

דוח על הביקורת

בעיריית חולון

דין-וחשבון זה מסכם את תוצאות הביקורת שערך משרד מבקר המדינה על פעולותיה ועל חשבונותיה של עיריית חולון, בשנות הכספים 1989-1993.

חלק מהנתונים ומהמצאים עודכנו לחודש נובמבר 1994.

פעולות הביקורת היו בעיקר בנושאים הבאים: בתחום משק הכספים- תשלום הטבות לעובדים, תנאי פרישה, מתן תמיכות לארגוני ספורט, והוצאות במיסגרת התקציב הבלתי רגיל; ביצוע עבודות לפיתוח העיר וייזום פרויקטים; פעולות הוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה; שמירה על איכות הסביבה באזורי התעשייה. עוד נבדק הטיפול בקליטת עולים ממדינות חבר העמים (בריה"מ לשעבר), ביצוע הסעות תלמידים למוסדות חינוך, וכן ניהול מלאי הטובין של העירייה.

המצאים שהועלו נדונו עם הממונים על יחידות העירייה, והובאו לידיעת ראש העירייה - לטיפולו.

דין-וחשבון זה כולל את ממצאי הביקורת העיקריים.

תוכן העניינים

111	 נתונים כללים.
111	 משק הכספים.
114	 מינהל העובדים.
122	 תמיכות באגודות הספורט.
124	 עבודות פיתוח.
128	 פעולות הוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה.
135	 התקשרות העירייה בעסקאות להקמת פרויקטים.
139	 שמירה על איכות הסביבה באזורי תעשייה.
142	 קליטת עולים ממדינות חבר העמים.
144	 הסעות תלמידים למוסדות חינוך.
148	 ניהול מלאי וטובין.

נתונים כלליים

העירייה, תחומה ואוכלוסייתה

שטח השיפוט של עיריית חולון (להלן - העירייה) משתרע על כ-19 אלף דונם. מיספר האוכלוסין בתחום העירייה הגיע בראשית 1994, לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ל-162,800 נפש, ובהם כ-17,800 עולים ממדינות חבר העמים שקבעו מאז סוף שנת 1989 את מקום מושבם בעיר.

מועצת העירייה

מועצת העירייה הנוכחית נבחרה בנובמבר 1993 והיא מונה 27 חברים. לראש העירייה שלושה סגנים, כולם בשכר.

בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות) נקבע, כי על מועצת העירייה למנות לעירייה מבקר במישרה מלאה.

בסוף שנת 1992 פרש מבקר העירייה לגימלאות. נמצא, כי עד למועד סיום הביקורת (אוגוסט 1994) לא מינתה העירייה מבקר, כנדרש.

העירייה חברה במיספר איגודי ערים. בצו איגוד ערים (הוראות אחידות) התשל"ז-1977 נקבע, כי מועצת האיגוד תהא מורכבת מנציגי הרשויות המקומיות המאוגדות באיגוד: כל רשות מקומית תמנה את נציגיה מבין חברי מועצת הרשות המקומית או עובדיה, תוך שישה חודשים לאחר שנבחרה; חבר מועצה יחדל מכהונתו עם הפסקת חברותו במועצת הרשות המקומית, ואם היה עובד הרשות המקומית - מיום שחדל להיות עובד כאמור.

נמצא, כי שלושה מבין הנציגים שמועצת העירייה מינתה באפריל 1994, למועצות איגודי הערים המפעילים את בית המיטבחים ושירותי הכבאות, פרשו מעבודתם בעירייה לפני מיספר שנים וגם חברי מועצה אינם. משרד מבקר המדינה העמיד את העירייה על הצורך לבחור במקומם בשלושה נציגים למועצות האיגודים האמורים, מבין חברי המועצה או עובדי העירייה, כנדרש.

ממצאים המתייחסים לאופן קבלת החלטות במועצת העירייה ולפעולות העירייה, בכל הנוגע לפעילות החברה לבידור ובילוי (חולון) בע"מ שבשליטתה, נכללים בדוח על הביקורת בחברה זו (ראה עמ' 153).

משק הכספים

הכנסות העירייה והוצאותיה במיסגרת התקציב הרגיל

1. להלן ריכוז נתונים על הכנסות העירייה והוצאותיה, ועל הגירעון השנתי והניצבר, במיסגרת התקציב הרגיל, בשנות הכספים 1989-1993 על-פי הדוחות הכספיים שלה (במיליוני ש"ח):

עודף (+) או גירעון (-)

שנת הכספים	הכנסה בפועל *	הוצאה בפועל	שנתי	ניצבר
1989	155.8	155.3	0.5 (+)	9.1 (+)
1990	186.0	193.6	7.6 (-)	1.5 (+)
1991**	174.2	180.6	6.4 (-)	4.9 (-)**
1992	257.9	266.9	9.0 (-)	13.9 (-)**
1993	288.7	300.0	11.3 (-)	25.2 (-)**

* ההכנסות בדוחות הכספים של העירייה כללו, בשנת הכספים 1990, העברה לאיזון הגירעון השוטף מהעודפים שניצברו בסוף השנה הקודמת. ההכנסות בשנות הכספים 1991 - 1993 כללו גם העברה מהקרן לעבודות פיתוח. בנתונים שהובאו בטבלה נכללו רק ההכנסות בפועל.

** תשעה חודשים בלבד (אפריל - דצמבר 1991)

*** הגירעון השנתי (6.4 מיליון ש"ח) בשנת הכספים 1991, כוסה מעודפים שניצברו בשנים קודמות (1.5 מיליון ש"ח) ומהעברה מהקרן לעבודות פיתוח (4.9 מיליון ש"ח); בשנות הכספים 1992 ו-1993, כוסה הגירעון השנתי (9.0 ו-11.3 מיליון ש"ח, בהתאמה) על-ידי העברה מהקרן לעבודות פיתוח.

2. מהשוואת הנתונים שבטבלה עולה, כי בכל אחת מארבע שנות הכספים 1990-1993 עלתה ההוצאה על ההכנסה. הגירעונות השנתיים של השנים האמורות הסתכמו ב-34.3 מיליון ש"ח. עודף ההכנסות על ההוצאות שהיה בידי העירייה משנים קודמות כיסה את הגירעון שנוצר בשנת הכספים 1990 וחלק מהגירעון השנתי בשנת הכספים 1991 (1.5 מיליון ש"ח). חלק נוסף מהגירעון שניצבר בשנת הכספים 1991 והגירעונות שניצברו בשנות הכספים 1992 ו-1993, בסך 25.2 מיליון ש"ח, אינם משתקפים במאזנים הכספיים של העירייה, מאחר שהיא נהגה לחייב את הקרן לעבודות פיתוח שבספריה בסכומי הגירעון השנתי ולזכות בסכומים אלה את סעיפי הכנסותיה בתקציב הרגיל. שיטה זו מנוגדת להנחיות משרד הפנים (מדצמבר 1987), בהן נקבע כי כספי קרן לעבודות פיתוח ישמשו למטרת פיתוח בלבד, ויהיו מקור מימון לעבודות פיתוח במיסגרת תקציבים בלתי רגילים.

תקציב בלתי רגיל וקרן לעבודות פיתוח

1. העירייה מנהלת, כאמור, קרן לעבודות פיתוח, בה נרשמות, בין היתר, הכנסות מהיטל השבחה, מהשתתפות בעלים (אגרות והיטלים הנגבים בגין עבודות תשתית), מיתרות כספיות מתקציבים בלתי רגילים (תב"ר) שלא נוצלו, מהשתתפות משרדי ממשלה בפרוייקטים שמומנו מתקציב העירייה ומריבית על השקעות כספי הקרן.

כספי הקרן נוצלו בעיקר לעבודות פיתוח במיסגרת תקציבים בלתי רגיל ים שונים, וכן לכיסוי גירעונות בתקציב הרגיל בשנות הכספים 1991-1993 (ראה לעיל).

2. להלן פירוט הסכומים שעמדו לרשות העירייה לביצוע עבודות פיתוח בתחומה בסוף כל אחת משנות הכספים 1990-1993 - חלקם עדיין לא יועדו לפרוייקטים ספציפיים, ולפיכך נרשמו ב"קרן לעבודות פיתוח", וחלקם כבר יועדו לפרוייקטים שונים, ונרשמו ב"תב"רים - יתרות זמניות", במחירים שוטפים ובמחירים קבועים (במיליוני ש"ח):

סוף שנת הכספים							
1993	1992	1991	1990				
במחירים		במחירים		במחירים			
שוטפים	קבועים*	שוטפים	קבועים*	שוטפים	קבועים*		
62.9	87.5	40.6	49.4	22.6	25.1	23.0	קרן פיתוח תב"ר
36.5	50.8	55	66.9	64.3	71.5	54.5	(יתרה זמנית)
99.4	138.3	95.6	116.3	86.9	96.6	77.5	סה"כ

* במחירי דצמבר 1993 בהתאם לעלות מדד המחירים לצרכן.

מהנתונים שבטבלה עולה, כי כלל המקורות הכספיים לביצוע עבודות פיתוח פחתו בשלוש שנות הכספים האחרונות, ריאלית, בכ-61 מיליון ש"ח (צימצום בשיעור ריאלי של 44%). מניתוח הדוחות הכספיים של העירייה עולה, כי בכל אחת משלוש שנות הכספים 1991 - 1993, פחת הסכום שעמד לרשות העירייה לעבודות פיתוח, במונחים ריאליים, בכ-20 מיליון ש"ח. בסוף שנת הכספים 1993 יועדו רוב הכספים לתקציבים בלתי רגילים שונים, ובקרן לעבודות פיתוח נותרו, רק כ-26% מהסכומים שנכללו בה בסוף שנת הכספים 1990.

3. ניצול הכספים שנצטברו בקרן לביצוע פרויקטים ולביצוע עבודות לשיפור תשתיות, היא כשלעצמה מגמה חיובית; יחד עם זאת, כפי שעוד יובהר, נוכח הסכומים הגדולים שעמדו לרשות העירייה בקרן, לא תמיד הקפידו פרנסי העיר לקיים את הכלל של חיסכון ויעילות, וההשקעות בחלק מהפרויקטים אופיינו בהעדר תיכנון נאות ובהוצאות ראוותניות (ראה להלן - עבודות פיתוח בריכת "ימית 2000", הקמת איצטדיון עירוני, הקמת בית-ספר ותיכנון מגדל משרדים).



בארבע השנים האחרונות עלו הוצאות העירייה מתקציבה הרגיל על הכנסותיה. לכיסוי גירעונות שניצברו בשלוש השנים האחרונות, השתמשה העירייה בכספי הקרן לעבודות פיתוח, בניגוד ליעודן על-פי הנחיות משרד הפנים.

צימצום רב חל גם בסכומים שעמדו לרשות העירייה לביצוע עבודות פיתוח. בין היתר, זו תוצאה של ביצוע עבודות פיתוח בהיקף כספי גדול ללא תיכנון נאות (ראה להלן), וכן, כאמור, של העברת כספים מהקרן לעבודות פיתוח לכיסוי הגירעון בתקציב השוטף.

מינהל העובדים

שכר עובדים

הוצאות העירייה על שכר ותשלומים נילווים לשכר הסתכמו, לפי נתונים, בשנות הכספים 1989-1993 ב-65.5 מיליון ש"ח, ב-87.9 מיליון ש"ח, ב-75.0 מיליון ש"ח⁽¹⁾, ב-114.2 מיליון ש"ח וב-131.7 מיליון ש"ח, כסדר השנים. ההוצאה על סעיפים אלה בשנת הכספים 1993 הייתה גדולה, במונחים ריאליים, בכ-22% מההוצאה על אותם סעיפים בשנת הכספים 1989.

העסקת עובדים

להלן פירוט הממצאים שהועלו בתחום זה:

משרד הפנים קבע לעירייה מיסגרת מירבית להעסקת עובדים - "שיא כוח-אדם". בראשית שנת 1994 היה שיא כוח-אדם, לפי נתוני העירייה - 1,726 משרות.

מבדיקת השינויים שחלו במצבת כוח-האדם של העירייה עולה, כי מיספר משרות העובדים גדל מ-1,767, בינואר 1990 ל-2,108 באוגוסט 1994 - גידול של 19%.

נוסף על עבודות שהעירייה ביצעה, ולשירותים שהגישה באמצעות עובדיה, העסיקה העירייה קבלנים לביצוע עבודות ניקיון ברחובות, פינוי אשפה, ניקיון מוסדות חינוך [באמצעות חברה עירונית - החברה לניהול ואחזקה (חולון) בע"מ] ושעות הוראה בבתי-ספר (באמצעות חברת מוסדות חינוך ותרבות בחולון מיסודה של הסוכנות היהודית לא"י בע"מ). בשנת הכספים 1993 הסתכמו הוצאות העירייה בגין תשלומיה לקבלנים האמורים ב-15.8 מיליון ש"ח, והן היו תוספת בשיעור של 12% להוצאות העירייה לשכר.

בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב) נקבע, שאין לשלם שכר מעבר לשיא כוח-האדם או מעבר לסכום שהוקצב למטרה זו.

מהנתונים שלעיל עולה, כי באמצע שנת 1994 העסיקה העירייה, בניגוד להוראות החוק, עובדים ב-382 משרות מעל לשיא כוח-האדם שאושר לה - חריגה בשיעור של 22%. לחריגה זו מתווספות גם אותן משרות שבהן הועסקו קבלנים לביצוע עבודות ולמתן שירותים, כמבואר לעיל.

שכר ותשלומים נילווים לשכר

תנאי השכר והתשלומים הנילווים לו, וכמו-כן תנאי העבודה של עובדי הרשויות המקומיות, מוסדרים בחוקת העבודה לעובדים ברשויות המקומיות בישראל, שנחתמה ב-1960 בין מרכז השלטון המקומי בישראל, כמייצג את כלל הרשויות המקומיות, לבין הסתדרות הפקידים. בנוסף על כך מושתתים תנאי העבודה והשכר על הסדרים והסכמי עבודה קיבוציים שנחתמו מדי פעם בין הסתדרות העובדים העבריים בארץ-ישראל לבין מרכז השלטון המקומי בישראל.

⁽¹⁾ תשעה חודשים (אפריל - דצמבר 1991).

בחוק יסודות התקציב נקבע, כי רשות מקומית לא תסכים לשינויים בשכר, בתנאי פרישה או בגימלאות, או להטבות כספיות אחרות הקשורות לעבודה, ולא תנהיג שינויים או הטבות כאמור, אלא בהתאם למה שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה או באישורו של שר האוצר. עובד רשות מקומית שהנהיג או הורה להנהיג שינויים או הטבות בניגוד להוראות האמורות יהיה אשם בעבירת משמעת.

נמצא, כי העירייה שילמה לעובדיה הטבות שונות שלא בהתאם למה שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה, ובלא שקיבלה לכך את אישורו של שר האוצר, בהתאם להוראות חוק יסודות התקציב. להלן הפרוט:

א. שעות נוספות גלובאליות

העירייה משלמת, מזה כעשר שנים, תשלום המכונה "שעות נוספות גלובאליות", המבוסס על מיכסת שעות חודשית שנקבעה מראש. התשלום ניתן בלא רישום ובלא דיווח כלשהו, והוא משתלם גם בעת שהיית העובדים בחופשות מנוחה או מחלה, או בשירות מילואים, כך שבפועל הוא מהווה תוספת קבועה לשכר העובדים. התמורה בגין חושבה לפי ערך שעה של 150%. עד לראשית 1994 שולמה תוספת זו לכ-60 עובדים, כולם בכירים. מאז מארס 1994 הוגדל מיספר מקבלי התוספת לכ-220 עובדים. ההוצאה החודשית של העירייה, בגין תוספת זו, הסתכמה ביולי 1994 בכ-200,000 ש"ח, לא כולל ההוצאות לצרכי הפרשה לקרנות השתלמות ולקופת תגמולים.

לתשלום בגין "שעות נוספות גלובאליות" אין ביסוס בהסכמי העבודה הקיבוציים, ומשרד הפנים דרש מהרשויות המקומיות להפסיק כליל תשלום גלובלי זה ולשלם עבור עבודה בשעות נוספות בפועל רק על-פי דיווח (חוזרי מנכ"ל מדצמבר 1983 וינואר 1984).

משרד מבקר המדינה דרש מהעירייה להפסיק לאלתר את התשלום המכונה "שעות נוספות גלובאליות".

ב. תוספות מיוחדות לכלל עובדי העירייה

בספטמבר 1987 סוכם בין הנהלת העירייה לבין ועד עובדי העירייה, כי עובדי העירייה (למעט מורים, עובדי אגף התברואה, מחלקת הרכב ומחלקת גנים ונוף) יקבלו "תוספת ספיגה" בסך של 85 ש"ח לחודש למישרה מלאה, בצמוד לתוספת היוקר. עוד נקבע, כי תוקף ההסכם הוא לשנתיים. במארס 1990, נחתם הסכם חדש למשך שנה אחת, נקבע בו, כי התוספת תעודכן לפי מדד המחירים לצרכן. עד למועד סיום הביקורת המשיכה העירייה בתשלום התוספת.

בשנות הכספים 1992 ו-1993 הסתכמו הוצאות העירייה בגין תוספת זו ב-2.54 מיליון ש"ח וב-2.9 מיליון ש"ח, בהתאמה.

לעובדי מחלקת התברואה משלמת העירייה מיספר הטבות שכר שאינן כלולות בהסכמי העבודה הקיבוציים: תשלום בגין 90 "שעות נוספות גלובאליות" בכל חודש; "תוספת מאמץ" - תשלום בשיעור 25% מהשכר המשולב של העובדים.

להלן דוגמאות להטבות שכר, מחודש יולי 1994, ששולמו, כאמור, לאחדים מבין עובדי התברואה:

(א) חמישה עובדים קיבלו כחלק ממשכורתם תמורה בגין 330 עד 480 "שעות נוספות גלובאליות";

(ב) לאחד מנהגי משאיות האשפה שילמה העירייה תמורה בגין 132 "שעות דחס מעל הנורמה" לפי 125% ערך כל שעה; 258 שעות נוספות גלובאליות למשמרת שנייה לפי 150% ערך כל שעה, "48 שעות פחים מעל הנורמה" לפי 125% ערך כל שעה, ו-46 שעות נוספות גלובאליות בגין "תוספת מאמץ ב". ארבע התוספות הסתכמו יחדיו ב-8,139 ש"ח ומשכורתו של אותו נהג, באותו חודש (לא כולל תשלומים חד-פעמיים) הסתכמה בכ-12,800 ש"ח. שני נהגים אחרים קיבלו תוספות בסך 7,165 ש"ח ו-4,773 ש"ח ומשכורתיהם באותו חודש הסתכמו ב-12,000 ש"ח ו-9,400 ש"ח, בהתאמה.

ג. תוספות שכר לעובדים בכירים

1. כ-60 עובדים המכהנים במישרות בכירות בעירייה - מנהלי מחלקות ואגפים וסגניהם (להלן - עובדים בכירים) - נהנים מתוספות שכר חריגות שאינן מעוגנות בהסכמי עבודה קיבוציים, ושכרם הכולל גבוה בהרבה מהמקובל בשירות הציבורי.

היקף המיכסות החודשיות בגין תשלום המכונה "שעות נוספות גלובאליות" לעובדים הבכירים נע, בדרך כלל, בין 35 שעות לסגני מנהלי מחלקות לבין 180 שעות לגיזבר העירייה.

2. מאז דצמבר 1988 מקבלים 36 מהעובדים הבכירים, בנוסף על "שעות נוספות גלובאליות", גם מיכסת שעות נוספות לפי דיווח חודשי, מיכסה המסתכמת, בדרך כלל, ב-30 שעות נוספות. התשלום בגין מיכסת השעות האמורה ניתן גם בעת היעדרות, חופשת מנוחה או שירות מילואים, ולכן מהווה גם הוא תוספת קבועה לשכר, כמו "שעות נוספות גלובאליות".

בחודש יולי 1994 שילמה העירייה לגיזבר העירייה תמורה בגין 180 "שעות נוספות גלובאליות"; למנהל אגף ההנדסה - 80 "שעות נוספות גלובאליות" ו-80 שעות נוספות ברישום; למנהל האגף לאיכות הסביבה - 80 "שעות נוספות גלובאליות" ו-70 שעות נוספות ברישום. חישוב התמורה בגין ערך שעה נוספת התבסס על השכר ותוספות אחרות שהעובדים קיבלו; כתוצאה מכך, היווה התשלום בגין שעות נוספות תוספת בשיעורים של 138%, 123% ו-115% מהשכר המשולב, בהתאמה.

3. כיסוי הוצאות אש"ל נועד לפצות את העובד על הוצאותיו בעת שהותו בתפקיד מחוץ למקום עבודתו הקבוע (במרחק של 10 ק"מ לפחות) בפרקי זמן מוגדרים.

נמצא, כי העירייה שילמה לעובדיה הבכירים תוספת חודשית קבועה בגין הוצאות של שלושה עד שמונה ימים בחודש, ללא דיווח, וגם בעת שהותם בשירות מילואים או בחופשה, כלומר - כתוספת שכר.

4. לשבעה עובדים במחלקות החינוך, הנוער והספורט וכן למנהל מחלקת כוח-אדם העניקה העירייה תוספת גמול ניהול, המגיעה רק לעובדי הוראה הממלאים תפקידים של מנהלי וסגני בתי-ספר. בחודש יולי 1994 הסתכמה תוספת זו לעובדים אלה בסכום שנע בין 1,718 ש"ח ל-2,380 ש"ח. הם קיבלו גם לפחות את אחת מהתוספות שאזכרו לעיל ("שעות נוספות גלובאליות", "החזר אש"ל", "תוספת ספיגה").

חמישה מבין שמונה העובדים האמורים, שקיבלו גמול ניהול (מנהלי המחלקות לחינוך על יסודי, לאירועים, לספורט, לנוער וממלא מקום מנהל מחלקת הנוער) דורגו בדירוג עובדי הוראה, ושכרם אף חושב לפי 140% מישרה. סגן מנהל המחלקה לנוער מקבל את שכרו, מאז מינויו לתפקיד באוקטובר 1991, לפי 130% מישרה.

