקות מתוכן לא עמד חוזק הבטון בדרישות התקן. בנוגע ל-11 מהבדיקות פעלה המועצה בניגוד להוראות תקנות התכנון ובניה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), התש"ל-1970, ולפיהן היה עליה להעביר בתוך שבועה ימים את חוות הדעת של מתכנן שלד המבנה לוועדה המקומית לתכנון ולבניה נאות חובב.

## ההמלצות העיקריות

על המועצה לפעול על פי הליכי קבלת החלטות תקינים וסדירים המבוססים על תשתית עובדתית שלמה המשמשת יסוד לקבלת החלטות ענייניות

10 בתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות (א), תש"א-1950 נקבע כי מועצה מקומית רשאית להתקשר בהסכם ללא מכרז בין היתר אם ההסכם בא להגדיל את הוצאות המועצה המקומית באמצעות הוספת פרטים להסכם קיים, ובלבד ששיעור הגדלת ההוצאות בשל הוספה זו לא יעלה על 25% מכלל הוצאות המועצה המקומית על פי ההסכם הקיים או על 50% אם המועצה קבעה שעררכת המכרז "לא תביא תועלת".

11 כמו מערכות מיוג אוויר, חשמל וכיבוי אש. חלק מהפתחים נוצרו באמצעות מספר קידוחים.

ומושכלות. לעתים נדרשים גם מערכת תומכת או ייעוץ מקצועי שיסייעו בידי המועצה להחליט בענייניה באופן מיטבי ומנומק.

על חברי המועצה להקפיד לקיים דיון מעמיק ולברר פרטים על נושאים שהם נדרשים להחליט בהם. על המועצה להקפיד ולהציג בפני חבריה את מכלול הנתונים באופן מלא ושקוף בטרם ידרשו לחוות את דעתם, כך שיוכלו לקבל החלטה עניינית ומושכלת. על המועצה לתעד את דיוניה ולהכין פרוטוקולים שישקפו באופן מלא את מהלך הדיון ואת ההחלטות שהתקבלו.

דרך המלך להתקשרויות המועצה היא באמצעות מכרז הנועד לאפשר לרשות המינהלית להשיג את ההצעה המיטבית מבחינת איכות העבודה ומחירה, תוך כדי שמירה על כללי תחרות הוגנת. גם במקרים שבהם המועצה פטורה מחובת המכרז עליה להקפיד, כנאמן הציבור, לקיים ככל הניתן הליך תחרותי, שוויוני ושקוף בבחירת יועצים ולקבוע אמות מידה ברורות להליך בחירתם.

על המועצה להפיק לקחים מהליקויים הרבים והחמורים שעלו בדוח בנוגע לביצוע הפרויקט ולכל הקשור לתקינות המכרזים, להליכי הבחירה בקבלנים וחתימה על הסכמי התקשרות עמם, לפיקוח על עבודת הקבלנים ואכיפת ההסכמים עמם ולשמירה על תנאי הבטיחות במטרה למנוע סכנת חיים. על המועצה לפעול לתיקונם של הליקויים ככל שהדבר אפשרי ולמנוע את הישנותם הן בעת השלמת הפרויקט והן בפרויקטים אחרים שלה.

על המועצה לפקח באופן תדיר ובזמן אמת על התנהלות הקבלנים שהיא מתקשרת עמם כדי לוודא כי הם פועלים על פי דרישות המכרזים שהיא מפרסמת ולפי הסכמי ההתקשרות עמם. אם המועצה בוחרת להתקשר עם אנשי מקצוע לניהול הפרויקטים, עליה להימנע מלהעדיף שיקול דעת מינהלי על שיקול דעת מקצועי ללא כל נימוק ענייני, וזאת כדי להבטיח שהעבודות מבוצעות על פי הדרישות המקצועיות.

לנוכח התנהלותם של המועצה והעומד בראשה ושל שומרי הסף, שלא מילאו כראוי את תפקידם ולא הקפידו כי כל הוצאה מהקופה תהיה על פי דין וברשות, בייחוד בכל הקשור להתקשרויות ללא מכרז כדון, על משרד הפנים לבחון אם יש מקום להטלת חיוב אישי על נושאי משרה ובעלי תפקידים במועצה שהיו שותפים להוצאות שלא כדין בנוגע להקמת הפרויקט.

## סיכום

מחדליה של  
המועצה בניהול  
הקמתו של מבנה  
המועצה ומרכז  
המבקרים הובילו  
להגדלה ניכרת  
בתקציב  
ולהתמשכות  
העבודות להקמת  
הפרויקט מעבר  
ללוחות הזמנים  
שקבעה, וכן העלו  
חשש ליציבות  
המבנה

בית המשפט העליון קבע בשבתו כבית משפט גבוה לצדק כי "ביסוד קיומו ופעולתו של השירות הציבורי עומד אמון הציבור בכך שעובדי הציבור פועלים מתוך הגינות, יושר ענייניות וסבירות"<sup>12</sup>. עוד קבע כי "יש ליתן משקל נכבד לשיקולים הבאים לקיים, לשמר ולפתח את תחושת הציבור, כי משרתיו אינם אדונים, וכי הם עושים את מלאכתם למען הציבור, מתוך יושר וניקיון כפיים"<sup>13</sup>.

מכלול הממצאים שהובאו בדוח מציג תמונה כללית ולפיה בכל הקשור להקמת מבנה המועצה ומרכז המבקרים קיבלו המועצה והעומד בראשה את החלטותיהם בהליכים פגומים ולא סדורים מבלי שניתנו נימוקים ענייניים בחלק מהנושאים, ובניגוד לדעתם של הגורמים המקצועיים שליוו את הקמת הפרויקט, והכול תוך כדי פגיעה באינטרס הציבורי. מחדליה של המועצה בניהול הקמתו של מבנה המועצה ומרכז המבקרים הובילו להגדלה ניכרת בתקציב ולהתמשכות העבודות להקמת הפרויקט מעבר ללוחות הזמנים שקבעה, וכן העלו חשש ליציבות המבנה. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה התנהלותה הבלתי אחראית של המועצה והעומד בראשה בכל הנוגע להוצאת כספי ציבור, כסף לא להם, המעידים על זלזול בחובתם לשמור על הקופה הציבורית. התנהלות כזאת עלולה להביא לידי פגיעה באמון הציבור במערכת השלטונית.

המועצה בחרה מצד אחד באדריכלית בעלת ניסיון בתכנון אלמנטים יחודיים, ומצד אחר בחרה במכרז בקבלן שספק אם החזיק בניסיון וביכולת הדרושים לביצוע האלמנטים כנדרש, ואף לא אכפה באופן מספיק את תנאי ההתקשרות עמו. בכך מנעה מעצמה המועצה את הייחודיות שביקשה ושבעבורה אף שילמה יותר. יתרה מכך, התנהלותה זו של המועצה חייבה אותה לשלם כספים בעבור עבודה שבוצעה שלא על פי התכנית של אדריכלית הפרויקט, ונוסף לזה לשאת בעלויות של תיקון העבודות שהקבלן ביצע באופן פגום.

המועצה התקשרה בפטור ממכרז עם כמה יועצים בתקופות שונות במהלך ביצוע הפרויקט, מבלי שבדקה לרוב את האפשרות להתקשרות באמצעות מכרז העדיפה על פני כל התקשרות אחרת, ועשתה זאת בהליכים שאינם שקופים ושוויוניים.

על המועצה מוטלת החובה להקפיד ולקיים הליכי קבלת החלטות תקינים ושקופים. עליה לפעול על פי דין ולפי כללי מינהל תקין בכל הקשור להתקשרויותיה עם יועצים ועם נותני שירותים. עליה לדאוג לתקינות המכרזים שהיא מפרסמת, לפקח על העבודות שהיא יוזמת ולוודא כי הן יבוצעו על פי דין ולפי הסכמי התקשרות שהיא חותמת עליהם.

12 בג"ץ 7074/93 סויסא נ' היועץ המשפטי לממשלה (1994) (פורסם במאגר ממוחשב, 7.4.94).

13 בג"ץ 6163/92 אייזנברג נ' שר הבינוי והשיכון פ"ד מז(2) 229, (1993).

## מבוא

1. בפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] (להלן - פקודת המועצות המקומיות) נקבעו תפקידיה של מועצה מקומית-תעשייתית וסמכויותיה הכוללים בין היתר "שמירה על כל המערכות הציבוריות הקיימות באתר התעשייתי... שמירה ואחזקה של השטחים והמתקנים הציבוריים באתר התעשייתי... ארגון וניהול שירותים משותפים באתר התעשייתי: בטיחות, שירותי כבאות, עזרה ראשונה ותחבורה".

המועצה המקומית-תעשייתית נאות חובב<sup>14</sup> (להלן - המועצה או נאות חובב) ממוקמת בצפון הנגב כ-12 ק"מ מדרום לבאר שבע. המועצה מספקת שירותים למפעלי תעשייה הפועלים בתחומה ואין בה תושבים. אזור התעשייה המצוי בתחום המועצה הוקם בשנת 1975 ובו 24 מפעלים ומתקנים פעילים. שטח השיפוט של המועצה משתרע על פני כ-25,000 דונמים; 8,000 דונמים כבר בשימוש והשאר מיועדים לקליטת תעשיות נוספות.

המועצה הוקמה בצו<sup>15</sup> בשנת 1989 במטרה לפקח על הפעילות התעשייתית בתחומה ולהגן על הסביבה, להעניק שירותים הדרושים לפעילותם של המפעלים ולפתח את התשתיות והשטחים הציבוריים<sup>16</sup>. במועצה מועסקים כ-50 עובדים בחמש יחידות מינהליות: הנהלה, גזברות, סביבה, תפעול והנדסה.

על פי פקודת המועצות המקומיות תורכב מועצה מקומית-תעשייתית מתשעה חברים - יושב ראש המועצה שימונה בידי שר הפנים, ואין הוא מקרב עובדי המדינה; שני חברים יהיו עובדי משרד הבריאות ומשרד הכלכלה והתעשייה (בעבר משרד התעשייה המסחר והתעסוקה); שלושה חברים יהיו נציגי רשויות מקומיות הגובלות עם אזור התעשייה; ושלושה חברים יהיו נציגים מהמפעלים באזור התעשייה. המועצה הקימה כמה ועדות ובהן ועדת כספים והנהלה, ועדת ביקורת, ועדת מכרזים, ועדת השקעות, ועדת יועצים ועדת בטיחות. משנת 2010 עד סוף יוני 2017 כיהן מר אנדריי און בתפקיד ראש המועצה<sup>17</sup>.

על פי הדוח הכספי המבוקר של המועצה לסוף 2016 הסתכמו התקבולים בתקציב הרגיל (השוטף) לשנת 2016 בכ-70.5 מיליון ש"ח והתשלומים הסתכמו בכ-70.4 מיליון ש"ח. המועצה סיימה את פעילותה בתקציב

14 נאות חובב נקראה בעבר רמת חובב והיא אחת משתי מועצות מקומיות-תעשייתיות בארץ כהגדרתן בפקודת המועצות המקומיות.

15 צו המועצות המקומיות (מועצה מקומית תעשייתית נאות חובב), התשמ"ט-1989.

16 חלק ניכר מתקציב המועצה מופנה לטובת הגנה על הסביבה וטיפול במפגעי עבר.

17 בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק קבע ביום 18.5.17 כי מר אנדריי און יסיים את תפקידו כראש המועצה החל ביום 1.7.17; בג"ץ 1442/17 **און נ' שר הפנים** (פורסם במאגר ממוחשב, 18.5.17).

השוטף לאותה שנה בעודף של 115,000 ש"ח, והעודף המצטבר למועד זה בתקציב הרגיל הסתכם בכ-2.8 מיליון ש"ח.

2. המועצה פועלת במתחם בתוך אזור התעשייה, ששימש בעבר לבריכות חמצון לטיהור שפכים, הכולל כמה מבנים יבילים (להלן - מתחם המועצה). בסוף שנות התשעים של המאה העשרים הקימה המועצה, במתחם אחר, מבנה המשמש מתקן טיפול ביולוגי לשפכים התעשייתיים ובו פועלים מוקד תפעולי של המועצה וחלק ממעבדותיה. בשנת 2011 הקימה המועצה מרכז חירום והפעלה משולב הפועל במבנה יביל במתחם המועצה. מתחם המועצה נמצא בגבול המערבי שבין אזור התעשייה ובין השטח התפעולי שלו.

ראש המועצה מסר למשרד מבקר המדינה בינואר 2016<sup>18</sup> כי מתחם המועצה הזמני הוקם "בשיטת 'טלאי על טלאי' אשר התקשה לתמוך בהרחבת הפעילות של המועצה מבחינת התשתיות (תנועה, חניה, ניקוז, פתחי חירום ומרחבים מוגנים) ואף יצר חשש מבעיות בריאותיות עם עליית ריחות קשים מהקרקע עליה ממוקמים מבני המועצה" (ההדגשה במקור).

בדצמבר 2010 אישרה המועצה תקציב לתכנון הקמת מבנה חדש שיכלול את כל יחידותיה וכן מרכז מבקרים (להלן - מבנה המועצה ומרכז המבקרים או הפרויקט) שימוקם במבואה (כניסה) לאזור התעשייה בגבולו המזרחי בסמוך לכביש 40 (להלן - המבואה). מרכז המבקרים נועד "להציג את מכלול הפעילויות שבהן מתמחים המפעלים ברמת חובב מחד, ולהדגיש את הפעילות הסביבתית הענפה שמבצעת המועצה".

הפרויקט מחולק לכמה מתחמים נפרדים בשטח בנוי כולל של 4,917 מ"ר - מרכז המבקרים הכולל שטחי תצוגה, אודיטוריום וקפיטריה (1,964 מ"ר); משרדים וחדרי ישיבות של המועצה (1,493 מ"ר); מרכז חירום (212 מ"ר); שלוש מעבדות סביבתיות (281 מ"ר); מחסנים ומערכות תפעול (877 מ"ר); בית כנסת ושירותים ציבוריים (90 מ"ר).

בתשובתו ממאי 2017 מסר ראש המועצה למשרד מבקר המדינה כי בשנת 2011 הכינה המועצה תכנית רב-שנתית שכללה שיקום ושדרוג של תשתיות בנאות חובב וקידום פרויקטים בתחום הסביבה. נוסף על כך הכינה המועצה תכנית אסטרטגית למועצה ולאזור התעשייה, שכללה בין היתר אימוץ של מודל אקו-תעשייתי, ביצוע התאמות ארגוניות, גיבוש חזון ושינוי תדמיתי למועצה. במסגרת התכנית האסטרטגית קידמה המועצה את פיתוח המבואה שכלל כ-1,200 דונמים לתעשייה ומלאכה חדשה לצד מרכז אזרחי. במסגרת זו מימשה המועצה את הרעיון להקמת מרכז מבקרים משולב למועצה ולמפעלים באופן שיתאים לתכנית האסטרטגית. שילוב המפעלים

18 במסגרת בדיקה מקדימה שערך משרד מבקר המדינה במועצה בעניין הקמת מבנה המועצה ומרכז המבקרים.

נולד מתוך הבנה כי הם רוצים, אך אינם יכולים, לאפשר כניסת מבקרים לשטחם בשל אופי פעילות הייצור בהם.

תחילת העבודה להקמת מבנה המועצה ומרכז המבקרים נקבעה לפברואר 2014 ותוכננה להסתיים בתוך כ-20 חודשים, דהיינו באוקטובר 2015. הקבלן שנבחר החל בבניית המבנה במהלך 2014. באוגוסט 2017, כשנה ועשרה חודשים לאחר המועד המתוכנן, טרם הושלמה הקמת מבנה המועצה ומרכז המבקרים. במהלך תקופה זו גדל תקציב הפרויקט מ כ-24.1 מיליון ש"ח לכ-82 מיליון ש"ח. במאי וביוני 2017 ביקשה מהנדסת המועצה להפסיק את העבודות באתר, בשל חשש ליציבות המבנה (ראו להלן).

## פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2016 - מאי 2017 בדק משרד מבקר המדינה את פרויקט הקמת מבנה המועצה ומרכז המבקרים<sup>19</sup>. בין היתר נבדקו הנושאים האלו: אישור הפרויקט ותקציבו, ניהול התקציב והפיקוח עליו וההתקשרויות עם הקבלנים והמתכננים והפיקוח עליהם. הבדיקה נעשתה במועצה ובדיקות השלמה נעשו בחברה שהמועצה התקשרה עמה לניהול הפרויקט ובמשרדי האדריכלית שתכננה את הפרויקט.

19 יצוין כי במהלך 2015-2016 פנה משרד מבקר המדינה למועצה וביקש לקבל הבהרות ואסמכתאות בנוגע להקמת הפרויקט.



הגדרת סמכויותיה של  
מועצה מקומית-  
תעשייתית אינה  
כוללת הסמכה לבנות  
בניינים לצורך הציבור.  
למרות זאת לא  
ביקשה המועצה חוות  
דעת משפטית ולא  
נתנה את דעתה על  
עניין זה

## אישור הפרויקט ותקציבו

כלל יסוד במשפט המנהלי הוא שרשות מינהלית אינה יכולה לפעול בהיעדר הסמכה - בחוק או לפי חוק. הרשות היא בעלת קיום מכוח החוק בלבד ואין לה כל זכות או סמכות אלא אם הדבר נקבע בחוק. לכן, לכל צעד מינהלי שהיא נוקטת צריכה להיות הסמכה בחוק, במישרין או בעקיפין, במפורש או במשתמע.<sup>20</sup>

בצו המועצות המקומיות, התשי"א-1950 (להלן - צו המועצות המקומיות א'), הוגדרו התפקידים והסמכויות של מועצה מקומית; אולם הם אינם חלים על מועצה מקומית-תעשייתית. בצו זה נקבע בין היתר כי בסמכותה של מועצה מקומית להקים בניינים ומוסדות לתועלת הציבור. עם זאת, נקבעו תפקידיה וסמכויותיה של מועצה מקומית-תעשייתית בסעיף ייעודי בפקודת המועצות המקומיות, ואין הם כוללים סמכות דומה להקמת בניינים ומוסדות לתועלת הציבור או בניינים לשימוש המפעלים שבתחומה.

בג"ץ קבע כי רשות מקומית משמשת נאמן הציבור בכל פעולותיה.<sup>21</sup> משרד מבקר המדינה קבע כי עובד ציבור מחזיק בכספי ציבור בנאמנות עבור הציבור ולטובתו, ומכאן נגזרת חובתו לנהוג בכספים אלו לטובת האינטרס הציבורי ולעשות זאת באופן יעיל, זהיר וחסכוני. עליו להימנע מבזבזים מיותרים ומהוצאות ראוותניות.<sup>22</sup>

הליך קבלת החלטות תקין ברשות מינהלית הוא הליך סדור המבוסס על תשתית עובדתית שלמה (איסוף נתונים ושמיעת עמדות רלוונטיות) המשמשת בסיס לקבלת ההחלטה, על עיבוד המידע, על גיבוש חלופות ושקילת החלופות השונות באמצעות בחינת היתרונות והחסרונות ועל ניתוחי עלות-תועלת הגלומים בהן.<sup>23</sup>

הגדרת סמכויותיה של מועצה מקומית-תעשייתית בדין שונה מהגדרת סמכויותיהן של עיריות ומועצות מקומיות, ואינה כוללת הסמכה לבנות בניינים לתועלת הציבור. למרות זאת לא ביקשה המועצה חוות דעת משפטית בנוגע לשאלה אם הקמת מרכז המבקרים, המהווה חלק מרכזי בפרויקט, מצויה בגדר סמכויותיה ותפקידיה ולא נתנה את דעתה על עניין זה.

במאי 2017 העבירה המועצה את תשובתה למשרד מבקר המדינה, שכללה גם את תשובותיהם של ראש המועצה, של גזבר המועצה, של מהנדסת המועצה

20 בג"ץ 2887/04 אבו מדיגם נ' מינהל מקרקעי ישראל, סב (2) 57 (2007).

21 בג"ץ 3638/99 בלומנטל נ' עיריית רחובות, פ"ד נד (4) 220 (2000).

22 מבקר המדינה, "משלחת מערכת הביטחון לסלון האווירי בפר"ז" (2009).

23 דפנה ברק-ארי, משפט מנהלי כרך א, עמ' 262. ראו גם בג"ץ 297/82 ברגר נ' שר הפנים, פ"ד לז (3) (1983).

ושל היועץ המשפטי למועצה הנוגעות לממצאים האישיים שהתייחסו אליהם (להלן - תשובת המועצה). בתשובת המועצה נמסר כי מרכז המבקרים שהמועצה הקימה בשיתוף המפעלים הפועלים בשטחה הוא דוגמה מובהקת לשירות משותף באתר תעשייתי. כל מטרתו של פרויקט זה היא לרכז במקום אחד את צורכי המפעלים, לרבות צרכים בטיחותיים, ולספק לכל המפעלים הנמצאים בשטח המועצה שירות איכותי. למועצה קיימת סמכות טבעית ומובהקת להקים מבני ציבור בשטחה, ולכן היא לא ראתה כל צורך בקבלת חוות דעת משפטית או כל חוות דעת אחרת בנוגע לנושא זה.

נוכח ההגדרה הייחודית של סמכויותיה של מועצה מקומית-תעשייתית בדין, היה על המועצה לבקש חוות דעת משפטית בנוגע לשאלה אם הקמת מרכז המבקרים מצויה בגדר סמכויותיה ובמסגרת תפקידיה. הדבר מקבל משנה תוקף בשל העובדה שמרכז המבקרים אמור לשרת בעיקר את המפעלים ולנוכח עלויות הקמתו המסתכמות ביותר מ-50% מעלות הפרויקט כולו.

## אישור תקציב הפרויקט במועצה

למימון פרויקט של פיתוח תשתיות או של הקמת מבני ציבור מקצות הרשויות המקומיות תקציב ייעודי הנקרא תקציב בלתי רגיל (להלן - תב"ר). התב"ר מיועד לפעולה חד-פעמית או לתחום פעילות מסוים, והוא כולל אומדן תקבולים ותשלומים לאותה פעולה או לאותו תחום פעילות וכן כספים שיועדו על פי דין למטרות שאינן תקציב רגיל. בפקודת העיריות [נוסח חדש] ובפקודת המועצות המקומיות נקבע כי על ראש הרשות המקומית ועל גזבר הרשות לנהל בנאמנות את התב"ר. לרוב, התקבולים בתב"ר מקורם במענקים המועברים לרשויות המקומיות משרדי ממשלה וממוסדות ציבור, במקורות עצמיים של הרשויות ובהלוואות<sup>24</sup>.

לפי תקנות הרשויות המקומיות (הכנת תקציבים), התשל"א-1971, כל תב"ר חייב להיות מאוזן<sup>25</sup> ועל מועצת הרשות לדון בו ולאשרו. לאחר קבלת אישורה של מועצת הרשות המסמכים מועברים לאישור משרד הפנים, ורק לאחר קבלת אישורו מוסמכת הרשות המקומית להתחיל לפעול על פיו. על פי ההנחיות להנהלת חשבונות ודיווח כספי ברשויות המקומיות שפרסם משרד הפנים

24 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015**, "תקציבי פיתוח ברשויות המקומיות", עמ' 200.

25 אומדן התשלומים בתקציב לכל פעולה לא יעלה על אומדן התקבולים המיועדים לאותה פעולה.

בדצמבר 2004, יש לקבל ממועצת הרשות וממשרד הפנים אישור תקציבי להכנסותיו ולהוצאותיו של התב"ר ולכל שינוי בהן.

לפי חוזר מנכ"ל משרד הפנים משנת 1998<sup>26</sup> הקצאת מקורות מימון לתב"ר היא פעולה מינהלית הנתונה לשיקול דעתה של מועצת הרשות המקומית, אך היא כפופה לעקרונות המשפט המינהלי. משרד מבקר המדינה הביע בדוח קודם את עמדתו כי שיקול הדעת הנתון בידי הרשות לעניין הקצאת המשאבים מעצים את החשיבות של ההליך המינהלי שנועד להבטיח כי הקמת פרויקט, בייחוד כשמדובר בפרויקט עתיר ממון, תיעשה לאחר שנשקלו כל השיקולים הרלוונטיים ולאחר שהוצגה תמונה מלאה ושלמה בפני מקבלי ההחלטות בטרם אישור הפרויקט ובטרם יוקצו המשאבים להקמתו<sup>27</sup>. כמו כן, בדוח קודם שעסק בשיפוץ בניין היכל התרבות בתל אביב-יפו קבע משרד מבקר המדינה כי מידע על העלות הכוללת הצפויה של הפרויקט "הוא מרכיב חשוב בקבלת ההחלטה אם לאשר את השתתפות העירייה במימון הפרויקט ואם לאו"<sup>28</sup>.

נמצא כי המועצה אישרה את הוצאותיה בגין הפרויקט בתב"רים נפרדים, במועדים שונים במהלך קידום הפרויקט (לתכנון ולביצוע בנפרד ובחלוקה בין האלמנטים השונים הכלולים בפרויקט<sup>29</sup>). בדצמבר 2010 ובדצמבר 2011 אישרה המועצה תקציבים לתכנון ולהקמתו של הפרויקט, בהתאמה. המועצה לא דנה במכלול העלויות הכרוכות בהקמת מבנה המועצה ומרכז המבקרים בטרם אושרו תקציבים אלו, ובכלל זה לא הציגה אומדן כולל לעלות הקמתו. עוד נמצא כי רק בנובמבר 2013 אישרה המועצה להפריד בין התקציב המיועד להקמת מבנה המועצה ובין התקציב להקמת מרכז המבקרים.

