

עיריית רחובות

שיפוץ בית התרבות

תקציר

רקע כללי

במאי 2018, יותר משש שנים לאחר המועד המתוכנן לסיום העבודות, טרם הושלם שיפוץ בית התרבות. במהלך תקופה זו גדל התקציב הכולל של הפרויקט מ-6 מיליון ש"ח בקירוב ל-11 מיליון ש"ח בקירוב

העיר רחובות משתרעת על שטח של 22,500 דונם, אוכלוסייתה מנתה באוקטובר 2016 כ-146,000 תושבים¹ והיא מדורגת 7 מתוך 10, בדירוג החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה². מר רחמים מלול מכהן בתפקיד ראש העירייה (להלן - ראש העירייה) ויו"ר הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה רחובות (להלן - הוועדה המקומית) מנובמבר 2009. על פי נתוני הדוח הכספי המבוקר של עיריית רחובות (להלן גם - העירייה) לסוף שנת 2016, תקבולי העירייה בתקציבה הרגיל (השוטף) לאותה שנה עמדו על כ-1.021 מיליארד ש"ח, ותשלומיה - על כ-1.013 מיליארד ש"ח. העירייה סיימה את פעילותה בתקציב השוטף בשנת 2016 בעודף של כ-7.6 מיליון ש"ח, אך הגירעון המצטבר למועד זה בתקציב הרגיל היה כ-142 מיליון ש"ח.

בשנת 1990 הקימה העירייה חברה עירונית "ה.ל.ר. - החברה לפיתוח רחובות בע"מ" (להלן - חברת ה.ל.ר.), חברה פרטית שכל מניותיה מוחזקות בידי העירייה. החברה הוקמה בין השאר במטרה ליזום ולספק שירותים להפעלתם של פרויקטים בתחומים שונים לרווחת תושבי העיר רחובות, ולסייע לעיריית רחובות בביצוע תפקידיה ובמימוש סמכויותיה כפי שתטיל עליה העירייה מדי פעם בפעם. יו"ר דירקטוריון החברה הוא ראש העירייה.

בית התרבות ברחובות³ נבנה בסוף שנות השישים של המאה העשרים, והוא סיפק פעילויות תרבות לתושבי העיר רחובות וליישובי הסביבה. בית התרבות לא הונגש לאנשים עם מוגבלות, ולפיכך עיריית רחובות הקצתה תקציב בלתי רגיל (להלן - תב"ר)⁴ להנגשתו ולשיפוצו באמצעות חברת ה.ל.ר. (להלן - שיפוץ בית התרבות, או הפרויקט).

ביוני 2011 הוציאה חברת ה.ל.ר. לקבלן שנבחר לביצוע עבודות שיפוץ בית התרבות צו התחלת עבודה. העבודות תוכננו להסתיים כעבור תשעה חודשים, במרץ 2012. הקבלן החל בשיפוץ המבנה במהלך שנת 2011. במאי 2018, יותר משש שנים לאחר המועד המתוכנן לסיום העבודות, טרם הושלם שיפוץ בית התרבות. במהלך תקופה זו גדל התקציב הכולל של הפרויקט מ-6 מיליון

- 1 על פי נתוני משרד הפנים. מתוך דוח הביקורת המפורט של העירייה לשנת 2016.
- 2 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מדרגת את הרשויות המקומיות בעשר דרגות, לפי המצב החברתי-כלכלי של האוכלוסייה המתגוררת בתחום שיפוטן. דרגה 1 היא הנמוכה ביותר.
- 3 בית התרבות שוכן בכתובת גולדין 2 רחובות.
- 4 למימון פרויקט של פיתוח תשתיות או של הקמת מבני ציבור מקצות הרשויות המקומיות תקציב ייעודי הנקרא תקציב בלתי רגיל (תב"ר). תב"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.

ש"ח בקירוב ל-11 מיליון ש"ח בקירוב. חלק מהגדלת התקציב נבעה מהגדלת תכולת העבודות בפרויקט.

פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר-נובמבר 2017 בדק משרד מבקר המדינה את פרויקט שיפוץ בית התרבות. בין היתר נבדקו הנושאים האלה: אישור הפרויקט ותקצובו, ניהול תקציב הפרויקט והפיקוח עליו, התקשרות עם הקבלן המבצע והפיקוח עליו, והוצאת היתר בנייה לעבודות השיפוץ. הבדיקה נעשתה במשרדי חברת ה.ל.ר⁵, בעיריית רחובות, ובועדה המקומית רחובות. כמו כן צוות הביקורת קיבל הבהרות מחברת הפיקוח שחברת ה.ל.ר התקשרה עמה לצורך פרויקט זה.

הליקויים העיקריים

אישור הפרויקט ותקציבו

ועדת הכספים של העירייה אישרה, בארבע ישיבות שקיימה בשנים 2010-2016, את התב"ר הראשוני לשיפוץ בית התרבות בסך 6 מיליון ש"ח, ואת הגדלתו כמעט פי שניים, ל-11 מיליון ש"ח בקירוב. הפרוטוקולים של ישיבות הוועדה אינם משקפים דיון שקדם לכל החלטה או הסברים שניתנו לדרישות להגדלת התב"ר ולצרכים שהתקציבים הנוספים מיועדים להם. במקרה אחד אישרה ועדת הכספים בקשה להגדלת התב"ר אף בלי שפורט בפרוטוקול סכום התב"ר שאותו התבקשה להגדיל. בהמשך אישרה מליאת מועצת העירייה את הפרוטוקולים של ישיבות ועדת הכספים בלי שקיימה דיון בנושא. המועצה אף לא דנה במכלול העלויות הכרוכות בשיפוץ בית התרבות לפני שאישרה את התב"ר ואת התוספות לתב"ר.

התקשרות עם קבלן לשיפוץ בית התרבות מכוחם של מכרזי מסגרת

בשנת 2008 פרסמה העירייה מכרז לביצוע עבודות בנייה, שיפוץ ותחזוקה של מבני ציבור. היא הגדירה את המכרז כ"מכרז מסגרת" לבחירתם של כמה קבלנים, שייחתם עמם "חוזה מסגרת" ועל פיו הם יתחייבו לבצע כל עבודה

5 בספטמבר 2017 החליט מבקר המדינה, בתוקף סמכותו לפי סעיף 9(7) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], להחיל את ביקורת המדינה על חברת ה.ל.ר.



עיריית רחובות
 וחברת ה.ל.ר לא
 נימקו בכתב את
 החלטתן לבחור
 בקבלן מבין שלושת
 הזוכים במכר
 המסגרת.
 אין בידיהן פירוט
 של תכולת העבודה
 ושל תחשיב
 התמורה בסך 5.22
 מיליון ש"ח שנקבעה
 בצו התחלת
 העבודה. הן ויתרו
 על ערבות בגובה
 חצי מיליון ש"ח ויותר

מהסוג המפורט במכרז שיזמינו העירייה או חברת ה.ל.ר במהלך תקופת המכרז. בעקבות המכרז נבחרו שלושה מציעים. העירייה וחברת ה.ל.ר מסרו את עבודות שיפוץ בית התרבות לקבלן א', שהיה אחד משלושת המציעים הזוכים - קבלן שהעניק לעירייה שירותים כבר לפני פרסום המכרז (להלן - קבלן א' או הקבלן). עיריית רחובות וחברת ה.ל.ר לא קבעו אמות מידה לבחירת הקבלן ואף לא נימקו בכתב את בחירתן בו מבין שלושת הזוכים במכרז המסגרת.

בספטמבר 2008 הוציאה חברת ה.ל.ר לקבלן א' צו התחלת עבודה ולפיו הוא נדרש לבצע את שיפוץ בית התרבות בתמורה ל-2 מיליון ש"ח בקירוב. לאחר הוצאתו של צו התחלת העבודה החליטה העירייה שלא לבצע את העבודות במועד זה בשל היעדר תקציב.

באפריל 2010, לאחר תום תוקפו של מכרז המסגרת משנת 2008, פרסמה העירייה מכרז מסגרת חדש לביצוע עבודות שיפוץ ותחזוקה של מבני ציבור, ובמסגרתו התקשרה עם שלושה זוכים, ובהם קבלן א'. במסגרת מכרז זה הוציאה חברת ה.ל.ר לקבלן א' ביוני 2011 צו התחלת עבודה חדש לשיפוץ בית התרבות בהיקף של 5.22 מיליון ש"ח בקירוב. גם הפעם העירייה וחברת ה.ל.ר לא קבעו אמות מידה להתקשרות עם קבלן א' ולא נימקו בכתב את החלטתן לבחור בו מבין שלושת הזוכים במכרז המסגרת. העירייה הפעילה את מכרז המסגרת לביצוע עבודות השיפוץ בבית התרבות באמצעות הקבלן באופן שפגע בעקרונות דיני המכרזים ובחובתה לנהוג כלפי המציעים האחרים באופן שוויוני, בהגינות, ללא משוא פנים ובשקיפות.

העירייה נתנה את העבודה לקבלן א' אף שידעה כי הוא נתון בקשיים כלכליים, שבעטיים עלולה העירייה להיזקק אם תזמין ממנו עבודה. למשל, בישיבת מועצת העירייה ממרץ 2011, לפני שהוצא צו התחלת העבודה השני, אישרו חברי המועצה לחברת ה.ל.ר ליטול אשראי בסך 7.5 מיליון ש"ח כדי לקנות את זכויות הקבלן במעון שבנה עבור העירייה בשיטת BOT⁶, ולהפעילו על ידי חברת ה.ל.ר במקום הקבלן, משום שהוא נקלע לקשיים כספיים. ראש העירייה ציין בישיבה כי הקבלן "לא מקבל יותר עבודות".

אין בידי עיריית רחובות וחברת ה.ל.ר פירוט של תכולת העבודה ושל תחשיב התמורה בסך 2 מיליון ש"ח ו-5.22 מיליון ש"ח שנקבעו בצווי התחלת העבודה. בידן הייתה רק הערכה כללית ובלתי מדויקת של סכומי ההתקשרות. העירייה וחברת ה.ל.ר לא הכינו כתב כמויות מפורט ומדויק עובר להוצאת צו התחלת העבודה ביוני 2011 לקבלן. אי-הסדרתם של מלוא הפרטים הנוגעים להתחייבויות הקבלן לביצוע העבודות בפרויקט פגע בהבטחת קיומן של התחייבויותיו כלפי העירייה וכלפי חברת ה.ל.ר.

היות שכבר בשנת 2011 היה ידוע לעירייה ולחברת ה.ל.ר כי הקבלן נתון בקשיים כספיים, ומאחר שלא עמד בהתחייבויותיו כלפיהן, הן החליטו לפצל

6 בנה-הפעל-העבר (Build-Operate-Transfer) היא שיטה של שותפות ציבורית-פרטית למימון פרויקט, שבה גוף פרטי מקבל זיכיון מגוף ציבורי כדי לממן, לתכנן, לבנות ולהפעיל מתקן ציבורי לתקופה קצובה.



אף שהעירייה
וחברת ה.ל.ר קיבלו
דיווחים רבים כי
הקבלן מפר את
תנאיו של חוזה
ההתקשרות, הן לא
נקטו פעולות
מספיקות לאכיפת
החוזה. חברת ה.ל.ר
אישרה לקבלן
תשלומים על פי
הערכה בלבד, ללא
בדיקה מדוקדקת
של הכמויות

את העבודות בפרויקט ולהעביר חלק מהן מהקבלן לקבלנים אחרים. עלות העבודות שהושארו באחריות הקבלן ולא הועברו לקבלנים אחרים נאמדה בספטמבר 2011 ב-3.85 מיליון ש"ח (כולל מע"ם). גם אחרי פיצול העבודות לא חתמו העירייה או חברת ה.ל.ר עם הקבלן על הסכם התקשרות שמגדיר את היקף העבודה החדש וקובע לוח זמנים ותמורה עדכניים להשלמת העבודות בפרויקט.

אי-דרישת ערבות ביצוע מהקבלן

בניגוד לתנאי המכרז וחוזה המסגרת, עיריית רחובות וחברת ה.ל.ר לא דרשו מהקבלן ערבות לביצוע העבודות בפרויקט בית התרבות בשיעור 10% מהיקף העבודות, משמע - ללא כל סיבה הן ויתרו לקבלן על ערבות בגובה חצי מיליון ש"ח ויותר. יתר על כן, בשנת 2013, בניגוד לתנאי ההסכם, שחררה העירייה ערבות בסך 50,000 ש"ח שנתן הקבלן כתנאי לחתימה על הסכם המסגרת, הגם שטרם סיים את עבודתו בפרויקט. התנהלות זו פגעה למעשה בהבטחת זכויותיהן של העירייה ושל חברת ה.ל.ר, ועומדת בניגוד גמור לכללי המכרזים, לכללי מינהל תקין ולעקרונות השוויון.

ליקויים בעבודת הקבלן

אף שהעירייה וחברת ה.ל.ר קיבלו דיווחים רבים כי הקבלן מפר את תנאיו של חוזה המסגרת ואת הסיכומים שגיבשו אתו בנושאים שונים - היעדרות מנהל העבודה והאחראי לבטיחות מטעם הקבלן; ביצוע עבודות שונות בידי הקבלן בניגוד להנחיותיו של מהנדס הקונסטרוקציה, שהתריע כי נבצר ממנו לבצע את תפקידו כמפקח עליון על העבודות; אי-עמידה בלוחות הזמנים שהקבלן התחייב להם - הן לא מילאו את חובתן, לא נקטו פעולות מספיקות לאכיפת חוזה ההתקשרות אתו ולהפסקת ליקויים אלה ואף החליטו לאפשר לו להמשיך בעבודתו. הדבר הוביל להתמשכות ניכרת בביצוע העבודות, שש שנים ויותר במקום תשעה חודשים; להגדלה של הוצאות הניהול השוטף של הפרויקט; ולפגיעה באיכות חייהם של התושבים המתגוררים סמוך לבית התרבות ושל אלו אשר ביקשו להשתמש בשירותי התרבות שעתיד היה להציע; וחמור מכך - חשש לסיכון בטיחותם של השוהים באתר הבנייה.

התחשבות עם הקבלן

חברת ה.ל.ר אישרה לקבלן תשלומים בגין חשבונות שהגיש עד דצמבר 2013 על פי הערכה בלבד, ללא בדיקה מדוקדקת של הכמויות, בניגוד לחוזה המסגרת שנחתם אתו. הדבר הוביל לחילוקי דעות ולהתדיינות.



חברת ה.ל.ר.
והקבלן חתמו על
הסכם פאושלי
החורג מהוראותיו
של מכרז המסגרת.
חברת ה.ל.ר.
המחתה את זכויותיו
של הקבלן לגורמים
שונים, בין השאר
לנותני שירותי מטבע
(צ'נג'ים), בלי
שבדקה את זהותם
ואם יש בהעברות
אלו משום חשש
לסיוע בהלבנת הון
או להעדפת נושים

הסכם התקשרות נוסף עם הקבלן

בינואר 2014 חתמו חברת ה.ל.ר. והקבלן על הסכם פאושלי⁷, שקבע כי לקבלן ישולמו 6.43 מיליון ש"ח כולל מע"ם עבור כל רכיבי העבודה. הסכם זה הגדיל ב-1.17 מיליון ש"ח בקירוב, כולל מע"ם, את סכום ההתקשרות שנקבע בצו התחלת העבודה עם הקבלן; וב-2.58 מיליון ש"ח בקירוב, כולל מע"ם, את סכום עלות העבודות שנשארו באחריות הקבלן לאחר העברת חלקן לקבלנים אחרים. בהסכם פאושלי התשלום הוא תשלום כולל שאינו מתבסס על רכיבי העבודה בפועל ועל מחיר יחידת העבודה, ועל כן הוא חורג מהוראותיו של מכרז המסגרת שפרסמה העירייה, ומהחווה שנכלל במסמכי המכרז. שינוי מהותי זה בתנאי ההתקשרות רוקן מתוכן את ההליך המכריזי שנקטה העירייה ופגע בחובת השוויון כלפי המציעים ובכלל זה מציעים בכוח.

ההסכם הפאושלי האמור כלל נספח ובו תיאור כללי של העבודות ולוחות זמנים, אך סכום התמורה שנקבע בהסכם לא התבסס במלואו על כתב כמויות מפורט, וההסכם גם לא הבהיר את זכויותיהם והתחייבויותיהם של הצדדים. לאחר התקשרות זו התגלעו חילוקי דעות בין הקבלן ובין חברת ה.ל.ר., בין השאר בנושא התשלום תמורת עבודות נוספות, שלטענת הקבלן לא נכללו בהסכם הפאושלי.

ההתקשרות הנוספת הגדילה ב-68% בקירוב את סכום ההתקשרות עם הקבלן לעומת העבודות שנשארו באחריותו לאחר פיצול העבודות בשנת 2011. עד אוגוסט 2017, מועד שבו טרם הסתיים שיפוץ בית התרבות, שילמה חברת ה.ל.ר. לקבלן בסך הכול כ-7.19 מיליון ש"ח - 760,000 ש"ח יותר מהקבוע בסיכום הפאושלי, וכ-87% יותר מסכום ההתקשרות המקורית מספטמבר 2011.

המחאת זכויותיו של הקבלן לגורמים שונים

בשנים 2012 - 2017 המחתה חברת ה.ל.ר. את זכויותיו של הקבלן לגורמים שונים, בין השאר לנותני שירותי מטבע (צ'נג'ים), לרוב לבקשתו, באמצעות 59 המחאות שסכומן הכולל כ-7.12 מיליון ש"ח. המחאות נוספות נעשו לאחר שחברת ה.ל.ר. הייתה מעורבת במישרין בהליכים משפטיים ובהליכי הוצאה לפועל. לטענת המנכ"ל לשעבר של חברת ה.ל.ר., ההמחאות נעשו משום ש"הקבלן ציין בפני החברה שהוא חושש מעיקולים". לחברה היה ברור כי אם הכסף יועבר לחשבונות הבנק של הקבלן הוא יעוקל דבר שיכול להוביל לעצירת העבודות בבית התרבות".

חברת ה.ל.ר. לא בדקה את זהות הגורמים שהקבלן ביקש להמחות להם את זכויותיו, ואם יש בהעברות אלו משום חשש לסיוע בהלבנת הון או להעדפת נושים או עבירה אחרת, ואף לא בדקה אם היו לקבלן עיקולים אחרים. מכאן

עולה החשש כי ייתכן שפעילותה זו של חברת ה.ל.ר סייעה לקבלן לחמוק, שלא כדין, מעיקולים אחרים שאולי הוטלו עליו והיא לא הייתה מודעת להם.

למרות ההגבלה על המחאת זכויות הקבלן שנקבעה בחוזה המסגרת אתו ללא הסכמת העירייה, חברת ה.ל.ר לא פנתה לעירייה ולא קיבלה את אישורה לפני שהחלה להמחות את זכויותיו לאחרים. עד נובמבר 2017 לא קיבלה חברת ה.ל.ר חוות דעת משפטית כתובה ומפורטת על דרישותיו הרבות של הקבלן להמחאת זכויותיו לגורמים שונים, לרבות על השאלה אם מחובתה להיענות לדרישות אלה, אם יש בפעילות זו משום סיוע לעבירה על פי דין, ואם היא חושפת את החברה להתדיינויות משפטיות יקרות, כפי שקרה בסופו של דבר.

היתר בנייה לשיפוץ בית התרבות

בהיתר הבנייה שנתנה הוועדה המקומית לעירייה לשיפוץ בית התרבות בשנת 2011 נכללה בנייה חדשה בקומת הכניסה בשטח של 25.44 מ"ר שחושבה כשטח שירות, אך הוגדרה כ"רחבת בית קפה מקורה". על פי תכנית היתר הבנייה שטח זה מיועד להפעלת "קפה תרבות" - בית קפה, והדבר אינו מתיישב עם - מטרת השירות שנקבעו בתקנות חישוב שטחים⁸.

הוועדה המקומית נתנה את ההיתר, שכלל תוספת בנייה, בלא שהאחראי לביצוע השלד והאחראי לביקורת, שתפקידם להבטיח את ביצוע השלד באופן בטיחותי, חתמו על הבקשה להיתר הבנייה או מסרו לוועדה את חתימותיהם לפני תחילת העבודות. גם במועד הביקורת, כשש שנים לאחר שנתנה הוועדה את היתר הבנייה, עדיין אין בידיה מדע שאפשר ללמוד ממנו אם מונו גורמים אלה⁹.


אף שעבודות שיפוץ בית התרבות החלו בשנת 2011 ועדיין לא הסתיימו במועד סיום הביקורת, הוועדה המקומית לא הפעילה פיקוח זום על הפרויקט על ידי פקחיה. רק לבקשת צוות הביקורת, בנובמבר 2017 ביצע מפקח מטעם הוועדה המקומית ביקורת במקרקעין, ומדוח פיקוח שהכין עולה שעבודות הבנייה בבית התרבות בוצעו בסטייה מהיתר הבנייה שקיבלה העירייה. הנה כי כן, העירייה, האמונה על הבטחת קיומן של הוראות החוק, הפרה אותו בעצמה.

ההמלצות העיקריות

על העירייה לפעול על פי הליכי קבלת החלטות תקינים וסדירים המבוססים על תשתית עובדתית שלמה המשמשת יסוד לקבלת החלטות ענייניות ומושכלות. על ראש העירייה וחברי מועצת העירייה להקפיד לקיים דיון

8 תקנות התכנון והבניה (חישוב שטחים ואחוזי בניה בתכניות ובהיתרים), התשנ"ב-1992.

9 תקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר תנאים ואגרות), התש"ל-1970.



 הליקויים שפורטו

 בדוח בתפקודם של

 העירייה והעומד

 בראשה ובעלי

 תפקידים בעירייה

 בכל הנוגע

 להתקשרות עם

 הקבלן במסגרת

 שיפוץ בית התרבות

 מחייבים כי משרד

 הפנים יבחן אם יש

 מקום להטלת חיוב

 אישי

מעמיק ולברר פרטים על נושאים שהם נדרשים להחליט בעניינם. על העירייה להקפיד להציג לפני חברי המועצה את מכלול הנתונים באופן מלא ושקוף קודם שיידרשו לחוות את דעתם, באופן שיוכלו לקבל החלטה עניינית ומושכלת. על העירייה להכין פרוטוקולים שישקפו במלואם את הדיון ואת ההחלטות שהתקבלו.

על העירייה וחברת ה.ל.ר להפיק לקחים מהליקויים הרבים והחמורים שעלו מהדוח בנוגע לפרויקט השיפוץ בבית התרבות, לרבות תקינות המכרזים, הליכי הבחירה בקבלנים והחתימה על הסכמי התקשרות עם, פיקוח על עבודת הקבלנים ואכיפת ההסכמים עם, שמירה על תנאי הבטיחות ומניעת סכנת חיים, וביצוע עבודות בנייה בהתאם להוראות חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, ולתקנותיו. הסכמת העירייה או חברת ה.ל.ר להמחאת זכויות של ספק שמגיעים לו תשלומים מהן צריכה להיות מוגבלת למקרים חריגים, וזאת רק לאחר שהעירייה והחברה נקטו את כל האמצעים כדי להבטיח שאינן מסתכנות בהעדפת נושים או בסיוע לעבירה על פי כל דין.

בתחומים שבהם לדעת העירייה קיים צורך לבצע התקשרויות על פי מכרזים פומביים בשטת "מכרזי המסגרת", וכל עוד הדין החל על הרשויות המקומיות אינו מסדיר את ניהולם של מכרזים כאלה, על העירייה לקבוע לעניין כל מכרז כזה כללים ואמות מידה ברורים שיבטיחו את הזמנת העבודות בהליך שקוף, הוגן ותחרותי. כללים ואמות מידה אלה חיוניים להשגת מטרותיו של המכרז הציבורי: התקשרות על פי ההצעה המיטבית וקיום חובת העירייה לנהוג באופן שוויוני כלפי המציעים והזוכים.

על משרד הפנים, בהיותו המאסדר של השלטון המקומי, לבחון את היקף התקשרויות הרשויות המקומיות באמצעות "מכרז מסגרת" ולשקול לקבוע הנחיות לרשויות המקומיות בכל הנוגע להליך ההתקשרות עם הזוכים בהסכם מסגרת. אי-קביעת הוראות ברורות ואחידות לרשויות המקומיות עשויה להיות בגדר מכשלה לפעילותן בעניין זה, ולתרום לכך שהן יתקשרו במסגרת מכרזי מסגרת באופן שאינו שקוף ושוויוני ובאופן שאינו מבטיח את קבלת ההצעה הטובה ביותר, כפי שקרה בעיריית רחובות.

הליקויים שפורטו בדוח זה בתפקודם של העירייה והעומד בראשה ובעלי תפקידים בעירייה בכל הנוגע להתקשרות עם הקבלן במסגרת שיפוץ בית התרבות מחייבים כי משרד הפנים יבחן אם יש מקום להטלת חיוב אישי על נושאי משרה ובעלי תפקידים בעירייה שנשאו באחריות לליקויים.

