

עיריית בת ים

היבטים בהתקשרות העירייה עם מנהל פרויקטים

תקציר

רקע כללי

בשנים 2010 - 2017 התקשרה עיריית בת ים (להלן - העירייה) עם חברה א' בפטור ממכרז בשישה הסכמים לצורך ניהולן וקידומן של תוכניות פיתוח בדרום העיר ובנושאים נוספים. בהסכם הראשון שנחתם עם חברה א' (להלן - ההסכם הבסיסי) נקבע כי את השירותים לעירייה מטעם חברה זו ייתן מנהל פרויקטים מטעמה (להלן - הפרויקטור). הפרויקטור סיים את התקשרותו עם העירייה ב-31.5.18. תמורת השירותים שנתן בשנים 2010 - 2018 שילמה לו העירייה כ-3.26 מיליון ש"ח.

מר יוסי בכר (להלן - ראש העירייה דאז) כיהן בתפקיד ממלא מקום ראש העירייה מפברואר 2014. בינואר 2015 הוא נבחר לראשות העירייה וכיהן בתפקיד זה עד דצמבר 2018. מר אפרים מזרחי (להלן - מנכ"ל העירייה דאז) כיהן בתפקיד מנכ"ל העירייה ממאי 2017 ועד פברואר 2019. קודמו בתפקיד, עו"ד ארז פודמסקי-שקד (להלן - מנכ"ל העירייה לשעבר), כיהן בתפקיד מיולי 2011 ועד אפריל 2017. עקב מצבה הגירעוני המתמשך של העירייה מונה לה חשב מלווה, וזה נכנס לתפקיד בינואר 2018.

פעולות הביקורת

בחודשים נובמבר-דצמבר 2018 בדק משרד מבקר המדינה היבטים הנוגעים להתקשרויות העירייה עם הפרויקטור; היבטים הנוגעים לפיקוח ולבקרה על הזמנות העבודה ועל התשלומים לפרויקטור; ואת התנהלות הנהלת העירייה כאשר התעורר חשד שהפרויקטור זייף את חתימתה של מורשית חתימה מטעם העירייה על מסמכים שהגיש לצורך קבלת תשלום. הביקורת נערכה בעיריית בת ים ובחברה העירונית חוף בת ים ליזמות ופיתוח בע"מ (להלן - חברת חוף בת ים או החברה).

הליקויים העיקריים

התקשרויות עם פרויקטור בלא הליך תחרותי

בנובמבר 2010 התקשרה העירייה בהסכם בסיסי עם הפרויקטור לצורך ניהולן וקידומן של תוכניות פיתוח בדרום העיר בת ים. בשנים 2011 - 2017 חתמה על שבעה הסכמי הארכה להסכם הבסיסי ועל חמישה הסכמים

נוספים עם הפרויקטור. בסך הכול שילמה העירייה לפרויקטור תמורת שירותיו בשנים 2010 - 2018 כ-3.26 מיליון ש"ח. העירייה חתמה על כל ההסכמים עם הפרויקטור בלי שקיימה הליך תחרותי סדור לבחינת כמה הצעות למתן השירותים, באופן המבטיח הזדמנות שווה ומקסום התועלת לעירייה. אין בעירייה מסמכים המנמקים בזמן אמת את בחירתו של הפרויקטור במסלול פטור ממכרז כנדרש במינהל תקין.

אי-ביצוע בקרה על הזמנות עבודה ותשלומים לפרויקטור

את הזמנות העבודה של הפרויקטור הכין הפרויקטור בעצמו ואף חתם עליהן, והן לא נבדקו או אושרו בידי מנהל מחלקה רלוונטי בעירייה כנדרש בנוהל תשלומים של העירייה. גם התשלומים בגין הפרויקטים שריכו הפרויקטור נעדרו אישור מנהל מחלקה רלוונטי בעירייה כנדרש בנוהל.

מינוי הפרויקטור למאשר הוצאותיה של חברת חוף בתים

באוגוסט 2017 הודיע מנכ"ל העירייה דאז כי הפרויקטור, בהיותו יועץ לעירייה, בוחן את נחיצות חברת חוף בתים. בהיעדר מנכ"ל לחברה מינה אותו דירקטוריון החברה באותו מועד לתפקיד מאשר הוצאות החברה כמנגנון בקרה נוסף על התחייבויות כספיות של החברה. מכלול מאפייני פעילותו של הפרויקטור בחברת חוף בתים העיד כי בפועל הוא ניהל את החברה.

העירייה חתמה על הסכמי הארכה של תוקף ההסכם הבסיסי, אך לא נתנה בהסכמים אלה ביטוי לשינויים בהיקף המטלות של הפרויקטור לנוכח העבודה שמונה לבצע עבורה בחברת חוף בתים. כמו כן לא נחתם כל הסכם במישרין בין החברה לבין הפרויקטור בנוגע למטלותיו בחברה. העירייה פעלה שלא בהתאם לכללי מינהל תקין ולנוהל חוזים, המחייבים שבהסכם יובא תיאור העבודה וצוין היקף השירותים שיינתן.

התנהלות הנהלת העירייה בעקבות החשד לזיוף חתימתה של מורשית חתימה מטעם העירייה על הזמנות עבודה ואישורי חשבון של הפרויקטור

במרץ 2018 התברר לסמנכ"לית פיתוח ואיכות הסביבה בעירייה (להלן - סמנכ"לית פיתוח), שהיא גם מורשית חתימה בחברה, כי הפרויקטור השתמש

בחזרתם שלה לאישור הזמנות עבודה ודרישות תשלום וטופסי אישור חשבון שהגיש לעירייה. באפריל אותה שנה הודיעה הסמנכ"לית למנכ"ל העירייה דאז, לגזבר, ליועצת המשפטית ולמבקרת העירייה שהפריקטור אישר לפניה כי זייף את חתימתה על המסמכים האמורים וציינה כי אינה יודעת מה היקף הזיוף. בסוף אותו חודש הודיע מנכ"ל העירייה דאז למבקרת העירייה, לסמנכ"לית פיתוח, לגזבר וליועצת המשפטית כי הפריקטור הודיע בכתב על סיום התקשרותו עם העירייה בסוף מאי 2018. המנכ"ל דאז מסר לנציגי משרד מבקר המדינה כי עדכן בעניין גם את ראש העירייה דאז ואת החשב המלווה.

ראש העירייה דאז והמנכ"ל דאז לא דיווחו לגורם אכיפה כלשהו על החשדות האמורים, ושומרי הסף - היועצת המשפטית, הגזבר - ואף החשב המלווה לא הצביעו לפניהם על הצורך בדיווח כאמור ולא פעלו לבצע בדיקת עומק על חשבונות הפריקטורים שאותם ניהל הפריקטור. רק בעקבות הביקורת שערך משרד מבקר המדינה, בינואר 2019, שמונה חודשים לאחר שהתעורר החשד לזיוף, הוגשה תלונה למשטרה, והעירייה החלה לפעול לבדיקת כלל החשבונות שהגיש לה הפריקטור לאורך שנות עבודתו עבור העירייה.

ציון כי במערכת הבחירות לרשויות המקומיות שנערכו בנובמבר 2018 שימש הפריקטור בתפקיד ראש מטה הבחירות של מר יוסי בכר, ראש העירייה דאז.

ההמלצות העיקריות

על העירייה לנהוג בהתקשרויותיה לפי עקרון השוויון וההגינות, לתת הזדמנות שווה למציעים פוטנציאליים, וכן לנהוג ביעילות ובחיסכון בכספי ציבור בעסקאות שהיא מעורבת בהן.