26 חוזר מנכ"ל 1/98, ינואר 1998.

27 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2014**, "עיריית חיפה - הקמת קריית הספורט: ניהול והתקשרויות", עמ' 512.

28 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2014**, "עיריית תל אביב-יפו - שיפוץ בניין היכל התרבות", עמ' 472.

29 מבנה המועצה ומרכז המבקרים, מרכז הפעלה אזורי לחירום וכיכר שקועה. הכיכר השקועה היא "המשך ישיר" של שביל היוצא ממבנה המועצה ומרכז המבקרים ומגיע עד למתחם שבו מתוכנן פארק ציבורי. העבודות להקמת הכיכר השקועה נכללו במכרז לביצוע עבודות הפיתוח של הפרויקט.

בשנים 2012-2017 הובאו לפני חברי המועצה, ב-14 הזדמנויות שונות, בקשות לאשר את הגדלת התב"רים הנפרדים יותר מפי שלושה מהתב"רים המקוריים שאושרו - מסך כולל של כ-20.6 מיליון ש"ח (כ-24.1 מיליון ש"ח כולל מע"ם<sup>30</sup>) לסך כולל של 69.8 מיליון ש"ח (כ-82 מיליון ש"ח כולל מע"ם). מהפרוטוקולים של ישיבות המועצה והחומר שצורף להם עולה כי בישיבות אלה הוצג לפני חברי המועצה הסכום שלגביו התבקש האישור, אך לרוב אישרה המועצה את הגדלת התקציבים בלי שהיה לפנייה סכום התב"ר המקורי, ובחלק מהמקרים גם בלי שניתן הסבר מפורט מדוע נדרשת הגדלת התקציב ומהם הצרכים שהתקציבים הנוספים מיועדים להם.

בעקבות דרישה של אחד מחברי המועצה, במהלך דיון ועדת הכספים וההנהלה שהתקיים בדצמבר 2013, החל גזבר המועצה להציג בפני חברי המועצה, במסגרת אישור התקציב השנתי של המועצה לשנים 2014-2017, רשימה של התב"רים העיקריים שניהלה המועצה באותה שנת תקציב וכן נתונים על תקציב התב"ר והביצוע שלו. יצוין כי גם ברשימה זו לא פורטו השינויים שהיו בתב"רים או ניתן הסבר לתוספת התקציב שחברי המועצה נדרשו לאשר.

לפי הפרוטוקולים של ישיבות ועדת הכספים וההנהלה של המועצה אישרה הוועדה, בכמה ישיבות שקיימה, את התב"רים הנפרדים ואת הגדלתם מבלי שקיימה ברוב המקרים דיון ומבלי שפירטה את הצרכים שהתקציבים הנוספים מיועדים להם ושאותם נדרשה לאשר. בהמשך, אישרה מליאת המועצה את הפרוטוקולים של ישיבות ועדת הכספים וההנהלה שבהן כאמור אושרו התב"רים והגדלתם, וגם כאן ברוב המקרים מבלי שקיימה דיון בנושא.

להלן בלוח 1 ניתוח המקורות התקציביים למימון עלויות הפרויקט (נכון לינואר 2017):

לוח 1: ניתוח המקורות התקציביים למימון עלויות הפרויקט<sup>31</sup> (נכון לינואר 2017)

| מקור תקציבי          | סכום באלפי ש"ח ללא מע"ם | סכום באלפי ש"ח כולל מע"ם | אחוז מהעלות הכוללת |
|----------------------|-------------------------|--------------------------|--------------------|
| <b>מקורות עצמיים</b> |                         |                          |                    |
| תקציב שוטף           | 7,715                   | 9,027                    | כ-64%              |
| הקרן לעבודות פיתוח   | 37,095                  | 43,401                   |                    |
| <b>משרדי ממשלה</b>   |                         |                          |                    |
| משרד הביטחון         | 1,000                   | 1,170                    | כ-2.6%             |
| הרשות לפיתוח הנגב    | 847                     | 992                      |                    |
| <b>מפעלים</b>        | 20,855                  | 24,400                   | כ-30%              |
| <b>תרומה</b>         | 2,290                   | 2,679                    | כ-3.3%             |
| <b>סך הכול</b>       | <b>69,802</b>           | <b>81,669</b>            |                    |

כ-76.4 מיליון ש"ח מהתקציב להקמת מבנה המועצה ומרכז המבקרים יועדו לבנייה עצמה והיתרה בסך של כ-5.3 מיליון ש"ח יועדה לתכנון. מאחר שבנייתו של הפרויקט לא הושלמה, ייתכן שיוקצו כספים נוספים מעבר לאלו שהוקצו נכון לינואר 2017. במועד סיום הביקורת, מרץ 2017, הסתכמו תשלומי המועצה בגין הפרויקט בכ-52 מיליון ש"ח (כולל מע"ם).



חברי המועצה אישרו  
את תקציב הפרויקט  
והגדלתו בלי שדרשו  
לקבל מידע מפורט  
על עלות הפרויקט  
הכוללת, אף שהמידע  
היה נחוץ להם על  
מנת להחליט אם  
לאשר את הפרויקט  
ואת סכום  
ההשתתפות של  
המועצה בו

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה על החומרה שבאי-הצגת מלוא הנתונים עובר להחלטות שקיבלו חברי המועצה, באופן שישקף את מכלול עלויות הפרויקט והיקפו. אי-הצגת אומדן כולל לפרויקט בפני חברי המועצה מנעה מהם נתונים שרק על סמך מהימנותם ושלמותם הם היו יכולים לקבל החלטה עניינית ומושכלת. משרד מבקר המדינה מעיר לחברי המועצה על שאישרו את תקציב הפרויקט והגדלתו בלי שדרשו לקבל מידע מפורט על עלות הפרויקט הכוללת, אף שהמידע היה נחוץ להם על מנת להחליט בין היתר אם לאשר את הפרויקט ואת סכום ההשתתפות של המועצה בו. התנהלות זו אינה עולה בקנה אחד עם הדרישה המחייבת גוף ציבורי, ובכלל זה את המועצה, לפעול בשקיפות הנדרשת, בייחוד כשמדובר בפרויקט גדול ומורכב שההוצאות בגינו מסתכמות בעשרות מיליוני שקלים. התוצאה - גידול בתקציב הפרויקט ביותר מפי שלושה מהתקציבים ההתחלתיים שאישרה המועצה.

המועצה מסרה בתשובתה כי קיימה הליך סדור ומאורגן של אישור תקציב הפרויקט וכי "הוצגה בפני מליאת המועצה לא פעם עלותו הכוללת של הפרויקט... במסגרת הליך אישור תקציבי השנים 2014-2016, בהם כלל ספר התקציב פירוט של התב"רים הרלוונטיים לתכנון והקמת מבנה המועצה ומרכז המבקרים". עוד מסרה כי הגדלת התב"רים נעשתה תוך קיום הליך סדור בוועדת הכספים והנהלה, שרוב חברי המליאה חברים גם בה, ועדכון חברי המליאה כדי שיהיו מעורים בפרטי הגידול המבוקש. גם חלק מחברי המועצה בהווה ובעבר מסרו דברים דומים למשרד מבקר המדינה, במאי 2017, והוסיפו כי הפרוטוקולים של מליאת המועצה אינם תמלול מלא או ממצה של כל מהלך הדיון שהיה ענייני ומעמיק.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי הצגת רשימת התב"רים לחברי המועצה, כשלוש שנים לאחר שאישרה המועצה את התקציב לתכנון הפרויקט וכשנתיים לאחר שאישרה את תקציב ההקמה שלו, אינה מייטרת את הצורך בהצגת אומדן מפורט וכולל לפרויקט על כל מרכיביו, המשקף באופן ברור את חלקה של המועצה במימון הפרויקט ואת חלקם של המפעלים ושל הגופים הנוספים. בחלק מהמקרים אישרה המועצה את הגדלת התקציבים מבלי שניתן הסבר מפורט מדוע נדרשת הגדלת התקציב ומהם הצרכים שהתקציבים הנוספים מיועדים להם. עוד מעיר משרד מבקר המדינה למועצה כי כללי מינהל תקין מחייבים אותה לתעד את דיוניה ואת החלטותיה. במסגרת זו על הפרוטוקולים של ישיבות המועצה לשקף באופן מלא את שהתנהל בהן, בכלל זה פירוט הנושאים שנדונו וההחלטות שהתקבלו בעניינם<sup>32</sup>.

## המימון של המועצה להקמת מרכז המבקרים

הועלה כי שטחו של מרכז המבקרים הוא כ-40% מהשטח הכולל של הפרויקט, והתב"רים שאושרו לתכנונו ולהקמתו הם כ-52 מיליון ש"ח, וכ-50% מסכום זה (כ-24.4 מיליון ש"ח) מומן כאמור בידי המפעלים. לדברי המועצה, מרכז המבקרים נועד להציג את מכלול הפעילויות שבהן מתמחים המפעלים בתחום המועצה ולהדגיש את הפעילות הסביבתית הענפה הנעשית בידי המועצה. בינואר 2016 כתב ראש המועצה למשרד מבקר המדינה כי בשל המורכבות הכרוכה בהכנסת מבקרים לשטחי המפעלים בגלל היותם מפעלים כימיים ותהליכיים העוסקים בחומרים מסוכנים הוחלט על הקמת מרכז מבקרים בצמוד למשרדי המועצה החדשים.

המועצה חתמה על הסכמים או על כתבי התחייבות מול המפעלים שהשתתפו במימון הקמתו של מרכז המבקרים, ובהם נקבעו קריטריונים שהגדירו את הזכויות של כל מפעל בהפעלת המרכז, לפי סכום השתתפותו במימון. בעקבות כך אישרה המועצה במהלך כמה ישיבות את הגדלת התב"ר להקמת מרכז המבקרים. באותן ישיבות לא הציגה המועצה לא את האומדן הכולל להקמת מרכז המבקרים ולא את חלקה במימון הקמתו מתוך אומדן זה.

32 ראו בג"ץ 3751/03 אילן נ' עיריית תל אביב יפו, פ"ד נט(3) (2004), העוסק בוועדת מכרזים לאיוש משרה; הדברים יפים גם לעניין האמור.

נמצא כי במועד שבו אישרה המועצה את התקציבים לתכנון מרכז המבקרים והקמתו<sup>33</sup>, לא היה בידה מידע מה יהיה גובה השתתפות המפעלים בהקמת מרכז המבקרים, וממילא היא לא דנה בכך. המועצה גם לא בחנה את ההשלכות של מימון עלויות הפרויקט על תקציבה לפני שהחליטה לאשרו. זאת ועוד, גם בישיבותיה הנוספות של המועצה שבהן היא אישרה את הגדלת התקציב לתכנון והקמה של מרכז המבקרים, לא נדונו נושאים אלו.

בתשובותיהם ממאי 2017 מסרו חלק מחברי המועצה בהווה ובעבר ונציגים של המפעלים הפועלים בתחום המועצה למשרד מבקר המדינה כי הם פעלו באופן ראוי לטובת המפעלים הנמצאים בתחום המועצה ולהקמת מרכז המבקרים וכי הם הפעילו שיקול דעת סביר.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה על שאישרה את התב"רים ואת הגדלתם בלי שהיה בידה מידע מלא על חלוקת המימון של הקמת מרכז המבקרים בינה לבין המפעלים, מידע שהיה נדרש לחברי המועצה כדי שיוכלו לקבל החלטה מושכלת. דרך פעולתם של חברי המועצה, שאישרו את התקציבים בלי לדרוש הסברים ומידע רלוונטי לפרויקט, רוקנה מתוכן את תפקידם ואת חובתם לפעול בנאמנות כמשרתי הציבור. הדבר מקבל משנה תוקף נוכח העובדה כי שליש מחברי המועצה הם נציגים של המפעלים הפועלים בתחום שיפוטה.

## התקשרויות עם יועצים בפטור ממכרז לביצוע הפרויקט

על פי דיני המכרזים, בהתקשרות גוף ציבורי לצורך הזמנת טובין או לביצוע עבודה עדיפה עריכת מכרז פומבי על פני כל הליך התקשרות אחר. מטרתו המרכזית של המכרז היא לאפשר לרשות המינהלית להשיג את ההצעה המיטבית מבחינת איכות ומחיר תוך שמירה על כללי תחרות הוגנת ומתן הזדמנות שווה לכול.

צו המועצות המקומיות (מועצה מקומית תעשייתית נאות חובב), התשמ"ט-1989 (להלן - צו המועצה המקומית נאות חובב), וצו המועצות המקומיות א' קובעים חובת קיום מכרז בהתקשרויות בהזמנת טובין ובביצוע עבודה. בצו נקבעו התנאים שבהם המועצה רשאית להתקשר בהסכם ללא מכרז.

אף שצו המועצות המקומיות א' נוקב בפטורים רבים מהחובה של עריכת מכרז פומבי, הרי עריכת מכרז פומבי היא עדיין הכלל, והמקרים המצדיקים הענקת פטור מעריכת מכרז הם החריג<sup>34</sup>. הרעיון העומד בבסיס רשימת המקרים בהם ניתן לבצע התקשרות פטורה ממכרז הוא כאשר התחרות לא תתאפשר או שאין טעם בקיומה או שלא ניתן לערוך מכרז.

נמצא כי לביצוע הפרויקט התקשרה המועצה עם כמה יועצים בהליכי פטור ממכרז המתבססים על היות העבודות הנדרשות עבודות מקצועיות הדורשות ידע ומומחיות מיוחדים<sup>35</sup> או עבודה אומנותית<sup>36</sup>. התקשרויות אלו, הנאמדות יחדיו במיליוני שקלים, נעשו מבלי שהמועצה בחנה לרוב אפשרות להתקשר בדרך של מכרז העדיפה על פני כל התקשרות אחרת.

פסיקתו של בית המשפט העליון קבעה כי בהליך הפטור ממכרז יש להבטיח הזדמנות שווה ולשמור על טוהר המידות<sup>37</sup>. עוד קבע כי פטור מחובת מכרז אינו

34 ראו בג"ץ 4672/90 אריאל הנדסת חשמל רמזורים ובקרה בע"מ נ' עיריית חיפה, פ"ד מו (3) 267 (1992); ר"ם 2349/10 שעשועים וספורט בע"מ נ' עיריית בני ברק (פורסם במאגר ממוחשב, 20.5.10); ע"ם 7027/07 מימון נ' המועצה המקומית בנימינה (פורסם במאגר ממוחשב, 26.12.10); ע"ם 6145/12 עיריית נצרת עילית נ' הרטמן (פורסם במאגר ממוחשב, ינואר 2013).

35 סעיף 3(8) לתוספת הרביעית של צו המועצות המקומיות א'.

36 סעיף 3(5) לתוספת הרביעית של צו המועצות המקומיות א'.

37 בג"ץ 101/74 בינוי ופיתוח בנגב בע"מ נ' שר הביטחון, פ"ד כח(2) 452, 449 (1974); ע"ם 6145/12 עיריית נצרת עילית נ' הרטמן (פורסם במאגר ממוחשב, ינואר 2013).

פוטר את הרשות המקומית מחובת הנאמנות כלפי הציבור שהיא משרתת ושאת זכויותיו שהופקדו בנאמנות בידיה היא מחלקת<sup>38</sup>.

כבר בדוח קודם משנת 2015<sup>39</sup> הובאה עמדתו של משרד מבקר המדינה, ולפיה מעמדה של הרשות המקומית כנאמן הציבור וחובתה לנהוג בהגינות ובשקיפות ולקיים את עקרון ההזדמנות השווה מחייבים אותה לפרסם את בקשתה להצעות התקשרות עם יועצים פוטנציאליים, ולקבוע אמות מידה ברורות להליך הבחירה של היועצים, שיאפשרו את בחירתה של ההצעה הטובה ביותר מבחינת מחיר ואיכות. הדבר יצמצם את הסיכון למשוא פנים ויגביר את אמונו של הציבור ברשות המקומית.

עוד נקבע בדוח הקודם כי כללי מינהל תקין מחייבים העסקת יועצים באמצעות הסכמים בכתב. התקשרות שלא באמצעות הסכם המסדיר את הזכויות והחובות של כל צד להסכם עלולה להקשות על הרשות המקומית להבטיח את קיום התחייבויות היועץ ולפגוע בזכויותיה אם יתגלעו מחלוקות בין הצדדים. הדבר נדרש אף מטעמי שקיפות ולצורך מתן אפשרות לגורמי ביקורת פנימיים וחיצוניים לבדוק את ההתקשרות ואת מתן השירות.

הועלה כי המועצה הקימה ועדת יועצים שתפקידה לאשר התקשרויות עם יועצים הפטורות ממכרז ומטרתה "לייצר הליך שקוף וענייני לבחירת היועצים". בוועדה חברים ראש המועצה, מנכ"ל המועצה, גזבר המועצה, היועץ המשפטי של המועצה ורכזת רכש, הסכמים והתקשרויות במועצה (להלן - ועדת היועצים). הוועדה נהגה להזמין לשיבותיה גורמים שונים שהיו רלוונטיים להתקשרות הנדונה, למשל מהנדסת המועצה ומנהל היחידה הסביבתית במועצה.

המועצה מסרה בתשובתה כי הקימה את ועדת היועצים אף שלא הייתה חייבת, וזאת למען הניהול התקין של המועצה ומתוך אמונה כי ועדה זו תטיב עם פעילות המועצה.

להלן סקירה של פעולות המועצה בהתקשרות עם יועצים חיצוניים, בפטור ממכרז, במסגרת הפרויקט: 1. התקשרות עם אדריכלית הפרויקט (להלן - אדריכלית הפרויקט); 2. התקשרות עם חברה א' לתיאום עבודות התכנון בפרויקט (להלן - מתאם תכנון א'); 3. התקשרות עם נותן שירותים לתיאום תכנון השינויים שנדרשו בפרויקט לאחר סיום עבודות השלד (להלן - מתאם תכנון ב'); 4. התקשרות עם חברה ב' לתיאום בביצוע הפרויקטים השונים במתחם המבואה, לרבות מבנה המועצה ומרכז המבקרים (להלן - מתאם מתחם המבואה); 5. התקשרות עם חברה ג' לניהול הפרויקט ופיקוח עליו (להלן - חברת ניהול הפרויקט או מנהל הפרויקט); 6. התקשרות עם חברה ד' למתן שירותי ייעוץ תוכן למרכז המבקרים (להלן - יועץ התוכן).

38 ע"מ 9660/03 עיריית רחובות נ' שבדרון, פ"ד נ"ט (6), 241 (2005); בג"ץ 368/76 גחלן נ' המועצה המקומית בית שמש, פ"ד לא (1), 505, 511 (1976).

39 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2015), "העסקת יועצים חיצוניים על רשויות מקומיות".

## המועצה התקשרה עם היועצים בהליכי פטור ממכרז בלי לקיים הליך תחרותי ושוויוני מלא

המועצה התקשרה עם היועצים בהליכי פטור ממכרז מבלי לקיים הליך תחרותי ושוויוני מלא. בחלק מהמקרים בחנה המועצה הצעה בודדת או שניהלה משא ומתן רק עם חלק מהמציעים והציגה ובחנה את עבודותיהם של כמה מהם. בהליכי ההתקשרויות לא קבעה המועצה אמות מידה ברורות לבחירת היועצים, ובחלק מהמקרים לא הציגה בפני חברי ועדת היועצים מידע על עלות הפרויקט שממנה ייגזר שכרם של היועצים. מפרוטוקולים של ישיבות ועדת היועצים עלה כי בחלק מהמקרים לא הוצג בפני הוועדה ניסיונם המקצועי הרלוונטי של המציעים שנבחרו, ולפני בחירת היועצים לא התקיים דיון בוועדה על נושאים מהותיים כמו טיב הצעותיהם מבחינת מחיר ואיכות. להלן פירוט של ליקויים נוספים בהתקשרויות המועצה עם היועצים.

## התקשרות עם אדריכלית לתכנון הפרויקט

בישיבה שהתקיימה במאי 2011 לצורך בחירת אדריכל להקמת מבנה המועצה ומרכז מבקרים בחרה המועצה להתקשר עם אדריכלית הפרויקט. מפרוטוקול הישיבה עולה כי בפני המשתתפים הוצגו הצעותיהם של חמישה משרדי אדריכלים שונים - 5.6%, 6.4%, 6.8%, 8.8% ו-9% מעלות הפרויקט. מגישת ההצעה היקרה ביותר הייתה האדריכלית שנבחרה.

נמצא כי בישיבה זו, שלא כונתה ישיבת "ועדת יועצים", השתתפו ראש המועצה, מזכיר המועצה, גזברית המועצה דאז, מהנדס המועצה דאז והאדריכלית שנבחרה; לא השתתפו בה ארבעת המציעים האחרים. עוד נמצא כי לפני הישיבה ניהלה המועצה משא ומתן בנוגע לתנאי ההתקשרות והתשלום רק עם האדריכלית, דהיינו לפני שהחליטה לבחור בה. בסיכום הישיבה נכתב כי "לאור הורדת העלות ל-6.5% והסכמתה של האדריכלית עם תנאי התשלום של המועצה, הוחלט להתקשר עמה כאדריכלית הפרויקט".

בהסכם ההתקשרות עם האדריכלית מינואר 2012 נקבע כי היא תספק למועצה את כלל עבודות התכנון של הפרויקט ותעסוק בפיקוח עליון על הפרויקט. בהסכם צוין כי שכר הטרחה אינו כולל "פלוטים וצילומי תכניות... מודלים והדמיות, לרבות בגין עבודת ההדמיות והדפסת ההדמיות עצמן. בגין עבודה זו ישולם למתכנן תוספת של 1% מערך הפרויקט". נמצא כי העלות הנוספת שסוכמה עם האדריכלית לא הוצגה בפני משתתפי הישיבה שבה נדונה בחירתה של האדריכלית.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למועצה כי השתתפותה של האדריכלית שנבחרה בישיבה שהוצגו בה גם הצעותיהם של ארבעה מציעים שלא נכחו בה, בחינת עבודותיה בלבד וניהול משא ומתן רק עמה לפני הבחירה בה אינם עולים בקנה אחד עם כללי מינהל תקין ועקרונות השוויון והשקיפות. עוד מעיר משרד מבקר המדינה למועצה על שלא הציגה את מלוא עלות שכרה של האדריכלית למשתתפי הישיבה, ובכך מנעה מהם נתונים שרק על סמך מהימנותם ושלמותם הם היו יכולים לקבל החלטה מושכלת.

## התקשרות עם כמה גורמים לתיאום התכנון והעבודות בפרויקט

**התקשרות עם מתאם תכנון א':** בינואר 2012 החליטה ועדת היועצים<sup>40</sup> להתקשר עם מתאם תכנון א' ל"תיאום תכנון על ביצוע הפרויקט" בשיעור של 1% מעלות הפרויקט - "150,000 ש"ח בצירוף מע"ם על פי האומדן הקיים", דהיינו לפי אומדן של 15 מיליון ש"ח לפני מע"ם וכ-17.5 מיליון ש"ח כולל מע"ם. נמצא כי לפחות חצי שנה לפני שוועדת היועצים החליטה להתקשר עם מתאם תכנון א' הוא סייע למועצה לבחור את אדריכלית הפרויקט.

על פי הסכם ההתקשרות שנחתם עם מתאם תכנון א' במאי 2012 הוסכם כי "היועץ מתחייב ליתן שירותי ניהול עד לתום שלב התכנון של הפרויקט"<sup>41</sup>. בשלב הראשון ישולם שכר היועץ לפי אומדן פרויקט של 15 מיליון ש"ח, ולאחר בחירת הקבלן המבצע תעודכן ההצעה באופן רטרואקטיבי לפי שיעור ההצעה שתיבחר במכרז לביצוע הפרויקט.

הועלה כי מיולי 2012 עד שלב סיום בניית שלד המבנה (בערך באוגוסט 2015) סיפק מתאם תכנון א' את שירותי התיאום למועצה באמצעות מתאם תכנון מטעמו (להלן - מתאם תכנון ב', ראו להלן).

המועצה מסרה בתשובתה כי שילמה למתאם תכנון א' בעבור שירותיו בפרויקט סך כולל של 333,000 ש"ח (לפני מע"ם). היא הוסיפה כי שכר זה היה גבוה

40 חברי הוועדה היו ראש המועצה, מנכ"ל המועצה, גזבר המועצה, מהנדס המועצה דאז והיועץ המשפטי של המועצה.

41 שירותים אלו כללו בין היתר ייצוג המועצה בגיבוש פרוגרמה, ייזום פגישות לקבלת היתרים ואישורים לצורך ביצוע הפרויקט והשתתפות בהן, עריכת לוח זמנים לתכנון, ליווי וסיוע בבחירת צוות המתכננים ו"תיאום ושיתוף בין המתכנן, היועצים והיועצים המשפטיים של המועצה בכל הנוגע למסמכי המכרז ופרסומם, בדיקת המסמכים שיוכנו מבחינה מקצועית ומנהלית".



המועצה חתמה על הסכם עם מתאם תכנון ב' בלי שוועדת היועצים בחרה בו ולאחר שכבר החל לתת את שירותיו למועצה וקיבל ממנה תשלום בעבור שירותיו

מהשכר שהיה צפוי בעת ההתקשרות עמו, וזאת בשל עדכון עלות הפרויקט וגידול בהיקף העבודות.