סיכום

התנהלותם הבלתי אחראית של העירייה, ראש העירייה וחברי המועצה ושל חברת ה.ל.ר בשיפוץ בית התרבות רצופה כשלים בכמה תחומים, מתאפיינת ב"גרירת רגליים", ומלמדת על זלזול בחובתם לשמירת החוק והקופה



התנהלות העירייה
וחברת ה.ל.ר.
מעוררת חשש
למשוא פנים בכל
הקשור להתנהלותן
מול הקבלן ופוגעת
בעקרון השוויון כלפי
מציעים פוטנציאליים
אחרים

הציבורית, וכזאת היא פוגעת בשוויון, עוקפת את דיני המכרזים ועלולה לכרסם באמון הציבור במערכת השלטונית.

ממכלול הממצאים שהובאו בדוח עולה כי עיריית רחובות וחברת ה.ל.ר. בחרו בקבלן שזכה ב"מכרז מסגרת", ללא אמות מידה וקריטריונים שוויוניים ושקופים, הגם שידעו כי הוא נתון בקשיים כספיים והדבר עלול לגרום נזק לעירייה. הן התקשרו אתו ללא כתב כמויות מפורט, ונמנעו תקופה ארוכה מאכיפתו של חוזה ההתקשרות עמו, למרות הליקויים הרבים בפעילותו ולמרות הפרותיו החוזרות ונשנות את תנאי החוזה, באופן המרוקן את דיני המכרזים מתוכן ומשמש קרקע פורייה להתקשרות במשוא פנים ולא-סדרים עד כדי הפרה של הוראות החוק. הדבר הוביל לכך שעבודות שיפוץ בית התרבות, שאמורות היו להסתיים בתוך תשעה חודשים, נמשכו יותר משש שנים וטרם הושלמו, תוך פגיעה בציבור. יתר על כן, העירייה והחברה ויתרו לקבלן על המצאת ערבות בהיקף של מאות אלפי ש"ח, ובכך הן ויתרו על חלק מהכלים המרכזיים שעמדו לרשותן ושיכלו לנקוט נגד הקבלן. הן גם שינו את תנאי ההתקשרות אתן, העבירו חלק מהעבודות בפרויקט לביצוע קבלנים אחרים בלי לחתום אתן על הסכם התקשרות חדש והגדילו מאוד את סכום ההתקשרות. חברת ה.ל.ר. אף המחתה את זכויותיו של הקבלן לגורמים שונים ובסכומים גדולים, בלי לקבל את אישורה של העירייה ובלי שוודאה קודם לכן שהיא אינה מסייעת בכך לדבר עבירה או להלבנת הון או להעדפת נושים. התנהלות זו מעוררת חשש למשוא פנים בכל הקשור להתנהלותן מול הקבלן ופוגעת בעקרון השוויון כלפי מציעים פוטנציאליים אחרים.

חברי מועצת העירייה, בהנהגתו של ראש העירייה, אישרו במשך שנים את הגדלתו של תקציב השיפוץ בלי שהיה בידם מידע בסיסי ובלי שדיניהם בנושא תועדו בפרוטוקול. יתר על כן, הם "העלימו עין" מהמידע הרב שקיבלו בנוגע להתנהלות הקבלן. התנהלות לא אחראית זו של חברי המועצה וראש העירייה רוקנה מתוכן את תפקידם ואת חובתם לפעול בנאמנות כמשרתי ציבור והפכה אותם למעשה ל"חותמת גומי".

על העירייה וחברת ה.ל.ר. לפעול לתיקונם של הליקויים הרבים והחמורים שעלו בדוח, ככל שהדבר אפשרי, ולמנוע את הישנותם הן בעת השלמת הפרויקט והן בפרויקטים אחרים.

מבוא

1. העיר רחובות משתרעת על שטח של 22,500 דונם, ובאוקטובר 2016 מנתה אוכלוסייתה כ-146,000 תושבים. מר רחמים מלול מכהן בתפקידי ראש העירייה (להלן - ראש העירייה) ויו"ר הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה רחובות (להלן - הוועדה המקומית) מנובמבר 2009. מועצת העירייה מונה 23 חברים, מהם שלושה סגנים לראש העירייה, בשכר. על פי נתוני הדוח הכספי המבוקר של העירייה לסוף שנת 2016, התקבולים בתקציב הרגיל (השוטף) לאותה שנה היו כ-1.021 מיליארד ש"ח, והתשלומים כ-1.013 מיליארד ש"ח. באותה שנה סיימה העירייה את פעילותה בתקציב השוטף בעודף של כ-7.6 מיליון ש"ח, אך הגירעון המצטבר למועד זה בתקציב הרגיל היה כ-142 מיליון ש"ח. העיר רחובות מדורגת 7 מתוך 10, בדירוג החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה¹⁰.


2. מתוקף סמכותה הקימה עיריית רחובות בשנת 1990 את החברה העירונית "ה.ל.ר. - החברה לפיתוח רחובות בע"מ" (להלן - חברת ה.ל.ר.), חברה פרטית שכל מניותיה מוחזקות בידי העירייה. החברה הוקמה, בין היתר, במטרה ליזום ולספק שירותים להפעלת פרויקטים בתחומים שונים לרווחת תושבי העיר, ולסייע לעירייה בביצוע תפקידיה ובמימוש סמכויותיה כפי שהעירייה תטיל עליה מדי פעם בפעם. יו"ר דירקטוריון החברה הוא ראש העירייה מר רחמים מלול. החל באוקטובר 2008 כיהן מר גיא עידו בתפקיד מנכ"ל חברת ה.ל.ר. כהונתו הסתיימה במהלך הביקורת באוקטובר 2017. בשנים 2005 עד 2017 שילמה עיריית רחובות לחברת ה.ל.ר, עבור ביצוע פרויקטים שונים, כ-781 מיליון ש"ח, מהם כ-604 מיליון ש"ח שולמו בשנים 2010 - 2017.

זיקותיהן של חברות עירוניות לרשויות המקומיות ותפקידיהן הציבוריים מצביעים על מעמדן הדו-מהותי - מצד אחד הן ישויות משפטיות נפרדות מהרשויות המקומיות והן פועלות כחברות פרטיות, ומצד אחר הן בעלות מאפיינים ציבוריים מובהקים, ועל כן מצופה מהן לפעול בהתאם לאמות מידה של המשפט הציבורי ולנהל את ענייניהן כנאמני הציבור¹¹.

תקנון ההתאגדות של חברת ה.ל.ר הסמיך אותה "להתקשר בכל חוזה או הסכם... במסגרת מטרותיה של החברה", וקבע כי "השימוש של החברה באיזה מסמכיותיה וכוחותיה עפ"י תקנון זה ייעשה רק בכפוף להוראותיה של פקודת העיריות כמתחייב מהיותה של עירייה חברה בחברה זו".

10 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מדרגת את הרשויות המקומיות בעשר דרגות, לפי המצב החברתי-כלכלי של האוכלוסייה המתגוררת בתחום שיפוטן. דרגה 1 היא הנמוכה ביותר.

11 ראו מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2017** (2017), "דירקטוריונים של תאגידים עירוניים", עמ' 5 - 72; ומבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011 - 2012** (2012), "אסדרת התאגידים העירוניים בשלטון המקומי והפיקוח עליהם", עמ' 67 - 109.


 במאי 2018, יותר
 משש שנים לאחר
 המועד המתוכנן
 לסיום העבודות, טרם
 הושלם שיפוץ בית
 התרבות. במהלך
 תקופה זו גדל
 התקציב הכולל של
 הפרויקט מ-6 מיליון
 ש"ח בקירוב ל-11
 מיליון ש"ח בקירוב

3. בית התרבות ברחובות נבנה¹² בסוף שנות השישים של המאה העשרים, והוא סיפק פעילויות תרבות לתושבי העיר רחובות ויישובי הסביבה. בבית התרבות פעלו כמה גופים: "קתדרה עממית" שקיימה קורסים, "המרכז לאומנות חזותית" ובמסגרתו פעלו קבוצות, בעיקר בתחומי הציור והצילום, ו"גלריה עירונית" שהציגה תערוכות וקיימה פעילות חינוכית. בית התרבות נוהל בידי "החברה העירונית רחובות לתרבות, ספורט ונופש בע"מ" שבבעלות העירייה.

עיריית רחובות החליטה לייעד תקציב לשיפוץ בית התרבות באמצעות חברת ה.ל.ר. (להלן - שיפוץ בית התרבות או הפרויקט), בשל הצורך להנגיש את המבנה לאנשים עם מוגבלויות, לשפר את רמת השירות והנוחות בו וכדי לטפל בבלאי.

ביוני 2011 הוציאה חברת ה.ל.ר. לקבלן שנבחר לביצוע עבודות השיפוץ בבית התרבות צו התחלת עבודה (להלן - הקבלן או קבלן א'). העבודות תוכננו להסתיים כעבור תשעה חודשים, במרץ 2012. הקבלן החל בשיפוץ המבנה במהלך שנת 2011. במאי 2018, יותר משש שנים לאחר המועד המתוכנן לסיום העבודות, טרם הושלם שיפוץ בית התרבות. במהלך תקופה זו גדל התקציב הכולל של הפרויקט מ-6 מיליון ש"ח בקירוב ל-11 מיליון ש"ח בקירוב. חלק מהגדלת התקציב נבעה מהגדלת תכולת העבודות בפרויקט.

בתמונות 1 ו-2 להלן יוצגו תצלומים של בית התרבות ברחובות שצילם צוות הביקורת בחודשים ספטמבר ונובמבר 2017.

תמונות 1 ו-2: בית התרבות ברחובות



מימין: החזית הקדמית וכן חזית צדדית של בית התרבות
משמאל: החלק האחורי של בית התרבות

פעולות הביקורת

בדיקת שיפוצו של בית התרבות החלה בעקבות תלונות מפרוואר ומאפריל 2017 שהתקבלו במשרד מבקר המדינה, ולפיהן נמשכות העבודות בפרויקט זמן רב והן בגדר מטוּרד.

בחדשים ספטמבר-נובמבר 2017 בדק משרד מבקר המדינה את פרויקט שיפוץ בית התרבות. בין היתר נבדקו הנושאים האלה: אישור הפרויקט ותקצובו, ניהול תקציב הפרויקט והפיקוח עליו, התקשרות עם הקבלן המבצע והפיקוח עליו והוצאתו של היתר בנייה לעבודות השיפוץ. הבדיקה נעשתה במשרדי חברת ה.ל.ר¹³, בעיריית רחובות, ובוועדה המקומית רחובות. כמו כן צוות הביקורת קיבל הבהרות מחברת הפיקוח שחברת ה.ל.ר התקשרה עמה לצורך פרויקט זה.

13 בספטמבר 2017 החליט מבקר המדינה, בתוקף סמכותו לפי סעיף 9(7) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], להחיל את ביקורת המדינה על חברת ה.ל.ר.

אישור הפרויקט ותקציבו

הליך קבלת החלטות תקין ברשות מינהלית הוא הליך סדור המבוסס על תשתית עובדתית מלאה (איסוף נתונים ושמיעת עמדות רלוונטיות), על עיבוד המידע, על גיבוש חלופות ושקילת החלופות השונות באמצעות בחינת יתרונותיהן וחסרונותיהן, ועל ניתוחי עלות לעומת תועלת של כל אחת מהן¹⁴.

למימון פרויקט של פיתוח תשתיות או של הקמת מבני ציבור מקצות הרשויות המקומיות תקציב ייעודי הנקרא תקציב בלתי רגיל (להלן - תב"ר). תב"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] (להלן - פקודת העיריות) נקבע כי כספי תב"ר ינוהלו בנאמנות בידי ראש העירייה והגזבר, בנפרד מכספי תקציב רגיל. על פי רוב, התקבולים בתב"ר מקורם במענקים המועברים לרשויות המקומיות משרדי הממשלה וממוסדות ציבור, במקורות עצמיים של הרשויות ובהלוואות¹⁵.

מקור הכספים לתב"ר שיפוץ בית התרבות ברחובות הוא ממקורותיה העצמיים של עיריית רחובות.

לפי תקנות הרשויות המקומיות (הכנת תקציבים), התשל"א-1971, כל תב"ר חייב להיות מאוזן, ועל מועצת הרשות לדון בו ולאשרו. לאחר קבלת אישורה של מועצת הרשות, מסמכי התב"ר מועברים לאישור משרד הפנים, ורק לאחר אישורו מוסמכת הרשות המקומית להתחיל לפעול על פיו. על פי ההנחיות להנהלת חשבונות ודיווח כספי ברשויות המקומיות שפרסם משרד הפנים בדצמבר 2004, יש לקבל ממועצת הרשות וממשרד הפנים אישור תקציבי להכנסותיו ולהוצאותיו של תב"ר ולכל שינוי בהן.

לפי חוזר מנכ"ל משרד הפנים משנת 1998¹⁶ בעניין אישור תב"ר על ידי מועצת רשות מקומית, 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 חשיבותו של ההליך המינהלי, שנועד להבטיח כי אישור פרויקט והקצאת משאבים להקמתו ייעשו לאחר שנשקלו כל השיקולים הרלוונטיים ולאחר שהוצגה תמונה מלאה לפני מקבלי החלטות¹⁷. עוד קבע משרד מבקר המדינה בדוחות קודמים כי מידע על

14 דפנה ברק-ארז, **משפט מנהלי** כרך א, עמ' 262. ראו גם בג"ץ 297/82 **ברגר נ' שר הפנים**, פ"ד לז(3) 29 (1983).

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

16 חוזר מנכ"ל 1/98, ינואר 1998.

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

העלות הכוללת הצפויה של הפרויקט "הוא מרכיב חשוב בקבלת ההחלטה אם לאשר את השתתפות העירייה במימון הפרויקט ואם לאו"¹⁸.

ועדת כספים היא ועדת חובה בעיריות. חבריה נבחרים מקרב חברי מועצת העירייה, ותפקידה לבחון את ההקצאות השונות של משאבי העירייה ולייעץ למועצה בכל ענייני הכספים של העירייה.

על פי כללי מינהל תקין, על ועדת הכספים לרשום פרוטוקול שישקף בין היתר את מהלך דיוניה ואת תוצאות ההצבעות¹⁹.

במכתב של ראש עיריית רחובות לחברי מועצת העירייה ממאי 2010 דיווח ראש העירייה כי יום לפני כן התכנסה ועדת הכספים ואישרה את סכומי התב"רים לשנת 2010. למכתב צירף ראש העירייה טבלה שכללה 200 תב"רים שונים שאישרה הוועדה, לרבות תב"ר על סך 6 מיליון ש"ח לשם "שיפוץ בית התרבות". מפרוטוקול ועדת הכספים עולה כי בישיבה הוצג מידע תיאורי כללי על כמה תב"רים, בלי שהתקיים דיון לגבי הצורך בהם ולגבי חישוב עלותם, ובלי שנשקלו חלופות אחרות לביצועם. שיפוץ בית התרבות הוצג בקצרה כדלקמן: "ב-2011 הולכים להשקיע שם שש מיליון ש"ח כדי להפוך את בית התרבות למקום שבאמת אנשי תרבות יוכלו להיות שם, זה [י]קרה בתקופה של שנה וחצי".

מפרוטוקול ישיבת מועצת העירייה במאי 2010 עולה כי המועצה אישרה פה אחד את ריכוז החלטות ועדת הכספים, בלי שקיימה דיון בפרטי התב"רים.


מהפרוטוקולים של ישיבות ועדת הכספים וישיבות מועצת העירייה עולה כי התקציב לשיפוץ בית התרבות הוגדל שלוש פעמים בשנים 2014 - 2016, כדלקמן:

1. בסוף אוקטובר 2014 אישרה ועדת הכספים²⁰ תקציב נוסף של 2 מיליון ש"ח לבית התרבות, בלי שנערך דיון בנושא. בפרוטוקול הוועדה לא צוינו סכום התקציב המקורי, סכום התקציב הכולל והטעם לדרישת תקציב זה. בישיבת מועצת העירייה בסוף נובמבר 2014 אושר פרוטוקול זה בלי שנערך דיון.

18 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2014** (2014), "עיריית תל אביב-יפו - שיפוץ בניין היכל התרבות", עמ' 472; מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2017** (2017), "המועצה המקומית-תעשייתית נאות חובב - בניית מבנה למועצה ומרכז מבקרים", עמ' 775.

19 ראו גם משרד הפנים, **הדרכת נבחרים ברשויות המקומיות-ועדת כספים**, מפעם מערכת מרכזי הדרכה ופיתוח בשלטון המקומי, (2013), עמ' 19 - 14; בג"ץ 3751/03 **אילן נ' עיריית תל אביב יפו**, פ"ד נט(3) (2004), העוסק במכרז לאיש משרה; הדברים בפסק דין זה בעניין חשיבותו המרובה של פרוטוקול ישיבתה של ועדת המכרזים ככלי חיוני למימושו של עקרון השקיפות של מעשי הרשות ולפיקוח על מעשי המינהל ועל החלטותיו יפים גם לעניין תיעוד דיוניה של ועדת כספים.

20 בדיון השתתפו, בין היתר, ראש העירייה, מנכ"ל העירייה, היועצת המשפטית של העירייה, גזברית העירייה, מבקר העירייה ומנכ"ל חברת ה.ל.ר.


הפרוטוקולים אינם משקפים דיון שקדם לכל החלטה או הסברים שניתנו לדרישה להגדלת התקציב ולצרכים שהתקציבים הנוספים מיועדים להם

2. באמצע אוקטובר 2015 אישרה ועדת הכספים²¹ את הגדלת התקציב לבית התרבות ב-1 מיליון ש"ח, מ-8 מיליון ש"ח ל-9 מיליון ש"ח, בלי שצוינה בפרוטוקול הוועדה הסיבה להגדלת התקציב, ובלי שצוין שהתקיים דיון בנושא. בישיבת מועצת העירייה מאותו יום אושר פרוטוקול זה ללא דיון.
3. בתחילת אוגוסט 2016 אישרה ועדת הכספים²² את הגדלת תקציב בית התרבות ב-2 מיליון ש"ח נוספים, מ-9 מיליון ש"ח ל-11 מיליון ש"ח, בלי שצוינה בפרוטוקול הוועדה הסיבה להגדלת התקציב הנוספת ובלי שצוין שהתקיים דיון בנושא. בישיבת מועצת העירייה בסוף אוגוסט 2016 אושר פרוטוקול זה ללא דיון.

מן הפרוטוקולים עולה כי בארבע ישיבות שקיימה, אישרה ועדת הכספים את התב"ר הראשוני בסך 6 מיליון ש"ח ואת הגדלתו פי שניים כמעט, לסך 11 מיליון ש"ח בקירוב. הפרוטוקולים אינם משקפים דיון שקדם לכל החלטה או הסברים שניתנו לדרישה להגדלת התקציב ולצרכים שהתקציבים הנוספים מיועדים להם. במקרה אחד²³ אישרה ועדת הכספים בקשה להגדלת ההוצאה בתב"ר אף בלי שפורט בפרוטוקול סכום התב"ר שאותו התבקשה להגדיל.

העירייה וחברת ה.ל.ר מסרו למשרד מבקר המדינה בפברואר 2018 תשובה משותפת (להלן - תשובת העירייה וחברת ה.ל.ר), ולפיה קודם להצגת הבקשה להגדלת התקציב בישיבת ועדת הכספים נערכו ישיבות הכנה ובדיקה בחברת ה.ל.ר ואף עם גורמים בעירייה. בישיבות אלו נמסר המידע הרלוונטי ונבחנו באריכות ולעומק הדרישות להגדלת התקציב, הסיבה להן והחלופות האפשריות, ורק לאחר מכן, עת התברר כי הצורך בהגדלת התקציב הוא הכרחי, הובא העניין לדיון ולהחלטה בישיבת ועדת הכספים. בישיבות ועדת הכספים מנכ"ל חברת ה.ל.ר הציג את הדברים כהווייתם תוך שהתקיים דיון מפורט וניתנו הבהרות באשר לסיבות להגדלת התקציב. יצוין כי בפרוטוקול ישיבת ועדת הכספים לא באים לידי ביטוי הסברים, מצגות, תשובות לשאלות וכיוצא באלה.

חלק מחברי המועצה מסרו למשרד מבקר המדינה בפברואר 2018 כי הפרוטוקולים של ועדת הכספים אינם משקפים את הדיונים שהיא מקיימת, אלא רק מציגים את החלטות שמתקבלות במסגרתה, וכי בישיבות ועדת הכספים נשאלו שאלות בנושא.

21 בדיון השתתפו, בין היתר, ראש העירייה, מנכ"ל העירייה, היועצת המשפטית של העירייה, גזברית העירייה, סגן מבקר העירייה ומנכ"ל חברת ה.ל.ר.

22 בדיון השתתפו, בין היתר, ראש העירייה, מנכ"ל העירייה, היועצת המשפטית של העירייה, גזברית העירייה, מ"מ מבקר העירייה ומנכ"ל חברת ה.ל.ר.

23 הגדלה מ-6 מיליון ל-8 מיליון שאושרה בוועדת הכספים ב-27.10.14.

לאחר אישור ועדת
הכספים אישרה
מליאת מועצת
העירייה את
הפרוטוקולים של
ישיבות ועדת
הכספים, בלי שקיימה
דיון בנושא

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית רחובות כי ועדת הכספים של מועצת העירייה כפופה לכללי מינהל תקין שגם מוצגים באופן ברור בפרסומי משרד הפנים, ולפיהם בכל ישיבה של הוועדה יש לרשום פרוטוקול שישקף את מהלך הדיונים ואת תוצאות ההצבעה. תיעוד כאמור נועד להגביר את השקיפות של ההליכים בוועדה ושל הממשק שלה עם מועצת העירייה ועם הגורמים המקצועיים בעירייה.

עיריית רחובות וחברת ה.ל.ר מסרו בתשובתן למשרד מבקר המדינה כי ראש העירייה הורה כי מעתה ייערכו פרוטוקולים מפורטים, המשקפים את עיקרי הדיון בישיבותיה של ועדת הכספים.

מהפרוטוקולים עולה כי לאחר אישור ועדת הכספים אישרה מליאת מועצת העירייה את הפרוטוקולים של ישיבות ועדת הכספים שהתב"ר והגדלתו אושרו בהן כאמור, בלי שקיימה דיון בנושא. המועצה גם לא דנה במכלול העלויות הכרוכות בשיפוצו של בית התרבות לפני שאישרה את התקציב והגדלותיו.

עיריית רחובות וחברת ה.ל.ר מסרו בתשובתן למשרד מבקר המדינה כי משעה שהתב"רים כולם נדונו ארוכות בישיבת ועדת הכספים, שעמה נמנים מחצית מחברי המועצה, סמכה מועצת העירייה את ידיה על דיוני ועדת הכספים ועל החלטותיה, והסתפקה בדיון תמציתי שבו אמורים היו להשתתף כל הגורמים הרלוונטיים לקבלת ההחלטה לצורך מתן הסברים, אם יידרשו. פרקטיקה זו מקובלת ברשויות שלטוניות ומקנה לחברי מועצת העירייה את כל האמצעים והדרכים לקבל כל מידע רלוונטי לצורך קבלת ההחלטה. בכל מקרה, מעדיפים חברי המועצה להסתמך על החלטות של הוועדות המקצועיות.

עוד נמסר כי בעירייה מתקיימות ישיבות עבודה שבועיות שבהן מתבצעת סקירה של ההתקדמות והבעיות בכל אחד מהפרויקטים העירוניים (ישיבות מעקב). לישיבות אלה מוזמנים דרך קבע גם חברי המועצה, ופרויקט שיפוץ בית התרבות הוזכר פעם בשבועיים. בישיבות מוקרנת מצגת מפורטת על כל פרויקט, בליווי הדמיות, תמונות, נתוני זמן, היקף העבודה, נתונים כספיים וכו'.

יצוין כי אין בעירייה פרוטוקולים המתעדים את הדיונים בישיבות המעקב השבועיות, כך שלא ניתן לדעת מה הוצג בהן, מי מבין חברי המועצה השתתף בהן ובמה הם דנו. בהיעדר תיעוד של ישיבות המעקב לא מומשה השקיפות שנדרשת בפעולת הרשות המינהלית.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה על שלא הוצגו מלוא הנתונים בישיבות מליאת המועצה עובר להחלטותיהם של חברי המועצה, גם אם הם היו יכולים לבקש את הנתונים ביוזמתם. התנהלות זו אינה עולה בקנה אחד עם הדרישה המחייבת גוף ציבורי, ובכלל זה את העירייה, לפעול בשקיפות הנדרשת ובהתאם לאחריותה כנאמן הציבור.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברי המועצה על שאישרו את תקציב השיפוץ ואת הגדלתו בלי שהוצג להם בישיבות המועצה מידע על מהות השיפוץ ועל עלותו הכוללת, על הסיבות להגדלת התקציב ואף על התקציב שהתבקשו להגדיל, בלי שקיימו דיון בנושא ובלי שדרשו לקבל מידע זה שהיה נחוץ להם על מנת להחליט אם לאשר את השיפוץ ולהגדיל את תקציבו, ולבחון חלופות לביצוע השיפוץ במתכונתו המתוכננת. בכך בעצם פעלו חברי המועצה באופן המרוקן מתוכן את תפקידם ואת חובתם לפעול בנאמנות כמשרתי ציבור.