5. העירייה שילמה לשמונה מעובדיה הבכירים תוספות שכר - תוספת אחת עד שלושה תוספות לעובד - בשמות שונים; שיעורי התוספות הגיעו עד 51% מהשכר המשולב, כלהלן:

"תמריץ" בשיעור של 10% - לשלושה עובדים; "משמרות" בשיעור של 25% - לשני עובדים; "מיוחדת" בשיעורים של 10%-26% - לשני עובדים; "מאמץ ב" בשיעור של 25% לעובד אחד; "פיצול" בשיעור של 10% - לעובד אחד; "ספיגה" בשיעור של 20% - לעובד אחד, ו"עומס" - סכום קבוע צמוד למדד המחירים לצרכן - לשני עובדים.

ד. תשלומים חד-פעמיים

העירייה נהגה לשלם, לרוב על-פי הוראות מנכ"ל העירייה, תשלומים מיוחדים לעובדים הבכירים בנימוקים שונים. להלן מיספר דוגמאות בולטות לתשלומים האמורים:

(א) בראשית 1992 שילמה העירייה למהנדס העירייה 12,000 ש"ח "בגין מילוי מקום של סגן מהנדס העיר לענייני תשתיות", ובסוף אותה שנה - סכום נוסף של 9,000 ש"ח, "בגין מאמץ יתר במילוי מקום של סגן מהנדס העיר ואדריכל העירייה".

(ב) לסגן גיזבר העירייה שולמו 6,000 ש"ח בסוף כל אחת משנות הכספים 1991 ו-1992, ו-8,200 ש"ח בסוף שנת 1993 בגין מילוי מקום הגיזבר בשנים אלו.

(ג) בשנת 1993 קיבל מנהל מחלקת תקציבים 14,250 ש"ח בגין מילוי מקום חלקי של גיזבר העירייה בשנים 1992 ו-1993.



הממצאים שהובאו לעיל מראים, כי העירייה שילמה לעובדיה הטבות כספיות שונות בניגוד להוראות חוק יסודות התקציב, ולא בהתאם למה שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה. תופעה חמורה זו בלטה במיוחד בשכר שהעירייה שילמה לקבוצה של עובדים בכירים, תוך ניצול הקופה הציבורית מעבר למותר. עוד מצביעים הממצאים על כך, שהעירייה העסיקה עובדים רבים מעל המיסגרת שקבע משרד הפנים. החריגות בתשלומי השכר ובמיספר העובדים שהועסקו הגדילו באופן משמעותי את הוצאות העירייה.

תנאי פרישה לגימלאות

בעירייה, בדומה לשירות המדינה, נהוגה שיטת הפנסיה התקציבית, לפיה התחייבה העירייה לשלם לזכאים קיצבה מתוך תקציבה. התנאים לתשלום קיצבות פרישה מעוגנים בחוק שירות

המדינה (גימלאות) (נוסח משולב), התש"ל-1970 (להלן - חוק הגימלאות), שהעירייה נוהגת על-פיו; זאת ברוח חוקת העבודה לעובדים ברשויות המקומיות בה נקבע, כי בעניין פנסיה תנהג הרשות לגבי עובדיה על-פי חוק הגימלאות של עובדי המדינה, עד לחקיקת חוק מיוחד לעובדי הרשויות המקומיות.

בחוק יסודות התקציב נקבע, כאמור, שאין להסכים לשינויים בתנאי פרישה או גימלאות, אלא בהתאם למה שהוסכם לגבי כלל עובדי המדינה או באישורו של שר האוצר, הכל כמו לגבי שינויים בשכר.

בחוק הגימלאות ניקבע, כי קיצבתו של עובד תחושב בהתאם למשך שירותו, בשיעור של 2% ממשכורתו הקובעת בגין כל שנת שירות עד לשיעור מירבי של 70%. "משכורת קובעת" לצורך חישוב הגימלה הינה שכרו האחרון של העובד, המורכב משכרו המשולב ומתוספות קבועות אחרות המוכרות בחוק. עוד קובע החוק זכאות להגדלת תקופת השירות בתנאים מסויימים ובמיקרים כגון: שירות בטחוני לפני קום המדינה, פעילות ציונית בחו"ל, רדיפות על-ידי הנאצים, הורים שכולים או טעמים רפואיים. תיתן אף זכאות לשתי הגדלות.

בשנות הכספים 1989-1992 פרשו לגימלאות 123 מעובדי העירייה, מהם 10 עובדים בכירים.

נמצא, כי בניגוד להסכמי העבודה הקיבוציים ובניגוד לחוק יסודות התקציב, כללה העירייה במשכורתם הקובעת, לפיה נקבעת הקיצבה, רכיבי שכר שלא הוכרו לעניין זה בשירות המדינה.

עוד נמצא, כי בקביעת תנאי הפרישה של עובדיה הבכירים ניתנו הטבות חריגות ומפליגות בהיקפן.

להלן פירוט הממצאים שהועלו בתחום זה:

קיצבה לעובדים בכירים

בחוק הגימלאות נקבע, כי ניתן להוציא עובד לקיצבה בהתמלא התנאים הבאים: אם העובד העוסק עשר שנים לפחות והגיע לגיל 60; או אם פוטר לאחר עשר שנות שירות מסיבת מצב בריאות לקוי; או אם ועדה רפואית קבעה שבגלל נכותו אין הוא מסוגל לעבוד; או אם פוטר לאחר עשר שנות עבודה, מסיבה אחרת, כשהוא בגיל 40 או יותר, ולא נפסל לשירות לפי החלטת בית-דין משמעתי. במיקרים שנמנו לעיל תשולם לעובד קיצבת פרישה החל מהחודש שאחרי החודש שבו נולדה העילה לקיצבה.

נמצא כי ל-10 עובדים בכירים שפרשו אישרה העירייה קיצבות פרישה החורגות מהקבוע בחוק הגימלאות.

להלן נתונים על תנאי הפרישה של חמישה מהעובדים האמורים, שזכו להטבות כספיות גבוהות במיוחד:

(א) מנכ"ל חברה עירונית ומזכיר העירייה בעבר

באוגוסט 1985 הקימה העירייה חברה לניהול ניכסי העירייה. באוקטובר - כחודשיים לאחר הקמתה - נחתם הסכם בין העירייה לבין החברה ומזכיר העירייה באותה עת, שאושר על-ידי

מועצת העירייה. בהסכם נקבע, כי ביום 1.11.1985 יפסיק המזכיר את עבודתו בעירייה, ויעבור לעבוד בתפקיד של מנכ"ל החברה. תמורת עבודתו תשלם לו החברה שכר שיהיה שווה לשכרו החודשי האחרון כמזכיר העיר ו"לא יפחת בעתיד משכרו של מזכיר העירייה או מהשכר בדרגה העליונה בדירוג האקדמאים במדעי החברה והרוח, הכל לפי השכר הגבוה ביניהם".

באפריל 1991 אישרה הנהלת העירייה הסכם, שנחתם בין העירייה והחברה לבין מנכ"ל החברה, בו נקבע, כי האחרון יצא לגימלאות, וכי על העירייה תשלם לו קיצבת פרישה, החל מיום 1.6.1991, שתהיה צמודה לשינויים שיחולו בדרגה הגבוהה בדירוג המח"ר. עוד נקבע בהסכם, כי ייפדו ימי החופשה וימי המחלה העומדים לזכותו והוא יקבל מענק פרישה.

מנכ"ל החברה פרש מעבודתו ביוני 1991, בגיל 55. על-פי החוק הייתה הקיצבה שהגיעה לו בעת פרישתו 1,689 ש"ח בלבד, אולם נמצא, כי לעובד נקבעה קיצבה בסך 6,335 ש"ח. מהשוואתה למשכורת הקובעת עולה, כי לעובד אושרה קיצבה בשיעור 75.8% בגין כ-23 שנות עבודתו בעירייה ובחברה גם יחד. בקיצבה שאושרה נכללו שתי תוספות מיוחדות, שאינן נהוגות בשירות המדינה ואין לכללן בתשלום הקיצבה. הגדלת שיעור הקיצבה והכללת שתי תוספות השכר במשכורת הקובעת הגדילה את קיצבתו ב-275%. הערך המהוון של ההטבה בקיצבתו הסתכם, ביוני 1991, בכ-0.93 מיליון ש"ח.

בחוק יסודות התקציב נקבע, כי רשות מקומית או חברה עירונית לא יסכימו לשינויים בתנאי פרישה או גימלאות, והסכם או הסדר הנוגדים הוראה זו בטלים.

עוד שולמו למנכ"ל החברה כ-161,000 ש"ח בגין פידיון 257 ימי חופשה ו-159 ימי מחלה שלא נוצלו. בחישוב פידיון חופשה וימי מחלה שלא נוצלו נכללו רכיבים חריגים, שאינם מקובלים בשירות המדינה.

בחוק הגימלאות נקבע, כי עובד שפוטר לפני שהגיע לגיל 60 וזכאי לקיצבת פרישה זכאי גם למענק חד פעמי בגובה של חצי משכורת קובעת בעד כל שנת שירות. עובד המקבל קיצבה בשיעור מירבי (70%) אינו זכאי למענק זה.

יש לציין, כי העובד קיבל את מענק הפרישה האמור, בסך 107,297 ש"ח, אף שהעירייה הגדילה, שלא כחוק, את שיעור הקיצבה, כאמור לעיל.

(ב) מנהל האגף לאיכות הסביבה

מנהל האגף לאיכות הסביבה פרש מעבודתו בעירייה ביום 16.2.1992, בגיל 48, לאחר שעבד בעירייה 26 שנים ושישה חודשים. מועצת העירייה אישרה, בינואר 1992, הסכם פרישה שנחתם עימו, לפיו נקבעה לו קיצבה בשיעור 67%, במקום 53% להם היה זכאי על-פי מיספר שנות השירות. בקיצבה שאושרה לו נכללו גם שש תוספות שכר, שאינן נהוגות לעניין זה בשירות המדינה, ואין לכללן בתשלום הקיצבה. הגדלת שיעור הקיצבה והכללת תוספות השכר במשכורת הקובעת הגדילה את קיצבתו ב-265%. הערך המהוון של ההטבה בקיצבה הסתכמה, בפברואר 1992, בכ-1.1 מיליון ש"ח.

עוד נמצא, כי העירייה שילמה לו, בניגוד להוראות החוק את ההטבות הבאות: "מענק פרישה" בגובה 13 משכורות; תשלום עבור שבעה חודשי הסתגלות בגובה שבע משכורות, ופיצויים בגובה 100% "עבור התקופה בה שימש ככונן בפועל". בגין ההטבות האמורות שולמו לעובד 213,875 ש"ח.

עוד שולמו למנהל האגף כ-213,000 ש"ח בגין פידיון 343 ימי חופשה שלא נוצלו ו-165 ימי מחלה שעמדו לזכותו. בחישוב פידיון ימי חופשה ומחלה נכללו רכיבים חריגים שאינם מקובלים בשירות המדינה.

(ג) מזכיר העירייה

מזכיר העירייה, שהועסק מאז יוני 1987 גם כמזכיר חברה עירונית - "החברה לבידור ובילוי (חולון) בע"מ" - פרש מעבודתו בחברה במאוס 1991 ומעבודתו בעירייה ביולי 1991, בגיל 51, לאחר שעבד בעירייה כ-26 שנים. מועצת העירייה אישרה הסכם פרישה שנחתם עימו לפיו נקבעה לו קיצבה בשיעור של 61%, במקום 52% להם היה זכאי על-פי מיספר שנות השירות. הקיצבה שאושרה חושבה על-פי שכרו בעירייה ובחברה גם יחד.

עוד נמצא, כי בקיצבה שאושרה לו נכללו גם שלוש תוספות שכר שאינן נהוגות בשירות המדינה, ואין לכללן בתשלום הקיצבה. הגדלת שיעור הקיצבה והכללת תוספות השכר במשכורת הקובעת הגדילה את קיצבתו ב-295%. הערך המהוון של ההטבה בקיצבה הסתכמה, בנובמבר 1991, בכ-0.8 מיליון ש"ח.

(ד) מנהל אגף החינוך

מנהל אגף החינוך פרש מעבודתו בעירייה באוגוסט 1991, בגיל 57, לאחר שעבד בעירייה 32 שנים ושבעה חודשים. מועצת העירייה אישרה הסכם פרישה שנחתם עימו, לפיו תשלום לו קיצבה בשיעור של 70% במקום 65.2%. להם היה זכאי על-פי מיספר שנות השירות. בקיצבה שאושרה לו נכללו גם חמש תוספות שכר שאינן נהוגות לעניין זה ואין לכלול אותן במשכורת הקובעת. הגדלת שיעור הקיצבה והכללת תוספות השכר במשכורת הקובעת הגדילה את קיצבתו ב-212%; הערך המהוון של ההטבה בקיצבתו הסתכמה, ביולי 1991, בכ-0.7 מיליון ש"ח.

עוד נמצא, כי העירייה שילמה לו, בניגוד להוראות החוק, את ההטבות הבאות: מענק פרישה בגובה שבועיים לכל שנת עבודה עבור שלושים שנות עבודתו, שעה שעל-פי חוק הגימלאות עובד המקבל קיצבה מירבית כלל אינו זכאי למענק; ותשלום עבור תשעה חודשי "הסתגלות" בגובה תשע משכורות. בגין ההטבות האמורות שולמו לעובד 209,879 ש"ח.

עוד שולמו למנהל האגף כ-91,000 ש"ח בגין פידיון 303 ימי חופשה ו-275 ימי מחלה שלא נוצלו. בחישוב פידיון ימי חופשה ומחלה שלא נוצלו נכללו רכיבים חריגים שאינם כלולים בשירות המדינה.

(ה) מנהל מחלקת הרכב

מנהל מחלקת הרכב פרש מעבודתו בעירייה במאוס 1992, בגיל 54, לאחר שעבד בעירייה כ-28 שנים. מועצת העירייה אישרה הסכם פרישה שנחתם עימו, לפיו תשלום לו קיצבה בשיעור של 67%, במקום כ-56% להם היה זכאי על-פי מיספר שנות השירות. בקיצבה שאושרה לו נכללו ארבע תוספות שכר שאינן נהוגות בשירות המדינה, ואין לכללן במשכורת הקובעת. הגדלת שיעור הקיצבה והכללת תוספות השכר במשכורת הקובעת הגדילה את קיצבתו ב-195%. הערך המהוון של ההטבות בקיצבה הסתכם, במאוס 1992, בכ-0.65 מיליון ש"ח.

עוד נמצא, כי העירייה שילמה לו, בניגוד להוראות החוק, בגין 17 חודשי "הסתגלות" סך של 129,279 ש"ח ומענק פרישה בסך 10,412 ש"ח.

עוד שולמו למנהל המחלקה 94,000 ש"ח בגין פידיון 228 ימי חופשה ו-77 ימי מחלה שלא נוצלו. בחישוב פידיון ימי חופשה וימי מחלה שלא נוצלו נכללו רכיבים שאינם כלולים בשירות המדינה.

(ו) לחמישה עובדים בכירים אחרים שפרשו לגימלאות בתקופה זו הגדילה העירייה את הקיצבות, בשיעורים שנעו מ-5.8% ועד 14.3%. בכל המיקרים נכללו במשכורתם הקובעת, שעל בסיסה משולמת הקיצבה, גם תוספות מיוחדות שאינן מקובלות בשירות המדינה. לאחד מהעובדים העניקה העירייה בגין "הסתגלות" סכום בהיקף של 12 משכורות. הערך המהוון של ההטבות בקיצבותיהם של חמישה עובדים אלו הסתכם בכמיליון ש"ח.

פיצויים מוגדלים

בחוק פיצויי פיטורים, וכן בחוקת העבודה נקבע, כי שיעור הפיצויים הוא: שכר חודש אחד לכל שנת עבודה, לעובד במשכורת אצל מעביד. בתקנות פיצויי פיטורים (חישוב הפיצויים, והתפטרות שרואים אותה כפיטורים), התשכ"ד-1964 קבע שר העבודה אלו רכיבים יובאו בחשבון שכר העבודה לענין חישוב הפיצויים, וכן שהשכר יחושב על-פי ההוראות שבהסכם הקיבוצי שחל על המעביד והעובד.

בתקופה הניסקרת אישרה ועדת ההנהלה מתן פיצויים לכ-130 עובדים (לא כולל מורים), שעל-פי הוראות חוק הגימלאות אינם זכאים לקיצבת פרישה. נמצא, כי העירייה שילמה ל-13 עובדים פיצויים בשיעורים העולים על הקבוע בחוק. להלן דוגמא בולטת:

היועץ המשפטי של העירייה עבד בעירייה מינואר 1989 ועד סוף מארס 1992 (שלוש שנים ושלושה חודשים). לפי הוראות חוק פיצויי פיטורים, הייתה העירייה אמורה לשלם לו פיצויים בסך 11,200 ש"ח. בדצמבר 1991 אישרה הנהלת העירייה הסכם שנחתם עימו, לפי שולמו לו 147,500 ש"ח בגין פיצויי פיטורים ומענק פרישה, וכן הוענקה לו חופשת "הסתגלות" בת חודשיים וחצי בתשלום. ההחלטה לא הובאה לאישור מועצת העירייה כנדרש.



העירייה לא קיימה את הוראות חוק יסודות התקציב, ואישרה לעובדים שפרשו לגימלאות ולמפוטרים תנאי פרישה חריגים והטבות כספיות אחרות, בניגוד להוראות חוקת העבודה וההסכמים הקיבוציים אשר החילו, בין היתר, על הרשויות את הוראות חוק הגימלאות, ובניגוד לנהוג בשירות המדינה; בכך הוציאה העירייה כספים מקופתה בלא שהייתה לה סמכות לכך. חלק מתנאי הפרישה החריגים נבעו מכך, שהעירייה נהגה לשלם לעובדיה תוספות חריגות, כאמור. הערך המהוון של ההטבות בקיצבות הפרישה של עשרה עובדים בכירים בלבד, שפרשו בתקופת הביקורת, הסתכם בסוף שנת הכספים 1991 בכ-5.2 מיליון ש"ח. ההוצאות המיידיות של העירייה בגין הטבות כספיות ששולמו לחמישה מהפורשים, הסתכמו בכ-0.7 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את השימוש המופלג שעשתה העירייה בקופה הציבורית בקביעת תנאי הפרישה של עובדיה, בניגוד להוראות החוק.

תמיכות באגודות הספורט⁽²⁾

מילוי תנאי הנוהל למתן תמיכות

עיריית חולון תמכה, בשנים האחרונות, ב-19 אגודות ספורט בעיר. התמיכות כללו: העברות כספים שנתיות; מענקים מיוחדים; ויתור על תשלום דמי שכירות בגין מקרקעין של העירייה שבשימוש; ויתור על תשלום ארנונה ותמורת השימוש במים; פיתוח מיתקני הספורט לשימוש האגודות. בשנות הכספים 1992 ו-1993 הסתכמו העברות הכספים השנתיות והמענקים המיוחדים בגין תמיכתה באגודות הספורט ב-2.3 מיליון ש"ח וב-2.8 מיליון ש"ח, בהתאמה.

ב-1985 פורסם "נוהל למתן תמיכות של רשויות מקומיות", שהוכן על-ידי ועדה בינמשרדית בראשות היועץ המשפטי לממשלה (להלן - הנוהל). בנוהל נקבע, בין היתר, כי בקשה לתמיכה תוגש על-ידי תאגיד רשום הפועל שלא למטרת רווחים. עוד נקבע בנוהל שמבקש התמיכה חייב להגיש תיעוד לגבי רישומו כתאגיד ולגבי מצבו הכספי. לאחר שהתמיכה אושרה, על הגוף המבקש לתת התחייבות לפיה תשמש התמיכה אך ורק למטרה לשמה ניתנה, וכי יעמוד בתנאים שהרשות המקומית קבעה.

נמצא, כי רק חמש אגודות ספורט המקבלות תמיכות שנתיות מן העירייה היו רשומות כעמותות. שלוש אגודות ספורט אחרות אומנם הגישו בקשות לרשם העמותות להירשם כעמותה, אך במועד הביקורת עדיין לא היו רשומות כעמותות. האגודות האחרות אינן רשומות כתאגידים, והעירייה לא הייתה רשאית לזכותן בתמיכות.

בעיקבות הביקורת, דרשה העירייה מהאגודות להירשם כתאגידים. עד למועד סיום הביקורת (אוגוסט 1994) נרשמו רק שלוש אגודות ספורט נוספות כעמותות.

תמיכות ישירות באגודות הספורט

בהוראות הנוהל נקבע, כי בקשות לתמיכות תידונה ב"ועדת תמיכות", שתמונה על-ידי מועצת העירייה, ושתימנה שלושה או חמישה חברים מבין חברי המועצה. גיזבר הרשות או נציגו והיועץ המשפטי או נציגו יוזמנו, דרך קבע, להשתתף בדיוני הוועדה. המלצת הוועדה, יחד עם הבקשות לתמיכה והמיסמכים הנילווים, יובאו לאישור מועצת הרשות המקומית.

נמצא, כי רק במארכ 1991 אישרה מועצת העירייה הקמת ועדת תמיכות.

עד לשנת 1993 הובאו הבקשות לתמיכה לדיון בוועדת התמיכות. בבדיקה שנערכה באוגוסט 1994 נמצא, כי בשנת 1994, עד למועד הבדיקה, העבירה העירייה ל-12 אגודות ספורט הפועלות בעיר תמיכות בסך 1.8 מיליון ש"ח, בלא שמתן התמיכות נדון בוועדת התמיכות כנדרש. התמיכות אושרו רק במיסגרת אישור כלל תקציב העירייה על-ידי מועצת העירייה, כפי שהעירייה נהגה עד לשנת 1990. בנוהל נקבע, כי הרשות המקומית תקבע לעצמה, במידת האפשר, מבחנים למתן תמיכות בתחומי הפעולה השונים של הרשות, אם בדרך כלל ואם לשנה מסויימת. מבחנים אלו ייכללו בדברי ההסבר לתקציב הרשות המקומית.

⁽²⁾ בעניין מתן תמיכות על-ידי רשויות מקומיות לאגודות ספורט - ראה דוח מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי, התשנ"ג-1992.