על העירייה להקפיד לקיים תהליכי פיקוח ובקרה בהתאם לנהליה ולנוהלי משרד הפנים, באופן שיספק את הבקרה הראויה על תהליכי אישור ההזמנות והתשלומים לספקים.

מאחר שחברת חוף בת ים היא ישות משפטית נפרדת, מתבקש כי החברה תתקשר עם נותני שירותים בעצמה - ולא באמצעות העירייה.

מן הראוי שראש העירייה ומנכ"ל העירייה ידווחו לגורמי האכיפה הרלוונטיים כאשר עולה חשד לעבירה פלילית בנוגע לפעולות הקשורות לעירייה.

כאשר מתעורר חשש לנזק לקופה הציבורית, על העירייה, המופקדת על כספי הציבור לפעול במהירות בדרכים החוקיות העומדות לרשותה לבחינת הנזק שנגרם, ובהתאם לממצאים - לפעול להשבת הכספים לקופה הציבורית.

מאחר שהתעורר חשד שהפריקטור זייף את חתימתה של סמנכ"לית פיתוח, שהנה מורשית חתימה גם מטעם חברת חוף בת ים, על החברה לבדוק את חשבונותיה בתקופת העסקתו של הפריקטור כמאשר חשבונות בחברה.

סיכום

הממצאים העולים בדוח זה מצביעים על ליקויים חמורים בהתקשרויות של העירייה עם פרויקטור בשנים 2010 - 2018 לצורך ניהול פרויקטים שהיקפם עשרות מיליוני שקלים ובפיקוח ובבקרה עליהם. מכלול הממצאים החמורים המתוארים בדוח זה משקף תמונה קשה, העולה עד כדי הפרת חובתם של עובדי הציבור בהיותם נאמני ציבור ויש בהם לפגוע באמון הציבור.

על העירייה ועל העומד בראשה לתת את דעתם על הליקויים החמורים שהועלו בדוח זה, להפיק מהם לקחים ולפעול כמתחייב מאחריותם הציבורית ומחובת נאמנותם לציבור.

משרד מבקר המדינה העביר את הממצאים שהועלו בדוח זה, בהתאם לסעיף 14(ג) לחוק מבקר המדינה [נוסח משולב], התשי"ח-1958, ליועץ המשפטי לממשלה.

מבוא

שטח השיפוט של עיריית בת ים (להלן - העירייה) הוא 8.23 קמ"ר, והתגוררו בה בסוף 2017 כ-129,000 תושבים. בשנת 2018 עמדה הצעת תקציב העירייה על כ-881 מיליון ש"ח.

בשנים 2010 - 2017 התקשרה העירייה עם חברה א' בפטור ממכרז בשישה הסכמים לצורך ניהול וקידום של תוכניות בדרום העיר ובנושאים נוספים¹. בהסכם הראשון שנחתם עם חברה א' בנובמבר 2010 (להלן - ההסכם הבסיסי) נקבע כי את השירותים לעירייה מטעם החברה ייתן מנהל פרויקטים מטעמה (להלן - הפרויקטור). הפרויקטור סיים את התקשרותו עם העירייה ב-31.5.18. תמורת השירותים שנתן בשנים 2010 - 2018 שילמה לו העירייה כ-3.26 מיליון ש"ח.

מר יוסי בכר (להלן - ראש העירייה דאז) כיהן בתפקיד ממלא מקום ראש העירייה מפברואר 2014. בינואר 2015 הוא נבחר לראשות העירייה וכיהן בתפקיד זה עד דצמבר 2018. מר אפרים מזרחי (להלן - מנכ"ל העירייה דאז) כיהן בתפקיד מנכ"ל העירייה ממאי 2017 ועד פברואר 2019. קודמו בתפקיד עו"ד ארז פודמסקי-שקד (להלן - מנכ"ל העירייה לשעבר) כיהן בתפקיד מיולי 2011 ועד אפריל 2017².

עקב מצבה הגירעוני המתמשך של העירייה (גירעונה בסוף 2016 היה יותר מ-91 מיליון ש"ח) סיכמו משרד הפנים ומשרד האוצר עם העירייה שתגובש תוכנית הבראה וימונה לעירייה חשב מלווה מטעם משרד הפנים לליווי תהליך ההבראה. החשב המלווה נכנס לתפקידו בינואר 2018.

פעולות הביקורת

בחודשים נובמבר-דצמבר 2018 בדק משרד מבקר המדינה היבטים הנוגעים להתקשרויות העירייה עם הפרויקטור; היבטים הנוגעים לפיקוח ולבקרה על הזמנות העבודה ועל התשלומים לפרויקטור; ואת התנהלות הנהלת העירייה כאשר התעורר חשד שהפרויקטור זייף את חתימתה של מורשית חתימה מטעם העירייה על מסמכים שהגיש לצורך קבלת תשלום. הביקורת נערכה בעיריית בת ים ובחברה העירונית חוף בת ים ליזמות ופיתוח בע"מ (להלן - חברת חוף בת ים או החברה).

- 1 הסכם בסיסי לניהול ולקידום של תוכניות פיתוח בדרום העיר (שתוקפו הוארך כמה פעמים) וחמישה הסכמי ייעוץ בנושאים אחרים.
- 2 לפני מינויו למנכ"ל הוא כיהן כסמנכ"ל תכנון וארגון בעירייה.

התשתית הנורמטיבית

מכרז רכש ציבורי מושתת על שני עקרונות יסוד: הראשון - עקרון השוויון, המחייב לתת הזדמנות שווה לכל המציעים בהליך הבחירה של הזוכה ולנהוג כלפיהם בהגינות; והשני - השאת התועלת הכלכלית והחיסכון בכספי ציבור בעסקאות שהרשות הציבורית מעורבת בהן. בפסיקה נקבע כי האינטרס של שמירה על טוהר המידות משותף לשתי התכליות. התקשרות שמקורה בשחיתות, בשוחד או במשוא פנים פוגעת בציבור הן בהיבט הכלכלי והן בהיבט של שוויון והגינות³. עוד נקבע בפסיקה כי ערך השוויון עומד בלב המכרז ומבטיח את הגינותה של התחרות, וכי מקרב שתי התכליות העיקריות של הליך המכרז - השגת התועלת הכלכלית המרבית לרשות ושמירה על כללי שוויון והגינות בתחרות - יש לתת מעמד בכורה לעקרון השוויון⁴.

בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות) נקבע כי עירייה לא תתקשר בחוזה לביצוע עבודה אלא על פי מכרז פומבי. בתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987 (להלן - תקנות המכרזים), נקבעו התנאים שבהם רשאית עירייה להתקשר בפטור ממכרז פומבי או בפטור ממכרז כלל.

בשנת 1992 קבע בית המשפט העליון⁵ - בהקשר של תקנה 3(4) לתקנות המכרזים, הנוגעת לפטור ממכרז לספק יחיד או מומחה יחיד - שלמרות האפשרות למתן פטור שנקבעה בתקנות המכרזים, הרי שהכלל הוא עדיין קיומו של מכרז פומבי, והפטור הוא בגדר חריג שיש לפרשו על דרך הצמצום. בשנת 2010 הסביר בית המשפט העליון⁶ כי "הטעם לכך נעוץ בעובדה שהתקשרות בפטור ממכרז חותרת תחת כל האינטרסים העומדים ביסוד המכרז הפומבי: הבטחת תנאים של שוויון בתחרות על הזכייה, תוך שמירה על שקיפות, התנהלות ראויה וטוהר המידות בהתקשרות, ולבסוף מתן אפשרות לרשות המינהלית להתקשר בעסקה שתמצה את תועלתה הכלכלית".