התקשרות בין העירייה ובין חברת ה.ל.ר

הסכם בין גופים ציבוריים מסייע להגברת השקיפות ומאפשר לגורמי ביקורת פנימיים וחיצוניים לבדוק את ההתקשרות ואת מתן השירות. כדי להבטיח את הזכויות הנובעות מכוח ההסכם, יש להקפיד כי ההסכם יכלול פרטים שיאפשרו להסדיר את הזכויות והחובות של כל צד להסכם.

ביוני 2001 חתמו עיריית רחובות וחברת ה.ל.ר על "הסכם עקרונות" לביצוע עבודות בנייה ותשתית. בהסכם נקבעו הוראות כלליות לפרויקטים שהעירייה תבקש מהחברה לבצע בעבורה "מפעם לפעם". בין היתר נקבע כי "לפני תחילת ביצועה של כל אחת מהעבודות... יערך מזכר התקשרות בין העירייה לבין החברה... המזכר יגדיר - ככל האפשר - את נתונייה של העבודה, לרבות היקפה הכספי, את לוח הזמנים לביצועה...".

נמצא כי בשנת 2011 חתמו העירייה וחברת ה.ל.ר על "מזכר התקשרות לביצוע עבודה", על פיו הטילה העירייה על החברה "ניהול תכנון וביצוע של שיפוץ בית התרבות", באמצעות קבלן א' שהעירייה התקשרה אתו בהסכם מסגרת. תמורת העבודה הייתה העירייה אמורה לשלם לחברה תקורה בסך 5% מעלות העבודות בפרויקט. על המזכר לא נרשם תאריך חתימתו, לא נקבעו בו לוחות הזמנים לביצוע העבודה ולא נקבע היקפה הכספי.

עיריית רחובות וחברת ה.ל.ר מסרו בתשובתן למשרד מבקר המדינה כי המזכר נועד למען הסדר המינהלי הטוב, וכי היעדר פרטים במזכר מהווה פגם טכני ללא חשיבות מעשית, היות שאין בין העירייה לחברת ה.ל.ר מחלוקת באשר לפריט שאמור היה להיכלל במזכר.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית רחובות על שחתמה עם חברת ה.ל.ר. על מזכר לביצוע העבודות בפרויקט, שלא תאם את הסכם העקרונות ביניהן ואת כללי מינהל תקין. על העירייה להקפיד להגדיר בכל המזכרים שתחתום עליהם את כל הנתונים והמידע הדרושים לקביעת התחייבויותיו של כל צד. הגדרת ההתחייבויות של כל צד הכרחית כדי להקנות לעירייה אמצעי מעקב, פיקוח ואכיפה להבטחת ביצוע העבודות כנדרש בהתאם לאבני דרך ולוחות זמנים, וכן כדי שתוכל להסדיר את העברת התשלומים לחברת ה.ל.ר. בהתאם להתחייבויות שקיבלה החברה לביצוע הפרויקטים השונים עבור העירייה.

פרסום "מכרזי מסגרת" על ידי עיריית רחובות

סעיף 197 בפקודת העיריות קובע כי עירייה לא תתקשר בחוזה להעברת טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה "אלא על פי מכרז פומבי". הוראות תקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987 (להלן - תקנות העיריות [מכרזים]) קובעות באופן מפורט, בין היתר, את אופן ניהולו של המכרז הפומבי על ידי הרשות המקומית.

מן הבחינה הציבורית דיני המכרזים אמורים להגשים את עקרון השוויון באמצעות מתן הזדמנות שווה לכל אדם החפץ להגיש את מועמדותו. מן הבחינה הכלכלית הם מבטאים את השאיפה לנהוג בכספי הציבור באופן יעיל וחסכוני תוך כדי השגת מרב היתרונות למפרסם המכרז²⁴. בפסיקה נקבע כי לעקרון התחרות בתנאי שוויון יש מעמד בכורה, ו"משכך נוהגים בתי המשפט להעדיפו גם במחיר של ויתור על השגת תוצאה כלכלית מיטבית באותם המקרים שבהם נוצרת התנגשות בין שתי תכליות אלה"²⁵. עוד נקבע בפסיקה כי תכליתה של שיטת המכרזים היא להבטיח הגינות, טוהר מידות וניקיון כפיים, שהם ממאפייניו של ממשל תקין וראוי לשמו. בית המשפט העליון קבע בשבתו כבית משפט גבוה לצדק כי "חשוב ביותר, שמידות אלה יתקיימו וגם ייראה שנתקיימו"²⁶.

על התקשרויות של העיריות חל הדין הקבוע בפקודת העיריות ובתקנות העיריות (מכרזים), ולעומת זאת על התקשרויות של משרדי ממשלה ושל תאגידים ממשלתיים (להלן - השלטון המרכזי) חלים חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 ותקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים). תקנות חובת המכרזים תוקנו באופן נרחב בשנת 2009 כך שיכללו הנחיות ברורות ומפורטות לגבי התקשרויות של משרד ממשלתי או גוף ציבורי ולגבי אופן ההתנהלות הנדרש ממפרסם המכרז. תיקון דומה לא נעשה בהוראות הדין החלות על השלטון המקומי²⁷. נמצא כי בין הדינים יש הבדלים מהותיים, בין היתר בכל הנוגע לדרך ההתקשרות באמצעות "מכרז מסגרת", כמתואר להלן.

24 ראו גבריאלה שלו, "מכרזים ציבוריים לאחר חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992", **משפט וממשל ב**, עמ' 461.

25 ע"מ 6203/11 **הסעות המוביל הארצי 2007 בע"מ נ' עיריית רמלה** (פורסם במאגר ממוחשב, 27.12.11); ע"מ 3499/08 **רון עבודות עפר ייזום ופיתוח מ.א. בע"מ נ' ועדת המכרזים - עיריית עפולה** (פורסם במאגר ממוחשב, 18.1.09).

26 בג"ץ 101/74 **בינוי ופיתוח בנגב בע"מ נ' שר הביטחון**, פ"ד כח(2) 452, 449 (1974).

27 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015** (2015), "העסקת יועצים חיצוניים על ידי רשויות מקומיות", עמ' 3 - 68.

תקנות חובת המכרזים

על פי תקנות חובת המכרזים, שכאמור חלות על השלטון המרכזי, ועדת מכרזים - הכוללת, בין היתר, את מנכ"ל המשרד, החשב והיועמ"ש, או נציגיהם - רשאית, לאחר שפירטה את נימוקיה, לערוך מכרז מסגרת לתקופה שלא תעלה על חמש שנים, בין השאר לרכישת טובין, עבודה או שירותים, אם יש במכרז יתרון ממשי בתנאי רכישת הטובין, העבודה או השירותים, או שיש בעריכת מכרז כאמור כדי לייעל באופן ממשי את עבודת המשרד.

על פי תקנות חובת המכרזים, מכרז מסגרת הוא מכרז פומבי דו-שלבי. בשלב הראשון, ועדת המכרזים עורכת מכרז ועל פיו היא בוחרת יותר מספק אחד (כל אחד מהם ייקרא להלן - ספק מכרז מסגרת). על פי תנאי המכרז ייחתמו בעקבותיו הסכמי מסגרת עם כל ספק מכרז מסגרת. "הסכם מסגרת" הוגדר בתקנות כ"הסכם לרכישת טובין, עבודה או שירותים, שנכרת עם ספק מסוים בנושא מסוים ולתקופה מוגדרת, כאשר פירוט הטובין, העבודה או השירותים שיוספקו במסגרתו, כמותם או היקפם, אינו ידוע במועד כריתת ההסכם, והוא נקבע בידי המזמין, בדרך של ביצוע הזמנות מפעם לפעם, בתקופת ההסכם". בשלב השני, ועדת המכרזים תפנה לקבלת הצעות מכל ספקי מכרז המסגרת לאספקת טובין, עבודה או שירותים פרטניים. הצעותיהם של ספקי מכרז המסגרת לא יעלו על מחיר ההצעה לכל פריט או ליחידה, שנקבע במכרז המסגרת, אם נקבע כאמור. ועדת המכרזים לא תנהל משא ומתן עם ספקי מכרז המסגרת בעקבות הפנייה הפרטנית, והיא שתבחר בספק המסגרת לאספקת ההזמנה הפרטנית בהתאם לתנאי מכרז המסגרת.

בהוראות תקנון כספים ומשק (להלן - תכ"ם) שקבע החשב הכללי במשרד האוצר בעניין מכרז מסגרת²⁸, נקבע לגבי השלב הראשון כי מסמכי מכרז המסגרת יכללו בין היתר פירוט של הגורם אשר יבצע את הפנייה הפרטנית לספקי מכרז המסגרת; אופן הפנייה הפרטנית לקבלת הצעות מהספקים; טופס הפנייה; אופן הגשת המענה; וזמני תגובה נדרשים.

לגבי השלב השני, נקבע בהוראת תכ"ם כי ועדת המכרזים תפנה בכתב לקבלת ההצעות מכל ספקי מכרז המסגרת בדרך שנקבעה לכך במכרז המסגרת. עוד נקבע כי הפנייה תופץ באופן זהה לכל ספקי מכרז המסגרת ותכלול את הכמות המדויקת של הטובין, העבודה או השירותים הנדרשים, את אופן חישוב מחיר ההצעה, ותנאים נוספים כגון זמני ההספקה, מקום ההספקה ותנאים מיוחדים אחרים.

עוד נקבע כי המשרד יתעד את הליך הפנייה הפרטנית ואת אישור קבלתה אצל כל ספקי מכרז המסגרת. לאחר שוועדת המכרזים תבחר בספק מכרז מסגרת לביצוע ההזמנה הפרטנית, היא תודיע על תוצאות הפנייה הפרטנית לשאר ספקי מכרז המסגרת.

28 הוראת תכ"ם מס' 7.3.4.2. מדובר בהוראות מינהל שנקבעו לעניין תקנות חובת המכרזים אשר מחייבות את משרדי הממשלה ואת יחידות הסמך השונות של משרדים אלו.



 בחקיקה המחייבת את

 השלטון המקומי אין

 הוראות בעניין עריכת

 מכרז מסגרת

 כהגדרתו בתקנות

 חובת המכרזים.

 עיריית רחובות לא

 קבעה כללים לעריכת

 מכרזי מסגרת ולא

 קבעה אמות מידה

 להזמנת עבודה

 פרטנית מקבלן פלוני

 מבין זוכי המכרז

מן האמור עולה כי תכלית החקיקה המחייבת את השלטון המרכזי לעניין מכרז מסגרת הייתה ייעול ההתקשרות עם ספקים לרכישת טובין, עבודה או שירותים, ובד בבד להבטיח כי גם התקשרות כזאת תיעשה בדרך תחרותית, שוויונית ושקופה, על פי אמות מידה ברורות.

כללי מינהל תקין מחייבים הפעלת מנגנון אשר יבטיח התנהלות שקופה של רשות ציבורית, ניהול תקין והוגן של התקשרויותיה עם נותני שירותים, וחלוקת משאבים שוויונית והוגנת²⁹. בפסיקה נקבע כי משאבי הרשות יחולקו בהליך מוסדר ושקוף, כדי למנוע הקצאת משאבים לא שוויונית³⁰.

בחקיקה המחייבת את השלטון המקומי אין הוראות דומות בעניין עריכת מכרז מסגרת כהגדרתו בתקנות חובת המכרזים. רשות מקומית שבחרת לפרסם "מכרז מסגרת" צריכה לקבוע כללים שיבטיחו כי ההתקשרויות על פי המכרז ייעשו בהגינות ותוך שמירה על השוויון בין המציעים, כמתחייב מדיני המכרזים ומכללי מינהל תקין, ולפעול לפי כללים אלה.

עיריית רחובות פרסמה במהלך השנים כמה מכרזים שהגדירה כ"מכרזי מסגרת", בין היתר לביצוע עבודות שיפוץ במבני ציבור.

נמצא כי עיריית רחובות לא קבעה כללים לעריכת מכרזי מסגרת ולא קבעה אמות מידה להזמנת עבודה פרטנית מקבלן פלוני מבין זוכי המכרז.

עיריית רחובות וחברת ה.ל.ר מסרו בתשובתן למשרד מבקר המדינה כי העירייה פעלה "כפי שמקובל במכרזים כאלה".

משרד מבקר המדינה מציין כי העיר בעבר, בקשר למכרזי מסגרת בשלטון המקומי³¹, כי מן הראוי שתיעשה פנייה לכל אחד מהקבלנים שזכו במכרז המסגרת, וייערך הליך תיחור ביניהם לכל עבודה בנפרד. מן הראוי לקבוע בכתב אמות מידה ברורות לחלוקת העבודה בין הקבלנים ולנמק בכתב את הבחירה בקבלן שנבחר לביצוע כל עבודה, לשם הבטחת השמירה על עקרון השוויון שבבסיס דיני המכרזים. בהיעדר אמות מידה כאלה, אין ערובה כי חלוקת העבודה בין הקבלנים לא תהיה שרירותית ולא תרוקן מתוכן את המכרז שהתקיים.

29 מתוך מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015** (2015), "העסקת יועצים חיצוניים על ידי רשויות מקומיות", עמ' 13.

30 עמ"מ 6145/12 **עיריית נצרת עילית נ' הרטמן** (פורסם במאגר ממוחשב, 13.1.13).

31 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2016** (2016) (כרך ב), "עיריית קריית גת", עמ' 872-877.



חברי המועצה אישרו לחברת ה.ל.ר ליטול אשראי כדי לקנות את זכויות הקבלן במעון שבנה ולהפעילו על ידי חברת ה.ל.ר במקום הקבלן. ראש העירייה החליט לקיים את ההצבעה בלי שנענה לדרישות חלק מחברי המועצה למסור לעיונם מסמכים הרלוונטיים לקבלת ההחלטה

התקשרות עם קבלן לשיפוץ בית התרבות מכוחם של מכרזי מסגרת

התקשרויות קודמות עם הקבלן

קבלן א' העניק שירותים לעירייה במשך למעלה מעשור. מינואר 2005 עד ספטמבר 2008 שילמה עיריית רחובות לקבלן כ-28 מיליון ש"ח תמורת עבודות שונות, רובן בתחום התיקונים והשיפוצים. מספטמבר 2008 עד יוני 2011 שילמו עיריית רחובות וחברת ה.ל.ר לקבלן כ-13 מיליון ש"ח תמורת עבודות שונות, רובן בתחום התיקונים והשיפוצים, כך שבמצטבר מינואר 2005 עד יוני 2011 שולמו לקבלן כ-41 מיליון ש"ח.

בין העבודות שנמסרו לקבלן נכללה עבודה לתכנון, להקמה ולהפעלה של מעון יום בשכונת רחובות ההולנדית מכוח מכרז BOT³² מס' 10/2008. בישיבת מועצת העירייה ממרץ 2011 ביקשה חברת ה.ל.ר, באמצעות המנכ"ל שלה שהשתתף בדיון, את אישור המועצה לנטילת אשראי בסך 7.5 מיליון ש"ח כדי לקנות את זכויות הקבלן במעון שבנה ולהפעילו על ידי חברת ה.ל.ר במקום הקבלן. בישיבה צוין כי חברת ה.ל.ר רוצה לקנות את זכויות הקבלן משום שהוא נקלע לקשיים שאינם קשורים להפעלת המעון. בעניין זה אמר ראש העירייה כי הקבלן "לא מקבל יותר עבודות".

חברי המועצה אישרו ברוב של 13 חברים לעומת 3 לחברת ה.ל.ר ליטול אשראי כאמור, אף על פי שלפני קבלת ההחלטה עיריית רחובות לא מסרה לעיונם של כל משתתפי הישיבה מסמכים הרלוונטיים לקבלת ההחלטה: דוח בחינת כדאיות הפעלת המעון שהכין משרד רואי חשבון חיצוני; דוח שמאות של מבנה המעון; הפרוטוקולים של חברת ה.ל.ר המפרטים את הדיונים שקדמו להחלטתה לאשר מהלך זה; הסכם ההתקשרות בין חברת ה.ל.ר לקבלן. יצוין כי שלושה מחברי המועצה, שככל הנראה התנגדו להחלטה, ביקשו בדיון לראות את המסמכים לפני קבלת החלטתם, ואחד מחברי המועצה אף טען בדיון כי מדובר ב"חלמאות לשמה", כי אילו העירייה הייתה צריכה לבנות את המבנה זה היה עולה לה 3 מיליון ש"ח בלבד, והוסיף: "אי אפשר לקבל החלטות ללא חומר. אנחנו לא חותמת גומי". בסופו של דבר החליט ראש העירייה לקיים את ההצבעה בלי שנענה לדרישות חברי המועצה.

עיריית רחובות וחברת ה.ל.ר מסרו בתשובתן למשרד מבקר המדינה כי דוח בחינת כדאיות הפעלת המעון שהכין משרד רואי חשבון חיצוני ודוח שמאות של מבנה המעון היו בידי חלק מחברי מועצת העירייה.

32 בנה-הפעל-העבר (Build-Operate-Transfer) היא שיטה של שותפות ציבורית-פרטית למימון פרויקט, שבה גוף פרטי מקבל זיכיון מגוף ציבורי כדי לממן, לתכנן, לבנות ולהפעיל מתקן ציבורי לתקופה קצובה.

עיריית רחובות וחברת ה.ל.ר לא קבעו אמות מידה שלפיהן נבחר הקבלן, ואף לא נימקו בכתב את בחירתן בו מבין שלושת הזוכים במכרז המסגרת

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לראש עיריית רחובות על שלא הקפיד למסור לעיונם של כל משתתפי ישיבת המועצה מסמכים הנדרשים לקבלת החלטתם, על שלא נענה לבקשתם של חלק מחברי המועצה שביקשו לקבל את המסמכים ועל שהחליט לקיים את ההצבעה בלי שיהיו בידם מלוא הנתונים.

התקשרות עם הקבלן מכוחו של מכרז מסגרת 23/08

במאי 2008 פרסמה עיריית רחובות מכרז פומבי מס' 23/08 "לביצוע עבודות הקמה, שיפוץ ותחזוקת מבני ציבור - מסגרת שנתית" (להלן - מכרז 23/08). העירייה הגדירה את המכרז כמכרז מסגרת לבחירתם של שלושה קבלנים לפחות, שיזכו להיכלל במאגר הזוכים של המכרז. זאת לאחר שייחתם עם הקבלנים החוזה המצורף למסמכי המכרז, ובכפוף לכך שהם יתחייבו לבצע כל עבודה מהסוג המפורט במכרז שתזמין העירייה בעצמה או באמצעות חברת ה.ל.ר במהלך תקופת המכרז. על פי תנאי המכרז, תקופת החוזה שייערך עם הזוכים מכוח המכרז (להלן - חוזה מסגרת) תהיה 12 חודשים.

במסגרת מכרז המסגרת 23/08 פרסמה העירייה מחירון לביצוע עבודות שונות, והמזיעים נדרשו להציע הצעה באופן המפורט להלן: "הנחה אחידה באחוזים, לכלל המחירים הנקובים בספריית המחירים", כאשר "כל פריט בספריית המחירים וכל מחיר הנקוב בצדו מתייחסים ליחידה אחת של הפריט".

שישה מציעים הציעו הצעות במסגרת מכרז המסגרת. לאחר שוועדת המכרזים קבעה כי אחת ההצעות לא עמדה בתנאי הסף של המכרז, נותרו חמש ההצעות שהציעו הנחות כדלקמן: 11.4%, 10.2%, 3%, 2%, 1%. בישיבתה של ועדת המכרזים מיוני 2008 נבחרו שלוש ההצעות הזולות ביותר. ההצעה הזולה ביותר, שהציעה הנחה של 11.4%, הייתה של קבלן א' שנבחר לשיפוץ בית התרבות.

בתחילת ספטמבר 2008 הוציאה חברת ה.ל.ר לקבלן א' צו התחלת עבודה מכוח מכרז 23/08, ולפיו נדרש הקבלן לבצע שיפוץ של בית התרבות ברחובות מתחילת ספטמבר 2008 עד מאי 2009, בתמורה ל-2 מיליון ש"ח בקירוב (כולל מע"ם).

נמצא כי עיריית רחובות וחברת ה.ל.ר לא קבעו אמות מידה שלפיהן נבחר הקבלן, ואף לא נימקו בכתב את בחירתן בו מבין שלושת הזוכים במכרז המסגרת לשיפוץ בית התרבות, בניגוד לכללי מינהל תקין ולעקרונות דיני המכרזים. עוד הועלה כי הקבלן ובא כוחו טענו באוקטובר 2010 ובנובמבר 2012 לפני העירייה כי לעמדת הקבלן הוא אינו מקבל מספיק עבודות מהעירייה ומחברת ה.ל.ר יחסית לשאר הקבלנים שזכו במכרז המסגרת.

עיריית רחובות וחברת ה.ל.ר מסרו בתשובתן למשרד מבקר המדינה כי העבודות מחולקות בין כלל הקבלנים הזוכים על פי עקרונות מקצועיים ושוויוניים הכוללים: זמינות, ניסיון, התאמה לסוג העבודות הנדרשות ומחיר.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית רחובות ולחברת ה.ל.ר כי בהיעדר אמות מידה לחלוקת עבודה בין הזוכים במכרז, ובהיעדר הנמקה בכתב לבחירה בזוכה המסוים, הגם שלטענת העירייה בפועל מתבצעת חלוקת העבודה על פי עקרונות מקצועיים ושוויוניים, עולה החשש כי חלוקת העבודה בין הקבלנים עשויה להיות שרירותית ולרוקן מתוכן את המכרז שפרסמה העירייה.

לאחר הוצאתו של צו התחלת העבודה לצורך שיפוץ בית התרבות החליטה העירייה שלא לבצע את העבודות במועד זה בשל היעדר תקציב.

מכרז מסגרת 11/10

באפריל 2010, לאחר תום תוקפו של המכרז הקודם, 23/08, פרסמה עיריית רחובות מכרז פומבי מס' 11/10 "לביצוע עבודות שיפוץ ותחזוקת מבני ציבור - מסגרת שנתיית" (להלן - מכרז 11/10). העירייה הגדירה את המכרז החדש כמכרז מסגרת אשר נועד לבחור שני קבלנים לפחות, שיזכו להיכלל במאגר הזוכים של המכרז. זאת לאחר שייחתם עמם החוזה המצורף למסמכי המכרז, ובכפוף לכך שהם יתחייבו לבצע כל עבודה מהסוג המפורט במכרז שתזמין העירייה במהלך תקופת המכרז, בעצמה או באמצעות חברת ה.ל.ר. הובהר כי אין בזכייה במכרז כדי להבטיח למי מן הזוכים ביצוע בפועל של עבודה כלשהי. על פי תנאי המכרז, תקופת החוזה שיערך עם הזוכים במכרז תהיה 12 חודשים. תקופת הביצוע של העבודות תהיה בהתאם לקבוע בהזמנות העבודה שיוצאו מכוח החוזה, והיא עשויה לחרוג מתקופת החוזה. לעירייה שמורה הזכות להאריך את תקופת החוזה בתקופות נוספות של עד 24 חודשים, לפי ראות עיניה.

במסגרת המכרז פרסמה העירייה מחירון לעבודות שונות, והמזיעים נדרשו להציע "הנחה אחידה באחוזים, לכלל המחירים הנקובים בספריית המחירים", כאשר "כל פריט בספריית המחירים וכל מחיר הנקוב בצדו מתייחסים ליחידה אחת של הפריט".

מהביקורת עלה כי ארבעה מציעים הציעו הצעות למכרז זה, ואלה ההנחות שהציעו: 9.7%, 8.8%, 3%, 2.5%. בישיבתה מיוני 2010 המליצה ועדת המכרזים לבחור בכל ארבע ההצעות. אולם לאחר שהמזיע שהציע את ההנחה הנמוכה ביותר (בסך 2.5%) לא מסר את כל המסמכים שנדרשו במכרז, העירייה התקשרה בחוזה מסגרת עם שלושת המזיעים הנותרים בלבד. ההצעה הזולה ביותר, שהציעה הנחה של 9.7%, הייתה של קבלן א'. בתחילת יולי 2010, בעקבות זכייתו של קבלן א' במכרז 11/10, חתמה עמו העירייה על חוזה התקשרות שתוקפו שנה, דהיינו עד תחילת יולי 2011 (להלן - חוזה המסגרת).