תשלומי המועצה למתאם התכנון א' משקפים אומדן עלות פרויקט של 33 מיליון ש"ח לעומת 15 מיליון ש"ח - הסכום שהוצג בפני ועדת היועצים בעת ההתקשרות עמו.

**התקשרות עם מתאם תכנון ב':** במאי 2015 התקשרה המועצה ישירות עם מתאם תכנון ב' (להלן גם - מתאם התכנון) שעבד מטעם מתאם תכנון א'. ההתקשרות עם מתאם התכנון הייתה "לצורך תכנון השינויים שנדרשו בפרויקט", שבפועל כללו את תכנון השינויים שיבוצעו בשלב עבודות הגמר. ההתקשרות עמו נעשתה מבלי שנבחר בידי ועדת יועצים. יתרה מזאת, המועצה חתמה עם מתאם התכנון על הסכם התקשרות רק ביולי 2016, כחצי שנה לאחר שביצע את עיקר העבודות לשמן התקשרה עמו המועצה (תכנון השינויים והכנת המכרז לעבודות הגמר, ראו בהמשך), ולאחר שהחל לתת שירותים למועצה באופן עצמאי (לא באמצעות מתאם תכנון א'), והמועצה אף שילמה לו בעבור שירותיו. יצוין כי על פי כרטסת הנהלת חשבונות של המועצה היא שילמה למתאם התכנון בספטמבר 2015 ובינואר 2016, דהיינו לפני שחתמה עמו על הסכם, חשבונות חלקיים שהגיש לה בגין שירותי תיאום התכנון למבנה המועצה והכיכר השקועה.

על פי הסכם ההתקשרות עם מתאם תכנון ב' יינתנו שירותי התיאום והתכנון "עד למועד בו יושלמו התוכניות לביצוע על ידי המתכננים והיועצים", וזאת תמורת 0.5% מ"עלות העבודות בפרויקט". שירותי מתאם התכנון יכללו בעיקר "תיאום התכנון בין המתכננים והיועצים הקשורים לפרויקט", שליחת זימונים לישיבות והפצת סיכומי ישיבות והכנת המכרז להמשך ביצוע עבודות הגמר בפרויקט וסיוע לבחינתו.

המועצה מסרה בתשובתה כי שילמה למתאם התכנון בעבור שירותיו בפרויקט סך כולל של כ-100,000 ש"ח המשקפים אומדן עלות פרויקט של כ-16 מיליון ש"ח לפני מע"ם.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה על שחתמה על הסכם התקשרות עם מתאם תכנון ב' מבלי שוועדת היועצים בחרה בו, וכחצי שנה לפחות לאחר שכבר החל לתת את שירותיו למועצה באופן עצמאי, ולאחר שכבר ביצע את עיקר העבודות וכבר קיבל מהמועצה תשלום בעבור שירותיו. התקשרות עם מתאם תכנון ב' במשך כמה חודשים ללא הסכם בכתב המסדיר את זכויותיה של המועצה מקשה עליה להבטיח את זכויותיה, והיא עומדת בניגוד לכללי מינהל תקין.

המועצה מסרה בתשובתה כי "היות שהמועצה רצתה להימנע מהתקשרות עם בעל מקצוע אשר יצטרך ללמוד את רזי הפרויקט מבסיסם, החליטה המועצה כי עדיף שתיאום התכנון ימשיך להתבצע באמצעות... [מתאם תכנון ב'] אדם אשר הועסק בחברתו של... [מתאם תכנון א'], ואשר, כאמור, היה מעורה מטעמו בפרויקט מתחילתו".

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי גם אם השיקול שהציגה בתשובתה היה השיקול המרכזי בבחירת מתאם תכנון ב', היה עליה לבחון את ההתקשרות בוועדת היועצים, כמו שנבחנו יתר ההתקשרויות, ולהציג בפני חברי הוועדה את השירותים שמתאם תכנון ב' אמור לתת לה ואת התמורה שתשלם לו עבור כך, לרבות אומדן היקף ההתקשרות.

**התקשרות עם מתאם מתחם המבואה:** בספטמבר 2015 החליטה ועדת היועצים להתקשר עם מתאם מתחם המבואה (אזור הכניסה למועצה). בהצעת המחיר של המתאם שנבחר שהועברה למנכ"ל המועצה בספטמבר 2015 צוין כי ההצעה כוללת תיאום לפרויקטים "מבנה המועצה ומרכז המבקרים, בוסתן מקיים, אולם ספורט, עבודות פיתוח סביב כלל המיזמים, הקמת שצ"פ מרכזי כולל גן אקולוגי, מבנה תחנת דלק ושירותים כולל אגם".

מפרוטוקול ועדת היועצים עולה כי היא לא דנה בשאלה כיצד העסקתו של מתאם מתחם המבואה מתיישבת עם העסקתו של מתאם תכנון ב', בין היתר בכל הנוגע לתחומי האחריות של כל אחד מהם ויחסי העבודה ביניהם בכל הנוגע להקמת הפרויקט; היא גם לא קבעה הנחיות בנושא זה.

באוקטובר 2015 חתמה המועצה על הסכם התקשרות עם מתאם מתחם המבואה. בהסכם נקבע כי מטרת ההתקשרות היא "לתאם פעילות קבלני הגמר במבנה מרכז המבקרים, מבנה המועצה ומתחם המבואה" ו"לקדם את פרויקט הגמר בקצב הראוי ובפיקוח הנדרש" (ההדגשות אינן במקור). בהסכם ההתקשרות נקבע כי מתאם מתחם המבואה יספק למועצה שירותים בין היתר בתחומים אלו: קידום פעולות מול המתכננים ויועצי הפרויקטים, הקבלנים השונים וכו'; מעקב אחר לוח זמנים לתכנון ולמסירה של תכניות ומעקב אחר התקדמות הביצוע והיועצים; השתתפות בשיבות תיאום תכנון וליווי של היועצים בפרויקטים; תיאום ושיתוף בין המתכנן, היועצים והיועצים המשפטיים של המועצה בכל הנוגע למסמכי מכרזים ופרסומים.

המועצה מסרה בתשובתה כי מתאם תכנון ב' היה אחראי לתיאום בין כל גורמי התכנון בפרויקט ומתאם מתחם המבואה היה אחראי לתיאום בין כל גורמי הביצוע.

בניגוד לתשובת המועצה, השירותים שהתחייב מתאם מתחם המבואה לספק על פי ההסכם עמו חופפים לשירותים שמתאם תכנון ב' נדרש לספק למועצה, ובהסכמים עמם לא הוגדרה חלוקת העבודה ביניהם. זאת ועוד, במועד חתימת

היעדר הגדרה של  
חלוקת העבודה בין  
מתאם מתחם  
המבואה לבין מתאם  
תכנון ב' שהעסיקה  
המועצה בתקופות  
חופפות מעלה חשש  
לחוסר יעילות העלול  
להביא לידי בזבז  
כספי ציבור

הסכם ההתקשרות, הפרויקט היחיד במבואה שהיה מצוי בשלב עבודות הגמר היה הקמת בניין המועצה ומרכז המבקרים. ההסכם לא פירט לאילו פרויקטים נוספים נדרש מתאם מתחם המבואה.

ההתקשרות עם מתאם מתחם המבואה הסתיימה באפריל 2016. על פי הסכם ההתקשרות התחייבה המועצה לשלם לו על פי שעות העבודה שיבצע בפועל. במהלך תקופת ההתקשרות שילמה המועצה למתאם בגין שירותיו סך של כ-66,600 ש"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה על שבהיעדר פירוט בהסכם ההתקשרות עם מתאם מתחם המבואה נוצרה אי-בהירות בנוגע להתחייבויותיה של המועצה וזכויותיה, דבר העלול להקשות עליה את מימוש זכויותיה. יתרה מכך, היעדר הגדרה של חלוקת העבודה בין מתאם מתחם המבואה לבין מתאם תכנון ב' שהעסיקה המועצה בתקופות חופפות לצורך תיאום התכנון של הפרויקט, מעלה חשש לחוסר יעילות העלול להביא לידי בזבז כספי ציבור.

## התקשרות עם מנהל הפרויקט

בספטמבר 2013 החליטה ועדת היועצים להתקשר עם חברת ניהול הפרויקט שהצעתה הייתה אחת משתי הצעות שנבחנו.

1. בהסכם ההתקשרות עם מנהל הפרויקט, שנחתם באוקטובר 2013, התחייבה המועצה לשלם למנהל הפרויקט 3.2% מעלות הפרויקט. על פי הסכם ההתקשרות, ההסכם תקף עד מועד סיום הפרויקט או בכפוף להחלטת המועצה.

בינואר 2014 חתמה המועצה על הסכם נוסף עם מנהל הפרויקט ובו הוסיפה על ההוראות הנוגעות לתשלום שכרו של מנהל הפרויקט. בהסכם החדש התחייבה המועצה לשלם לו 3.2% מעלות הפרויקט בעבור 24 החודשים הראשונים ממועד קבלת צו תחילת עבודה. מהחודש ה-25 התחייבה המועצה לשלם למנהל הפרויקט סך של 3.2% מעלות העבודות "שנותרו בפרויקט", וכן 21,000 ש"ח נוספים בכל חודש בתוספת מע"ם בגין שירותים הנוגעים לאישור החשבונות של הקבלנים העובדים בפרויקט. המועצה לא קיבלה אישור מוועדת היועצים לשינוי ההסכם ולהגדלת שכרו של מנהל הפרויקט.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי חתימה על הסכם חדש כחודשיים וחצי לאחר החתימה על ההסכם המקורי, בייחוד כאשר הוא מיטיב עם מנהל הפרויקט באמצעות תוספת שכר ממועד לא ברור, ללא אישור ועדת היועצים לגובה התשלום הנוסף, מנוגדת לכללי מינהל תקין ולעקרונות השוויון והשקיפות. כמו כן, לדעת משרד מבקר המדינה, התקשרות חדשה המבוססת על תמורה חודשית קבועה, ללא כל קשר לשעות העבודה בפועל או לתפוקה וללא הגבלה של תקופת ההתקשרות, אינה עולה בקנה אחד עם עקרונות היעילות והחיסכון.

המועצה מסרה בתשובתה כי עקב טעות לא ניתנה התייחסות לבקשתו של מנהל הפרויקט בהצעת המחיר שהעביר למועצה, ולפיה הוא ביקש לקבוע תשלום חודשי נוסף לעבודה מעבר ל-24 חודשים. עוד מסרה כי הצדדים תיקנו את הטעות וחתמו על הסכם חדש בינואר 2014.

יצוין כי בהצעת המחיר שהעביר מנהל הפרויקט למועצה נכתב כי התשלום הנוסף "יסוכם מראש" ולא נקבע מה יהיה גובה תשלום זה.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי מדובר בשינוי מהותי של תנאי התשלום שנקבעו בהסכם המקורי עם מנהל הפרויקט. גם אם לטענת המועצה החתימה על הסכם חדש היא בגדר תיקון טעות, הרי היה עליה להביא את הנושא לוועדת היועצים שתדון ותקבע מה גובה התשלום החודשי הנוסף שיהיה זכאי לו מנהל הפרויקט.

2. בינואר 2015 התקשרה המועצה עם מנהל הפרויקט לצורך ניהול "עבודות שונות של פיתוח וסלילת כבישים ותשתיות בתחום המועצה" ופיקוח עליהן. על פי הסכם ההתקשרות יחל הפיקוח לאחר קבלת הזמנת עבודה בכתב מהמועצה ויסתיים בתום ביצוע הפרויקטים, או בכפוף להחלטת המועצה, וזאת תמורת 3.5% מעלות פרויקטים שהיקפם עד 1.5 מיליון ש"ח ו-2.6% מעלות פרויקטים שהיקפם עולה על 1.5 מיליון ש"ח. נמצא כי בהסכם ההתקשרות אין מפורט באילו פרויקטים מדובר. עוד נמצא כי במסגרת הסכם זה התקשרה המועצה עם מנהל הפרויקט לצורך פיקוח על הקמת כיכר שקועה המשמשת "המשך ישיר" של הכביש היוצא ממבנה המועצה ומרכז המבקרים ומגיע עד למתחם שבו מתוכנן פארק ציבורי. נכון לדצמבר 2016 אישרה המועצה תקציב בסך של 3 מיליון ש"ח להקמת הכיכר האמורה.

בפברואר 2015, כחודש וחצי לאחר החתימה על ההסכם, אישרה ועדת היועצים להתקשר עם חברת ניהול הפרויקט לצורך "ניהול תכנון פרויקטים במימון משרד הכלכלה", וזאת לאחר שנכתב בפרוטוקול כי "מומלץ לעשות

זאת מול משרד זה [מנהל הפרויקט] בפרויקטים שהוא מנהל מטעם משרד הכלכלה. שיעור התמורה הינו בשיעור המקובל בתחום זה". נמצא כי ועדת היועצים כלל לא בחנה הצעות נוספות ולא הגדירה בפרוטוקול מהי התמורה המאושרת ומהם הפרויקטים שהתקשרות זו תקפה לגביהם.

השכר שהמועצה נדרשה לשלם למנהל הפרויקט עד דצמבר 2016 בגין הפרויקט<sup>42</sup> עמד על כ-1.38 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה על שאישרה התקשרות עם מנהל הפרויקט בהסכם כללי לצורך ניהול פרויקטים, מבלי שבחנה הצעות נוספות ומבלי שהגדירה באילו פרויקטים מדובר, ואחרי שכבר חתמה על הסכם התקשרות עמו. התנהלות זו מנוגדת לכללי מינהל תקין ולעקרונות השוויון והשקיפות.

## התקשרות עם יועץ תוכן למרכז המבקרים והרחבתה ללא מכרז

1. בישיבת ועדת היועצים מפרברואר 2012, שבה השתתפו ראש המועצה, מנכ"ל המועצה, גזבר המועצה והיועץ המשפטי של המועצה, הוצגו שלוש הצעות לתפקיד "יועץ תוכן למרכז המבקרים". מפרוטוקול הישיבה עולה כי בעלי תפקידים במועצה, בראשות המנכ"ל היושב בוועדת היועצים, ערכו סיור לבחינת עבודות של יועץ התוכן בלבד, שבין היתר נתן ייעוץ תוכן לעיריית באר שבע. ההצעה של יועץ התוכן הייתה 113,490 ש"ח אך לאחר משא ומתן ירדה ל-94,575 ש"ח. על פי הסכם ההתקשרות עם יועץ התוכן מאפריל 2012 הוא נדרש "להכין תיק פרויקט" לתהליך הקמת מרכז המבקרים ובו יוצגו תכנית עבודה ואבני דרך לביצוע הפרויקט.

נמצא כי באוקטובר 2012 אישרה ועדת היועצים להרחיב את ההתקשרות עם יועץ התוכן, וזאת בגין "שלב א' ביצוע תכנון תשתיות על מנת לאפשר למתכנן הראשי להמשיך ולתכנן את המבנה", מבלי שפירטה את מהות העבודה ואת היקפה הכספי. בעקבות כך חתמה המועצה בדצמבר 2012 על הסכם התקשרות נוסף עם היועץ, לביצוע שלב נוסף של התכנון - ביצוע תכנון תשתית מפורט של מרכז המבקרים - תמורת 163,800 ש"ח (כולל מע"ם).

בינואר 2014 שוב אישרה ועדת היועצים להתקשר עם היועץ לצורך ביצוע "תכנון מפורט", זאת לאחר שבוצע תכנון ראשוני, כפי שנכתב בפרוטוקול הישיבה. גם בישיבה זו לא פירטה הוועדה את מהות העבודה ואת היקפה הכספי. על פי הסכם ההתקשרות החדש נדרש היועץ להכין תכנון מפורט "עבור שדרת המפעלים" תמורת ש"ח 292,500 (כולל מע"ם).

המועצה מסרה בתשובתה כי בפני ועדת היועצים שהתכנסה באוקטובר 2012 הוצגה הצעת מחיר שהלכה למעשה שימשה בסיס להזמנת העבודה. אולם לנוכח פרק הזמן שחלף ובשל העובדה שתיק ועדת היועצים משנת 2012 טרם אותר במלואו, אין בידי המועצה את ההצעה האמורה.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה על כך שוועדת היועצים אישרה להתקשר עם יועץ התוכן בכמה הזדמנויות מבלי שפירטה את מהות העבודה ואת היקפה הכספי, אף על פי שמדובר בהתקשרות בסכום מצטבר של 550,875 ש"ח. היעדרו של הליך תחרותי ראוי והרחבת ההתקשרות עם אותו יועץ תוכן בכמה הזדמנויות מבלי לבחון הצעות של יועצי תוכן אחרים מנוגדים לכללי מינהל תקין ולעקרונות השוויון והשקיפות.

2. בדצמבר 2014 חתמה המועצה עם יועץ התוכן על הסכם התקשרות נוסף לקבלת שירותי ייעוץ, אספקה והפקה של תוכן ותכנון מערכות מולטימדיה למרכז המבקרים ולפיקוח על העבודות. אומדן העלויות לשירותים האלו הוא כ-13 מיליון ש"ח (כולל מע"ם), מתוכם ישולמו ליועץ התוכן כ-7.7 מיליון ש"ח בגין שירותי הפקת התכנים, והיתרה תשולם לספקים נוספים במסגרת המכרזים. בהסכם נקבע כי האומדן אינו כולל עלויות בנייה ותשתיות ושכר יועצים. בספטמבר 2015 חתמה המועצה עם יועץ התוכן על הסכם נוסף המרחיב את ההסכם שנחתם בדצמבר 2014, ולפיו המועצה תשלם לו 994,500 ש"ח נוספים תמורת הוספת הנגשה ותרגום תכנים. עוד נקבע בהסכם כי המועצה מסכימה לשינוי אבני הדרך של התשלום ליועץ.

הועלה כי שני ההסכמים האמורים נחתמו ללא אישורה של ועדת היועצים. המועצה העבירה למשרד מבקר המדינה שני מסמכים, מספטמבר 2014 ומאוגוסט 2015, מיועץ העוסק בניהול פרויקטים בתחום מוזיאונים, תצוגות, מיצגים ומרכזי מבקרים, שקבע כי "תקציב הפרויקט הינו סביר ומתקבל על הדעת", והוסיף: "גובה הצעת המחיר [שהעביר יועץ התוכן למועצה באוגוסט 2015] מתקבל על הדעת ביחס לעבודה הנדרשת וביחס לאומדן התקציבי שערכתי", ו"ישנה עדיפות ברורה לביצוע המשימות... ע"י קבלן המספק את פריטי התוכן למרכז... אינני רואה כל יתרון כלכלי בקיום מכרז".

מהצעה שעמדה על  
כ-100,000 ש"ח גדל  
היקף ההתקשרות עם  
יועץ התוכן לסכום  
ניכר של יותר מ-9  
מיליון ש"ח (כולל  
מע"ם), ללא דיון נוסף  
בוועדת היועצים וללא  
הליך תחרותי

ביום החתימה על ההסכם מדצמבר 2014 קבע היועץ המשפטי של המועצה ש"אין ספק כי עבודתה של... [יועץ התוכן] בתחום התוכן של המרכז הינה בגדר התקשרות לביצוע עבודה אומנותית", ועל כן ההתקשרות פטורה ממכרז. גם לגבי הרחבת ההסכם בנושא הנגשה ותרגום התכנים קבע היועץ המשפטי של המועצה באוגוסט 2015 כי "מדובר בחלק בלתי נפרד מהתכנית האומנותית בגינה ניתן פטור ממכרז, ולאור חוות הדעת אודות סבירות הסכום הנדרש אין מניעה... [לבצע הגדלה של ההסכם]".

מהאמור עולה כי מהצעה שעמדה על כ-100,000 ש"ח גדל היקף ההתקשרות עם יועץ התוכן לסכום ניכר של יותר מ-9 מיליון ש"ח (כולל מע"ם)<sup>43</sup>, ללא כל דיון נוסף בוועדת היועצים וללא הליך תחרותי.

המועצה מסרה בתשובתה כי הליך ההתקשרות עם יועץ התוכן היה מלווה "בחשיבה מסודרת של המועצה", בשילוב יועץ חיצוני שהתבקש גם לבדוק את סבירות המחיר בעבור התוכן האומנותי, בהיעדר מכרז.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למועצה על שהתקשרה עם יועץ התוכן בסכום כולל של יותר מ-9 מיליון ש"ח מבלי שקיימה הליך תחרותי ומבלי שוועדת היועצים אישרה את ההתקשרויות הנוספות עמו, והסתפקה אך ורק בחוות דעתו של יועץ חיצוני שלפיה מדובר בתמורה סבירה. היעדרו של הליך תחרותי אף חמור יותר לנוכח היקף ההתקשרות הגבוה, והוא מנוגד לכללי מינהל תקין ולעקרונות השוויון והשקיפות ועשוי להביא לידי זבזב כספי ציבור.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה למועצה וליועץ המשפטי שלה כי תפקידי יועץ התוכן כללו את תכנון העבודות במרכז המבקרים ופיקוח עליהן ואת הכנת המכרזים וכן הוספת הנגשה ותרגום תכנים, דהיינו תפקידים שמעצם טיבם אינם בגדר "עבודה אומנותית" הפטורה ממכרז.



43 94,575 ש"ח בהתקשרות הראשונה, 163,800 ש"ח בהתקשרות השנייה, 292,500 ש"ח בהתקשרות השלישית, 7.7 מיליון ש"ח בהתקשרות הרביעית ו-994,500 ש"ח בהתקשרות החמישית.

משבחרה המועצה לנהל הליך תחרותי לבחירת היועצים, היה עליה לנהל הליך זה באופן שוויוני והוגן. התקשרויות המועצה עם היועצים נעשו בהליכים הנעדרים שקיפות ושוויוניות ובחלק מהמקרים מבלי שנבחנו הצעות של יועצים פוטנציאליים אחרים. הדבר עלול לחשוף את המועצה לסיכונים מיותרים ומעלה חשש למשוא פנים, לבחירת יועצים מתוך שיקולים זרים ולפגיעה באמונו של הציבור בה. דומה כי המועצה, באמצעות היקפן הגדול של ההתקשרויות עם יועצים בפטור ממכרז, הפכה את החריג לכלל, וזאת מבלי לבחון לרוב את דרך המלך - קיום מכרז פומבי. אי-קיומו של הליך תחרותי עלול לפגוע באפשרותה של המועצה לקבל את ההצעה הטובה ביותר מבחינת מחיר ואיכות.

המועצה מסרה בתשובתה כי היא רשאית להתקשר עם יועצים בפטור ממכרז כפי שנהגה וכי "שעה שהמועצה הביאה את ההתקשרות לדיון בפני ועדת היועצים, האמור מעיד על כך כי סברה שמדובר בהתקשרות בפטור לאור הקבוע בחוק לענין יועצים ו/או אומנות... אשר אמון המועצה נדרש במינויים". עוד מסרה כי אף לא אחת מההתקשרויות נגועה באינטרס אישי ולא היה כל מניע חלילה לחמוק ממכרז מטעמים נסתרים, אלא הבנה ברורה כי זו הייתה כוונת המחוקק בעת מתן הפטור ממכרז. המועצה הוסיפה כי חברי ועדת היועצים מקבלים את הצעות המציעים בטרם קיום הדיון ובוחנים את הרקע של המציע ואת הפרויקטים הקודמים הרלוונטיים. האמור אמנם אינו בא לידי ביטוי בפרוטוקול הוועדה משום שמדובר בפרוטוקול שאינו תמלול מלא. המועצה פעלה על פי כללי מינהל תקין ללא כל חשש למשוא פנים או חלילה לפגיעה בטוהר המידות.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי כרשות מינהלית היא מחויבת לפעול על פי חובת המכרז ולפנות להליך התקשרות בפטור ממכרז רק במקרים יוצאים מן הכלל, וזאת לאחר שבחנה באופן אמיתי את האפשרות למכרז והגיעה לידי מסקנה שהפטור ממכרז עדיף על קיום המכרז. על המועצה, כמו כל גוף ציבורי אחר, לפרש את השימוש בפטור ממכרז על דרך הצמצום.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה למועצה כי בבואה להתקשר בפטור ממכרז עליה לנהוג בהגינות ובשקיפות ולפעול על פי עקרון ההזדמנות השווה. בחינת עבודותיהם של חלק מהמציעים בלבד וניהול משא ומתן רק עמם לפני הבחירה בהם, אינם עולים בקנה אחד עם כללי מינהל תקין ועקרונות השוויון והשקיפות. יתרה מזאת, אי-הצגת מידע על אומדן עלות הפרויקט לפני ועדת היועצים, שממנו ייגזר שכרם של היועצים, אי-הצגת מידע על ניסיונם המקצועי של היועצים והיעדר דיון בנושאים מהותיים הנוגעים להתקשרות - כל אלה מנוגדים לכללי מינהל תקין ולעקרונות השוויון והשקיפות. על המועצה היה להקפיד לקיים הליך תחרותי בנוגע לבחירת יועצים ולקבוע אמות מידה ברורות לבחירתם. כמו כן, על המועצה היה לוודא שהפרוטוקולים של ישיבות ועדת היועצים משקפים באופן מלא את מהלך הישיבות, ובכלל זה את הנושאים שנדונו בהן ואת ההחלטות שהתקבלו בעניינם, את ההצעות שנבחנו, את העבודות שלגביהן נדרשה ההתקשרות ואת עלותן.