בשנת 2005 קבע בית המשפט העליון כי החובה לנהל את ענייני הרכש באופן שיש בו "מתן סיכוי שווה ויחס זהה והוגן לכל איש מתוך הציבור" צריכה להיות נר לרגליה של הרשות גם במקום שאין המחוקק מחייבה במכרז פורמלי. אין הפטור מחובת מכרז פטור את העירייה מחובת הנאמנות כלפי הציבור שהיא משרתת, ושאת זכויותיו שהופקדו בנאמנות בידיה היא מחלקת⁷. במקום שבו סוגי התקשרויות של רשות מקומית פטורים ממכרז, עקרונות המשפט המינהלי ועקרונות דיני המכרזים הציבוריים מחייבים הליך מינהלי סדור שבו ייבחנו במידת האפשר כמה הצעות לאותה התקשרות, על פי אמות מידה אחידות; זאת במטרה להבטיח את חלוקת משאבי הציבור באופן ראוי, תוך מתן סיכוי שווה

3 ע"מ 5375/15 **ביטחון שירותים אביר בע"מ נ' נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות** (פורסם במאגר ממוחשב, 11.8.16).

4 ע"מ 10089/07 **אירוס הגלבו בע"מ נ' ברוך** (פורסם במאגר ממוחשב, 5.4.11).

5 בג"ץ 4672/90 **אריאל הנדסת חשמל רמזורים ובקרה בע"מ נ' עיריית חיפה**, פ"ד מו (3) 267.

6 בר"מ 2349/10 **שעשועים וספורט בע"מ נ' עיריית בני ברק ואח'**, 20.5.10.

7 ע"מ 9660/03 **עיריית רחובות נ' שבדרון**, נט (6) 241 (2005).

למועמדים, שמירה על שקיפות ועל טוהר המידות והבטחת יעילות כלכלית לרשות המקומית.

על פי תקנה 3(8) לתקנות המכרזים, עירייה רשאית להתקשר בפטור ממכרז בחוזה לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמן מיוחדים, כגון עבודות תכנון, פיקוח, מדידה, שמאות, ייעוץ ועבודות כיוצא באלה.

בשנת 2012 נדרש בית המשפט העליון⁸ לסוגיית פרשנותה של תקנה 3(8) לתקנות המכרזים. בית המשפט קבע כי מעקרונות המינהל התקין ודיני המכרזים אפשר להסיק שיש להעדיף התקשרות בדרך של מכרז פומבי על פני דרך אחרת, וכי מאחר שתקנה 3(8) היא חריג לכלל בדבר חובת מכרז, יש לפרשה בצמצום ולהשתמש בזירות באפשרות לפטור ממכרז. עוד עמד בית המשפט העליון על כך כי גם בהליך הפטור ממכרז יש להבטיח הזדמנות שווה ושמירה על טוהר המידות, וכן עקרונות יסוד אחרים של דיני המכרזים (להלן - פס"ד נצרת עילית).

מבקר המדינה העיר בשנת 2013⁹ כי "מומחיות מיוחדת" היא ייחודו של נותן השירות על פני מצעים אחרים או ידע מיוחד המצוי בידו ומייחד אותו לעומת נותני שירות אחרים. המבקר קבע כי מעצם היות העירייה אמונה על שמירת האינטרסים של תושבי העיר ומתוך עקרונות דיני המכרזים הציבוריים עולה כי ראוי שגם בהתקשרויות הפטורות ממכרז תקיים הרשות המקומית תהליך תחרותי, ככל שניתן.

גם בדוח מבקר המדינה משנת 2015 בעניין העסקת יועצים חיצוניים על ידי רשויות מקומיות¹⁰ העיר המבקר כי "הרשויות המקומיות שנבדקו התקשרו עם יועצים... שלא בהתאם לעקרונות שקבע בית המשפט העליון. חלק מההתקשרויות נמשכו במשך שנים רבות בלי שנבחן הצורך בהן מעת לעת ובלי שניתנה הזדמנות שווה ליועצים אחרים... התנהלות זו אינה עולה בקנה אחד עם עקרונות היעילות והחיסכון, ויש בה כדי לפגוע באמון הציבור ולעורר חשש כי שיקולים לא ענייניים היו מעורבים בהליכי קבלת ההחלטות".

בנובמבר 2016, על רקע פס"ד נצרת עילית, פרסם מנכ"ל משרד הפנים את חוזר 8/2016 - נוהל התקשרויות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמן מיוחדים בפטור ממכרז. ביוני 2017 פורסם תיקון לנוהל בחוזר מנכ"ל (להלן - חוזר מנכ"ל משרד הפנים), ותחילת תוקפו של הנוהל המתוקן נקבעה ל-1.1.18. לפי החוזר, דרך המלך להתקשרות של רשות מקומית היא מכרז פומבי, וגם כאשר תקנה 3(8) לתקנות המכרזים מאפשרת פטור, יש לבחור בדרך הפטור רק כשלא ניתן להשיג את הידע והמומחיות המיוחדים בדרך של מכרז פומבי, ועל ועדת ההתקשרויות לנמק את הבחירה בפטור ממכרז.

8 ע"מ 6145/12 עיריית נצרת עילית נ' הרטמן (פורסם במאגר ממוחשב, 13.1.13).

9 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2013 (פורסם בשנת 2014), "עיריית ראשון לציון - העסקת יועצים", עמ' 487.

10 מבקר המדינה, העסקת יועצים חיצוניים על ידי רשויות מקומיות, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015, עמ' 12.



כל ההסכמים על פני
השנים נחתמו עם
הפרויקטור בלי הליך
תחרותי סדור
המבטיח הזדמנות
שווה למציעים ואת
מקסום התועלת
לעירייה

באפריל 2016 קבעה העירייה נוהל התקשרויות בפטור ממכרז על פי תקנה 3(8) לתקנות המכרזים (להלן - נוהל התקשרויות), והוא עודכן בנובמבר 2017.

התקשרויות עם פרויקטור בלא הליך תחרותי

ההסכם הבסיסי: בנובמבר 2010 התקשרה העירייה בהסכם בסיסי עם הפרויקטור לצורך ניהול וקידום של תוכניות פיתוח בדרום העיר בת ים. לפי ההסכם היה הפרויקטור אמור לפעול בכפיפות לסמנכ"ל תכנון וארגון דאז עו"ד ארז פודמסקי-שקד. בהסכם הבסיסי נקבע שהפרויקטור יקבל 18,000 ש"ח לחודש במשך שלושה חודשים, וכי תקופת השירות תוארך במידת הצורך לשלושה חודשים נוספים.

אין בעירייה מסמכים המתעדים את הליך בחירתו של הפרויקטור כנדרש במינהל תקין.

הארכות להסכם הבסיסי והסכמים נוספים: בשנים 2011 - 2017 חתמה העירייה עם הפרויקטור על שבעה הסכמי הארכה להסכם הבסיסי, ובתוך כך הגדילה את שכר הטרחה החודשי ששולם לו מ-18,000 ל-38,000 ש"ח.