העירייה החליטה שלא לממש את האופציה להאריך את חוזה המסגרת מכוח מכרז 11/10. נמצא כי ב-14.6.11, כשלושה שבועות לפני תום תקופת חוזה המסגרת, הוציאה חברת ה.ל.ר לקבלן א' צו התחלת עבודה חדש, ולפיו הוא



 בחודשים שקדמו

 להוצאתו של צו

 התחלת העבודה

 ידעו העירייה וחברת

 ה.ל.ר כי קבלן א'

 שרוי בקשיים

 כספיים, וידעו כי

 בכמה מן העבודות

 הקודמות שביצע

 עבור העירייה

 והחברה הוא לא

 עמד בהתחייבויותיו

 כלפיהן

נדרש לבצע שיפוץ של בית התרבות ברחובות תמורת 5.22 מיליון ש"ח (כולל מע"ם)³³ בקירוב, במשך תשעה חודשים, מאמצע יוני 2011 עד אמצע מרץ 2012. דהיינו, התמורה שנקבעה בצו התחלת העבודות החדש הייתה גבוהה ב-3.22 מיליון ש"ח מזו שנקבעה בצו התחלת העבודה שהוציאה בשנת 2008, שהייתה כאמור 2 מיליון ש"ח בלבד.

עלה כי בחודשים שקדמו להוצאתו של צו התחלת העבודה ידעו העירייה וחברת ה.ל.ר כי קבלן א' שרוי בקשיים כספיים, וידעו כי בכמה מן העבודות הקודמות שביצע עבור העירייה והחברה הוא לא עמד בהתחייבויותיו כלפיהן. עניין זה עלה הן בישיבת מועצת העירייה במרץ 2011 שבה נידון סיום ההתקשרות של חברת ה.ל.ר עם הקבלן להקמת מעון יום בשכונת רחובות ההולנדית (ראו לעיל), והן בדיונים של ועדת המכרזים מיוני 2011 לבחינת הצעות שהוגשו לה, ובהן הצעת קבלן א' במסגרת מכרז אחר שפרסמה בנושא "שיפוץ ותחזוקת מבני ציבור" (מכרז מס' 17/2011).


מנכ"ל חברת ה.ל.ר לשעבר³⁴ מסר לצוות הביקורת בספטמבר ובנובמבר 2017 כי הקבלן היה נתון "בקשיים כלכליים" בשנים 2009 ו-2010, וכי העירייה וחברת ה.ל.ר ידעו על כך, אך הוחלט "לכבד את צו תחילת העבודה שניתן כבר בשנת 2008 ולהוציא צו התחלת עבודה מעודכן [בשנת 2011]".

משרד מבקר המדינה מדגיש כי שלא כדברי המנכ"ל לשעבר, צו התחלת העבודה משנת 2011 הוצא מכוח מכרז 11/10, ואילו צו התחלת העבודה משנת 2008 הוצא מכוח המכרז הקודם, 23/08. עוד יש להדגיש כי בחוזה המסגרת מכוח מכרז 23/08 נקבע כי "אם הופסק ביצוע העבודות... אחרי שניתן צו התחלת עבודה אך הקבלן טרם החל בביצוע העבודות בפועל, לא ישולם לקבלן כל פיצוי", וכי "אי הוצאתו לפועל של חלק מהעבודות מכל טעם שהוא לשיקול דעת העירייה, לא יזכה את הזוכים או מי מהם בכל פיצוי ו/או תשלום והמציע מוותר מראש על כל טענה כלפי העירייה לעניין זה".

נמצא כי אין בידי חברת ה.ל.ר או עיריית רחובות אסמכתות להליך הבחירה דווקא בקבלן א' משלושת הקבלנים שזכו במכרז המסגרת 11/10 לשיפוץ בית התרבות בשנת 2011. העירייה וחברת ה.ל.ר לא קבעו אמות מידה לבחירת הקבלן המבצע את העבודות ולא נימקו בכתב את הבחירה בקבלן א' מבין שלושת הזוכים במכרז המסגרת.

33 ערך המע"ם באותה עת עמד על 16%.

34 שכאמור עזב את תפקידו באוקטובר 2017.



 אין בידי חברת ה.ל.ר.

 או עיריית רחובות

 אסמכתות להליך

 הבחירה דווקא בקבלן

 א' משלושת הקבלנים

 שזכו במכרז המסגרת

 11/10 לשיפוץ בית

 התרבות בשנת 2011

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית רחובות ולחברת ה.ל.ר. על שהפעילו את מכרז המסגרת לביצוע עבודות השיפוץ בבית התרבות בעלות של 5.22 מיליון ש"ח בקירוב באמצעות הקבלן, באופן שפגע בעקרונות דיני המכרזים ובחובתן לנהוג כלפי המציעים האחרים באופן שוויוני, בהגינות, ללא משוא פנים ובשקיפות. התנהלות זו מחטיאה את מטרת המכרז הציבורי - השמירה על השוויון ועל טוהר המידות ומניעת התקשרות מתוך משוא פנים - ועשויה לפגוע באמונו של הציבור בעירייה ובנציגיה. חמור מכך, סמוך מאוד לתום תקופת החוזה עם הקבלן, החליטו העירייה וחברת ה.ל.ר. להתקשר בשנית עמו, אף על פי שידעו כי הוא שרוי בקשיים כספיים והדבר כבר הסב נזק לעירייה, והעניין אף הובא לפני מועצת העירייה. התנהלות לא אחראית זו מנוגדת לחובת העירייה וחברת ה.ל.ר. לשמור על הקופה הציבורית.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי היות שהעירייה נוהגת להתקשר בדרך של מכרזי מסגרת עם ספקים ונותני שירותים, מן הראוי היה שהיועצת המשפטית של העירייה תפעל להנחיית הגורמים המקצועיים בעירייה, ובכללם ועדת המכרזים, לכך שמסירת עבודות למי מהזוכים במכרז מסגרת תיעשה על פי אמות מידה ובהליך שוויוני, הוגן ושקוף.

היועצת המשפטית של העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפרברואר 2018 כי "העירייה אינה מחויבת על פי דין לנהל הליך של התמחרות בין הזוכים במכרז [מסגרת] ביחס לכל עבודה ועבודה... הצעות המציעים במסגרת המכרז עמדו ממילא על ההנחה המקסימאלית האפשרית מבחינתם, וכל הפחתה נוספת היתה עלולה לפגוע באיכות הביצוע ויישום מטרת המכרז". היועצת המשפטית הוסיפה כי בלי לגרוע מדבריה אלה היא תשוב ותחדד לפני הגורמים המקצועיים בעירייה את החשיבות והצורך בשמירה על הליך שוויוני והוגן גם בשלב חלוקת העבודה בין זכייני המכרז בגדרי הסכמי המסגרת.

משרד מבקר המדינה מעיר ליועצת המשפטית של העירייה כי דיני המכרזים מחייבים את העירייה לנהל את מכרזיה בהליך תחרותי, שוויוני, הוגן ושקוף. דרך התנהלותה של העירייה בבחירת הקבלן לביצוע עבודות שיפוץ בית התרבות מכוח מכרז המסגרת שפרסמה פגעה בעקרונות אלה.

ברוח ההסדרה בתקנות חובת המכרזים שחלות על השלטון המרכזי, מן הראוי שרשות מקומית שמפרסמת מכרז מסגרת תקבע במכרז הליך תיחור לבחירת קבלן פלוני מבין זוכי המכרז לביצוע עבודה פרטנית.

העירייה וחברת ה.ל.ר. מסרו בתשובתן למשרד מבקר המדינה כי הסיבות למסירת העבודה לקבלן היו: הרצון לשמור על הוגנות ושוויון יחסי בחלוקת העבודה בין הקבלנים; והרצון להימנע מהתדיינויות משפטיות עתידיות שעלולות היו להתעורר עקב ההחלטה שלא לבצע את העבודות מכוח צו העבודה שהוצא לו מכוח מכרז 23/08, שלטענת הקבלן הוא נערך והתארגן לביצוע. "הנחת העירייה וה.ל.ר. הייתה שאם ייפסקו העבודות עם הקבלן... היה חשש שמא בתי

המשפט ייתנו גם צווי מניעה למסירת העבודות לקבלן אחר, ואז הנזק המשוער היה גדול". עוד נמסר כי הגורמים השונים "האמינו להבטחות הקבלן וניסו להקל עליו" כדי לא לפגוע בקידום עבודות אחרות שביצע עבור העירייה (לרבות אלו שכבר החלו). באותה העת סיפק הקבלן גם שירותי ניקיון לעירייה ב"אורח סביר".

יודגש כי צו התחלת העבודה שהוצא בשנת 2008 קבע כי משך העבודה הוא עד מאי 2009, וכאמור חוזה המסגרת מכוח מכרז 23/08 קובע כי לעירייה הזכות להפסיק את ביצוע העבודות אחרי שניתן צו התחלת עבודה וקודם שהחל הקבלן בביצוע העבודות בפועל, ללא מתן פיצוי לקבלן.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית רחובות ולחברת ה.ל.ר כי חששן מתגובת הקבלן, לא היה בו כדי להצדיק את מסירת פרויקט השיפוץ לקבלן בהליך שאינו שוויוני. נוסף על כך הן לא נתנו משקל ראוי למידע שהיה ברשותן על כך שהקבלן שרוי בקשיים כספיים.

היעדר פירוט של מהות עבודות השיפוץ

על פי כללי המינהל התקין, על הרשות המקומית להתקשר באמצעות הסכם המפרט את הזכויות והחובות של כל צד להסכם, כדי להבטיח את קיום התחייבויותיו של הספק, מטעמי שקיפות ולצורך מתן אפשרות לגורמי ביקורת פנימיים וחינוניים לבדוק את ההתקשרות ואת מתן השירותים³⁵.

לפי תקנות העיריות (מכרזים), מסמכי המכרז הפומבי יכללו, בין היתר: לוח זמנים ותנאי תשלום, התכנית והמפרטים הנוגעים לביצוע החוזה, כתבי כמויות, טפסי הצעת מחירים, רשימת החומרים וכמויותיהם, ציוד העזר והמכונות שהעירייה תספק לצורך ביצוע העבודה מושא החוזה ותנאי מסירתם.

מכרזי המסגרת אינם קובעים את לוחות הזמנים, את תכולת העבודה ואת כתבי הכמויות לביצוע העבודות, מאחר שאלו נקבעים בכל פעם מחדש בהזמנה פרטנית שמוגשת לזוכה מסוים לשם ביצוע עבודה מסוימת.

כאמור, על פי תקנות חובת המכרזים, בשלב הפנייה הפרטנית תפיץ ועדת המכרזים באופן זהה לכל ספקי מכרז המסגרת, לפני שיגישו את הצעותיהם, את הכמות המדויקת של הטובין, העבודה או השירותים הנדרשים. בהוראת תכ"ם נקבע כי הפנייה הפרטנית תכלול את "הכמות המדויקת של הטובין, העבודה או השירותים הנדרשים, אופן חישוב מחיר ההצעה, וכן תנאים נוספים, כגון זמני הספקה, מקום הספקה [ועוד]".

במכרזי המסגרת שפרסמה עיריית רחובות בשנים 2008 ו-2011 נקבע כי עבודת הקבלן תבוצע בהתאם לצו התחלת עבודה שייקבע בו לוח זמנים לביצוע

35 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015 (2015), "העסקת יועצים חיצוניים על ידי רשויות מקומיות", עמ' 42.



**אין בידי העירייה או
 חברת ה.ל.ר פירוט
 של תכולת העבודה
 שהקבלן נדרש לבצע
 במסגרת צו התחלת
 העבודה משנת 2008,
 שנאמדה אז בכ-2
 מיליון ש"ח, או תחשיב
 של התמורה שנקבעה
 בצו התחלת העבודה
 השני בסך 5.22 מיליון
 ש"ח**

ותפורט בו העבודה שביצועה נדרש. טעם נוסף לכך שחשוב לצרף את כתב
 הכמויות לצו התחלת העבודה הוא שבפועל כתב הכמויות משמש מעין אומדן
 לעלות העבודה הפרטנית. להכנתו של אומדן עובר להחלטת העירייה לבצע
 פרויקטים שונים נודעת חשיבות רבה יותר נוכח אופן ההתקשרות בין העירייה
 ובין קבלנים במכרז מסגרת אשר בו לא מפורטים, מטבע הדברים, סכומי
 ההתקשרויות, אלא שיעורי ההנחות שיינתנו ממחירון שכולל את רכיבי העבודות,
 בלי שהיקף העבודות היה ידוע בזמן פרסום המכרז.

נמצא כי בידי עיריית רחובות או חברת ה.ל.ר אין פירוט של תכולת
 העבודה שהקבלן נדרש לבצע במסגרת צו התחלת העבודה משנת 2008,
 שנאמדה אז בכ-2 מיליון ש"ח.

עיריית רחובות וחברת ה.ל.ר מסרו בתשובתן למשרד מבקר המדינה לגבי צו
 התחלת העבודה הראשון משנת 2008, כי לא נמצא כתב הכמויות, אך יש יסוד
 לדעה שבזמן אמת הוצא כתב כמויות ששימש בסיס לקביעת הסכום הצפוי של
 הערכת עלות עבודות השיפוץ.


הועלה כי באפריל 2011, דהיינו לפני הוצאתו של צו התחלת העבודה השני ביוני
 2011 בסך 5.22 מיליון ש"ח, הגיש מפקח הבנייה ששכרה חברת ה.ל.ר (להלן -
 המפקח) לחברת ה.ל.ר הערכה תקציבית כללית של עלות עבודות השיפוץ,
 ללא כתבי כמויות מפורטים. העבודות שנדרשו לפי הערכתו של המפקח היו:
 "קונסטרוקציה, חשמל, אינסטלציה סניטרית, מעליות, מיזוג אוויר (חלקי)
 ואלומיניום"; עלותם נאמדה ב-4.44 מיליון ש"ח (כולל מע"ם) בקירוב, לא כולל
 עבודות פיתוח סביב המבנה ולא כולל שכר טרחה ליועצים ולניהול ולפיקוח.

עיריית רחובות וחברת ה.ל.ר מסרו בתשובתן הערכה תקציבית נוספת מאמצע
 יוני 2011, יום הוצאת צו התחלת העבודה השני, שנרשמה בכתב ידו של המפקח
 ללא כתבי כמויות מפורטים. העבודות שנדרשו לפי הערכתו של המפקח נאמדו
 בכ-5.1 מיליון ש"ח (כולל מע"ם), ללא עבודות בלתי צפויות וללא שכר יועצים
 וניהול ופיקוח. כמו כן צירפה העירייה לתשובתה כתב כמויות מפורט מספטמבר
 2011 ולפיו עלות עבודות השיפוץ הסתכמה בכ-4 מיליון ש"ח (כולל מע"ם).

מהאמור עולה שאין בידי עיריית רחובות וחברת ה.ל.ר פירוט של תחשיב
 התמורה שנקבעה בצו התחלת העבודה השני בסך 5.22 מיליון ש"ח.
 במועד הוצאת צו התחלת העבודה השני ביוני 2011 היו בידי העירייה
 הערכות כלליות ובלתי מפורטות של העבודות שהקבלן נדרש לבצע
 בסכומים של כ-4.44 ו-5.1 מיליון ש"ח. כתב כמויות מפורט אשר הוצא
 בספטמבר 2011, דהיינו כשלושה חודשים לאחר יום הוצאת צו התחלת
 העבודה, היה בסכום של כ-4 מיליון ש"ח בלבד.

עיריית רחובות וחברת ה.ל.ר מסרו בתשובתן לגבי הצו משנת 2011, כי בשעתו
 אירעה גניבה במשרד של המפקח שבעטיה קיים קושי למצוא את כתב הכמויות
 שאליו מתייחס הצו. לשאלת משרד מבקר המדינה, העירייה ציינה כי לא הוגשה

תלונה במשטרה בגין גניבה זו, אולם המפקח דיווח על הגניבה למנכ"ל חברת ה.ל.ר, אך אין בידה אסמכתאות לכך.



 בדומה לשלטון

 המרכזי, גם בשלטון

 המקומי יש צורך

 בהסדרת ההיבטים

 השונים של

 ההתקשרות

 באמצעות מכרז

 מסגרת, כדי להבטיח

 פעולה תקינה,

 מוסדרת, שוויונית

 ושקופה של הרשויות

 המקומיות

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולחברת ה.ל.ר כי בהיעדר כתבי

 כמויות מפורטים המשמשים בסיס לחישוב התמורה שפורטה בצו התחלת

 העבודה, לא ניתן לדעת מהו המידע שעליו התבסס חישוב התמורה

 לקבלן וכיצד חושבה תמורה זו. התנהלות זו עומדת בניגוד גמור לכללי

 מינהל תקין ולעקרונות היעילות והחיסכון המחייבים גוף ציבורי, פוגעת

 בהבטחת קיומן של התחייבויות הקבלן בפרויקט, ואף יש בה משום זלזול

 בכספי ציבור. יתרה מזו, לתשובת העירייה לא נמצא כל ביסוס.



מהאמור לעיל עולה כי עיריית רחובות החליטה לפרסם ולנהל "מכרזי

 מסגרת", אך עשתה כן בלי שקבעה אמות מידה להפניית הזמנה פרטנית

 לקבלן זה או אחר מבין הזוכים ואף נמצא כי הזמינה עבודות בהליך שאינו

 שוויוני ואינו הוגן, כמתחייב מדיני המכרזים ומכללי מינהל תקין. משרד

 מבקר המדינה רואה בחומרה רבה התנהלות זו של העירייה, שיש בה

 משום עקיפה של דיני המכרזים.

בתחומים שבהם סבורה העירייה כי יש לבצע התקשרויות על פי מכרזים

 פומביים בשיטת "מכרזי המסגרת", וכל עוד הדין החל על הרשויות

 המקומיות אינו מסדיר את ניהולם של מכרזים כאלה, על העירייה לקבוע

 לעניין כל מכרז כזה כללים ואמות מידה ברורים, שיבטיחו את הזמנת

 העבודות בהליך שקוף, הוגן ותחרותי. כללים ואמות מידה אלה חיוניים

 להשגת מטרותיו של המכרז הציבורי שהן התקשרות על פי ההצעה

 המיטבית וקיום חובת העירייה לנהוג בשוויון כלפי המציעים וכלפי הזוכים,

 ולהבטיח הגינות וטוהר המידות בבחירת נותן השירותים.

בדומה לשלטון המרכזי, גם בשלטון המקומי יש צורך בהסדרת ההיבטים

 השונים של ההתקשרות באמצעות מכרז מסגרת, כדי להבטיח פעולה

 תקינה, מוסדרת, שוויונית ושקופה של הרשויות המקומיות. לפיכך על

 משרד הפנים, בהיותו המאסדר של השלטון המקומי, לבחון את היקף

 התקשרויותיהן של הרשויות המקומיות באמצעות "מכרזי מסגרת" ולשקול

 לקבוע הנחיות לרשויות המקומיות בכל הנוגע להליך ההתקשרות עם

 הזוכים בהסכמי מסגרת לביצוע עבודות פרטניות.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2018 (להלן -

 תשובת משרד הפנים) כי החובה של הרשויות המקומיות לפעול באופן שוויוני,

 בשקיפות ועל פי קריטריונים ברורים וכן החובה לנמק את החלטותיהן, חלות

 מעקרונות המשפט המינהלי ודיני המכרזים הציבוריים, ואינן ייחודיות להתקשרות

 בהסכמי מסגרת דווקא. עוד נמסר כי מעיון בדוח הביקורת נראה כי הפגמים



היעדרן של הוראות
לרשויות המקומיות
מצד הרגולטור עשויות
להיות מכשלה
לפעילותן של
הרשויות המקומיות
בעניין זה ולגרום לכך
שהן יתקשרו במסגרת
מכרזי מסגרת באופן
שאינו עולה בקנה
אחד עם עקרונות דיני
המכרזים

שעלו במסגרתו - החלטה לא מנומקת, אי-קביעת קריטריונים ועריכת הליך שאינו שוויוני ושקוף, כפי שנטען בדוח - אינם נובעים בהכרח מהיות ההסכם הסכם מסגרת דווקא, ועל כן לא עולה לדעתם צורך בקביעת נוהל שייוחד לסוג הסכמים מסוים דוגמת הסכמי מסגרת.

משרד מבקר המדינה מדגיש לפני משרד הפנים כי הליקויים שהועלו בדוח זה ובדוחות קודמים מאפיינים מכרזי מסגרת דווקא, ולפיכך יש מקום להתערבותו בנושא. היעדר ההסדרה בדין של התקשרויות רשויות מקומיות בדרך של מכרזי מסגרת והפרשנות שהעניקה העירייה לביצוע מכרזים כאלה, במיוחד בשלב חלוקת העבודות בין הקבלנים הזוכים, תרמו לליקויים שהועלו בדוח זה, ובכך פגעו בעקרונות המשפט המינהלי ודיני המכרזים הציבוריים. הדבר מקבל משנה תוקף נוכח העובדה כי המחוקק הכיר בצורך בהתאמה של החוק לצורת התקשרות זו שלה מאפיינים ייחודיים, המתאפיינת לרוב בהיקפים כספיים גבוהים, ומשום כך הסדיר את התקשרויות משרדי הממשלה באמצעות מכרזים ייחודיים כאלה. היעדרן של הוראות חקיקה כאמור הנוגעות לרשויות מקומיות ושל קביעת הוראות ברורות ואחידות לרשויות המקומיות מצד הרגולטור עשויות להיות מכשלה לפעילותן של הרשויות המקומיות בעניין זה ולגרום לכך שהן יתקשרו במסגרת מכרזי מסגרת באופן שאינו עולה בקנה אחד עם עקרונות דיני המכרזים.

ליקויים בעבודת הקבלן

היעדר אנשי מקצוע מטעם הקבלן

תקנות הבטיחות בעבודה (עבודות בניה), התשמ"ח-1988, קובעות כי קבלן המבצע עבודת בנייה ימנה מנהל עבודה שמתפקידו למלא את הוראות התקנות, בין היתר בכל הקשור לבטיחות באתר הבנייה, ולנקוט צעדים מתאימים כדי להבטיח שכל עובד אחר ימלא את התקנות הנוגעות לעבודתו.

על פי חוזה המסגרת מיולי 2010 בין העירייה ובין קבלן א', הקבלן נדרש להעסיק באתרי העבודות "מנהל עבודה מוסמך ומנוסה ובעל רישיון כדין ו-7 שנות ניסיון, על חשבוננו ובקביעות במשך כל תקופת הביצוע". עוד נדרש הקבלן להעסיק במשך כל תקופת העבודות יועץ בטיחות.

בסוף אפריל 2012 פנה המפקח במכתב לקבלן, למנכ"ל חברת ה.ל.ר דאז ולמנכ"ל העירייה, בדרישה להפסיק את העבודה באתר בשל היעדר מנהל עבודה ואחראי בטיחות זה כשבועיים. למרות פנייתו, נמצא כי בישיבה שנערכה בתחילת מאי 2012 בהשתתפותם של מנכ"ל העירייה, מנכ"ל ה.ל.ר, הקבלן והמפקח, סוכם כי הקבלן ישלים את העבודות הנדרשות בפרויקט עד סוף אוגוסט 2012, אך בדיון זה לא הייתה התייחסות להיעדר מנהל עבודה באתר שאחראי לבטיחות.

באוקטובר 2012 שלחה הלשכה המשפטית של עיריית רחובות לקבלן מכתב "התראה לפני סילוק יד בעבודות שיפוץ בית התרבות". במכתב, שהעתקו נשלחו, בין השאר, לראש העירייה, למנכ"ל העירייה ולמנכ"ל חברת ה.ל.ר, צוין כי "מביקורת שערך המפקח בחודשים האחרונים באתר נמצא כי העבודה מתנהלת ללא מנהל עבודה רשום ואחראי בטיחות, זאת בניגוד לפניות חוזרות ונשנות מטעם המפקח ובניגוד להוראות החוזה והתחייבות החברה מכוחו".

גם מפנייה של היועצת המשפטית של העירייה לבא כוחו של הקבלן מדצמבר 2017, דהיינו בעקבות הביקורת, עולה כי גם במועד זה הקבלן אינו מעסיק מנהל עבודה.

מנכ"ל העירייה ומנכ"ל חברת ה.ל.ר ציינו בתשובתן של העירייה ושל חברת ה.ל.ר למשרד מבקר המדינה כי "הן במהלך פגישות ייעודיות שקיימו כל אחד מהם בנושא שיפוץ בית התרבות, הן במועצת העירייה ובדירקטוריון ה.ל.ר, הן בישיבות הפרויקטים הדו-שבועיות, הן בפורומים אחרים והן באופן שוטף - הם עסקו ללא הרף בפרויקט בית התרבות. זאת באמצעות דיונים, התייעצויות עם מומחים ואנשי מקצוע ובחינת חלופות שונות. באמצעות ההוראות המתאימות למפקח הם פיקחו על העבודות מקרוב ועודכנו באשר לביצוע באופן שוטף... [הם] עסקו באופן התנהלות העבודות בכלל ובהיעדרותו לפרקים של מנהל העבודה והאחראי על הבטיחות בפרט, באופן שוטף ובאמצעות מגוון כלים העומדים לרשותם... מנכ"ל העירייה הוא שהביא את דבר המקרה לידיעת הלשכה המשפטית, ודאג להוצאת התראה דחופה לקבלן בדבר סילוק יד".