## מכרז להקמת מבנה המועצה ומרכז המבקרים

לפי צו המועצות המקומיות א', מועצה מקומית שמספר תושביה אינו עולה על 20,000 תושבים חייבת להתקשר במכרז<sup>44</sup> בהסכם להזמנת טובין או לביצוע עבודה העולה על 70,100 ש"ח<sup>45</sup>.

המועצה פיצלה את העבודות לביצוע הקמת מבנה המועצה ומרכז המבקרים לארבעה מכרזים נפרדים: מכרז לביצוע עבודות בנייה וגמר של מבנה המועצה ומרכז המבקרים, שפורסם ביולי 2013<sup>46</sup> (להלן - מכרז להקמת המבנה); מכרז לביצוע עבודות האלומיניום בפרויקט, שפורסם ביולי 2013; מכרז לביצוע עבודות החשמל ומיזוג האוויר בפרויקט, שפורסם ביולי 2013; מכרז לביצוע עבודות פיתוח במגרש מבנה המועצה ומרכז המבקרים וביצוע כיכר שקועה בצמוד לו, שפורסם באפריל 2015.

למכרזים אלו שפרסמה המועצה צורפו כתבי כמויות שתיארו את מפרט העבודות הנדרש בפרויקט. המציעים נדרשו לתת בהצעתם הנחה מהמחיר שקבעה המועצה לכל פריט ברשימה שבכתב הכמויות, וסכום הצעתם הכולל חושב באמצעות סכימת מכפלת הרכיבים הנדרשים בפרויקט במחירים שהציעו. על פי תנאי המכרזים, התשלום שהמועצה נדרשת לשלם לזוכה במכרז מורכב ממכפלת רכיבי העבודה שביצע בפועל במחיר לאותו פריט שהציע במכרז (רכיבי העבודה שבוצעה בפועל יימדדו לאחר ביצועה).

## ממצאי דוח ביקורת פנימית הנוגעים למכרז להקמת המבנה

במסגרת המכרז להקמת המבנה פרסמה המועצה כמה מסמכים הכוללים תנאים כלליים לביצוע העבודה, למשל מסמכי ההסכם, תנאים כלליים מיוחדים והצעת הקבלן.

44 פומבי או זוטא, זאת בהתאם לסכום ההתקשרות.

45 לפי סכומים שפרסם משרד הפנים הנכונים לספטמבר 2015.

46 יצוין כי במהלך 2015, ולאחר שהקבלן שנבחר במכרז סיים את עבודות השלד בפרויקט, הוא ביקש לסיים את ההתקשרות עם המועצה. בעקבות כך, המועצה פרסמה מכרז חדש להמשך עבודות הגמר.

בדוח ביקורת פנימית על הקמת מבנה המועצה שהכין מבקר המועצה בשנת 2015 הועלו ממצאים חמורים הנוגעים לאופן הכנת המכרז וניהולו, לרבות סתירות בין המסמכים השונים שצורפו למכרז. על פי דוח הביקורת הפנימית האמור התריע אחד המציעים במכרז בפני המועצה על חלק מהסתירות שהתגלו במסמכי המכרז, אך המועצה לא התייחסה לכך בנימוק ש"שינוי במסמכי המכרז היה מחייב את עריכת המכרז מחדש". יודגש כי סתירות ופגמים במסמכי המכרז יוצרים אי-בהירות בנוגע להתחייבויותיה של המועצה וחכיותיה העלול להקשות עליה לכלכל את צעדיה ולהביא לידי בזבז כספי ציבור.

המועצה מסרה בתשובתה כי ייתכן שהיו אי-דיוקים בין המסמכים השונים של המכרז אך הם לא השפיעו על כתבי הכמויות, והטענה בדבר אי-הדיוקים הועלתה בשלב מתקדם של המכרז.

## היעדר בחינה של סבירות אומדן המכרז להקמת המבנה

על פי התוספת הרביעית בצו המועצות המקומיות א' החלה על מועצה מקומית-תעשייתית, לפני תום המועד להגשת הצעות למכרז יפקיד יו"ר ועדת המכרזים, או מי שהוא הסמיך לכך, ב"תיבת המכרזים" אומדן מפורט של ההוצאות או ההכנסות הכרוכות בהסכם המוצע (להלן - האומדן).

בית המשפט העליון קבע<sup>47</sup> כי "ייתכנו מקרים, בהם פער מחירים ניכר, בשילוב עם גורמים ונסיבות אחרים, צריך לעורר ספק באשר לאמינות האומדן, ואז אכן מחויבת ועדת המכרזים לבדוק את סבירותו. בדיקה זו יכולה להיעשות, למשל, על-ידי הזמנת אומדן נוסף מבעל מקצוע אחר, בלתי תלוי".

המועצה הטילה על מתאם התכנון שהתקשרה עמו לבדוק את כתב הכמויות למכרז הקמת הפרויקט, ששימש אומדן עלות המכרז. מסכימת הפריטים המצויים בכתב הכמויות שצורף למכרז עולה כי אומדן המועצה למכרז זה עמד על כ-24.7 מיליון ש"ח (כולל מע"ם); אומדן זה היה גלוי בפני המציעים שנדרשו לתת עליו הנחה.

בהליך המכרז ובסיורי הקבלנים השתתפו 20 קבלנים. למרות זאת ניגשו למכרז שתי חברות קבלניות בלבד: קבלן א' הגיש הצעה שהסתכמה בכ-23.4 מיליון ש"ח וקבלן ב' הגיש הצעה שעמדה על כ-39.6 מיליון ש"ח, דהיינו כ-14.9 מיליון ש"ח יותר מהאומדן.

47 בג"ץ 2400/91 בוני בנין ופתוח בפתח-תקוה בע"מ נ' עיריית נתניה, פ"ד מה(5) 69.



למרות מיעוט  
ההצעות, ואף שהפער  
ביניהן עמד על  
כ-70%, לא בדקה  
ועדת המכרזים את  
סבירות המכרז  
והאומדן... בהמשך  
המועצה נאלצה  
להתקשר בהסכם  
נוסף עם הקבלן  
לצורך ביצוע עבודות  
עיקריות שבטעות לא  
נכללו במכרז ועלותן  
נאמדה בכמה מיליוני  
שקלים

נמצא כי למרות מיעוט ההצעות, ואף שהפער ביניהן עמד על כ-70%, לא בדקה ועדת המכרזים את סבירות המכרז והאומדן שהמועצה פרסמה. בנובמבר 2013 החליטה ועדת המכרזים לפסול את הצעתו של קבלן ב' משום שהיא גבוהה מאומדן המכרז ש"הינו המחיר המקסימלי שהמועצה מוכנה לשלם"; משכך היא דנה רק בהצעתו של קבלן א'.

לעניין זה נמצא כי באוקטובר 2016 טענו מתכנן החשמל, מתכנן המים והביוב ומתכנן מיזוג האוויר כי כתב הכמויות שהופיע במכרז לא תאם את הכמויות שתכננו, ומשכך נגרמו למועצה הוצאות כספיות נוספות שלא נצפו מראש. עוד נמצא כי במהלך ביצוע הפרויקט נאלצה המועצה להתקשר בהסכם נוסף עם הקבלן שנבחר להקמת הפרויקט, וזאת לצורך ביצוע עבודות עיקריות הנדרשות להקמת המבנה שלא נכללו במכרז, לטענת המועצה בטעות, ונאמדו בכמה מיליוני שקלים (ראו להלן).

לנוכח מיעוט המציעים והפער הניכר בין שתי ההצעות שהוגשו במכרז, ובשל פסילתה של אחת מהן, היה על ועדת המכרזים לבדוק את סבירות המכרז והאומדן שהמועצה פרסמה. ליקוי זה מקבל משנה תוקף לנוכח העובדה שבמהלך ביצוע הפרויקט התריעו גורמים שונים שתכננו את הפרויקט כי כתב הכמויות שצורף למכרז לא תאם את הכמויות שתכננו, ובסופו של דבר נדרשה המועצה להגדיל את תקציב הפרויקט, לאחר שעבודות עיקריות נדרשות בפרויקט, כמו עבודות איטום, לא נכללו בכתב הכמויות (כפי שיפורט להלן).

## פגם בהליך המכרז

בתוספת הרביעית שבצו המועצות המקומיות א' נקבע כי מסמכי המכרז יחתמו בידי המציע ויוגשו במעטפה סגורה היטב. עובד הרשות המקומית יכניס את מעטפת המכרז לתוך תיבה מיוחדת הנעולה בשני מנעולים (להלן - תיבת המכרזים). עוד נקבע בצו: "היה לועדה [ועדת המכרזים], אחרי עיון במסמכי המכרז, יסוד סביר לחשוב שכוונתו של בעל מסמכי המכרז היתה להוליך את הועדה שולל, על ידי שגיאות שנעשו במכוון, או על ידי תכסיסים בלתי הוגנים, רשאית היא - לאחר שנתנה לבעל מסמכי המכרז הזדמנות להביא את טענותיו - להחליט שלא לדון עוד במסמכי המכרז שהגיש... מסמכי מכרז שהוגשו שלא בהתאם לתוספת זו [התוספת הרביעית]... או שצורפה להם הסתייגות עקרונית או שינוי יסודי - פסולים".

נמצא כי בתיבת המכרזים היו שתי הצעות, על אחת מהן היו חתימות של שני הקבלנים שניגשו למכרז בעוד על ההצעה השנייה הייתה חתימה של אחד מהם.

קבלן א' חתם על  
הצעתו של קבלן ב'  
באופן המעלה חשש  
כי הוא נחשף לכאורה  
להצעת מתחרהו לפני  
שנפתחה תיבת  
המכרזים. ועדת  
המכרזים לא דנה  
בפגם זה וגם היועץ  
המשפטי לא התייחס  
אליו, עניין המתחייב  
מתפקידו כשומר סף

מעיון בשתי ההצעות עולה כי קבלן א', שהגיש את ההצעה הזולה ובסופו של דבר נבחר, חתם על הצעתו של קבלן ב' באופן המעלה חשש כי הוא נחשף לכאורה להצעת מתחרהו לפני שנפתחה תיבת המכרזים, דבר המנוגד להוראות התוספת הרביעית האמורה. נמצא כי ועדת המכרזים לא דנה בפגם זה שיכול היה להביא לידי פסילת ההצעה או המכרז. גם היועץ המשפטי של המועצה לא התייחס לפגם זה בחוות דעתו המשפטית הנוגעת למכרז שהכין והעביר לוועדת המכרזים בנובמבר 2013, עניין המתחייב מתפקידו כשומר סף.

יו"ר ועדת המכרזים, גזבר המועצה והיועץ המשפטי של המועצה כתבו למבקר המועצה בפברואר 2015, דהיינו יותר משנה לאחר הדיון בוועדת המכרזים ולאחר החתימה על הסכם ההתקשרות עם הזוכה במכרז, כי עניין החתימה הכפולה על אחת ההצעות "נבדק והסתבר שנמסרו מסמכי המכרז אשר היו כבר אצל מציע אחר לעיון והוחזרו. בכל מקרה לא היה בכך פגם המשפיע על המכרז והצעת הצדדים".

בתשובתו ממאי 2017 מסר אחד מחברי ועדת המכרזים לשעבר למשרד מבקר המדינה כי הוא לא נכח בישיבת ועדת המכרזים שהתקיימה באוקטובר 2013 שבמהלכה נפתחה תיבת המכרזים. הוא הוסיף כי בשתי ישיבות של ועדת המכרזים שהתקיימו בנובמבר 2013 ובהן נדונו ההצעות למכרז, לא הובא לידיעת משתתפי הדיון כי על אחת ההצעות היו שתי חתימות, לכן הוא לא היה מודע לזה בעת הדיונים.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי אף שהיה בידה מידע שממנו עולה חשש כבד לכך שהמציע הזוכה נחשף להצעת מתחרהו בטרם נפתחה תיבת המכרזים, ואף על פי שהדבר מהווה פגם חמור הפוגע בעקרונות המכרז ובעקרון השוויון, ועדת המכרזים לא דנה בעניין ולא ביקשה לקבל חוות דעת משפטית על הסוגיה אם פגם זה משליך על תקינות המכרז, עד כדי פסילתו. עוד מעיר משרד מבקר המדינה ליועץ המשפטי של המועצה על שלא התייחס בחוות דעתו מנובמבר 2013 לפגם זה ולא בחן אם מדובר בפגם חמור שבגיניו צריך לפסול את המכרז. התנהלות זו של ועדת המכרזים ושל היועץ המשפטי של המועצה הייתה פגומה ומעידה על כך שלא מילאו את תפקידם בעניין זה כנדרש.

## בחירה במציע יחיד

צו המועצות המקומיות א' קובע כי "לא תמליץ הועדה דרך כלל, על הצעה, אם היתה זו ההצעה היחידה שהוגשה, או שנותרה יחידה לדיון בפני הועדה; המליצה הועדה כאמור, תרשום בפרוטוקול את הנימוקים להחלטתה".

על פי תנאי המכרז, על המציע להיות בעל ניסיון בביצוע עבודות דומות במהלך חמש השנים שקדמו לפרסום המכרז, וזאת בשל העובדה שהפרויקט כלל ביצוע אלמנטים אדריכליים ייחודיים מבטון חשוף (ראו להלן).

מפרוטוקול ועדת המכרזים מנובמבר 2013<sup>48</sup> עלה כי מנהל הפרויקט הביע ספקות בנוגע לניסיונו של קבלן א' וציין כי ככל הידוע לו הקבלן בנה בתי ספר וגני ילדים ולא פרויקט מורכב כדוגמת הפרויקט שתכננה האדריכלית. ועדת המכרזים החליטה כי קבלן א' יזמן לישיבה לצורך בירור בנוגע לניסיונו המקצועי ולהצגת דרישות האדריכלית, ובעקבות ישיבה זו תקיים הוועדה דיון ותקבל החלטה.

בנובמבר 2013 זומן קבלן א' לישיבה בנוכחות בעלי תפקידים במועצה - המנכ"ל, הגזבר, מהנדסת המועצה והיועץ המשפטי - נציגים מחברת ניהול הפרויקט, מתאם התכנון ועובד המועסק במשרד האדריכלית. לאחר שהודגשה בפניו החשיבות של איכות הביצוע ושל עמידה בלוחות הזמנים אמר הקבלן כי הוא ביצע הרבה פרויקטים ציבוריים בצפון הארץ ובדרומה. הוא הוסיף כי ביצע עבודות מבטון חשוף בכמויות קטנות ברשות מקומית אחרת.

מפרוטוקול הדיון עולה כי הקבלן לא הציג בפני המשתתפים אסמכתאות שיתמכו בדבריו. לאחר שהקבלן עזב את הישיבה אמר נציג חברת ניהול הפרויקט על הקבלן: "הוא ביצע פרויקטים כולל מול מוסדות. הפרויקט הזה מורכב יותר אבל נראה שהוא מוכן לזה. צריך יהיה לפקח צמוד במיוחד בהתחלה ואם צריך לפרק נפרק". מתאם התכנון ציין כי הקבלן יקבל תכניות "ברמה גבוהה". לאחר אמירות אלו לא התקיים כל דיון, בין היתר בנושאים מהותיים כל כך כמו ניסיונו המקצועי של הקבלן ויכולתו לבצע את האלמנט האדריכלי הייחודי מבטון חשוף (ראו להלן). כל משתתפי הישיבה המליצו לבחור בו כזוכה במכרז "תוך הקפדה על פיקוח בביצוע, במיוחד בשלב הראשון ובביצוע עבודות הבטון החשוף".

בעקבות הדיון בנובמבר 2013 הובאה המלצה זו לדיון בפני ועדת המכרזים. הוועדה החליטה לקבל את ההמלצה ובחרה בקבלן א' כזוכה במכרז. נמצא כי ועדת המכרזים לא רשמה כנדרש את הנימוקים להחלטתה לבחור במציע יחיד.

בדצמבר 2013 חתמה המועצה על הסכם התקשרות עם קבלן א' לצורך ביצוע עבודות השלד ועבודות הגמר (להלן - הקבלן או קבלן השלד). כפי שיובא בהמשך, נמצא כי בפועל לא אכפה המועצה את הוראותיו של ההסכם עם הקבלן בכל הנוגע לביצוע האלמנט האדריכלי מבטון חשוף.

המועצה מסרה בתשובתה כי קיימה כמה דיונים והשקיעה זמן רב בבחינת יכולתו של הקבלן לבצע את העבודות שבמכרז.

48 בהשתתפות שניים מתוך שלושת חברי הוועדה דאז כאשר משיבה זו נעדר יו"ר הוועדה.



המועצה החליטה  
לבחור בקבלן כזוכה  
במכרז בלי שקיימה  
דיון ממצה וענייני על  
ניסיונו המקצועי. ועדת  
המכרזים בחרה  
במציע יחיד בלי  
שרשמה את נימוקיה,  
באופן שאינו מתיישב  
עם הוראות צו  
המועצות המקומיות א'

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה על שהחליטה לבחור בקבלן א' כזוכה במכרז, מבלי שקיימה דיון ממצה וענייני על ניסיונו המקצועי, וזאת אף שבדיון עמו הוא לא הציג אסמכתאות שיעידו שביצע עבודה דומה, ואף שעלה ספק בנוגע ליכולתו לעמוד בדרישות המכרז שלא ניתן להן מענה מפורט. עוד מעיר משרד מבקר המדינה למועצה ולוועדת המכרזים על שבחרו במציע היחיד שנשאר במכרז, ולוועדת המכרזים על שלא רשמה כנדרש את נימוקיה להחלטה לבחור בו, וזאת באופן שאינו מתיישב עם הוראות צו המועצות המקומיות א'.

## תוספות והפחתה בעבודת קבלן השלד

### מסירת עבודות נוספות שהושמטו מהמכרז

נמצא כי המועצה לא הכלילה במכרז שלוש עבודות מהותיות לבניית מבנה המועצה: עבודות איטום, בניית קירות פיתוח לתחילת המבנה וביצוע עבודות עפר וחפירה. באפריל 2014, כדי להבטיח את ביצוע העבודות האלו, חתמה המועצה עם קבלן השלד על נספח להסכם ההתקשרות מדצמבר 2013. לנספח צורפו שלושה כתבי כמויות חדשים לביצוע העבודות האמורות בסכום כולל של 3.76 מיליון ש"ח (כולל מע"ם) שהם 16% מעלות המקורי מול הקבלן, שלא כלל את העבודות האלו. עוד נמצא כי מנהל הפרויקט כתב באפריל 2014 למתאם התכנון, כבר לפני החתימה על הנספח האמור, כי הצעות הקבלן בשלוש ההצעות גבוהות "מהאומדנים הרלוונטיים".

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה על ההכנה הלקויה של מסמכי המכרז ושל הסכם ההתקשרות, כאשר עבודות עיקריות הנדרשות לבניית מבנה המועצה ומרכז המבקרים, כמו עבודות איטום, לא נכללו במסמכי המכרז. הכללת עבודות אלו, שעלותן כ-16% מעלות ביצוע הקמת הפרויקט, לאחר שהמועצה כבר חתמה על הסכם התקשרות עם הקבלן, פגעה ביעילות ההתקשרות, בכוח המיקוח של המועצה ואף בשוויון בין המציעים.

המועצה מסרה בתשובתה כי מאחר שהיא אינה מעסיקה מומחים בתחום הבניין, הוחלט להתקשר עם יועצים מקצועיים רלוונטיים שיכינו את מסמכי המכרז המקצועיים, לרבות הכנת כתבי הכמויות. עוד מסרה המועצה כי בנקיטת פעולות אלו מימשה המועצה את האחריות המוטלת עליה וביצעה את כל שביכולתה כדי לוודא כי מסמכי המכרז יהיו מדויקים ומפורטים ככל הניתן.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי התקשרות עם יועצים אינה גורעת מאחריותה המלאה ומחובתה הנוגעות לביצוע פיקוח שוטף על עבודתם של היועצים ומאחריותה לשלמות המכרז שהיא מפרסמת.

## הסבת עבודות חיפוי קירות באבן

על פי הסכם ההתקשרות התחייב קבלן השלד לבצע עבודות חיפוי אבן בשטח של 2,100 מ"ר, כולל עבודות איטום ובידוד, בשיטת הדבקה המכונה "שיטה יבשה", תמורת סך של כ-1.3 מיליון ש"ח (כולל מע"ם). אדריכלית הפרויקט מסרה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2017 כי עקב סטיות אנכיות בקירות המבנה הוחלפה שיטת הביצוע של החיפוי ל"שיטה רטובה". בעטיו של שינוי שיטת החיפוי התווספו לעבודות האבן, גם תוספות שלא נכללו בהסכם ההתקשרות עם קבלן השלד.

בספטמבר 2015 חתם קבלן השלד עם קבלן ג' (להלן - קבלן האבן) על הסכם שעניינו הסבת עבודות חיפוי האבן בשטח של 1,630 מ"ר תמורת סך של כ-1.8 מיליון ש"ח (כולל מע"ם) (להלן - הסכם ההסבה). בהסכם ההסבה שאושר ונחתם בידי המועצה נקבע כי התשלום לקבלן החדש, שלא זכה במכרז לביצוע עבודות בפרויקט, ייעשה ישירות בידי המועצה. סכום התמורה לפי ההסכם החדש כרוך בתוספת של כ-500,000 ש"ח לתשלום שהמועצה הייתה אמורה לשלם לקבלן השלד, וחלק ניכר מסכום זה הוא בגין עבודות שכלל לא ניתנו לקבלן, כמו חיפוי פינות ואדני חלונות ותוספת זוויות תמיכה. על פי נספח שצורף להסכם ההסבה, התמורה המוסכמת מתייחסת לחיפוי בשטח מוערך של 1,630 מ"ר ו"באם יגדל שטח החיפוי כאמור ישולם באופן יחסי לפי שטח ההגדלה". בספטמבר 2015 העבירה המועצה לקבלן האבן צו תחילת עבודה.

נמצא כי המועצה חתמה על הסכם ההסבה כחודשיים לאחר שקבלן השלד הודיע לה כי ברצונו להפסיק את העבודה בפרויקט (ראו להלן), וכבר כשהייתה באותה העת בעיצומן של ההכנות לפרסום מכרז חדש להמשך העבודות בפרויקט.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למועצה כי למעשה מדובר בהתקשרות חדשה עם קבלן לביצוע עבודה בסכום כולל של כ-1.8 מיליון ש"ח, שנעשתה ללא מכרז כדין, תוך כדי מתן פטור לקבלן השלד מביצוע עבודות שנכללו בתכולת העבודה שלו על פי המכרז ובהסכם ההתקשרות עמו. סכום ההתקשרות והיקף העבודות מושא ההתקשרות החדשה שונים ממה שנקבע בהסכם ההתקשרות שחתמה המועצה עם קבלן השלד ומהמכרז שפרסמה. הדבר מהווה פגיעה חמורה בעקרון השוויון ועקיפה של חובת עריכת מכרז, דבר המנוגד לדין. הדבר מקבל משנה תוקף בשל העובדה שהמועצה לא הכלילה את עבודות האבן במכרז החדש שהכינה ופרסמה בסמוך לחתימה על הסכם ההסבה.

## ליקויים בעבודת קבלן השלד

### ליקויי בטיחות וביצוע עבודות ללא אישור של גורמי המקצוע

פקודת הבטיחות בעבודה [נוסח חדש], התש"ל-1970, ותקנות הבטיחות בעבודה (עבודות בניה), התשמ"ח-1988 (להלן - תקנות הבטיחות בעבודות בנייה), שהוצאו מכוח הפקודה, קובעות חובות על מעסיקים ונושאי תפקידים אחרים, שנועדו להבטיח בטיחות וגיהות בסביבת העבודה בכלל ובאתר הבנייה בפרט, וזאת לשם שמירה על בריאותם של העובדים ושל יתר באי האתר ומניעת נזקים כלכליים ומזעורם. תקנות הבטיחות בעבודות בנייה מגדירות "מבצע בניה" את הקבלן הראשי או מזמין העבודה המבצע את העבודה כולה או חלקה באמצעות עובדים שלו או באמצעות קבלנים העובדים בעבורו (המועצה), והאחראי למילוי החובות המוגדרות בפקודה ובתקנות, הנוגעות לבטיחות באתר בנייה.

במהלך ביצוע העבודות בידי קבלן השלד בשנים 2014-2015 התריעו כמה פעמים גורמים שונים שעסקו בפרויקט על ליקויי בטיחות באתר. ליקויים אלו הובאו לידיעתם של ראש המועצה ועובדים בכירים במועצה כמו מנכ"ל המועצה, אך אלו טיפלו באופן חסר בליקויים אלו. להלן פירוט של ליקויי בטיחות עיקריים שנמצאו:

### היעדר נוכחות קבועה של אנשי מקצוע מטעם קבלן השלד

בתקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), התש"ל-1970 (להלן - תקנות התכנון והבניה), נקבע כי "אחראי לביצוע שלד" הוא מי שהתמנה בידי הקבלן הראשי כאחראי לביצוע השלד. על פי התקנות לא יוחל בבנייה אלא לאחר שהתמנה אחראי לביצוע השלד<sup>49</sup>. עוד על פי תקנות התכנון והבניה, "בעל היתר" נדרש למסור לוועדה המקומית לתכנון ולבניה תצהיר מטעם האחראי לביצוע השלד כי השלד הוקם לפי תכניות שערך מתכנן שלד המבנה.

זאת ועוד, בתקנות התכנון והבניה נקבע כי "מנהל עבודה" הוא מי שממלא את התפקיד של מנהל עבודה באתר הבניה לפי תקנות הבטיחות בעבודות בניה, הקובעות חובה על מבצע עבודה למנות מנהל עבודה שמתפקידו למלא את חובות התקנות, בין היתר בכל הקשור לבטיחות באתר הבניה.

