



משרד מבקר המדינה
אגף א' לביקורת הרשויות המקומיות

דו"ח 5 על הביקורת
במועצת המקומית
ראש העין

ירושלים תמוז התשמ"ט - יולי 1989

תוכן העניינים

עמוד

3	בנייה בלתי חוקית על קרקע המיועדת לצורכי ציבור
18	רישוי עסקים
23	עבודות פיתוח ותחזוקה
24	הרחבת מיבנה תחנה לבריאות המשפחה
28	סלילת רחובות
29	סלילה ותחזוקה של רחובות באמצעות קבלן
32	גביית דמי השתתפות
34	התקנת מידרכות באמצעות חברה לפיתוח לוד רמלה בע"מ
43	איחסון טובין

1 במשרד מבקר המדינה נתקבלו תלונות על ניהול בלתי תקין של ענייני המועצה המקומית ראש העין בתחומים מוניציפאליים שונים. בעיקבות בירור פרטי התלונות, ערך משרד מבקר המדינה בשנים 1987 ו-1988, לסירוגין, בדיקות בנושאים הבאים: (א) בנייה בלתי חוקית על קרקע המיועדת לצורכי ציבור; (ב) רישוי עסקים; (ג) עבודות פיתוח ותחזוקה; (ד) איחסון טובין. הבדיקות נערכו במועצה המקומית ובוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה "אפיקי הירקון". חלק מהנושאים נבדקו גם בגופים נוספים, כדלקמן: במינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י). במשרד הבריאות ובחברה לפיתוח איזור לוד רמלה בע"מ - חברה ממשלתית. דין - וחשבון זה כולל את מימצאי הביקורת העיקריים בנושאים שנבדקו.

בנייה בלתי חוקית על קרקע

המיועדת לצורכי ציבור

2 1. תחום המועצה המקומית ראש העין (להלן - המועצה) כלול, למן אפריל 1980, במרחב התיכנון "אפיקי הירקון"*. בהתאם לחוק התיכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התיכנון), הוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה אפיקי הירקון (להלן - הוועדה המקומית) והמועצה הן המופקדות, בתחום המועצה, על קיומן של הוראות חוק זה וכל תקנה על-פיו.

3 2. במשך שנים רבות השתרשה בראש העין תופעה של בנייה בלתי חוקית על קרקע בבעלות המדינה, בניהול ממ"י (להלן - קרקע המיועדת לצורכי ציבור). בעוד שהמיסמכים שהוגשו לדיון הוועדה המקומית, במיסגרת הבקשות להיתרי בנייה, התייחסו, כביכול, להקמת קיוסקים (היינו, מיבנים ששיטחם קטן) - הרי בפועל הוקמו מיבנים גדולים יחסית, בהם הופעלו עסקים שונים. הבנייה הבלתי חוקית נתאפשרה עקב מחדלים בשלבי תיכנון האזורים המיועדים לצורכי ציבור וכן במהלך רישוי הבנייה והפיקוח על ביצועה.

* עד מארס 1980 היה תחום המועצה כלול במרחב התיכנון המקומי "המרכז". במרחב התיכנון "אפיקי הירקון" כלולים - מלבד תחום המועצה - גם תחומי המועצות המקומיות ג'לג'וליה, כפר ברה וכפר קאסם.

- 4 3. לגבי האזורים המיועדים לצורכי ציבור, נקבעו בתוכנית המיתאר לראש העין* תנאים כלהלן:
- באיזור המיועד לספורט - "תורשה בנייה הקשורה בתכלית האיזור בלבד לפי תוכנית בינוי, לפי אישור הוועדה המקומית".
- באיזור בנייני ציבור תהא הבנייה - "לפי אישור הוועדה המקומית על חלקות הגדולות מ-3 דונם, לפי תוכנית בינוי מאושרת".
- באיזור ציבורי פתוח אסורה הבנייה - "פרט לבנייה הקשורה בתכלית האיזור, לפי אישור הוועדה המקומית; תכלית האיזור: גינון, שעשועים, קיוסקים, ניקוז ומיקלט. הרשות בידי הוועדה לאשר בניית בית-כנסת וגן-ילדים".
- 5 הבדיקה העלתה מיקרים, בהם התירה הוועדה המקומית בנייה באזורים המיועדים לספורט ולהקמת בנייני ציבור, בלא שהוכנו תוכניות בינוי, כנדרש בתוכנית המיתאר.
- 6 4. בתוכנית המיתאר לא נקבע גודל מירבי של "קיוסק", במקומות שיועדו למטרה זו. בתקופת ההכנה של תוכנית המיתאר לראש העין, סיכמו המועצה וממ"י, כי המועצה - בתיאום עם ממ"י ועם הוועדה המקומית - תקבע "מיספר איתורים של מקומות שהמועצה ממליצה לאפשר עליהם הקמת קיוסקים" על-ידי תושבים ניזקקי-שיקום. עוד

* תוכנית המיתאר לראש העין אושרה, עקרונית, באפריל 1976, על-ידי הוועדה המחוזית לתיכנון ולבנייה מחוז המרכז; התוכנית הופקדה במאי 1978 וקיבלה תוקף במארס 1979.

נקבע בסיכום האמור, כי גודלו של קיוסק לא יעלה על 20 מ"ר. לא נמצאו מיסמכים המעידים על כך, שהמועצה אכן איתרה, בתיאום עם הוועדה המקומית וממ"י, מקומות להקמת קיוסקים. בפועל הוקמו באזורים המיועדים לצורכי ציבור מיבנים גדולים, בהם הופעלו עסקים, בניגוד לחוק. נתגלו שלושה מיקרים, בהם התירה הוועדה המקומית הקמת מיבנים כאלה - בהסתמכה על בקשות להיתרי בנייה, אשר בהן כונו המיבנים "קיוסקים".

7

5. על-פי המלצתה של הוועדה המקומית, מאפריל 1981, אישרה הוועדה המחוזית לתיכנון ולבנייה מחוז המרכז, בדצמבר 1981, תוכנית שינוי לתוכנית המיתאר לראש העין. תוכנית השינוי אסרה כליל בניית קיוסקים באיזור ציבורי פתוח, אך עם זאת קבעה, כי "כל הקיוסקים שאושרו לפני מתן תוקף לתוכנית זו יראו אותם כמיבנים שהוקמו כדין ויהיו שימוש חורג".

8

הביקורת העלתה, כי הוועדה המקומית והמועצה לא הכינו רשימה של הקיוסקים הקיימים באזורים ציבוריים פתוחים, כמתבקש מתוכנית השינוי (כמצוטט לעיל). מידע מרוכז זה היה דרוש, לפי חוק התיכנון, לצורך קביעת התקופות בהן יותר "שימוש חורג" במיבני הקיוסקים שהוקמו בזמנם לפי היתרי בנייה, וכדי לאתר את אותם קיוסקים שהוקמו בניגוד לחוק אחרי דצמבר 1981 ולנקוט צעדים לסילוקם. באשר למיבנים המשמשים להפעלת עסקים באיזור ציבורי פתוח העלתה הביקורת, כי אף שמיבנים אלה הוקמו שלא כחוק, בניגוד לתוכנית המיתאר, לא ננקטו בפועל כל צעדים לסילוקם.

9

6. הליכי רישוי הבנייה והפיקוח עליה, באזורים המיועדים לצורכי ציבור בראש העין, נבדקו תוך עיון במיסמכים של שישה תיקי בנייה בוועדה המקומית. הביקורת העלתה:

- 10 (א) בכל המיקרים שנבדקו בוצעה בנייה בלתי חוקית בהיקף ניכר, בלא שהוועדה המקומית הביאה למניעתה, להפסקתה או להריסתה (לפי העניין).
- 11 (ב) הוועדה המקומית אישרה, בחריגה מסמכותה, בקשות להיתרי בנייה להקמת מיבנים לניהול עסקים על קרקע המיועדת לצורכי ציבור.
- 12 (ג) מי שכיהן בתפקיד ראש המועצה עד סוף שנת 1983, ושימש גם חבר הוועדה המקומית, עודד בחלק מהמיקרים יוזמות של בנייה בלתי חוקית.
- 13 (ד) בחלק מהמיקרים נתנה המועצה למבצעי בנייה בלתי חוקית רשיונות לניהול עסקים באותם מיבנים, ללא אישור מוקדם של הוועדה המקומית, כדרוש. באחד המיקרים הסכימה הוועדה המקומית למתן רישיון לעסק שפעל במיבנה שהוקם ללא היתר בנייה ואף בסטייה מתוכנית המיתאר (ראה להלן - תיק ב').
- 14 להמחשת חומרתם של הליקויים, מובאים להלן מימצאי ביקורת ספציפיים, שהועלו לגבי שלושה מיקרים:
- תיק א'**
- 15 המדובר בשטח של 2.5 דונמים, בבעלות רשות הפיתוח ובניהולו של ממ"י, הנמצא באיזור המיועד לספורט. על חלק משטח זה בוצעה במשך מיספר שנים בנייה בלתי חוקית, כמפורט להלן:

16 א. בפברואר 1979 ביקש ראש המועצה דאז מממ"י להחכיר לתושב ראש העין שטח להקמת קיוסק באיזור הנדון. לא נמצאו מיסמכים על המשך הטיפול בבקשה זו באותו שלב. הביקורת העלתה, כי התושב ביצע בנייה בשטח, בלא שהוסדר עניין חכירתו מממ"י ובלא היתר בנייה מטעם הוועדה המקומית. הוועדה המקומית וממ"י לא נקטו צעדים למניעת הבנייה הבלתי חוקית.

17 ב. לאחר כשנתיים, במארס 1981, חזר ראש המועצה והמליץ לפני ממ"י להחכיר לאותו תושב את השטח עליו בוצעה הבנייה האמורה. ממ"י הגיב על ההמלצה באוגוסט 1981 בהודעה למועצה - כי "לא תהיה מניעה תיכנונית לאשר 12 מ"ר כשטח ריצפה לקיוסק, בתנאי שכל בנייה אחרת שנעשתה במיגרש תיהרס...". הביקורת העלתה, שלא נערך חוזה חכירה בין ממ"י לבין אותו תושב.

18 ביולי 1981 החליטה הוועדה המקומית לאשר "תוספת שירותים ומירפסת פתוחה לקיוסק קיים". ההחלטה התייחסה לבקשה מיוני 1981, שהוגשה בשם המועצה והמבקש (שהיה המחזיק בשטח בפועל) להתיר תוספת בנייה של 12.6 מ"ר ואת הבנייה הקיימת - 41.1 מ"ר (בסה"כ - 53.7 מ"ר).

19 הביקורת העלתה, כי הוועדה המקומית החליטה לתת את האישור המבוקש מבלי שעמדה על כך, שהבקשה להיתר בנייה תיכלול את כל הפרטים הרלבנטיים הדרושים לפי הוראות החוק, ומבלי שבחנה את נכונות הפרטים שהובאו בבקשה. הוועדה המקומית אף לא התייחסה למידע הכלול בבקשה, כי חלק מהבנייה שלגביה מבוקש ההיתר (41.1 מ"ר) קיימת כבר בשטח (שלא על-פי היתר, ולפיכך מהווה בנייה בלתי חוקית). להלן פרטים:

20 (1) הבקשה הוגשה ללא הסכמת בעלי השטח - מממ"י (למעשה מממ"י לא חתם כלל על הבקשה). ללא החתימה, לא היה מקום לטפל בבקשה.