מועצת העירייה קבעה מבחנים כאלה רק במאוס 1994. בבדיקת מעקב שנערכה באוגוסט 1994 נמצא, כי העירייה העבירה את תמיכותיה לאגודות ללא דיון בוועדת התמיכות, כאמור לעיל, וללא התחשבות במבחנים שנקבעו; להלן שתי דוגמאות:

(א) לאחת האגודות העבירה העירייה, בשנת הכספים 1990, תמיכות בסך 1.1 מיליון ש"ח בקירוב. באותה עת היה בידי העירייה דוח כספי מבוקר של האגודה ל-31.8.1989, שהצביע על גירעון כספי שוטף של 517,000 ש"ח בלבד. בעיקבות היקף התמיכה האמורה של העירייה, הצביע הדוח הכספי ל-31.8.1989 על קיום עודף שוטף של למעלה מ-250,000 ש"ח.

(ב) בשנת 1993 העבירה העירייה לאגודה אחרת תמיכה בסך 95,500 ש"ח. באותה עת היה מצוי בידי העירייה דוח כספי מבוקר של האגודה לשנת הכספים 1992, שהצביע על עודף הכנסות על ההוצאות בסך 50,500 ש"ח.

תמיכות עקיפות באגודות הספורט

העברת מיתקני העירייה לשימוש אגודות הספורט

בבעלות העירייה 12 אולמות ספורט וחמישה מיגרשי כדורגל המשמשים את אגודות הספורט בעיר. מסירת השימוש במיתקני הספורט לאגודות נעשתה ללא המלצה של ועדת התמיכות ובלא אישור מועצת העירייה. העירייה גם לא ערכה עם אגודות הספורט הסכמים למסירת מיתקני הספורט לשימושן. הסכמים כאלה דרושים לשם קביעת חובות הצדדים וזכויותיהם, בכלל זה גובה דמי השימוש, השתתפות בהוצאות האחזקה וקביעת חלקה של העירייה בהכנסות האגודות מפעילותן במיתקנים.

העירייה מסרה את השימוש במיתקני הספורט ללא גביית תמורה עבור השימוש במיתקנים. הוויתור על תמורת השימוש במיתקנים נעשה בלא שוועדת התמיכות ומועצת העירייה החליטו על כך. בידי העירייה גם לא הייתה הערכה לגבי שווי ההטבה, שמשמעותה תמיכה באותן אגודות.

בינואר 1993 העריכה מחלקת הספורט של העירייה את עלות השימוש של אגודות הספורט במיתקני העירייה, בשנים 1992 ו-1993, בסך 917,000 ש"ח ו-1,278,800 ש"ח, בהתאמה.

אי-גבייה של תמורת הוצאות שימוש במים במיתקני הספורט

לעירייה לא היו נתונים על כמויות המים שהאגודות צרכו במיגרשי הכדורגל העירוניים, ובאולמות הספורט שהועמדו לשימושן. היא לא חיבה אותן בתשלום כלשהו תמורת השימוש במים.

יש לציין כי הימנעות מחיוב בתשלום אף מעודד בזבוז בשימוש במים.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי נתונים לגבי הערך הכספי של ההטבה הגלומה בשימוש במיתקנים יש להביא בפני ועדת התמיכות ומועצת העירייה; כך יהיה בידיה מידע מלא, בבואה להמליץ על היקף התמיכה השנתית בכל אגודה.



העירייה העניקה תמיכות כספיות לאגודות ספורט הפועלות בתחומה, בלא שעמדה על מילוי הוראות הנוהל למתן תמיכות: חלק ממקבלי התמיכות לא היו רשומים כעמותות, כנדרש; תמיכות הוענקו בלא שהובאו לדיון בוועדת התמיכות. חלק גדול מהתמיכות התבטאו בהעמדת מיתקני העירייה לשימוש אגודות הספורט מבלי לחתום הסכמים עימן וללא תמורה.

עבודות פיתוח

בשנות הכספים 1989-1992 הסתכמו הוצאות העירייה לביצוע עבודות פיתוח בתחומה ב-173.6 מיליון ש"ח.

במיסגרת הביקורת על העירייה נבדקו פעולותיה להקמת שלושה פרויקטים: בריכת שחייה (ראה להלן עמ' 131, וכן עמ' 159 בדוח על הביקורת בחברה לבידור וביילוי (חולון) בע"מ), בית-ספר ואיצטדיון - בהוצאה כספית כוללת של כ-36 מיליון ש"ח. להלן סיכום הממצאים:

הקמת בית-ספר יסודי

בשנת 1990, הקימה העירייה בית-ספר יסודי חדש בן 24 כיתות, והוצאותיה על הקמתו הסתכמו ב-5.7 מיליון ש"ח.

ביום 30.10.1989, פירסמה העירייה שני מיכרזים לבניית שני אגפים צמודים זה לזה של בית-הספר. ועדת המיכרזים החליטה, ביום 5.12.1989, לקבל את ההצעות של חברה אחת לשני המיכרזים, לפיהן היא תקבל תמורת הקמת בית-הספר (שני האגפים) סך של 3.3 מיליון ש"ח. בו ביום התקשרה העירייה עם החברה בשני חוזים להקמת מיבנה בית-הספר.

בתיעוד העירייה לא נמצא הסבר לפיצול המיכרז ולצורך בשני חוזים להקמת בית-הספר.

בתקנות העיריות (מיכרזים), התשמ"ח-1987 נקבע, כי אם העירייה מתקשרת במיספר חוזים, בזמן אחד, לביצוע עבודות המהוות למעשה עבודה שלמה אחת, רואים, את כל אותם חוזים כאילו היו - לעניין תקנות אלה - חוזה אחד.

נמצא, כי בעת פירסום המיכרז וההתקשרות עם החברה, הייתה החברה רשומה בפינקס הקבלנים בסיווג המאפשר למסור לה עבודות שהיקפן הכספי אינו עולה על 1.7 מיליון ש"ח. בפיצול המיכרז והחוזה עקפה העירייה מיגבלה זו. יש לראות מעשה זה בחומרה.

בניית בית-הספר הסתיימה בסוף שנת 1990, ותשלומי העירייה לחברה תמורת הקמתו הסתכמו ב-5.1 מיליון ש"ח - תוספת של 55% מעבר לתשלומים לפי המיכרזים שפורסמו והחוזים שנחתמו להקמתו. התוספת נבעה בעיקר מתשלום תמורת עבודות פיתוח - 1.12 מיליון ש"ח שלא נכללו במיכרז (ראה להלן), מתשלום תמורת עבודות מעבר לקבוע בחוזה, וכן מתשלום הפרשי הצמדה.

במיכרז ובחווזה לא נכללו עבודות לפיתוח השטח. התוכניות לעבודות הפיתוח הוכנו עוד בסוף 1989, ובינואר 1990 ביקש מהנדס העיר מגיזבר העירייה הרשאה לבצען בעלות של 0.96 מיליון ש"ח.

נמצא, כי ביוני 1990, בעת הקמת בית-הספר, החליטו מנהל מחלקת מיבני ציבור של העירייה ומנהל מחלקת התקציבים, שאין די זמן לפירסום מיכרז, ולכן יש למסור את עבודות הפיתוח לחברה, אם יתקבל אישורה של ועדת המיכרזים. בפועל נמסרה העבודה לחברה בלא שהנושא הובא לדיון ואישור ועדת המיכרזים.

השתתפות משרד החינוך והתרבות במימון הוצאות הקמת בית-הספר הסתכמה בכ- 4 מיליון ש"ח בלבד הוצאות ההקמה האחרות, בסך 1.7 מיליון ש"ח, מומנו על-ידי העירייה מתקציבה (קרנות הרשות).

נמצא, כי בעת בדיקת תוצאות המיכרזים להקמת בית-הספר ותוכניות הפיתוח של חצרו, העמיד משרד החינוך והתרבות את העירייה על כך "שהעלויות היו גבוהות באחוזים ניכרים לעומת מפתח העלות המתוקצב", וכי "המיבנה שניבנה כולל אלמנטים יקרים". עוד יעץ המשרד לעירייה לבוא בדברים עם המהנדס היועץ של המשרד, כדי להפחית את העלויות. המלצות המשרד לא התקבלו, ובמיבנה בית-הספר ניכללו אלמנטים ארכיטקטוניים, שעלותם גבוהה ואשר אינם מקובלים במוסדות חינוך ממלכתיים, כמו עמודי בטון עגולים ששולבו בגדר בית-הספר, "בניות נוי" בקירות החיצוניים של המיבנה וריצוף רב בקרמיקה. כתוצאה מכך לא כיסה המשרד את מלוא הוצאות הבנייה, כאמור לעיל.

מן הראוי היה, שהעירייה תטה אוזן להנחיות משרד החינוך והתרבות, תפחית את עלויות הבנייה על-ידי ויתור על אלמנטים שאינם חיוניים לתיפעול בית-הספר, ובכך תחסוך כספי ציבור.

הקמת איצטדיון

בספטמבר 1992 החלה העירייה להפעיל איצטדיון חדש בתחומה, הכולל יציעים ל-2,500 מקומות ישיבה, חדרי שירות, חומה, ומיגרש חנייה (להלן - הפרוייקט). עלות הפרוייקט הסתכמה בכ- 6.4 מיליון ש"ח, מזה 5.6 מיליון ש"ח לקבלן שבנה את הפרוייקט, והיתרה למתכנני הפרוייקט ולקבלנים שביצעו עבודות משלימות.

נמצא, כי מועצת העירייה אישרה את הפרוייקט מבלי שניבדקה נחיצותו וכדאיות הקמתו, נוכח קיומו של איצטדיון עירוני אחר בכניסה לעיר, שבו יציעים ל-5,000 מקומות ישיבה, (איצטדיון זה נמצא בשימוש קבוצת ספורט אחת בלבד), ונוכח העובדה שעיריית בת ים השכנה תיכננה והקימה, באותו הזמן, איצטדיון סמוך למקום הפרוייקט; בין האיצטדיון שבבת ים לבין הפרוייקט מחבר כביש באורך של 1 ק"מ בלבד. העירייה גם לא בחנה את האפשרות והכדאיות להשתמש באיצטדיונים הקיימים ברשויות המקומיות הסמוכות.

בעיקבות מיכרז, נחתם עם הקבלן בספטמבר 1987 חוזה בהיקף כספי של כ- 2.72 מיליון ש"ח; קבלן זה הוא שביצע את רוב העבודות בהקמת האיצטדיון.

נמצא, כי מהנדס העירייה העריך את עלות ההקמה ב- 1.8 מיליון ש"ח בלבד, אך הערכתו לא הובאה לידיעת חברי ועדת המיכרזים.

עבודות ההקמה שהקבלן ביצע הסתיימו ביולי 1989, והתשלום תמורתן הסתכם בכ- 4.8 מיליון ש"ח (לא כולל מע"מ), סכום הגבוה בכ- 2.1 מיליון ש"ח מעלות העבודה שנקבעה

בחווה. הגידול בעלות נבע מביצוע עבודות מעבר לקבוע בחווה בסך 1.2 מיליון ש"ח, ותשלום התייקרויות בסך 0.9 מיליון ש"ח, שהגדילו את ההיקף הכספי של העבודה בשיעור של 42%.

על-פי החווה, היה על הקבלן להגיש לאישור העירייה לוח זמנים לביצוע העבודה ושלבי העבודה. לא זו בלבד שביצוע עבודה ללא לוח זמנים מאושר וקבוע מראש מנוגד לכללי יעילות וחסכון, אלא שהוא גם עלול להגדיל את ההוצאות.

כחצי מיליון ש"ח מכלל התשלומים לקבלן חושבו לפי מחירי עבודה חדשים, שלא כקבוע בחווה. בתיעוד העירייה לא נמצא ניתוח מחירים או תיעוד אחר העשוי להבהיר כיצד נקבעו מחירים אלה.

מתיעוד העירייה עולה, כי הגידול המשמעותי בהוצאות על ביצוע העבודה, נבע בעיקר מתיכנון לקוי של הפרויקט שכתוצאה ממנו הורכבו מיפרט וכתב כמויות שלא התבססו על תוכניות מושלמות ומפורטות, ועל נתוני שטח בדוקים. בנובמבר 1987 - תשעה חודשים לאחר פירסום המיכרז, ולאחר שכבר נחתם החווה עם הקבלן - הודיע המהנדס-המתאם מטעם העירייה למהנדס העירייה, כי "כל המתכננים מודיעים, כי כל התוכניות שהיו במיכרז והוצאו על-ידינו לביצוע, לא רק שאינן תקפות, אלא שהן לא מתאימות כלל לתיכנון העכשווי".

ל ה ל ן ד ו ג מ א ו ת ל ת י כ נ ו ן ה ל ק ו י :

(א) עלות עבודות מיתקני התברואה הסתכמה, על-פי החווה, ב-223,669 ש"ח. בחשבונית הסופית הסתכמה עלותן ב-660,600 ש"ח בקירוב (לא כולל התייקרויות) - סכום הגדול פי שלושה מההוצאה המתוכננת - והן היו למעלה משליש ההוצאות החורגות של העירייה, מעבר לקבוע בחווה.

מתיעוד העירייה ומהסבריה עולה, כי בעת ההתקשרות עם הקבלן עדיין לא היו בעירייה תוכניות למערכות ביוב וניקוז. משהוכנו הסתבר, כי נתוני השטח עליהם התבססו המתכננים, לצורך תיכנון, כלל אינם תואמים את המציאות. במציאות לא ניתן היה לחבר את מערכות הניקוז והביוב של האינטרדיקציה למערכת ביוב קיימת, שכן זו נהרסה קודם לכן, בעת פינוייה והריסתה של שכונת צריפים שהייתה בסביבה. כתוצאה מכך, עודכנו תוכניות המיתקנים התברואיים שמונה פעמים, מדצמבר 1987 ועד ספטמבר 1988; היקף העבודות שתוכננו בחווה שונה ועלות הביצוע גדלה, כאמור, שלושה מונים מהמתוכנן.

(ב) תוכניות הארכיטקטורה צורפו אומנם למיכרז, אך שונו מיספר פעמים במהלך ביצוע העבודה בגלל שינויי מידות.

(ג) בעת ההתקשרות עם הקבלן חסרו בתוכניות הקונסטרוקציה פרטים ומידות של אלמנטים שונים. שינויים בתוכניות והשלמת הפרטים החסרים נעשו, במועדים שונים, במהלך העבודה, ונמשכו עד אוגוסט 1988.

(ד) מנובמבר 1987 ועד אוקטובר 1988 עודכנו התוכניות הנוגעות לעבודות פיתוח השטח שמונה פעמים, וכמויות פריטי עבודות תשתית הוגדלו. כתוצאה מכל אלה שילמה העירייה בגין עבודות הפיתוח 190,000 ש"ח מעבר לסכום שנקבע בחווה.

בעיקבות הביקורת, הסבירה העירייה, כי "הפרויקט יצא לביצוע על סמך תוכניות שהוכנו בשנת 1973, ותוך כדי מהלך ביצועו הושלמו ועודכנו. מהלך ביצוע שכזה ייצר, מטבע הדברים, דרישות תכנון חדשות וגרם לתוספות עלויות ביצוע, כפי שנדרש בפועל בשטח".

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי יש לראות בחומרה פירסום מיכרז והתקשרות עם קבלן על סמך תוכניות שהוכנו כ-15 שנה לפני פירסומו, בלא שהיו בידיה תוכניות מושלמות ועדכניות.

העירייה גם לא בדקה את חלקם של המתכננים בטעויות התכנון, ובעיכובים בעבודה שחלו כתוצאה מכך, ולא בחנה את האפשרות להטיל עליהם את האחריות לכך.

במהלך ביצוע העבודה ובסיומה התברר, כי אלמנטים שונים שבוצעו לקויים - אם בשל תכנון לקוי ואם בשל ביצוע לקוי - וכי יש למצוא פתרונות לתיקונם. ההוצאות לתיקון הליקויים חלו על העירייה.

ל ה ל ד ו ג מ א ו ת :

(א) עבודות איטום וניקוז היציעים לא בוצעו כראוי. מים חדרו מהם לחדרים שמתחתם. בינואר 1990, לאחר שהעבודה נסתיימה, ולפני תום שנת האחריות של הקבלן לטיב העבודה, נתגלו בכ-100 מקומות נזילות מים מהיציעים אל תוך המיבנים, שחילחלו גם דרך הקירות והקווים החשמליים שבהם.

נמצא, כי בתום שנת האחריות של הקבלן, החזירה לו העירייה את כתב הערבות שנתן להבטחת טיב העבודה וקיום תנאי החוזה, וביקשה חוות דעת של מומחה על אופן ניקוז המים ואטימת היציעים. לפי חוות הדעת, הוערכה עלות עבודות אלה בחצי מיליון ש"ח. עד למועד סיום הביקורת, בנובמבר 1994, לא בוצעה העבודה, אך העירייה לא בחנה את האפשרות לחייב את המתכנן והקבלן בתשלום העתידי של תמורת העבודה.

(ב) במהלך העבודה נגרמו נזקים למערכת ההשקיה לדשא ולמסלול הריצה שהיו קיימים במקום.

נמצא, כי העירייה לא בחנה את האפשרות להטיל על הקבלן את האחריות לשיקום המערכות שניפגעו, ומימנה מתקציבה היא את עבודות השיקום. עלות העבודות הסתכמה ברבע מיליון ש"ח בקירוב.

האיצטדיון הופעל רק בספטמבר 1992 - כשנתיים לאחר שהקמתו הושלמה - לאחר שמשטרת ישראל אישרה זמנית את הפעלתו בתנאי שלא יערכו בו משחקי ליגה לאומית וארצית, ושהעירייה תסדיר את תנועת כלי הרכב לאיצטדיון. ביוני 1994, לאחר סלילת כבישים באיזור, אושרה הפעלתו ללא תנאי.

מנתוני העירייה עולה, כי באיצטדיון, הכולל כאמור כ-2,500 מקומות ישיבה, מתקיימת פעילות ספורט מצומצמת ביותר שאינה מצדיקה את הקמתו: במועד סיום הביקורת (נובמבר 1994) הופעל האיצטדיון לאימוני כדורגל כשעתיים בשבוע בלבד, ולאיימוני אתלטיקה קלה כ-17 שעות. תחרויות כדורגל נערכות בו אחת בשבוע, על-ידי אחת משתי קבוצות כדורגל מקומיות מהליגות הרביעית והחמישית; בתחרויות אלה צופים עד כ-50 איש.



החלטת מועצת העירייה להקים את האינטרדיקציה נתקבלה מבלי שהובאו בפניה נתונים על מידת הצורך בהקמתו, ולהחלטה להקים לא קדמה שקילה של סידרי עדיפויות של צרכי פיתוח העיר ואומדן ריאלי של ההוצאה הכרוכה בהקמתו. הסכום שנקבע לצרכי המיכרז בחוזה עם הקבלן היה גבוה בהרבה מההערכה הכספית שהייתה בפני מקבלי ההחלטה להקים את האינטרדיקציה. המיכרז וההתקשרות עם הקבלן הסתמכו על תוכניות שהוכנו כ-15 שנה קודם לכן והן הושלמו תוך כדי ביצוע הפרוייקט. כתוצאה מכך גדלה עלות הפרוייקט הרבה מעבר למתוכנן. נמצאו ליקויים רבים בתיכנון ובביצוע אלמנטים שונים באינטרדיקציה, שחייבו את העירייה בהוצאות נוספות לתיקונים. העירייה לא בחנה את חלקם של המתכננים ושל הקבלן בהוצאות יתר אלה, ואת האפשרות לדרוש מהם לפצותה בגינם.

פעולות הוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה

בהתאם לחוק התיכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - החוק), מועצת עיריית חולון היא הוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה (להלן - הוועדה המקומית). בתפקיד יו"ר הוועדה המקומית מכהן ראש העירייה. בהתאם לחוק, מונתה ועדת מישנה לתיכנון ולבנייה (להלן - ועדת המישנה), בידיה מסורות חלק מסמכויות הוועדה המקומית. בהוצאת היתרי הבנייה ובפיקוח עליה מטפל אגף הרישוי והפיקוח על הבנייה שבמנהל ההנדסה; מועסקים בו 15 עובדים, מהם 5 מפקחים. בשנת 1991 היו בתחום הוועדה התחלות בנייה בשטח של 130,300 מ"ר. על מרחב התיכנון של הוועדה המקומית חלה תוכנית מיתאר שקיבלה תוקף באפריל 1958.

משרד מבקר המדינה בדק 13 תיקי בנייה של מיבני ציבור, מגורים ותעשייה. להלן הממצאים העיקריים:

1. בתיקון מס' 3 לתוכנית המיתאר המקומית נקבע, כי שטח בנייה מותר - הוא השטח המירבי המותר לבנייה בקומה או על מיגרש בהתאם לתוכנית, והנמדד לפי הוראות התוספת השלישית לתקנות התיכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), התש"ל-1970 (להלן - התקנות). בתקנות אלה נקבע, בין היתר, כי בשטח המותר לבנייה יש לכלול את השטחים מתחת לקירות הפנימיים והחיצוניים.

יצוין, כי בתקנות התיכנון והבנייה (חישוב שטחים ואחוזי בנייה בתוכניות ובהיתרים), התשנ"ב-1992 (להלן - תקנות לחישוב שטחים), שתחולתן (בכפוף להוראות מעבר) מיום 23.2.1992, נקבע, כי השטחים מתחת לקירות החיצוניים והפנימיים יילקחו בחשבון בעת חישוב השטח המותר לבנייה.

נמצא, כי חלק ניכר ממרחב התיכנון המקומי, ובעיקר בחלקו הדרומי, עליו חלו הוראות התיקון האמור, אישרה ועדת המישנה בקשות להיתר בנייה, בלא שהביאה בחשבון בעת חישוב השטחים המותרים לבנייה, את השטחים שמתחת לקירות הפנימיים והחיצוניים, וזאת, כאמור, בניגוד להוראות תוכנית המיתאר. בכך הוגדלו שיטחי הבנייה בשיעורים ניכרים מעבר למותר. לגבי מיגרשים שבהם הותרה הקמתן של יחידות דיור רבות, הגדלת שטח

הבנייה מעבר למותר, כאמור, גרמה במיגרשים אלה לבנייה בסטייה ניכרת, אשר אף מוסד תיכנון אינו רשאי לאשר.