אף שהעירייה וחברת ה.ל.ר ידעו כי הקבלן אינו ממלא את חובותיו, וכי אנשי המקצוע מטעמו, החיוניים להבטחת בטיחות העבודות, אינם נמצאים באתר, הם לא נקטו פעולות מספיקות להפסקת ליקוי חמור זה ליקוי חמור זה

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולחברת ה.ל.ר ולמנכ"לים שלהן כי הדיונים הרבים שלטענתם התקיימו לא מנעו את התמשכות העבודות והליקויים שצוינו, כך שבפועל אף שידעו כי הקבלן אינו ממלא את חובותיו, וכי אנשי המקצוע מטעמו, החיוניים להבטחת בטיחות העבודות, אינם נמצאים באתר, הם לא נקטו פעולות מספיקות להפסקת ליקוי חמור זה, שיש בו כדי לסכן את בטיחות השהים באתר הבנייה, בפרט לנוכח העובדה שבשנים האחרונות תקלות באתרי בנייה גורמות לקיפוח חיי אדם.

על העירייה וחברת ה.ל.ר לנהוג באחריות הנדרשת מהן ולנקוט באמצעים הנדרשים כדי למנוע סיכון חיי אדם. יודגש כי התקשרות עם יועצים לפיקוח על ביצוע העבודות בפרויקט אינה גורעת מאחריותן ומחובתן של העירייה ושל חברת ה.ל.ר, כגורם האחראי לפרויקט, לקיים פיקוח שוטף על הפרויקט, בכל האמצעים העומדים לרשותן ובאמצעות עובדיהן.

יציקות בטון ללא אישור


תקנות התכנון והבניה (פיקוח עליון על הבניה), התשנ"ב-1992, שהיו תקפות במועד ביצוע העבודות בפרויקט³⁶, מגדירות פיקוח עליון כ"פיקוח על בניית מבנה או חלקים ממנו כמפורט בתקנות אלה". התקנות קובעות כי מי שחייב בביצוע פיקוח עליון הוא בין השאר מתכנן שלד הבניין³⁷. עוד קובעות התקנות כי הפיקוח העליון יכול: "(1) בקרה להבטחת התאמת ביצוע הבניה באתר למסמכי ההיתר על נספחיו, ובכללה התאמה לתכניות הקונסטרוקציה... (2) הדרכה ומתן הנחיות... לאחראי לביצוע השלד, לקבלן הראשי, למנהל העבודה או למנהלי העבודה בכל הנוגע לאמור בפסקה (1)"; וכי הפיקוח העליון על בניית שלד הבניין יכול בין היתר "ביקורת של אופן ביצוע האלמנטים הראשיים של שלד המבנה בכל קומה מקומותיו, לרבות הרכבתם ומתן אישור ליציקת התקרות או הרכבתן...".

בדוח ועדת החקירה הממלכתית לעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים את הציבור³⁸ (להלן - דוח ועדת זיילר) נקבע כי "כבר אמרנו שהתכנון המפורט לא

36 תקנות אלה בוטלו במסגרת תקנות התכנון והבניה (רישוי בנייה), התשע"ו-2016, מ-8.6.16. בתקנות החדשות נקבעו הוראות מפורטות בעניין "פיקוח עליון על הבניה".

37 מתכנן שלד הבניין הוגדר בתקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), התש"ל-1970, "מי שהורשה להגיש חישובים סטטיים לרשות מוסמכת על פי תקנות המהנדסים, ושחתם על הבקשה להיתר ועל נספחיה כאחראי לתכנון שלד הבנין מושא הבקשה ולביצוע פיקוח עליון על הקמתו".

38 ועדת החקירה הממלכתית מונתה בשנת 2001 בידי ממשלת ישראל כדי לבדוק את תחום התכנון והבניה בישראל, בעיקר את בטיחותם של מבנים, הן מבנים חדשים הן מבנים ישנים, בעקבות אסון ורסאי שאירע במאי 2001 ובו מצאו את מותם 23 בני אדם ונפצעו 380 בני אדם. כראש הוועדה כיהן נשיא בית המשפט המחוזי בירושלים, השופט בדימוס ורדימוס זיילר ז"ל.



 במשך חודשים התריע
 מתכנן שלד הבניין על
 ליקויים חמורים
 בעבודות הקבלן ועל
 כך שנמנע ממנו
 לבצע את תפקידו
 כמפקח עליון על
 העבודות

נוצר אלא כדי שהמבנה ייבנה לפיו. סטייה של הביצוע מהתכנון יכולה להוליד תקלות של בטיחות, אסתטיקה, תפקוד ועוד. אין לך אדם המכיר ובקי ביצירה כיוצר עצמו ואין כמו המתכנן לדעת מה היו כוונות התכנון, מה פרשנותה הנכונה ומה המשמעות של סטייה ממנו. זה היה הרקע שעליו צמחה המשימה הנוספת שהוטלה על המתכננים, היא זו הידועה היום בשם 'פיקוח עליון'... על המתכנן לוודא שתכניתו מוצאת לפועל על פי תכניתו וכוונתו שלו. ודוק: לא נדרש מהמתכנן להיות נוכח במהלך הביצוע כולו... כל שנדרש ממנו, הוא לוודא, בין השאר, על ידי נוכחות מזמן לזמן באתר הבנייה ובנקודות הצומת המרכזיות לתהליך הבנייה, שהבנייה תואמת את התכנון..."

מפרוטוקול "סיוור וביקורת בבית התרבות ברחובות" שהכין באוגוסט 2013 מתכנן שלד הבניין (מהנדס הקונסטרוקציה) (להלן - המתכנן), לאחר סיוור שערך בין היתר עם המפקח, עולה כי הקבלן מבצע עבודות שונות בניגוד להנחיות שמסר המתכנן בסיוור קודמים שלו ובלי לזמן אותו לביקורות באתר העבודות. בפרוטוקול ציין המתכנן כי "להפתעתי יצקו את כל קירות המעלית ללא שזומנתי לבדיקה כל שהיא... מה שנראה במקום היה אנדרלמוסיה שלמה". עוד ציין כי הפסקות היציקה שבוצעו טעונות אישור של המהנדס ש"כלל לא הוכנס לתמונת היציקות". מהפרוטוקול עולה כי המתכנן מסר הנחיות שונות לתיקון העבודות.

הקבלן פנה יום למחרת למפקח וציין כי "עקב זאת שחסר בתוכניות הקונסטרוקטור פרטים, לא בוצעו דרישות הקונסטרוקטור [מתכנן שלד הבניין] אשר הועברו בעל פה, דבר אשר יתבצע בימים הקרובים".

במכתב ששלח מתכנן שלד הבניין ביולי 2015 למפקח, ואת העתקו שלח למנכ"ל חברת ה.ל.ר, בעקבות ביקורת שערך בפרויקט יום קודם לכן, ציין כי לא טופלו הערות שהעיר בביקורות הקודמות שערך, הגם שההערות חזרו ונשנו ולמרות הזמן הארוך שחלף. עוד ציין כי להפתעתו, "לא רק שלא תוקנו הערותיי... הגדיל הקבלן לעשות וכיסה את רוב המקומות בהם נדרשים תיקונים, בחומרי גמר וציפויים שונים". המתכנן סיכם כי "**עד שלא יתוקן אחרון התיקונים שנדרשו על ידי במהלך החודשים הרבים שחלפו, ועד שלא אוזמן לביקורת סופית לאחר ביצוע כל התיקונים, כולל אלה שכוסו בעבודות גמר, לא אוכל לאשר לאכלס את המבנה מבחינה הנדסית!** [ההדגשה במקור]".

מן האמור עולה כי במשך חודשים התריע מתכנן שלד הבניין על ליקויים חמורים בעבודות הקבלן ועל כך שנמנע ממנו לבצע את תפקידו כמפקח עליון על העבודות. אף על פי כן, בכל אותם חודשים לא פעלו העירייה וחברת ה.ל.ר להפסקת ליקוי חמור זה או להפסקת העבודות שעליהן התריע, ולא דאגו שמתכנן השלד יוכל לבצע את תפקידו ולוודא כי העבודות תואמות את התכניות שהכין.

עיריית רחובות וחברת ה.ל.ר מסרו בתשובתן למשרד מבקר המדינה כי "מדובר בשיפוץ של מבנה קיים ולא בהקמת מבנה חדש, ולא מצאנו במסמכי המתכנן כי קיים חשש ליציבות הבניין או חלילה לסיכון חיי אדם".

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולחברת ה.ל.ר בחומרה על שלמרות התראות המתכנן על פעולות שביצע הקבלן שאינן תואמות לתכנון המבנה, הן נמנעו מלנקוט פעולות מידיות להפסקתן. בנייה שלא בהתאם לתכנון המאושר - גם אם במסגרת שיפוץ מבנה קיים - עלולה להשפיע על יציבות המבנה, ולהביא לידי סיכון חיי אדם. בנסיבות המתוארות, הצורך בהפסקת עבודת הקבלן, לנוכח ביצוע עבודות ללא אישור גורמי המקצוע שבגינן נשקפת סכנה, היה הכרחי ומידי.

היעדר פעילות בפרויקט ואי-עמידה בלוחות הזמנים

כאמור, על פי צו התחלת העבודה נדרש הקבלן לסיים את עבודות השיפוץ במבנה עד אמצע מרץ 2012³⁹. חוזה המסגרת קובע כי עמידה במועד סיום העבודה לפי לוח הזמנים בו היא תנאי יסודי בחוזה, והפרתו תהיה הפרה יסודית של החוזה.

על פי חוזה המסגרת, הקבלן נדרש להמציא, בתוך שבעה ימים מיום קבלת צו התחלת העבודה, הצעה ללוח זמנים מפורט, שלא יחרוג מלוח הזמנים הכללי שנמסר לו עם צו התחלת העבודה. הצעת הקבלן תכלול בין השאר דרכי ביצוע והסדרים, והשיטות שבכוונתו לבצע לפיהן את העבודות, והכול בהתאם להוראות הביצוע של המהנדס⁴⁰ או המפקח⁴¹. בחוזה המסגרת נקבעו כמה אמצעים שיכלו העירייה וחברת ה.ל.ר לנקוט אם "קצב העבודות אטי" או אם הקבלן אינו עומד בהתחייבויותיו, לרבות עמידה בלוח הזמנים⁴².


עלה כי בפברואר 2012 סייר מנכ"ל העירייה בפרויקט, בלוויית המפקח והקבלן, ובסיוור "הובהרה לקבלן החשיבות והדחיפות העליונה בסיום השיפוץ בזמן לפתיחת שנת הפעילות הבאה בתאריך 1.9.12... כל עיכוב פוגע קשות בהמשך קיום הפעילות התרבותית בעיר [ההדגשה במקור]". באפריל 2012 העביר

39 גם סעיף 14(א) לחוזה המסגרת קובע כי תקופת הביצוע תימנה החל בתאריך הקבוע בצו התחלת העבודה.

40 מהנדס העיר רחובות או מנהל אגף התחזוקה בעירייה או כל אדם שקיבל מהם הרשאה בכתב לעניין חוזה זה, כולו או חלקו.

41 מי שהתמנה בכתב מזמן לזמן על ידי המהנדס לפקח על ביצוע העבודה או על כל חלק ממנה.

42 סעיף 44 לחוזה המסגרת שקובע, בין היתר, כי העירייה יכולה לבצע את העבודות ולחייב את הקבלן עבור ביצוען; וסעיף 64 שקובע כי העירייה תהיה רשאית לסלק את דיו של הקבלן ממקום הפרויקט, לתפוס את החזקה בו ולהשלים את הפרויקט.



 הקבלן לא העביר

 לחברת ה.ל.ר לוח

 זמנים בתוך שבעה

 ימים מיום קבלת צו

 התחלת העבודה,

 אלא לאחר יותר

 משנה... צו התחלת

 עבודה היה צריך

 להינתן רק לאחר

 שהעירייה וחברת

 ה.ל.ר החליטו על

 מפרט עבודה וכתב

 כמויות וקבעו את

 לוחות הזמנים לביצוע

 העבודות

הקבלן למפקח לוח זמנים לביצוע העבודות, אך המפקח דחה אותו, בנימוק שהוא "לא מציאותי ולא משקף לחלוטין את העבודות באתר", ואת שסוכם בין הצדדים. בפגישה נוספת שהתקיימה ביוני 2012 בנוכחות מנכ"ל העירייה, מנכ"ל חברת ה.ל.ר והקבלן, סוכם כי הקבלן יגיש לוח זמנים מעודכן. מסיכום דיון באוגוסט 2012 עולה כי נקבע לוח זמנים כנדרש.

מהאמור עולה כי בניגוד להוראות חוזה המסגרת, הקבלן לא העביר לחברת ה.ל.ר לוח זמנים מפורט ועדכני בתוך שבעה ימים מיום קבלתו של צו התחלת העבודה, אלא לאחר יותר משנה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולחברת ה.ל.ר על שלא אכפו במועד את הוראותיו של חוזה המסגרת עם הקבלן בכל הקשור להגשת לוח זמנים המשקף את משך ביצוע העבודות הצפוי בפרויקט.

עיריית רחובות וחברת ה.ל.ר מסרו בתשובתן למשרד מבקר המדינה כי עקב הדרישות השונות והצרכים שעלו, ניתן היה למסור לוח זמנים מפורט רק לאחר קבלת הערותיהם של הגורמים השונים שהיו מעורבים בתכנון ובאישור של העבודות השונות, ולא בתוך שבעה ימים מיום קבלתו של צו התחלת העבודה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולחברת ה.ל.ר כי תשובתן בהקשר זה ממחישה את הכשל שהיה בהוצאת צו התחלת עבודה על ידי החברה, לפני השלמת התכנון וללא פירוט העבודות ולוחות הזמנים לביצוען. לא זו בלבד שהדבר נדרש בחוזה המסגרת שחתמה העירייה עם הקבלן, אלא שהוא מתחייב לשם הסדרת ההתקשרות בין הצדדים ולהבטחת זכויותיהם וחובותיהם בביצוע העבודות. צו התחלת עבודה היה צריך להינתן רק לאחר שהעירייה וחברת ה.ל.ר החליטו על מפרט עבודה וכתב כמויות שברצונן לבצע וקבעו את לוחות הזמנים לביצוע העבודות.

בסוף אוקטובר 2012 שלחה הלשכה המשפטית של עיריית רחובות לקבלן מכתב "התראה לפני סילוק יד", וכן שלחה העתקים שלו לראש העירייה, למנכ"ל העירייה ולמנכ"ל חברת ה.ל.ר. במכתב ציינה ש"מיום 15.10.12, באתר לא מתנהלת כל פעילות והעבודה הופסקה לחלוטין". בסוף נובמבר 2012 הודיעה הלשכה המשפטית של עיריית רחובות לקבלן על ביטול החוזה עמו, בין השאר משום שהקבלן לא שב לפעילות באתר.

הביקורת העלתה כי בניגוד להודעת הלשכה המשפטית, העירייה לא הפסיקה את ההתקשרות עם הקבלן, והוא המשיך בביצוע העבודות בפרויקט תמורת תשלום.

מנכ"ל חברת ה.ל.ר מסר לצוות הביקורת בנובמבר 2017 כי ההתקשרות לא הופסקה "נוכח החשש ש[הקבלן] יפנה לערכאות משפטיות ויוציא צו מניעה להמשך העבודות". ואולם גם משהוחלט כי ימשיך בפרויקט, לא עמד הקבלן



חברת ה.ל.ר פנתה לקבלן בספטמבר 2014 והודיעה כי הקבלן אינו עומד בשום הסכמה מההסכמות שהושגו אתו מבחינת לוחות הזמנים, וגם הבטחות שהבטיח לראש העירייה בפגישותיו עמו לא קוימו. במכתב הודיעה חברת ה.ל.ר לקבלן כי היא עורכת "התייעצות ושוקלים את המשך דרכנו בפרויקט כאשר גם האפשרות לסלק את ידך מהפרויקט ולהכניס קבלן אחר תחתך נשקלת". גם לאחר שנשלחה הודעה זו של חברת ה.ל.ר לא הופסקה ההתקשרות עם הקבלן.

עיריית רחובות וחברת ה.ל.ר מסרו בתשובתן למשרד מבקר המדינה כי בנובמבר 2014 נמשכו העבודות באתר.

בפגישה שנערכה בספטמבר 2015 בנוכחות מנכ"ל העירייה, מנכ"ל חברת ה.ל.ר, הקבלן והמפקח, מסר הקבלן שבכוונתו לסיים עד אמצע נובמבר 2015 את כל העבודות באתר הקשורות אליו. בפגישה שנערכה ביולי 2016, שנכחו בה בין השאר ראש עיריית רחובות ומנכ"ל חברת ה.ל.ר, התחייב הקבלן להשלים את העבודות בפרויקט עד סוף אוגוסט 2016.

בפגישה שהתקיימה בספטמבר 2017 בנוכחות ראש עיריית רחובות, מנכ"ל העירייה, מנכ"ל חברת ה.ל.ר, הקבלן והמפקח, מסר מנכ"ל חברת ה.ל.ר כי "הואיל והקבלן אינו משלים את העבודות בבית התרבות וכן אינו עומד בלוח הזמנים כפי שסוכם איתו מספר פעמים וכפי שהבטיח לראש העיר מספר פעמים בעבר, ולמרות שמספר פעמים בעבר עמדה על הפרק האפשרות של החלפת הקבלן אך בסופו של דבר הוחלט שלא לבצע מהלך זה... סוכם לתת אפשרות נוספת להשלמה העבודות הקשורות לקבלן עד 4.10.17 כפי שהובטח על ידי הקבלן וזאת בהסכמת ראש העיר... הקבלן עדכן כי בתוך כ-10 ימים ישלים את העבודות הקשורות לשם חיבור המבנה לחשמל וכי עד ערב סוכות ימסור הקבלן את המבנה לידי העירייה".

מסיוור שקיים צוות הביקורת בבניין בית התרבות במאי 2018, כשש שנים לאחר המועד המתוכנן לסיום העבודות שבפרויקט, עולה כי העבודות טרם הושלמו.

הקבלן מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאמצע פברואר 2018 כי אי-עמידתו בלוחות הזמנים נבעה בין היתר מהיעדר תיאום בין הקבלנים הנוספים שעבדו בפרויקט, מביצוע שינויים רבים בתכניות הקיימות, מאי-עמידה של חברת ה.ל.ר בלוח התשלומים, והיעדר תכניות עדכניות.

עיריית רחובות וחברת ה.ל.ר מסרו בתשובתן למשרד מבקר המדינה כי חברת ה.ל.ר פעלה באמצעות המפקח לתאם את עבודת כל הקבלנים בפרויקט; עיקר הפיגורים נבעו מכשלי הקבלן; לוח הזמנים התארך גם בשל הרחבת היקף

בהתחייבויותיו להשלמת העבודות, ובמועד סיום הביקורת טרם הושלמו העבודות בפרויקט. להלן פירוט:

באוגוסט 2014 הודיע המפקח לחברת ה.ל.ר במכתב כי האתר סגור זה זמן מה. בעקבות כך פנתה חברת ה.ל.ר לקבלן במכתב בספטמבר 2014, שהעתקו נשלחו לראש העירייה ולמנכ"ל העירייה, ובו הודיעה כי הקבלן אינו עומד בשום הסכמה מההסכמות שהושגו אתו מבחינת לוחות הזמנים, וגם הבטחות שהבטיח באופן אישי לראש העירייה בפגישותיו עמו לא קוימו. במכתב הודיעה חברת ה.ל.ר לקבלן כי היא עורכת "התייעצות ושוקלים את המשך דרכנו בפרויקט כאשר גם האפשרות לסלק את ידך מהפרויקט ולהכניס קבלן אחר תחתך נשקלת". גם לאחר שנשלחה הודעה זו של חברת ה.ל.ר לא הופסקה ההתקשרות עם הקבלן.

עיריית רחובות וחברת ה.ל.ר מסרו בתשובתן למשרד מבקר המדינה כי בנובמבר 2014 נמשכו העבודות באתר.


בפגישה שנערכה בספטמבר 2015 בנוכחות מנכ"ל העירייה, מנכ"ל חברת ה.ל.ר, הקבלן והמפקח, מסר הקבלן שבכוונתו לסיים עד אמצע נובמבר 2015 את כל העבודות באתר הקשורות אליו. בפגישה שנערכה ביולי 2016, שנכחו בה בין השאר ראש עיריית רחובות ומנכ"ל חברת ה.ל.ר, התחייב הקבלן להשלים את העבודות בפרויקט עד סוף אוגוסט 2016.

בפגישה שהתקיימה בספטמבר 2017 בנוכחות ראש עיריית רחובות, מנכ"ל העירייה, מנכ"ל חברת ה.ל.ר, הקבלן והמפקח, מסר מנכ"ל חברת ה.ל.ר כי "הואיל והקבלן אינו משלים את העבודות בבית התרבות וכן אינו עומד בלוח הזמנים כפי שסוכם איתו מספר פעמים וכפי שהבטיח לראש העיר מספר פעמים בעבר, ולמרות שמספר פעמים בעבר עמדה על הפרק האפשרות של החלפת הקבלן אך בסופו של דבר הוחלט שלא לבצע מהלך זה... סוכם לתת אפשרות נוספת להשלמה העבודות הקשורות לקבלן עד 4.10.17 כפי שהובטח על ידי הקבלן וזאת בהסכמת ראש העיר... הקבלן עדכן כי בתוך כ-10 ימים ישלים את העבודות הקשורות לשם חיבור המבנה לחשמל וכי עד ערב סוכות ימסור הקבלן את המבנה לידי העירייה".

מסיוור שקיים צוות הביקורת בבניין בית התרבות במאי 2018, כשש שנים לאחר המועד המתוכנן לסיום העבודות שבפרויקט, עולה כי העבודות טרם הושלמו.

הקבלן מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאמצע פברואר 2018 כי אי-עמידתו בלוחות הזמנים נבעה בין היתר מהיעדר תיאום בין הקבלנים הנוספים שעבדו בפרויקט, מביצוע שינויים רבים בתכניות הקיימות, מאי-עמידה של חברת ה.ל.ר בלוח התשלומים, והיעדר תכניות עדכניות.

עיריית רחובות וחברת ה.ל.ר מסרו בתשובתן למשרד מבקר המדינה כי חברת ה.ל.ר פעלה באמצעות המפקח לתאם את עבודת כל הקבלנים בפרויקט; עיקר הפיגורים נבעו מכשלי הקבלן; לוח הזמנים התארך גם בשל הרחבת היקף



גורמים שונים בעירייה
קיבלו מידע על
הפרות חוזרות ונשנות
של חוזה ההתקשרות
עם הקבלן, אך לא
אכפו את הוראות
החוזה, אלא המשיכו
לתת לקבלן
הזדמנויות להשלמת
העבודה... הליקויים
בהתנהלות זו מעידים
על זלזול בכספי ציבור
ועל התייחסות לא
מספקת למועד סיום
הפרויקט

העבודות וגילוי בעיות לא צפויות. מקבלי ההחלטות בעירייה ובחברת ה.ל.ר. פעלו מתוך אמונה שהקבלן יעמוד בהבטחותיו וישלים את העבודות. אין ערובה לכך שהאופן שבו פעלו העירייה וחברת ה.ל.ר. היה פוגעני פחות ביחס לאפשרות של עמידה על אכיפת החוזה, תוך חשש לעלויות משפטיות כבירות. כמו כן, "מנכ"ל העירייה אף לא הסתפק בדיווחי[ם]... וערך ביקורי פתע באתר העבודות כדי לעמוד בעצמו בזמן אמת על מצב הדברים... הוא יזם והשתתף בישיבות 'סטאטוס'... שם גם דרש הסברים לממצאים שהתגלו וקבע את לוחות הזמנים להמשך... ראש העירייה... ערך סיורים שונים וקרא לסדר' את הקבלן פעם אחר פעם... ראש העירייה בחר לתת אמון בקבלן לאור ניסיון העבר (עד לתחילת פרויקט זה) ומהסיבות האחרות שפורטו, אולם לדאבוננו גם ההבטחות שקיבל לא התממשו".