- 21 (2) בבקשה צויין, כי שטח המיגרש הינו 142 מ"ר, בלא שנתון זה הסתמך על תוכנית מדידות לחלוקת קרקע. יצויין, כי באיזור בו בוצעה הבנייה האמורה לא נערכה כלל תוכנית חלוקת קרקע.
- 22 (3) ראש המועצה דאז, שחתם על טופס הבקשה בשם המועצה, לא היה רשאי להסכים שהמועצה תופיע כמבקשת (בצד המחזיק בשטח). למועצה לא היה כל מעמד בקשר לקרקע או לבנייה המבוקשת - לא היא שהחליטה על הבנייה ולא היא שהייתה חוכרת הקרקע. לא נמצא הסבר לדרך פעולתו זו של ראש המועצה.
- 23 (4) הוועדה המקומית לא וידאה, לפני הוצאת היתר הבנייה המבוקש, לאלו מטרות תשמש הבנייה למעשה. יודגש בהקשר זה, כי היקף הבנייה, כמובא בבקשה, חרג באופן בולט מצרכים של קיוסק. ההחלטה של הוועדה המקומית לאשר את הבנייה ומתן היתר בנייה (כ-54 מ"ר) לצורך הרחבת "קיוסק קיים" - היוו חריגה מהוראות תוכנית המיתאר, הואיל והבנייה לא הייתה "קשורה בתכלית האיזור".
- 24 מהמימצאים דלעיל עולה בעליל, כי היתר הבנייה האמור, שניתן בספטמבר 1981, היה בלתי חוקי.
- 25 ג. בתחילת מאי 1983 קבע מפקח הוועדה המקומית, כי באותו שטח מבוצעת בנייה נוספת (הקמת מיבנים נוספים, ששיטחם כ-50 מ"ר). לפי בקשת הוועדה המקומית, באותו חודש, הוציא בית-המשפט צו להפסקת העבודה בשטח.
- 26 כעולה מדו"חות שהגיש המפקח האמור - ביולי, באוגוסט ובספטמבר 1983 - הצו לא כובד, והבנייה הנוספת נמשכה והגיעה להיקף של כ-114 מ"ר. כמו-כן הוקמה גדר סביב כל המיגרש הנדון (ששיטחו,

כאמור 2.5 דונמים). הוועדה המקומית התעלמה מהדו"חות של המפקח ולא נקטה צעדים לאכיפת הצו להפסקת העבודות ולמניעת המשך הבנייה הבלתי חוקית.

27

ד. באשר למועצה - לא זו בלבד שהיא לא דרשה מהוועדה המקומית לנקוט צעדים לסילוק המיבנים, שהוקמו (כאמור) שלא כחוק בשטח המיועד לצורכי ציבור (ספורט), אלא אף הוציאה, לשנת 1983, רישיונות-עסק לניהול מסעדה ובית-מלאכה לתיקון נקרים במיבנים אלה. יתר-על-כן, בתיקי המועצה נמצא העתק בקשה, שהוגשה לוועדה המקומית באוקטובר 1983, למתן היתר בנייה בשטח האמור, בהיקף כולל של כ-200 מ"ר (ביחד עם הבנייה הקיימת). הבקשה הוגשה בשם התושב המחזיק בשטח ובשם המועצה, ונחתמה אף היא - כמו במיקרה שכבר הובא - על-ידי ראש המועצה דאז, שלא כדין. בוועדה המקומית לא נמצא רישום על הגשת הבקשה או על כל טיפול בה. בפועל אכן בוצעה הבנייה הנוספת, והשטח הכולל של הבנייה הגיע לכ-200 מ"ר.

28

ה. רק בפברואר 1984 הגישה הוועדה המקומית כתב-אישום נגד המחזיק בשטח, על אי-קיום הצו השיפוטי (ממאי 1983) להפסקת הבנייה. צעד זה ננקט בעיקבות דו"ח המפקח, מדצמבר 1983, שהתריע על המשך הבנייה הבלתי חוקית. בפסק-הדין, שניתן באוקטובר 1985, הטיל בית-המשפט על הנאשם קנס של 350,000 שקל (שווה-ערך לכ-230 \$ דאז) וחייבו להמציא התחייבות עצמית בסכום של 1.0 מיליון שקל (670 \$ דאז), שלא יחזור על העבירה. כמו-כן נצטווה הנאשם להרוס עד 1.12.1985 את המיבנים שהוקמו בניגוד להיתר הבנייה ולהתאים את המיבנה להיתר*.

* יצויין, כי כתב-האישום התייחס לבנייה של 147 מ"ר בסטייה מהיתר הבנייה, ולפיכך לא נדונה בבית-המשפט אי-חוקיות הבנייה שהותרה (53.7 מ"ר).

- 29 צו ההריסה לא בוצע על-ידי הנאשם, והוועדה המקומית לא פעלה למימושו. הוועדה הסבירה זאת בכך, שממ"י הוא שטיפל בתביעה נגד המחזיק בשטח (ראה להלן).
- 30 ו. באשר לממ"י, רק בדצמבר 1983 - היינו למעלה משנתיים אחרי שבוצעה הבנייה בשטח - נקט ממ"י לראשונה צעד שנועד להגן על זכויותיו, בהגישו לבית-משפט השלום תובענה אזרחית נגד התושב האמור. כתב התביעה התייחס לתפיסת קרקע בשטח של כ-2.5 דונמים ללא רשות הבעלים, להקמת שני מיבנים לצורכי מסעדה ובית-מלאכה לתיקון נקרים ולהכשרת שטח לצורך הקמתה של תחנת דלק.
- 31 בפסק-הדין, שניתן באוקטובר 1986, נמתחה ביקורת חמורה על שילטונות המדינה - על שלא פעלו נגד בנייה בלתי חוקית על קרקע ציבורית, נגד שימוש בה בניגוד ליעדי תוכנית המיתאר ונגד תפיסת קרקע ללא רשות ממ"י. בית-המשפט הורה למחזיק בנכס להרוס את המיבנים ולפנות את המקום בתוך 30 יום ממועד מתן פסק-הדין, שאם לא כן - יוכל ממ"י לתפוס את השטח בכוח ולהרוס את המיבנים על חשבונם של הנתבע.
- 32 המחזיק בשטח הגיש לבית-המשפט המחוזי עירעור על פסק-הדין וכן בקשה לעיכוב ביצוע פסק-הדין. ממכתבו (מ-22.4.1987) של פרקליט מחוז המרכז ללישכת שר החקלאות (ממ"י נמצא בתחום אחריותו של משרד החקלאות) עולה, כי לפני הדיון בעירעור (שנקבע ל - 18.2.1987) התחייב המערער לפני הפרקליטות "לפנות את כל השטח שתפס ולהרוס את כל המיבנים שבנה פרט למסעדה עד ל-17.2.1987", וכי הפרקליטות הסכימה לדחיית ביצוע הריסת המסעדה עד ליום שמיעת הקדם-עירעור. עוד עולה מהמכתב האמור, כי יו"ר הוועדה המחוזית לתיכנון ולבנייה מחוז המרכז הבהיר, לשאלת הפרקליטות, כי רק אם המערער "יהרוס את כל המיבנים שמסביב (פרט למסעדה), תהיה איזו שהיא הצדקה לבדיקת עניינו באשר לשינוי הייעוד...".

33

הדיון בעירעור נדחה פעמים מיספר ונתקיים רק ב - 15.6.1988. בית-המשפט דחה את העירעור, אך ציין כלהלן: "כל הצדדים טענו לפנינו גם לגבי מתן ארכה למערער, ומבחינה זו שקלנו את כל הנסיבות ומצאנו - לאור קיומם של הליכים להכשיר שימוש חורג במקום - לעכב את ביצוע פסק-הדין עד 15.12.1988. העיכוב מתייחס אך ורק לגבי המסעדה או מה שקרוי 'קיוסק'. יתר הוראות וצווי פסק-הדין לגבי הבניינים האחרים - אינם מתעכבים". על המערער הוטל לשלם לממ"י הוצאות משפט בסכום של 2,000 ש"ח.

34

שטח המיגרש הינו, כאמור, 2.5 דונמים. בעיקבות דחיית העירעור, גידר ממ"י בגדר תייל את שטח המיגרש, למעט השטח שעליו המסעדה (כ-380 מ"ר). המיבנה ששימש לתיקון נקרים - נהרס. לפי דיווח מפקח הוועדה המקומית (מ-21.7.1988) - שטח הבנייה של המסעדה הוא 59 מ"ר, לידה מישטח (ריצפת בטון על עמודים) של 55 מ"ר וכן בנייה אחרת של 6 מ"ר (בסה"כ - 120 מ"ר).

35

ז. ב-11.7.1988 המליצה הוועדה המקומית לפני הוועדה המחוזית לאשר תוכנית שינויים למיגרש שעליו הוקמה המסעדה. לפי התוכנית המומלצת, שטח הבנייה המותר של המסעדה הותאם לבנייה בפועל.

<>

36

מימצאי הבדיקה של תיק א' מראים, כי הוועדה המקומית וממ"י גילו במשך שנים רבות יחס סלחני לבנייה בלתי חוקית (המשמשת לצורכי מיסחר) בשטח המיועד לספורט. המועצה המקומית אף תמכה בבקשות הבונה לקבל "היתר" לבנייה הבלתי חוקית - התנהגות שאין הדעת סובלתה. כתוצאה מכך נתאפשרה, בסופו של דבר, העברת קרקע המיועדת לצורכי ציבור לידי תושב, המחזיק ומשתמש בה לצרכיו הפרטיים - ללא נימוק תיכנוני ובניגוד להוראות הדין.

תיק ב'

מדובר בבנייה בלתי חוקית, בשטח של כ-90 מ"ר, שבוצעה במשך מיספר שנים באיזור המיועד - על-פי תוכנית המיתאר - להקמת תחנה לשירותי כיבוי-אש* בלבד, במיגרש שבין מיבנה התחנה לבין תחנת דלק הגובלת באיזור האמור. הקרקע היא בבעלות רשות הפיתוח ובניהול ממ"י. המיבנה, שהוקם על-ידי תושב המקום, משמש בית-מלאכה לתיקון נקרים. בדיקת המיסמכים של הוועדה המקומית העלתה:

א. לוועדה המקומית הוגשה בקשה מטעם המועצה והתושב האמור - לאשר תוכנית להקמת קיוסק בשטח של 16 מ"ר באיזור ציבורי פתוח. הבקשה אושרה ביולי 1981 וניתן היתר בנייה. גם במיקרה זה חתם ראש המועצה דאז על הבקשה בשם המועצה, מבלי שהיה מוסמך (מאותם נימוקים שהובאו בתיק א') להסכים שהמועצה תופיע כמגישת הבקשה.

הוועדה המקומית אישרה את הבקשה, אף שלא צורפה לה הסכמת ממ"י לבנייה במיגרש האמור, כנדרש.

ב. הקיוסק לא הוקם כלל במקום שעליו נתבקש וניתן היתר הבנייה. בפרוטוקול משיבת הוועדה המקומית (מספטמבר 1981) נרשם, כי המועצה ביקשה לדון ב"שינוי מיקום הקיוסק" ולהקימו צמוד לתחנת דלק ושטח מכבי-אש. בפרוטוקול לא נרשמה הסיבה לשינוי המיקום. יצויין, כי בניית הקיוסק באתר החדש הייתה בניגוד לתוכנית המיתאר. למרות זאת החליטה הוועדה "לאשר שינוי המיקום בתיאום עם ראש המועצה המקומית, מפקד שירותי הכבאות ומהנדס הוועדה המקומית".

* המועצה המקומית ראש העין מאוגדת באיגוד-ערים איזור פתח תקוה (שירותי כבאות).