בשכונה הנמצאת בצפון העיר הוקמו על מיגרש בשטח של 9,115 מ"ר שישה בניינים של שמונה ותשע קומות בשטח כולל של 23,262 מ"ר. בהתאם לתוכנית החלה על שטח השכונה, יש לחשב, לעניין אחוזי הבנייה, גם את השטחים שמתחת לקירות החיצוניים והפנימיים. השטח המותר לבנייה לפי התוכנית היה 19,950 מ"ר. ועדת המיזנה אישרה, איפוא, שטח עודף של 3,312 מ"ר, דהיינו תוספת בנייה של 36% המהווה סטייה ניכרת.

2. ביום 23.2.1992 קיבלו תוקף התקנות לחישוב שטחים. בתקנה 13 נקבע, כי לגבי תוכניות שהופקדו או אושרו לפני תחילתן של תקנות אלה, תחליט הוועדה המקומית, במליאתה, על החלתן, לעניין תוספת שיטחי שירות, לגבי כל תוכנית בנפרד.

נמצא, כי ועדת המיזנה קיבלה החלטות המאשרות תוספת שיטחי שירות בעת אישור בקשות להיתרי בנייה, בלא שהוועדה המקומית החליטה על כך במליאתה.

3. בחוק נקבע, כי הוועדה המקומית לא תתיר שימוש חורג ולא תיתן הקלה, אלא לאחר, שבין היתר, פורסמה על חשבון המבקש, הודעה המפרטת את מהות הבקשה וקובעת מועד סביר להגשת התנגדויות לוועדה. ההודעה תפורסם בעיתון, תוצג במקום בולט בחזית הקרקע או הבניין שעליהם חלה הבקשה, ותישלח למענם הידוע של כל הבעלים והמחזיקים בקרקע או בבניין שלגביהם הוגשה הבקשה, וכן לכל הבעלים והמחזיקים בקרקע או בבניין הגובלים בקרקע או בבניין שלגביהם הוגשה הבקשה, ולכל הבעלים והמחזיקים אשר לדעת הוועדה ייפגעו או עלולים להיפגע מאישור הבקשה.

נמצא, כי ועדת המיזנה לתיכנון ולבנייה לא נהגה לשלוח או למסור לבעלים ולמחזיקים בקרקע הודעות בדבר הגשת בקשות להקלה.

בעיקבות הביקורת, הודיעה הוועדה המקומית, כי בעתיד תקפיד למסור את ההודעות כנדרש בחוק.

4. על שטח של כ-145 דונם באחד מאזורי העיר חלה תוכנית שהיא שינוי לתוכנית המיתאר. התוכנית, שקיבלה תוקף באוגוסט 1979, התירה תוספת של 10% באחוזי הבנייה ובניית יחידות דיור נוספות, כתוספת למותר על-פי תוכנית המיתאר, ובזאת השביחה את המקרקעין עליהם היא חלה.

על-פי הוראות התוספת השלישית לחוק, ישולם היטל השבחה לא יאוחר ממועד מימוש הזכויות במקרקעין, קרי - קבלת היתר בנייה, שימוש בפועל או העברת הזכויות במקרקעין.

נמצא, כי הוועדה המקומית לא גבתה היטל השבחה מבעלי המקרקעין שהושבחו על-פי התוכנית בעת מימוש הזכויות במקרקעין. יש לציין, כי רוב המקרקעין (130 דונם בקירוב) בנויים, ומיספר היתרי בנייה הוצאו לאחרונה בשנת 1992.

בעיקבות הביקורת, החלה הוועדה המקומית לשלוח לבעלי המקרקעין דרישות לתשלום היטל השבחה.

5. להלן פירוט הממצאים שהועלו בטיפול בוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה במיספר פרויקטים גדולים:

מיבנה מיסחר ומשרדים - מגדל העיר

במרכז העיר נמצא מיגרש בשטח של 3.8 דונם, רובו בבעלות העירייה (להלן - המיגרש). משרד מבקר המדינה בדק את אופן טיפול הוועדה המקומית באישור בקשת העירייה להקים על המיגרש בניין למיסחר ולמשרדים, כן נבדק ההיבט הכלכלי של הקמתו (ראה להלן עמ' 135). יש לציין, כי בנובמבר 1994 החליטה מועצת העירייה לבקש את שינוי ייעוד המיגרש למגורים.

ביום 10.12.1991 אישרה ועדת המישה את בקשת העירייה למתן היתר בנייה למיבנה של 18 קומות, בשטח מבונה כולל של כ-9,500 מ"ר, על המיגרש. המיבנה המתוכנן כלל שתי קומות מיסחריות, 14 קומות משרדים, קומת תצפית וקומת מסעדה. עוד כלל המיבנה שלוש קומות מרתף, שלוש קומות טכניות וקומה מפולשת.

בהתאם לתוכנית המיתאר המקומית, הגובה המירבי של הבניינים באזור זה הוא 16 קומות, ולא הותרה בו הקמת קולנוע. על המיגרש חלה גם תוכנית מיתאר "נקודתית" המייעדת אותו "למרכז עסקים", ומאפשרת להקים מיבנה שיכלול שתי קומות מיסחריות, קומה מפולשת - אשר בה אסורה בנייה, על-פי תוכנית המיתאר המקומית - ומגדל משרדים. בשטח הבנייה המירבי של המיבנה (9,500 מ"ר), לא ניכללים מיקלטים ומרתפי חנייה. מרתפי החנייה יבנו עד גבולות המיגרש, מלבד בגבול חלקו הצפוני שיועד לגינה ציבורית.

נמצא, כי אישור ועדת המישה ניתן בניגוד להוראות התוכניות החלות על המיגרש:

(א) הבקשה להיתר בנייה שאושרה על-ידי הוועדה לא כללה בחישוב שיטחי הבנייה את השטחים שמתחת לקירות החיצוניים והפנימיים, בניגוד להוראות תוכנית המיתאר (ראה לעיל). כתוצאה מכך לא נלקחו בחישוב כ-1,250 מ"ר. בכך אישרה הוועדה תוספת בנייה של כ-32% משטח המיגרש.

(ב) הוועדה אישרה 18 קומות במקום 16 המותרות; כן אישרה הוועדה בניית קפיטריה ומשרדים בקומה המפולשת, האסורה על-פי תוכנית המיתאר הנקודתית דלעיל.

(ג) הוועדה אישרה שתי קומות מיסחריות, המותרות על-פי התוכנית, ועוד חמש קומות הכוללות שימושים מיסחריים, בניגוד לתוכנית: חלקים משתי קומות מרתף - באחת מיקלט שהותר בו שימוש מיסחרי ובשנייה שני בתי-קולנוע; קפיטריה בחלק מקומה מפולשת; קומת תצפית הכוללת קיוסק, וקומה עליונה הכוללת מסעדה מסתובבת.

(ד) הוועדה אישרה בניית שלוש קומות של מרתפים, עד לגבול הצפוני של מיגרש, בניגוד לתוכנית.

(ה) בתוכנית המיתאר המקומית הוגדר מרתף "חלק מבניין שחללו בין רצפתו ותחתית תקרתו נמצא כולו או רובו מתחת למיפלס פני הקרקע המקיפה אותו". נמצא, כי הקו הדימוני של פני הקרקע, הנמתח בין שני מיפלסי הרחובות הגובלים בשטח, חוצה את המרתף העליון באופן שמחציתו נמצאת מעל למיפלס פני הקרקע ומחציתו מתחת למיפלס פני הקרקע. מהנתונים האמורים עולה, כי הוועדה אישרה למעשה הקמת קומת קרקע ששיטחה 2,695 מ"ר, בניגוד לתוכנית המיתאר.

(ו) הוועדה ייעדה חלק משטח הגינה הציבורית לכניסה למרתף החנייה.

בתקנה 15 לתקנות נקבע, כי על מהנדס הוועדה המקומית לאשר בכתב, שבקשה להיתר בנייה תואמת, בין היתר, את התקנות ואת התוכניות החלות על הנכס. אם הבקשה איננה

תואמת הוראות אלו, יפרט המהנדס את מהותה ומידתה של הסטייה ויחווה דעתו בעניין התרת שימוש חורג או מתן הקלה.

נמצא, כי מהנדס הוועדה המקומית לא פעל במיקרה זה לפי ההוראות האמורות ולא הבהיר לוועדה, כי הבקשה אינה תואמת את התוכניות החלות על המיגרש, אלא המליץ שהוועדה תאשר את הבקשה.

משרד מבקר המדינה העמיד את הוועדה המקומית על כך, שבאשרה את הקמת המיבנה כאמור, היא אישרה בנייה בסטייה ניכרת, שאינה ניתנת לאישור על-ידי מוסד תכנון כלשהו.

יש גם לראות בחומרה רבה את עצם הגשת הבקשה להיתר בנייה מטעם העירייה - כבעלת הקרקע - הנוגדת את הוראות תוכניות המיתאר החלות על השטח. בנובמבר 1994 החליטה העירייה, כי על המיגרש יוקם בניין מגורים במקום בניין המיסחר והמשרדים שתוכנן כאמור.

בררכת שחייה "ימית 2000"

ברכות ה"שלוש" ו"ימית 2000" המרכיבות את מרכז ספורט השלום הוקמו על קרקע שבבעלות העירייה. שיטחן המבונה והמקורה 6,607.9 מ"ר, מזה שטח בריכת השלום שנבנתה בסוף שנות השבעים - 945.4 מ"ר, ושטח "ימית 2000", שנבנתה בשנים 1989 - 1990 - 5,662.5 מ"ר. ממצאים הנוגעים לאופן הקמת הברכה "ימית 2000" מובאים להלן, עמ' 159 ואילך, בדוח על הביקורת בחברה לבידור ובילוי (חולון) בע"מ, שהקימה את הברכה.

בתוכנית המיתאר יועדו למרכז הספורט 49.6 דונם. התוכנית קובעת, כי מקרקעין אלה הינם שטח פרטי פתוח, והשימושים המותרים בהם הינם מיתקני ספורט, נופש ובריכת שחייה; השטח המקורה המותר לבנייה הוא 10% משטח המיגרש, דהיינו 4,960 מ"ר.

בנובמבר 1986, הגישה העירייה בקשה להיתר בנייה להקמת בריכה - "ימית 2000" (להלן - הפרוייקט), בשטח של 5,002 מ"ר (לא כולל מיקלט בשטח של 197 מ"ר), בנוסף לבריכת ה"שלוש" הקיימת.

הבקשה אושרה בישיבת ועדת המיזנה מיום 24.1.1989. באישור בניית הברכה החדשה, בנוסף לבריכת השלום, ששיטחה, כאמור 945.4 מ"ר, אישרה הוועדה בנייה בשטח כולל של 5,947.4 מ"ר במקום 4,960 מ"ר המותרים; יוצא שהוועדה אישרה בנייה חריקה של 987.4 מ"ר.

נמצא, כי גבולות ושטח המיגרש בתייעוד הוועדה לא תאמו את גבולות ושטח המיגרש על-פי תוכנית המיתאר החלה עליו. לשטח המיגרש, במפה הטופוגרפית, צורפו כ-9.5 דונם, עליהם חלה תוכנית אחרת, לפיה הם מיועדים לדרך. שטח המיגרש, כפי שצוין במפה הטופוגרפית, הינו כ-59 דונם, ואילו לפי תוכנית המיתאר - 49.6 דונם בלבד.

עוד נמצא, כי מהנדס הוועדה לא מילא את החובה החלה עליו, לפי תקנה 15 לתקנות (ראה לעיל) כאשר לא העמידה על כך שהבקשה אינה תואמת את התוכנית, וכך קרה שחישובי שטח הבנייה המבוקש התבססו, כאמור, על שטח גדול משטח המיגרש המיועד לברכה.

במאסר 1990 הגישה העירייה בקשה נוספת לתוספת בנייה מקורה לפרוייקט בשטח של 463.5 מ"ר. ביום 29.3.1992 ניתן ההיתר לתוספת הבנייה.

נמצא, כי התוספת נבנתה לפני שהוגשה הבקשה להיתר בנייה. יש לציין, כי היתר הבנייה שניתן היה בלתי חוקי, וכי בניית התוספת הגדילה עוד את החריגה מהתוכנית החלה על השטח; סה"כ הבנייה החריגה הסתכמה ב-1,450.9 מ"ר. גם במיקרה זה לא מילא מהנדס הוועדה את חובתו לפי תקנה 15, כאמור לעיל.

בעיקבות פניית משרד מבקר המדינה, הודיעה העירייה ביוני 1993, כי "תחשיבי הבנייה נעשו אכן משטח מיגרש של 59,000 מ"ר, ולא כפי שהיה צריך לעשות משטח של 49,600 מ"ר וזאת בשל טעות חשבונאית. מאחר שהבנייה בוצעה, ניתנה הוראה למחלקת התיכנון להגיש תוכנית ערים חדשה מעודכנת אשר תפרט שיטחי השירות והשטחים העיקריים שניבנו". בבדיקת מעקב שנערכה באוגוסט 1994 נמצא, כי התוכנית האמורה לא הוכנה.

בתקנה 3 לתוספת לתקנות התיכנון והבנייה (התקנת מקומות חנייה), התשמ"ג-1983 נקבע, כי הקמת חניון ציבורי תיעשה על-פי תוכנית מאושרת על-ידי הוועדה המחוזית.

נמצא, כי ההיתר להקמת מיגרש חנייה לבאי הבריכה ניתן בלא שהוכנה תוכנית בנייה כנדרש.

הרשות המוסמכת מטעם הג"א על-פי חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951, דרשה, שהעירייה תיבנה, עד לדצמבר 1991, מיקלט נוסף שיספיק לכל המבקרים בברכות; רק ביום 15.6.1992, ניתן היתר לבניית מיקלט נוסף ששטחו 176.3 מ"ר.

בבדיקת מעקב שנערכה באוגוסט 1994 נמצא, כי המיקלט לא נבנה, ומרכז הספורט פועל בלא ששטח המיקלט הקיים תואם את דרישות הרשות המוסמכת.

העירייה והוועדה המקומית אמונות על שמירת החוק ועל אכיפתו. מבקר המדינה רואה בחומרה רבה הגשת בקשה להיתר בנייה, הנוגדת את הוראות תוכנית המיתאר החלות על השטח, על-ידי העירייה - בעלת הקרקע, אישורה על-ידי הוועדה המקומית, ובנייה על-פי תוכנית זו.

בנייני מגורים

ביום 5.11.1990 אישרה ועדת המיטת של הוועדה המחוזית לתיכנון ולבנייה תל אביב תוכנית שינוי בינוי למקרקעין המאפשרת הקמת שני בניינים בני שמונה קומות, במקום בניין אחד של 14 קומות; וזאת ללא שינוי במיספר יחידות הדיוור ובשטח הרצפות. האישור הותנה, בין היתר, בהקמת חנייה תת-קרקעית לבניינים.

נמצא, כי ביום 29.4.1993 נתנה ועדת המיטת המקומית היתר בנייה לפיו החנייה היא על-פני הקרקע, וזאת בניגוד להתניות הוועדה המחוזית.

בעיקבות הערות הביקורת, תוקן היתר הבנייה, והותאם לתוכנית הבינוי.

הקמת מרתף למיבנה תעשייה

ביום 6.3.1991 הוציאה ועדת המיטת היתר בנייה להקמת בניין תעשייה של שתי קומות, בשטח של 5,751.2 מ"ר, באיזור תעשייה.

התוכנית החלה על המיגרש מתירה בניית מרתף בגבולות קווי הבניין (10 מטר קו בניין אחורי ו-5 מטר קו בניין צדדי), בתנאי שגובהו יהיה עד 2.40 מטר, ובתנאי נוסף שלא יבלוט מעל 1.20 מטר מעל מיפלס הקרקע הסובב אותו.

ביום 7.5.1991 דיווח מפקח על הבנייה מטעם הוועדה, כי במקרקעין מתבצעות עבודות בנייה בסטייה מההיתר: מרתף שקירותיו החיצוניים מצויים בקו בניין "אפס" בגבול האחורי והצדדי של המיגרש; בגין עבירה זו הגישה הוועדה כתב אישום נגד הבונים, אך לא פעלה להפסקת עבודות הבנייה הבלתי חוקיות.

לאחר הגשת כתב האישום הגישו הבונים, ביום 12.7.1991, בקשה להתיר את בניית המרתף מתחת לבניין התעשייה, בנימוק שהדבר יאפשר ניצול התנאים הטופוגרפיים של השטח: הבדלי גובה שלדעת מגיש הבקשה, מחייבים הקמת קיר מגן באחד מגבולות הבניין. מתוכניות הבנייה שצורפו לבקשה עולה, כי המרתף האמור - בשטח של 726.9 מ"ר - נמצא בקו בניין אפס בגבול האחורי והצדדי של המיגרש, גובהו כ-6.80 מטרים, והקיר האחורי של המיבנה בולט מעל-פני הקרקע ב-6.80 מטר, בניגוד להוראות תוכנית המיתאר.

ביום 16.7.1991 החליטה הוועדה להמליץ בפני הוועדה המחוזית לאשר את הבקשה להיתר בנייה למיבנה, כשהשימוש במרתף הינו לצרכי אחסנה. הוועדה המחוזית אישרה את הבקשה בתנאי שהמיבנה ישמש רק לאחסנה ולחנייה.

נמצא, כי המלצת הוועדה המקומית לאשר את הבקשה להיתר ואישורי הוועדה המחוזית ניתנו בניגוד לתוכנית החלה על השטח.

הוועדה המקומית הסבירה, כי ביקשה להתיר את הקמת המרתף בקו בנייה אפס בהתאם לתיקון 2 לתוכנית המיתאר. משרד מבקר המדינה היפנה את תשומת לב הוועדה לכך, שתיקון זה לתוכנית המיתאר אינו חל על האיזור בו מצוי המיגרש, ולפיכך חרגה הוועדה המקומית מסמכותה בעת שאישרה הקמת מרתף בקו בניין אפס.

נמצא, כי מהנדס הוועדה לא מילא גם הפעם את חובתו על-פי תקנה 15 לתקנות (ראה לעיל), כאשר נמנע מלפרט בפני הוועדה שהבקשה אינה תואמת את התוכנית נוכח המבואר לעיל. הוא גם לא הבהיר, כי בניית קיר המרתף בקו בניין אפס מהווה סטייה ניכרת שאינה ניתנת לאישור.

בעיקבות פנייתו של משרד מבקר המדינה קיימה הוועדה המחוזית בדיקה חוזרת של הנושא והגיעה למסקנה, כי נתוני השטח שהוצגו בפניה על-ידי הוועדה המקומית - לפיהם יש צורך בקיר תומך שימנע מפולת באתר - אינם תואמים את המציאות, וכי כלל לא נשקפת סכנת מפולת. עוד העלתה בדיקת הוועדה המחוזית, כי הוועדה המקומית אישרה את הקמת המרתף בניגוד לתוכנית החלה על השטח.

הוועדה המחוזית דחתה את מתן ההחלטה עד לקבלת חוות דעת מהיועצים המשפטיים של הוועדה המחוזית ושל הוועדה המקומית; נציג מבקש ההיתר התחייב בפני הוועדה המחוזית "לא לנצל את המרתף שניבנה עד שתאושר תוכנית מרתפים באיזור".

באוקטובר 1993, ביקשה הוועדה המקומית מבית-המשפט לדחות את הדיון בכתב האישום שהוגש, כאמור לעיל, למועד שייקבע בעתיד.

בנובמבר 1993 קיבלה הוועדה המקומית חוות דעת משפטית, לפיה נעשתה הבנייה בניגוד לתוכנית החלה על השטח; חוות דעת זו הועברה גם לידיעת הוועדה המחוזית.

עד למועד סיום הביקורת (נובמבר 1994) לא קיבלה הוועדה המחוזית החלטה.

בסיוור של עובדי משרד מבקר המדינה בעת סיום הביקורת נמצא, כי המבקשים משתמשים במרתף בניגוד להתחייבותם.

חניון לרכב כבד

ביום 14.9.1989 הוציאה ועדת המיטלה היתר בנייה להקמת מיבנים לשירותי משאיות, משרדים, תחנת תידלוק ומסעדה באיזור התעשייה על מקרקעין של העירייה; ההיתר הוצא לבקשת החברה שהתקשרה עם העירייה בחוזה, להכשרתו ולהפעלתו של חניון לרכב כבד.

בתוכנית החלה על השטח נקבע, כי המקרקעין מיועדים לחניון משאיות, וכי ניתן לבנות עליהם: סככות למטרת חנייה; תחנת תידלוק לצורך חניון המשאיות בלבד; שירותי רכב כמו בחניון אוטובוסים; משרד לשירות והפעלת החניון בלבד; ומזנון לשירות החניון בלבד.

נמצא, כי החברה הפעילה במיבנים תחנת דלק מיסחרית לכל סוגי כלי הרכב, מוסך לשירות הציבור ומשרדים המשמשים חברות להובלות ולהסעות. שימושים אלה חורגים מהמותר על-פי הוראות התוכנית. עוד נמצא, כי ועדת המיטלה לא פעלה לאכיפת החוק ולא הגישה כתב אישום נגד המבקשת בגין שימוש חורג במקרקעין.

נמצא, כי העירייה, בתור רשות הרישוי, נתנה רישיון עסק לתחנת הדלק ולשתי חברות להובלות שמשרדיהן מוקמו במיבנים, על אף שהשימוש בפועל נוגד את התוכנית החלה על השטח, וממילא גם את דיני התיכנון והבנייה.

יש לציין, כי נגד הבונים הוגש כתב אישום בגין בנייה בסטייה מההיתר.

איזור התעשייה

באיזור התעשייה פועלים עסקים רבים תוך שימוש חורג מהיעדים המורשים על-פי תוכנית המיתאר. לדוגמא - "סופרשוק". הוועדה המקומית הסבירה, בין היתר, כי אינה פועלת להפסקת שימושים אלה, מאחר שתוכנית המיתאר אינה עומדת במבחן המציאות המשתנה.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית, כי שינויים במדיניות יש לעגן כחוק בשינוי תוכנית מיתאר.



הוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה לא עמדה על קיום הוראות חוק התיכנון והבנייה; הוועדה איפשרה שימוש חורג בנכסים בניגוד ליעודם על-פי תוכנית המיתאר; היא לא הקפידה

למנוע חריגות בנייה; הוועדה גם אישרה בקשות להתיר חריגות, לעיתים מפליגות מהמותר על-פי תוכנית המיתאר.