על פי הסכם ההתקשרות עם קבלן השלד, "הקבלן או בא כוחו המוסמך יהיה מצוי באתר העבודות וישגיח על ביצוע העבודות ברציפות לצורך ביצוע ההתחייבויות על פי חוזה זה... הקבלן או בא כוחו המוסמך כאמור... יהיה מנהל עבודה מוסמך מטעם משרד העבודה והרווחה", שיהיה נוכח במתחם אתר הבניה בכל שעות העבודה. במפרט טכני מיוחד שצורף למכרז נדרש הקבלן להעסיק באתר באופן קבוע, ובמשך כל תקופת הבניה, מנהל עבודה, מהנדס ביצוע האחראי לביצוע העבודות, אחראי לביקורת ואחראי לבטיחות באתר. בהסכם נקבע כי אנשי מקצוע אלו לא יועסקו בפרויקטים אחרים והם ימונו בתוך שבוע מהיום הנקוב בצו תחילת עבודה. עוד נקבע שהיעדר של מי מצוות הקבלן יוכל לשמש עילה להפסקת העבודה באתר.

בהיתר הבניה למבנה המועצה ומרכז המבקרים שנתנה הוועדה המקומית לתכנון ולבניה נאות חובב למועצה בינואר 2014, נקבע כי "לפני ביצוע הבניה יועבר לוועדה המקומית צילום רישיון קבלן וטופס הצהרת הקבלן, מינוי וחתימת אחראי לביצוע שלד, מינוי וחתימת אחראי ביקורת. במידה ולא יוגש לפני ביצוע הבניה, יוצא צו הפסקת עבודה".

בישיבת ועדת הבטיחות של המועצה שהתקיימה במרץ 2014 נטען כי הקבלן אינו עומד בדרישות הבטיחות בעבודה וקיימים סיכונים בטיחות באזור העבודה. בישיבה שהתקיימה באותו חודש, בין היתר בהשתתפות מנכ"ל המועצה, הקבלן ומנהל הפרויקט, עלה כי עד אותה עת לא הסדיר הקבלן את מינויים של מנהל עבודה, של אחראי לבטיחות באתר ושל מהנדס ביצוע לפרויקט. בעדכון סטטוס לטיפול בליקויים אלו מאפריל 2014 צוין כי הקבלן מינה מנהל עבודה וכן מהנדס ביצוע.

49 על פי סעיף 16.03 לתוספת השנייה בתקנות שחל על האחראי לביצוע השלד מכוח סעיף 16.07.



המועצה, ראש  
המועצה ומנכ"ל  
המועצה ידעו במשך  
חודשים כי קבלן  
השלד אינו ממלא את  
חובותיו, אך לא נקטו  
פעולות מספיקות  
למניעת ליקוי חמור זה  
או להפסקת העבודות  
שהיה בהן כדי לסכן  
את בטיחות השוהים  
באתר ואת יציבות  
המבנה

במועדים שונים במהלך החודשים אפריל-דצמבר 2014 קיבלה המועצה עדכונים רבים ממנהל הפרויקט על כך שמהנדס הביצוע, מנהל העבודה והאחראי לבטיחות באתר אינם מעורבים בפרויקט ואינם נוכחים באופן קבוע באתר.

מסיכום ישיבה מאוגוסט 2014, בין היתר בהשתתפות נציג הקבלן ומנהל הפרויקט, שהופץ גם לראש המועצה, עולה כי מנהל העבודה ומהנדס הביצוע, שלא היו נוכחים באופן קבוע באתר, נדרשו לחתום על טופס אישור יציקה לפני כל יציקה באתר, ובלי אישורם הפיקוח לא יאשר יציקות עמודים, קורות, קירות ותקרות. באוקטובר ובדצמבר 2014 פנתה מהנדסת המועצה למנהל הפרויקט ולקבלן וציינה כי אין אישור לבצע עבודה ללא מנהל עבודה נוכח באתר וכי אין לבצע יציקה ללא אישור מהנדס ביצוע. מתכנן שלד המבנה כתב למועצה באוקטובר 2014 כי היעדר נוכחות של מהנדס הביצוע באתר פוגע קשות בכל הקשור לבטיחות המבנה ויציבותו.

בנובמבר 2014 כתבה מהנדסת המועצה לראש המועצה כי לנוכח העובדה שהקבלן ביצע "יציקות ללא אישור הפיקוח ולפני שיקרה אסון באתר [מהנדסת המועצה] ממליצה לסיים את ההתקשרות עם הקבלן". בדצמבר 2014 עדכן מנהל הפרויקט את המועצה כי טופסי אישור היציקה אינם נחתמים בידי האחראי לביצוע השלד מטעם הקבלן. נמצא כי גם במרץ 2015 עודכנה המועצה כי באתר אין נוכחות צמודה של מנהל עבודה ושל אחראי לבטיחות.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה, לראש המועצה ולמנכ"ל המועצה, כי אף שידעו במשך חודשים כי קבלן השלד אינו ממלא את חובותיו, ואנשי המקצוע מטעמו, החיוניים להבטחת בטיחות העבודות, אינם נמצאים באתר, הם לא מילאו את חובתם ולא נקטו פעולות מספיקות להפסקת ליקוי חמור זה או להפסקת העבודות שהיה בהן כדי לסכן את בטיחות השוהים באתר הבנייה ואת יציבות המבנה.

## יציקות בטון ללא אישור

בדוח ועדת החקירה הממלכתית לעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים את הציבור<sup>50</sup> (להלן - ועדת זיילר) נקבע כי "נקודת התפר בין התכנון והביצוע, שבה מועברות הנחיות התכנון מקנן התכנון לקנן הביצוע, היא אחת מן הנקודות הקריטיות של תהליך הייצור כולו. אי-הבנה או החמצה ביישומו של פריט תכנון כלשהו במוצר הסופי יכולה לגרום לפגם ואפילו לכשל". עוד נקבע כי "פיקוח

50 ועדת החקירה הממלכתית מונתה בשנת 2001 על ידי ממשלת ישראל כדי לבדוק את תחום התכנון והבנייה בישראל בדגש על בטיחותם של מבנים. הן מבנים חדשים הן מבנים ישנים; וזאת בעקבות אסון ורסאי שאירע במאי 2001 ובו מצאו את מותם 23 בני אדם ונפצעו 380 בני אדם. נשיא בית המשפט המחוזי בירושלים השופט בדימוס ורדימוס זיילר ז"ל נבחר לעמוד בראש הוועדה.

העוקב אחר כל צעד ושעל הנעשה באתר הבנייה יכול לוודא כי הביצוע נעשה בהתאם לתכנון על פרטיו. שאלות כמו האם הונחו מספיק 'ברזלים', האם כופפו בצורה הנכונה, האם הבטון נוצק בדרך הנכונה וכו', יכולות להיבחן ולקבל אישור אך ממי שנוכח כל העת באתר... מרבית האלמנטים בתהליך הבנייה אינם ניתנים לבדיקה מאוחרת, אלא רק בסמוך לביצועם".

במטרה לוודא כי את התכניות שהכינו מתכנני הפרויקט יישמו הלכה למעשה כל הקבלנים בשטח, בייחוד כשמדובר בפרויקט בסדר גודל של פרויקט מבנה המועצה ומרכז המבקרים, קיים צורך להעסיק מפקח על הבנייה שתפקידו לבצע בקרה על איכות העבודה וקצב העבודה, תוך תיאום וסנכרון בין כל הגורמים המעורבים בפרויקט. פיקוח על ביצוע עבודות קבלן ראשי בנושא חשוב ובסיסי, כמו מבנה, שלד וגג, הוא מהותי מאוד בפרויקט. לכן, חשוב שפיקוח כאמור יעשה באופן מיטבי ובמסגרת בקרה מרבית למניעת נזקים שהשפעתם עלולה להיות חמורה מאוד<sup>51</sup>.

בהסכם ההתקשרות עם מנהל הפרויקט נקבע כי הוא יספק למועצה את שירותי ניהול העבודות בפרויקט והפיקוח עליהן, לרבות פיקוח מקצועי קבוע על ביצוע העבודות באתר ועל טיב העבודות. בהסכם ההתקשרות עם אדריכלית הפרויקט נקבע כי היא תספק למועצה את כלל עבודות התכנון של הפרויקט, לרבות תכנון שלד המבנה, וכן תעסוק בפיקוח עליון על הפרויקט.

יודגש כי התקשרות עם יועצים לפיקוח על ביצוע העבודות בפרויקט אינה גורעת מאחריותה המלאה ומחובתה של המועצה, כגורם האחראי לפרויקט, לביצוע פיקוח שוטף על הפרויקט בכל האמצעים העומדים לרשותה ובאמצעות עובדיה.

במועדים שונים במהלך החודשים אוגוסט-דצמבר 2014 הובא לידיעת המועצה כי קבלן השלד ביצע עבודות בפרויקט ללא אישור גורמי הפיקוח<sup>52</sup>, לרבות עבודות ליציקת אלמנטים שונים במבנה. בחלק מהמקרים יצק הקבלן את האלמנטים מבלי שגורמי המקצוע בדקו אם הברזל עומד בדרישות התכניות שהכין מתכנן השלד.

יצוין כי במקרה אחד יצק קבלן עבודות השלד קיר במבואה למבנה ללא אישור של מתכנן השלד ושל חברת ניהול הפרויקט. בהמשך, קיר זה נבדק ונמצא כי הוא נבנה שלא לפי התכניות של מתכנן השלד וללא ברזל זיון, דבר שחייב את הריסתו ובנייתו מחדש בידי קבלן עבודות הגמר (ראו להלן).

51 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2014, "עיריית חיפה - הקמת קריית הספורט: ניהול והתקשרויות", עמ' 521.

52 מטעם מתכנן השלד ומנהל הפרויקט.

באוקטובר 2014 פנה מנהל הפרויקט לראש המועצה ולמהנדסת המועצה וביקש שהמועצה תוציא "צו הפסקת עבודה זמני" לקבלן השלד, בין היתר משום שהקבלן מבצע יציקה של תקרה ללא "טיפול בדרישות הפיקוח ומתכנן השלד כפי שצוינו ביומני העבודה ובפרוטוקול הישיבה השבועית". נמצא כי באותו יום פנה מתכנן השלד למהנדסת המועצה, עם העתק גם למנהל הפרויקט, וביקש שלא לבצע את היציקה עד שיומצאו נתונים שביקש ועד שייבדק נושא אנכיות העמודים שנראו "מעט נטויים".

באותו היום השיב ראש המועצה למנהל הפרויקט: "אני לא מוכן ללכת למהלכים קיצוניים כאשר המידע שאני מקבל שונה, לאחר שיחה עם המהנדסת הבוקר התברר שהיה אישור ליציקה... יותר פשוט לשבת ולשמוע ולא להוציא הפסקות עבודה כלאחר יד". למחרת השיב מנהל הפרויקט לראש המועצה: "אינני יודע איזה מידע הינך מקבל ממהנדסת המועצה אך אישור ליציקה בדגש על אלמנט כגון תקרה נושאת בעובי 40 ס"מ ניתן רק בכתב... מיותר לציין שהאישור הנ"ל לא ניתן על ידינו וגם לא ע"י מתכנן השלד והתקרה נוצקה במלואה... אנו כחברת ניהול ופיקוח לא נוכל 'לסגור עיניים' בשני נושאים כה מהותיים כגון: בטיחות ואיכות".

למרות פניותיו של מנהל הפרויקט למועצה במועדים שונים, ולפיהן קבלן השלד ביצע עבודות בניגוד לדרישות שלו ושל מתכנן השלד, לא נקטה המועצה במשך חודשים פעולות להפסקת ליקוי חמור זה או להפסקת העבודות.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה ולעומד בראשה על החומרה בכך שאף שהובא בפניהם מידע מהגורמים המקצועיים הרלוונטיים על פעולות שביצע קבלן השלד במבנה שעשויות להיות להן השלכות על יציבות המבנה, הם נמנעו מלנקוט פעולות מיידיות לעצירת הפעולות שהתריעו עליהן גורמי המקצוע, ובכך עלולים היו להביא לידי סיכון חיי אדם. בנסיבות המתוארות, הצורך בהוצאת צו הפסקת עבודה מידי לקבלן השלד, לנוכח ביצוע עבודות ללא אישור גורמי המקצוע היוצרות סכנה, היה הכרחי ומידי.

### אי-גידור, היעדר שילוט ונקיטת אמצעי בטיחות

בתקנות הבטיחות בעבודות בנייה נקבעו הוראות שעניינן נקיטת אמצעי בטיחות להגנה על השוהים באתר בנייה. למשל, חלה חובה לגדר משטחי עבודה, בורות ומדרכות מעבר, שמהם עלול אדם ליפול לעומק העולה על שני מטרים. על פי מפרט מכון התקנים, אתר הבנייה יגודר ויואר ביום ובלילה באופן נאות שימנע

נפילה לתוך החפירות, בזמן החפירה או לאחריה, ושלטי אזהרה נאותים יוצבו באתר וליד החפירות<sup>53</sup>.

על פי הסכם ההתקשרות עם קבלן השלד התחייב הקבלן לספק על חשבונו גידור ושאר אמצעי זהירות לביטחונם ונוחיותו של הציבור, בכל מקום שיהיה צורך בכך או שידרש לכך על ידי נציג המועצה.

בפברואר 2014 פנה נציג מטעם מנהל הפרויקט לקבלן במכתב וציין כי "למרות כל הבקשות הקבלן המבצע את עבודות העפר לא עומד בדרישות הבטיחות". עוד ציין כי הפועלים הנמצאים בשטח חסרים ציוד מגן אישי וגם לא נעשה כל גידור באתר. מהתכתבות בין גורמים שונים במועצה מפברואר 2014 עולה כי אין גידור ושילוט באזור החפירה בפרויקט (חפירה בעומק של כשישה מטרים) והאתר מהווה סכנה בטיחותית. נמצא כי רק במרץ 2014, כחודשיים לאחר שהמועצה ידעה על ליקויי הבטיחות החמורים באתר, היא הודיעה לקבלן כי אם לא יבצע גידור עד יום המחרת, המועצה תעשה זאת והוא יחויב בהוצאות. בעקבות הודעה זו ביצע הקבלן את הגידור.

בחודשים אפריל-דצמבר 2014 עודכנה המועצה, במהלך ישיבות שקיימה או ממכתבים שהפיץ מנהל הפרויקט, כי הקבלן לא השלים הצבתם של שלטי אזהרה והאתר פרוץ ואינו בטיחותי, ויש לגדרו ולהשלים את השילוט. במרץ 2015 עדכן מנהל הפרויקט את המועצה כי הקבלן לא ביצע גידור בטיחותי במבנה למניעת נפילה של עובדים, ואין כל הקפדה על אספקת ציוד מגן אישי ועל שימוש בטיחותי בציוד.

במהלך החודשים אוקטובר-נובמבר 2015 התקינה המועצה על חשבונה גדר ושערים באתר הפרויקט, באמצעות חברות חיצוניות שהתקשרה עמן, בתמורה כוללת של כ-70,000 ש"ח (כולל מע"ם). נכון למועד הביקורת, המועצה טרם קיזזה סכומים אלו מהתשלומים ששילמה לקבלן.

המועצה מסרה בתשובתה כי במסגרת ההתחשבנות הסופית עם הקבלן (ראו להלן) היא מתכוונת לקזז את עלותה של התקנת הגידור.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי אף שבמשך חודשים קיבלה עדכונים ממנהל הפרויקט על ליקויים בעבודות הגידור והשילוט באתר, המסכנים את בטיחות השוהים במקום, היא לא נקטה צעדים מספיקים לאכיפת קיום תנאי הבטיחות על הקבלן, כפי שנקבע בהסכם ההתקשרות ביניהם, ומשנמנעה מלעשות זאת המתינה חודשים רבים עד שהתקינה את הגדרות בעצמה, ועד מועד סיום הביקורת היא טרם חייבה את הקבלן בהוצאות ההתקנה.

## התנהלות המועצה לנוכח ליקויי הבטיחות באתר הבנייה

כאמור, באוקטובר 2014 פנה מנהל הפרויקט למועצה בבקשה להוציא לקבלן השלד צו הפסקת עבודה זמני בין היתר מהנימוק כי מהנדס האתר הרשום (מטעם הקבלן) כלל אינו נוכח באתר. הוא הוסיף שאת האתר מנהלים למעשה קבלני משנה לעבודות השלד בכפיפות להוראות הקבלן הראשי שאינו מודע למורכבות הפרויקט. ראש המועצה השיב כי הוא אינו "מוכן ללכת למהלכים קיצוניים", והוא "מבקש לקיים שיחת הבהרה". בדצמבר 2014 הורתה מהנדסת המועצה במכתב למנהל הפרויקט לסגור את האתר אם מנהל העבודה לא יגיע לאתר הבנייה או אם יעזוב את האתר.

במרץ 2015 הורה מנהל הפרויקט על הפסקת העבודה באתר עד ליישום כל הנחיות הבטיחות וקבלת אישור מ"מהנדס הבטיחות ואו ממונה הבטיחות בהתאם". באפריל 2015 סייר צוות מפקחי עבודה של מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית במשרד הכלכלה באתר, ודרש כי ליקויי בטיחות, ובהם היעדר ציוד מגן אישי וגידור וכיסוי של פתחים, יתוקנו באופן מיידי. בעקבות כך, באפריל 2015 הוציא מפקח עבודה של משרד הכלכלה "צו בטיחות"<sup>54</sup> שאסר על הקבלן לבצע כל פעילות בפרויקט עד ליישום דרישות הבטיחות שפורטו בצו. באותו חודש קבע מפקח עבודה של משרד הכלכלה כי הליקויים תוקנו, והצו בוטל.

בתכתביות מאוגוסט 2015 בין מנהל הפרויקט ובין ראש המועצה ומהנדסת המועצה, שאלה כתב גם מנכ"ל המועצה, טען מנהל הפרויקט כי "חרף הבקשות הרבות הקבלן... אינו נוקט בכל האמצעים לשמירה על הבטיחות באתר והאתר אינו בטיחותי". הוא הוסיף כי לבקשתו, מפקח עבודה מטעם משרד הכלכלה ביקר באתר והורה לקבלן להפסיק את העבודות עד הסדרת הבטיחות באתר. מנהל הפרויקט הבהיר כי הקבלן אינו נשמע להוראותיו, גם להוראות שהועברו אליו בכתב, וממשיך בביצוע עבודות באתר בניגוד להנחיות המפקח; למעשה, רק ראש המועצה ומהנדסת המועצה מוסמכים לסגור את האתר.

ראש המועצה השיב למנהל הפרויקט כך: "זה לא מתפקידך להביא את משרד העבודה [הכלכלה]", ועד החלפת הקבלן האחריות מוטלת "בראש ובראשונה" על ראש המועצה. הוא ציין כי בפעולה זו מנהל הפרויקט "סיבך את החיים עוד יותר", והוא "רואה זאת בחומרה". עוד ציין כי הוא אינו יכול להסביר למנהל הפרויקט את מכלול השיקולים שלו כראש מועצה, ולמעשה פעל מנהל הפרויקט כ"חייל בודד במערכה" ובלי שהרגיש "ירה בנגמ"ש". לתכתובת זו השיב נציג חברת ניהול הפרויקט כי לפי הסיכום עם ראש המועצה הם יתאמו את המהלכים להחליף את הקבלן "בשקט" ובמהירות.

נמצא כי מפקח העבודה של משרד הכלכלה הוציא לקבלן "צו בטיחות" נוסף באוגוסט 2015 וביטל אותו במרץ 2016.

54 מתוקף סמכותו לפי סעיף 6(א) לחוק ארגון הפיקוח על העבודה, התשי"ד-1954.



המועצה עודכנה  
חדשות לבקרים כי  
הקבלן אינו ממלא את  
הוראות הבטיחות וכי  
התנהלותו עלולה  
לסכן חיים. היא  
העלימה עין ואף  
מנעה את ביצוען של  
פעולות נדרשות  
למניעת ליקויי  
הבטיחות

מהמכלול המתואר עולה כי אף שהמועצה עודכנה חדשות לבקרים כי הקבלן אינו ממלא את הוראות הבטיחות וכי התנהלותו עלולה לסכן חיים, היא העלימה עין ואף מנעה את ביצוען של פעולות נדרשות למניעת ליקויי הבטיחות.

בתשובתה מסרה המועצה כי היא, לרבות ראש המועצה, נוקטים משנה זהירות בכל הנוגע לבטיחות וכי לא הקלו ראש ועשו כל שביכולתם כדי לוודא כי באתר פועלים כמתחייב, אף בהיבט הבטיחותי, ולא נעשו פעולות שסיכנו את בטיחות השוהים באתר. גם מנכ"ל המועצה מסר דברים דומים למשרד מבקר המדינה בתשובתו מיוני 2017. עוד מסרה המועצה באוגוסט 2017 כי נוכח ליקויי הבטיחות הרבים אשר התקיימו בעבודתו של קבלן השלד, היא ערכה באוגוסט 2016 הדרכה בנושא הבטיחות.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את מחדליה של המועצה; במשך חודשים היא לא נקטה פעולות כדי לאכוף את קיום תנאי הבטיחות באתר, מכוח חובתה על פי דין, בין היתר כיום הפרויקט, ועל פי הסכם ההתקשרות עם הקבלן. בהיותה גוף ציבורי חלה על המועצה חובה מוגברת להבטיח כי בנייה שהיא יוזמת תיעשה לפי דרישות הבטיחות תוך הקפדה יתרה על מניעת הפרות חוזרות ונשנות של הוראות הבטיחות ושל מחויבותיו של הקבלן בהסכם ההתקשרות.

משרד מבקר המדינה מעיר לראש המועצה בחומרה על שפעל בניגוד לדרישות אנשי המקצוע, לרבות מנהל הפרויקט, דבר שסיכן למעשה את בטיחות השוהים באתר הבנייה.

## ליקויים ביציקת אלמנט אדריכלי מהותי

האלמנט המרכזי בתכנית האדריכלית של הפרויקט הוא יציקת קיר מבטון חשוף (ללא שימוש באמצעי חיפוי) המחבר בין מבנה המועצה למרכז המבקרים, שגודלו כ-2,700 מ"ר ועלות הקמתו נאמדה בכ-2.17 מיליון ש"ח. על פי המפרט הטכני המיוחד שצורף להסכם ההתקשרות עם הקבלן (להלן - המפרט הטכני), יצירת האלמנט מבטון חשוף דורש מהקבלן היערכות מיוחדת הכוללת בין היתר שימוש בתבניות מיוחדות ליציקת הבטון ושימוש בתערובת בטון שתוכן לאחר התייעצות עם הטכנולוג הראשי של החברה המייצרת את תערובת הבטון. על פי המפרט הטכני, "הקבלן מתחייב לבצע תכנון מפורט [לקיר הבטון החשוף], לרבות התייעצות עם בעלי ניסיון בעבודה דומה, ביצוע דוגמאות ודגמים, עבודה זהירה ומוקפדת מאוד ובבקרת ביצוע ואיכות גבוהה מהרגיל. לא תינתן לקבלן כל אפשרות לתיקונים, כל קטע קיר שייפסל ייהרס ויבוצע מחדש עד לשביעות

רצונו המלאה של האדריכל". עוד נקבע כי על הקבלן לקבל את אישורם של האדריכל ושל המהנדס במהלך ההכנות לביצוע הקיר ולפני יצירתו.

כאמור, בישיבת ועדת המכרזים לבחירת הקבלן הוזכה ניתן דגש לביצוע האלמנט האדריכלי מבטון חשוף והוחלט להקפיד "על פיקוח בביצוע, במיוחד... בביצוע עבודות הבטון החשוף". הקבלן ציין בישיבה כי הוא ביצע עבודות מבטון חשוף בכמויות קטנות.

נמצא כי ביוני 2014 הצהיר קבלן השלד בפגישה, שנכחו בה בין היתר מהנדסת המועצה ומנהל הפרויקט, כי אין ביכולתו לבצע את האלמנט מבטון חשוף. באוגוסט 2014 כתבה אדריכלית הפרויקט למנהל הפרויקט, עם העתק לראש המועצה ולמהנדסת המועצה, כי הדוגמה שביצע הקבלן בשטח לקיר מבטון חשוף אינה משביעת רצון, והוציאה הנחיות מפורטות להמשך ביצוע העבודה. מנהל הפרויקט העביר דרישה זו לקבלן וציין: "אני מבקש להבהיר שלא נקבל יציקות אשר לא יעמדו בדרישות האדריכלית". באוגוסט 2014 פנתה אדריכלית הפרויקט לראש המועצה בטענה כי הקבלן אינו ממלא את הדרישות שהפנתה אליו ובונה את הקיר ללא אישור.

במהלך החודשים אוגוסט-ספטמבר 2014 עדכנו מנהל הפרויקט והאדריכלית את המועצה, לרבות את ראש המועצה ואת מהנדסת המועצה, כמה פעמים, כי הקבלן מבצע את האלמנט מבטון חשוף בניגוד להנחיותיהם של הפיקוח ושל צוות המתכננים וללא אישורם. במכתב מדצמבר 2014, שנשלח גם לראש המועצה, דרש נציג האדריכלית לפרק עמודים בגמר בטון חשוף שנבנו בניגוד להנחיות.