- 41 (1) לא נמצא רישום על עריכת תיאום עם הגורמים האמורים לגבי המיקום החדש של הקיוסק.
- 42 (2) לוועדה המקומית לא הוגשה בקשה להיתר בנייה להקמת הקיוסק באתר החדש.
- 43 (3) ממיסמכי הוועדה המקומית בנושא תכנון האיזור עולה, כי כבר באוקטובר 1981 התחיל התושב בעבודות בנייה על המיגרש המיועד לתחנת כיבוי-אש (בנייה זו הייתה, כאמור, בניגוד לתוכנית המיתאר). הוועדה המקומית, לא זו בלבד שלא נקטה צעדים להפסקת הבנייה הבלתי חוקית ולסילוקה, אלא אף אישרה (בפברואר 1982) בקשה - שהוגשה בשם המועצה והתושב - להרחבת המיבנה, המכונה קיוסק, לכ-26 מ"ר, ובכך התירה לביצוע, ללא סמכות חוקית, את הבנייה המבוקשת.
- 44 (4) מדו"ח המפקח של הוועדה המקומית, מאוגוסט 1983, עולה, כי לבד מהבנייה של 26 מ"ר - שלגביה ניתן, כאמור, היתר בלתי חוקי - בוצעה במקום, ללא היתר, בנייה של 63 מ"ר נוספים, מזה סככה של 32 מ"ר, המשמשת בית-מלאכה לתיקון נקרים, מירפסת סגורה של 5 מ"ר ומרתף של 26 מ"ר. באותה עת התריע איגוד-ערים איזור פתח תקוה (שירותי כבאות) לפני הוועדה המקומית, שהבנייה האמורה מבוצעת באיזור שיועד לתחנת כיבוי-אש, והדבר יצריך שינוי של מיקום התחנה. אף שהוועדה המקומית הייתה מודעת לבנייה הבלתי חוקית, היא התמהמהה בנקיטת צעדים להפסקת הבנייה ולסילוק המיבנים שהוקמו.
- 45 (5) רק ביוני 1984 הגישה הוועדה המקומית כתב-אישום נגד התושב בגין הקמת הסככה, בניית המרתף וסגירת המירפסת. בפסק-הדין, שניתן באותו חודש, נאמר, כי "נסיבות המיקרה חמורות". על הנאשם הוטל קנס כספי (200,000 שקל - סכום שווה-ערך לכ-850\$),

וניתן צו המחייב אותו "להרוס, לפרק ולסלק את המיבנה או אותו חלק ממנו כמתואר בכתב-האישום שניבנה ללא היתר או בסטייה מההיתר ולהתאים את המיבנה להיתר הבנייה ולתנאיו". עוד נקבע בפסק-הדין, כי הצו האמור יירשם בלישכת רישום המקרקעין ויקבל תוקף ויחייב את הנאשם "החל מ-1.3.1985 ובכל זמן לאחר תאריך זה, ויפקע אס"ו - משעה שיינתן לנאשם רישיון לפי החוק הנ"ל" (היינו, חוק התיכנון והבנייה).

46

(6) הוועדה המקומית והמועצה לא עמדו על ביצוע צו ההריסה (הבנייה בוצעה, כזכור, באיזור המיועד לשירותי כיבוי-אש בלבד). יושב-ראש הוועדה המקומית אף נתן למועצה, בסוף מארס 1985, חוות-דעת, לפיה אפשר לתת רישיון-עסק להפעלת בית-המלאכה. לחוות-הדעת לא היה בסיס חוקי, היות שמדובר במיבנה שהוקם בניגוד לתוכנית התקפה החלה על האיזור. המלצת הוועדה המקומית לפני הוועדה המחוזית, במארס 1985, לאשר שימוש חורג לשלוש שנים במיבנה האמור, נדחתה על-ידי הוועדה המחוזית במארס 1986.

47

ג. גם ממ"י לא נקט צעדים לסילוק המיבנים בשטח הנדון, הנמצא, כאמור, בניהולו. רק בפברואר 1987 הועבר הנושא לטיפול מחלקת המשפטים של ממ"י. ביולי 1987 הודיע ממ"י למשרד מבקר המדינה, כי "ניתנה הוראה להכין הפרטים ולהגיש תביעה משפטית". בירור שנערך עם ממ"י באוגוסט 1988 העלה, כי בסופו של דבר לא הוגשה תביעה משפטית נגד התושב. הסיבה לכך נעוצה, לפי הסברי ממ"י, בטיפולם של מוסדות התיכנון בתוכנית שינויים הנוגעת לשטח.

48

בירורים שנערכו בוועדה המקומית ובוועדה המחוזית העלו, כי בתחילת נובמבר 1988 קיבלה הוועדה המקומית את הסכמתה של הוועדה המחוזית לפרסם להפקדה תוכנית שינויים לתוכנית התקפה החלה על השטח. בתוכנית השינויים נקבע, כי הבנייה בשטח "תהיה על-פי תוכנית בינוי, ויהיה מותר להקים שם חנות לאביזרי רכב, עיתונים וכו'".

<>

49

מהמימצאים הנוגעים לתיק ב' עולה, כי תושב תפס קרקע ציבורית, שיועדה לתחנת כיבוי-אש, והקים עליה מיבנה לצורכי מיסחר, תוך התעלמותן של הוועדה המקומית והמועצה המקומית מהבנייה הבלתי חוקית. יתר-על-כן, המועצה המקומית הייתה שותפה להגשת הבקשה לאישור תוכנית להקמת קיוסק על שטח ציבורי פתוח (ראה לעיל, קטע 38), ולאחר מכן אף נתנה רישיון להפעלת עסק במיבנה שהוקם שם באורח בלתי חוקי. גם ממ"י, שהשטח הוא בניהולו, לא נקט מצידו צעדים משפטיים לסילוק הפולש.

50

הוועדה המקומית פעלה, בדרכים שונות, כדי לאפשר את השימוש בשטח למטרה בה חפץ התושב הפולש, ובסופו של דבר אכן השיגה את הסכמתה של הוועדה המחוזית להפקיד תוכנית שינויים לאיזור, המייעדת את השטח התפוס על-ידי התושב (כ-1 דונם) לצורכי מיסחר. המשמעות המעשית של הטיפול האמור על-ידי הוועדה המקומית היא: מתן אפשרות לממ"י להחכיר את השטח הנדון, עליו בוצעה בנייה בלתי חוקית, ולפולש שביצע את הבנייה.

תיק ג'

בבעלות המועצה מיגרש (3.2 דונמים) המיועד לבנייני ציבור. על המיגרש קיימים מיבנים של גן-ילדים ותחנת משטרה, ובנוסף עליהם - מיבנה (כ-60 מ"ר), בו מופעלת חנות למוצרי מזון ולחומרי ניקוי. הביקורת העלתה:

א. במועצה לא נמצאו מיסמכים המצביעים על מועד הקמת המיבנה בו מופעלת החנות, על המטרה שלמענה הוקם, על זהות מקים המיבנה ועל המועד בו החלו להפעיל את העסק המיסחרי שבו. במועצה גם לא נמצא הסכם בדבר השכרת מקרקעין אלה על-ידי המועצה לבעלי העסק. המועצה לא עשתה דבר כדי לקבל את המקרקעין לרשותה.

ב. גם בוועדה המקומית לא נמצאו מיסמכים כלשהם על הקמת מיבנה החנות, ואף לא התייחסות לשימוש החורג שנעשה במיבנה ללא היתר כחוק.

ג. בשנת 1984 הגישה המועצה כתב-אישום בגין ניהול עסק במיבנה האמור ללא רישיון-עסק. ביוני 1985 הוציא בית-המשפט צו לסגירת העסק וקבע, כי הצו יכנס לתוקפו באוקטובר 1988. בפסק-הדין צויין, שהארכה הממושכת לביצוע הצו ניתנת בהתחשב בכך, שראש המועצה לשעבר (שסיים כאמור את כהונתו בסוף שנת 1983) אישר לפני בית-המשפט את טענת בעלי העסק, כי "נתן ברכתו לנאשם זה לפתוח עסק ללא היתר, בהבטיחו לו רישיון בדיעבד".

הביקורת הצביעה על החומרה שבמתן הבטחה כאמור - הנוגדת את תוכנית המיתאר - על-ידי ראש המועצה.

*

56 במאי 1987 פנה משרד מבקר המדינה למועצה וביקש שתגיב על הליקויים שהועלו במיסגרת בדיקת אופן טיפולה בבקשות להיתרי בנייה על קרקע המיועדת לצורכי ציבור. המועצה גם נתבקשה להמציא את הפנייה האמורה למי שניהן בתפקיד ראש המועצה במשך חלק מהתקופה הנדונה (עד שנת 1983), והמכהן מאז כחבר המועצה.

57 המועצה השיבה, כי "מיסמכים הנוגעים בדבר לא נמצאים ברשות המועצה". עוד הודיעה המועצה, כי אומנם העבירה את סיכום המימצאים (באמצע יוני 1987) לידי ראש המועצה לשעבר, לשם קבלת הערותיו, אולם הוא הודיע לה, בעל-פה, שאין בדעתו להגיב.

58 המימצאים שהועלו בבדיקה דלעיל מצביעים על תופעה חמורה בראש העין, המתבטאת בפגיעה בהוראות החוק בנושא רישוי הבנייה והפיקוח עליה. המועצה המקומית והוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה "אפיקי הירקון" נתנו ידן - באורח סביל, ובחלק מהמיקרים אף באורח פעיל - להשתלטות של תושבים, שלא כדן, על שיטחי קרקע ציבורית במקום.

59 אין הדעת סובלת קיומו של "נוהל", לפיו נותן ראש רשות מקומית יד להפרת הוראות דין. במעשיו אלה יש כדי לעודד בנייה בלתי חוקית. מה שחמור לא פחות הוא - שבחר למלא פיו מים וסירב להסביר את מעשיו.

60 במיקרים בהם נמנעת ועדה מקומית לתיכנון ולבנייה ממילוי התפקידים שהוטלו עליה על-פי דין - כפי שאכן אירע במיקרים שהובאו לעיל - שומה על הוועדה המחוזית לעשות זאת, תוך הפעלת הסמכויות המוקנות לה בחוק התיכנון.

61

מחדלים חמורים נתגלו גם באופן טיפולו של ממ"י בתופעה של "השתלטות" על שטחים המיועדים לצורכי ציבור, שבניהולו. במיקרים הניסקרים פעל ממ"י באיחור רב וללא נחישות הדעת המתחייבת מחומרת התופעה.

62

כתוצאה מהמחדלים החמורים של כל הגורמים שטיפלו בנושא, השיגו בסופו של דבר הפולשים לשטחים המיועדים לצורכי ציבור את מבוקשם, ו"החוטא יצא נשכר". הביקורת מתייחסת בחומרה לכך ורואה במצב המתואר תופעה שיש לעוקרה מן השורש.

רישוי עסקים על-ידי המועצה

63

1. מטרת נוהלי רישוי העסקים, כפי שנקבעו בהוראות חוק*, הינה להבטיח, בין השאר, איכות נאותה של הסביבה - לרבות קיום תנאי תברואה נאותים, מניעת מיפגעים ומיטרדים, קיום הדינים הנוגעים לתיכנון ולבנייה ולשירותי כבאות ומניעת סכנות שמקורן במחלות בעלי חיים. חובת הרישוי חלה על סוגי עסקים שונים, הנקבעים על-ידי שר הפנים (בהתייעצות עם שר הבריאות וכמו-כן - לפי סוג העסק - בהתייעצות עם שר המשטרה, שר העבודה והרווחה או שר החקלאות). הרישיון הניתן לרוב סוגי העסקים הינו לצמיתות (כל עוד לא בוטל), ואילו סוגים מעטים של עסקים, בעלי רגישות מבחינה תברואית או בטיחותית, טעונים רישיון תקופתי.

64

2. להלן מימצאי הביקורת על סידרי רישוי העסקים במועצה :

* חוק רישוי עסקים, התשכ"ח - 1968 ותקנות שהותקנו על-פיו.

65 (א) רשימה שנערכה באפריל 1986 על-ידי מחלקת רישוי העסקים של המועצה - על בסיס תיקי עסקים שנמצאו במחלקה זו - כללה 125 עסקים טעוני רישוי, מהם 72 עסקי-מזון. לפי הנתונים שברשימה, 17 עסקים נמצאים באיזור התעשייה.

66 הביקורת ערכה השוואה בין רשימה זו לבין מידע על עסקים טעוני רישוי, המצוי במחלקות אחרות של המועצה. מהשוואה זו נתברר:

67 (1) לפי נתוני הרופא הווטרנרי של המועצה, מפעילים גורמים פרטיים שישה בתי-שחיטה בראש העין. ברשימה האמורה של מחלקת רישוי עסקים לא נמצא כל זכר לקיומם של בתי-השחיטה (ראה גם להלן, קטע 74).

68 (2) המידע ששימש להכנתה של רשימת העסקים האמורה לא היה שלם. פרטי הרשימה לא תואמו עם נתוני מחלקת המיסים של המועצה בדבר עסקים בראש העין. במחלקת המיסים היו נתונים על 44 מיפעלי תעשייה ומלאכה באיזור התעשייה, שעליהם לא היה כלל מידע במחלקת רישוי העסקים. הנהגת הסדר שיבטיח הזנת מידע שיטתית בין שתי המחלקות, בכל הנוגע לעסקים המנוהלים בכל אזורי הישוב, הייתה מונעת מצב כמתואר לעיל. על המועצה להנהיג הסדר כאמור.