התקשרות העירייה בעיסקאות להקמת פרויקטים

בבדיקת פעולות העירייה בהתקשרויות להקמת פרויקטים, הועלו הממצאים הבאים:

הקמת בניין מיסחר ומשרדים - מגדל העיר

במרכז העיר, במקום הגובל עם איזור מגורים מצדו האחד, ועם שטח ריק, המיועד לאיזור עסקים, מצדו השני, מצוי מיגרש בן 3.8 דונם, מהם 3.4 דונם בבעלות העירייה ו-431 מ"ר בבעלות מינהל מקרקעי ישראל. בשנת 1982 נחתם בין העירייה לבין מינהל מקרקעי ישראל חוזה לחילופי קרקע, לגבי חלקת הקרקע האמורה. החוזה אושר על-ידי משרד הפנים. עד לסיום הביקורת, לא בוצעו חילופי הקרקע. רובו של השטח אינו בנוי, ועל חלקו הצפוני נמצאת גינה.

העירייה ביקשה לבנות על שטח זה מיבנה של 18 קומות ושלוש קומות מרתף, לצרכי משרדים (כ-6,000 מ"ר), מיסחר (כ-2,400 מ"ר) ובילוי - שתי מסעדות, שני בתי-קולנוע וחניונים (על היבט רישוי הבנייה - ראה לעיל). באפריל 1988 החליטה מועצת העירייה למכור את השטח האמור לחברה עירונית - החברה לניהול ואחזקה (חולון) בע"מ (להלן - החברה) לצורך הקמת הפרויקט, תמורת סכום שייקבע על-ידי שמאי. החוזה בין העירייה לבין החברה אושר בישיבת המועצה מיום 25.7.1988, אך תוקפו כפוף לאישורו של משרד הפנים. עד למועד סיום הביקורת, יוני 1994, האישור לא ניתן והחוזה לא מומש.

העירייה הכינה באמצעות החברה תוכניות בנייה, והגישה לוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה בקשה להיתר בנייה, שאושרה (ראה לעיל). עד לסוף שנת 1992 הסתכמו הוצאות החברה בגין תיכנון הפרויקט ב-1 מיליון ש"ח; ההוצאות כוסו מהעברות העירייה לחברה.

לבקשת מנכ"ל החברה, הכינה חברה לייעוץ כלכלי "בדיקת שוק וניתוח כלכלי" (להלן - ניתוח כלכלי) לקראת הקמת הפרויקט. הניתוח הכלכלי ומסקנותיו הוגשו למנכ"ל החברה באוקטובר 1991, ועידכון הוגש בפברואר 1992; לפי מסקנות אלו הייתה הקמת הפרויקט כדאית לעירייה. המסקנות הובאו לידיעת מועצת המנהלים של החברה, אך הניתוח הכלכלי, על מסקנותיו, לא הובא לדיון במועצת העירייה.

בישיבתה מיום 30.3.1992, החליטה מועצת המנהלים של החברה לפרסם מיכרז פומבי "מטעם החברה, בשם העירייה", לבחירת יזם להקמת הפרויקט בדרך של "עיסקת קומבינציה" - לפיה יקים היזם את המיבנה, ויקבל בתמורה את ההכנסות שיהיו ממכירה או מהשכרה של שיטחי המיבנה, ואילו העירייה תקבל לבעלותה חלק מהשטח הבנוי שיכלול שיטחי משרדים ושתי חנויות. עוד החליטה מועצת המנהלים, כי הפיקוח העליון על הקמת המיבנה יעשה על-ידי החברה באמצעות מתכנני הפרויקט, בפיקוח צמוד של מהנדס שתעסיק את החברה.

בעת הביקורת החלה החברה בהכנות לפירסום המיכרז.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה - שהואיל והיא בעלת המיגרש הנדון, רשאית רק מועצת העירייה לקבוע את הדרך בה יוקם הפרויקט, וזאת כמובן לאחר שתבחן כראוי את הצורך

במעורבות העירייה בפרוייקט גדול כזה. לצורך קבלת החלטה על הקמת הפרוייקט, יש להציג בפני מועצת העירייה את מלוא המידע הנוגע לנושא, כולל נתונים כלכליים שהם חיוניים לקבלת החלטה בנושא זה, כגון: שווי הקרקע, השקעות שהעירייה תידרש להשקיע בפרוייקט, הכנסות ניצפות וניתוחים כלכליים.

בעיקבות הביקורת הודיעה העירייה, כי המיכרז שהחברה ביקשה לפרסם לא יפורסם עד לאחר דיון במועצת העירייה, וכי הערות משרד מבקר המדינה יובאו לתשומת ליבו של יו"ר מועצת המנהלים של החברה.

בנובמבר 1994 החליטה מועצת העירייה, כי על המיגרש יוקם בניין מגורים במקום בניין המיסחר והמשרדים שתוכנן כאמור. כמו-כן החליטה מועצת העירייה למכור את הקרקע או להתקשר עם יזם בעיסקת קומבינציה, להקמת בניין המגורים.

לדעת משרד מבקר המדינה יש לראות בחומרה, את העובדה, שלפני שמועצת העירייה שקלה כראוי את הצורך בפרוייקט ואת כדאיותו הכלכלית, ננקטו צעדים מטעמה לקידום אותו פרוייקט, לרבות הכנת תוכניות בנייה, בהוצאה של כמיליון ש"ח - שהוצאו לריק.

המרכז לחינוך טכנולוגי

(א) במרכז העיר, על שטח השייך לעיריית חולון, ממוקם מוסד ללימודים על-תיכוניים, בחסותה האקדמית של אוניברסיטת תל אביב, "המרכז לחינוך טכנולוגי, חולון" (להלן - המרכז). המרכז פועל כעמותה; הנהלתה מורכבת מנציגי משרד החינוך והתרבות, העירייה ואוניברסיטת תל אביב; מטרתה להכשיר מורים להוראת מקצועות טכנולוגיים.

המרכז הוקם בשנת 1970, ביוזמת עיריית חולון, כמכון להכשרת מהנדסים בכוונה לפעול לפיתוח מוסד אקדמי הדומה לטכניון בחיפה. עם הקמתו העמידה העירייה לרשותו מיגרש בשטח של כ-7 דונם, ועליו מיבנה ששיטחו 4,500 מ"ר, שהיה בבעלותה.

להסדרת היחסים הפורמליים בין העירייה לבין המרכז, נחתם באוקטובר 1982 חוזה, לפיו מסרה העירייה למרכז "החזקה בלעדית ובלתי מופרעת בשטח המוחזק בפועל על-ידי המרכז מאז הקמתו... משך ההרשאה לתקופה בלתי מוגבלת ויימשך כל עוד ממשיך המרכז לנהל בשטח את המוסד האקדמי."

המרכז פועל במיספר מיבנים ששיטחם הכולל מסתכם, על-פי נתוני אגף ההנדסה של העירייה, ב-10,791 מ"ר; כל המיבנים נרכשו או ניבנו על-ידי העירייה; בניית האחרון שבהם - אודיטוריום וחדרי כיתות - הסתיימה בשנת הכספים 1988 בעלות של כ-2.8 מיליון ש"ח (כ-1.8 מיליון דולר). בשנים 1992 ו-1993 ביצעה העמותה עבודות שיפוץ במיבני המרכז. הוצאות העירייה בגין העברותיה למימון עבודות אלה הסתכמו בכחצי מיליון ש"ח. בספטמבר 1994 אישרה מועצת העירייה תב"ר נוסף בסך 2 מיליון ש"ח, כהשתתפות בבינוי המרכז. העירייה מממנת את תוספות הבנייה, אף שמיספר התלמידים במוסד מאז 1985 נותר נמוך ומרביתם לא היו תושבי חולון (ראה להלן).

על-פי תוכנית האב לחולון, שהוכנה בשנת 1970, היה המוסד אמור להתפתח ולהגדיל את אוכלוסיית התלמידים; המתכננים חזו שבשנת 1985 ילמדו במרכז 4,000 סטודנטים, ותהיה תעשייה עתירת מדע שתיישם את עבודות המחקר של המוסד, בדומה למיפעלים שליד מכון ויצמן.

התחזיות שנכללו בתוכנית האב לא מומשו: במקביל להקמת המוסד בחולון, נפתחה באוניברסיטת תל-אביב פקולטה להנדסה; משרד החינוך והתרבות והמועצה להשכלה גבוהה לא ראו צורך במוסד אקדמי נוסף באיזור המרכז, והמוסד בחולון הפך למרכז להכשרת מורים לחינוך הטכנולוגי בחסות אוניברסיטת תל אביב. בשנת הלימודים התשמ"ה (1985) למדו במרכז 484 תלמידים בלבד, ומאז ועד למועד הביקורת מיספרם כמעט שלא השתנה - בשנת התשנ"ב למדו בו 474 תלמידים בלבד. קרוב למחציתם (208) למדו בתוכנית חלקית. רק 78 מהלומדים הם תושבי חולון. בשנת הלימודים התשנ"ד, גדל מיספר התלמידים לכ-700.

בהתאם לתחזיות, הוצע בתוכנית האב לייעד למרכז שטח גדול במרכז העיר, בצמוד ובנוסף ל-7 הדונם עליהם הוקם מלכתחילה, ורזרבת קרקע בשטח של כ-300 דונם בדרום העיר. בהתאם להמלצות שנכללו בתוכנית האב, הגישה העירייה לאישור הצעת תיקון לתוכנית המיתאר לקביעת היעודים של שטח גדול במרכז העיר. בפברואר 1990 החליטה הוועדה המחוזית לתיכנון ובנייה לתת תוקף לתוכנית המתקנת.

על-פי תוכנית זו, יועדו למרכז כ-39.6 דונם בצמוד ל-7 הדונם שנמסרו לו בתחילה -סה"כ כ-47 דונם.

באיזור הכולל את רזרבת הקרקע למרכז (כ-300 דונם) לא נעשתה, עד למועד סיום הביקורת, כל פעולה, מאחר שהשטח הוא עדיין בשלבי תיכנון.

כאמור לעיל, לא התממשו תחזיות העירייה, מלפני 20 שנה, בדבר פיתוח מוסד להשכלה גבוהה עם תלמידים רבים ופעילות תעשיות עתירות מדע, והמוסד הקיים משרת כ-700 תלמידים בלבד. משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי מן הראוי שתדון מחדש בתוכנית, תיבדוק את צרכי העיר העתידיים, כפי שהם ניצפים עתה, ותעמוד על האפשרות לשנות את יעוד השטח בהתאם לצרכי העיר כיום.

בעיקבות הביקורת, הודיעה העירייה, כי לאחר בדיקת הנושא היא תגבש את מדיניותה לשנים הבאות.

(ב) הפעילות השוטפת של המרכז ממומנת בעיקר מהקצבות משרד החינוך והתרבות וכן משכר לימוד ומתמיכת עיריית חולון. בשנת הכספים 1993 הסתכמו הוצאות העירייה בגין תמיכתה במרכז ב-351,000 ש"ח.

ב"נוהל למתן תמיכות של רשויות מקומיות" (להלן - הנוהל) נקבע, כאמור, כי לא תינתן תמיכה על-ידי רשות מקומית אלא לאחר שהבקשה לתמיכה נדונה בוועדת התמיכות, והמלצתה נדונה ואושרה במועצת העירייה.

כאמור, מועצת העירייה בחרה בוועדת תמיכות רק במארכ 1991, וממילא רק ממועד זה (שנת 1992) הובאו הבקשות לתמיכה שנתית בפעילות השוטפת של המרכז, לדיון בוועדה.

נמצא, כי תשלומי העירייה לביצוע עבודות פיתוח במרכז, במיסגרת התקציב הבלתי רגיל, לא הובאו כלל לדיון בוועדה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי דרוש היה שגם התמיכות לפיתוח מיבני המרכז במיסגרת התקציב הבלתי רגיל, יידונו בוועדת תמיכות כנדרש בנוהל, וכי על העירייה לשקול היטב אם אכן קיים צורך להעניק תמיכות בהיקף כספי כה כבד למוסד שרוב תלמידיו אינם תושבי העיר ואשר מימונו על משרד החינוך והתרבות.

(ג) בפברואר 1987 חתם המרכז על חוזה עם חברה ומנהלה (להלן - הייזם), לצורך מימון הקמת מרכז ספורט עבור המרכז לחינוך טכנולוגי (להלן - הפרוייקט) בחלק מהשטח שיועד למרכז. תמורת מימון הקמת הפרוייקט הבטיח המרכז לייזם את החזקה בשטח וזכות הפעלת הפרוייקט במשך שנים, ולאחריהן תהא לייזם זכות סירוב ראשונה, במיקרה והמרכז יבקש למסור את הפעלת הפרוייקט למפעיל אחר. במשך תקופת ההפעלה ישלם הייזם למרכז דמי שימוש שנתיים, לכל שנה קלנדרית מראש, בסך 32,340 ש"ח צמוד למדד יוקר המחיה (20,000 דולר בעת חתימת החוזה). הפרוייקט יכלול בריכת שחייה, מיגרשי ספורט, חדרי שירות, שלוש חנויות ואולם אירועים והוא ישתרע על מיגרש בשטח של 9 דונם בקירוב.

בישיבתה מיום 31.5.1987 אישרה מועצת העירייה את החוזה האמור. על-פי פקודת העיריות חייבת עיסקת מקרקעין כזאת לקבל את אישורו של שר הפנים. עד למועד סיום הביקורת לא התקבל האישור הנדרש.

תוכנית הבינוי למרכז, ובכלל זה מרכז הספורט, אושרה על-ידי הוועדה המחוזית, בנובמבר 1992, בעיקבות בקשת הייזם, לפי סעיף 28 לחוק תכנון ובנייה. עד למועד סיום הביקורת לא הגיש הייזם בקשה להיתר בנייה, והחוזה עימו לא הגיע לכלל מימוש.

מן הראוי, שהחלטות בדבר הקמת פרוייקט כה גדול והתקשרות לשימוש במקרקעין לתקופה כה ארוכה, תתקבלנה לאחר בדיקה מקפת בדבר הצורך בפרוייקט, מרכיביו ומיקומו, בהתחשב באוכלוסייה אותה הוא אמור לשרת; כן דרושה בדיקה של ההיבטים הכלכליים של ההתקשרות - תחשיבי כדאיות בנייה באמצעות יזם, התמורה הכספית שיש לקבל מהייזם, והיכולת הכלכלית של הייזם שנבחר במיכרז לממן הקמת פרוייקט כזה.

מן התייעוד המצוי בתיקי העירייה עולה, כי בדיקות כאלו לא נעשו: הייזם עימו התקשר המרכז לא נבחר על בסיס מיכרז אלא בעיקבות משא ומתן שנוהל בין הייזם למרכז; נציגי העירייה אף לא שותפו במשא ומתן זה. ראוי לציין, כי בעת קיום המשא ומתן היה הייזם עובד עירייה בחופשה ללא תשלום (מנהל מחלקת הספורט בעירייה); והחוזה עימו נחתם כחודש לאחר שמועצת העירייה אישרה את הפסקת עבודתו בעירייה.

עוד עולה בתייעוד העירייה, כי הייזם חסר אמצעים כספיים למימון הפרוייקט, וחברת השקעות הייתה אמורה לממן. בתיקי העירייה לא היה כל מידע על חברה זו.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי נוכח כל האמור לעיל, ומאחר שחלפו שבע שנים ממועד ההתקשרות, מן הראוי לקיים בדיקה מחודשת, הן של עצם הצורך בהתקשרות עם הייזם והן של הפרוייקט עצמו. גודל אוכלוסיית התלמידים במרכז אינו מצדיק פרוייקט כזה. הפרוייקט תוכנן להכיל כ-2,000 איש ובפועל ישרת את כלל אוכלוסיית העיר. מאחר שהפרוייקט יועד להקמה על קרקע שבבעלות העירייה, עליה לערוך את כל הבדיקות המתחייבות, ולהחליט אם יש לעיר צורך בפרוייקט מעין זה.

עוד העיר משרד מבקר המדינה לעירייה, כי מאחר שהפרוייקט יועד להקמה על קרקע שבבעלות העירייה, מן הראוי שהתמורה בגין הפעלתו תשולם לעירייה. אם העירייה מבקשת להגדיל את היקף הכספי של תמיכתה במרכז, עליה לעשות זאת, כאמור, בהתאם לנוהל מתן תמיכות, ולא באמצעות מסירת זיכיון לקבלת דמי שימוש בפרוייקט עירוני.

שמירה על איכות הסביבה באזורי התעשייה

1. בתחום עיריית חולון קיים איזור תעשייה גדול המשתרע על שטח של 2,800 דונם בקירוב. על-פי נתוני העירייה קיימים בעיר כ-1,200 מיפעלי תעשייה. קיום איזור תעשייה כה גדול, בסמוך לאזורי מגורים, עלול להוות מיפגע בטיחותי ולגרום נזקים סביבתיים. החובה למנוע מיפגעים עוגנה בפקודת בריאות העם, 1940 לפיה אחראית הרשות המקומית, בתור רשות סניטרית מקומית, למנוע מטרדים ומיפגעי בריאות, בין היתר מחרושת, מלאכה או עסקים המזיקים לבריאות הסביבה. גם בחוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968, הוטלה על העירייה חובה לקבוע תנאים לפעילות המיפעלים, ולקיים מעקב אחר מילוי תנאים אלה, כדי למנוע פגיעה באוכלוסייה ובסביבה.
2. פעילות העירייה למניעת פגיעה באיכות הסביבה מצד מיפעלי התעשייה, רוכזה במיסגרת המחלקה לרישוי עסקים (להלן - המחלקה). שניים מעובדי המחלקה הועסקו במעקב אחר ביצוע בדיקות של שפכי התעשייה, בפיקוח על העברת חומרים רעילים לאתר מיוחד ברמת חובב, ובפיקוח על פליטת מזהמים לאוויר. עובד נוסף אחראי על בדיקה של מערכת הביוב של המיפעלים ומיתקני טיהור השפכים.
3. בבדיקת פעולות העירייה בתחום השמירה על איכות הסביבה באזורי התעשייה הועלו הממצאים הבאים:

מידע על מיפגעים

קיום מידע מפורט על מזהמים שונים הנוצרים כתוצאה מפעילות מיפעלי תעשייה ועל חומרים מסוכנים שברשותם הוא תנאי חיוני למניעת מיפגעים ומיטרדים סביבתיים. העירייה התקינה חוק-עזר בדבר הגשת דין-וחשבון לעניין הגנת איכות הסביבה [חוק עזר לחולון (הגנת איכות הסביבה) (הגשת דין-וחשבון), התשל"ז-1976], לפיו חייב בעל מיפעל, לכשיידרש על-ידי ראש העירייה, להגיש לעירייה אחת לשנה דין-וחשבון בדבר הפעלת המיפעל, המזהמים שבו ופליטת הזיהום ממנו. הדוח יוגש על-גבי טופס שיוחד לכך; יש לפרט בו, בין היתר, את אופן ההחסנה של החומרים במיפעל, הכמויות, תהליכי הייצור, מקורות הזיהום ועוד.

נמצא, כי העירייה לא ביקשה, וממילא לא קיבלה, מהמיפעלים שבתחומה את הדוח שנקבע בחוק-העזר. כתוצאה מכך לא היה בעירייה מידע מלא על מקורות זיהום אפשריים במיפעלי התעשייה שבתחומה.

בראשית 1991 שלחה העירייה שאלונים לחלק מהמיפעלים שבתחומה, בהם נדרשו לדווח על סוגי החומרים שברשותם. השאלון לא תאם את הדיווח הנדרש בחוק-העזר וחסרו בו פרטים חיוניים רבים. העירייה לא עמדה על מילוי השאלונים. עד לראשית 1992 - מועד ביצוע הביקורת - הוחזרו שאלונים ספורים בלבד.

בעיקבות הביקורת, שלחה העירייה את השאלונים הנדרשים לכל מיפעלי התעשייה שבתחומה. עד לסוף שנת 1993 הוחזרו כ-350 שאלונים - כרבע מהשאלונים שנשלחו.

סילוק פסולת חומרים מסוכנים

בתקנות רישוי עסקים (סילוק פסולת חומרים מסוכנים), התשנ"א - 1990 (להלן - התקנות), נקבע, כי בעל מיפעל יסלק כל פסולת המכילה "חומר מסוכן" (כהגדרתו בתקנות: נפיץ, לקיח, מאכל, רעיל וכו'). למיפעל לניטרול ולטיפול בפסולת תעשייתית ופסולת חומרים מסוכנים שברמת חובב, כשהיא ארוזה ומשונעת בהתאם להוראות. סילוק הפסולת ייעשה בהקדם האפשרי, ולא יאוחר מתום שישה חודשים ממועד היווצרותה. בעל המיפעל יחזיק וישמור את החשבוניות בגין סילוק הפסולת הרעילה ויצגן, בין היתר, בפני רשות הרישוי, להוכחת סילוק הפסולת, כנדרש.

העירייה חסרה מאגר מידע מסודר ושיטתי על כל המיפעלים המשתמשים בחומרים מסוכנים שבתחומה; לא היו לה נתונים מרוכזים על סוגי החומרים המסוכנים שברשות המיפעלים, הכמויות וצורת אחסנתם. כן חסר מידע על סוגי הפסולת הנוצרת בתהליכי הייצור של המיפעלים והכמויות של כל סוג.

בעיקבות הביקורת, הרכיבה העירייה רשימה של 120 מיפעלים המשתמשים בחומרים מסוכנים, ויצרה מאגר מידע לגביהם. חלק גדול מהמידע שנאגר נלקט מהשאלונים שהמיפעלים החזירו, כאמור לעיל.

מבדיקת הדיווחים החודשיים של "החברה לשירותי איכות הסביבה (רמת חובב)", לגבי העברת פסולת מתחומי הרשויות המקומיות לשנים 1990-1993 עולה, כי מיפעלים ספורים בלבד (11, 13, 14, 16) (כסדר השנים) העבירו את הפסולת הרעילה לאתר שברמת חובב.

מתיעוד העירייה עולה, כי בביקורי פקחי המחלקה במיפעלים, הידועים להם כעוסקים בחומרים מסוכנים, לא היו ברשות בעליהם חשבוניות בגין העברת פסולת אל אתר הפסולת הרעילה, כנדרש בתקנות; ולעירייה לא היה מידע אם פסולת זו הועברה לרמת חובב, כדרוש.