נוסף על כך חתמה העירייה בשנים 2011 - 2017 עם הפרויקטור על חמישה הסכמים נוספים בנושאים שונים: (א) הטמעת היתרי בנייה - מרכזי מחזור אשפה; (ב) הכנת מפרט טכני לריהוט משרדי בבניין העירייה החדש; (ג) מיקוד צורכי העיר בענייני אשפה ותפעול, תוך כדי הכנת נהלים בתחומי האשפה, הטיאוט, הגזם, המנופים ומרכזי המחזור; (ד) מיקוד צורכי העיר בעניין חוק האריות, הכנת נהלים ומעקב אחר קבלנים; (ה) הכנת מכרזים לקבלני מסגרת עבור שכונת פארק הים וכלל העיר. שכר הטרחה הגלובלי בגין כל אחד מהסכמים אלו היה בסכום של 10,000 עד 66,200 ש"ח.

גם בהסכמים האחרים (הסכמי הארכה וההסכמים הנוספים) התקשרה העירייה עם הפרויקטור בלי מכרז, כיוון שלטענתה היה מדובר בהליך הפטור ממכרז על פי תקנה 3(8) לתקנות המכרזים (התקשרות לעבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אומן מיוחדים, כגון עבודות תכנון ופיקוח).

תמורת השירותים שנתן הפרויקטור לעירייה בשנים 2010 - 2018 שילמה לו העירייה כ-3.26 מיליון ש"ח.

1. הביקורת העלתה כי כל ההסכמים על פני השנים נחתמו עם הפרויקטור בלי הליך תחרותי סדור, שבו נבחנות כמה הצעות, באופן המבטיח הזדמנות שווה למציעים ומקסום התועלת לעירייה, בניגוד לאמור בפס"ד נצרת עילית ולדוחות מבקר המדינה משנת 2013 ומשנת 2015.

לשניים מההסכמים שנחתמו בשנת 2011 צורף אישור היועצת המשפטית לעירייה עו"ד חנה כהן מוצן (להלן - היועצת המשפטית), ולפיו העירייה אינה נדרשת לקבלת הצעות מחיר נוספות (בתחום מחזור אשפה עירונית ובתחום הכנת מפרט טכני לריהוט משרדי), מאחר שמדובר בעבודת ייעוץ. אישור היועצת המשפטית לא היה מנומק כנדרש, ולא פורטה בו המומחיות המיוחדת של הפרויקטור בייעוץ הנדרש ממנו בנושאים הרלוונטיים להסכמים אלו.

העירייה מסרה בתגובתה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2019 (להלן - תגובת העירייה) כי ההסכם הבסיסי נבדק ואושר בידי עורכת דין מהמחלקה המשפטית של העירייה בתקופה שבה נעדרה היועצת המשפטית, וכי היועצת המשפטית לא הייתה מודעת בזמן אמת להסכם זה או להליך בחירת הפרויקטור.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה וליועצת המשפטית על שאישרו במשך השנים את ההתקשרויות עם הפרויקטור ללא נימוק מפורט של ייחודו לעומת מציעים אחרים או של הידע המיוחד המצוי בידו ואינו מצוי בידי נותני שירות אחרים, ולפיכך אפשרו להתקשר עימו בפטור ממכרז בלי שהובהרה ההצדקה לחרוג מדרך המלך של קבלת הצעות מחיר או קיום הליך מכריז.

העירייה מסרה בתגובתה שהמצב המשפטי בשנת 2010 (מועד תחילת ההתקשרות עם הפרויקטור) בכל הנוגע לפטור ממכרז לפי תקנה 3(8) "לא היה ברור ומפורט כמו היום, ומדובר בתקופה אשר קדמה לעניין [פס"ד] נצרת עילית התקדימי... והפסיקה המאוחרת אשר באה בעקבותיו" ואף לחזור מנכ"ל משרד הפנים. לטענת העירייה, לא היה באפשרות העירייה לפעול בהתאם לפסיקה מנחה ו/או בהתאם לנהלי משרד הפנים אשר לא היו קיימים ו/או לא היו נהוגים באותה תקופה. לטענת העירייה היא הפעילה שיקול דעת בסבירות ובהגינות, והיא ציינה כי פעלה בהתאם לדין שהיה באותה עת ובהתאם לנהלים פנימיים שוויוניים וסדורים, ובחינת פעולותיה לפי המצב המשפטי שהיה במועד תחילת ההתקשרות עם הפרויקטור מלמדת כי לא היה כל פסול בהתנהלותה.

מנכ"ל העירייה לשעבר מסר בתגובתו למשרד מבקר המדינה במרץ 2019 כי הוא ובכירי העירייה, שהיו מעורבים בעבודות הקשורות עם הפרויקטור, ביקשו להשתמש בכישוריו הייחודיים כדי לקדם את הפעילות בתחומי אחריותם, וכי הם ביצעו את ההתקשרויות על פי נוהלי העירייה והנהלים שהיו נהוגים במגזר הציבורי במועד קבלת ההחלטות.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה שעוד קודם שניתן פס"ד נצרת עילית קבע בית המשפט העליון שפטור ממכרז הוא בגדר חריג שיש לפרשו על דרך הצמצום. יתרה מזו, גם לאחר שניתן פס"ד נצרת עילית - בשני הסכמים נוספים שחתמה עליהם העירייה עם הפרויקטור בשנים 2013 ו-2017, ושתי הארכות של תוקף ההסכם הבסיסי שנחתמו בשנים 2016 ו-2017 - לא התייחסה העירייה לפסיקה האמורה ולדוח מבקר המדינה מ-2013 והמשיכה בהתקשרויות עם הפרויקטור ללא מכרז וללא תיעוד בזמן אמת בדבר מומחיותו המצדיקה מסלול של פטור ממכרז. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה, כי אי-תיעוד הליך קבלת ההחלטה בדבר בחירתו ואי-נימוק הפטור אינם עולים בקנה אחד עם עקרון השקיפות ופוגע ביכולת לקיים בקרה על פעולות העירייה ולבחון לגופו של עניין את טענתה כי פעלה בשיקול דעת, בסבירות ובהגינות בכל הנוגע להתקשרות עם הפרויקטור.

2. בנוהל התקשרויות נקבע כי התקשרות עם בעל מקצוע מומחה תיעשה באישור ועדת התקשרויות למסירת עבודות, וכי הוא ייבחר מתוך מאגר יועצים בהתאם להליך המפורט בנוהל.

נמצא כי ב-13.7.17 חתמה העירייה עם הפרויקטור על הסכם לקבלת שירותי ניהול הכנת מכרזים לבחירת קבלני מסגרת, עבור שכונת פארק הים וכלל העיר, ללא אישור ועדת התקשרויות.

3. עוד העלתה הביקורת, כי בטרם הגיע תוקפם של שניים מההסכמים לסיומו העלתה העירייה את שכר הטרחה של הפרויקטור בלי ששונתה תכולת ההסכם. כך למשל נחתם באפריל 2011 הסכם לשנה שלפיו יהיה שכר הטרחה 18,000 ש"ח לחודש, ובאוגוסט 2011 הועלה שכר הטרחה ל-25,000 ש"ח לחודש. אין בהסכם שנחתם נימוק לשינוי זה.

העירייה מסרה בתגובתה כי כלל הפרויקטים שלצורך ניהולם נשכרו שירותיו של הפרויקטור בוצעו לשביעות רצונה הגבוהה ותוצאותיהם היו מעולות.