למרות ההתרעות הרבות מצד גורמי התכנון והפיקוח, שלפיהן הקבלן מבצע אלמנטים בפרויקט ללא אישור הגורמים המוסמכים, לא פעלה המועצה לאכיפת קיום תנאי ההסכם עמו בכל הקשור לביצוע האלמנט מבטון חשוף. לאחר שהקבלן סיים את עבודות השלד עד הקומה הראשונה, הנחתה המועצה לבחון חלופות לשינוי בתכנון גמר הקיר, ואיפשרה לו להשלים את יציקת הקיר שלא על פי דרישות המכרז והסכם ההתקשרות והמפרט הטכני שצורף להם. עוד נמצא כי אף שהקבלן ביצע את הקיר מבטון חשוף באופן פגום ובניגוד להנחיות, המועצה החליטה לשלם לו סך של כ-2 מיליון ש"ח בעבור ביצוע האלמנט, וזאת לאחר שהפחיתה מהסכום 354,000 ש"ח בלבד.

לאחר שהתברר למועצה כי לנוכח רמת הביצוע של הקיר יידרשו שינויים בתכנון, היא בחרה בחלופה של שימוש בטיח לשיקום הבטון בקיר. משכך, המועצה הוסיפה את העבודות לתיקון הקיר מבטון חשוף לכתב הכמויות שצורף למכרז לבחירת הקבלן לעבודות הגמר (פרק "טיפול בבטון בחזיתות המבנה" בכתב הכמויות). על פי הסכם ההתקשרות עם הקבלן שנבחר לביצוע עבודות



בסופו של דבר לא  
ביצע הקבלן את  
אותם אלמנטים  
ייחודיים שדרשה  
המועצה, ובכך מנעה  
מעצמה המועצה את  
הייחודיות שביקשה  
ושבעבורה אף שילמה  
יותר; התנהלות זו  
הביאה לידי בזבוז  
כספי ציבור ללא כל  
הצדקה

הגמר (ראו להלן) המועצה אמורה לשלם לו 1.25 מיליון ש"ח (כולל מע"ם) בעבור ביצוע התיקונים בקיר האמור וכן בחזיתות המבנה שגם הן בוצעו שלא על פי המפרטים של המתכננים.

המועצה מסרה בתשובתה כי שילמה לקבלן השלד בעבור הקיר מבטון חשוף כ-1.6 מיליון ש"ח (לפני מע"ם).

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה על מחדליה בפיקוח על הקבלן בכל הנוגע לביצוע האלמנט מבטון חשוף, שהיה מרכיב מהותי בתכניתה של האדריכלית. העובדה שהמועצה לא נקטה צעדים יעילים לאכיפת הסכם ההתקשרות עם הקבלן, הובילה לכך שהקבלן קבע עובדות בשטח שלא תאמו לתכנון המקורי. יתרה מזאת, הדבר חייב את המועצה לשלם לקבלן בעבור עבודה שהיא לא הייתה מעוניינת בה, וכן להשית על עצמה את עלויות תיקון הקירות שביצע הקבלן באופן פגום. משרד מבקר המדינה מעיר לראש המועצה על שלא מנע את ליקויי הבנייה אף שידע עליהם, ובכך גרם להוצאה כספית מיותרת.

המועצה בחרה באדריכלית בעלת ניסיון בתכנון אלמנטים ייחודיים מצד אחד, ולשם כך הייתה מוכנה אף להתקשר עמה בסכום גבוה יותר ממתחירה בפטור ממכר, ומצד אחר בחרה במכרז בקבלן שספק אם החזיק בניסיון וביכולת הדרושים לביצוע האלמנטים כנדרש, ואף כשלה בפיקוח עליו, ובסופו של דבר לא ביצע הקבלן את אותם אלמנטים ייחודיים שדרשה. בכך מנעה מעצמה המועצה את הייחודיות שביקשה ושבעבורה אף שילמה יותר; התנהלות זו הביאה לידי בזבוז כספי ציבור ללא כל הצדקה. יתרה מכך, העובדה שהפריקט כלל אלמנט ייחודי מבטון חשוף, יכול שמנעה ממציעים אחרים, שאינם בעלי ניסיון בביצוע אלמנטים דומים, מלגשת למכרז להקמת המבנה. ויתור המועצה בשלב הבנייה על ביצוע האלמנט הייחודי לפי התכנון המקורי, שביצעו דרש ניסיון ויכולת מיוחדים, פגע בהזדמנות השווה של מציעים פוטנציאליים להגיש הצעתם לביצוע הפריקט.

## אי-ביצוע עבודות איטום

באפריל 2014 חתמו המועצה וקבלן השלד על נספח להסכם שכלל כתב כמויות נפרד לביצוע עבודות איטום בסכום כולל של כ-1.48 מיליון ש"ח (כולל מע"ם), ומתוכו כ-117,900 ש"ח בעבור ביצוע עבודות איטום לקירות תת-קרקעיים.

נמצא כי הקבלן לא ביצע את התחייבותו בנוגע לעבודות האיטום. באפריל 2015 התריעה חברת ניהול הפריקט בפני המועצה כי האיטום שהקבלן מבצע מנוגד

להנחיות ולדרישות של מנהל הפרויקט, ומשכך הורה להפסיק את עבודות האיטום באתר וליישם את הנחיות הפיקוח; בפרוטוקול ישיבה מיוני 2015, בנוכחותו של מנהל הפרויקט, שהופץ גם לראש המועצה, לגזבר המועצה, למהנדסת המועצה ולקבלן, נכתב כי הקבלן אינו מתכוון לבצע את עבודות האיטום כפי שהתחייב. בדוח פיקוח של יועץ איטום מספטמבר 2015 נכתב כי איטום הקירות התת-קרקעיים לא בוצע על פי ההנחיות.

רק באוקטובר 2015 פנה מנהל הפרויקט ליועץ המשפטי של המועצה בבקשה להתקשר עם קבלן איטום לביצוע מידי של איטום הקירות התת-קרקעיים בשל עונת הגשמים. היועץ המשפטי השיב באותו החדש כי מאחר שמדובר בעבודה דחופה ניתן להתקשר עם המציע שייבחר (מבין שלושה שייבחנו) בפטור ממכרז.

בנובמבר 2015 התקשרה המועצה עם קבלן האבן לצורך ביצוע עבודות איטום הקירות התת-קרקעיים בסכום כולל של כ-457,000 ש"ח (כולל מע"ם).

המועצה מסרה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2017 כי המחיר ליחידה ששילמה לקבלן האבן היה נמוך מהמחיר ליחידה שהייתה אמורה לשלם לקבלן השלד. לדברי המועצה, הפער בין התמורה ששילמה לקבלן האבן לבין התמורה שהייתה אמורה לשלם לקבלן השלד נובע מההבדל בין היקף עבודות האיטום שבוצעו בפועל, לעומת הערכת היקף העבודות שהיה צריך לבצע.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה על שהתמהמה בטיפול בביצוע עבודות איטום הקירות התת-קרקעיים, כך שרק בנובמבר 2015, עם בוא החורף, כשנוצרה דחיפות לבצע את האיטום, בחלוף חצי שנה מהמועד שבו התריעה חברת ניהול הפרויקט שהאיטום מבוצע בניגוד להנחיות והורתה להפסיקו, נאלצה המועצה להתקשר בפטור ממכרז עם קבלן אחר. המועצה גם שילמה לקבלן החדש סכום הגדול יותר מפי שלושה מהסכום המקורי שהעריכה שיהיה עליה לשלם בעבור העבודות האמורות.



משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התנהלותה של המועצה ושל העומד בראשה בכל הנוגע לפיקוח על קבלן השלד ולאכיפת הסכם ההתקשרות עמו, תוך התעלמות מההתרעות הרבות שקיבלו ממנהל הפרויקט על ליקויים בעבודתו של הקבלן. התנהלותה זו של המועצה מצביעה על זלזול בחובתה לשמור על הקופה הציבורית, והיא עלולה לכרסם באמון הציבור ובמערכת השלטונית.

המועצה מסרה בתשובתה כי ביצעה פיקוח הדוק על עבודות קבלן השלד והייתה מעורבת בכל עניין בפרויקט. המועצה נתנה מענה הולם וסביר לכל

בעיה שעלתה ופעלה בגבול שיקול הדעת העומד לרשותה ולא חרגה ממנו. עוד מסרה כי הטענה שהיא הייתה צריכה לאכוף על הקבלן לבצע את התחייבויותיו מולה, אף שבכל מקרה הוא לא יכול היה לבצע, או כי היה עליה לצפות מראש שהקבלן לא יעמוד בהתחייבויותיו, הן טענות בגדר "חוכמה בדיעבד" שהמועצה אינה יכולה להתמודד עמן.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי תשובתה מחדדת את הכשלים בניהול המכרז להקמת הפרויקט ואת הכשלים בפיקוח על קיום תנאי הסכם ההתקשרות עם קבלן השלד. על המועצה היה לפקח באופן תדיר ובזמן אמת על התנהלות הקבלן ולוודא שהוא פועל לפי דרישות המכרז ועל פי הסכם ההתקשרות עמו. המועצה נתנה לקבלן להמשיך בעבודות תוך יצירת ליקויים בלתי הפיכים, וזאת במקום לעצור את העבודות ולוודא כי הן מבוצעות על פי דרישות אנשי המקצוע. המועצה העדיפה את שיקול דעתה המינהלי על שיקול הדעת המקצועי, ללא כל נימוק ענייני.

## העברת תשלומים לקבלן השלד

### תשלום ללא כתבי כמויות

על פי הסכם ההתקשרות עם קבלן השלד, בסופו של כל חודש על הקבלן להמציא למפקח (מנהל הפרויקט) חשבון שיפורט בו אומדן עלות העבודות שבוצעו בפרויקט, בצירוף כתב כמויות ותחשיבים ומדידות על פי הנחיות המפקח (להלן - חשבון חלקי). המפקח יבדוק כל חשבון חלקי שיוגש לו ויקבע את עלות העבודות שבוצעו. בעבור כל חשבון חלקי שיגיש הקבלן תשלום המועצה סך של 90% מהסכום, לאחר אישורו של המפקח, והיתרה תוחזק בידי המועצה עד מועד השלמת העבודות בפרויקט והמצאת ערבות לטיב העבודות.

במהלך החודשים מרץ 2014 - יוני 2015 הגיש קבלן השלד למועצה שמונה חשבונות חלקיים בגין העבודות שביצע בפרויקט. המועצה, באמצעות מנהל הפרויקט, בדקה את החשבונות ושילמה לקבלן חשבונות מאושרים בגין חלק מהעבודות, לאחר עריכת קיזוזים רבים משום שהקבלן לא הגיש כתבי כמויות כמתחייב. למשל, במרץ 2014 הגיש הקבלן למועצה חשבון חלקי ראשון בסך של כ-2.32 מיליון ש"ח (כולל מע"ם), והמפקח אישר לשלם לו כ-483,000 ש"ח בלבד; ביוני 2014 הגיש הקבלן חשבון חלקי בסך של כ-4.7 מיליון ש"ח (כולל מע"ם) ואושר לשלם לו כ-1.83 מיליון ש"ח בלבד<sup>55</sup>.

בדצמבר 2014 עדכן מנהל הפרויקט את המועצה כי הקבלן אינו מגיש חישובי כמויות וסקיצות לצורך בדיקת הכמויות בחשבונות החלקיים ואישורם "כמתחייב בהתאם לתנאי החוזה". בדצמבר 2014 חתמו המועצה והקבלן על הסכם חדש ולפיו המועצה תשלם לו מקדמה בסך 1.77 מיליון ש"ח (כולל מע"ם) שתופחת מהתשלומים העתידיים שהקבלן יהיה זכאי להם, וזאת משום שהקבלן לא הגיש חשבון באופן הנדרש על פי הסכם ההתקשרות המקורי, לרבות צירוף כתב כמויות. בהסכם החדש התחייב הקבלן להגיש חשבונות כנדרש בהסכם ההתקשרות המקורי עם המועצה. לפי ההסכם החדש הופחתה המקדמה בסך 1.77 מיליון מחשבון שהגיש הקבלן בסוף דצמבר 2014.

ביוני 2015 עדכן מנהל הפרויקט את המועצה כי בדיקת הכמויות לאישור החשבונות שהגיש הקבלן נעשתה על פי החומר שהגיש, אבל "ישנם סעיפים רבים שאושרו בהערכה בלבד בשל חוסר בחישובי כמויות שכאמור הקבלן לא טרח עד כה להגישם זאת על אף ההבטחות הרבות... בכל חשבון אישרנו לתשלום אחוז מכמות מוערכת".

המועצה מסרה בתשובתה כי הקבלן לא המציא כתבי כמויות לעבודות בפועל אלא הערכות בלבד. ההערכות נבדקו בידי מנהל הפרויקט ולקבלן שולם רק אחוז מסוים מהכמות המוערכת, וזאת לאחר אישור מהנדסת המועצה, מנכ"ל המועצה, גזבר המועצה וראש המועצה.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה על שאישרה לקבלן תשלומים על פי הערכה בלבד, אף שלא צירף כתבי כמויות כנדרש בתנאי ההסכם עמו; הדבר הוביל לחילוקי דעות והתדיינות ולתשלומים מעבר לנדרש לקבלן, כפי שיפורט להלן.

## אי-הפעלת קיזוז

בהסכם ההתקשרות עם קבלן השלד נקבע כי "למועצה הזכות לקיזוז מכל סכום שיהיה הקבלן זכאי לקבל ממנה, אם יגיעו לו, כל סכום המגיע לה מהקבלן אם יגיע בקשר עם חוזה זה או מכל התקשרות אחרת ביניהם".

על פי מכתב מחברת ניהול הפרויקט לראש המועצה ממרץ 2015 אישר המפקח לשלם לקבלן כ-1.37 מיליון ש"ח בעבור ביצוע עבודה בחודשים ינואר-פברואר 2015. על פי המכתב: "מאחר שסעיפים רבים בוצעו באיכות לקויה ומחייבים תיקון, הערכנו את הקיזוז הנדרש בכ-0.87 מיליון ש"ח... יחד עם זאת, לפנים משורת הדין ובהמשך להתייעצות איתך [עם ראש המועצה], נמליץ להפעיל קיזוז ולשלם לקבלן 90% מהחשבון שאושר על ידינו"; 10% הנוספים ישולמו מיד לאחר תיקון הליקויים. דהיינו, המועצה קיזזה מהחשבון סכומים בשיעור 10% בלבד לעומת קיזוז של כ-63%, המשקפים לדעת חברת ניהול הפרויקט

את הכשלים בביצוע העבודות, וראש המועצה אישר לשלם לקבלן כ-1.28 מיליון ש"ח.

על ראש המועצה היה לעמוד על זכויותיה של המועצה ולהפעיל קיזוז על התשלום על פי המלצתו של מנהל הפרויקט, מלבד הדרישה להפסקת העבודה, עד תיקון הליקויים והתאמת העבודה למפרט. במקום זאת בחר ראש המועצה לקזז סכום זניח בלבד ולשלם לקבלן בעבור הפריטים שבוצעו באיכות לקויה המחייבים תיקון, באופן המשיית על המועצה את רוב העלויות הנובעות מכך. כאמור, הקבלן הפר באופן בוטה את הדרישות האדריכליות בפרויקט ולא שעה להתרעות חוזרות ונשנות מצד גורמי הפיקוח ובכך תרם להגדלת הנזק. לדעת משרד מבקר המדינה, החלטה מעין זו של ראש המועצה שלא להשתמש בסעדים בהסכם ההתקשרות כנגד הפרות שביצע הקבלן כדי לממש את זכויות המועצה, בניגוד להמלצת מנהל הפרויקט, מן הראוי שתהיה מנומקת.

## סיום ההתקשרות עם קבלן השלד

על פי הסכם ההתקשרות עם קבלן השלד תהיה המועצה רשאית להפסיק את ההתקשרות עמו, ואם תחליט לעשות זאת היא תשלם לקבלן בעבור ביצוע העבודות בפועל, ללא מתן פיצוי ובקיזוז כל נזק שנגרם לה, אם נגרם. להבטחת התחייבותיו הפקיד הקבלן בידי המועצה ערבות בנקאית בסכום של כ-2 מיליון ש"ח. ערבות זו הוארכה מדי תקופה ונכון למועד סיום הביקורת במרץ 2017 היא הייתה תקפה והמועצה לא פעלה לחילוטה לשם קיזוז הנזקים שהקבלן גרם בפרויקט. עוד נקבע כי על הקבלן להגיש למועצה חשבון סופי בתוך 60 ימים ממתן תעודת השלמה מהמועצה על ביצוע העבודות. אם הקבלן לא יגיש חשבון סופי במועד זה תהיה המועצה רשאית להכין בעצמה את החשבון הסופי ולקבוע על פיו את שכר ההסכם.

עד יוני 2015 שילמה המועצה לקבלן כ-13.4 מיליון ש"ח בתוספת מע"ם בגין בניית שלד מבנה המועצה, כך לפי שמונה חשבונות חלקיים שאישרו מפקח הפרויקט ומהנדסת המועצה. מסכום זה שילמה המועצה לקבלן כ-1.72 מיליון ש"ח (כולל מע"ם) בגין חריגה מהכמויות שנדרשו על פי כתב הכמויות המקורי וכ-2.14 מיליון ש"ח (כולל מע"ם) בעבור עבודות נוספות.

המועצה מסרה בתשובתה כי היו חוסרים בכתב הכמויות שצורף למסמכי המכרז ובהסכם ההתקשרות עם הקבלן. מאחר שמדובר בעבודות הכרחיות הנגזרות מבניית השלד הן הוטלו על הקבלן, ובכך גדל היקף עבודתו.

## כ-30% מהתשלומים ששולמו לקבלן עד יוני 2015 הם תשלומים בעבור חריגה מהמתוכנן על פי ההסכם עמו

מהאמור עולה שכ-30% מהתשלומים ששולמו לקבלן עד יוני 2015 הם תשלומים בעבור חריגה מהמתוכנן על פי ההסכם עמו.

בישיבת מועצה מיולי 2015, בהשתתפות ראש המועצה, סגן ראש המועצה ויו"ר ועדת המכרזים, מנכ"ל המועצה, גזבר המועצה והיועץ המשפטי של המועצה, עדכן ראש המועצה כי "נראה ש[הקבלן] אינו מסוגל להמשיך בביצוע עבודות הגמר" בפרויקט. יו"ר ועדת המכרזים קבע בדיון מתווה להמשך העבודות בפרויקט, והמשתתפים בישיבה אישרו אותו. במתווה נקבע בין היתר כי הקבלן יסיים את עבודות השלד, המועצה תבצע עמו גמר חשבון ותפרסם מכרז לביצוע עבודות הגמר. עוד נקבע כי על הקבלן להתחייב להשלים את כל העבודות הנדרשות על פי דוחות הפיקוח; עבודות שהקבלן לא יבצע יוכנסו לכתב הכמויות במכרז לעבודות הגמר, והתשלום בגין עבודות אלו יקוזז מהתשלומים המגיעים לו בגין עבודות השלד.

ביולי 2015 הודיע הקבלן לראש המועצה בכתב כי ברצונו להפסיק את ההתקשרות עם המועצה. במכתבו הוא מתחייב לסיים את בניית השלד ומבקש לסיים את ההתחשבנות הכספית. באוגוסט 2015 הודיע ראש המועצה לקבלן כי הוא מקבל את עזיבתו לאחר שיסיים את בניית השלד. בישיבה מאוגוסט 2015, שבה נכחו בין היתר מהנדסת המועצה, היועץ המשפטי של המועצה והקבלן, סוכם כי הקבלן יגיש חשבון סופי עד סוף אוגוסט 2015.

בדצמבר 2015, כארבעה חודשים לאחר המועד המוסכם, הגיש הקבלן למועצה חשבון סופי ולפיו על המועצה לשלם לו סכום נוסף של כ-3.85 מיליון ש"ח; אולם הוא לא צירף לחשבון חישובי כמויות וסקיצות התואמות את חישובי הכמויות, ומשכך מנהל הפרויקט סירב לאשר את החשבון.

רק ביוני 2016, כחצי שנה לאחר שהמועצה, באמצעות מנהל הפרויקט, דחתה את בקשת התשלום של הקבלן, היא הכינה באמצעות חברת ניהול הפרויקט הערכה של ההיקף הכספי של הנזקים שגרם הקבלן. ההערכה עמדה על כ-3.36 מיליון ש"ח (כולל מע"ם), וצוין כי קביעה מדויקת של הנזק הכספי תתאפשר רק לאחר ביצוע מדידת כמויות.

זאת ועוד, הערכה זו לא כללה את העלויות הנוספות בגין תכנון הפתרונות לתיקון הנזקים שנדרשו בשל עבודות שבוצעו שלא על פי התכנון ולא לפי המפרטים המקוריים ובשל עבודות שבוצעו באיכות ירודה<sup>56</sup>; הדבר חייב עריכת שינויים בתכנון האדריכלי ובתכנון המפורט של המבנה תוך כדי הגדלת העלויות.

## העסקת כמאי ללא הסכם בכתב

באוגוסט 2016 התקשרה המועצה עם כמאי לביצוע מדידת כמויות בנוגע לתכולת העבודה שביצע קבלן השלד בפרויקט. המועצה קבעה כי תישא בעלות העסקתו, ועל פי תוצאות בדיקתו תקיים דיון אם לדרוש מהקבלן שיפוי בגין העסקתו של הכמאי.

נמצא כי המועצה התקשרה עם כמאי ששימש מתכנן שלד המבנה (קונסטרוקטור). באוגוסט 2016 הוציאה המועצה הזמנת עבודה לכמאי בסך של כ-140,000 ש"ח (כולל מע"ם) בעבור הכנת חישובי כמויות, וזאת מבלי שחתמה על הסכם התקשרות המסדיר את הזכויות והתחייבויות שלה ושל הכמאי.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה על שהתקשרה בסכומים ניכרים עם נותן שירותים ללא הסכם התקשרות שיבטיח את זכויותיה ויגדיר את התחייבויותיה, וזאת בניגוד לכללי מינהל תקין.

## התחשבנות סופית עם קבלן השלד

מתוצאות הבדיקה שביצע הכמאי בפברואר 2017 עלה כי התשלום שהמועצה הייתה אמורה לשלם לקבלן השלד, בהתבסס על מדידת הכמויות וללא קיזוז הנזקים, הוא כ-12.8 מיליון ש"ח (כולל מע"ם). כאמור, עד יוני 2015 שילמה המועצה לקבלן כ-13.4 מיליון ש"ח (כולל מע"ם) בגין בניית שלד מבנה המועצה, לפי שמונת החשבונות החלקיים, וזאת ללא החשבון האחרון שהגיש הקבלן בדצמבר 2015 ובו דרש סכום נוסף של כ-3.85 מיליון ש"ח (כולל מע"ם). אם כך, בעוד שעל פי מדידת הכמויות עמד הסכום על 12.8 מיליון ש"ח (כולל מע"ם) דרש הקבלן מהמועצה 17.25 מיליון ש"ח, דהיינו הפרש של 4.45 מיליון ש"ח.

56 על פי טבלת ריכוז הנזקים שגרם קבלן השלד שהכינה המועצה ביוני 2016. הנזקים כללו בין היתר איכות ביצוע ירודה של קירות בטון במבנה, אי-ביצוע מעברים למערכות בקירות ובקורות של המבנה, תיקוני פתחים בשל איכות עבודה ירודה, עבודות איטום שבוצעו שלא באישור הפיקוח, אי-ביצוע קידוח אופקי ובניית קיר שלא על פי תכנון מתכנן השלד, שבסופו של דבר הוחלט להרוס אותו ולבנותו מחדש.

## המחדלים בתהליך הפיקוח על הקבלן הובילו לכך שהמועצה שילמה לקבלן תשלומים ביתר

יודגש כי מאחר שהמועצה העריכה ביוני 2016 את ההיקף הכספי של הנזקים שגרם הקבלן בכ-3.36 מיליון ש"ח (כולל מע"ם), והתשלום ששילמה לכמאי עמד על כ-140,000 (כולל מע"ם), יוצא שבהפחתת היקף הנזקים והתשלום לכמאי מהסכום המגיע לקבלן נרשם **הפרש של 7.95 מיליון ש"ח המהווים כ-62% מהסכום שהגיע לקבלן על פי תחשיבי הכמאי.**

המחדלים בתהליך הפיקוח על הקבלן - היעדר הקפדה על כך שהקבלן יצרף את האסמכתאות הנדרשות לפני העברת התשלומים לו וויתור על ביצוע העבודה באיכות הנדרשת - הובילו לכך שהמועצה שילמה לקבלן תשלומים ביתר. המועצה שילמה לקבלן סכום גבוה מזה שהייתה אמורה לשלם לו לפי מדידת הכמויות (כ-0.5 מיליון ש"ח, כולל מע"ם), וזאת מבלי שנלקחו בחשבון פיצוי בעבור הנזקים שגרם והוצאות בגין ניהול התדיינות כספיות עמו. משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למועצה, לראש המועצה ולגזבר המועצה האחראי לקופת המועצה מכוח צו המועצה המקומית נאות חובב, על התנהלותם זו שהביאה לידי בזבוז של כספי ציבור ושל משאביה שלה עצמה.