רשות הרישוי (ראה העירייה או מי שהסמיך לכך) לא פעלה על-פי הסמכויות שהוקנו לה בחוק רישוי עסקים, כדי לאכוף על בעלי המיפעלים האמורים את סילוק פסולת החומרים לאתר, כנדרש. יש לציין, כי פסולת רעילה המסולקת באמצעות מערכת הביוב העירונית או באתרים בשטחים פתוחים, ללא טיפול מתאים, מהווה סיכון מיידי לשלום הציבור, גורמת לזיהום מי התהום ופוגעת באיכות הסביבה.

טיפול בשפכי תעשייה

ב-1983 אימצה עיריית חולון חוק-עזר לדוגמא, לרשויות המקומיות (הזרמת שפכי תעשייה למערכת הביוב), התשמ"ב-1981. בחוק-העזר נאסרה, בין היתר, הזרמת שפכים של מיפעלי תעשייה באופן, באיכות ובטיב העלולים, בין היתר, לגרום נזק למערכת הביוב או להוות מיטרד או סכנה לציבור.

כדי לאפשר מעקב אחר מיפעלים העלולים להזרים שפכים כאלה, נקבע בחוק-העזר, כי במיפעלים הצורכים יותר מ-5,000 מ"ק מים לשנה טעונה הזרמת שפכי תעשייה היתר שנתי בכתב מאת העירייה. גם מיפעלים הצורכים פחות מ-5,000 מ"ק, ואשר תהליכי הייצור או החומרים שבהם עלולים לגרום להזרמת שפכי תעשייה בניגוד להוראות חוק-העזר, זקוקים להיתר, אם ראש העירייה, או מי שהוא הסמיך לכך, קבע זאת בכתב. מחזיק מיפעל תעשייה

הטעון היתר, יגיש לראש העירייה אחת לשנה לצורך קבלת ההיתר, תוצאות בדיקות של שפכי התעשייה המוזרמים ממיפעלו. זאת נוסף לבדיקות שתיעשנה על-פי דרישה מאת ראש הרשות המקומית.

בתחום העירייה קיימים 45 מיפעלים הצורכים יותר מ-5,000 מ"ק מים לשנה, מהם 27 המשתמשים, לפי נתוני העירייה, בחומרים מסוכנים; עוד 31 מיפעלים צורכים כמות קטנה מ-5,000 מ"ק מים, אך לפי נתוני העירייה משתמשים בחומרים מסוכנים; סה"כ יש 76 מיפעלים שניתן לחייבם בהיתר.

נמצא, כי העירייה לא נתנה היתר למיפעלים טעוני היתר ולא דרשה מבעליהם להגיש את תוצאות הבדיקות של שפכי תעשייה, לפחות אחת בשנה, כנדרש בחוק-העזר. המיפעלים האמורים, הצורכים פחות מ-5,000 מ"ק מים בשנה, לא חוייבו בקבלת היתר.

מתיעוד העירייה עולה, כי ב-72 מיפעלי תעשייה - בהם 45 שצרכו יותר מ-5,000 מ"ק מים - הותקנו מיתקנים לטיהור שפכים. העירייה ביצעה במיפעלים אלה בדיקות תקופתיות של השפכים, בעזרת עובדי איגוד ערים איזור דן (ביוב).

מהתוצאות של בדיקות השפכים שנמצאו בתיקי העירייה עולה, כי על אף התראות חוזרות ונשנות הזרימו תשעה מיפעלי תעשייה במשך כשלוש שנים שפכים שלא טוהרו כראוי. נמצא, כי העירייה לא עמדה על ביצוע מידי של כל התיקונים שנדרשו במערכות הטיפול של מפעלים אלה, להסרת הליקויים השונים שהועלו בבדיקות.

עוד נקבע בחוק-העזר האמור, כי מחזיק מיפעל טעון היתר, ישלם לרשות המקומית - אם הזרים שפכי תעשייה - אגרה. נמצא, כי העירייה לא קבעה את שיעור האגרה, ומימלא לא גבתה אותה.

מניעת זיהום אוויר

זיהום אוויר בעת קיום תהליכי ייצור תעשייתיים הוא אחד המיפגעים הנפוצים ליד מיפעלי תעשייה. בחוק למניעת מיפגעים, התשכ"א-1961, נכללו הוראות כלליות למניעת זיהום אוויר. בחוק נקבע, כי רשות מקומית רשאית לקבוע בחוק-עזר הוראות מיוחדות לעניין חוק זה, בהתחשב בתנאים המיוחדים של המקום ותושביו. הוראות מיוחדות כאלה חשובות במיוחד בעיר שיש בה איזור תעשייה גדול כמו בחולון.

בישיבתה מיום 9.10.1988, לפני כשש שנים, החליטה מועצת העירייה בחולון לחוקק חוק-עזר בדבר מניעת זיהום אוויר ממיתקנים תעשייתיים, אולם עד למועד סיום הביקורת הדבר לא נעשה.

במאי 1990, העמיד המכון לחקר בריאות הסביבה לרשות עיריית חולון תחנת ניטור מזהמי האוויר, הכוללת מכשירים שונים למדידת כמות המזהמים שבאוויר. התחנה הוצבה בתחומי בית-ספר, סמוך לאיזור התעשייה.

נמצא, כי התחנה לא הופעלה; גם בעת שהתחנה פעלה, לא דאגה העירייה לניתוח סדיר של נתוני הבדיקות והעלאתן על הכתב, באופן שיאפשר להנהלת העירייה לעמוד על קיום זיהום באוויר ולפעול לסילוקו. בראשית שנת 1993 החזירה העירייה את תחנת הניטור למכון, והיא אינה מקיימת מעקב סדיר לאיתור זיהום אוויר.



הממצאים שהובאו לעיל מצביעים על כך, שהעירייה לא הקפידה על קיום הוראות החוקים לשמירה על איכות הסביבה, אף שבתחומה יש אזור תעשייה גדול, סמוך לאזורי מגורים; העירייה חסרה מידע מרוכז על חומרי ותוצרי הייצור במפעלים שבתחומה, ולכן התקשתה לעקוב אחר חומרים מסוכנים ואופן סילוקם. רק בעיקבות הביקורת, פעלה העירייה להכנת מאגר מידע כזה. העירייה גם לא עשתה די לאיתור זיהום אוויר.

קליטת עולים ממדינות חבר העמים

1. מאז תחילת העלייה הגדולה ממדינות חבר העמים (בריה"מ לשעבר) במחצית השנייה של שנת 1989 קבעו, לפי נתוני הלישכה המרכזית לסטטיסטיקה, כ-17,800 עולים את מקום מגוריהם בתחום עיריית חולון.

העירייה נערכה לעזור בקליטתם, במיוחד בתחומי רווחה וחינוך; אורגנו אולפנים, הוגברה פעילות האגף לשירותים חברתיים, ונעשו פעולות לאירגון מתנדבים ולריכוז תרומות ציוד ביתי מתושבים. חלק גדול מהפעולות מומנו מתקציבי המשרדים הממשלתיים לקליטת עלייה, החינוך והתרבות, הרווחה והעבודה והפנים.

2. בשנות הכספים 1989-1992 הסתכמו הכנסות העירייה, מהעברות משרדי הממשלה האמורים ב-6.3 מיליון ש"ח. באותן שנים הסתכמו הוצאותיה לפעולות הקליטה ב-4.7 מיליון ש"ח. כתוצאה מהחלטת העירייה לוותר על גביית הארנונה מעולים בשנה הראשונה לשהותם בארץ, ולהעניק להם הנחות מתשלומים תמורת שירותי חינוך קטנו הכנסותיה ב-4.5 מיליון ש"ח.

3. משרד מבקר המדינה בדק את טיפול העירייה בקליטת העולים בתחומה ולהלן הממצאים שהועלו בתחום זה:

קביעת מדיניות קליטת העולים

קליטת מיספר עולים כה גדול בתקופה כה קצרה חייבה את העירייה לקבוע את ההיקף, התחומים וסדר העדיפויות של הפעולות השונות, כדי למנוע כפילות ולהגיש עזרה מירבית לקליטה נאותה.

נמצא, כי מועצת העירייה וועדותיה לא קבעו את דרכי הפעולה של העירייה בקליטת העלייה, היקפן ותחומיהן:

רק ביום 20.10.1990 הקימה מועצת העירייה ועדת היגוי, בת שמונה חברים, שמבין חברי מועצת העירייה, ובראשה ראש העירייה, לקביעת המדיניות בנושא העלייה. מפרוטוקול ישיבת המועצה עולה, כי באותה עת כבר גרו בעיר כ-11,000 עולים ממדינות חבר העמים; ואולם, ועדת ההיגוי כלל לא התכנסה.

בראשית 1991 מינה סגן ראש העירייה, הממונה על תיק הקליטה, ועדת היגוי חדשה בראשותו, בת שמונה חברים, מהם שני נבחרים והאחרים עובדי עירייה מתחומי רווחה וחינוך.

ועדה זו קיימה רק שתי ישיבות - באפריל ובאוקטובר 1991. הועלו בהן המלצות שונות הנוגעות לבעיות בריאות של העולים, חינוך לילדי העולים, דיור ותעסוקה, אירגון מתנדבים והפעלתם. עד למועד סיום הביקורת אף אחת מן ההמלצות לא יושמה.

בנוסף לוועדת ההיגוי הוקמו שש ועדות לטיפול בנושאי קליטת עולים ממדינות חבר העמים (בראות, נוער וספורט, דיור, תעסוקה, תרבות, רווחה וקליטה חברתית); רוב חבריהן הם עובדים מקצועיים ונציגי ארגונים מתחומי רווחה וחינוך.

נמצא, כי רוב הוועדות שהוקמו לא התכנסו; רק שתיים מהוועדות האמורות - ועדת הבריאות והוועדה לרווחה וקליטה - התכנסו לדיון, אך בישיבה אחת בלבד. המלצות שתי הוועדות התרכזו בהקמת מרכז מידע; גם המלצה זו לא יושמה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, שאין טעם הקמת ועדות אם הן אינן פועלות.

בעיקבות הביקורת, הקימה העירייה, בדצמבר 1992, ועדת היגוי חדש, שהורכבה מנציגי משרד הקליטה, הסוכנות היהודית ועובדי העירייה מתחומי הרווחה, והחינוך. המלצותיה התרכזו בעיקר בפעילות בתחומי תרבות לעולים.

מחלקת הקליטה

בדצמבר 1990 הקימה העירייה מחלקת קליטה; הועסקו בה ארבעה עובדים. תפקידי המחלקה לא הוגדרו ותחומי פעילותה נקבעו תוך כדי עבודתה:

עיקר פעילותה התרכזה במתן מידע כללי לעולים, קישור עם מתנדבים והפניית עולים נזקקים למחסני ציוד לבית ולאספקת ירקות, שהעירייה הקימה. עוד עסקה המחלקה בטיפול בבעיות המשפחה וברוחות הקשיש, בקרב העולים - נושאים שהם בתחום העיסוק המקצועי של אגף הרווחה של העירייה.

עם צימצום ממדי העלייה, קטן מיספר עובדי המחלקה, ובמועד בדיקת המעקב - באוגוסט 1994 - הועסקו בה שני עובדים ב-1.5 מישורות. מהצעת התקציב של העירייה לשנת 1994 עולה, כי בכוונת העירייה להפסיק כליל את פעילות מחלקת הקליטה ולרכז את כל הטיפול בעולים במיסגרת האגף לשירותים חברתיים.

האגף לשירותים חברתיים

האגף לשירותים חברתיים העסיק שמונה עובדים שטיפלו בעולים ממדינות חבר העמים. האגף פועל לאיתור קבוצות סיכון בקרב אוכלוסיית העולים (בודדים, קשישים, משפחות חד-הוריות, נכים ועוד), ובטיפול ובסיוע לנזקקים. במועד הביקורת היו בטיפול האגף כ-450 תיקים של בתי-אב נזקקים מקרב העולים.



בשנים האחרונות הגיעו לעיר חולון, וקבעו בתחומה את מקום מגוריהם, כ-17.8 אלף עולים ממדינות חבר העמים. העירייה לא גיבשה לעצמה מדיניות מוגדרת לגבי אופן קליטתם ומעורבותה בתהליך זה, ולא הכינה תוכנית קליטה רב-תחומית להקלת הקליטה, ולניצול יעיל של המשאבים שהועמדו לצורך זה. ועדות שניבחרו לקביעת מדיניות ולמעקב אחר הקליטה לא כונסו והמלצות של ועדות בודדות, שהתכנסו פעמים ספורות, לא יושמו.

הסעות תלמידים למוסדות חינוך

משרד החינוך והתרבות הטיל על הרשויות המקומיות לדאוג להסעת תלמידים למוסדות החינוך בהם הם לומדים, אם המרחק בין מקום מגורי התלמיד לבין בית-ספרו עולה על שני ק"מ (עד כיתה ד') או שלושה ק"מ (מכיתה ה' ומעלה), או באם התלמיד לומד במסגרות "החינוך המיוחד", או שהוא נכה. הנחיות לגבי אופן ביצוע ההסעות ומניעת מיפגעי בטיחות הובאו בחזר מיוחד ט"ו, התשנ"ב של מנכ"ל משרד החינוך והתרבות (להלן - חוזר המנכ"ל).

בשנת הלימודים התשנ"ד דאגה העירייה להסעת 2,145 תלמידים: מהם 140 תלמידים נסעו בתחבורה הציבורית ו-2005 בהסעות מאורגנות, שבוצעו על-ידי עשרה קבלנים. כ-610 מהתלמידים המוסעים למדו במסגרות "חינוך מיוחד", חלקן מחוץ לחולון.

בחירת הקבלנים המסיעים נעשתה, כבשנים קודמות, בעיקבות מיכרז פומבי, שפורסם לקראת שנת הלימודים התשנ"ד. בשנת הלימודים התשנ"ג התקשרה העירייה עם שנים מהקבלנים להסעות ללא מיכרז: ההתקשרות עם הראשון - המבצע מזה שנים חלק גדול מהסעות העירייה - נעשתה בעיקבות הסכם פשרה שנחתם עימו ביולי 1990, למשך שלוש שנים (ראה להלן - חברת הסעות). השני דאג להסעת ילדים נכים, בכלי-רכב מיוחדים שברשותו.

משרד החינוך והתרבות משתתף בכיסוי מחצית מהוצאות העירייה בגין ההסעות, ומתנה את השתתפותו בקבלת החוזים עם הקבלנים, חתומים כדין.

נמצא, כי בשנות הלימודים התשנ"ג והתשנ"ד נחתמו החוזים כמחצית השנה לאחר תחילת שנת הלימודים.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי קבלת שירות והתקשרות עם קבלנים ללא חוזה חתום, בו ייקבעו חובותיהם כלפי העירייה והתמורה לשירותיהם, מנוגדות לכללי מינהל תקין. משרד החינוך והתרבות הועמד על הצורך לאכוף על העירייה לחתום על החוזים במועד, כנדרש בהנחיותיו.

פיקוח על ההסעות

1. בחוזר המנכ"ל נקבע, כי הרשות המקומית, תוך שיתוף פעולה עם מנהלי בתי-הספר, תקבע את תחנות האיסוף וההורדה במסלולי ההסעות לבתי-הספר, תוך הבטחת בטיחות

המוסעים. נושא זה אף עוגן בחוזים שנחתמו עם המסיעים, שהתחייבו "לא לסטות ממסלול כלשהו ללא הסכמת העירייה מראש ובכתב".

נמצא, כי העירייה לא תיכננה את מסלולי ההסעות ליעדים השונים, ולא היה לה מידע על המסלולים ועל מיקום תחנות האיסוף וההורדה.

2. העירייה לא קבעה נהלים לפיקוח על קיום ההסעות ולדיווח על אופן ביצוען: לא היה פיקוח שוטף על איסוף התלמידים ופיזורם במקומות ובמועדים שנקבעו, על התייצבות כלי הרכב, ועל כשירות הנהגים. פיקוח העירייה הצטמצם לטיפול ולמעקב בתלונות הורים על תקלות בהסעות.

3. בחוזר המנכ"ל, נקבע כי "בכלי רכב המסיעים ילדי מוסדות חינוך מיוחדים...הנוזקים למסלול נסיעה ארוך, הליווי חובה...". באשר להסעות ילדים בחינוך הרגיל נקבע, כי "רצוי שרכב המסיע ילדי מוסדות חינוך ילווה על-ידי אדם מבוגר".

נמצא, כי פרט להסעה אחת של ילד מוגבל מאוד, לא הנהיגה העירייה ליווי בהסעות התלמידים בחינוך המיוחד והרגיל. יש לציין, כי בפברואר 1994 עוגנה חובת ליווי תלמידים שכאלה בחוק הסעה בטיחותית לילדים נכים, התשנ"ד-1994, שתחולתו בתחילת שנת הלימודים התשנ"ו.

4. בחוזים שהעירייה חתמה עם המסיעים נכללו תנאים שונים להבטחת בטיחות וביטחון התלמידים המוסעים, בהתאם להנחיות בחוזר המנכ"ל. נמצא, כי העירייה לא עמדה על מילוי כל התנאים:

(א) בחוזים נקבע, כי על המסיע להמציא לעירייה את שמות הנהגים המועסקים בהסעות תלמידים ואת מיספר וסוג רישיון הנהיגה של כל אחד מהם. נמצא, כי כמו בתשנ"ג, במחלקת החינוך של העירייה לא היו רשימות נהגים של החברות המקיימות הסעות, למעט חברה אחת.

(ב) בחוזים נקבע, כי המסיע יפקיד בידי העירייה תצלומים של תעודות ביטוח חובה תקפות ומשולמות עבור כל כלי רכב שיופעל להסעת התלמידים. נמצא, כי בתיקי העירייה לא נמצאו תצלומי התעודות, כנדרש בחוזה.

5. בסוף חודש ינואר 1993 ערכו עובדי משרד מבקר המדינה סיורים בשלושה בתי-ספר בחולון ובבית ספר עם מיסגרת חינוך מיוחד בתל-אביב, לבדיקת סידרי הסעות התלמידים.

בבדיקות נמצא, כי ההסעות בוצעו בניגוד לתנאים שנקבעו בחוזה, תוך פגיעה בבטיחות התלמידים המוסעים, ואי-עמידה על שמירת בטיחותם:

(א) המסיעים התחייבו בחוזים לא להעביר או למסור לאחר כל זכות או חובה הנובעת מהחוזה בתמורה או שלא בתמורה, ללא הסכמה מראש בכתב מאת העירייה. בסיורים נמצאו שישה מיקרים בהם הסיעו את התלמידים כלי רכב של חברות שאינן קשורות בחוזים עם העירייה, במקום כלי-רכב של הקבלנים עימם נחתמו החוזים; החילופים, כאמור, נעשו ללא הסכמה מראש בכתב מאת העירייה, כנדרש.

(ב) בחוזים נקבע, כי אוטובוס המסיע תלמידים יהיה משנת ייצור 1983 ומעלה, וטרנזיט - משנת ייצור 1986 ומעלה. בסיורים של עובדי הביקורת נמצאו ארבעה כלי רכב משנות ייצור קודמות ל-1986 שהסיעו תלמידים.

(ג) בחוזים נקבע, כי "את הרכב יסיע נהג קבוע והמעסיק מתחייב לא להחליפו באחר במשך כל תקופת החוזה...". בסיורי עובדי משרד מבקר המדינה נמצא, כי שניים מבין הנהגים הוחלפו בניגוד לנקבע בחוזה.

(ד) תקנות התעבורה, התשכ"א-1961 (סעיף 83א) אוסרות להסיע באוטובוס או ברכב מיסחרי 10 ילדים או יותר, בלא שיותקן בו, מלפניו ומאחוריו, שלט עם הכתובת "ילדים"; הצגת שלט כזה נכללה גם בחוזים עם המסיעים. נמצא, כי ברוב כלי הרכב, שהסיעו 10 תלמידים ויותר, שניסקרו בסיורים ב-1993, לא הוצג שלט כזה.

(ה) לאחד מבתי-הספר הגיעו שישה אוטובוסים שהסיעו תלמידים, ברווחי זמן קצרים בין אחד לשני. מאחר שבמקום לא נוכח מבוגר לשם פיקוח על ביצוע ההסעות, ירדו התלמידים מהאוטובוסים ורצו לחצר בית-הספר בין האוטובוסים, בעוד אלה מסתובבים תוך סיכון חיי התלמידים.

משרד מבקר המדינה העמיד את העירייה על חובתה להבטיח את שלום התלמידים המוסעים. לצורך זה היה הראוי לקבוע הסדרים לפיהם יהיה נוכח עובד בית-הספר במקום שנקבע לחניית כלי רכב המורידים ומעלים תלמידים. עובד זה יהיה אחראי לחניית כלי הרכב המגיעים, ולירידת התלמידים או עלייתם, באופן שתימנע האפשרות לקיום מיפגעי בטיחות.

במטרה לבדוק את תיקון הליקויים שהועלו בינואר 1993, נערכו באוקטובר 1994 סיורים בבית הספר האמור בחולון ובארבעה בתי-ספר עם מסגרות חינוך מיוחד בתל-אביב. נמצא, כי כל הליקויים בסיורי ההסעות שהתגלו בעבר נותרו בעינם ומיפגעי הבטיחות לא הוסרו.

6. בבדיקה, שנערכה באוקטובר 1994, נמצאו שני מיקרים של הסעות תלמידים למסגרות של החינוך המיוחד בבתי-ספר בתל אביב, בהם לא עמדה העירייה על אירגון ההסעות בהתאמה לשעות תחילת וסיום יום הלימודים של המוסעים, והתלמידים נאלצו לשהות בשטח בית-הספר כשעה מעבר לנדרש לצרכי הלימודים:

(א) ארבעה תלמידים הובאו לבית-הספר בשעה 07.45, בעוד שיום הלימודים בבית-ספר זה מתחיל בשעה 08:30.

(ב) בהסעה אחת נאספו תלמידים משני בתי-ספר סמוכים, כדי להחזירם לביתם. מאחר שבחלק מימי השבוע הסתיים יום הלימודים בבית-הספר בהפרש של שעת לימודים אחת, נאלצו התלמידים שסיימו את לימודיהם בשעה המקודמת לחכות כ-45 דקות עד לסיום יום הלימודים בבית-הספר האחר.