69 (ב) מבדיקת רשימת העסקים עולה, כי ל-32 מבין 125 העסקים הכלולים ברשימה, לא הוצא אי-פעם רישיון. ל-93 העסקים האחרים אומנם הוצאו רישיונות, אך (למעט מיקרים אחדים) לא נתקבלו לכך אישורים של הוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה "אפיקי הירקון" ושל רשות הכבאות. האישורים האמורים דרושים, כדי לוודא שקוימו הדינים הנוגעים לתיכנון ובנייה ולשירותי כבאות. 13 מהרישיונות שהוצאו אף לא התבססו על אישור מוקדם של שר הבריאות, כנדרש על-פי חוק רישוי עסקים.

70

(ג) רשימת העסקים הטעונים רישוי תקופתי נקבעה על-ידי שר הפנים ומתעדכנת מדי פעם בפעם. המועצה לא ערכה מיון של העסקים שברשימה, כדי לקבוע אלו מהם טעונים רישיון לצמיתות ואלו - רישיון תקופתי. למיון האמור נודעת חשיבות, לנוכח העובדה של-70 עסקים (מבין 93 עסקים בעלי רישיון, ראה לעיל) הוצאו הרישיונות שמונה שנים ומעלה לפני מועד עריכת הרשימה. בנסיבות אלה היה על המועצה, לדעת הביקורת, לבחון מחדש את תוקפם.

71

(ד) מדיווחים של הרופא הווטרינרי של המועצה - שהוגשו במרוצת השנים לראש המועצה, למשרד הבריאות ולשירותים הווטרינריים של משרד החקלאות - עולה, שקיימת בישוב "שחיטה שחורה", המסכנת את בריאות הציבור מפאת העדר פיקוח וטרינרי על ביצועה, וכי בחלק מהאיטליזים קיים מצב תברואי חמור, והם מהווים מיטרד סביבתי. בדיון שהתקיים ביולי 1986 (בהשתתפות ראש המועצה, הרופא הווטרינרי שלה, נציגי משרד הבריאות ונציגי השירותים הווטרינריים) אומנם הוחלט "לצאת במאבק למען חיסול תופעת השחיטה שחורה הקיימת, ובנוסף לכם לחסל ולסגור איטליזים בשוק, אשר מצבם חמור ומסוכן ביותר לבריאות הציבור", אולם בפועל לא חלה התקדמות בטיפול במצב.

72

(ה) מעיון בתיקי המועצה עולה, שבעסקים שבתחומה שרר מצב תברואי ירוד :

73

(1) מפקח לישכת הבריאות מחוז המרכז ערך, ביולי 1986, דיווח פנימי, המבוסס על בדיקת 17 עיסקי-מזון בראש העין (13 חנויות-מכולת, 2 קיוסקים, מסעדה וחנוות למכירת מוצרי-מאפה). בסיכום הדו"ח נרשם, כי "כל העסקים שנבדקו אינם עומדים בדרישות החוק". המועצה לא נקטה, בשיתוף עם משרד הבריאות ומינהל השירותים הווטרינריים, צעדים שיניעו בעלי עסקים כאמור לתקן את המצב או צעדים לסגירת עסקים כאלה.

74

(2) כאמור לעיל, קיימים בראש העין, לפי נתונים של הרופא הוטרנרי של המועצה, שישה בתי-שחיטה המופעלים על-ידי גורמים פרטיים. להקמת מיבני בתי-השחיטה לא הוצאו היתרי בנייה, והם פועלים ללא אישורי-הפעלה של מנהל השירותים הוטרנריים שבמשרד החקלאות (להלן - מנהל השירותים הוטרנריים), הדרושים על-פי תקנות מחלות בעלי-חיים (בתי-שחיטה לעופות), התש"ך-1960. האישורים לא ניתנו בגלל תנאים תברואיים ירודים השוררים בבתי-השחיטה. מאותה סיבה גם לא נתנה המועצה המקומית רישיונות-עסק לבתי-השחיטה.

75

מעיון בתיקי המועצה עולה, כי הרופא הוטרנרי שלה דרש במרוצת השנים את סגירת בתי-השחיטה לעופות, תוך הצבעה על הצורך בהקמת בתי-שחיטה חדשים (כולל מימרטות), שיבטיחו קיום תנאים תברואיים נאותים ומניעת מיטרדים סביבתיים. בדצמבר 1986 פנה ראש המועצה לבעלי בתי-השחיטה בדרישה שידאגו לקבל אישורים מאת מנהל השירותים הוטרנריים. בפנייתו הזהיר ראש המועצה, שאם לא יקבלו אישורים כאלה, יוצאו נגד בתי-השחיטה צווי-סגירה. האישורים לא נתקבלו.

76

ממידע שנתקבל מהיועץ המשפטי של המועצה (בנובמבר 1988) עולה, כי בעיקבות כיתבי-אישום, שהגיש נגד שלושה בעלי בתי-שחיטה, הוצא (במאי 1987) צו-שיפוטי לסגירת אחד מהם. יצוין, כי על-פי נתוני הרופא הוטרנרי של המועצה למארס 1988, המשיך בית שחיטה זה לפעול. בעל בית-שחיטה נוסף מבין השלושה הורשע באוקטובר 1988, ובינואר 1989 הוטל עליו קנס של 750 ש"ח והוצא צו לסגירת בית-השחיטה. בית-המשפט קבע, כי צו הסגירה יקבל תוקף מתום תישעה חודשים לנתינתו ואילך, וכי הצו יפקע אם וכאשר הנאשם יקבל רישיון להפעלת בית-השחיטה. זהותו של בעל בית-השחיטה הנותר לא הוכחה, והמשפט בוטל.

77

בינואר 1988 פנה מנהל השירותים הווטרינריים למועצה באזהרה, שבתי-השחיטה בתחומה פועלים "תוך הפרה מתמדת של כללי היגיינה", וכי הבשר המופק בהם עלול להוות מקור תחלואה זיהומית לאדם ולבעלי חיים, הן בראש העין והן בתחום רשויות מוניציפאליות רבות ברחבי הארץ. לכן, נדרשה המועצה להוציא צווי-סגירה לכל בתי-השחיטה ולבצעם לאלתר. בירור שנערך במועצה בתחילת נובמבר 1988 העלה, כי לא הוצאו כל צווי סגירה, ובתי-השחיטה המשיכו לפעול.

78

במארס 1988 הוגשו לוועדה המקומית בקשות להיתרי בנייה של ארבעה בתי-שחיטה. מהבקשות עולה, שהמדובר בקבלת היתרים בדיעבד לבנייה הקיימת של בתי-השחיטה, במטרה להשיג רישיונות-עסק של המועצה המקומית. ביולי 1988, אחרי בדיקת הבקשות על פרטיות וביקורי מפקח של הוועדה המקומית בבתי-השחיטה, הודיעה הוועדה המקומית למבקשי ההיתרים, כי הבקשות לוקות בחסר (העדר מפות ערוכות על-ידי מודד מוסמך, פירוט המיבנים הקיימים וחתימות בעלי הקרקע, היינו ממ"י) והתשריטים טעונים השלמות. לגבי שניים מבין בתי-השחיטה האמורים נמצאו בתיקי הוועדה המקומית מכתבים של משרד הבריאות, מפברואר 1988, אשר מהם עולה, שהמשרד לא אישר את התוכניות שהוגשו, מאחר שחסרו בהן פרטים בעלי משמעות, ובין השאר - נתונים על הרכב השפכים ופיתרונות לסילוק הפסולת.

79

עד למועד סיום בדיקת נושא זה במועצה, לא חלה התקדמות משמעותית בהסדרת שחיטת העופות במקום בהתאם להוראות הדין.

80

המימצאים שהובאו לעיל מצביעים על ליקויים חמורים בפקוח על פעילות בתי-עסק, שמחובתה של המועצה לקיים בתחומה. חמורים במיוחד המחדלים בכל הקשור לאכיפת הוראות החוק למניעת "שחיטה שחורה" ולא-סגירת בתי-שחיטה ואיטליזים, שהמצב התברואי בהם ירוד עד כדי סיכון בריאות הציבור.

81

המימצאים הועברו גם לידיעת משרד הבריאות ומשרד החקלאות. על המועצה ומשרדים אלה לנקוט צעדים נמרצים ומתואמים לאכיפת הוראות החוק בתחום זה, שהינו בעל חשיבות מרובה לשמירה על בריאות הציבור.

עבודות פיתוח ותחזוקה

82

לפי הוראות צו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950 (להלן - הצו), התקשרות של מועצה מקומית בחוזה עם קבלן לביצוע עבודות, צריך שתתבסס על מיכרז לקבלת הצעות מחירים מקבלנים המעוניינים לבצע את העבודה. עוד נקבע בצו, בין השאר, כי כל מיכרז יסומן במיספר סידורי ויירשם בפינקס מיכרזים, אשר יוחזק במקום עליו הורתה ועדת המיכרזים.

83

בתקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות), התשט"ו-1955 (להלן - תקנות הנהלת החשבונות) נקבע, כי על רשות מקומית לנהל פינקס חוזים, ובו יש לרשום את כל החוזים וההזמנות וכמו-כן פרטים רלבנטיים עליהם*.

* בסוף מאי 1988 נכנסו לתוקף תקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות), התשמ"ח-1988 ובהן הוראה מקבילה בדבר חובת ניהול פינקס חוזים.

הביקורת העלתה, כי המועצה לא ניהלה פינקס מיכרזים ופינקס חוזים, כהוראת החוק. היא אף לא ריכזה את המיסמכים הנוגעים לכל עבודה ועבודה. בנסיבות אלה, לא היו למועצה בתחום זה סידרי בקרה נאותים, הדרושים כדי לברר אם בכל המיקרים בוצעו עבודות על-פי מיכרזים ועל יסוד חוזים חתומים בין המועצה לבין הקבלן המבצע.

על ניהול סדיר של עבודות פיתוח היקשתה תחלופה תדירה של העובדים הסטוטוריים המטפלים בנושא זה: המזכיר, הגיזבר ומנהל המחלקה הטכנית (הממלא תפקידים של מהנדס המועצה).

בפרקים הבאים מובאים עיקר המימצאים, שהועלו על-ידי הביקורת במהלך בדיקת מיסמכים הנוגעים לעבודת בנייה אחת ולעבודות סלילת כבישים והתקנת מידרכות. יצוין, כי המועצה לא השיבה על דרישות החוזרות ונישנות של הביקורת לקבלת הסבריה למימצאים.

א. הרחבת מיבנה תחנה לבריאות המשפחה

בינואר 1985 אושר למועצה תקציב בלתי רגיל להרחבת מיבנה תחנה לבריאות המשפחה בראש העין, בהיקף כספי של 29,000 ש"ח (במחירים שוטפים - סכום שווה-ערך לכ-44,000\$). כמקור למימון ההוצאה שימש מילווה ממיפעל הפיס, שהפך למענק.

הביקורת העלתה, כי המועצה מצידה לא ערכה, כדרוש, אומדן של ההוצאה הכרוכה בעבודה האמורה, וכי בתקציב הבלתי רגיל דלעיל נקבע אומדן ההוצאה בהתאם למקור המימון שהובטח למועצה.

89 להרחבת המיבנה קיבלה המועצה, בפברואר 1985, שלוש הצעות מחיר מקבלנים. ועדת המיכרזים של המועצה המליצה למסור את ביצוע העבודה לבעל ההצעה הזולה ביותר (בסכום של כ-61,500 ש"ח, שהיה שווה-ערך לכ-90,000\$). באותו חודש נחתם בין המועצה לבין הקבלן בעל ההצעה האמורה (להלן - הקבלן הזוכה) חוזה בהיקף הכספי שהציע.

90 (א) לא נמצא תיעוד על פירסום הודעה על המיכרז בעיתונים יומיים, כנדרש בצו. גם לא הוגש לוועדת המיכרזים, כנדרש בצו, אומדן ההוצאה הכרוכה בעבודה שעליה פורסם המיכרז. המטרה של הגשת אומדן היא לאפשר לחברי הוועדה התייחסות עניינית להצעות שנתקבלו.