המועצה מסרה בתשובותיה ממאי ומאוגוסט 2017 כי על פי תחשיב הכמאי הסתכם הקיזוז בגין הנזקים שגרם הקבלן בכ-1.8 מיליון ש"ח (כולל מע"ם) ולא בכ-3.36 מיליון ש"ח כפי שהעריכה בשנת 2016. עוד מסרה המועצה כי החלה בנקיטת פעולות להחזרת סכומים ששולמו ביתר או סכומי פיצוי על הנזקים, באמצעות חילוט הערבות שהפקיד הקבלן. המועצה הוסיפה שאם הסף המצטבר של הקיזוזים יהיה גבוה מסך הערבות, היא תשקול למצות את זכויותיה בערכאות משפטיות.

באוגוסט 2017, כשנתיים לאחר מועד סיום ההתקשרות עם קבלן השלד, טרם סיימה המועצה את ההתחשבנות הסופית עמו, וממילא לא ניתן לדעת מהו הסכום שתצטרך המועצה לקזז בגין הנזקים שגרם הקבלן, והערבות טרם חולטה.

מעדכונים שמסרה המועצה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2017 עולה כי המועצה נקטה פעולות לשם חילוט הערבות.

## התקשרות עם קבלן עבודות גמר להמשך ביצוע העבודות בפרויקט

במכרז הכולל אמות מידה להכרעה, ניתן להכריע רק לאחר קביעת משקלה היחסי של כל אמת מידה. ראוי להטיל חובה על מעצב המכרז לקבוע מראש את משקלה היחסי של כל אחת מאמות המידה להכרעה במכרז. קביעת אמות מידה להכרעה במכרז מבלי לקבוע את משקלה של כל אחת מהן שקולה לאי-קביעתן כלל. המשמעות המעשית של הימנעות מלקבוע מראש את משקלה היחסי של כל אחת מאמות המידה הקבועות במכרז היא שהדבר יהיה נתון לשיקול דעתה של ועדת המכרזים. בנסיבות אלו תוכל ועדת המכרזים להחליט בדבר משקל זה לאחר עיון בהצעות ולקבוע לכאורה את המשקל על פי התוצאה שהיא תבקש להגיע אליה<sup>57</sup>.

בתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות א' נקבע כי "הועדה [ועדת המכרזים] רשאית, לאחר שנתנה לבעל ההצעה הזדמנות להביא טענותיו, שלא להמליץ על ההצעה הזולה ביותר בהתחשב בכשרו נסיונו או יכולתו של בעל ההצעה לבצע את החוזה המוצע או לעמוד בתנאיו".

בספטמבר 2015 פרסמה המועצה מכרז חדש "לביצוע השלמות ועבודות גמר במבנה המועצה ומרכז המבקרים" וצירפה למכרז אומדן עלויות בסך של כ-16.3 מיליון ש"ח (כולל מע"ם). בהתבסס על אומדן העלויות שצורף למכרז נדרשו המציעים להגיש אחוז הנחה או תוספת. אחד מתנאי הסף להשתתפות במכרז היה ביצוע עבודות דומות בחמש השנים שקדמו לפרסום המכרז.

נמצא כי במכרז החדש לא קבעה המועצה משקולות למדדי האיכות והניסיון הדרושים לזכייה במכרז לעומת מדד המחיר, אלא הסתפקה בקביעת תנאי סף של ניסיון קודם בעבודות דומות.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה על כך שלמרות ניסיונה הקודם בהתקשרות עם הקבלן שנבחר במכרז הראשון, שלא עמד בדרישות המכרז ובהוראות התכנית של אדריכלית הפרויקט וביצע עבודות רבות בפרויקט באיכות ירודה, ואף שנוכחה לראות כי התקשרות זו הובילה לעלויות נוספות וגבוהות ולמפרט נמוך יותר משתכננה, היא פרסמה מכרז לביצוע עבודות הגמר מבלי לקבוע משקולות למדדי האיכות והניסיון הנדרשים.

16 קבלנים השתתפו בסיוור קבלנים שערכה המועצה בספטמבר 2015, שהיה תנאי להשתתפות במכרז; שבעה מתוכם הגישו הצעות למכרז. ההצעות שהוגשו נעו בין 14.4 מיליון ש"ח ל-23.1 מיליון ש"ח (כולל מע"ם), ואת הסכום הנמוך

57 עומר דקל, **דיני מכרזים**, כרך א, עמ' 318-319 (2004).

הציע קבלן ד' שנבחר בסופו של התהליך (להלן - קבלן עבודות הגמר). בנובמבר 2015 פנה היועץ המשפטי של המועצה לשלושת המציעים שהציעו את המחיר הנמוך ביותר וביקש מהם להשלים מסמכים שהיו חסרים; הוא קבע שמדובר ב"מסמכים דקלרטיביים הניתנים להשלמה בכפוף לאישור הועדה [ועדת המכרזים]". עוד קבע כי מעיון במסמכי המכרז לא ניתן לדעת אם המציעים ביצעו עבודות דומות בחמש השנים האחרונות, כנדרש בתנאי הסף של המכרז, ולפיכך המליץ כי צוות מקצועי מטעם המועצה יקיים ביקורת בשטח ויבחן אם המציעים עומדים בתנאי הסף. היועץ המשפטי העביר את חוות דעתו לוועדת המכרזים עם העתק לראש המועצה, למנכ"ל המועצה ולמהנדסת המועצה.

נמצא כי באותו יום ערך צוות מטעם המועצה, שכלל את מנהל הפרויקט וכן נציג מטעם אדריכלית הפרויקט, סיור בפרויקטים של שניים מתוך שלושת המציעים האמורים. באותו חודש פנה בכתב נציג האדריכלית למנהל הפרויקט, עם העתק לראש המועצה ולמהנדסת המועצה, וציין כי הצוות לא ביקר בפרויקטים של קבלן עבודות הגמר. בפנייתו המליץ נציג האדריכלית לבחור בקבלן אחר, מתוך השלושה האמורים, ש"הינו הקבלן המומלץ ביותר לביצוע העבודה, וכי הוא מסוגל להתמודד עם מורכבות הביצוע של הבניין".

בפרוטוקול ישיבת ועדת המכרזים שהתכנסה בנובמבר 2015, ובה נכחו בין היתר שלושה מחברי הוועדה ומנהל הפרויקט שהוזמן לשיבה, צוין כי קבלן עבודות הגמר לא נבדק מפני שהפרויקטים שהציג התייחסו לבתי ספר בלבד שרמת עבודות הגמר שלהם אינה מתאימה לעבודות המוצעות במכרז שפרסמה המועצה, והוא מסר שאין לו "פרויקטים נוספים הדומים לגמרים [לעבודות הגמר]". היועץ המשפטי אמר בשיבה כי "שיקול הדעת הוא שהקבלן הזול ביותר הוא הזוכה ובמקרה הזה הזול ביותר לא עומד בניסיון", "אבל זה עדיין לא עילה לפסילה ויש לזמנו לשימוע". הוועדה החליטה להזמין לשימוע את קבלן עבודות הגמר וקבלן נוסף.

נמצא כי בדצמבר 2015 ערך צוות מטעם המועצה, שכלל את מהנדסת המועצה ואת מנהל הפרויקט, סיור בפרויקט של אחד המציעים. אולם גם צוות זה לא ביקר בפרויקטים של קבלן עבודות הגמר. באותו יום פנתה מהנדסת המועצה במכתב לוועדת המכרזים, עם העתק גם לראש המועצה, למנכ"ל המועצה וליועץ המשפטי של המועצה, וציינה כי הצוות לא ביקר בפרויקטים של קבלן עבודות הגמר "מאחר שההתמחות שלו הינה בעיקר בביצוע בתי ספר, גני ילדים, ואולמות ספורט ועד כה טרם הועבר... פרויקט דומה לפרויקט שבמכרז לצורך ביצוע הסיור המקצועי וקבלת חוות דעת הנדסית". גם המהנדסת המליצה לבחור בקבלן שהמליץ עליו הנציג של אדריכלית הפרויקט.

עוד נמצא כי באותו חודש קיימו ראש המועצה, גזבר המועצה, היועץ המשפטי של המועצה, מהנדסת המועצה ומנהל הפרויקט שימועים לשני קבלנים בלבד (קבלן עבודות הגמר וקבלן נוסף שהצוותים המקצועיים לא המליצו עליהם).

ובמהלך השימוע טען קבלן עבודות הגמר כי הגמרים באחד מבתי הספר "מיוחדים". בסיכום השימוע החליט ראש המועצה לתאם סיור בבית הספר האמור ולאחריו תתקבל החלטה. בדצמבר 2015 ערכו נציג האדריכלית ומהנדסת המועצה סיור בבית הספר. בעקבות הסיור כתב נציג האדריכלית למהנדסת המועצה: "נראה כי עבודות הגמר בוצעו בצורה יסודית וללא קיצורי דרך. עם זאת לא ניתן להתעלם מכך שסטנדרט המבנה אינו דומה בשום אופן למבנה המועצה ומרכז המבקרים... נראה כי הקבלן בחר בדרך הפשוטה והקלה ביותר כיצד ליישם פתרונות... החשש שעלה מהסיור הוא... שאנו צפויים לקבל תוצאה בעייתית. אנו מרגישים שהצגת בית הספר כניסיון המקצועי במבני ציבור אינה מספקת... לפיכך אנו מרגישים שתהיה זו טעות למסור את העבודה לקבלן זה, ואנו נמצא את עצמנו בבעיה דומה לבעיות הרבות שהיו בעבודה עם קבלן השלד" (ההדגשה אינה במקור).

בעקבות כך העבירה מהנדסת המועצה לוועדת המכרזים בדצמבר 2015 סיכום של תוצאות הסיורים שערכו הצוותים המקצועיים לצורך בחינת ניסיונם הקודם של שלושת המציעים האמורים, עם העתק גם לראש המועצה, למנכ"ל המועצה וליועץ המשפטי של המועצה. מהנדסת המועצה קבעה כי קבלן עבודות הגמר "ביצע עבודה טובה ואף טובה מאוד לאור הזמן הקצר שהוקצב לביצוע הפרויקט למרות שהגמרים בבית הספר אינם תואמים לגמר של מבנה המשרדים ומרכז המבקרים שיש בפרויקט" (ההדגשה אינה במקור). עוד ציינה כי עבודות הגבס היו בכמות קטנה ביותר, "כמעט אפסית" (ההדגשה אינה במקור). בנוגע למציע אחר היא קבעה: "הקבלן... הציג פרויקטים הדומים למבנה שלנו... והגמרים היו ברמה גבוהה ודומים לסוג הגמרים בפרויקט". נמצא כי מהנדסת המועצה לא התייחסה בסיכום האמור לחוות הדעת שקיבלה מנציגה של אדריכלית הפרויקט ולהסתייגותו המועלית בה הנוגעת להתקשרות עם קבלן עבודות הגמר.

מפרוטוקול ישיבת ועדת המכרזים שהתכנסה באותו חודש, ובה נכחו שניים משלושת חברי הוועדה, עולה כי מהנדסת המועצה התייחסה לפרויקטים שבצע קבלן עבודות הגמר וציינה כי "הגמרים בפרויקט אינם תואמים במלואם לאלו של מבנה המשרדים ומרכז המבקרים... אך ניתן לראות שבוצעה על ידם עבודה **בהיקף דומה**, לרבות גמרים ובאיכות טובה. גם המזמין המליץ עליהם בחום" (ההדגשה אינה במקור). לשאלתו של מ"מ יו"ר ועדת המכרזים - נציג משרד הכלכלה - אם ניתן לבחון את איכות הביצוע של המציעים השיב היועץ המשפטי של המועצה כי הבחינה נעשית בנוגע לקיומו של ניסיון קודם לביצוע אותה עבודה מושא המכרז. בהמשך אמר מנכ"ל המועצה: "ההצעה הנמוכה מול ההצעה השלישית הינה בפער של כ-1 מיליון ש"ח. כיוון שחוות הדעת המקצועית התרשמה לטובה מהמציע בעל ההצעה הזולה וקויים לו שימוע ממנו התרשמו לטובה, וכן התקבלה חו"ד של... [חברה אחרת] שעובדת עם המועצה בפיקוח בפרויקטים שונים אני לא רואה דרך לא לאשר הצעה זו כהצעה זוכה". בעקבות דברי המנכ"ל החליטו שני חברי הוועדה להמליץ לראש

בהחלטתם לבחור  
בקבלן לא ניתן די  
משקל לנתונים  
שהוצגו ולעמדותיהם  
של נציגי האדריכלית,  
של מנהל הפרויקט  
ושל מהנדסת  
המועצה, שהצביעו  
על היעדר ניסיון  
רלוונטי של הקבלן

המועצה לבחור בקבלן עבודות הגמר כזוכה במכרז. יצוין כי לשיבה זו לא הוזמנו לא מנהל הפרויקט ולא נציג של אדריכלית הפרויקט להיוועצות לפני גיבוש ההחלטה בקרב חברי הוועדה. נמצא כי בדצמבר 2015 חתמה המועצה על הסכם התקשרות עם קבלן עבודות הגמר בסכום של כ-14.4 מיליון ש"ח.

המועצה מסרה בתשובתה כי חוות דעתו של נציג האדריכלית הוצגה בפני חברי ועדת המכרזים.

מהאמור עולה כי בפני גורמי המקצוע של המועצה וחברי ועדת המכרזים הוצג שקבלן עבודות הגמר לא ביצע עבודות גמר ברמה דומה לעבודות הנדרשות להקמת מבנה המועצה ומרכז המבקרים, דהיינו לא היה לו הניסיון הנדרש למכרז וספק אם עמד בדרישות הסף. עוד עולה כי פרוטוקול הדיון של ועדת המכרזים לא שיקף באופן מלא את עמדתם המקצועית של נציגי האדריכלית ושל מהנדסת המועצה כפי שהועברו לוועדת המכרזים, בין היתר בכל הקשור להיקף העבודות והתאמתן לעבודות הנדרשות בפרויקט.

למרות ניסיונה הלא מוצלח של המועצה בהתקשרות עם קבלן השלד, שגם לגביו היה ספק בנוגע ליכולתו לבצע את הפרויקט, החליטה ועדת המכרזים שלא לפסול את ההצעה, למרות הספקות שהועלו בדבר עמידתו של הקבלן הזוכה בדרישות המכרז הנוגעות לניסיון בעבודות דומות. חברי ועדת המכרזים לא הזמינו לשימוע את מנהל הפרויקט ואת נציג אדריכלית הפרויקט שבחנו את הפרויקטים שהמציעים ביצעו בעבר, לשם הבהרת הספקות שהתעוררו בנוגע לעמידה בתנאי הסף ובדרישות המכרז, אף שהשניים מחזיקים במידע שיכול היה לסייע בידי חברי הוועדה לקבל החלטה מושכלת.

על חברי ועדת המכרזים ועל ראש המועצה שאישר את ההחלטה היה לבחון את תמרורי האזהרה שניצבו בפניהם הנוגעים לניסיונו של המציע שנבחר. בהחלטתם לבחור בקבלן לא ניתן די משקל לנתונים שהוצגו ולעמדותיהם של נציגי האדריכלית, של מנהל הפרויקט ושל מהנדסת המועצה שהצביעו על היעדר ניסיון רלוונטי. הוועדה המליצה על ההצעה הזולה ביותר מבלי לתת די משקל למדדי האיכות והניסיון, התנהלות מעין זו עלולה להביא לידי פגיעה באמון הציבור ולבזבז כספי ציבור.

המועצה מסרה בתשובתה כי מאחר שקיימה מכרז בעל אמות מידה אובייקטיביות היא הייתה מחויבת להתקשר עם ההצעה הזולה ביותר שעמדה בתנאי הסף, ולא יכלה לקחת בחשבון אי אילו שיקולים איכותיים. עוד נמסר בתשובה כי המועצה, ראש המועצה ונושאי המשרה פעלו כדי, לפי דיני המכרזים, והשקיעו מאמצים רבים כדי לברר אם הקבלן שנבחר אכן עומד בתנאי הסף.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי בניגוד לתשובתה היא אינה מחויבת לבחור בהצעה הזולה ביותר אם היה לה ספק בדבר יכולתו של המציע לבצע את העבודות ולעמוד בתנאי המכרז; וזאת בייחוד לנוכח מסקנות אנשי המקצוע מהיעדר הניסיון הרלוונטי של הקבלן הזוכה והספק אם בכלל עמד בתנאי הסף של המכרז.

## הסכם התקשרות נוסף עם קבלן עבודות הגמר

בתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות א' נקבע כי מועצה מקומית רשאית להתקשר בהסכם ללא מכרז בין היתר אם ההסכם בא להגדיל את הוצאות המועצה המקומית באמצעות הוספת פרטים להסכם קיים, ובלבד ששיעור הגדלת ההוצאות בשל הוספה זו לא יעלה על 25% מכלל הוצאות המועצה המקומית על פי ההסכם הקיים או על 50% אם המועצה קבעה שעריכת המכרז "לא תביא תועלת".

כללי מינהל תקין מחייבים כי הגדלה כאמור תיעשה לאחר שהמועצה המקומית הכינה אומדן מהימן שלפיו ניתן לקבוע את עלותם של הפרטים שהיא מבקשת להוסיף, והתוספת להסכם ההתקשרות תכיל את הפרטים והעבודות שנוספו להסכם הקיים ואת כמותם.

בהסכם ההתקשרות עם קבלן עבודות הגמר, שנחתם כאמור בדצמבר 2015, נקבעו המחירים של רכיבי העבודה השונים. אולם לפי ההסכם ייקבע התשלום בפועל במהלך ביצוע העבודה, לפי מדידת העבודה המבוצעת בפועל (בדומה להסכם ההתקשרות עם קבלן השלד).

עד יוני 2016 אישרה המועצה לשלם לקבלן עבודות הגמר ארבעה חשבונות חלקיים בסכום כולל של כ-3.33 מיליון ש"ח (כולל מע"מ). המועצה העבירה את התשלומים לקבלן בחודשים מרץ-יוני 2016.

במכתב מיוני 2016 לראש המועצה ולגזבר המועצה כתבה מהנדסת המועצה כי לנוכח "אי דיוקים בכמויות ובמחירי היחידה, וחוסרם של סעיפים משמעותיים בכתב הכמויות", היא מבקשת לאשר להגדיל את הסכם ההתקשרות עם קבלן עבודות הגמר ב-25%. באותו היום כתב מנהל הפרויקט למהנדסת המועצה, עם העתק לראש המועצה ולגזבר המועצה, כי חלק מהחריגות והעבודות הנוספות נובעים מהעובדה שבעת הכנת המכרז לעבודות הגמר הייתה היכולת להעריך את תיקון הליקויים שגרם קבלן השלד מוגבלת.

בפרוטוקול דיון מינואר 2017 שבו נכחו בין היתר ראש המועצה ובעלי תפקידים במועצה, בחברת ניהול הפרויקט ובחברה הקבלנית המבצעת את עבודת הגמר, אמר ראש המועצה בעניין זה: "היו טענות שהכמויות לא נכונות והגעתם אליי עם מסמך כמויות בסכום של 6 מלש"ח. עדכנו אתכם... שהמועצה עובדת כחוק ועפ"י החוק ניתן להגדיל עד 25% ולא יותר [כ-3.6 מיליון ש"ח]. כדי לאפשר לכם יד חופשית כדי לא ליצור עיכובים הוסכם על הגדלה של עד 25%".

משרד מבקר המדינה מעיר לראש המועצה כי אף על פי שידע כי עלות העבודות הנדרשות היא כ-6 מיליון ש"ח, הוא הורה להגדיל את ההתקשרות רק בסכום שאינו מחייב פרסום מכרז ואינו מחייב החלטה של המועצה ולפיה עריכת המכרז "לא תביא תועלת". התבטאותו בנושא הגדלת סכום ההתקשרות מעלה חשש שמדובר בהיקף הגדלה מלאכותי הנמוך באופן ניכר מהיקף ההגדלה שנדרש ומבלי שיתבסס על אומדן מפורט ומדויק של העבודות הנוספות בפרויקט; דהיינו, כל מטרתו הייתה שלא לחרוג משיעור הגדלה של ההסכם ב-25%, ובכך לעקוף את הוראות דיני המכרזים.

ביוני 2016 חתמו המועצה וקבלן עבודות הגמר על הסכם שכונה "נספח להסכם", ולפיו תשלם המועצה לקבלן תשלום נוסף של כ-3.59 מיליון ש"ח (כולל מע"מ), ש"הווה סכום סופי ומלא בגין ביצוע כל העבודות עד למסירתו והפעלתו של הפרויקט... כתב הכמויות המצורף להסכם המקורי ולמכרז לא ישמש ככלי למדידת תשלומים וכעילה כלשהי, במישורין או בעקיפין, לדרישת תוספת תשלום כלשהי מצד הקבלן. יחד עם זאת, למניעת ספק, כתב הכמויות ישמש כאמת מידה מחייבת בנוגע לאחוזי הביצוע, לסוג החומרים וליתר הדרישות המחויבות בהתאם להסכם המקורי". נוסף לזה, "יודגש כי המועצה לא תשלם כל סכום נוסף מעבר לסכום הנ"ל מכל סיבה שהיא... יחד עם זאת מובהר כי אם המועצה תדרוש עבודה חדשה שאינה כלולה בתכניות ו/או המפרטים ו/או כתבי הכמויות האמורים ואינה תיקון של עבודות אלה, יהיה על הצדדים לסכם שכר חדש בגין עבודה חדשה זו".

המועצה מסרה בתשובתה כי החתימה על נספח ההסכם נועדה למנוע עיכובים העלולים להיגרם עקב בקשות רבות להגדלת התקציב.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה על כך שגם כתב הכמויות של המכר להשלמת העבודות בפרויקט לא היה שלם ולא נכללו בו "סעיפים משמעותיים". הכללת עבודות אלו, שערכן כ-25% מעלות ביצוע הקמת המבנה, לאחר שהמועצה כבר חתמה על הסכם עם קבלן עבודות הגמר, פגעה בכוח המיקוח של המועצה ואף בשוויון בין המציעים. הדבר מעיד על כך שהמועצה פגעה בעקרונות דיני המכרים ולא הפיקה לקחים מהכשלים במכר הקודם.

## העברת תשלומים לקבלן עבודות הגמר

נוהל "אישור תשלום לספקים" שכתבה המועצה עודכן בפעם האחרונה ביוני 2014, ולפיו כל חשבון אמור לקבל אישור בין היתר מ"מנהל היחידה המזמינה", וזאת לאחר שבדק ואישר את ביצוע העבודה והתאמתה לפרטי ההזמנה. במסגרת זו נדרשה מהנדסת המועצה לבדוק ולאשר את החשבונות שהגישו הקבלנים בפרויקט בטרם הועבר להם התשלום.

בנספח להסכם נקבע כי "כל הוראות ההסכם ונספחיו, ובפרט חובותיו של הקבלן ימשיכו לחול, בשינויים המחויבים, גם ביחס לנספח זה, למעט ההוראות הנוגעות למדידת כמויות נוספות במידה ויהיו בהמשך ביצוע העבודות עד לסיומן". יתרה מזאת, "הסכום ישולם לקבלן בהתאם להתקדמות העבודה כמפורט באבני הדרך".

הועלה כי קבלן עבודות הגמר העביר למועצה חשבונות חלקיים (5-58<sup>9</sup>) בגין ביצוע העבודות בפרויקט עד דצמבר 2016, והמועצה שילמה לו בגין חשבונות אלו כ-5.09 מיליון ש"ח<sup>59</sup>. כאמור, עד יוני 2016 שילמה המועצה לקבלן עבודות הגמר 3.33 מיליון ש"ח, כך שנכון למרץ 2017 שילמה המועצה לקבלן בסך הכול כ-8.42 מיליון ש"ח.

בחדשים יולי 2016 - ינואר 2017 פנה מנהל הפרויקט בשש הזדמנויות שונות למהנדסת המועצה, עם העתק גם לראש המועצה ולגזבר המועצה, וציין כי החשבונות החלקיים 5-9 הוגשו ללא חישובי כמויות וסקיצות, ולבקשת גזבר המועצה וראש המועצה ביצעה החברה הערכת כמויות בעבור העבודות שביצע קבלן עבודות הגמר. בפניות אלו המליץ מנהל הפרויקט להעביר לקבלן תשלום חלקי שאינו נתמך "בחישובים מדויקים".

58 לפי מספור המועצה.

59 חשבון חלקי 9 מתייחס לחדש ביצוע דצמבר 2016.

מהנדסת המועצה הסתייגה מהתשלומים שלא היו מבוססים על חישובי כמויות, אך אישרה אותם, "במטרה לא לעכב את התקדמות הביצוע". באוקטובר 2016 ובינואר 2017 פנתה מהנדסת המועצה ליועץ המשפטי של המועצה וביקשה לקבל את חוות דעתו אם לאשר את החשבונות החלקיים 7 ו-9 שהגיש קבלן עבודות הגמר מבלי שצירף להם חישובי כמויות. היועץ המשפטי של המועצה השיב לה כי אין מניעה שתאשר את החשבונות, וזאת על פי המלצת מנהל הפרויקט. על פי חוות דעתו של היועץ המשפטי של המועצה אישרה מהנדסת המועצה את החשבונות החלקיים 7 ו-9.