אירגון הסעות בצורה המחייבת תלמידים במסגרות חינוך מיוחד לשהות זמן רב, מעבר לנדרש לצרכי הלימודים, בשטח בית-הספר, אינה עולה בקנה אחד עם דרישות בטיחות ודאגה לקיום תנאי הסעה מתאימים לתלמידים כאלה. מן הראוי שהעירייה תדאג לאירגון ההסעות באופן שימנע מן התלמידים את השהות המיותרת באיזור בית-הספר.



העירייה קיימה הסעות תלמידים בלא שעמדה על קיום הוראות משרד החינוך והתרבות הנוגעות לפיקוח על אופן ביצוע ההסעות, מניעת מיפגעי בטיחות בהסעות, ואבטחת התלמידים המוסעים.

תשלומים לחברה להסעות תלמידים

תשלומי העירייה לחברה להסעות תלמידים שההיתקשרות איתה נעשתה שלא בעיקבות מיכרז (ראה לעיל), הסתכמו בשנת 1992 ב-1.65 מיליון ש"ח. חברת ההסעות מבצעת כרבע מהסעות התלמידים, אך ההוצאה על הסעותיה היוותה קרוב למחצית מהוצאות העירייה להסעות התלמידים.

נמצא, כי העירייה העסיקה את חברת ההסעות במשך שנים רבות בלא שקיימה מיכרז, כנדרש.

בשנת הלימודים התשמ"ט ביצעה החברה שינויים בסידרי ההסעות, לפי דרישות העירייה. נמצא, כי העירייה לא עיגנה בחוזה חתום כדין את השינויים בסידרי ההסעות ואת התשלומים הנוספים שנדרשו על-ידי החברה בגינם. כתוצאה מכך התגלו חילוקי דעות בין הצדדים על גובה התשלום לחברה. לאחר התדיינות ממושכת החליטו הצדדים, בשנת 1990, לחתום על הסכם פשרה, שבו נקבעה התמורה הכספית שתשולם לחברה. כמו-כן התחייבה העירייה להשתמש בשירותיה במשך שלוש שנים, עד לסיום שנת הלימודים התשנ"ג.

חלקה הגדול של החברה בהוצאות העירייה לקיום ההסעות, שאינו תואם את חלקה בביצוע ההסעות, נבע מהמחירים הגבוהים שהחברה גבתה תמורת ביצוע ההסעות בעיקבות הסכם הפשרה. מחשובי עובדי משרד מבקר המדינה עולה, כי בשנת הלימודים התשנ"ג הייתה עלות הסעות החברה גבוהה בכ-80% מעלות המסיעים האחרים; הוצאות היתר של העירייה בגין התשלומים הגבוהים לחברה הסתכמו בשנה זו בלבד בכ-700,000 ש"ח בקירוב.

יש לציין, כי תמורת הסעות שהחברה גבתה מהעירייה בשנת הלימודים התשנ"ד- בה נקבעו המחירים בעיקבות מיכרז - הייתה נמוכה בכ-60% מהתמורה שנגבתה בגין אותן הסעות, בשנים קודמות, בעיקבות הסכם הפשרה.

מסירת מיגרש לחברת ההסעות

1. בבעלות העירייה מיגרש ששטחו 2,050 מ"ר הממוקם באיזור התעשייה. המיגרש משמש להחניית כלי הרכב של חברת ההסעות (ראה לעיל).

בפקודת העיריות (סעיף 188) נקבע, בין היתר, כי עירייה אינה "רשאית להשכיר מקרקעין" לתקופה העולה על חמש שנים, אלא על-פי החלטת המועצה ברוב חבריה ובאישור שר הפנים.

נמצא, כי במשך כ-16 שנה, מאז נובמבר 1978, מחזיקה חברת ההסעות במיגרש, ומשתמשת בו להחניית מכוניותיה. המיגרש הושכר, בשעתו, לחברה תמורת דמי שכירות שנתיים למשך

ארבע שנים, עם זכות הארכה לשלוש שנים נוספות (חוזים מנובמבר 1978 ואוגוסט 1980), ומאז 1982 מוחזק המיגרש ללא חוזה. מועצת העירייה לא החליטה למסור את הקרקע לחברה וממילא לא ניתן לכך אישורו של שר הפנים.

עוד נמצא, כי החברה כלל לא שילמה דמי שכירות או דמי שימוש במשך כל התקופה. מתיעוד העירייה עולה, כי דמי השימוש שהיה על החברה לשלם בעשר השנים האחרונות (עד לסוף 1992) מסתכמים בכ-0.5 מיליון ש"ח בקירוב.

2. החברה גם הקימה על המיגרש מיבנה וגדר ללא היתר. צו שיפוטי להריסתם, שהוצא לבקשת הוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה ב-1981, לא בוצע. רק בדצמבר 1987 הוגש כתב אישום נגד בעלי החברה, בגין אי קיום צו בית-המשפט, וכן בקשה להריסת סככה, שניבנתה במועד מאוחר יותר. עד למועד סיום הביקורת (אוגוסט 1994) לא הסתיים הדיון המשפטי.

3. על-פי פקודת העיריות (סעיף 280) רשאית מועצת העירייה להפחית ארנונה או לוותר עליה בהתחשב במצבו החומרי של החייב או בגלל סיבה אחרת שתאושר על-ידי שר הפנים.

נמצא, כי בניגוד לאמור בפקודת העיריות נמחקו - על-פי הוראת ראש העירייה דאז - חובות החברה בגין ארנונה עד שנת הכספים 1987; בשנת הכספים 1988 החליטה ועדת ההנחות מארנונה לאשר הנחה בגובה החוב (כ-44,000 ש"ח), ובינואר 1993, נענתה הוועדה לבקשת בעלי החברה, ואישרה הנחה מארנונה לשנים 1989-1992 בשיעור של 70% מהחוב שהצטבר באותו מועד (כ-72,000 ש"ח) בנימוק, שמועצת העירייה עדיין לא דנה במתן המלצה למינהל מקרקעי ישראל להקצות לחברה מיגרש חלופי; במאוס 1994 אישרה הוועדה הנחה בשיעור של 50% מהארנונה לשנת 1993 (כ-12,000 ש"ח), ללא נימוק.

משרד מבקר המדינה העמיד את העירייה על חובתה לגבות ארנונה בהתאם לאמור בפקודת העיריות. יש לראות בחומרה העמדת קרקע לשימוש החברה ללא תמורה, ומתן הנחות מארנונה לחברה המחזיקה בקרקע - שלא כדין.

ניהול מלאי טובין

העירייה רוכשת, לצורך מתן שירותים ולצרכי משרדיה ומוסדותיה, טובין מסוגים שונים. בתקנות העיריות (הסדר קניות וניהול מחסנים), התשי"ט-1958 (להלן - התקנות) נקבעו הסדרים הבאים להבטיח תיכנון וביצוע נאות של הרכישות, ואופן הטיפול בטובין שנרכשו.

סידרי קניית טובין

העירייה רוכשת את רוב הטובין באמצעות היחידה לרכש ולאספקה של העירייה. בשנת 1993 הסתכמו הוצאות העירייה לרכישות טובין ב-4.33 מיליון ש"ח.

על-פי התקנות, לא תבוצע קנייה, שאינה הכרחית ודחופה, אלא באישור ועדת הקניות, שמועצת העירייה תמנה מבין חבריה או עובדיה. נמצא, כי ועדת הקניות דנה בישיבותיה רק

בשתי רכישות טובין - מיכלי אשפה וסיפרי לימוד. כל הקניות האחרות שנעשו מאז כינונה, בשנת 1989, ועד למועד סיום הביקורת (אוגוסט 1994) - חמישה חודשים לאחר שמונתה ועדה חדשה - בוצעו ללא אישור הוועדה. רק במיקרים ספורים - בעיקר רכישות רכב - הובאו הזמנות טובין לאישורה המוקדם של ועדה אחרת - ועדת המשק.

על-פי התקנות רשאית ועדת הקניות לאשר למנהל היחידה לרכש ולאספקה סכום כסף למימון קניות שוטפות. הסכום המאושר יהיה נמוך מהסכום המיזערי שנקבע בתקנות העיריות (מיכרזים), התשל"ח-1977 (להלן - תקנות המיכרזים) כרכישה החייבת בפירסום מיכרז. ועדת הקניות התכנסה לדיון בנושא זה רק באוגוסט 1990, כשנה וחצי לאחר ראשית הקדנציה הקודמת, ואישרה למנהל היחידה לבצע רכישות עד לסכום של 12,000 ש"ח. נמצא שמנהל היחידה לרכש ולאספקה ביצע רכישות גם בסכומים שעלו על הסכום שאושר, בניגוד לחוק. בבדיקה שערכו עובדי משרד מבקר המדינה, לגבי הרכישות בשנים 1992 ו-1993, נמצאו מיקרים רבים בהם עלה סכום הרכישה בהרבה על הסכום האמור.

עלות תיפעול המחסנים

ניהול המחסנים כרוך בהקצאת משאבים, כגון קרקע ומיבנים, כוח-אדם והוצאות תיפעול אחרות.

בשנת 1993 הסתכמו, כאמור, הוצאות העירייה לרכישות טובין למחסן העירייה ב-4.33 מיליון ש"ח; באותה שנה הסתכמו הוצאותיה הישירות לניהול ותיפעול המחסן ב-0.91 מיליון ש"ח, שהם 21% מההוצאות לרכישות. יחס דומה התקיים בשנה הקודמת.

נוכח היחס גבוה בין הוצאות הניהול והתיפעול של המחסן לבין ההיקף הכספי של רכישת הטובין, מן הראוי היה שהעירייה תיבחן את עלות אחזקת המלאי, תקבע בהתאם לכך את המלאי שהיא חייבת להחזיק, ותבחן, במקביל, דרכים אלטרנטיביות להבטחת אספקה סדירה של טובין בעת הצורך.

רכישת טובין ללא מיכרזים

1. בפקודת העיריות נקבע, כי העירייה מנועה מלהזמין טובין ללא מיכרז, למעט סוגי חוזים ששר הפנים יקבע בתקנות. בתקנות המיכרזים נקבע הסכום המירבי המאפשר רכישת טובין ללא מיכרז.

בהתאם לתקנות (ראה לעיל), רשאי מנהל היחידה לרכש ולאספקה לרכוש טובין, ללא מיכרז, עד לסכום המירבי שנקבע בתקנות המיכרזים לעריכת מיכרז זוטא, זאת בתנאי שהרכישה הכרחית ודחופה.

נמצא, כי רוב רכישות הטובין בוצעו ללא מיכרז, וסכומי הרכישות עלו בהרבה על הסכום המירבי לעריכת מיכרז זוטא, והם חייבו פירסום מיכרזים פומביים. להלן מובאים פרטים:

בשנים 1992 ו-1993, נרכשו טובין מספקים שונים בסכומים שחייבו פירסום מיכרזים. ההיקף הכספי הכולל של רכישות אלה הסתכם ב-2.5 ו-4.3 מיליון ש"ח, בהתאמה. גם בשבעת החודשים הראשונים של שנת 1994 (עד למועד סיום הביקורת) נרכשו טובין בדרך זו.

2. בתקנות הקניות והמחסנים נקבע, כי מנהל היחידה לרכש ולאספקה, בשיתוף עם מנהלי היחידות הצורכות ובתיאום עם הגיזבר, יכין מדי פעם תחזיות ותוכניות צריכה בהתאם למשאבים העומדים לרשותו ולצרכי העירייה, ובהתאם לתקציב המאושר באותה שנת כספים.

נמצא, כי לא הוכנו תחזיות ותוכניות צריכה לכל המחלקות, ורכישות הפריטים השונים נעשו על-פי דרישות מחלקות העירייה, מדי פעם. כתוצאה מכך נרכשו פריטים שונים מספקים שונים בלא לתכנן קניות ולרכזן מראש.

מתיעוד העירייה עולה, כי בשנת 1993 רכשה העירייה בלא מיכרז שמונה סוגי פריטים, שהסכום השנתי הכולל שהוצא לרכישת ארבעה מהם חייב פירסום מיכרז פומבי, והאחרים היו חייבים בפירסום מיכרזי זוטא. ההיקף הכספי הכולל של רכישות אלה הסתכם ב-2.1 מיליון ש"ח. רכישות דומות נעשו גם בשנת 1994.

3. עוד נקבע בתקנות, כי "האפסנאי ימסור למחלקות המועצה רשימה מעודכנת של טובין בלתי מוקצבים שבמחסנים עם סימן ההיכר שלהם ופירוט סוגיהם."

נמצא, כי מנהל מחלקת אפסנאות לא מסר למחלקות רשימות מעודכנות של המלאי הבלתי מוקצב. בכך נמנע מהמחלקות המידע בקשר לסוגי המלאי במחסנים וכמויותיו, ונמנע מהן לתכנן מראש את הרכישות, ולבצע את הרכישה כפי שמתחייב מהוראות החוק.

על-פי התקנות, "טובין בלתי ראויים לשימוש יימכרו לפי הנוהג של רכישת טובין, ואם אינם ניתנים למכירה תחליט ועדת הקניות על יעודם".

נמצא, כי במחסני העירייה הצטברו פריטים רבים שיצאו מכלל שימוש או שהם מיושנים ואינם נחוצים עוד. עוד נמצא, כי לא נוהל רישום כלשהו לגבי פריטים אלה, ולא ניתן היה לדעת מה מצבו של כל פריט ופריט.

ועדת בלאי, שהעירייה מינתה כדי לקבוע מה ייעשה בפריטים אלה, ביקרה במחסן במחצית 1992, אולם עד למועד הביקורת במחצית 1993 - לא הגישה את המלצותיה. בעיקבות הביקורת איתרה העירייה קונה לפריטים אלה, והם נמכרו ביולי 1994.



העירייה רכשה טובין לצרכיה ולמתן שירותים, בלא שהקפידה על קיום נהלי קניות טובין הקבועים בתקנות העיריות (הסדרי קניות וניהול מחסנים), התשי"ט-1958. חלק גדול מהטובין נרכשו בלא שפורסם מיכרז לרכישתם, כנדרש.



1. דין-וחשבון זה על הביקורת בעיריית חולון מתייחס לפעולות העירייה במיספר תחומים: ניהול משק הכספים, ניהול כוח-אדם, שכר ותשלומים נילווים, מתן תמיכות, ביצוע עבודות פיתוח ורישוי הבנייה והפיקוח עליה.

בתחומים רבים שנבדקו נמצאו ליקויים, חלקם חמורים:

(א) בארבע השנים האחרונות עלו הוצאות העירייה בתקציב הרגיל על הכנסותיה, ולכיסוי הגירעונות שנוצרו, היא השתמשה, בין היתר, בכספי הקרן לעבודות פיתוח, בניגוד לייעודן על-פי הנחיות משרד הפנים.

(ב) חלק ניכר מהגירעון השנתי נוצר כתוצאה מהגדלת הוצאות העירייה לתשלום שכר ותשלומים נילווים לשכר עובדיה:

(1) העירייה לא קיימה את הוראות חוק יסודות התקציב, ושילמה לעובדים הטבות כספיות חורגות מהמותר;

(2) העירייה העסיקה עובדים מעבר למיסגרת שקבע משרד הפנים;

(3) העירייה אישרה לעובדים שפרשו לגימלאות ולמפוטרים, תנאי פרישה חריגים והטבות כספיות אחרות האסורות על-פי החוק;

(4) הטבות כספיות גדולות במיוחד נכללו בתשלום שכרם של קבוצת עובדים בכירים, ובתנאי הפרישה שאושרו לעובדים מקבוצה זו.

(ג) העירייה העניקה תמיכות כספיות גדולות לאגודות ספורט הפועלות בתחומה, בלא שעמדה על מילוי הוראות הנוהל למתן תמיכות.

(ד) בבדיקת הקמת שלושה פרויקטים גדולים - בריכת שחייה, איצטדיון ובית-ספר-הועלו ליקויים חמורים הנוגעים לתהליך קבלת ההחלטות לגבי הקמתם והיקף ההשקעה בהם, אופן תכנונם, והפיקוח על בנייתם; כתוצאה מכך נגרמו לעירייה הפסדים כספיים ניכרים.

(ה) בפעולותיה כוועדה מקומית לתכנון ולבנייה איפשרה העירייה שימוש חורג בנכסים בניגוד לייעודם על-פי תוכנית המיתאר; חמורה במיוחד העובדה שכוועדה מקומית היא התירה בנייה החורגת מהמותר על-פי תוכנית המיתאר, כולל בקשות כאלה של העירייה עצמה.

(ו) בבחינת התקשרויות העירייה עם יזמים להקמת פרויקטים לא עירוניים על קרקע שבבעלות העירייה, הועלו ליקויים כיבדי מישקל בשמירה על זכויותיה כבעלת הקרקע:

(1) אחד מתאגידי העירייה קיבל החלטות הנוגעות להקמת פרויקט מיסחר ומשדים גדול על קרקע שבבעלות העירייה, ואף עמד לפרסם מיכרז לבחירת יזם להקמתו.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, שרק מועצת העירייה, לאחר קבלת מלוא המידע על הפרויקט וקיום דיון, רשאית להחליט על הקמתו, היקפו ודרך ביצועו. כן הועמדה העירייה על חובתה לבחון כראוי את הצורך במעורבותה בפרויקט גדול כזה.

בעיקבות הביקורת הודיעה העירייה, כי המיכרז לא יפורסם עד לאחר קיום דיון במועצת העירייה, וכי הערות משרד מבקר המדינה יובאו לתשומת ליבו של יו"ר מועצת המנהלים של החברה העירונית. בנובמבר 1994 החליטה העירייה לשנות את ייעוד הקרקע - למשרדים.

(2) למוסד ללימודים על-תיכוניים ייעדה העירייה קרקע שהיקפה גדול בהרבה מצרכיו, על-פי מיספר התלמידים הלומדים בו. כן העניקה לו תמיכה כספית, בלא שעמדה על מילוי הוראות הנוהל למתן תמיכות. משרד מבקר המדינה העמיד את העירייה על הצורך לשקול מחדש את הקצאת הקרקע והמשאבים הכספיים למוסד. עוד העמיד משרד מבקר המדינה את העירייה על הצורך לשקול מחדש התקשרות עם יזם להקמת מרכז ספורט עבור המוסד האמור, תוך עמידה על צרכי המוסד והעיר ועל ההיבטים הכלכליים של ההתקשרות.

(ז) העירייה לא הקפידה על קיום הוראות החוק הנוגעות לשמירה על איכות הסביבה, אף שבתחומה איזור תעשייה גדול ביותר.

(ח) בתחום קליטת העלייה נמצא, כי העירייה לא גיבשה לעצמה מדיניות מוגדרת לגבי אופן קליטת אלפי העולים ממדינות חבר העמים, שקבעו את מקום מגוריהם בתחומה.

(ט) העירייה קיימה הסעות תלמידים בלא שעמדה על קיום הוראות משרד החינוך והתרבות הנוגעות לפיקוח על אופן ביצוע ההסעות, ומניעת מיפגעי בטיחות בהן, שעלולים היו לסכן את חיי התלמידים.

(י) העירייה רכשה טובין, בלא שהקפידה על קיום נוהלי הקניות; חלק מהקניות בוצעו בלא שפורסם מיכרז, כנדרש.

2. ליקויים רבים הכלולים בדין-וחשבון זה נבעו מתהליך לקוי של קבלת החלטות. בתחומי פעולה חשובים לא נשקלו כראוי כל הגורמים הנוגעים לעניין, ולא היה תיאום בין מקבלי ההחלטות, מה שגרם לביזבוז כספים רבים מקופת העירייה.

3. על העירייה לנקוט צעדים לתיקון הליקויים, ועל משרד הפנים להגביר את הפיקוח מטעמו על פעולותיה.

**דוח על הביקורת
בחברה לבידור ובילוי
(חולון) בע"מ**

דין-וחשבון זה מסכם את תוצאות הביקורת שערך משרד מבקר המדינה על פעולותיה של החברה לבידור ובילוי (חולון) בע"מ בשנות הכספים 1989 - 1993.

החברה לבידור ובילוי (חולון) בע"מ, עומדת לביקורת המדינה לפי סעיף 9(7) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. הביקורת הופעלה לגביה, לראשונה, לפי החלטת מבקר המדינה מיום ג' בתשרי התשכ"ט-25.9.1968.

הביקורת על החברה הייתה בעיקר בתחומי הניהול הכספי; הקמת בריכת שחייה חדשה, ורישוי הבריכה. הממצאים הובאו לידיעת ראש עיריית חולון ולידיעת יו"ר מועצת המנהלים של החברה - לטיפולם.

דין-וחשבון זה כולל את ממצאי הביקורת העיקריים.

משק הכספים

החברה לבידור ובילוי (חולון) בע"מ (להלן - החברה) נוסדה על-ידי עיריית חולון ביוני 1962 כחברה פרטית. המטרה העיקרית של החברה, לפי תזכיר ההתאגדות שלה, היא להקים ולנהל מרכז לשעשועים ולבידור בחולון. ההון הרשום של החברה, שהוגדל לאחרונה ב-1969, מסתכם ב-2,100 ש"ח. הון המניות הנפרע מסתכם ב-62.88 ש"ח; עיריית חולון היא בעלת כל מניות החברה; 0.016% מהמניות הרגילות רשומות על-שם ראש העירייה (100 מתוך 628,800 מניות).

במועצת המנהלים של החברה שמונה חברים, כולם חברי מועצת העירייה. מאז 1978 מנהלת החברה מרכז ספורט שבבעלות העירייה (להלן - המרכז). מרכז ספורט זה כולל שתי בריכות - "השלום" וכן "ימית 2000" שהפעלתה החלה בראשית 1991 (ראה להלן).

עד שנת 1988 הפעילה החברה את המרכז בלא מיסמך הקובע את ההתחייבויות והיחסים ההדדיים בין העירייה לבניה. רק באפריל 1988, בעיקבות פנייתו של משרד מבקר המדינה, החליטה מועצת העירייה "להשכיר לחברה את מיתחם קריית הספורט תמורת דמי שכירות שנתיים שייקבעו לתקופה של חמש שנים חסר יום". בהתאם לכך, נחתם ביום 1.8.1988 חוזה, לפיו הושכר המרכז לחברה למשך חמש שנים חסר יום, תמורת דמי שכירות שנתיים בסך 220,000 ש"ח, צמודים למדד המחירים לצרכן; ב-1.1.1992 הוגדלו דמי השכירות לסך 800,000 ש"ח לשנה וב-1.1.1993 לסך 900,000 ש"ח (ראה להלן).