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לעיריית רחובות, לראש העירייה ולמנכ"ל העירייה, על שקיבלו מידע על הפרות החוזרות ונשנות של חוזה ההתקשרות עם הקבלן, אך לא אכפו את הוראות החוזה, אלא המשיכו לתת לקבלן הזדמנויות להשלמת העבודה. בכך הם לא פעלו להבטחת זכויות העירייה וחברת ה.ל.ר. ולשמירה על האינטרס הציבורי בהשלמת הפרויקט. מטרת עריכתו של חוזה היא להבטיח, בין היתר, כי העבודות יבוצעו בהתאם לדרישות העירייה וחברת ה.ל.ר.; כי אכיפת זכויותיהן תיעשה באופן שוויוני ועקבי כלפי הספקים השונים; וכי ההליך התחרותי שבמסגרתו נבחרו הספקים לא יתרוקן מתוכן לאחר ויתור על חלק מהדרישות שהוצבו לפני הספק שנבחר (לעומת אי-ויתור על דרישות אלו בפני הספקים שלא נבחרו). הדבר נועד גם כדי לאותת לספקים אחרים שאתם מתקשרות העירייה וחברת ה.ל.ר. כי הן עומדות על זכויותיהן מכוח הסכמי ההתקשרות אתן. בהיות עיריית רחובות וחברת ה.ל.ר. גופים ציבוריים האמונים על השמירה של האינטרס הציבורי, הן מחויבות להקפיד כי ספקיהן מקיימים את התחייבויותיהם החוזיות. הליקויים בהתנהלות זו מעידים על זלזול בכספי ציבור ועל התייחסות לא מספקת למועד סיום הפרויקט.

פיצול חלק מהעבודות והעברתן לקבלנים נוספים

היות שכבר בשנת 2011 היה ידוע לחברת ה.ל.ר. ולעירייה כי קבלן א' שרוי בקשיים כספיים, ובגלל אי-עמידתו בהתחייבויותיו, הן החליטו לפצל את העבודות בפרויקט שיפוץ בית התרבות ולהעביר חלק מהעבודות לקבלנים אחרים (להלן - קבלנים אחרים). לפיכך, בשנת 2012 התקשרה חברת ה.ל.ר. בהסכמים עם שישה קבלנים נוספים לביצוע העבודות האלה: התקנת מעלית, מערכות מיזוג אוויר, עבודות אלומיניום, מערכות כיבוי אש, עבודות עץ והתקנת "מעלון"⁴³.

43 לחלק מהעבודות פרסמה חברת ה.ל.ר. מכרז פומבי ולחלקן קיימה הליך של תמחור (המבוסס על הצעות מחיר) ללא פרסום מכרז פומבי.


**בעקבות פיצול
 העבודות בשנת 2012
 לא חתמו העירייה או
 חברת ה.ל.ר עם
 הקבלן על הסכם
 התקשרות שמגדיר
 את היקף העבודה
 החדש שלו ואת לוח
 הזמנים והתמורה
 העדכניים**

הועלה כי העבודות שנשארו באחריות קבלן א'⁴⁴ ולא הועברו לקבלנים האחרים נאמדו בספטמבר 2011 ב-3.85 מיליון ש"ח (כולל מע"ם) בקירוב. היות שעל פי צו התחלת העבודה מ-14.6.11 עמדה העלות הכוללת של העבודה על 5.22 מיליון ש"ח (כולל מע"ם), משמע עלות העבודות שהועברו לקבלנים אחרים נאמדה בספטמבר 2011 ב-1.37 מיליון ש"ח (כולל מע"ם)⁴⁵ בקירוב. יצוין כי בסופו של דבר היו ההתקשרויות עם הקבלנים האחרים גדולות יותר, בין השאר מאחר שהוספו עבודות בפרויקט.

נמצא כי בעקבות פיצול העבודות בשנת 2012, לאחר שתם תוקפו של חוזה המסגרת וחלק מהעבודות הועברו לקבלנים אחרים, לא חתמו העירייה או חברת ה.ל.ר עם הקבלן על הסכם התקשרות שמגדיר את היקף העבודה החדש שלו ואת לוח הזמנים והתמורה העדכניים להשלמת חלקו בפרויקט.

עיריית רחובות וחברת ה.ל.ר מסרו בתשובתן למשרד מבקר המדינה כי לא היה צורך בהסכם חדש, משום ש"ההתפתחות בתכולת העבודה שעל הקבלן לבצע במסגרת הפרויקט הוסדרו באמצעות המצאת כתבי כמיות ומפרטים עדכניים מאת המפקח, סיכומי ישיבות ולוחות זמנים מעודכנים שנקבעו בהתאם להתקדמות העבודות בשטח ולדרישות השונות שהועלו... נדמה שאין חולק כי חיובי הקבלן היו נהירים לו".

משרד מבקר המדינה מעיר לחברת ה.ל.ר כי אין די בהעברת מסמכים שונים, סיכומי ישיבות ולוחות זמנים אשר אינם מבהירים במדויק את היקף הזכויות והחובות של הקבלן ושל העירייה ואף עשויים לסתור זה את זה, ויש להקפיד להכין מסמך מוסכם המרכז את הזכויות וההתחייבויות של כל הצדדים במסגרת ההתקשרות בעקבות השינויים שנעשו בתכולת העבודות. אי-חתימה עם קבלן א' על הסכם המפרט במדויק את היקף העבודה שהוא נדרש לבצע ואת עלותה עומדת בניגוד לכללי מינהל תקין ועשויה לפגוע בהבטחת זכויותיה.

44 בין השאר עבודות קונסטרוקציה, חשמל ואינסטלציה.

45 הפרש בין 5.22 מיליון ש"ח לפי צו התחלת העבודה ובין 3.85 מיליון ש"ח.

התחשבות עם הקבלן

חברת ה.ל.ר אישרה לקבלן תשלומים במשך חודשים רבים ללא בדיקה אלא על פי הערכה בלבד, בניגוד לחוזה המסגרת שנחתם אתו. הדבר הוביל לחילוקי דעות ולהתדיינות

על פי חוזה המסגרת, משהשלים הקבלן עבודה או חלק ממנה, עליו להודיע על כך למפקח בכתב, והמפקח יתחיל בבדיקת העבודות. לאחר הבדיקה, אם יקבע המפקח כי העבודה עומדת בתנאי החוזה ומשביעה את רצונו, ייתן לקבלן תעודת השלמה. עם קבלת תעודת ההשלמה יגיש הקבלן למפקח חשבון שיפורט בו אומדן של ערך העבודה שבוצעה, חישוב הכמויות והתייקרויות שמקורן בשינויים במדד. המפקח יבדוק את החשבון, יאשר או ישנה את האומדנים הנקובים בו, ויקבע את הסכום המגיע לקבלן למועד שהחשבון מתייחס אליו.

עד דצמבר 2013 הגיש הקבלן למפקח 13 חשבונות על העבודה שביצע. הסכום הכולל שאישר המפקח לתשלום על בסיס 13 החשבונות שהוגשו היה כ-3.2 מיליון ש"ח (כולל מע"ם). נמצא כי על שישה מ-13 החשבונות הללו, ששימשו בסיס לתשלום לקבלן, רשם המפקח כי התשלום משולם על **בסיס הערכה בלבד** או "**על החשבון**". לגבי שני חשבונות מהשישה אף נרשם כי הם **מאושרים ללא בדיקה** (ההדגשה אינה במקור).

בין הקבלן א' ובין המפקח מטעם חברת ה.ל.ר התגלעו חילוקי דעות בנוגע לאישור החשבונות השוטפים בפרויקט עד דצמבר 2013. לצורך בדיקת הסוגיה פנתה חברת ה.ל.ר ל"בורר" שיבדוק את החשבונות וינסה לגשר בין הקבלן לבין המפקח. נמצא כי במכתב מדצמבר 2013 שהעביר הבורר למנכ"ל חברת ה.ל.ר (להלן - מכתב הבוררות) צוין כי "לקבלן שולמו חשבונות שוטפים בסכום מצטבר של [כ-3.2 מיליון ש"ח כולל מע"ם], **ששולמו על חשבון ללא בדיקה מדוקדקת של הכמויות** [ההדגשה אינה במקור]".

עיריית רחובות וחברת ה.ל.ר מסרו בתשובתן למשרד מבקר המדינה כי חלק מהתשלומים בוצע על פי הערכה בלבד ולא על פי מדידה מדויקת - לא כיוון שהמפקח התרשל, אלא כי הצדדים לא הצליחו לעשות זאת באופן מדויק, וכי נוספו סעיפים "חריגים" רבים לאור מאפייני הפרויקט.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברת ה.ל.ר על שאישרה לקבלן תשלומים במשך חודשים רבים ללא בדיקה אלא על פי הערכה בלבד, בניגוד לחוזה המסגרת שנחתם אתו. הדבר הוביל לחילוקי דעות ולהתדיינות. גם כשמדובר בתוספת עבודות, הרי שהתשלום בגינן אמור להתבצע לאחר ביצוע בדיקה ומדידה של הכמויות בפועל.

הסכם התקשרות נוסף עם הקבלן

1. כאמור, בחוזה המסגרת נקבעו מחיריהם של רכיבי העבודה השונים, אך התשלום היה אמור להיקבע במהלך ביצוע העבודה, לפי מדידת העבודה המבוצעת בפועל.

נמצא כי ביולי 2013, לאחר שאושרו לקבלן תשלומים בסך 2.77 מיליון ש"ח (כולל מע"ם) בקירוב, הוא פנה במכתב לחברת ה.ל.ר. וציין כי "מזה מס' חודשים הנני מתריע כי קיימת הגדלה רצינית בין כתב הכמויות שקיבלנו לבין הביצוע באתר. הדבר מתבטא בתוספת תקציבית [של כ-1.5 מיליון ש"ח] אשר אינו מוגדר בצו התחלת העבודה אשר קיבלנו בסך של 4.5 מיליון ש"ח [ללא מע"ם]".

במכתב הבוררות המליץ הבורר על "השלמת העבודות באמצעות חוזה פאושלי⁴⁶ הכולל את כל העבודות שבוצעו ואת כל העבודות שנדרש לבצע שהן במסגרת אחריות הקבלן", בעלות של כ-6.43 עד 7 מיליון ש"ח (כולל מע"ם).

בסיכום דיון מינואר 2014, בהשתתפות מנכ"ל חברת ה.ל.ר., הקבלן, המפקח והבורר, סוכם כי "העבודה תבצע בפאושלי, סך הכל 6.43 [מיליון ש"ח] (כולל מע"ם)" (להלן - הסיכום). סכום זה כלל את החשבונות ששולמו לקבלן לאותה עת במסגרת הפרויקט. על סיכום הדיון חתמו חברת ה.ל.ר., הקבלן והמפקח. בסיכום אף נקבעו אבני דרך ולוחות זמנים להשלמת העבודות עד מאי 2014.

יובהר כי התשלום לפי הסכם פאושלי הוא תשלום כולל שאינו מתבסס על תכולת העבודה בפועל ועל מחיר יחידת העבודה, בניגוד לתנאי ההסכם שנכלל במכרז המסגרת 11/10 שמכוחו זכה הקבלן בביצוע עבודה זו.

עיריית רחובות וחברת ה.ל.ר. מסרו בתשובתן למשרד מבקר המדינה כי העדיפו פתרון זה, המהווה ביצוע מקורב של ההסכם המקורי, על פני סיבוך משפטי. עוד מסרו כי שינוי ההסכם היה כורח המציאות, בין היתר משום שלא ניתן היה לצפות את הנסיבות הכרוכות בביצועו; השינוי נעשה ממניע ענייני; הפגיעה הפוטנציאלית בשוויון ההזדמנויות ובתחרות אינה חמורה; נחיצות השינוי מובהקת; נראה היה כי פתרון זה היה היעיל ביותר.

46 "תמורה כוללת על ביצוע העבודות כולן", מתוך פסק דין של בית המשפט העליון בהליך ע"א 6011/13, בית שערי מגדל אשקלון (2003) בע"מ ואח' נ' שיכון ובינוי - סולל בונה - תשתיות בע"מ, מ-3.9.15.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברת ה.ל.ר ולעיריית רחובות על ששינו את תנאי התשלום עם הקבלן שנקבעו במכרז המסגרת שפרסמה העירייה ובחווה המסגרת שנחתם עם הקבלן, אשר על פיהם ייקבע התשלום לקבלן לפי מחיריהם של רכיבי העבודה השונים לאחר מדידת ביצוע העבודות בפועל. זהו שינוי מהותי בתנאי ההתקשרות שנקבעו במכרז אשר מרוקן למעשה את ההליך המכרזי שביצעה העירייה מתוכן ופוגע לכאורה במציעים פוטנציאליים.

2. כללי מינהל תקין מחייבים כי הגדלה של היקף ההתקשרות תיעשה לאחר הכנת כתב כמויות מפורט ומהימן שאפשר לקבוע על פיו את עלותם של הפריטים שמבקשים להוסיף. כתב כמויות כזה ישמש בסיס להיקף ההגדלה החוזי, כדי למנוע אי-בהירות בנוגע להתחייבויותיו וחזיותיו של כל צד⁴⁷.

מהאמור עולה כי ההסכם הפאושלי החדש הגדיל את סכום ההתקשרות לפי צו התחלת העבודה ב-1.17 מיליון ש"ח בקירוב, כולל מע"מ⁴⁸. עלה כי למכתב הבוררות ולסיכום בין חברת ה.ל.ר ובין הקבלן מינואר 2014 צורף נספח ובו תיאור כללי של העבודות, בחלוקה לאבני דרך, ולוחות הזמנים לביצוע, אך לא צורף לו כתב כמויות מפורט של תכולת העבודה שנדרש הקבלן לבצע.


ממסמך שנכתב בכתב יד באוגוסט 2014, דהיינו יותר מחצי שנה לאחר הסיכום, עולה כי חישוב הסכום הפאושלי התבסס על כתב כמויות מינואר 2013 שסכומו עמד על כ-4.84 מיליון ש"ח כולל מע"מ, והופחתו ממנו עבודות וכן נוספו לו עבודות, שתוארו באופן כללי ללא פירוט, בסכום מצטבר של כ-664,000 ש"ח כולל מע"מ, וכן נוספו "ב.צ.מ. [הוצאות בלתי צפויות]" בסכום של כ-929,000 ש"ח כולל מע"מ. מכאן שלכתב הכמויות מינואר 2013 בסכום של 4.83 מיליון ש"ח נוספה תוספת אשר לא פורטה בסכום כולל של כ-1.6 מיליון ש"ח כולל מע"מ.

בסיכום מינואר 2014 צוין כי "הפאושלי כולל את כל התכניות, המפרטים וכתבי הכמויות המוכרים, כולל מתן שירותים לקבלני משנה ורווח קבלני **לרבות עבודות בלתי מתוכננות כתוצאה מתכניות קיימות בגינם, אך לא כולל עבודות אשר יתווספו כתוצאה משינוי תכנון** [ההדגשה אינה במקור]". עוד צוין בסיכום כי "לא יבוצעו עבודות חריגות ללא אישור מנכ"ל ה.ל.ר... העבודות יתומחרו ע"פ חוזה עיריית רחובות 10/2011".

גם לאחר הסיכום התגלעו חילוקי דעות בין הקבלן לבין המפקח וחברת ה.ל.ר, בין היתר בנושא עבודות חריגות: במכתב מאוגוסט 2014 מהקבלן למפקח, שהעתקו נשלח לחברת ה.ל.ר, נכתב כי "כל שינוי מהותי שחל

47 בין השאר מתוך **מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי 2017** (2017), "המועצה המקומית-תעשייתית נאות חובב - הקמת מבנה למועצה ומרכז מבקרים", עמ' 775.

48 צו התחלת העבודה היה על סך 4.5 מיליון ש"ח ללא מע"מ, והוא הוגדל ל-5.5 מיליון ש"ח ללא מע"מ.


הסיכום הפאושלי והנספח שצורף לו לא התבססו במלואם על כתבי כמויות מפורטים ולא הבהירו את זכויותיו והתחייבויותיו של כל צד. עד אוגוסט 2017 שילמה חברת ה.ל.ר לקבלן כ-7.19 מיליון ש"ח בעבור השיפוץ, כ-87% יותר מסכום ההתקשרות המקורית מספטמבר 2011

בביצוע העבודות... אנו נחייבכם בהתאם עפ"י מחירון 10/11". במכתב מספטמבר 2014 מהקבלן למנכ"ל חברת ה.ל.ר נכתב כי "כל העבודות הנוספות שנעשו באתר אינן משולמות". נוכח טענה זו וטענות אחרות נכתב: "אנו מפסיקים בזאת, בשלב זה את העבודות באתר".

באוקטובר 2014 פנה עורך דין שייצג את הקבלן לחברת ה.ל.ר, וטען כי המפקח הורה לקבלן לבצע עבודות חריגות בלי להמתין לאישורו של מנכ"ל חברת ה.ל.ר, הן בעל פה והן במסגרת הגשת תכניות חתומות בידי המפקח. יתר על כן, עורך דינו של הקבלן טען כי "הסך של 5.5 מיליון ש"ח [6.43 מיליון ש"ח כולל מע"ם] שנקבע כתמורה בהסכם הפאושלי נגזר מחישוב הכמויות של בית התרבות על פי מחירון החוזה ולכן לכל סכום הנקוב בהסכם הפאושלי יש להוסיף התייקרויות בהתאם לקבוע בחוזה וכך נהג גם המפקח מטעמכם לאשר את התשלום המגיע למרשתי וקבע התייקרות של 9% על חשבון התייקרויות".

משרד מבקר המדינה מעיר לחברת ה.ל.ר ולעיריית רחובות על שהסיכום שנקבע בו הסכום הפאושלי והנספח שצורף לו לא התבססו במלואם על כתבי כמויות מפורטים ולא הבהירו את זכויותיו והתחייבויותיו של כל צד, דבר שהיה מונע התדייניות על היקף העבודות בכלל והעבודות החריגות בפרט, ואת הפסקת העבודות בפרויקט.

3. בתקנות העיריות (מכרזים) נקבע כי עירייה רשאית להתקשר בהסכם ללא מכרז, בין השאר אם ההסכם נועד להגדיל את הוצאות העירייה באמצעות הוספת פרטים להסכם קיים, ובלבד ששיעור הגדלתן של ההוצאות בשל הוספה זו לא יעלה על 25% מכלל הוצאות העירייה על פי ההסכם הקיים או על 50% אם קבעה מועצת העירייה שעריכת המכרז "לא תביא תועלת".

כאמור, אומדן הסכום שנדרשה חברת ה.ל.ר לשלם לקבלן, תמורת העבודה שנדרש לבצע לאחר שכמה מהעבודות הועברו לקבלנים האחרים, עמד בשנת 2011 על 3.85 מיליון ש"ח בקירוב (כולל מע"ם). מהאמור עולה כי סכום ההתקשרות עם הקבלן גדל ב-68%, לסביבות 6.43 מיליון ש"ח (כולל מע"ם).

נמצא כי עד אוגוסט 2017, מועד שבו טרם הסתיים שיפוצו של בית התרבות, שילמה חברת ה.ל.ר לקבלן כ-7.19 מיליון ש"ח בעבור השיפוץ, דהיינו סכום הגדול ב-760,000 מסכום הפאושלי שנקבע בסיכום משנת 2014 וכ-87% יותר מסכום ההתקשרות המקורית מספטמבר 2011.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לחברת ה.ל.ר ולעיריית רחובות על שביצוע ההתקשרות עם הקבלן בעקבות מכרז 10/11 סטה באופן מהותי מתנאי ההתקשרות שנכללו במכרז בעניין תשלום התמורה. במועד הביקורת בנובמבר 2017, עוד לפני שהסתיימה עבודת השיפוץ, כבר גדל היקף ההתקשרות עם הקבלן ב-87%, ותנאי ההסכם השתנו באופן מהותי. בכך יש פגיעה קשה בעקרונות דיני המכרזים ובאינטרס הציבורי. יתר על כן, גם ההתקשרות בסכום פאושלי עם הקבלן, לא היה בה כדי להביא לסיום העבודות בפרויקט על פי לוחות הזמנים שנקבעו בו, וגם במועד סיום הביקורת העבודות טרם הסתיימו.

אי-דרישתה של ערבות ביצוע מהקבלן

בחוזה המסגרת נקבע כי לשם "הבטחת קיום התחייבויותיו על פי החוזה, כולן או מקצתן, ימציא הקבלן לעירייה, במעמד חתימתו של חוזה זה, ערבות בנקאית אוטונומית בסך ש"ח 50,000... הערבות תינתן לטובת העירייה". עוד נקבע כי עם קבלתה של הזמנת עבודה מכוח מכרז 11/10 ימציא הקבלן לעירייה ערבות בנקאית אוטונומית משלימה עד לשיעור של 10% מערך העבודות, כולל מע"ם. הערבות תשמש בין השאר לכיסוי כל נזק או הפסד העלולים להיגרם לעירייה, ולהחזרת כספים לעירייה אם יתברר לה שהקבלן קיבל ממנה כספים ביתר. בחוזה המסגרת נקבע כי הערבות המשלימה תוחזר לקבלן תוך 60 יום ממועד מסירתה של תעודת השלמה, ובלבד שהקבלן מסר לעירייה את ערבות הבדק בהתייחס לעבודה. עוד נקבע כי הערבות לקיומם של תנאי החוזה תוחזר לקבלן 60 יום לאחר תום תקופת החוזה "אך לא לפני קבלת תעודת סיום החוזה לעבודה האחרונה שתבוצע על ידי הקבלן מכוח החוזה [ההדגשה אינה במקור]".

מהאמור עולה כי היות שעל פי צו התחלת העבודה מאמצע יוני 2011 עמד ערך העבודות שמסרה העירייה לקבלן בפרויקט על 5.22 מיליון ש"ח (כולל מע"ם), סכום הערבות המזערי⁴⁹ שנדרש הקבלן להעביר לעירייה היה צריך להיות כ-526,000 ש"ח. היות שלפי הסיכום הפאושלי מינואר 2014 עמד ערך העבודות שמסרה העירייה לקבלן על 6.43 מיליון ש"ח (כולל מע"ם), סכום הערבות המזערי שנדרש הקבלן להעביר לעירייה היה צריך להיות כ-643,000 ש"ח. היות שנמצא כי במועד סיום הביקורת העירייה אף שילמה לקבלן עבור עבודות נוספות מעבר לסכום הפאושלי, ערך הערבות הנדרש על פי חוזה המסגרת אף עולה על סכום זה.

עיריית רחובות מסרה לצוות הביקורת כי קבלן א' העביר לידיה ביולי 2010 ערבות בסך 50,000 ש"ח, שהייתה תנאי לחתימה על חוזה המסגרת. עוד מסרה

עיריית רחובות וחברת
ה.ל.ר ויתרו לקבלן
ללא כל סיבה על
ערבות לביצוע
העבודות בפרויקט
בהיקף של יותר מחצי
מיליון ש"ח

העירייה כי במרץ 2013 שחררה ערבות זו בשל "תום חוזה". נמצא כי אין בידי עיריית רחובות העתק של הערבות.

הביקורת העלתה כי לאחר שניתן צו התחלת העבודה לביצוע עבודות השיפוץ בבית התרבות, לא דרשו העירייה וחברת ה.ל.ר מהקבלן ערבות משלימה לביצוע העבודות בפרויקט (ערבות ביצוע), כאמור חצי מיליון ש"ח ויותר, דבר שמנוגד לתנאי המכרז ולחוזה המסגרת.

בד בבד עם עבודת הביקורת ולאחר שצוות הביקורת הפנה לעירייה שאלות בנוגע לערבות, מסרה עיריית רחובות לצוות הביקורת העתק של מכתב שהעבירה לקבלן בנובמבר 2017, ובו דרשה ממנו להמציא ערבות עד 21.11.17. מכתב שהעבירה היועצת המשפטית של העירייה לבא כוחו של הקבלן ב-20.12.17 עולה כי באותו מועד הקבלן טרם העביר את הערבות הנדרשת לעירייה או לחברת ה.ל.ר.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה רבה לעיריית רחובות ולחברת ה.ל.ר על שללא כל סיבה ויתרו לקבלן על ערבות לביצוע העבודות בפרויקט בית התרבות בהיקף של יותר מחצי מיליון ש"ח. במשך שנים הן נמנעו מלדרוש מהקבלן להשלים את הערבות הראשונית, שלכאורה העביר לעירייה, מ-50,000 ש"ח בלבד לסכום של 10% מהיקף העבודות. יתר על כן, העירייה שחררה את הערבות הראשונית של הקבלן בשנת 2013, לפני שסיים את עבודתו בפרויקט, בניגוד לתנאי של חוזה המסגרת. גם דרישת הערבות המאוחרת, בעקבות הביקורת, אינה מתמרצת את הקבלן לסיים את עבודתו בזמן, משום שבמועד דרישתה לא ניתן היה לרפא את הפגם של חריגה מלוחות הזמנים. בהתנהלות זו העירייה וחברת ה.ל.ר שללו מעצמן "רשת ביטחון" להבטחת זכויותיהן מכוח החוזה, ופגעו בשוויון בין המציעים בכך שוויתרו בפועל על דרישה שנדרשה משאר המציעים במכרז המסגרת לאחר שבחרו בקבלן א' לביצוע העבודה, דבר העומד בניגוד גמור לכללי מינהל תקין ועשוי לפגוע באמון הציבור.