91 (ב) המועצה לא התייחסה לעובדה, שההיקף הכספי של העבודה, אף בהצעה הזולה ביותר, עולה כפליים ומעלה על התקציב המאושר. החוזה בין הצדדים נחתם בלא שהובטחו למועצה מקורות למימון מלוא ההוצאה על-פיו, והמועצה אף לא הכינה תקציב מוגדל לעבודה. בנסיבות האמורות לא הייתה המועצה רשאית לקבל על עצמה את ההתחייבויות הנקובות בחוזה, ללא אישור משרד הפנים. אישור כזה לא נתקבל ואף לא נתבקש.

92 (ג) לפי הוראות הצו, רשאי ראש מועצה להתקשר בשם המועצה בחוזים (בכפוף לסייגים שנקבעו שם). חוזה שיש בו התחייבות כספית מצד המועצה צריך לשאת את חתימתו של גיזבר המועצה לצד חתימתו של ראש המועצה. נמצא, כי על החוזה עם הקבלן חתם גיזבר המועצה בלבד.

93 ממיסמכי המועצה עולה, כי בתקופה מארס עד סוף מאי 1985 הוקם שלד הבניין ובוצעו בעיקר עבודות עפר, בטון, בנייה וחשמל, שהיוו 84% מההיקף הכספי של החוזה. על עבודות אלה (כולל תוספות בגין התייקרות) הגיש הקבלן ארבע חשבוניות, שהסתכמו (במחירים שוטפים) בכ-76,000 ש"ח (סכום שהיה שווה-ערך לכ-79,000\$). באותה תקופה

קיבלה המועצה ממיפעל הפיס מענקים בסכום כולל של 21,383 ש"ח בלבד. מפאת העדר מקורות מימון מספיקים - הופסקו העבודות. בסוף ספטמבר 1985 הגדיל מיפעל הפיס את המענק למועצה ב-37,152 ש"ח, ובמארס 1986 - ב-10,973 ש"ח נוספים. המענקים של מיפעל הפיס הסתכמו איפוא (במחירים שוטפים) ב-69,508 ש"ח.

94

(ד) בדיקת חשבוניות הקבלן שאושרו לתשלום על-ידי המועצה, העלתה :

95

(1) החשבוניות המפורטות של הקבלן - שכללו את פריטי העבודות וסכומיהם, את הכמויות ומחירי היחידות ואת הסכום הכולל, לרבות התייקרויות - נבדקו ואושרו על-ידי מנהל המחלקה הטכנית של המועצה.

96

(2) בבדיקת נוהלי אישור חשבוניות קבלנים על-ידי המועצה נמצא, כי הגיזברות לא נהגה להשוות בין מחירי היחידות הכלולים בחשבוניות לבין המחירים הנקובים בחוזים. כתוצאה מכך, נכללו לגבי הפריטים "לוחות אסבסט" ו"תיקרת ביטון", בשתי חשבוניות (מאפריל וממאי 1985) שאושרו לתשלום, מחירי יחידות העולים פי עשרה על אלה הנקובים בחוזה עם הקבלן. בעיקבות הביקורת, תבעה המועצה מהקבלן, במכתב מיולי 1987, החזר תשלום-יתר עדכני בסכום של 16,783 ש"ח, אולם עד ינואר 1988 לא הוחזר תשלום היתר למועצה, וזו מצידה לא נקטה צעדים נוספים למימוש.

97

מבדיקת מעקב (ביולי 1988) עולה, כי הפגמים בנוהל אישור חשבוניות קבלנים על-ידי המועצה - לא תוקנו.

98

(3) לפי תקנות הנהלת החשבונות היה על המועצה לרשום את חשבוניות הקבלן בספריה, לאחר שנבדקו ואושרו (לחובת חשבון הוצאה תקציבי ולזכות חשבון חו"ז של הקבלן). הביקורת העלתה, שהמועצה לא נהגה בדרך זו: במקום שהרישומים יתבססו על חשבוניות מפורטות מאושרות, כמתואר, הם התבססו על "חשבוניות-מס" לצורך מס-ערך-מוסף (להלן - חשבוניות-מס). חשבוניות-המס לא כללו פירוט כלשהו של העבודות, והן שיקפו אך את התשלומים בפועל של המועצה. בתקופה מארס עד מאי 1985, שבה בוצעה כאמור בניית שלד המיבנה, שולם לקבלן סכום כולל של 26,200 ש"ח. סכום זה בלבד נרשם בחשבוניות המועצה (לזכות הקבלן ולחובתו), אם כי החשבוניות המפורטות המאושרות של הקבלן הסתכמו באותה תקופה ב-72,725 ש"ח. ההפרש בין שני הסכומים נרשם בחשבוניות המועצה רק בנובמבר 1985. האיחור ברישום, הנוגד את תקנות הנהלת החשבונות, היקשה על מעקב אחר התחייבויות המועצה וסילוקן. עוד נמצא, כי המועצה פיגרה בסילוק חובותיה לקבלן ונאלצה לשלם לו פיצוי בשל כך. על-פי חשבוניות הקבלן מסוף פברואר 1986 שילמה לו המועצה, באותו חודש, סכום של 10,000 ש"ח (\$6,700) כפיצויי פיגורים.

99

(4) חלק מחשבוניות-המס הוגשו בשם הקבלן וחלקן - בשם חברה בע"מ הנמצאת בשליטת משפחת הקבלן ובניהולו. במועצה לא נמצא תיעוד המבהיר את יחסי הגומלין בינה לבין החברה.

100

בסיכום דברים - עליו חתמו באוקטובר 1985 נציגי המועצה, נציגי הסוכנות היהודית ונציגי פרויקט שיקום השכונות - נקבע, כי הסוכנות היהודית תשלים, באמצעות אותו קבלן, את העבודות שפורטו בחוזה מפברואר 1985 ולא בוצעו (בעיקר עבודות איטום, טיוח, ריצוף, צביעה ונגרות).

101

מימצאי בדיקת נושא פרוייקט הרחבת התחנה לבריאות המשפחה מראים, שהמועצה התקשרה עם קבלן לביצוע העבודה האמורה, למרות שהמיון שעמד לרשותה הגיע לכ-50% בלבד מעלות העבודה, דבר המנוגד לכללי המינהל הכספי התקין. הליכי המיכרז לביצוע העבודה לא תאמו את הדין, וחשבוניות הקבלן לא נבדקו כראוי. הביקורת העלתה תשלום-יתר לקבלן, ובעיקבות הערותיה דרשה המועצה מהקבלן (ביולי 1987) החזר בערכים מעודכנים (16,783 ש"ח). המועצה לא התמידה בתביעתה. עד למועד סיום הביקורת תשלום-היתר לא הוחזר.

ב. סלילת רחובות

102

לפי הוראות חוק התיכנון והבנייה, סלילת דרך הינה עבודה הטעונה היתר בנייה מטעם הוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה.

103

הביקורת העלתה, כי המועצה נהגה לבצע סלילת כבישים והתקנת מידרכות בלא לבקש היתר מהוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה "אפיקי הירקון". הועלה אף מיקרה של סלילת דרך, המשמשת לתנועת כלי-רכב, באיזור המיועד, לפי תוכנית המיתאר, ל"שטח ציבורי פתוח".



104

הביקורת העמידה את המועצה על החומרה הטמונה בהתנערותה מהצורך לקיים את הוראות תוכנית המיתאר, שהן בגדר דין, ועל הצורך לבצע עבודות סלילה רק על-פי היתר כדין. אי-קיום הליכי רישוי תקינים לסלילת רחובות עלול לגרום ליצירת עובדות מוגמרות, שיקשו על תיכנון מרחבי תקין.

סלילה ותחזוקה של רחובות באמצעות קבלן

משרד מבקר המדינה ערך בדיקה של ביצוע עבודות סלילה ותחזוקה של רחובות על-ידי המועצה באמצעות קבלן, בשנות הכספים 1984 עד 1986. הוצאות המועצה על עבודות אלה הסתכמו בתקופה האמורה ב-48,000 ש"ח, ב-180,000 ש"ח, וב-82,000 ש"ח כסדר השנים - הכל במחירים שוטפים (סכום כולל שווה-ערך לכ-350,000\$).

העבודות האמורות בוצעו במיסגרת שתי התקשרויות בין המועצה לבין הקבלן: חוזה ממאי 1984 ומיסמך ללא תאריך (המתייחס למיכרז שטופל על-ידי המועצה בסוף דצמבר 1984). להלן המימצאים שהועלו בקשר לשתי ההתקשרויות האמורות:

ההתקשרות ממאי 1984

(א) החוזה ממאי 1984 התייחס לעבודות תחזוקה של רחובות. בשם המועצה חתם על החוזה ראש המועצה לבדו, בעוד שלפי הוראות הצו דרושה גם חתימתו של גיזבר המועצה, האחראי לניהול הכספים בה. גם התוספת לחוזה, שנערכה בנובמבר 1984, נחתמה על-ידי ראש המועצה בלבד.

(ב) במועצה לא נמצא תיעוד על קיום מיכרז בקשר לעבודה שנמסרה לקבלן, כדרוש לפי הצו.

(ג) בחוזה ובתוספת לחוזה לא נקבע ההיקף הכספי של העבודות, ולא צורף אליהם כתב-כמויות הפריטים שיבוצעו, כדרוש לפי הצו.

110

(ד) באוקטובר 1984 זקפה המועצה לזכות חשבוני חו"ז של הקבלן 10,306 ש"ח (שהיה שווה-ערך לכ-20,000\$), בציינה שהזיכוי מתייחס ל"חשבון סופי" שלו. הסכום האמור סולק, אך לפקודת הזיכוי - לפיה זוכה חשבון הקבלן - לא צורפה (לביסוס הזיכוי) חשבונית מאושרת כדין (עם פירוט מהות העבודות, הפריטים על כמויותיהם והמחירים).

111

בעיקבות הערת הביקורת, הציגה המועצה חשבונית-מס של הקבלן, בסכום האמור לעיל. בחשבונית צויין "במקום מקור שאבד". החשבונית נושאת תאריך של אמצע פברואר 1985, היינו קרוב לארבעה חודשים אחרי מועד ביצוע התשלום, בלא שנרשם לכך הסבר.

112

עוד צויין בחשבונית-המס האמורה, כי היא נוגעת ל" - חשבון חלקי מס' 1 מאושר" (כאמור, לפקודת הזיכוי לא צורפה, ובמועצה לא נמצאה כלל, חשבונית מאושרת בגין העבודה האמורה). בחשבון החו"ז של הקבלן ובחשבונית-המס גם לא נרשם שיוך הפעולה לחוזה כלשהו. למועצה לא היה הסבר לסתירה שבין הרישום בחשבונית-המס האמורה, שבה מדובר על "חשבון חלקי מס' 1", לבין הרישום בחשבון חו"ז של הקבלן, שלפיו מדובר על "חשבון סופי".



113

משרד מבקר המדינה העמיד את המועצה על חובתה להימנע מתשלום כספים ללא אסמכתא, ובמיקרה זה - לקבל לידיה את החשבונית המפורטת, כדי לאמת את הבסיס לתשלום הסכום לקבלן.

ההתקשרות מדצמבר 1984

114 (א) בסוף דצמבר 1984 החליטה ועדת המיכרזים, בעיקבות מיכרז שערך המועצה, להתקשר עם הקבלן האמור לביצוע עבודות סלילת כבישים והתקנת מידרכות בחמישה מרחובות הישוב וכמו-כן לתחזוקת רחובות ביישוב. בעיקבות המלצתה, נמסר ביצוע העבודות האמורות לקבלן. במועצה לא נמצאו מיסמכים שיעידו על עריכת המיכרז בהתאם להוראות הצו, כגון: תיעוד על פירסום המיכרז בעיתונים; טיוטת החוזה שייחתם בין המועצה לבין הזוכה, מיפרט טכני של עבודות סלילת הרחובות וכמויות פריטי העבודות.

115 (ב) המועצה לא הכינה אומדן הוצאות, כדרוש לפי הצו.

116 (ג) באין מיפרט טכני כאמור, קבעה המועצה בהנחיותיה למיכרז, כי המציעים יבקרו באתר העבודה ויקבעו את "המהות והכמות של העבודה הנדרשת". נמצא, כי בהצעות הקבלנים לא נקבעו כמויות פריטי העבודות, אלא מחירי יחידות בלבד. על אף זאת החליטה הוועדה למסור את העבודות לקבלן האמור - בנימוק, כי "ברוב הסעיפים הצעת הקבלן זולה ובמיקרים רבים עד 40%".