שביעות רצון העירייה משירותיו של הפרויקטור אינה יכולה לשמש עילה לחריגה מחובת המכרזים. משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה בחומרה על שהתקשרה עם הפרויקטור בשישה הסכמים, במשך יותר משבע שנים, שבהן שולמו לו מהקופה הציבורית יותר מ-3 מיליון ש"ח, בלא שבוצע כל מכרז או הליך תחרותי סדור לבחינת הצעות של מציעים אחרים לניהול הפרויקטים, ובלי שתועדו בזמן אמת הנימוקים לבחירה במסלול של פטור ממכרז.

אי-ביצוע בקרה על הזמנות עבודה ותשלומים לפרויקטור

עבודות, שירותים ורכש בעירייה מתבצעים באמצעות הזמנות עבודה, ובאמצעות ההזמנות אפשר "לפקח, לבקר, לעקוב ולשמור על המסגרת התקציבית בכל נושא ונושא". התשלומים על ביצוע העבודות, השירותים והרכש מתבצעים בהתאם להזמנות העבודה ולחשבוניות המוגשות בגין ביצועם. כללי העירייה בעניינים אלו מעוגנים בנוהל העירייה מאוגוסט 2007 (להלן - נוהל תשלומים).

נוהל התשלומים קובע את חלוקת הסמכויות בנוגע להכנת הזמנות העבודה ואישורן ובנוגע לאישור חשבונות ותשלומם. את שני התהליכים מתחיל מנהל המחלקה הרלוונטית - שאמור להכין את הזמנת העבודה או לבדוק את החשבון המתקבל מהספק - ואחר כך ההזמנה והחשבון עוברים לבדיקה ואישור של כמה גורמים בעירייה, כמפורט בתרשים שלהלן:

תרשים 1: תהליכי האישור של הזמנות העבודה והטיפול בחשבונות



על פי נוהל תשלומים של העירייה.

בנוהל תשלומים נקבע כי לגבי עבודות של קבלנים שהעירייה מעסיקה מפקח חיצוני על ביצוע, יבדוק המפקח את החשבונות ביסודיות קודם אישורם והעברתם למנהל המחלקה. מנהל המחלקה יבדוק את אלה: האם החשבון מתאים לרישומי יומני העבודה המאושרים ולדוחות הביצוע; האם החשבון תואם את כתב הכמויות בהסכם; האם העבודה בוצעה לשביעות רצונו. אם הקבלן או הספק לא ביצע את עבודתם כנדרש, יפחית מנהל המחלקה מסכום התשלום הרשום בחשבון את הקנסות המוסכמים.

שלבי הבקרה שנקבעו בנוהל התשלומים נועדו לתת מענה לרבדים השונים בתהליך ההכנה והאישור של הזמנות העבודה ובתהליך בדיקת החשבונות ואישור התשלומים. מנהל המחלקה, המעורה בפרטי הפרויקט, אמור לספק את הבקרה הראשונה המאמת את צורכי הפרויקט ואת הביצוע על פי הזמנת העבודה ובהתאם לתקציב המאושר בתוכנית העבודה השנתית. חשב החטיבה בודק את ההיבטים הכספיים, הכוללים את הפיקוח התקציבי על הפרויקט. הסמנכ"ל הממונה בודק את התאמת פירוט העבודה למשימה הנדרשת מהמחלקה ומוודא שכל הגורמים הממונים על ביצוע העבודה אכן בדקו ואישרו את החשבון כהלכתו. לאחר חתימת שלושת גורמי הבקרה, מנכ"ל העירייה חותם על כל הזמנות העבודה מתוקף אחריותו ליישום תוכנית העבודה העירונית.

לפי מסמכי העירייה, התקציב של פרויקט דרום העיר, שניהל הפרויקטור בכפיפות לסמנכ"לית פיתוח ואיכות הסביבה (להלן - סמנכ"לית פיתוח) - היה 63 מיליון ש"ח¹¹.

במאי 2015 התריע חשב חטיבת שיפור פני העיר (להלן - שפ"ע) - לפני מבקרת העירייה, סמנכ"ל חטיבת שפ"ע דאז וגזבר העירייה מר חיים אברהם (להלן - הגזבר או גזבר העירייה), כי אין חתימת מנהל מחלקה בתהליך אישור הזמנות העבודה ואישורי החשבונות לתשלום¹² הן של הספקים ונותני השירותים במסגרת הפרויקטים שהפרויקטור מרכז, והן של הפרויקטור עצמו. הוא ציין כי לדעתו, ברשות ציבורית חייב להיות בעל תפקיד עירוני שיהיה מעורב בכל פרויקט ופרויקט, והסביר את חשיבות הבקרה של מנהל מחלקה, בייחוד כאשר העירייה נדרשת לטפל בתביעות קבלנים או נותני שירות, או לאחר שמנהל פרויקט מסיים את התקשרותו עם העירייה. הוא הוסיף כי העירייה נתקלה בעבר, ואף עלולה להיתקל בעתיד, בקושי להגן על עצמה בעקבות אי-ערנותו של הפרויקטור או אי-שמירה של מסמכים נחוצים בעירייה. הגזבר השיב לחשב חטיבת שפ"ע כי הפרויקטור מרכז פרויקט לאורך שנים, וכי הוא אינו רואה מניעה שהפרויקטור יוציא הזמנת עבודה. מבקרת העירייה, בתגובתה על ההתכתבות האמורה, ציינה כי היא סבורה שניתן לתקן את נוהל התשלומים ולקבוע שבמקום מנהל המחלקה יאשר מנהל הפרויקט את הזמנת העבודה או את החשבון.

11 נתוני התקציב נכונים ל-22.11.11.

12 הכוללים דרישות תשלום מאת ספקים ונותני שירותים וטופסי אישור חשבון.



את הזמנות העבודה
ואישורי החשבון של
הפרויקטור הכין
הפרויקטור עצמו ואף
חתם עליהם, והם לא
נבדקו או אושרו בידי
מנהל מחלקה כנדרש
בנוהל

חשב חטיבת שפ"ע הסביר לנציגי משרד מבקר המדינה בנובמבר 2018 ובתגובתו למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2018 כי לאחר שהבין שאין מנהל מחלקה שיחתום על ההזמנות ועל אישורי החשבון, ולאחר שסירב לקבל הזמנות בחתימת הפרויקטור בלבד, סוכם שסמנכ"לית פיתוח תאשר את ההזמנות ואת אישורי החשבון של הפרויקטור הנוגעים לפרויקטים שבאחריותה, לפני העברתם לחשב חטיבת שפ"ע כגורם בקרה ראשון, ולא לאחר החשב, כנדרש בנוהל. בפרויקטים אחרים שהועסק בהם הפרויקטור חתם מנהל אגף פרויקטים בשפ"ע על ההזמנות ועל אישורי החשבון של הפרויקטור.

סמנכ"ל שפ"ע דאז השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2018 כי הוא ומנהל מחלקת פרויקטים דאז לא הכירו את הפרויקטור ולא היו אחראים לפרויקטים שניהל. הוא מסר כי חתימת מנהל מחלקת פרויקטים הייתה מיותרת, וגם חתימתו בתור סמנכ"ל הייתה כחותמת גומי ולפרוצדורה בלבד, כיוון שהוא לא התעמק בנושאים שלא היו באחריותו.