עיריית רחובות וחברת ה.ל.ר מסרו למשרד מבקר המדינה בתשובתן כי הקימו צוות מקצועי להפקה ולהטמעה של לקחים לעניין ניהול הערבויות במקרים דומים.



העירייה וחברת ה.ל.ר מסרו בתשובתן למשרד מבקר המדינה כי "הטעמים שהובילו לאי-ביטול ההתקשרות עם הקבלן... בשעת מעשה נשקלו אל מול החלופה האחרת - יציאה להליך מכרז, קבלת הצעתו של קבלן אחר וכניסה אפשרית להתדיינות משפטית... כיוון שהשיקולים שנשקלו בשעת מעשה... היו רלבנטיים ומבוססים על גישה סבירה, ההחלטה בוודאי שלא נעשתה מתוך שרירות הלב או משוא פנים ביחס לקבלן".

עוד מסרו עיריית רחובות וחברת ה.ל.ר בתשובתן למשרד מבקר המדינה כי "ראש העירייה הורה להקים צוות מקצועי הכולל נציגים של מנכ"ל העירייה, היועצת המשפטית של העירייה, מהנדס העיר וגורם חיצוני מתחום הייעוץ הארגוני, שיבחן את התהליך של שיפוץ בית התרבות על כל ההיבטים המקצועיים ויפיק את הלקחים, ויגבש נהלים, הוראות ומסקנות שראוי ללמוד וליישם על מנת שלא יישנו בעתיד מקרים דומים".

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את ההתנהלות הבלתי אחראית של העירייה ושל חברת ה.ל.ר בכל הקשור לניהול מכרזי המסגרת, ההתקשרות עם הקבלן לשיפוץ בית התרבות, לאופן התשלום לקבלן ולהגדלת היקף ההסכם אתו, המצביעים על זלזול בחובתן לשמור על הקופה הציבורית, ועלולים לכרסם באמון הציבור במערכת השלטונית. מכלול הממצאים שעלו בדוח מצביעים על כך כי העירייה וחברת ה.ל.ר קיבלו את החלטותיהן בעניין הפרויקט בלי שניתנה התייחסות מספקת לפגיעה האפשרית באינטרס הציבורי. הדבר חמור עוד יותר נוכח העובדה שתקופה ארוכה הן "גררו רגליים" ונמנעו מאכיפתו של חוזה ההתקשרות עם הקבלן או מביטולו, למרות הליקויים הרבים בפעילותו ולמרות הפרותיו החוזרות ונשנות של תנאי החוזה, דבר שהוביל לכך שהעבודות לשיפוץ בית התרבות - שאמורות היו להסתיים בתוך תשעה חודשים - נמשכו יותר משש שנים וטרם הושלמו, תוך פגיעה בציבור. התנהלות זו מעוררת חשש למשוא פנים בכל הקשור להתנהלותן מול הקבלן והיא בבחינת הפרה בוטה של כללי הניהול התקין, שהעירייה וחברת ה.ל.ר מחויבות לפעול לפיהם.

המחאת זכויותיו של הקבלן לגורמים שונים

בסעיף 1 לחוק המחאת חיובים, התשכ"ט-1969, נקבע כי "זכותו של נושה, לרבות זכות מותנית או עתידה לבוא, ניתנת להמחאה ללא הסכמת החייב, זולת אם נשללה או הוגבלה עבירותה לפי דין, לפי מהות הזכות או לפי הסכם בין החייב לבין הנושה".

בהוראת תכ"ם בנושא "עיקול, המחאות זכות, קיזוז חובות", שכאמור חלה על משרדי ממשלה ועל יחידות סמך שלהם, נקבע כי חשב משרד רשאי לשקול אישור בקשה להמחאת זכות⁵⁰ לצד ג' בנסיבות מיוחדות, וכי בבחינת בקשה כזאת צריך לבדוק "האם אין בבקשת המחאת הזכות ובאישורה על ידי המדינה משום סיוע לעברה על פקודת מס הכנסה [נוסח חדש], תשכ"א-1961, על חוק איסור הלבנת הון, תש"ס-2000/ו/או על כל דין רלוונטי אחר [ההדגשה אינה במקור]". בקשה להמחאת זכות תוגש בידי המוטב בכתב, בטופס ייעודי,

50 הוראה בכתב מאת המוטב (בעל הזכות לקבלת תשלום) להעביר או להסב את זכותו לקבלת תשלום לטובת צד ג'.

חברת ה.ל.ר שילמה לגורמים שונים סכומים שקבלן א' היה זכאי להם, על פי רוב לבקשתו של הקבלן, באמצעות 59 המחאות, בסכום כולל של 7.12 מיליון ש"ח בקירוב

בחתימתו שתאומת כדין בידי עורך דין. בטופס זה מצהיר המוטב כי לא קיימים עיקולים על חשבונות הבנקים שבבעלותו.

מערכת ההוצאה לפועל (להלן - הוצל"פ) פועלת על פי חוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967, ועל פי התקנות שהותקנו מכוחו. בהוצל"פ, לבקשת זוכים⁵¹, נפתחים תיקים לגביית חובות על פי פסקי דין בעניינים אזרחיים, מימוש צווי עשה⁵², ותיקים לגביית חיובים שדינם כדין פסק דין, כגון שטרי חוב וצ'קים, תביעות על סכום קצוב של עד 75,000 ש"ח, חובות בגין דמי מזונות ובקשות למימוש משכון או משכנתה⁵³.

בדוח ביקורת מיוחד של מבקר המדינה בנושא "מנגנון גביית חובות בהוצאה לפועל" נקבע כי ממושכלות היסוד של שיטת המשפט בישראל היא שיש למלא את פסיקותיו של בית המשפט, ועיקרון בסיסי בקיומה של מערכת מסחרית וחברתית הוא שחובות יש לפרוע. מנגנון ההוצאה לפועל נועד לשמש כלי למימוש עקרונות אלו, להבטחת אינטרסים ציבוריים חשובים ולהגנה על זכותו הקניינית של הזוכה⁵⁴.

בחוזה המסגרת בין הקבלן לעיריית רחובות נקבע כי הקבלן לא ימחה ולא יעביר את זכויותיו מכוח החוזה, לרבות המחאת הזכות לקבלת תמורה כספית, אם לא קיבל את הסכמת העירייה לכך מראש ובכתב. מכאן שזכותו של הקבלן להמחאה שכזאת הוגבלה בחוזה.

יצוין כי המחאת זכות כזאת מאפשרת לקבלן להמחות כספים המגיעים לו מחברת ה.ל.ר ומהעירייה לגורמים אחרים, בלי שהכספים הללו יעברו אליו באופן ישיר קודם לכן. משכך, המחאת הזכות עשויה להקשות על נושים פוטנציאליים של הקבלן לגבות ממנו את חובותיו ואף לאפשר לקבלן להעדיף נושה שאליו יומחו הכספים על פני נושה שלא יוכל לגבות את חובו ממנו באופן ישיר.

1. נמצא כי בין השנים 2012 - 2017 שילמה חברת ה.ל.ר לגורמים שונים סכומים שקבלן א' היה זכאי להם, על פי רוב לבקשתו של הקבלן, באמצעות 59 המחאות, בסכום כולל של 7.12 מיליון ש"ח בקירוב: כ-73% מסכום זה הומחה לטובת חברות קבלניות ומשווקים של חומרי בניין, כ-11% לטובת עורכי דין, כ-11% לטובת נותני שירותי מטבע, כ-8% לטובת משווקים של חומרי בניין וכ-5% לטובת גורמים שונים שתחום עיסוקם אינו ברור.

העירייה וחברת ה.ל.ר מסרו בתשובתן כי "לדברי הקבלן" הכספים שהומחו לאחד הקבלנים, ששיעורם כ-60% מסך ההמחאות, שימשו לביצוע עבודות בפרויקט בית התרבות.

51 מי שיזם את פתיחתו של תיק הוצל"פ לגביית חוב מאת פלוני או לאכיפת פסק דין שניתן לטובתו.

52 צו של בית משפט המורה לאדם לעשות פעולה מסוימת.

53 מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד** (2016), "מנגנון גביית חובות בהוצאה לפועל".

54 מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד** (2016), "מנגנון גביית חובות בהוצאה לפועל".



חברת ה.ל.ר לא
בדקה את זהות
הגורמים שהקבלן
ביקש להמחות להם
את זכויותיו ולא בדקה
אם היו לקבלן
עיקולים אחרים. מכאן
עולה החשש כי ייתכן
שפעילותה זו של
חברת ה.ל.ר סייעה
בעבירת עבירה או
בהלבנת הון לכאורה,
או סייעה לקבלן
לחמוק מעיקולים

יצוין כי למרות דרישת משרד מבקר המדינה, העירייה וחברת ה.ל.ר לא צירפו אסמכתאות המפרטות את העבודות שבגינן המחו את זכויותיו של קבלן א' לקבלן אחר, שלטענתן ביצע עבודות בפרויקט.

הביקורת העלתה כי המחאות נוספות בוצעו לאחר שחברת ה.ל.ר הייתה מעורבת באופן ישיר בשלושה הליכים משפטיים שהתנהלו בבית המשפט השלום ובהליך שהתנהל בהוצל"פ, שבמסגרתם נתבעה בידי גורמים שונים שהקבלן היה חייב להם כספים. יתר על כן, חברת ה.ל.ר הוזמנה לחקירה בלשכת ההוצל"פ ונדרשה לקיים שלושה צווים של רשם ההוצאה לפועל במסגרת הליכים אחרים.

מנכ"ל חברת ה.ל.ר מסר לצוות הביקורת בנובמבר 2017 כי החברה המחתה חלק מזכויותיו של הקבלן במסגרת פרויקט שיפוץ בית התרבות משום ש"הקבלן ציין בפני החברה שהוא חושש מעיקולים. לחברה היה ברור כי אם הכסף יועבר לחשבונות הבנק של הקבלן הוא יעוקל דבר שיכול להוביל לעצירת העבודות בבית התרבות".

2. כאמור, חברת ה.ל.ר הייתה מודעת למצבו הכספי של הקבלן, בין השאר בעקבות הדיונים במועצת העירייה ובוועדת המכרזים משנת 2011 ובגין ההליכים שהייתה מעורבת בהם בשנת 2012, כמתואר לעיל. נמצא כי החברה לא בדקה את זהות הגורמים שהקבלן ביקש להמחות להם את זכויותיו, שהיו בהם, כאמור, נותני שירותי מטבע וגורמים שונים שתחום עיסוקם אינו ברור, ולא בדקה אם היו לקבלן עיקולים אחרים. מכאן עולה החשש כי ייתכן שפעילותה זו של חברת ה.ל.ר סייעה בעבירת עבירה או בהלבנת הון לכאורה, או סייעה לקבלן לחמוק מעיקולים אחרים שאולי הוטלו עליו והיא לא הייתה מודעת להם.

העירייה וחברת ה.ל.ר מסרו בתשובתן למשרד מבקר המדינה כי "חברת ה.ל.ר היתה מודעת למצבו הכספי של הקבלן, שבעת ההתקשרות התבטא בקשוי נזילות, ותו לא. הקבלן לא נקלע אז להליכי פשיטת רגל/פירוק, עיקולים או כינוס נכסים, והמחאות הכספיים נעשו בכוונת מכוון כדי להבטיח, ככל שניתן, את המשך העבודות בפרויקט". עוד נמסר כי "דבר העיקולים מהם חשש הקבלן נודעו לחברת ה.ל.ר אך בדיעבד ולאחר זמן רב, ובוודאי לאחר שהוצאו המחאות הזכות וצדדים שלישיים כבר הסתמכו עליהן... אילולא המחאות הזכות, ייתכן שחברת ה.ל.ר ממילא היתה נקלעת להתדיינות משפטיות סבוכות אף יותר, הן מול הנמחים (שחלקם ביצעו עבודות עבודה) והן מול הנושים, ואז ההתדיינות המשפטיות הכפיות היו רבות יותר, מורכבות יותר ויקרות יותר", לעומת ההליכים המשפטיים שבהם הייתה חברת ה.ל.ר מעורבת. כמו כן, "התופעה שבה נושים שונים של הקבלן מנסים את מזלם להכניס את ידם ל'כיס העמוק' של חברת ה.ל.ר חוזרת על עצמה בהליכים רבים בלי קשר לשאלה של המחאת זכות".

3. נמצא כי עד נובמבר 2017 לא קיבלה חברת ה.ל.ר חוות דעת משפטית כתובה ומפורטת על הדרישות הרבות של הקבלן להמחאת זכויותיו לגורמים שונים, לרבות על השאלה אם חובה עליה להיענות לדרישות אלה ואם יש בפעילות זו משום סיוע לביצוע עבירה על פי דין.

חברת ה.ל.ר מסרה לצוות הביקורת בנובמבר 2017 כי התייעצה בנושא המחאות הזכות "בעל פה עם עורך דין". העירייה וחברת ה.ל.ר מסרו בתשובתן למשרד מבקר המדינה כי עורך הדין ליווה את חברת ה.ל.ר באופן צמוד, הן בנושא המחאות הזכות והן בטיפול בתביעות ובנושאים אחרים.

חברת ה.ל.ר העבירה לצוות הביקורת חוות דעת משפטית מנובמבר 2017, דהיינו לאחר תחילת ביקורתו של משרד מבקר המדינה, של עורך הדין שיעץ לה בנושא. מחוות הדעת עולה כי כבר בשלהי שנת 2011 החלה חברת ה.ל.ר להעביר לגורמים אחרים תשלומים שהגיעו לקבלן. עוד נקבע כי "המחאות הזכות שערך הקבלן לטובת נושיו וספקיו לא גרעו בכהוא זה מהתחייבויותיו ואחריותו כלפי ה.ל.ר. הן מכוח הדין הכללי והן מכוחו של הסכם הבניה, וככאלה לא היתה כל מניעה לאשרם ולפעול על פיהם". בחוות הדעת נקבע כי קיומן של המחאות הזכות דוחה כל צו עיקול שניתן לאחר כניסתן לתוקף של המחאות הזכות.

מעיון בחוות הדעת עולה כי היא אינה בוחנת את חוקיות המחאתן של זכויות הקבלן בהיקפים גדולים, את זכותה של החברה להימנע מכך, ואת קיומה של אפשרות שהיא מסייעת בביצוע עבירה או הלבנת הון.

עלה כי בשנים 2011 - 2017 העבירה חברת ה.ל.ר כ-109,000 ש"ח לעורך דין שיעץ לה בנושא המחאות הזכות של הקבלן.

העירייה וחברת ה.ל.ר מסרו בתשובתן למשרד מבקר המדינה כי ההחלטה להמחות את זכויות הקבלן התקבלה בהתבסס על מידע מפורט ועל שקילת החלופות ובהסתמך על ייעוץ משפטי שוטף שניתן. עוד מסרו כי "חלק מההוצאות המשפטיות נוכו מהיתרה המגיעה לקבלן (והיתרה תגבה בהמשך)".

לדרישת משרד מבקר המדינה, העירייה וחברת ה.ל.ר צירפו אסמכתאות בנוגע לתשובתן זו, ומהן עולה כי סכום ההוצאות המשפטיות שנוכה בפועל מהתשלומים המגיעים לקבלן עמד על כ-16,900 ש"ח בלבד, וכי רק בפברואר 2018, לאחר שהתקבלה דרישת משרד מבקר המדינה להעברת אסמכתאות, הוציאה חברת ה.ל.ר לקבלן דרישה לתשלום בסכום של כ-92,600 ש"ח. נמצא כי במאי 2018, חברת ה.ל.ר טרם קיבלה לידיה מהקבלן סכום זה.

בהסכמתה של חברת ה.ל.ר לבקשת הקבלן היא השיתה על עצמה עלויות רבות בשל ניהול הליכים משפטיים בבתי המשפט ובלשכות ההוצאה לפועל ובהתנהלות מול החייבים השונים של הקבלן

משרד מבקר המדינה מעיר לחברת ה.ל.ר על שהמחטה את זכויותיו של הקבלן לגורמים שונים ובסכומים גדולים, בלי שווידאה קודם לכן שהיא אינה מסייעת בכך לדבר עבירה או להלבנת הון או להעדפת נושים, בלי שבדקה בדיקה מקיפה ויסודית את מצבו של הקבלן ואת זהות הגורמים שהכספים הועברו אליהם, ובלי שקיבלה קודם לכן חוות דעת משפטית מפורטת בנושא. יתרה, אף שבהסכמתה של חברת ה.ל.ר לבקשת הקבלן היא השיתה על עצמה עלויות רבות בשל ניהול הליכים משפטיים בבתי המשפט ובלשכות ההוצאה לפועל ובהתנהלות מול החייבים השונים של הקבלן, היא לא בחנה את המשך המחאתן של זכויות הקבלן. הדבר עלול היה להעמיד את חברת ה.ל.ר במצב בו היא שקבעה את סדרי הקדימויות בתשלום חובותיו של הקבלן לחייביו השונים, בלי שהוסמכה לעשות כן ובלי שהיו בידיה מלוא הנתונים הנדרשים.

העירייה וחברת ה.ל.ר מסרו בתשובתן למשרד מבקר המדינה כי "אין הצדקה להטיל על עירייה (או מי מטעמה) לודא כי אין במעשיה הלגיטימיים כדי סיוע למעשה בלתי חוקי של האחר".

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולחברת ה.ל.ר כי לא ניתן לקבל תשובתן זו, שכן בהיותן רשויות ציבוריות מוטלת עליהן חובת הזהירות, ולפיכך הסכמתן להמחאת זכויותיו של ספק שמגיעים לו תשלומים מהן צריכה להיות מוגבלת למקרים חריגים, ורק לאחר שנקטו את כל האמצעים כדי להבטיח כי אין הן מסתכנות בהעדפת נושים או בסיוע לעבירה על פי כל דין.

מהתכתבויות בין הקבלן ובא כוחו לבין הלשכה המשפטית של העירייה וחברת ה.ל.ר, שהעתקים שלהם הועברו בין היתר לראש העירייה, למנכ"ל העירייה וליועצת המשפטית של העירייה בחדשים אוקטובר-נובמבר 2012 ובינואר 2013, דהיינו לאחר שהחלה חברת ה.ל.ר להמחות את זכויותיו לאחרים, טען הקבלן לפני העירייה כי יש לו המחאות זכות "מאושרות", וכי הן גוברות על צווי עיקול צד ג' שנמסרו לעירייה.

אמנם במסגרת התכתבויותיה של הלשכה המשפטית עם הקבלן היא הסבה את תשומת לבו לכך שעל פי תנאי החוזה אין להמחות את זכויותיו ללא הסכמת העירייה, אולם נמצא כי עיריית רחובות לא הודיעה לחברת ה.ל.ר אם לדעתה יש מקום להיענות לדרישות המחאת הזכות ואם יש בפעילות זו משום סיוע לביצוע עבירה על פי דין, ובכלל זה לא הציבה לחברת ה.ל.ר דרישות או תנאים בדבר אופן המחאת זכויותיו של הקבלן לגורמים אחרים. עוד עולה מהתכתבויות כי במועד ההתכתבות העירייה עדיין לא הייתה ערה לאותן המחאות ולא אישרה אותן.

העירייה וחברת ה.ל.ר מסרו בתשובתן למשרד מבקר המדינה כי העירייה לא הסכימה כי הקבלן ימחה לצדדים שלישיים את זכותו לקבל כספים. בחלוף



למרות ההגבלה על
המחאת זכויות הקבלן
שנקבעו בחוזה
המסגרת אתו ללא
הסכמת העירייה,
חברת ה.ל.ר לא
פנתה לעירייה
לקבלת אישורה לפני
שהחלה להמחות את
זכויותיו לאחרים

הזמן, עמדתה של ה.ל.ר הייתה כי יש לאפשר המחאות כאלה לנוכח ייעוץ משפטי שקיבלה ושעל פיו פעלה.

מהאמור עולה כי למרות ההגבלה על המחאת זכויות הקבלן שנקבעו בחוזה המסגרת אתו ללא הסכמת העירייה, חברת ה.ל.ר לא פנתה לעירייה לקבלת אישורה לפני שהחלה להמחות את זכויותיו לאחרים.

היועצת המשפטית של עיריית רחובות מסרה בתשובתה למשרד המדינה מפברואר 2018 כי חברת ה.ל.ר היא ישות משפטית נפרדת המנוהלת על ידי אנשי מקצוע שאינם עובדי הרשות, המלווה באופן שוטף על ידי רואה חשבון מטעמה ומקבלת ייעוץ משפטי שוטף מעורך דין אשר התקשרה עמו ישירות, שלא באמצעות העירייה. יתרה מזו, היועצת המשפטית לא אישרה לחברת ה.ל.ר לבצע המחאות זכות של הקבלן, ולא הייתה לה כל אפשרות מעשית לפקח על פעילותה השוטפת של חברת ה.ל.ר. היועצת המשפטית הוסיפה כי לא ידעה על דבר המחאות הזכות ולא אישרה לחברת ה.ל.ר לבצע המחאות זכות של הקבלן.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברת ה.ל.ר על שהחלה בהמחאת זכויותיו של הקבלן בלי שהודיעה על כך לעירייה ובלי לקבל את אישורה להמחאתן. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה וללשכה המשפטית של העירייה כי בניסבות המתוארות, שבהן ידעו בשלהי שנת 2012 כי הקבלן מבקש להמחות את זכויותיו לצדדים שלישיים, הן לא הקפידו לאכוף את תנאי חוזה ההתקשרות עם הקבלן שהגביל את המחאת זכויותיו ולהנחות את חברת ה.ל.ר כיצד לפעול בעניין זה. זאת, בכדי להבטיח כי חברת ה.ל.ר, שהיא תאגיד עירוני בבעלות העירייה, תנקוט את כל האמצעים שימנעו העדפת נושים, סיוע לעבירה על פי כל דין וחשיפתה להתדיינות משפטיות, באופן שיבטיח את התנהלותה התקינה וימנע בזבז כספי ציבור.

היתר בנייה לשיפוץ בית התרבות

הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה רחובות היא ועדה מקומית מכוח סעיף 18 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבנייה), הקובע כי "במרחב תכנון מקומי הכולל תחום רשות מקומית אחת בלבד, תהיה מועצת הרשות המקומית - הוועדה המקומית". בוועדה המקומית חברים 23 חברי המועצה, וראש העירייה הוא יו"ר הוועדה.

בית התרבות נבנה כאמור בסוף שנות השישים של המאה העשרים, על מקרקעין הידועים כחלק מחלקות 52 ו-608 בגוש 3704 (להלן - המקרקעין). במועד הביקורת הבניין כולל חמש קומות (לרבות קומת מרתף), ושטחו הכולל כ-1,920 מ"ר.

הועלה כי בדצמבר 1964 נתנה הוועדה המקומית רחובות לעיריית רחובות רישיון להקמת בניין בית התרבות במקרקעין, הכולל מרתף ושלוש קומות, בשטח כולל של 1,625.20 מ"ר.

תכנית בניין עיר מפורטת מס' רח/122/55⁵⁵ ייעדה את המקרקעין לאזור של בניינים ציבוריים. התכנית קבעה כי מספר הקומות המותר לבנייה יהיה לפי החלטת הוועדה מקומית, וכי השיעור המקסימלי של הבנייה יהיה 50% לקומה.

במאי 1979 נתנה הוועדה המקומית לעירייה היתר בנייה להוספת קומה לבניין בית התרבות, דהיינו ארבע קומות מעל קומת המרתף.

אין ברשות הוועדה המקומית התכנית שצורפה להיתר, ולפיכך אין לדעת מהו שטח הקומה הרביעית שאושר בהיתר משנת 1979, ומהו השטח הכולל של המבנה שאושר בידי הוועדה באותה עת. זאת על אף החשיבות הרבה של שמירת היתרי הבנייה והחומר הנלווה להם, המשמשים בין היתר את מערכי הפיקוח והאכיפה ואת גורמי הביקורת. יצוין כי חומר ארכיוני זה הוא כלי ניהולי שיכול לשמש את הדרגים השונים ברשות, וכן זהו כלי תיעודי, מחקרי וחינוכי.

ביוני 1995 פורסמה למתן תוקף תכנית מס רח/2010 - שינוי תכנית מתאר מקומית החלה גם על המקרקעין (להלן - תכנית רח/2010). התכנית סימנה את המקרקעין כמגרש ט' ששטחו כ-692 מ"ר⁵⁶ (להלן - מגרש ט'), וייעדה אותו לבנייני ציבור.

בשנת 2011 הגישה עיריית רחובות לוועדה המקומית בקשה להיתר בנייה, שכללה את הנגשת המבנה, תוספת מעלית ושיפוץ חזיתות (להלן - הבקשה). הבקשה כללה תכנית שינויים ללא תוספת שטחים לבית התרבות עצמו, וכמו כן

55 התכנית פורסמה למתן תוקף במאי 1965.