117 (ד) לא נמצא חוזה פורמאלי בין המועצה לבין הקבלן לביצוע העבודה. לעומת זאת, נמצא מיסמך, ללא תאריך, המתייחס לעבודה זו וחתום על-ידי שני הצדדים, שכונה "נספח לחוזה". במיסמך האמור (להלן - החוזה) לא הובאו כמויות הפריטים, כדרוש, אלא מחירי יחידות בלבד.

118 (ה) בחוזה נקבע, כי כל העבודות יחדיו שיבצע הקבלן במשך השנתיים - לא יעלו בערך או במחירן על 677,160 ש"ח (\$600,000 לפי השער היציג ביום 15.6.1985). עוד נקבע בחוזה, כי בכל אחת משתי שנות

העבודה לא יהיה הקבלן חייב לבצע עבודה בסכום כולל העולה על 338,580 כ"ח. במועצה לא נמצא תחשיב לביסוס ההיקף הכספי של העבודות הנקוב בחוזה (677,160 ש"ח).

119

(ו) הביקורת העלתה, כי ההיקף הכספי של החוזה בין המועצה לקבלן לא היה מעוגן בתקציב מאושר, כדרוש. התקציבים שאושרו למועצה למטרה זו היו בסכום כולל של 65,000 ש"ח בלבד. ההיקף הכספי של העבודות שבוצעו בפועל הסתכם בכ-310,000 ש"ח.

*

120

משרד מבקר המדינה העמיד את המועצה על חומרת המימצאים שהועלו במיסגרת התקשוריות עם הקבלן לביצוע עבודות סלילה ותחזוקה של רחובות: ההתחייבויות הכספיות שנטלה המועצה על עצמה חרגו במאות אחוזים מהתקציב שאושר לגבי אותן עבודות; העדר אומדן מאושר, מיפרט טכני וחוזה פורמאלי מפורט הביא לכך, שבידי המועצה לא הייתה שליטה ובקרה - לא על היקף העבודה שבוצעה ולא על עלותה.

גביית דמי השתתפות

121

בהתאם לחוק-העזר של המועצה בנושא סלילת רחובות, רשאית המועצה לחייב את בעלי הנכסים הגובלים ברחובות שנסללו - לשאת ב-75% מהוצאותיה על סלילת כבישים ובמלוא הוצאותיה על התקנת מידרכות. בתחשיב ההוצאות האמורות יש לכלול את סכומי החשבוניות שאושרו לקבלן כדין, בגין ביצוע העבודות, ואת ההוצאות העקיפות - על תיכנון העבודות, המינהל הכללי והמימון. להלן מימצאי הביקורת:

- 122 (א) המועצה לא נהגה לכלול הוצאות עקיפות בתחשיבי ההשתתפות של בעלי נכסים בהוצאותיה על סלילת רחובות.
- 123 (ב) החישובים לחיוב בעלי נכסים בהשתתפות הוצאות הסלילה של שלושה רחובות, שנסללו בשנים 1984 ו-1985, הוכנו באיחור ניכר (כשבעה חודשים) מהמועד (סוף מאי 1985) בו קיבלה המועצה את החשבוניות הסופיות של הקבלן. כתוצאה מכך הושהתה גם גביית סכומי ההשתתפות מבעלי הנכסים ברחובות האמורים.
- 124 (ג) המועצה חייבה את חשבון ממ"י בגין השתתפות בהוצאות על סלילת רחובות בהם גובלים בית-כנסת ושלושה סניפים מקומיים של מוסדות ציבור ארציים*. חובו של ממ"י למועצה בגין הנכסים האמורים, כפי שהשתקף בפינקסי המועצה, הסתכם בסוף מארס 1986 ב-15,268 ש"ח ובסכום נוסף של 1,129 ש"ח בגין פיגורים בפירעון המגיע. על אף שממ"י לא פרע את החובות, לא באה המועצה בדברים עימו כדי לברר את הסיבה לכך.
- 125 בירור שערכה הביקורת בממ"י בדצמבר 1987 העלה, כי הקרקעות עליהן נמצאים מוסדות הציבור באמורים הועברו לבעלות המועצה, בעיקבות חלוקה מחדש. הביקורת העירה למועצה, כי עליה לפעול לגביית דמי ההשתתפות ממחזיקי ארבעת המוסדות האמורים, וכי עליה להבטיח את זכויותיה במקרקעין האמורים, על-ידי חתימת חוזה חכירה מתאימים עם מחזיקי המקרקעין. בירור שנערך בתחילת יוני 1989 העלה, כי המועצה טרם טיפלה בנושא.

* המקרקעין עליהם הוקמו המיבנים האמורים נמצאו, לפי נתוני המועצה, בבעלות ממ"י.

ג. התקנת מידרכות באמצעות חברה לפיתוח איזור לוד רמלה בע"מ*

126

א. בישיבה של המועצה, שהתקיימה בתחילת נובמבר 1986, נדונה, בין היתר, הצעה, שהועלתה על-ידי ראש המועצה, למסור לחברה לפיתוח איזור לוד רמלה בע"מ (להלן - לור"מ) את הטיפול בעבודות פיתוח עבור המועצה. מפרוטוקול הישיבה עולה, כי נוסח הצעת חוזה ההתקשרות בין הצדדים לא הובא כלל לעיון חברי המועצה. לפי הסברי ראש המועצה באותה ישיבה, המדובר ב"הסכם מיסגרת" בלבד, וכי מסירת כל פרויקט לביצוע באמצעות לור"מ - תיבדק ותאושר בנפרד על-ידי המועצה. בסיום הדיון החליטה המועצה לאשר את התקשרות המועצה עם לור"מ.

127

ב. בחוזה ללא תאריך (להלן - הסכם המיסגרת), שנחתם בין המועצה לבין לור"מ, נקבע, כי "המועצה תזמין מלור"מ מפעם לפעם עבודות על-פי הפירוט שייחתם בין הצדדים ויכונה נספח א'... הנספח האמור ייחתם בין הצדדים בגין כל עבודה בנפרד". באשר לתנאי ההתקשרות לביצוע עבודות, נקבע בהסכם המיסגרת, כי בנספח א' ייקבעו עלות העבודה המוזמנת לפרטיה, תנאי התשלום, מועדי התשלום ואופן הצמדת המחירים. עוד נקבע בהסכם המיסגרת, כי בגין טיפול לור"מ, תשלם לה המועצה 7% מעלות כל עבודה (4% הוצאות תקורה ו-3% תמורת פיקוח צמוד על ביצוע העבודה). באשר להוצאות על תיכנון העבודות - נקבע, כי אלה ישולמו בהתאם לתעריף עליו יסכימו הצדדים, חוץ מהמיקרים בהם ייעשה התיכנון ישירות על-ידי המועצה.

* דו"ח ביקורת על פעולות החברה פורסם על-ידי מבקר המדינה ביוני 1988.

128 ג. בפגישה שהתקיימה (בסוף דצמבר 1986) בין נציגי המועצה לבין נציגי לור"מ, הועלו צורכי המועצה בתחום התיכנון והביצוע של עבודות פיתוח שונות. במהלך הפגישה מסרה המועצה ללור"מ מיפרט טכני וכתב-כמויות להתקנת מידרכות ב-10 רחובות באחת משכונות המועצה, כדי שלור"מ תכין מיכרז לקבלת הצעות מחיר לביצוע העבודה.

129 ד. להלן מימצאי הביקורת שהועלו בכל הקשור להתקשרות המועצה עם לור"מ בהסכם המיסגרת ולטיפול לור"מ בעבודות התקנת מידרכות עבור המועצה :

130 (1) הכלל לפי הוראות הצו (ראה לעיל, קטע 82) הוא - לקיים מיכרז לקראת התקשרות של מועצה בחוזה לביצוע עבודה. ועדת המיכרזים של המועצה היא המוסמכת, על-פי אותו צו, להמליץ על מסירת עבודה לקבלן. התקשרות כאמור ללא מיכרז טעונה - על-פי הוראות הצו - היתר של שר הפנים. הביקורת העלתה, כי המועצה לא ביקשה, וממילא לא קיבלה, היתר כזה משר הפנים.

131 (2) בניגוד להבטחתו ולהודעתו של ראש המועצה בעת הדיון בנובמבר 1986, לפיהן מסירת כל פרוייקט לביצוע באמצעות לור"מ - תיבדק ותאושר בנפרד על-ידי המועצה, לא הובאה מסירת הטיפול בהתקנת המידרכות ב-10 הרחובות, כאמור, לדיון המועצה ולאישורה.

132 (3) חשיבותו של אומדן היא בכך, שהוא מספק למועצה מידע מוקדם על ההיקף הכספי המשוער של העבודה, ומהווה כלי-עזר בידי ועדת המיכרזים בבואה לשקול את ההצעות. המועצה לא הכינה אומדן ההוצאות הכרוכות בביצוע העבודה, ואף לא ביקשה מלור"מ להכין אומדן כזה. לור"מ הסבירה למשרד מבקר המדינה, במכתב מספטמבר 1988, כי ביקשה מהמועצה להכין אומדן לעבודה, אך לא נענתה. לביקורת לא הומצא על כך תיעוד.

- 133 (4) בתחילת 1987 חתמו לור"מ והמועצה על חוזה, שבו נקבעו היקף העבודות (585,000 ש"ח בקירוב), מועדי הפירעון של חשבוניות לור"מ ואופן הצמדת הסכומים.
- 134 (5) המועצה לא הכינה תקציב להוצאות על התקנת המידרכות ואופן מימון. ממכתבו (מינואר 1987) של משרד הבינוי והשיכון (פרוייקט שיקום שכונות) אל המועצה עולה, כי מכספי הפרוייקט הוקצבו לעבודות האמורות 100,000 ש"ח בלבד. יוצא, כי בידי המועצה לא היו מקורות מימון למרבית ההוצאה הכרוכה בחוזה עם לור"מ (שהיקפו הכספי נקבע, כאמור, ל-585,000 ש"ח). התקשרות המועצה עם לור"מ בדבר התקנת המידרכות נגדה איפוא את הוראות הצו.
- 135 (6) המועצה לא עמדה על כך, שבחוזה בינה לבין לור"מ יפורטו כל ההתחייבויות ההדדיות של הצדדים, כנהוג בחוזים בין רשויות מקומיות לקבלנים. בחוזה אף לא נקבע מועד לביצוע העבודה על-ידי לור"מ וסדר קדימויות בהתקנת המידרכות ברחובות השונים.
- 136 (7) לור"מ בגפה טיפלה במיכרז לקבלת הצעות מחירים מקבלנים להתקנת המידרכות. בתחילת מארס 1987 החליטה ועדת המיכרזים של לור"מ למסור את העבודה לאחד מבין חמשת הקבלנים שהשתתפו במיכרז (להלן - הקבלן הזוכה), בנימוק שהצעתו זולה מכולן. לור"מ חתמה עימו על חוזה לביצוע העבודה, בהיקף כספי של 475,160 ש"ח.
- 137 (8) בדיקת הטיפול של לור"מ בהצעות חמשת הקבלנים למיכרז והתקשרותה עם הקבלן הזוכה העלתה:

- 138 (א) בהסכם המיסגרת הותנה, כי "במידה ותוצאות המיכרז יהיו מעל ל-5% מהאומדן המתוכנן, יש לקבל את אישור המועצה המקומית בכתב לגבי העבודות". כמבואר לעיל, אומדן לא הוכן כלל, לא על-ידי המועצה ולא על-ידי לור"מ. העדר אומדן רוקן איפוא מתוכן את התנאי האמור.
- 139 (ב) לור"מ לא בדקה את כתב-הכמויות של פריטי העבודות, כתב שהוכן כאמור על-ידי המועצה ונמסר לקבלנים לצורך הכנת הצעות מחירים. היא גם לא הגיבה על סטיות לכאורה בהצעות הקבלנים, שנבעו מטעויות בכתב-הכמויות. כתוצאה מכך חלו שיבושים משמעותיים בתהליך השוואת המחירים של הקבלנים המתחרים במיכרז (ראה להלן).
- 140 (ג) להלן פרטים על חמש ההצעות, בעת הגשתן: הצעת הקבלן הזוכה הסתכמה ב-498,899 ש"ח והייתה יקרה ב-19,530 ש"ח מן הזולה ביותר (479,369 ש"ח), שהגיש קבלן אחר (להלן - המתחרה). שלוש ההצעות הנותרות עלו במידה ניכרת על זו של הקבלן הזוכה. בסוף פברואר 1987 העבירה ועדת המיכרזים את חמש ההצעות לבדיקת עובד של לור"מ (להלן - הבודק).
- 141 תוך כדי בדיקת ההצעות הופחתה הצעת הקבלן הזוכה ב-23,739 ש"ח, כך שהסתכמה ב-475,160 ש"ח והפכה לזולה ב-4,209 ש"ח מהצעת המתחרה. הפחתת המחיר, כמתואר, הייתה פועל יוצא של תיקון מחיר היחידה באחד מפריטי הריצוף - מ-28 ש"ח בעד 1 מ"ר ל-24 ש"ח בעד 1 מ"ר.
- 142 הביקורת העלתה, כי התיקון האמור בהצעת המחיר של הקבלן הזוכה נעשה, לגבי כל 10 הרחובות, בעמודת "המחיר ליחידה" בלבד. לעומת זאת נותרו שאר העמודות - "סכומי המכפלה" (כמות מחירי יחידה) ו"סה"כ המחיר" - כמות שהן, היינו על בסיס של 28 ש"ח ליחידה. סכומי מכפלה אלה תוקנו על-ידי הבודק. בהצעת הקבלן הזוכה

ובפרוטוקול משיבת ועדת המיכרזים - לא נרשם מי הפחית את מחיר היחידה של הפריט ב-4 ש"ח ובאיזה מועד בוצעה הפחתה זו. לור"מ הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי "מאחר והצעת הקבלן הזוכה לא עוררה שום ספקות בחברה לגבי מי שהגיש וערך תיקונים בהצעת הקבלן [הזוכה] - לא עלה כלל הצורך לחקור ולבדוק מי האיש שתיקן את מחירי היחידה... ". לור"מ צירפה להסבריה את מכתב הקבלן הזוכה מ-21.7.1988 (שהומצא ללור"מ לפי בקשתה), אשר בו הוא מודיע, כי לפני הגשת ההצעה תיקן את המחיר ל-24 ש"ח ליחידה, אך בהיסח הדעת לא תיקן במקביל את המכפלה.



143

לדעת הביקורת, מבחינת כללי המינהל הציבורי התקין - צריך להקפיד שכל טעות חשבונית בהצעות למיכרז תתוקן על-ידי ועדת המיכרזים, והתיקון יירשם בפרוטוקול הוועדה. יש להתייחס בחומרה לדרך בדיקת הצעות המחירים על-ידי לור"מ, ובמיוחד לכך שהבודק תיקן, על דעת עצמו, פרטים מהותיים בהצעת המחיר של אחד המציעים. אפילו קיים תיקון בעמודת "מחיר היחידה" בעת פתיחת ההצעות, אך בה בעת מבוססות שאר העמודות (לפי הכתוב בהן ובתוצאותיהן) על מחיר היחידה המקורי, אין להסיק מכך מנייה-וביה שהתיקון מבטא את כוונת המציע לאמיתה, ואילו השאר לא תוקן מפאת היסח הדעת.

144

(ד) הביקורת העלתה שני מיקרים, בהם לא התייחס הבודק כלל לסטיות בהצעות שהוגשו למיכרז, שסיבתן נעוצה בטעויות בכתב-הכמויות. לסטיות כאמור, שהבודק לא התייחס אליהן, הייתה - כפי שמראים המימצאים שלהלן - השלכה מכרעת על ההחלטה למסור את העבודה לקבלן הזוכה:

145

- בפריט "הספקה ופיזור מצע" נרשם בהצעת הקבלן הזוכה, לגבי תישעה מהרחובות, מחיר ליחידה (1 מ"ק) בסכום של 28 ש"ח, ואילו לגבי אחד הרחובות (עם כמות של 1,720 מ"ק) נרשם מחיר ליחידה בסכום של 7 ש"ח בלבד (כך שהמחיר הכולל בפריט זה הסתכם בכ- 12,040 ש"ח). לא נרשם שום הסבר לפער הגדול בין המחיר ליחידה לגבי רחוב זה לעומת כל יתר הרחובות, ולא הופנתה לכך תשומת-הלב של ועדת המיכרזים.

146

לור"מ הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי בכתב-הכמויות, שהוכן על-ידי המועצה, נרשמה לגבי הרחוב האמור כמות של 1,720 מ"ק, במקום 430 מ"ק (השווים לכמות של 1,720 מ"ר לפי עובי השכבות שבמיפרט הטכני). לשון אחר - הכמות, כשהיא מתורגמת ליחידת המידה הנכונה, הייתה קטנה פי ארבעה מזו שנכללה בכתב-הכמויות. מההצעות למיכרז עולה, כי המתחרה לא היה ער לטעות האמורה והציע לגבי פריט זה ברחוב האמור מחיר ליחידה זהה לזה שהציע לגבי שאר הרחובות (18 ש"ח, וסה"כ בפריט זה: $18 \text{ ש"ח} \times 1,720 \text{ מ"ק} = 30,960 \text{ ש"ח}$). הקבלן הזוכה, לעומתו, היה ער לטעות, כמשתקף מהתיקונים שהכניס בהצעתו לפני מסירתה ללור"מ. תחילה אומנם תיקן בהצעתו את הכמות והעמידה על 430 מ"ק, תוך הכפלתה במחיר יחידה של 28 ש"ח (סה"כ 12,040 ש"ח), אולם אחר-כך תיקן שנית את הרישום: השאיר בהצעה את הכמות הראשונית של 1,720 מ"ק ובזמנית הקטין פי ארבעה - ל-7 ש"ח - את המחיר ליחידה (ההיקף הכספי הכולל של הפריט בהצעת הקבלן הזוכה נותר בסך 12,040 ש"ח). יצויין, כי הקבלן הזוכה לא הבהיר בהצעתו, כי כוונתו לכמות של 1,720 מ"ר (ולא 1,720 מ"ק, כפי שנרשם, כאמור, בטעות, בכתב-הכמויות, שהוכן על-ידי המועצה לצורכי המיכרז). הבדק לא התייחס כלל לפער הבלתי מוסבר בין המחיר ליחידה בפריט "הספקה ופיזור מצע" לגבי רחוב זה (7 ש"ח) לבין המחיר ליחידה באותו פריט לגבי שאר הרחובות (28 ש"ח). בדרך זו לא יצאה לור"מ ידי חובתה לתת הזדמנות שווה לכל המציעים.

147

אילו נעשה התיקון הדרוש לגבי הרחוב האמור גם בהצעת המתחרה, היה ההיקף הכספי הכולל של פריט זה בהצעתו מסתכם ב-7,740 ש"ח (430 מ"ק X 18 ש"ח, או 1,720 מ"ר X 4.5 ש"ח) במקום ב-30,960 ש"ח (ראה לעיל), היינו הפחתה של 23,220 ש"ח.

148

- בכתב-הכמויות, שנמסר לקבלנים לצורך הגשת הצעות המחירים, הסתכמה הכמות בפריט "ריסוס בביטומן", לגבי תישעה רחובות, ב-10,300 מ"ר. בהצעת המתחרה תוקנה הכמות ל-5,150 מ"ר, ובהתאם לכך מופיע בהצעתו באותו פריט היקף כספי בסך 5,150 ש"ח (הכמות 1 X ש"ח ליחידה). בהנחה שהמתחרה הוא שתיקן את הכמות, בניגוד לכתב-הכמויות שנמסר לו, מן הדין היה לדחות את הצעתו בשל כך, שכן כל מציע חייב להתייחס לדרישות המזמין כמות שהן. ואולם כפי שהודיעה לור"מ לביקורת, הייתה הפחתת הכמות בפריט האמור מוצדקת, נוכח אי-התאמות בכתב-כמויות שהכינה המועצה. בנסיבות אלה היה על לור"מ לתקן את הכמות בפריט זה גם בהצעת הקבלן הזוכה. דבר זה לא נעשה, והצעת הקבלן הזוכה לגבי פריט זה נותרה כפי שהוגשה. לצורך השוואה בין ההצעות, היה על הבודק להקטין את ההיקף הכספי של הצעת הקבלן הזוכה בסך 7,725 ש"ח.



149

מהמימצאים עולה, כי בדיקה סדירה - תוך מתן תשומת-לב לסטיות לכאורה שהיו בהצעות הקבלן הזוכה והקבלן המתחרה - הייתה מביאה, לאחר התיקונים, למסקנה, שהצעת הקבלן הזוכה יקרה ב-11,286 ש"ח מהצעתו של המתחרה.

150

(ה) בחוזה בין לור"מ לבין הקבלן הזוכה נקבע, שהעבודות יסתיימו בתוך שלושה חודשים. בביצוע העבודה הוחל באמצע מארס 1987, אך עד אמצע יוני 1987 הן לא הסתיימו, ובשלושה רחובות אף לא הוחל בביצוע (ראה גם להלן). במכתב פנימי, מאמצע אוגוסט 1987, של מהנדס לור"מ לסמנכ"ל לכספים שלה, נאמר, כי "עקב אי-תשלום מצד המועצה הוחלט להפסיק את העבודה". עד להפסקת העבודות, ביוני 1987, הגישה לור"מ למועצה לתשלום, בגין עבודות שביצע הקבלן, ארבע חשבוניות חלקיות ניצברות, בסכום כולל של כ-310,000 ש"ח.

151

(ו) כאמור, עד להפסקת העבודות לא הוחל בהתקנת המידרכות בשלושה רחובות. עם הרחובות האמורים נימנה הרחוב שלגביו הופחת פי ארבעה, בהצעת הקבלן הזוכה, המחיר בפריט "הספקה ופיזור מצע" (ראה לעיל, קטע 145).

152

בבדיקת מעקב באוגוסט 1988 נמצא, כי עם חידוש העבודות הותקנה מידרכה ברחוב האמור. עיון בחשבונית חלקית של הקבלן המתייחסת לרחוב זה, שהוגשה ללור"מ במאי 1988, מגלה, כי לגבי העבודה בפריט "הספקה ופיזור מצע" (שבוצע בהיקף של 340 מ"ק) דרש הקבלן מלור"מ 28 ש"ח ל-1 מ"ק (סה"כ 9,520 ש"ח). לור"מ אישרה את חשבונית הקבלן, כפי שהוגשה על-ידי. החשבונית הועברה למועצה, וזו רשמה אותה לזכות חשבון לור"מ.

153

לאחר מכן, ביום 8.9.1988, הודיעה לור"מ למשרד מבקר המדינה, כי הפחיתה את חובה לקבלן בסכום של 7,140 ש"ח (340 מ"ק 21 ש"ח), הנובע מההפרש בין המחיר ליחידה בחשבונית הקבלן (28 ש"ח) לבין המחיר ליחידה בהצעתו (7 ש"ח). יצויין, כי ממכתב הקבלן הזוכה ללור"מ (מיום 21.7.1988) עולה, כי הוא היה מודע לטעות שנפלה בכתב-הכמויות למיכרז, ולטענתו היה "ברור לכל בעל מקצוע שהכתוב

צריך היה להיות מ"ר ולא מ"ק, כמו יתר הסעיפים לפני ואחרי סעיף זה"; מסיבה זו הכפיל בהצעתו את הכמות שבכתב-הכמויות לגבי הרחוב הנדון במחיר של 7 ש"ח למ"ר לעומת מחיר של 28 ש"ח למ"ק ברחובות אחרים.

154

מסתבר איפוא, כי בידי לור"מ לא הייתה הסכמה בכתב של הקבלן למחיר של 7 ש"ח למ"ק בפריט האמור ברחוב הנדון.