העירייה מסרה בתגובתה שמבקרת העירייה סברה כי קיים גורם עירוני - לפני המנכ"ל והגזבר (קרי הסמנכ"ל) - שאמור להכיר, לבדוק ולאשר את הזמנות העבודה ואישורי החשבון, ואחראי לכך מול העירייה, ונוסף על כך יש לדרוש מהפרויקטור לאשר בחתימתו את אישורי החשבון. בכך הוא מאשר כי העבודה בוצעה במלואה. מבקרת העירייה הדגישה בתגובת העירייה כי לא הייתה כל כוונה בחוות דעתה שהפרויקטור יהיה החותם היחיד על הזמנות העבודה ואישורי החשבון, אלא שאחריו יחתמו מנהל אגף או סמנכ"ל המעורים בפרטים ובעבודות המבוצעות כמתואר בנוהל.

הפרויקטור מסר בתגובתו למשרד מבקר המדינה בינואר 2019 כי חברה א' הועסקה בניהול עשרות פרויקטים בתחום השיפוט של העיר בת ים לאורך שנות התקשרותה עם העירייה. את החברה העסיקו גורמי העירייה המורשים. את כל הפרויקטים ואת שכר הטרחה בעניינם אישרו גורמים אלו מראש, והם גם קבעו את דרכי העבודה וההתחשבות.

מהאמור עולה כי בוצעו רק חלק מהבקורות הנדרשות בתהליך הזמנות העבודות של הפרויקטור ובאישורי החשבון. את הזמנות העבודה ואישורי החשבון של הפרויקטור הכין הפרויקטור עצמו, הוא חתם עליהם, והם לא נבדקו או אושרו בידי מנהל מחלקה כחלק מבקרת העירייה על נותני שירותים חיצוניים כנדרש בנוהל תשלומים. גם הזמנות העבודה ואישורי החשבון לספקים אחרים במסגרת הפרויקטים שריכז הפרויקטור נעדרו אישור מנהל מחלקה כנדרש בנוהל.

יש לראות בחומרה את התנהלות העירייה, שכן היא ויתרה על גורם בקרה חיוני בשרשרת האישורים של הזמנות העבודה ואישורי החשבון בפרויקטים שריכוז הפרויקטור, וזאת למרות שחשב חטיבת שפ"ע התריע על כך. על פי נוהל התשלומים, מנהל המחלקה הוא היחיד בשרשרת החותמים על הזמנות העבודה ואישורי החשבון הבודק אם החשבון שהוגש מתאים לרישומי יומני העבודה המאושרים וכן לדוחות הביצוע; ואם החשבון תואם לכתב הכמויות בהסכם - קרי לעבודה שהוזמנה ולעבודה שבוצעה בפועל. אישור ההזמנות ואישורי החשבון בידי מנהל אגף או סמנכ"ל אמור להיות נדבך נוסף בשרשרת האישורים, ולא אישור ראשוני, שכן הוא אינו יכול לשמש תחליף לבדיקת מנהל המחלקה. לפיכך היה על העירייה לקבוע גורם חלופי לבקרת החשבונות, לפני אישור הסמנכ"לית לפיתוח והחשב.

על העירייה להקפיד לקיים תהליכי פיקוח ובקרה על ידי בעלי התפקידים כנדרש בנוהל תשלומים באופן שיספק את הבקרה הראויה על תהליכי אישור ההזמנות והתשלומים לספקים.

מינוי הפרויקטור למאשר הוצאותיה של חברת חוף בת ים

חברת חוף בת ים היא חברה עירונית. תקציב החברה לשנת 2018 היה 92 מיליון ש"ח. מנכ"ל העירייה לשעבר כיהן מתחילת שנת 2011 ועד מאי 2017 - בד בבד עם כהונתו בעירייה - גם בתפקיד מנכ"ל חברת חוף בת ים.

הליכים לבחירת מנכ"ל לחברה: בפברואר 2017 מינה דירקטוריון החברה נציג מטעמו לוועדה לבחירת מנכ"ל לחברה, ובמרץ אותה שנה מינה משרד הפנים ועדת בוחנים. בטרם פרסמה העירייה הודעה לאיתור מנכ"ל, סיים מנכ"ל העירייה לשעבר את תפקידו בתור מנכ"ל החברה והדירקטוריון מינה ממלא מקום מנכ"ל. באוגוסט 2017 הודיע ממלא המקום על התפטרותו, ודירקטוריון החברה מינה הנהלה מצומצמת מקרב חברי הדירקטוריון: מנכ"ל העירייה דאז; חברת מועצת העירייה; סמנכ"לית פיתוח.

בפברואר 2018 הדירקטוריון אישר שוב לבצע הליך לאיתור מנכ"ל, אך במרץ 2018 החליט הדירקטוריון לבטלו (להלן - ההחלטה לביטול הליך הבחירה).

פעילות הפרויקטור בחברה: בעת מינוי ההנהלה המצומצמת הודיע מנכ"ל העירייה דאז לדירקטוריון כי הפרויקטור מונה מטעם העירייה לבחון את נחיצות החברה. היועצת המשפטית של החברה הציעה לדירקטוריון כי בהיעדר מנכ"ל לחברה, יאשר הפרויקטור את ההוצאות שתבצע החברה כמנגנון בקרה נוסף, והדירקטוריון מינה את הפרויקטור לאישור הוצאות החברה.

בדצמבר 2017 אישרו מנכ"ל העירייה דאז והגזבר תוספת שכר של 8,000 ש"ח לחודש לפרויקטור. מתכתובת באותו חודש בין מנהל אגף תב"רים (תקציבים בלתי רגילים) לגזבר עולה כי מדובר בתוספת עבור שירותי הפרויקטור ה"נדרש גם לנהל את החברה" (חוף בת ים).

בדצמבר 2017 הגיש הפרויקטור לדירקטוריון החברה תוכנית עבודה לשנת 2018. בפברואר 2018 הציג הפרויקטור לדירקטוריון לאישורו נהלים לחברה בתחום כוח האדם, מתן הלוואות ומפרעות לעובדי החברה, הקמת מאגר יועצים וכן בקשה לסגירת חשבונות בנקים. במרץ 2018 פרסם הפרויקטור בשם החברה באתר העירייה במרשתת את ההחלטה לביטול הליך הבחירה.

בנוהל העירייה בעניין כריתת חוזים עם קבלנים ונותני שירותים מנובמבר 2007 (להלן - נוהל חוזים) נקבע כי את החוזה הסטנדרטי הנהוג בעירייה יש להתאים להתקשרות הספציפית בשינויים בעניינים הנדרשים, כגון תיאור העבודה, נהלי העבודה, המפרטים הטכניים, היקף השירותים, לוח הזמנים וקנסות.

בפניית חשב חטיבת שפ"ע לגזבר ולסמנכ"ל חטיבת שפ"ע ממאי 2015 צוין כי שירותי הפרויקטור נשכרו למטרה מסוימת, אך בפועל הוא שותף בעוד ועוד פרויקטים בלי שהדבר עוגן בהסכם עימו. הגזבר השיב כי פניית החשב מוצדקת, וכי יש להתאים את הסכם העבודה של הפרויקטור לעבודה המתבצעת.

הביקורת העלתה כי אף שמשנת 2015 חתמה העירייה על שני הסכמי הארכה של תוקף ההסכם הבסיסי של הפרויקטור, לא ניתן בהסכמים אלו ביטוי לשינויים בהיקף המטלות שלו באופן שיכלול את העבודה שהוא מונה לבצע עבור העירייה בחברת חוף בת ים. כמו כן לא נחתם כל הסכם במישרין בין חברת חוף בת ים לבין הפרויקטור בנוגע למטלות שלו הנוגעות אליה.