56 על פי המפה הטופוגרפית המצורפת להיתר הבנייה.



היתר הבנייה שנתנה
הוועדה המקומית
לעירייה בשנת 2011,
לשם שיפוץ בית
התרבות, כלל בקומת
הכניסה שטח של
25.44 מ"ר שחושב
כשטח שירות, אך
הוגדר כ"רחבת בית
קפה מקורה"

כללה תוספת שטחי שירות בהיקף כולל של כ-76 מ"ר, שיועדו למעלית, למעברים לכלל הציבור ול"רחבת בית קפה מקורה"^[57].

במאי 2011 אישרה רשות הרישוי⁵⁸ את הבקשה בתנאים, ובנובמבר 2011 נתנה הוועדה לעירייה היתר בנייה בתוקף לשלוש שנים (להלן - היתר הבנייה).

אישור הקמתו של בית קפה בקומת הקרקע

תקנות התכנון והבניה (חישוב שטחים ואחוזי בניה בתכניות ובהיתרים), התשנ"ב-1992 (להלן - תקנות חישוב שטחים), קובעות הוראות לחישוב שטחי בנייה ושיעורי בנייה בתכניות ובהיתרים.

תקנה 9 לתקנות חישוב שטחים קובעת הוראות בעניין ההפרדה בין שטחים לשימושים עיקריים⁵⁹ ובין שטחי שירות⁶⁰ ומונה את המטרות העיקריות לעניין התקנות ואת המטרות שייחשבו למתן שירותים נלווים (שטחי שירות). בין המטרות העיקריות שנקבעו בתקנות: מסחר ובנייני ציבור. בין מטרות השירות שנקבעו בתקנות: ביטחון ובטיחות, מערכות טכניות ומתקני שירות, אחסנה, חניה, מבואות וחדרי מדרגות, קומות עמודים מפולשות ומקמרות, מעברים ציבוריים.

נמצא כי היתר הבנייה שנתנה הוועדה המקומית לעירייה בשנת 2011, לשם שיפוץ בית התרבות, כלל בקומת הכניסה שטח של 25.44 מ"ר שחושב כשטח שירות, אך הוגדר כ"רחבת בית קפה מקורה". על פי תכנית היתר הבנייה שטח זה מיועד להפעלת "קפה תרבות" - בית קפה, והדבר אינו מתיישב עם מטרות השירות שנקבעו בתקנות חישוב שטחים.

מנהל אגף הרישוי מסר לצוות הביקורת כי שטח בית הקפה חושב כשטח שירות ולא כשטח עיקרי מאחר שמדובר ב"מבואה".

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי "החלל המתואר בטיוטה, שהוא מעבר המקשר בין מבואת המבנה למרפסת הפתוחה החיצונית (וששטחו 25.44 מ"ר), הוא חלל המחושב כ'שטח שירות', בהיותו מקורה ופתוח משני כיוונים. אך בטעות שטח זה תואר כ'קפה תרבות' ולא כמעבר למרפסת".

- 57 כפי שהוגדר בתשריט של חישובי השטחים ובישיבת רשות הרישוי שבה אושרה הבקשה.
- 58 סעיף 30 לחוק התכנון והבניה קובע כי: "ישב ראש הוועדה המקומית או יושב ראש ועדת המשנה של הוועדה המקומית ומהנדס הוועדה המקומית יהיו רשות רישוי מקומית לענין מתן היתר לפי סעיף 145 לחוק".
- 59 המשמשים במישרין למטרה מן המטרות המפורטות בתקנה 9(ב) לתקנות חישוב שטחים.
- 60 שטחים המשמשים למתן שירותים נלווים להשגת המטרות העיקריות, כמפורט בתקנה 9(ד) לתקנות חישוב שטחים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולוועדה המקומית כי בפרוטוקול ישיבת רשות הרישוי ממאי 2011 נכתב "מוצע רחבת בית קפה מקורה: 25.44 מ"ר". בהערות הבדקת שטיפלה בבקשה נרשם "מבוקש קפה תרבות בחזית המבנה". מכאן שרשות הרישוי אישרה את הבקשה בעת שהייתה מודעת לכך שמדובר בשטח המיועד להקמת בית קפה ולא למעבר למרפסת. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי מסיון שערך צוות הביקורת במבנה עולה כי בפועל שטח זה אינו פתוח משני כיוונים.

העירייה מסרה בתשובתה כי תפעל לפירוק הסגירות בשני כיוונים שבוצעו שלא בהתאם להיתר הבנייה.

מסיון שקיים צוות הביקורת בבניין בית התרבות במאי 2018 עולה כי "הסגירות" טרם פורקו.

היעדר חתימה של האחראי לביצוע השלד והאחראי לביקורת

תקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר תנאיו ואגרות) התש"ל-1970 (להלן - תקנות בקשה להיתר), קובעות כי הבקשה להיתר והמפרט שיצורף לה ייחתמו בין השאר בידי האחראי לביצוע שלד הבניין⁶¹ והאחראי או האחראים לביקורת⁶². חתימותיהם של האחראי לביצוע השלד ושל האחראים לביקורת יכול שיימסרו לוועדה במועד מאוחר יותר, אך לא יאוחר ממועד תחילתה של העבודה מושא ההיתר.

בדוח ועדת זיילר הוסברה חשיבות תפקידו של האחראי לביצוע השלד כדלקמן: "חובתו העיקרית והבסיסית של האחראי לביצוע שלד, כפי שהיא קבועה בדין, היא לדאוג לביצוע שלד הבניין על פי התכניות וההוראות של מתכנן השלד, ולבצע את תפקידו בהתאם לקבוע בכל חיקוק, וזאת בהתאם להצהרתו בבקשה להיתר הבנייה שעליה הוא חותם".

בפסק דין של בית המשפט המחוזי בבאר שבע⁶³, שעסק בקריסת תקרתו של אולם ספורט בבית ספר בבאר שבע, שגרמה למותם של שני נערים ולפציעתו של נער אחר, נקבע כי "הגשת בקשה להיתר היתה מחייבת הכנת תכנית קונסטרוקציה, הגשת חישובים סטטיים, חתימת עורך הבקשה, מתכנן השלד

61 תקנה 1 - "אחראי לביצוע השלד - מי שנתמנה בידי הקבלן הראשי כאחראי לביצוע השלד".

62 תקנה 1 - "אחראי לביקורת - האחראי לביקורת הביצוע של עבודות הבניה לפי סעיף 16.02 בתוספת השנייה".

63 עפ (ב"ש) 7001/04 מדינת ישראל נ' עיריית באר שבע ואח' (פורסם במאגר ממוחשב, 7.9.06, עמ' 141).



הוועדה המקומית
נתנה את היתר
הבנייה בלי שהאחראי
לביצוע שלד הבניין
והאחראי לביקורת
חתמו על הבקשה
להיתר.
כשש שנים לאחר
שהוועדה נתנה את
ההיתר, אין לה מידע
שאפשר ללמוד ממנו
אם אלה מילאו את
תפקידיהם כפי
שנקבע בתקנות

והאחראי לביצוע השלד, היה בכך כדי להביא לבדיקת מצבו של הגג ולמניעת ביצוע עבודות שיכולות לגרום לקריסתו".

נמצא כי הוועדה המקומית נתנה את היתר הבנייה בלי שבקשת ההיתר נחתמה בידי האחראי לביצוע שלד הבניין ובידי האחראי לביקורת, וחתימותיהם של גורמים אלה לא הועברו לוועדה לפני מועד תחילתן של העבודות, כנדרש בתקנות. במועד סיום הביקורת, כשש שנים לאחר שהוועדה נתנה את היתר הבנייה, אין ברשות הוועדה חתימותיהם של האחראי לביצוע השלד ושל האחראי לביקורת, ואין לה מידע שאפשר ללמוד ממנו אם אלה מילאו את תפקידיהם כפי שנקבע בתקנות.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לוועדה המקומית על מתן היתר בנייה, הכולל תוספת בנייה, גם של מעלית, בלי שהאחראי לביצוע השלד והאחראי לביקורת, שתפקידם להבטיח את ביצוע השלד באופן בטיחותי, חתמו על הבקשה להיתר הבנייה או מסרו לה את חתימותיהם לפני תחילת העבודות. הדבר חמור עוד יותר נוכח העובדה כי גם לאחר שש שנים ממועד מתן היתר הבנייה אין ברשות הוועדה המקומית מידע על גורמים אלה. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה ולחברת ה.ל.ר על שביצעו את עבודות השיפוץ בפרויקט בלי שהמציאו לוועדה המקומית את החתימות האמורות, זאת אף שהחתימות נועדו להבטיח כי האחראים לביצוע או לביקורת ביצעו את תפקידיהם כפי שנקבעו בתקנות. הדבר חמור במיוחד משום שמדובר במבנה ציבורי, שלרשות המקומית יש אחריות מוגברת לשמירת ביטחונם של הבאים בשעריו.

ביצוע עבודות בפרויקט ללא היתר בנייה תקף

תקנה 20(ב) לתקנות בקשה להיתר קובעת כי תוקפו של היתר הוא שלוש שנים או עד חמש שנים אם שוכנע מוסד התכנון כי היקפו ומורכבותו של נושא ההיתר מצדיקים זאת⁶⁴. תקנה 20א(ג) קובעת כי "חידושו של היתר לפי תקנה זו יהיה לשנתיים ממועד פקיעתו ואולם מוסד התכנון רשאי לחדשו לשנה נוספת, מטעמים מיוחדים שיירשמו"⁶⁵.

היתר הבנייה לשיפוצו של בית התרבות ניתן כאמור בנובמבר 2011, והוא היה בתוקף שלוש שנים, עד נובמבר 2014.

64 תקנה 20(ב) בוטלה בתקנות התכנון והבנייה (רישוי בנייה), התשע"ו-2016, שפורסמו ב-4.7.16. הוראה זו נכללת בתקנה 59(א) שקובעת: "תקופת תוקפו של היתר היא שלוש שנים מיום שניתן".

65 תקנה 60(א) לתקנות התכנון והבנייה (רישוי בנייה), התשע"ו-2016, קובעת: "מוסד התכנון שנתן את ההיתר יחדש או יאריך את תוקפו של היתר, לבקשת בעל ההיתר, לתקופה שלא תעלה על שלוש שנים".



 במשך תקופה
 ממושכת העירייה
 וחברת ה.ל.ר ביצעו
 עבודות בנייה ללא
 היתר בנייה תקף,
 בניגוד להוראות חוק
 התכנון והבנייה

עלה כי אף שתוקפו של היתר הבנייה פקע בנובמבר 2014, העירייה, באמצעות חברת ה.ל.ר, המשיכה בביצוע העבודות בבית התרבות ללא היתר בנייה תקף.

בינואר 2016 דנה רשות הרישוי בבקשתה של עיריית רחובות לחידוש היתר הבנייה לשנתיים "ממועד פקיעתו", דהיינו עד נובמבר 2016, ואישרה אותה. בסוף ינואר 2016 נתנה הוועדה המקומית לעירייה היתר בנייה חדש ועליו נרשם: "היתר זה יפקע תוקפו בתום 3.0 שנים מיום נתינתו", בלי לציין שמדובר בחידוש היתר קיים. מניסוח זה עולה כי תוקף ההיתר החדש הוא שלוש שנים מינואר 2016, דבר המנוגד להחלטתה של רשות הרישוי ולתקנות בקשה להיתר.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולחברת ה.ל.ר על שבמשך תקופה ממושכת הן ביצעו עבודות בנייה ללא היתר בנייה תקף בניגוד להוראות חוק התכנון והבנייה. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לוועדה המקומית כי נוסחו של היתר הבנייה שנתנה לעירייה בשנת 2016 מנוגד להחלטתה של רשות הרישוי ולתקנות בקשה להיתר.

ביצוע עבודות בנייה בסטייה מהיתר

סעיף 204(ב) לחוק התכנון והבנייה קובע כי "המבצע עבודה או משתמש במקרקעין בסטייה מהיתר או מתכנית, דינו מאסר שנה אחת ובעבירה נמשכת קנס"⁶⁶. על פי החוק, אם בוצעה עבירה כאמור, ניתן להאשים את "1) בעל היתר לביצוע העבודה או השימוש... 6) המבצע בפועל את העבודה; המשתמש בפועל במקרקעין; האחראי לעבודה או לשימוש..."⁶⁷.

סעיף 27(א) לחוק התכנון והבנייה קובע כי "מתפקידה של הוועדה המקומית... להבטיח את קיומן של הוראות חוק זה וכל תקנה על פיו". בפרק י' לחוק התכנון והבנייה נקבעו הוראות למניעתן ולהפסקתן של עבירות על פי החוק, להריסת בנייה שבוצעה ללא היתר ולהעמדתם לדין של העוברים על הוראות החוק.

66 ב-25.10.17 נכנס לתוקף חוק התכנון והבנייה (תיקון מס 116), התשע"ו-2017, הקובע בסעיף 243(ב) "המבצע עבודה אסורה במקרקעין... דינו מאסר שנתיים או קנס". עבודה אסורה מוגדרת בסעיף 203 לתיקון לחוק כ"בנייה או עבודה הטעונה היתר שנעשתה בלא היתר או בניגוד לתנאי ההיתר".

67 סעיף 208(א) לחוק.



אף שעבודות הבנייה
לשיפוץ בית התרבות
החלו בשנת 2011
ובמועד סיום הביקורת
עדיין לא הסתיימו, לא
הפעילה הוועדה
המקומית פיקוח יזום
על ידי פקחיה.
בפרויקט בוצעו
עבודות בנייה שונות
בסטייה מן ההיתר,
לרבות הרחבת
שטחים ושינוי חזיתות,
וכמו כן לא נהרסו
אלמנטים שסומנו
להריסה

הסמכות להפעלתם של אמצעי האכיפה נתונה בידי הוועדה המקומית במרחב התכנון שלה⁶⁸.

בדוח קודם של מבקר המדינה⁶⁹ נקבע כי "על הוועדה המקומית להפעיל פיקוח פיזי על ידי פקחיה במרחב התכנון המקומי בכלל ובאתרי הבנייה בפרט, לשם גילוי עבודה בקרקע ובבניין וכל שימוש בהם המנוגדים להוראות החוק, התקנות והתקנים, ולבדוק אם הבנייה והשימושים שניתנו להם היתרים מבוצעים על פי תנאי ההיתר [להלן - פיקוח יזום]. בעקבות הפיקוח היזום מכינים המפקחים דוחות ובהם פירוט של תוצאות בדיקתם, לרבות תיאור של הבנייה הלא-חוקית [להלן - דוח פיקוח]... פיקוח יעיל מאפשר לוועדה המקומית לגלות הכנות לביצוע עבירות בנייה, ואם הוחל כבר בבנייה או בשימוש שלא כחוק - לגלותם בשלביהם המוקדמים ולנקוט צעדים מינהליים ומשפטיים להפסקתם בעודם באיבם ולהעמדת מפרי החוק לדין".

נמצא כי אף שעבודות הבנייה לשיפוץ בית התרבות החלו בשנת 2011 ועדיין לא הסתיימו כאמור במועד סיום הביקורת, לא הפעילה הוועדה המקומית פיקוח יזום על ידי פקחיה. רק בנובמבר 2017, לבקשת צוות הביקורת, ערך לראשונה מפקח מטעם הוועדה המקומית ביקורת במקרקעין והכין דוח פיקוח.

מדוח הפיקוח עולה כי במקרקעין בוצעו עבודות בנייה שונות בסטייה מן ההיתר שנתנה הוועדה המקומית לעירייה, לרבות הרחבת שטחים ושינוי חזיתות, וכמו כן לא נהרסו אלמנטים שסומנו להריסה.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית על שלא מילאה את חובתה ולא פיקחה על עבודות הבנייה בבית התרבות. מחדל זה איפשר ביצוע עבודות בנייה בסטייה מהיתר הבנייה. על הוועדה המקומית להקפיד על פיקוח שוטף על הליכי בנייה בתחום שיפוטה, ובכלל זה על הליכים לבניית מבנים בידי העירייה או חברה עירונית שלה, ולמנוע חריגות בנייה מן ההיתרים הניתנים לה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולחברת ה.ל.ר על שהעבודות בוצעו בסטייה מן ההיתר שנתנה הוועדה המקומית. על העירייה, חברת ה.ל.ר והוועדה המקומית לפעול ללא כל דיחוי להסדרת הבנייה בבית התרבות על פי חוק התכנון והבנייה.

68 ראו בעניין זה, מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה** (2002), "הטיפול בעבירות על פי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965", עמ' 5 (להלן - דוח ביקורת בנושא טיפול בעבירות בנייה); מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011-2012** (2012), "הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה בני ברק", עמ' 503; ומבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2017** (2017), "עבירות בנייה של רשויות מקומיות ותאגידים עירוניים", עמ' 75.

69 **מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2017** (2017), "עבירות בנייה של רשויות מקומיות ותאגידים עירוניים", עמ' 75.

בדוח קודם של מבקר המדינה⁷⁰ הודגש כי "עבודות בנייה שרשויות מקומיות או תאגידים עירוניים שלהן מבצעים בחריגה מהוראות החוק משקפות דרך פעולה כושלת של מי שאמון על הבטחת קיומן של הוראות החוק ואמור לשמור ללא עוררין על כללי המינהל התקין. עצימת עין לגבי חריגות אלו פוגעת באמון הציבור בשלטון החוק, משום שהציבור נוכח כי הרשויות נוהגות איפה ואיפה כלפי מבצעי העבירות. הדבר חמור במיוחד משום שבהיעדר אכיפה נגד עבירות כאלה יש משום מסר שלילי של השלמה שבשתיקה עם פעולות שאינן עולות בקנה אחד עם החוק, דבר המחליש את כוח ההרתעה של מוסדות המדינה - בבחינת 'אם בארזים נפלה שלהבת, מה יגידו אזובי הקיר'".

חיוב אישי של נושאי משרה

סעיף 221 לפקודת העיריות [נוסח חדש] קובע את סמכות הממונה על המחוז להטיל חיוב אישי על נושאי משרה או תפקיד ברשות מקומית בגין הוצאה שלא כדין מקופת הרשות אשר לה הם היו אחראים: "על פי עצתו של רואה החשבון... יפסול הממונה כל פריט בחשבון שהוא בניגוד לדין, ויחייב בו את האדם ששילם או שהירשה את התשלום הבלתי-חוקי, וכן יחייב הממונה כל אדם האחראי לחשבון בכל סכום של חסר או הפסד שנגרמו בשל התרשלותו או התנהגותו הרעה או בכל סכום שהיה צריך להביא בחשבון ולא הביא, ובכל מקרה כזה יאשר בכתב את הסכום המגיע מאותו אדם".

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מספטמבר 2001⁷¹ 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 להוצאה 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 כשהדבר נדרש על פי הוראות החוק והוצאה בעניין שבו הרשות המקומית אינה מוסמכת לפעול.

70 דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2017 (2017), "עבירות בנייה של רשויות מקומיות ותאגידים עירוניים", עמ' 89.

71 חוזר 5/2001, ספטמבר 2001 ועדכון לנוהל בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 6/2008, אוגוסט 2008.



הליקויים שפורטו בדוח זה מחייבים כי משרד הפנים יבחן אם יש מקום להטלת חיוב אישי על נושאי משרה ובעלי תפקידים בעירייה שנשאו באחריות לליקויים באחריות לליקויים

הליקויים שפורטו בדוח זה בתפקודם של העירייה והעומד בראשה ובעלי תפקידים בעירייה, בכל הנוגע להתקשרות עם הקבלן במסגרת שיפוץ בית התרבות, מחייבים כי משרד הפנים יבחן אם יש מקום להטלת חיוב אישי על נושאי משרה ובעלי תפקידים בעירייה שנשאו באחריות לליקויים.

עיריית רחובות וחברת ה.ל.ר מסרו בתשובתן למשרד מבקר המדינה כי "שיקול דעתם של אנשי העירייה ואנשי הלר הנוגעים בעניין, הופעל ביושר ובסבירות. לא נגרם נזק לקופה הציבורית במהלך שיפוץ בית התרבות, ומכל מקום גם אם נגרם כזה - אין קשר סיבתי בין התנהגות אנשי העירייה ואנשי הלר והנזק בכוח". עוד מסרו כי "לא יהיה זה סוד שהכל סבורים עתה, שבשיפוץ בית התרבות של העיר נעשו טעויות רבות. שיפוץ בית התרבות איננו דגם מייצג של מכלול הפעילות העירונית בתחומי הבינוי".

אין לקבל את תשובת העירייה וחברת ה.ל.ר בעניין זה, נוכח חומרת הליקויים שהדוח העלה והפגיעה בציבור.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי לאחר פרסום הדוח הסופי ייבחנו הממצאים, בהיבט של הוצאה כספית שאינה כדין, ככל שקיימת הפרת דין והוצאה כספית מקופת הרשות המקומית.

סיכום

התנהלותם הבלתי אחראית של העירייה, ראש העירייה וחברי המועצה ושל חברת ה.ל.ר בשיפוץ בית התרבות רצופה כשלים בכמה תחומים, מתאפיינת ב"גרירת רגליים", ומלמדת על זלזול בחובתם לשמירת החוק והקופה הציבורית, וככזאת היא פוגעת בשוויון, עוקפת את דיני המכרזים ועלולה לכרסם באמון הציבור במערכת השלטונית.

ממכלול הממצאים שהובאו בדוח עולה כי עיריית רחובות וחברת ה.ל.ר בחרו בקבלן שזכה ב"מכרז מסגרת", ללא אמות מידה וקריטריונים שוויוניים ושקופים, הגם שידעו כי הוא נתון בקשיים כספיים והדבר עלול לגרום נזק לעירייה. הן התקשרו אתו ללא כתב כמויות מפורט, ונמנעו תקופה ארוכה מאכיפתו של חוזה ההתקשרות עמו, למרות הליקויים הרבים בפעילותו ולמרות הפרותיו החוזרות ונשנות את תנאי החוזה, באופן המרוקן את דיני המכרזים מתוכן ומשמש קרקע פורייה להתקשרות במשוא פנים ולאי-סדרים עד כדי הפרה של הוראות החוק. הדבר הוביל לכך שעבודות שיפוץ בית התרבות, שאמורות היו להסתיים בתוך תשעה חודשים, נמשכו יותר משש שנים וטרם הושלמו, תוך פגיעה בציבור. יתר על כן, העירייה והחברה ויתרו לקבלן על המצאת ערבות בהיקף של מאות אלפי ש"ח, ובכך הן ויתרו על חלק מהכלים המרכזיים שעמדו לרשותן ושיכלו לנקוט נגד הקבלן. הן גם שינו את תנאי ההתקשרות אתו, העבירו חלק מהעבודות בפרויקט לביצוע קבלנים אחרים בלי לחתום אתו על הסכם התקשרות חדש והגדילו מאוד את סכום ההתקשרות. חברת ה.ל.ר אף המחתה את זכויותיו של הקבלן לגורמים שונים ובסכומים גדולים, בלי לקבל את אישורה של העירייה ובלי שווידאה קודם לכן שהיא אינה מסייעת בכך לדבר עבירה או להלבנת הון או להעדפת נושים. התנהלות זו מעוררת חשש למשוא פנים בכל הקשור להתנהלותן מול הקבלן ופוגעת בעקרון השוויון כלפי מציעים פוטנציאליים אחרים.

חברי מועצת העירייה, בהנהגתו של ראש העירייה, אישרו במשך שנים את הגדלתו של תקציב השיפוץ בלי שהיה בידם מידע בסיסי ובלי שדיוניהם בנושא תועדו בפרוטוקול. יתר על כן, הם "העלימו עין" מהמידע הרב שקיבלו בנוגע להתנהלות הקבלן. התנהלות לא אחראית זו של חברי המועצה וראש העירייה רוקנה מתוכן את תפקידם ואת חובתם לפעול בנאמנות כמשרתי ציבור והפכה אותם למעשה ל"חותמת גומי".

על משרד הפנים, בהיותו המאסדר של השלטון המקומי, לבחון את היקף התקשרויות הרשויות המקומיות באמצעות "מכרז מסגרת" ולשקול לקבוע הנחיות לרשויות המקומיות בכל הנוגע להליך ההתקשרות עם הזוכים בהסכם מסגרת. אי קביעת הוראות ברורות ואחידות לרשויות המקומיות עשויה להיות בגדר מכשלה לפעילותן בעניין זה, ולתרום לכך שהן יתקשרו במסגרת מכרזי מסגרת באופן שאינו שקוף ושוויוני ובאופן שאינו מבטיח את קבלת ההצעה הטובה ביותר, כפי שקרה בעיריית רחובות.

על העירייה וחברת ה.ל.ר לפעול לתיקונם של הליקויים הרבים והחמורים שעלו בדוח, ככל שהדבר אפשרי, ולמנוע את הישנותם הן בעת השלמת הפרויקט והן בפרויקטים אחרים.