*

155

מימצאי הבדיקה של התקשרות המועצה עם לור"מ בדבר התקנת מידרכות בראש העין מצביעים על ליקויים כיבדי מישקל בטיפולם של שני גופים מבוקרים אלה בנושא. המועצה לא אישרה תקציב לעבודה ולא מילאה את חובתה החוקית למסור את העבודות לביצוע במיסגרת מיכרז, שיטופל על-ידי ועדת המיכרזים שלה, שהיא הגורם המוסמך לבדוק הצעות מחיר של קבלנים ולהמליץ על התקשרות עם קבלן. העבודה נמסרה, למרות שהמימון שעמד לרשות המועצה הגיע ל-20% בלבד מהיקף החוזה. כתב-הכמויות, שהוכן על-ידי המועצה ונמסר ללור"מ, היה לקוי מבחינה הנדסית. לור"מ מצידה לא אימתה את נכונות כתב-הכמויות, לפני קבלת ההצעות מקבלנים, ואף לא בדקה ביסודיות את ההצעות שנתקבלו במיסגרת מיכרז שערכה, וממילא לא גילתה את השיבושים שחלו בהצעות בשל כתב-הכמויות הפגום. כפועל יוצא, נמסרה העבודה לקבלן שהצעתו הייתה רק למראית עין הזולה ביותר, אך למעשה - יקרה מזו של הקבלן המתחרה.

איחסון טובין

- 156 למועצה מחסן טובין, המנוהל על-ידי מחסנאי במישרה שלימה, ובו ציוד, ריהוט וחומרים המשמשים לתחזוקת נכסים. הכללים לניהול מחסנים במועצה מקומית נקבעו בצו. הוראות מפורטות לניהול מחסנים הוצאו על-ידי משרד הפנים.
- 157 בדיקת סידרי איחסון הטובין של המועצה העלתה:
- 158 מיבנה המחסן רעוע, אינו עמיד בפני מי-גשם ואינו מוגן דיו בפני פריצות. התברר, כי מיקומו של מיבנה המחסן ותנאי בטיחותו לא נבדקו ולא אושרו על-ידי מהנדס, כדרוש לפי הצו.
- 159 חצר המחסן אינה מגודרת. מפוזרים בה חומרי בניין שונים - חלקם גרוטאות. בהעדר גידור, עלולים להיפגע עוברים ושבים, בפרט ילדים המשחקים בגן הסמוך למיבנה המחסן. קיים גם סיכון של אובדן טובין.
- 160 סידרי הרישום של טובין במחסן, וכך גם סידרי קבלת הטובין וניפוקם, היו לקויים, ולא היה בהם כדי להבטיח שלימות המצאי שבמחסן.
- 161 (א) בעת שנתקבלו למחסן טובין, שנרכשו מספקים - לא מולאו "תעודות כניסת טובין", ובעת העברתם לשימוש המחלקות במועצה - לא מולאו "תעודות כניסת טובין", ובעת העברתם לשימוש המחלקות במועצה - לא מולאו "תעודות יציאת טובין". כרטיסי מלאי נוהלו במחסן לגבי חלק קטן מהטובין בלבד. הרישום בכרטיסים לא היה עדכני, ואף לא צוינו בהם פרטים על המיסמכים לפיהם בוצעו הרישומים.

162

(ב) במועצה לא נמצאו רשימות על ספירות מלאי הטובין במחסן, כדרישת הצו. ספירת מלאי לא בוצעה אפילו כאשר, בפברואר 1985, נערכו חילופי-גברא בתפקיד המחסנאי. בחומרה יתרה יש לראות את הודעתו, מאותו חודש, של ראש המועצה למחסנאי המועצה, לאמור: "הננו מזכים אותך על כל הציוד שהינך חתום עליו, ללא ספירת מלאי".

163

אחד החדרים (בשטח של כ-60 מ"ר) במיבנה המחסן משמש דירת מגורים לעובד המועצה, שאינו עובד במחסן. לחדר כניסה נפרדת, שרק לעובד גישה אליה. כתוצאה נגררת, אין למועצה גישה חופשית לחדר אחר (בשטח של כ-40 מ"ר) בו מצויים חומרים של המועצה, דבר המונע פיקוח של המחסנאי על חומרים אלה.

164

מתיעוד המועצה עולה, כי בפברואר ובמארס 1985 היא דרשה מהעובד לפנות את החדר, אך הוא סירב. בתשובתו לראש המועצה, ממארס 1985, טען העובד, כי החדר נמסר לו בהתאם להבטחתו של ראש המועצה בתקופת הבחירות למועצה באוקטובר 1983, והמועצה אף סייעה לו בהעברת חפציו האישיים למקום. משרד מבקר המדינה העמיד את המועצה על כך, שהימנעותה מנקיטת צעדים לפינוי העובד המחזיק בחדר, לאחר שסירב להתפנות, עלולה לפגוע בזכויותיה בנכס, ודרש ממנה לנקוט צעדים יעילים לאכיפת הפינוי. בדיקת מעקב שנערכה בסוף 1988 העלתה, כי לא חל שינוי במצב המתואר.

* *
*

1. דין-וחשבון זה דן במיספר נושאים, שנבדקו במועצה המקומית ראש העין. הבדיקה העלתה מימצאים כיבדי מישקל, המתייחסים לפעילותם של גופים שנתנו שירותים מוציפאליים במקום.

2. במרבית המיקרים שנבדקו, נמצאו ליקויים חמורים:

(א) הוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה "אפיקי הירקון" ומינהל מקרקעי ישראל גילו יחס סלחני לגבי מעשים בלתי חוקיים של תושבים, אשר השתלטו על שטחים, המיועדים בתוכנית המיתאר לצורכי ציבור, והקימו עליהם - בניגוד להוראות הדין - מיבנים למטרות מיסחר.

(1) המועצה המקומית מצידה - שעקרון שמירת שטחים לצורכי ציבור צריך לשמש נר לרגליה - לא יזמה כלל פעולות לסילוק הפלישה אליהם. יתר-על-כן, ראש המועצה דאז אף הזדהה, בשם המועצה, עם שאיפותיהם של הפולשים לקבל "היתרים" לבנייה הבלתי חוקית שביצעו בשטחים אלה. בנוהגו בדרך האמורה פעל ראש המועצה בניגוד לחובת הנאמנות המוטלת עליו בתוקף היותו משרת הציבור.

(2) צווי הריסה של מיבנים, שהוקמו בשטחים האמורים בניגוד להוראות הדין, לרוב לא בוצעו. על אף הימנעותה של הוועדה המקומית ממילוי תפקידה, לא הפעילה הוועדה המחוזית לתיכנון ולבנייה מחוז המרכז את סמכויותיה, במטרה להחזיר את המצב לקדמותו. יתר-על-כן, מוסדות התיכנון טיפלו בהכנסת שינויים לתוכנית המיתאר, במגמה להכשיר למפרע מיבנים שהוקמו לצורכי מיסחר בשטחים אלה, בניגוד ליעודם. לשינויים המוצעים לא היה נימוק תיכנוני מבחינת צורכי הציבור. בחלק מהמיקרים אף התנגשו השינויים שהוצעו עם צורכי ציבור חיוניים.

לדעת הביקורת, על זרועות השלטון הנוגעות בדבר לפעול במלוא נחישות הדעת בכל הקשור לשמירה על שלימות ניכסי הציבור, ולהסיק מסקנות נגד אלה הנותנים ידם לחדירה למקרקעי המדינה - בהקמת מיבנים ועשיית שימוש מיסחרי בהם.

(ב) מאגר המידע של המועצה בנוגע לעסקים שבתחומה, הדרוש להפעלת חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 - לוקה בחסר. לפיכך, עסקים רבים לא היו כלל מעשית בפיקוחה של המועצה. היא אף לא הפעילה פיקוח נאות על עסקים שלגביהם היה בידיה מידע. מרביתם של עסקים אלה פעלו ללא רישיונות, או עם רישיונות חסרי תוקף, בשל אי-מיצוי דרישות החוק בתהליך הרישוי.

חומרה יתרה יש לייחס לעובדה, שהמועצה המקומית ומשרדי הממשלה הנוגעים בדבר - משרד הבריאות, משרד החקלאות (מנהל השירותים הווטרינריים) ומשרד הפנים - השלימו למעשה עם התופעה של "שחיטה שחורה" בתחום המועצה ועם הפעלת בתי-שחיטה ואיטליזים בלתי מורשים, בהם שוררים תנאי תברואה ירודים עד כדי סיכון בריאות הציבור. המחזלים בפעולות רישוי העסקים סיכלו את יישום מטרות החוק בתחום המועצה, שעיקרן - הבטחת קיום הוראות הדין בתחום התיכנון והבנייה ושירותי הכבאות ומניעת מיפגעים תברואיים וסכנות של מחלות בעלי חיים. על הגורמים האחראים לנושא לנקוט צעדים נימרצים, מתואמים ביניהם, לאכיפה עיקבית של הוראות הדין בתחום זה, החשוב לבריאות הציבור.

(ג) מימצאי הביקורת בתחום עבודות פיתוח משקפים את העובדה, שהמועצה ביצעה עבודות בנייה וסלילת רחובות שלא בהתאם לכללי המינהל הציבורי התקין ולהוראות הדין:

(1) המועצה התקשרה עם קבלנים לביצוע עבודות, שלא במיסגרת תקציבים מאושרים ובלי שהבטיחה לעצמה מקורות למימון ההוצאה הכרוכה בביצוע העבודה המתוכננת. כתוצאה מכך עבודות רבות לא הושלמו.

(2) הטיפול במיכרזים לקבלת הצעות מחירים מקבלנים פרטיים לא היה תקין. להתקשרות המועצה עם החברה לפיתוח לוד רמלה בע"מ (לור"מ) היו סימנים מובהקים של העדפת החברה מגורמים מיקצועיים אחרים, שמהם נמנעה אף האפשרות להוכיח את יכולתם במיסגרת מיכרז. מכל מקום, דרוש היה לכך אישורו של משרד הפנים, והמועצה לא ביקשה אישור כזה. הליקויים בהליכי המיכרז, בו טיפלה החברה, היו בין הגורמים למסירת העבודה לקבלן שהצעתו לא הייתה הזולה ביותר, ובנסיבות המצביעות על התרשלות בבדיקת ההצעות ובהשוואה ביניהן.

(3) במיסגרת בדיקת ההתחשבות עם קבלנים, הועלו מיקרים בהם זיכתה המועצה את חשבונו של קבלן, שלא על-פי חשבונית שאושרה לתשלום. לעיתים זיכוי החשבון בסכום מאושר בוצע באיחור בלתי סביר. הועלה גם מיקרה של תשלום-יתר לקבלן, כתוצאה מסידרי בדיקה לא נאותים.

(ד) איחסון טובין, הדרושים לעבודות תחזוקה בתחומים שונים, לא ענה על הצרכים הבסיסיים של שמירה על שלימותם.

3. על המימצאים כיבדי המישקל, שהועלו במהלך הביקורת בנושא עבודות הפיתוח במועצה המקומית ראש העין, לא מצא ראש המועצה לנכון להגיב, זאת - חרף העובדה שניתנה לו, פעם אחר פעם, הזדמנות לעשות כן. מחדל זה מוסיף נופך של חומרה לליקויים החמורים בלאו הכי, שהועלו במהלך הביקורת במועצה בכל התחומים שנבדקו. שתיקתו

ביודעין של ראש המועצה אף מצביעה לכיוון של העדר הסבר ענייני ותמים מצידו. יש להתייחס בחומרה מיוחדת לתופעה זו של אי-מתן תשובה לפניית משרד מבקר המדינה, שאינה מתיישבת עם סידרי מינהל תקינים ועם חובתו של משרת הציבור.

4. משרד מבקר המדינה היפנה את תשומת-הלב של משרד הפנים לחובתו לפקח על פעולות המועצה. המימצאים בתחום עבודות הפיתוח והתחזוקה, כמו בתחומים אחרים שנבדקו - בנייה בלתי חוקית על קרקע ציבורית, מחדלים ברישוי עסקים ובפיקוח על שחיטת עופות ועל מכירת בשר - מצביעים על הצורך במעורבות פעילה של משרד הפנים, במגמה לשפר את כושר הניהול הכללי והמיקצועי של המועצה בתחומים השונים.

מרים בן-פורת

מבקר המדינה

ירושלים, תמוז התשמ"ט
יולי 1989