העירייה פעלה בניגוד לכללי מינהל תקין ולנוהל חוזים, המחייבים שבהסכם יובא תיאור העבודה ויצוין היקף השירותים שאמורה העירייה לקבל. על העירייה להקפיד שהסכמים שהיא חותמת עליהם ישקפו את מהות השירות שהיא אמורה לקבל. מאחר שחברת חוף בת ים היא ישות משפטית נפרדת, מתבקש כי היא תתקשר בעצמה עם נותני שירותים עבורה.

העירייה הבהירה בתגובתה כי לפרויקטור לא היו זכויות חתימה בחברת חוף בת ים, אך הוא שימש לתקופה מסוימת כמנגנון בקרה נוסף (פנימי) על מורשי החתימה הקיימים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולדירקטוריון חברת חוף בת ים כי אף שלפרויקטור לא ניתנה זכות חתימה וכי אף שלא נערכה התקשרות בין החברה לפרויקטור, מאפייני פעילותו מאוגוסט 2017 ועד מרץ 2018 כפי שתוארו לעיל מעידים שבפועל הוא ניהל את החברה.



הפרויקטור אישר לפני
סמנכ"לית פיתוח כי
זיף את חתימתה על
הזמנת עבודה ועל
אישורי החשבון בגין
שירותיו לעירייה

התנהלות הנהלת העירייה בעקבות החשד לזיוף חתימתה של מורשית חתימה מטעם העירייה על הזמנות עבודה ואישורי חשבון של הפרויקטור

ברשות מקומית מכהנים כמה בעלי תפקידים שלצד תפקידם בקידום המימוש של מטרות הרשות ויעדיה (כפי שהגדיר הדרג הנבחר בה והמנהל אותה), הם נדרשים לוודא כי פעילות הרשות תיעשה לפי כל דין. נוכח תפקידם זה מקובל לכוונת בעלי תפקידים אלו - שערים נמנים היועץ המשפטי, גזבר הרשות ומבקר הרשות - "שומרי סף".

לאחר שבאוגוסט 2017 מונה הפרויקטור למאשר החשבונות המוגשות לחברת חוף בת ים, חתמו עימו בדצמבר 2017 נציגי העירייה על תוספת להסכם הבסיסי, ולפיה תוקף ההתקשרות עימו יוארך עד סוף שנת 2018, ושכר טרחו החודשי יהיה 38,000 ש"ח, במקום 30,000 ש"ח עד אז (להלן - הארכת ההסכם מדצמבר 2017).

סמנכ"לית פיתוח, המכהנת גם בתפקיד דירקטורית בחברה, היא מורשית חתימה בחברה. היא הסבירה לנציגי משרד מבקר המדינה בנובמבר 2018 כי עם פרישתו של סמנכ"ל חטיבת שפ"ע בשנת 2015 העביר אליה מנכ"ל העירייה לשעבר את האחריות לאגף פרויקטים ופיתוח בחטיבת שפ"ע. בעקבות זאת היא נדרשה לאשר הזמנות של האגף וחשבונות המוגשים לו, לרבות בנוגע לפרויקטים שבהם עסק הפרויקטור. הסמנכ"לית ציינה כי מיום שהטיל מנכ"ל העירייה דאז על הפרויקטור לבחון את נחיצות חברת חוף בת ים, ולאחר שדירקטוריון החברה הטיל על הפרויקטור לאשר את החשבונות המוגשים לחברה - פסקו להגיע לאישורה הזמנות העבודה לפרויקטור ואישורי החשבון שהגיש. היא הסבירה כי סברה שמנכ"ל העירייה דאז חותם על הזמנות העבודה ועל אישורי החשבון של הפרויקטור.

עוד מסרה סמנכ"לית פיתוח, כי במרץ 2018 התברר לה שהפרויקטור השתמש בחותמות שלה, שהיו בחדרה, לצורך אישור הזמנות עבודה שלו ואישורי חשבון שהגיש לעירייה לצורך קבלת תשלומים לאחר הארכת ההסכם מדצמבר 2017. החותמות שבהן הוא השתמש: חותמת עם תבליט חתימתה, שלטענתה לא השתמשה בה מעולם, וכן חותמת ובה שמה ותיאור תפקידה. את הזמנות העבודה ואישורי החשבון הגיש הפרויקטור לאישור חשב חטיבת שפ"ע ללא ידיעתה.

ב-18.4.18 כתבה סמנכ"לית פיתוח למנכ"ל העירייה דאז, לגזבר, ליועצת המשפטית ולמבקרת העירייה, כי הפרויקטור אישר לפניו כי זיף את חתימתה על הזמנת עבודה ועל אישורי החשבון בגין שירותיו לעירייה וציינה כי אינה יודעת מה היקף הזיוף.

ב-18.4.18, בעקבות הודעת סמנכ"לית פיתוח, כתבה מבקרת העירייה כי מדובר במעשה חמור, וכי נדרשת בדיקה של כל המסמכים שזויפו. ב-24.4.18 כתבה היועצת המשפטית למנכ"ל העירייה דאז כי על פי ייעוץ משפטי שקיבלה, יש



ראש העירייה דאז
והמנכ"ל דאז לא
דיווחו לגורם אכיפה
כלשהו על החשדות
בנוגע לפעולות
הפרויקטור, ואף
שחלפו שמונה
חודשים מעת
שהתעורר החשד
לזיוף הם לא פעלו
לביצוע בדיקה מקיפה
בעניין

להזמין את הפרויקטור לשימוע. ב-29.4.18 הודיע מנכ"ל העירייה דאז למבקרת העירייה, לסמנכ"לית פיתוח, לגזבר וליועצת המשפטית כי הפרויקטור הודיע בכתב על סיום התקשרותו עם העירייה החל ב-31.5.18.

העירייה מסרה בתגובתה כי ממועד גילוי התנהלותו של הפרויקטור ועד למועד סיום ההתקשרות עימו עברו כחודש ימים בלבד ונקבעו 30 יום נוספים כדי שהפרויקטור יעשה חפיפה מסודרת למחליפו בחברת חוף בת ים.

מנכ"ל העירייה דאז מסר לנציגי משרד מבקר המדינה בדצמבר 2018 כי לא נערך שימוע לפרויקטור, וכי בפגישה שערך עימו הודה הפרויקטור בעבירת הזיוף. לא נכתב פרוטוקול בנושא, והפרויקטור בחר לסיים את ההתקשרות עם העירייה. עוד מסר המנכ"ל דאז כי עדכן את ראש העירייה דאז ואת החשב המלווה, אך לא דיווח על העניין למועצת העירייה.

הביקורת העלתה כי ראש העירייה דאז והמנכ"ל דאז לא דיווחו לגורם אכיפה כלשהו על החשדות בנוגע לפעולות הפרויקטור. שומרי הסף - היועמ"שית והגזבר - ואף החשב המלווה לא הצביעו לפני ראש העירייה דאז והמנכ"ל דאז על הצורך בדיווח כאמור.

עוד נמצא כי עד דצמבר 2018, אף שחלפו שמונה חודשים מעת שהתעורר החשד לזיוף, לא פעלו ראש העירייה דאז, המנכ"ל דאז ושומרי הסף לביצוע בדיקה מקיפה של המסמכים שהגיש הפרויקטור לעירייה כדי לבחון את מעשיו ואת המשמעות הכספית שלהם. כמו כן לא מסר המנכ"ל דאז דיווח לדיקטוריון חברת חוף בת ים כדי שיוכל להחליט החלטה מושכלת בדבר הפעולות שעליו לנקוט לבדיקת פעילות הפרויקטור בחברה נוכח החשד לזיוף.