בין המועצה לקבלן עבודות הגמר התגלעה מחלוקת בנושא האסמכתאות הנדרשות לצורך אישור התשלומים. באפריל 2017, לאחר מועד סיום הביקורת, הגיש הקבלן לבית המשפט המחוזי בבאר שבע עתירה נגד המועצה.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי הליך ההתקשרות חשף אותה להתדיינויות משפטיות עם קבלן עבודות הגמר. עוד מעיר משרד מבקר המדינה למועצה על שלא פעלה לטפל במחלוקת בינה לבין קבלן עבודות הגמר בנוגע להתחשבות עמו מיד כשנודע לה עליה. היא לא נקטה צעדים מספיקים לבדיקת החשבונות בטרם אישורם והמשיכה לשלם לו במשך כחצי שנה על חשבון החשבונות שהגיש, וזאת מבלי שתברר מהן זכויותיה וחובותיה מכוח הסכם ההתקשרות והנספח להסכם. התנהלותה זו של המועצה עלולה להביא לידי בזוז כספי ציבור ולבזוז משאביה שלה עצמה, כפי שקרה עם קבלן השלד.

## ביצוע עבודות העשויות להשליך על יציבות המבנה

### ביצוע קידוחים ופתחים בבניין לאחר סיום עבודות השלד

בדוח ועדת זיילר נקבע כי "כל כולו של המבנה נסמך על השלד, ואם השלד אינו יציב, המבנה כולו אינו יציב. חישובי היציבות אינם פשוטים כלל ועיקר. חלקם מעוגנים בהוראות מחייבות... ואולם חלקם נתונים לשיקול דעת מקצועי. לפיכך יש להבטיח ששיקול הדעת יופעל כראוי ויבוסס על ידיעה מקצועית מספקת".

מאחר שכאמור המועצה לא נקטה פעולות אכיפה על קבלן השלד עובר לביצוע היציקות, נוצקו אלמנטים רבים (כמו תקרות וקירות) שלא תאמו את התכניות - לא הוכנה בהם תשתית למעבר צנרת ומערכות חשמל, מיוזג אוויר, כיבוי אש



לקידוחים רבים לא  
ניתן אישור ממתכנן  
השלד עובר לביצועם.  
הפתחים בוצעו "תוך"  
אי התערבות מוחלטת  
של הפקוח, ותוך  
גרימת נזקים רציניים  
ביותר לשלד המבנה -  
עד כדי סיכון אזורי  
מסויימים"

ועוד. נוסף על כך, בחודשים אוגוסט-ספטמבר 2015, כששלד המבנה עמד וכבר היה בשלבי סיום התקיימו ישיבות לתיאום התכנון לעבודות הגמר, ובעקבותן נוספו פתחים חדשים. לכן, כללה המועצה במכרז לביצוע עבודות הגמר גם מספר קטן יחסית של קידוחים בשלד המבנה לצורך ביצוע המעברים בדיעבד.

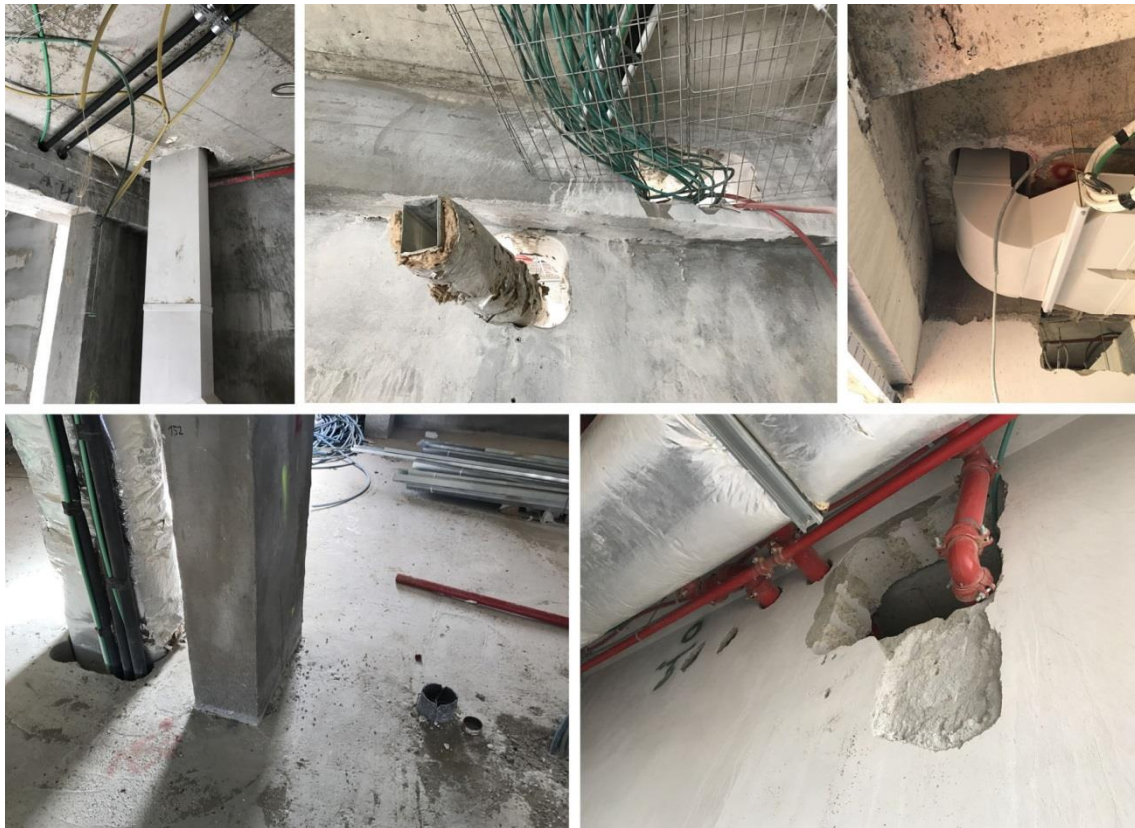
נמצא כי במהלך ביצוע עבודות הגמר בוצעו במבנה המועצה ומרכז המבקרים כ-900 קידוחים בקוטרים שונים כדי ליצור פתחים ומעברים למערכות השונות במבנה<sup>60</sup>, לעומת כ-60 קידוחים שנכללו בהסכם ההתקשרות עם קבלן עבודות הגמר (ראו תמונות 1-5). כאמור, חלק ניכר מהפתחים היו אמורים להיעשות בשלב עבודות השלד לפני יציקת האלמנטים מבטון, וביצוע המעברים על פי התכנון הצריך בין היתר פרטי זיון (ברזל) מיוחדים וחזזקים מסביב לפתחים; דבר שלא נעשה.

נמצא כי לקידוחים רבים לא ניתן אישור ממתכנן השלד עובר לביצועם.

60 כמו מערכות מיזוג אוויר, חשמל וכיבוי אש. חלק מהפתחים נוצרו באמצעות כמה קידוחים.

### תמונות 1-5: פתחים שבוצעו בשלד הבניין (בקירות ובתקרות) לצורך

#### מעבר מערכות



התצלומים הועברו על ידי המועצה למשרד מבקר המדינה במאי 2017

ביוני 2016 כתב מתכנן השלד ליועץ המשפטי של המועצה, עם העתק לראש המועצה ולמהנדסת המועצה, כי קבלן עבודות הגמר ביצע פתחים "תוך אי התערבות מוחלטת של הפקוח, ותוך גרימת נזקים רציניים ביותר לשלד המבנה - עד כדי סיכון אזורי מסויימים" (ההדגשה אינה במקור). ימים אחדים לאחר מכן פנה מתכנן השלד למנהל הפרויקט וציין כי הועברו לו תרשימים המתארים ארבעה פתחים שבוצעו באלמנטים מבטון באגף מרכז המבקים. עוד ציין שהפתחים בוצעו ללא ידיעתו ובלי שהדבר הועבר מראש לבדיקתו ואישורו. בפנייה זו ביקש מתכנן השלד לבצע חיזוקים בשני פתחים (ראו תמונה 6). באוגוסט 2016 הוא שוב פנה בכתב למנהל הפרויקט וביקש לבצע את החיזוקים ללא דיחוי וציין כי "קיימת סכנת התפתחות סדקים וכשל של האלמנטים הנושאים מבטון מזוין" (ההדגשה אינה במקור).

**תמונה 6: חיזוקים לאחר ביצוע הפתחים**



התצלום הועבר על ידי המועצה למשרד מבקר המדינה במאי 2017

בתשובתו מיוני 2017 מסר קבלן עבודות הגמר למשרד מבקר המדינה כי הפתחים בוצעו בהוראת הפיקוח (מנהל הפרויקט) ועל דעתו. קבלני המשנה סימנו את מיקום הפתחים על התקרות או הקירות והפיקוח אישר לו להכין את הפתחים בעבור קבלני המשנה.

בעקבות מידע שהתקבל במשרד מבקר המדינה באפריל 2017, ולפיו חלק ניכר מהפתחים לא אושרו מראש בידי מתכנן השלד, פנה משרד מבקר המדינה למועצה וביקש לקבל מידע הנוגע למספר הפתחים שבוצעו במבנה לאחר סיום עבודות השלד, ולקבל את האישורים של מתכנן השלד עובר לביצוע הפתחים. המועצה העבירה למשרד מבקר המדינה את תשובתו של מתכנן השלד ולפיה "כל אחת ואחת מהדרישות להשלמת פתחים שיש להם השפעה - אפילו קטנה על יציבות שלד המבנה, נבדקה על-ידנו, תוך התייחסות זהירה לכל פרט, והתשובות וההנחיות ניתנו בהתאם... ברור שעבור פתחים קטנים... ניתן אישור עקרוני שלנו". המועצה העבירה למשרד מבקר המדינה גם את התייחסותו של מנהל הפרויקט ולפיה ה"קידוחים בבטון בוצעו אך ורק לאחר קבלת אישור המתכנן לפעולה".

בניגוד להודעות שהעבירה המועצה למשרד מבקר המדינה לא הובא דבר ביצוע חלק מהפתחים לידיעתו של מתכנן השלד ולאישורו **בטרם בוצעו**, כפי שעולה כאמור מפניות מתכנן השלד למועצה ולמנהל הפרויקט מיוני 2016 וממידע נוסף שהעבירה המועצה למשרד מבקר המדינה במאי 2017. המועצה גם לא צירפה את "האישור העקרוני" ליצירת הפתחים הקטנים, כך שלא ניתן לדעת מתי ניתן האישור, מי נתן אותו ואם הוא כלל הנחיות של מתכנן השלד לביצוע הקידוחים<sup>61</sup>.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה שהעבירה את תשובותיהם של מתכנן השלד ושל מנהל הפרויקט הכוללות מידע מוטעה בנוגע לאישורים לביצוע הפתחים במבנה.

נכון למאי 2017 העבירה המועצה למשרד מבקר המדינה מידע חלקי בלבד בנוגע לפתחים שבוצעו במבנה. המועצה גם לא העבירה מידע בנוגע למספר הפתחים הכולל במבנה ואסמכתאות המוכיחות כי מתכנן השלד אישר מראש פתחים רבים שבוצעו.

בתשובתה ממאי 2017 מסרה מהנדסת המועצה למשרד מבקר המדינה כי "במבנה המשרדים וחלק ממרכז המבקרים ואגף המשק, בוצעו פתחים אך נסגרו בגבס ולא ניתן לראותם. חברת הפיקוח לא העבירה לידנו אישורים באזור זה".

לאחר פנייתו של משרד מבקר המדינה למועצה ערך מתכנן השלד במאי 2017 סיור בפרויקט ובחן בין היתר את הפתחים שבוצעו באלמנטים מבטון, "אשר היו גלויים לעין בזמן הביקור". בסיור אישר מתכנן השלד פתח אחד בדיעבד ובחן פתחים שאישר בעבר ושלגביהם ביקש לבצע חיזוקים; באחד מהם אף דרש לבצע השלמה לחיזוק שדרש. באותו יום, דהיינו כמה חודשים לאחר ביצוע חלק ניכר מהפתחים, העביר מתכנן השלד למהנדסת המועצה אישור כללי ולפיו "כל חיזוקי הפתחים אכן בוצעו לפי המתוכנן וכי אין כל פגיעה בעמידות ויציבות המבנה עקב הוספת פתחים אלו".

61 הנחיות כמו המרחק בין הקידוחים וכמות הקידוחים באלמנט כמו קורה או תקרה.

המועצה לא נקטה  
פעולות לעצירת  
היציקות שביצע קבלן  
השלד בניגוד  
לדרישות גורמי  
המקצוע. בכך  
אפשרה המועצה  
לקבלן לבצע עבודות  
העשויות להשפיע על  
יציבות המבנה

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה על שלא נקטה פעולות לעצירת היציקות שביצע קבלן השלד בניגוד לדרישות גורמי המקצוע. בכך איפשרה המועצה לקבלן לבצע עבודות העשויות להשליך על יציבות המבנה. עוד מעיר משרד מבקר המדינה למועצה שאין ברשותה מידע מלא בדבר כל הפתחים שבוצעו במבנה לאחר השלמת השלד, והיא איפשרה ביצוע של קידוחים רבים ללא בדיקה ואישור מראש של מתכנן השלד. יצוין כי ביצוע הפתחים ללא בדיקה והנחיות של מתכנן השלד עלולה להשליך על יציבותו של המבנה.

בחדשים מאי-יוני 2017, בעקבות הביקורת, נקטה מהנדסת המועצה כמה פעולות להמצאת האישורים הנדרשים ליצירת הפתחים ואף הורתה על "סגירת האתר".

ביוני 2017 העבירה המועצה תשובה נוספת למשרד מבקר המדינה (להלן - התשובה הנוספת) ובה מסרה כי במהלך עבודות הגמר בוצעו 894 קידוחים<sup>62</sup>. המועצה צירפה לתשובתה חוות דעת של מתכנן השלד ממאי 2017, ולפיה הוא ערך ביקור במבנה, בדק את המעברים במבנה ומצא "כי אין כל סכנה נשקפת ליציבות המבנה". המועצה צירפה גם מכתב של מתכנן השלד מ-8.6.17 המסביר את מהות "האישור העקרוני" לפתחים הקטנים. עוד מסרה המועצה בתשובתה כי היא הנחתה שכל קידוח, קטן כגדול, מחויב בקבלת אישור פרטי מראש ובכתב. היא הוסיפה כי נושא הבטיחות בכלל ובטיחות המבנה בפרט הוא "נר לרגלי המועצה" הפועלת להבטחת בטיחות מקסימלית במבנה, הן באמצעות התקשרות עם גורמים מקצועיים האמונים על כך הן באמצעותה כגורם המפקח על פעולותיהם. המועצה ציינה כי אין קיימת כל סכנה בטיחותית במבנה.

ב-10.6.17 כתבה מהנדסת המועצה לראש המועצה ולמנכ"ל המועצה כי המכתבים של מתכנן השלד "הינם כלליים וגורפים", ואין בהם כדי לשנות באופן מהותי את פני הדברים. היא ציינה שוב את בקשתה לסגירת המבנה "עד להסרת המוחלטת של החשש בדבר יציבות המבנה".

יצוין כי במועד מתן התשובה הנוספת של המועצה, יוני 2017, לא היו בידיה אישורים פרטיים ליצירת כל אחד מהפתחים במבנה, עובר לביצועם.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה על שלא דרשה לקבל את האישורים ממתכנן השלד עובר לביצוע הפתחים במבנה. גם לאחר פנייתו של משרד מבקר המדינה למועצה היא לא העבירה מידע מלא בנוגע לאישורים מראש של כל הפתחים במבנה, והסתפקה בחוות דעת והסברים כלליים של מתכנן השלד מיוני 2017, וזאת חודשים ארוכים לאחר ביצוע חלק ניכר מהפתחים. יתרה מכך, המצאת אישור מאוחר זה לפחות בנוגע לחלק מהפתחים שכבר חופו ולא ניתן לבדוק אותם, אין בו ממש.

## בדיקות חזק בטון שלא עמדו בדרישות התקן

בתקנות התכנון והבנייה נקבע כי "דוגמאות חומרי הבניה ומוצרי הבניה של השלד [שלד המבנה] ייבדקו על ידי מעבדה מאושרת אשר תקבע את איכותם ואם נתקיימו לגביהם דרישות [תקני הייצור]... בשלד עשוי בטון מזוין - התאמת הבטון ומרכיביו לדרישות [התקנים]"<sup>63</sup>. עוד דורשות התקנות: "נקבע בממצאי מעבדה מאושרת"<sup>64</sup> כי חומר אינו בהתאם לתקן - (1) תודיע המעבדה המאושרת לועדה המקומית על הדבר לאלתר; (2) תוך 7 ימים ימציא מבקש ההיתר לועדה המקומית חוות דעת של מתכנן שלד הבנין וחוות דעת של האחראי לביקורת בדבר איכות חומרי השלד הדרוש, לרבות הוראות בדבר אמצעים מתקנים; במידת הצורך ימסור מבקש ההיתר גם חוות דעת מאת מעבדה מאושרת בדבר ביסוס הבנין ושלדו".

ממסמכי המועצה עולה כי במהלך החודשים יולי 2014 - ינואר 2017 ביצעה המועצה, באמצעות מעבדה, 77 בדיקות לבחינת חזק הבטון בפרויקט. ב-22 מהבדיקות נמצא כי חזק הבטון אינו עומד בדרישות התקן. עוד נמצא כי ב-11 מהבדיקות שהתייחסו ליציקות שבוצעו במהלך החודשים דצמבר 2014 - יולי 2016 ובהן נמצא כי חזק הבטון אינו עומד בדרישות התקן, אושרו הבדיקות בידי מתכנן השלד **רק** במאי 2017, דהיינו חודשים ארוכים לאחר ביצוע היציקות ולאחר פנייתו של משרד מבקר המדינה למועצה. חלק מהבדיקות אושרו בידי מתכנן השלד לאחר שביקש לבצע בדיקה חוזרת לחזק הבטון.

ביוני 2017 מסרה המועצה למשרד מבקר המדינה כי מתכנן השלד בחן "בזמן אמת" את בדיקות הבטון שלא עמדו בדרישות התקן, אך התייחסויותיו לבדיקות אלו "נגנבו" ממשרדי חברת ניהול הפרויקט, והוא השלים אותן במכתבו ממאי 2017. יוצא אפוא שמדובר באישור שני שניתן עקב גניבת האישור הראשון.

63 נקבע בתקנות כי "שלד יתוכנן וייבנה באופן שתימנע פגיעה כלשהי במצבו התקין של הבנין, לרבות התהוות מצב גבולי". "מצב גבולי" הוגדר כך: "ההטחה העלולה לפגוע במצבו התקין של שלד או במהותו של שלד בנין המיועד למטרה מיוחדת או לגרם לאבדן יציבותו, לשבר, לדפורמציה גבולית".

64 "מעבדה מאושרת" הוגדרה בתקנות כך: "מכון התקנים הישראלי וכל מי שאישר הממונה על התקינה לפי סעיף 12(א) לחוק התקנים, תשי"ג-1953".



על משרד הפנים  
לבחון אם יש מקום  
להטלת חיוב אישי על  
נושאי משרה ובעלי  
תפקידים במועצה  
שהיו שותפים  
להוצאות שלא כדין  
בנוגע להקמת  
הפרויקט

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי תשובתה, שלפיה התייחסויותיו של מתכנן השלד לבדיקות המעבדה "נגנבו" לכאורה ממשרדי חברת ניהול הפרויקט, אינה יכולה להצדיק אי-עמידה בהוראות תקנות התכנון והבנייה המחייבות העברתה של חוות הדעת של מתכנן השלד לוועדה המקומית בתוך שבעה ימים כדי לוודא שהבנייה עומדת בתקני האיכות הנדרשים.

## חיוב אישי של נושאי משרה

סעיף 81 לצו המועצה המקומית נאות חובב קובע כי שר הפנים רשאי לזקוף כל הוצאה שאינה חוקית, או כל חלק ממנה, לחובתו של כל אדם שהוציא אותה או שהרשה להוציא אותה.

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מספטמבר 2001<sup>65</sup> נקבעו נוהל ואמות מידה להטלת חיוב אישי על נושאי משרה ובעלי תפקידים ברשויות מקומיות בגין הוצאה שלא כדין. בחוזר הוגדרה הוצאה שלא כדין כ"הוצאה בדרך של התקשרות או בכל דרך אחרת, שבוצעה בחריגה מהוראות הדין, לרבות חריגה מהוראות הדין המהותי, חריגה מדרישות דין שבנוהל או כל חריגה מהדין הפוגמת בתוקפה החוקי של ההוצאה". כדוגמאות לפעולות שייחשבו כהוצאה שלא כדין ציין משרד הפנים בין היתר: הפרת הכללים הקבועים בדין לעניין תנאים מוקדמים לביצוע התקשרות או פעולה אחרת בעלת השלכות כספיות, התקשרות ללא עריכת מכרז כשזה נדרש על פי הוראות החוק והוצאה בעניין שבו הרשות המקומית אינה מוסמכת לפעול.

המועצה מסרה בתשובתה כי היא, לרבות העומד בראשה, נושאי משרה ויתר הגורמים המעורבים פעלו על פי דין ועשו כל שלא ידם לפעול על פי כללי מינהל תקין, תוך בחינת הדברים בזמן אמת, קידום תהליכים באופן מושכל וזהיר והסתייעות בחוות דעת מקצועיות. היא הוסיפה כי כל הפעולות שנעשו בוצעו למטרות המועצה וללא מניע אישי, פוליטי או שיקול זר. היא ציינה כי אם עולה מדוח הביקורת כי היה צריך לנהוג אחרת, אזי מדובר בטעות בתום לב או בטעות בשיקול דעת, ולכן אין כל מקום לחיוב אישי. גם חלק מחברי המועצה בעבר ובהווה מסרו דברים דומים בתשובותיהם. ראש המועצה מסר בתשובתו כי כל מה שהוא עשה נעשה בניקיון כפיים ומתוך חרדת קודש לקופה הציבורית והבנת תפקידה של המועצה בכלל ושלו עצמו בפרט.

לנוכח התנהלותם של המועצה והעומד בראשה ושל שומרי הסף, שלא מילאו כראוי את תפקידם ולא הקפידו כי כל הוצאה מהקופה תהיה על פי דין וברשות, בייחוד בכל הקשור להתקשרויות ללא מכרז כדין, על משרד הפנים לבחון אם יש מקום להטלת חיוב אישי על נושאי משרה ובעלי תפקידים במועצה שהיו שותפים להוצאות שלא כדין בנוגע להקמת הפרויקט.

## סיכום

בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק קבע כי "ביסוד קיומו ופעולתו של השירות הציבורי עומד אמון הציבור בכך שעובדי הציבור פועלים מתוך הגינות, ישר ענייניות וסבירות"<sup>66</sup>. עוד קבע כי "יש ליתן משקל נכבד לשיקולים הבאים לקיים, לשמר ולפתח את תחושת הציבור, כי משרתיו אינם אדונים, וכי הם עושים את מלאכתם למען הציבור, מתוך ישר וניקיון כפיים"<sup>67</sup>.

מכלול הממצאים שהובאו בדוח מציג תמונה כללית ולפיה בכל הקשור להקמת מבנה המועצה ומרכז המבקרים קיבלו המועצה והעומד בראשה את החלטותיהם בהליכים פגומים ולא סדורים, מבלי שניתנו נימוקים ענייניים בחלק מהנושאים ובניגוד לדעתם של הגורמים המקצועיים שליוו את הקמת הפרויקט, והכל תוך כדי פגיעה באינטרס הציבורי. מחדליה של המועצה בניהול הקמתו של מבנה המועצה ומרכז המבקרים הובילו להגדלה ניכרת בתקציב ולהתמשכות העבודות להקמת הפרויקט מעבר ללוחות הזמנים שקבעה, ואף העלו חשש ליציבות המבנה. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה התנהלותה הבלתי אחראית של המועצה והעומד בראשה בכל הנוגע להוצאת כספי ציבור, כסף לא להם, המעידים על זלזול בחובתם לשמור על הקופה הציבורית. התנהלות כזאת עלולה להביא לידי פגיעה באמון הציבור במערכת השלטונית.

המועצה בחרה מצד אחד באדריכלית בעלת ניסיון בתכנון אלמנטים יחודיים, ומצד אחר בחרה במכרז בקבלן שספק אם החזיק בניסיון וביכולת הדרושים לביצוע האלמנטים כנדרש, ואף לא אכפה באופן מספיק את תנאי ההתקשרות עמו. בכך מנעה מעצמה המועצה את הייחודיות שביקשה ושבעבורה שילמה יותר. יתרה מכך, התנהלותה זו של המועצה חייבה אותה לשלם כספים בעבור עבודה שבוצעה שלא על פי התכניות של אדריכלית הפרויקט, ונוסף לזה לשאת בעלויות של תיקון העבודות שהקבלן ביצע באופן פגום.

המועצה התקשרה בפטור ממכרז עם כמה יועצים בתקופות שונות במהלך ביצוע הפרויקט, מבלי שבדקה לרוב את האפשרות להתקשרות באמצעות מכרז העדיפה על פני כל התקשרות אחרת, ועשתה זאת בהליכים שאינם שקופים ושוויוניים.

66 בג"ץ 7074/93 סויסא נ' היועץ המשפטי לממשלה (1994) (פורסם במאגר ממוחשב, 7.4.94).

67 בג"ץ 6163/92 אייזנברג נ' שר הבינוי והשיכון פ"ד מז(2) 229, (1993).

על המועצה מוטלת החובה להקפיד ולקיים הליכי קבלת החלטות תקינים ושקופים. עליה לפעול על פי דין ולפי כללי מינהל תקין בכל הקשור להתקשרויותיה עם יועצים ועם נותני שירותים. עליה לדאוג לתקינות המכרזים שהיא מפרסמת, לפקח על העבודות שהיא יוזמת ולוודא כי הן יבוצעו על פי דין ולפי הסכמי ההתקשרות שהיא חותמת עליהם.