החשב המלווה מסר בתגובתו למשרד מבקר המדינה בינואר 2019 שאין הוא סבור שהיה מחובתו לבדוק אם הוגשה תלונה במשטרה, ודי היה לו בכך שהיועצת המשפטית והמנכ"ל דאז פועלים על פי שיקול דעתם.

מבקרת העירייה מסרה לנציגי משרד מבקר המדינה בדצמבר 2018 כי בהתאם לחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992 אם העלתה הביקורת בגוף ציבורי יסוד להניח שבוצעה עבירה פלילית, יביא המבקר הפנימי את העניין ללא דיחוי לידיעת הממונה, וכך עשתה. באשר לביצוע בדיקה מקיפה של ההזמנות והחשבוניות של הפרויקטור היא מסרה כי כוח האדם העומד לרשותה מצומצם מאוד, וכי היא הייתה עסוקה בביקורת השוטפת בעירייה והאחריות לבדיקה מוטלת על בעלי התפקידים האחרים.

העירייה מסרה בתגובתה כי היא הופתעה מאוד, וכי היא מוקיעה את התנהלותו של הפרויקטור, אולם יש להסתכל על העובדות כמכלול. למרבה הצער שגה הפרויקטור בהתנהלותו זו "ונהג שלא בדרך ראויה (לשון המעטה)", אולם בפועל אין מחלוקת כי הסכומים ששולמו לפרויקטור הם סכומים שהיה אמור לקבל עבור עבודתו. היא הוסיפה כי דבריה נאמרים בלי להקל ראש בהתנהלותו של הפרויקטור, וברור כי מדובר בהתנהלות שאינה תקינה ויש

להוקיעה. עוד מסרה העירייה בתגובתה כי על פי פקודת העיריות, מבקר העירייה פועל בהתאם לתוכנית עבודה שנתיית. אי לכך, אין כל חובה על מבקר העירייה לבצע בדיקה בעת שמובאים לידיעתו חשדות מסוג זה.

הסכמת מנכ"ל העירייה דאז למצות את הליך הטיפול בקבלת מכתב סיום התקשרות מידי הפרויקטור, אין בה כדי לשקף כהלכה את הנסיבות בהן הסתיימה התקשרות העירייה עם הפרויקטור, ויש בכך כדי למנוע מידע זה מרשויות ציבוריות אחרות.

בהקשר זה יצוין כי במערכת הבחירות לרשויות המקומיות שנערכו בנובמבר 2018 שימש הפרויקטור ראש מטה הבחירות של ראש העירייה דאז מר יוסי בכר.

ראש העירייה דאז מסר למשרד מבקר המדינה בתגובתו מינואר 2019 כי הפרויקטור ידוע כאיש מקצוע מוכשר, ולפיכך בחר להעסיקו במטה הבחירות. מהבחינה המשפטית, כל עוד לא הוכחה אשמתו הוא בחזקת חף מפשע.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי הקפדתה על הבקורות שהוגדרו בנוהל תשלומים על הזמנות עבודה ותשלומים של הפרויקטור, וכן על הפרויקטים שריכו הפרויקטור, וקביעת גורם אחד ויחיד האחראי להתקשרויות עימו - היו יכולות למנוע את השתלשלות העניינים האמורה.

ראש העירייה דאז, מנכ"ל העירייה דאז ושומרי הסף לא פעלו כמצופה מעובדי ציבור המופקדים על כספי ציבור ואחראים להתנהלות התקינה של הרשות המקומית.

ראש העירייה דאז מסר בתגובתו כי עם היוודע דבר זיוף החתימה לכאורה הופסקה עבודתו של הפרויקטור בעירייה, וכל החומרים הועברו לבדיקת מנכ"ל העירייה דאז.

ראוי היה שהעירייה, ובייחוד ראש העירייה דאז ומנכ"ל העירייה דאז, יעדכנו את גורמי האכיפה הרלוונטיים מייד כאשר עלה חשד לעבירה פלילית בפעולות הקשורות לעירייה. כן ראוי היה ששומרי הסף יפעלו בביצוע בדיקת עומק על חשבונות הפרויקטים שאותם ניהל הפרויקטור, באיתור הסיכונים ובהפקת לקחים למניעתם, בייחוד מאחר שהחשד נגע להתנהלות גורם שהיה מעורב במידה נרחבת ביותר בניהול פרויקטים בעירייה, במכרזים, בעבודת יחידותיה השונות וגם בחברת חוף בת ים.

החשב המלווה מסר בתגובתו כי עם קבלת הערת הביקורת בטיטות דוח מבקר המדינה, הוא כינס ישיבה דחופה בנושא ב-1.1.19, ובה נכחו המנכ"ל דאז, הגזבר, היועצת המשפטית, מבקרת העירייה וסמנכ"לית פיתוח. החשב והעירייה ציינו בתשובותיהם כי ב-2.1.19 הגישה סמנכ"לית פיתוח תלונה למפלג חקירות

והונאה במשטרה, וכי העירייה פנתה לכמה משרדי רואי חשבון וביקשה הצעות מחיר לביצוע בדיקה מעמיקה של כלל החשבונות שהגיש הפרויקטור לאורך שנות עבודתו עבור העירייה.

העירייה מסרה בתגובתה כי לא נגרם נזק לקופת העירייה או לציבור.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי עליה לבסס את טענתה כי לא נגרם נזק לקופתה על בדיקה מקיפה של התשלומים שביצעה לכל נותני השירותים שקיבלו את שכרם לאחר אישור הפרויקטור. מרגע שהתגלה הפוטנציאל של נזק לקופה הציבורית, מצופה היה משומרי הסף לפעול במהירות בדרכים החוקיות העומדות לרשותם לבחינת המשמעות הכספית, ובהתאם לממצאים לפעול להשבת הכספים לקופה הציבורית. מלבד פוטנציאל הנזק הכספי, התנהלותה של העירייה בהקשר של הפרויקטור פוגעת באמון הציבור בה.

מאחר שהתעורר חשד שהפרויקטור זייף את חתימתה של סמנכ"לית פיתוח, שהנה מורשית חתימה גם מטעם חברת חוף בת ים, על החברה לבדוק את חשבונותיה בתקופת העסקתו של הפרויקטור כמאשר חשבונות בחברה.

סיכום

הממצאים העולים בדוח זה מצביעים על ליקויים חמורים בהתקשרויות של העירייה עם פרויקטור בשנים 2010 - 2018 לצורך ניהול פרויקטים שהיקפם עשרות מיליוני שקלים ובפיקוח ובבקרה עליהם. מכלול הממצאים החמורים המתוארים בדוח זה משקף תמונה קשה, העולה עד כדי הפרת חובתם של עובדי הציבור בהיותם נאמני ציבור ויש בהם לפגוע באמון הציבור.

על העירייה והעומד בראשה לתת דעתם לליקויים החמורים שהועלו בדוח זה, להפיק מהם לקחים ולפעול כמתחייב מאחריותם הציבורית ומחובת נאמנותם לציבור.

משרד מבקר המדינה העביר את הממצאים שהועלו בדוח זה, בהתאם לסעיף 14(ג) לחוק מבקר המדינה [נוסח משולב], התשי"ח-1958, ליועץ המשפטי לממשלה.