בסעיף 188 לפקודת העיריות [נוסח חדש] נקבע, כי השכרת מקרקעין לתקופה העולה על חמש שנים טעונה החלטת המועצה ברוב חבריה, ואישור שר הפנים או מי שהוא הסמיך לכך. העירייה לא ביקשה, וממילא לא קיבלה, את אישור שר הפנים לחוזה השכירות.

בקביעת תקופת שכירות למשך חמש שנים חסר יום, יש משום טעם לפגם. בבדיקת מעקב שנערכה באוגוסט 1994 נמצא, כי אף שחלפה שנה מאז תום תקופת השכירות האמורה, לא דנה העירייה ולא החליטה על אופן ניהול המרכז בעתיד. החברה המשיכה בהחזקתו ובניהולו, בלא שהיה חוזה שכירות חתום בינה לבין העירייה, כנדרש.

רווחיות החברה

הוצאות החברה עלו, בשנים האחרונות, על הכנסותיה; בשנת הכספים 1993 הסתכמו הכנסות החברה ב-7.3 מיליון ש"ח והוצאותיה ב-7.7 מיליון ש"ח. ההפסד הניצבר של החברה לסוף שנת הכספים 1993 הסתכם ב-3.43 מיליון ש"ח.

הוצאות החברה על הקמת הבריכה "ימית 2000" ומיגרש החנייה שלידה הסתכמו ב-23.8 מיליון ש"ח. עוד הוציאה החברה 4.95 מיליון ש"ח על הקמת טיילת וספורטק ו-0.8 מיליון ש"ח, על הקמת מיבנה למוזיאון.

משנת 1986 עד לסיום שנת הכספים 1993, העבירה העירייה לחברה 28.96 מיליון ש"ח לביצוע עבודות. על-פי נתוני העירייה הועברו לחברה בשנת הכספים 1994 עד חודש אוגוסט 1994 - 2.6 מיליון ש"ח נוספים וסה"כ הועברו לחברה עד לאותו מועד 31.56 מיליון ש"ח.

בסוף שנת הכספים 1993 הסתכמו התחייבויות החברה לזמן ארוך ב-28.03 מיליון ש"ח, המהווים 384% מהכנסותיה באותה שנה. כל התחייבויות החברה לזמן ארוך נבעו מקבלת

הלוואות מהעירייה, שיועדו, ברובן, למימון הקמת הבריכה החדשה - "ימית 2000" - ומיגרש החנייה שלידה (ראה להלן). ההלוואות ניתנו ללא הצמדה וללא ריבית למשך כ-10 שנים, והן ניתנות לפירעון מוקדם או לדחיית מועד פירעון. תמורת ההלוואות הנפיקה החברה שטרי הון.

הוצאות שכר עובדים

1. הוצאות החברה לתשלום שכר עובדיה היוו כשליש מכלל הוצאותיה השוטפות. בחינת הוצאותיה לתשלום שכר העובדים העלתה, כי ההוצאות על שכר גדלו בשנים 1990, 1991 ו-1992 ב-37%, ב-107% וב-32%, בהתאמה, לעומת השנים הקודמות להן. באותן שנים גדל מדד המחירים לצרכן ב-17.6%, 18.0% ו-9.4%, בהתאמה.

עם הפעלת בריכת "ימית 2000" בעונת הקיץ 1991, גדל מיספר העובדים, לעומת שנת 1990 ב-72 מישורות. סך כל העובדים הוא 150, מהם 16 עובדים קבועים במישורות מלאות.

נמצא, כי בשנת הכספים 1991 הגדילה החברה את שכר עובדיה הקבועים בשיעורים גבוהים מאד - רובם בשיעורים שבין 33% ל-114% לעומת שכרם בשנת 1990. כאמור, עלה מדד המחירים לצרכן באותה תקופה בשיעור של 18% בלבד. בשנת הכספים 1992 חזרה החברה והגדילה את שכר העובדים הקבועים בשיעורים שנעו בין 17% ל-70% לעומת שכרם בשנת הכספים 1991. באותה שנה עלה מדד המחירים לצרכן בשיעור של כ-9.4% בלבד.

בשנת הכספים 1993 הסתכמו הוצאות החברה לתשלום שכר עובדיה הקבועים ב-0.9 מיליון ש"ח, כמחצית מכלל הוצאות החברה על השכר.

2. שכר העובדים וההעלאות בשכרם נקבעו על-ידי "ועדה תיפעולית" המורכבת מחלק מחברי מועצת המנהלים של החברה בהשתתפות גיזבר החברה (שהוא גם גיזבר העירייה). שכרם של מנהל המרכז ושל העובדים הזמניים מעוגן בחוזים.

בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 נקבע, כי חברה עירונית לא תסכים לשינויים בשכר או הטבות כספיות אחרות הקשורות לעבודה ולא תנהיג שינויים או הטבות, כאמור, אלא בהתאם למה שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה או באישור של שר האוצר.

נמצא, כי החברה הגדילה את שכר עובדיה הקבועים בשיעור גבוה בהרבה מזה של שכר עובדי המדינה, בניגוד להוראות החוק.

עוד שילמה החברה שכר לשלושה מעובדי העירייה: גיזבר העירייה המכהן כגיזבר החברה, מזכיר העירייה שכיהן כמזכיר החברה (עד לפרישתו מעבודה בחברה במארכ 1991, ראה לעיל עמ' 120 בדוח על הביקורת בעיריית חולון) ומנהלת מחלקת אירגון ושיטות, שריכזה פרויקטים בחברה.

משרד מבקר המדינה היפנה את תשומת לב העירייה לכך, שבהתאם לפקודת העיריות, החלטת מועצת העירייה להתיר לגיזבר ולמזכיר העירייה עבודת חוץ (על מנת לקבל פרס) טעונה אישור של שר הפנים.

עוד העיר משרד מבקר המדינה לעירייה, כי מאחר שיש לכאורה ניגוד עניינים בין תפקידי גיזבר העירייה וגיזבר החברה, מן הראוי ששני התפקידים לא ימולאו בידי עובד אחד.

3. בצו העיריות (הקמת תאגידים), התש"מ-1980 נקבע, כי ראש העירייה יגיש למועצה, לפחות פעם אחת בשנה, דוח על מצב התאגיד העירוני והמועצה תקיים דיון על הדוח. העתק הדוח והפרוטוקול משיבת המועצה שבה נדון יועבר לשר הפנים.

נמצא, כי דוחות כאלה לא הוגשו למועצה, וממילא לא נדונו בה ולא הועברו למשרד הפנים.

דמי שכירות

בחווה השכירות, שנחתם בין העירייה לחברה בשנת 1988, נקבע, כי תמורת שכירת "ברכת השלום" והשטחים שסביבה תשלם החברה לעירייה דמי שכירות שנתיים בסך 220,000 ש"ח צמודים למדד המחירים לצרכן. דמי השכירות הוגדלו מדי שנה בהתאם לתנאי החווה, ובשנת 1991 עמדו על 395,000 ש"ח.

נמצא, כי עם הפעלת בריכת "ימית 2000", בשנת 1991, לא חייבה העירייה את החברה בדמי שכירות מוגדלים, בגין הבריכה שנוספה. באוגוסט 1992 החליטה מועצת המנהלים של החברה להגדיל את דמי השכירות השנתיים לסכום של 800,000 ש"ח, צמוד למדד המחירים לצרכן למפרע מ-1.1.1992, ולעגן זאת בחווה עם העירייה; ביום 1.1.1993 הוגדלו דמי השכירות ל-900,000 ש"ח. הגדלת דמי השכירות נקבעה על-ידי החברה בלא שמועצת העירייה, בעלת הנכס, דנה והחליטה על גובה דמי השכירות הראויים.

הקמת הבריכה "ימית 2000"

מרכז הספורט, המנוהל כאמור על-ידי החברה, משתרע על שטח של כ-59 דונם בדרום העיר, וכולל שתי בריכות שחייה ("השלום" ו"ימית 2000") ומתקני ספורט שונים. הקמת הבריכה "ימית 2000" (להלן - הפרוייקט) הושלמה בתחילת שנת 1991. הפרוייקט כולל בריכה מקורה עם מתקני מים, מתקני ג'קוזי, סאונה, חדרי ספורט, חדרי כינוסים, חדרי ספח ושתי מסעדות. עלות הקמת הפרוייקט הסתכמה בכ-19.6 מיליון ש"ח. עוד הכשירה החברה, בשנת 1993, מיגרשי חנייה לפרוייקט, שעלותם הסתכמה בכ-4.2 מיליון ש"ח.

בחווה השכירות שנחתם, כאמור, באוגוסט 1988, בין העירייה לחברה נקבע, בין היתר, כי "העירייה מטילה על החברה לבצע עבורה, את עבודות ההרחבה והפיתוח של מתקן הספורט הכוללות, בין היתר, התקנת בריכת שחייה גלית".

נמצא, כי לפני חתימת החווה עם העירייה, התקשרה החברה עם קבלנים ומתכננים להקמת הפרוייקט, ועלות העסקתם הסתכמה להערכתה, באותה עת, בכ-9 מיליון ש"ח בקירוב. התקשרות החברה להקמת הפרוייקט בהיקף כספי כה גדול, נעשתה בלא שהייתה לה הסמכות לעשות זאת, בלא שהיו בידיה מקורות מימון לכיסוי ההוצאה, ובלא שבדקה את כדאיות ההשקעה.

כאמור, הסתכמה עלות הקמת הפרוייקט בכ-19.6 מיליון ש"ח, לא כולל מיגרש החנייה. כל הוצאות ההקמה כוסו מתקציב העירייה, וכתמורה הנפיקה החברה לעירייה שטרי הון, בהם התחייבה להחזיר את הסכומים ללא הצמדה למדד וללא ריבית.

להלן תיאור אופן קבלת ההחלטות להקמת הפרוייקט בעירייה ובחברה:

החלטות החברה להקמת הפרוייקט

בפברואר 1985 הובא לראשונה בפני מועצת המנהלים של החברה הרעיון להקים במרכז את הפרוייקט. בינואר 1986 הוצגה בפני מועצת המנהלים תוכנית להקמת הפרוייקט, בשטח בנוי של כ-1,700 מ"ר, ובעלות שהוערכה ב-1.6 מיליון דולר. בישיבה הוסבר, כי שני שלישים מהסכום הנדרש למימון הקמתו יבואו מתקציב העירייה והחברה, והיתרה - ממקורות חיצוניים; בישיבה לא הוצגו מקורות מימון חיצוניים אלה. עוד הובהר, בהסתמך על חוות דעת גיזבר העירייה, כי ההשקעה בהקמת הפרוייקט תוחזר תוך חמש עד עשר שנים, מרווחים שיווצרו עם הפעלתו. מועצת המנהלים החליטה להטיל על אדריכל להכין תוכנית מפורטת לפרוייקט, שתובא לאישורה יחד עם הדרכים למימונה.

ביום 1.11.1986 הוגשה לוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה בקשה מטעם עיריית חולון, להתיר בנייה של בריכה מקורה ומיבנה שירותים בשטח של 5,199 מ"ר - פי שלושה מהצעת הפרוגרמה שהוצגה בפני מועצת המנהלים (ראה לעיל עמ' 131 בדוח על הביקורת בעיריית חולון). הגדלת שטח הפרוייקט, ההוצאות הכספיות הנובעות מכך, ואופן מימון הקמת הפרוייקט לא הובאו לדיון במועצת המנהלים.

הישיבה האחרונה של מועצת המנהלים, שדנה בפרוייקט לפני תחילת הקמתו, התקיימה ביום 4.9.1988, ובה דווח על ההתקדמות בתיכנון וברישוי הפרוייקט, תוצאות מיכרזים שפורסמו, ואומדנים עדכניים לגבי עלות פיתוח הפרוייקט. מועצת המנהלים אישרה בישיבה זו מיסגרת כספית של 9 מיליון ש"ח (5.5 מיליון דולר) לביצוע הפרוייקט. בישיבה זו, כמו בקודמות לה, לא הייתה כל התייחסות לאופן מימון הפרוייקט, ולהיבט הכלכלי של הקמתו בהיקף כספי כה גדול. מועצת המנהלים בחרה, מבין חבריה, ועדה למסירת עבודות פיתוח ולמיכרזים, לבדיקת תוצאות המיכרזים ולקביעת הקבלנים שיבצעו את העבודות (להלן - ועדת החברה).

עד לספטמבר 1988, מועד ישיבת מועצת המנהלים האמורה, שילמה החברה למתכננים ולמבצעים של עבודות שונות סך של 0.5 מיליון ש"ח בקירוב, והתקשרה בחוזים עם קבלנים שונים לביצוע עבודות בהיקף כספי כולל של 6.2 מיליון ש"ח, בקירוב. התשלומים וההתקשרויות עם הקבלנים, שהסתכמו בסך 6.7 מיליון ש"ח בקירוב, נעשו, בלא שמועצת המנהלים של החברה אישרה תקציב לכך, בלא שהיה מימון לכיסוי כל ההוצאות הצפויות, ובלא שמועצת העירייה, האמורה לממן את הפרוייקט, דנה בביצוע פרויקט בגודל ובהיקף כספי כזה ואישרה את מימונו, כנדרש.

בפברואר 1989, לאחר שנעשו רוב ההתקשרויות עם הקבלנים, החליטה ועדת החברה להגדיל את המיסגרת התקציבית להקמת הפרוייקט ל-12 מיליון ש"ח.

החלטות העירייה להקמת הפרוייקט

מועצת העירייה דנה לראשונה בהצעה להקים את הפרוייקט ביום - 30.11.1986 כשנה לאחר שהנושא נדון במועצת המנהלים של החברה - במיסגרת הדיון בתקציב הבלתי רגיל של העירייה לשנת הכספים 1987. המועצה אישרה להקמת הפרוייקט תקציב בסך 1.5 מיליון ש"ח (1 מיליון דולר) - בשליש פחות מעלותו לפי הפרוגרמה הראשונה; בעת הדיון לא הובאו למועצה נתונים על ההיקף המתוכנן של הבנייה.

כאמור לעיל, הגישה העירייה בראשית אותו חודש (נובמבר 1986) בקשה להיתר בנייה להקמת הפרוייקט, בשטח הגדול פי שלושה מהשטח לפי הצעת הפרוגרמה הראשונה. המידע בדבר השינויים שנעשו בהיקף הפרוייקט, מאז הצגתו לראשונה בפני מועצת המנהלים של החברה, ושינויי העלויות הנובעים מכך, לא הובא בפני חברי מועצת העירייה, וממילא לא דנה המועצה בנחיצות הגדלת הפרוייקט ובהשלכות התקציביות הנובעות מכך.

באפריל 1988 אישרה מועצת העירייה את הגדלת התקציב הבלתי רגיל (תב"ר) להקמת הפרוייקט ב-3 מיליון ש"ח (סה"כ 4.5 מיליון ש"ח - 2.9 מיליון דולר). בקשת אחד מחברי מועצת העירייה לבדוק את הסיבה להכפלת העלות המשוערת, כפי שהוצגה בפני מועצת העירייה בנובמבר 1986, לא נענתה. יצוין, כי באותה עת (באפריל 1988) העריכה ועדת החברה את עלות הפרוייקט בסך 4.5 מיליון דולר; הערכת הוועדה לא הובאה לידיעת חברי מועצת העירייה.

ביוני 1989 אישרה מועצת העירייה הגדלה נוספת של התב"ר להקמת הפרוייקט בסך 7 מיליון ש"ח (סה"כ 11.5 מיליון ש"ח - 6.5 מיליון דולר) גם בישיבה זו ביקש אחד מחברי המועצה מידע על היקף הפרוייקט. הגדלת התב"ר אושרה, בלא שהובא לידיעת חברי המועצה מידע על ההתקשרויות שנעשו, ועל היקף הפרוייקט המוקדם.

כאמור לעיל, התקשרה החברה, עד לסוף שנת 1988, בחוזים עם רוב הגורמים הקשורים בהקמת הפרוייקט (קבלנים, יצרנים, מתכננים); ועדת החברה העריכה בספטמבר 1988 - תשעה חודשים קודם לישיבת מועצת העירייה - כי לפרוייקט נדרש תקציב בסך 9 מיליון ש"ח, שהוגדל בפברואר 1989 ל-12 מיליון ש"ח.

נמצא, כי מועצת העירייה, אישרה את הגדלת התב"ר לפרוייקט ב-7 מיליון ש"ח בישיבתה ביוני 1989, לפחות מחצית השנה לאחר שהחברה כבר התקשרה עם קבלנים בחוזים בהיקף כספי דומה לזה שבתב"ר המוגדל.

בישיבות מועצת העירייה, שהתקיימו בפברואר 1990 ובמאי 1991, אושרו שתי הגדלות נוספות של התב"ר להקמת הפרוייקט, בסך 3 ו-5 מיליון ש"ח, בהתאמה, ללא כל דיון בנושא (סה"כ - 19.5 מיליון ש"ח).



מהאמור לעיל עולה, כי החלטות העירייה ומועצת המנהלים של החברה התקבלו לאחר שכבר נעשו התקשרויות עם קבלנים ולעיתים אף לאחר ביצוע העבודה. בעת קבלת ההחלטות לא הוצג בפני מקבלי ההחלטות מידע מלא על ההיקף הסופי של הפרוייקט המתוכנן ועל עלותו המעודכנת, שהייתה גבוהה במאות אחוזים מהמתוכנן. קבלת ההחלטות בצורה שתוארה לעיל מנוגדת לכללי מינהל תקין, והיא אף גרמה להוצאה גדולה של כספי ציבור ללא פיקוח של הגופים מקבלי ההחלטות, וללא תיכנון מראש (ראה להלן).

בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, נאסר להתקשר בחוזה לביצוע עבודה בלא שקיים תקציב מאושר לביצועה או בחריגה מהתקציב המאושר. מבחינת הפעולות של החברה עולה, כי ההתקשרויות האמורות עם הקבלנים והמתכננים נעשו בניגוד להוראות החוק.

העבודות להקמת הפרוייקט

עלות העבודות להקמת הפרוייקט הסתכמה, כאמור, בכ-19.6 מיליון ש"ח (לא כולל מיגרש החנייה); מזה 0.8 מיליון ש"ח לרכישת ציוד, 1.8 מיליון ש"ח - שכר מתכננים, ו-17 מיליון ש"ח לקבלנים שונים (מזה שולמו כ-14 מיליון ש"ח לארבעה קבלנים שהקימו את המיבנה, כולל התקני חשמל, מים, תברואה ופיתוח).

בטבלה להלן מובאים פרטים על עלויות העבודה של ארבעה קבלנים לפי החוזים שנחתמו עימם, מזה, ולפי החשבוניות הסופיות, מזה (באלפי ש"ח):

עלות העבודה								
העבודה	הקבלן	חווה	בחשבוני סופי		גידול העלות		השיעור ב- %	השיעור
			במחירי חווה	כולל התייקרות	מחירי חווה	השיעור ב- %		
שלד וגימור	א	3,229.3	*4,684.2	*5,639.6	1,455	45	2,410	75
אלומיניום	א	440.0	772.3	973.6	332	75	534	121
חשמל	ב	1,100.0	1,722.4	2,179.3	622	57	1,079	98
מים ותברואה	ב	1,120.0	2,039.3	2,524.4	919	82	1,404	125
מזוג אוויר	ג	651.4	853.4	1,079.2	202	31	428	66
פיתוח כללי	ד	969.5	1,439.0	1,564.4	470	48	595	1
ס"ה		7,510.2	11,510.6	13,960.5	4000	53	6,450	86

* בעיקבות דרישות הקבלן להגדלת התשלום, הועבר הנושא לבוררות. במועד סיום הביקורת עדיין לא היה חשבון סופי.

מהנתונים שבטבלה עולה, שההיקף החוזי של עבודות ארבעת הקבלנים הסתכם ב-7.5 מיליון ש"ח, ואילו התשלום בפועל הסתכם בכ-14 מיליון ש"ח - גידול בשיעור של 86%. כשליש מהגידול בעלות הפרוייקט נובע מתשלום הפרשי התייקרויות, ואילו עיקר הגידול נובע מתוספת עבודות, מעבר למוסכם בחוזה, בהיקף של 4 מיליון ש"ח - גידול בשיעור של 53%. חלק מהעבודות נעשו לצורך הקמת מיתקנים שלא נכללו בפרוייקט בעת המיכר, ונוספו לפי דרישת החברה תוך כדי העבודה; חלק אחר מהעבודות נוספו כתוצאה מתיכנון ופיקוח לקויים של הפרוייקט, שחייבו שינויים בתיכנון ובביצוע מרכיבים שונים שלו, והגדלת כמויות הרבה מעבר לקבוע בחוזים עם הקבלנים.

השינויים בפרוייקט, שנעשו לפי דרישת החברה, והעבודות הנוספות, שנדרשו כתוצאה מהתיכנון הלקוי, גרמו להתארכות התקופה לביצוע הפרוייקט: העבודה באתר, שהחלה בספטמבר 1988, אמורה הייתה להסתיים, לפי לוח הזמנים שצורף לחוזים, באוקטובר 1989. בפועל נמשכה העבודה עד לסוף שנת 1990 - שנה מעבר למתוכנן. כתוצאה מכך שולמו הפרשי התייקרויות שהגדילו, כאמור, את עלות הפרוייקט בשליש מעבר למחירו בחוזה.

המיכרזים לבחירת הקבלנים פורסמו רק במחצית השנייה של שנת 1988, כשנה לאחר הכנתם, ולאחר שאושר שינוי לתוכנית המיתאר לצורך הרחבת שטח המיגרש. המיכרזים והחוזים שנחתמו בעיקבותיהם כללו את כיתבי הכמויות שחושבו בראשית 1987, בלא

שנעשתה בהם בדיקה מחודשת של נתוני יסוד ובלא שהחברה דנה וקבעה אילו מיתקנים נוספים יש לכלול בפרוייקט, כדי שניתן יהיה לכללם בכיתבי הכמויות של המיכרזים והחוזים, ולא להוסיפם בעת העבודה, כפי שנעשה בפועל.

תיכנון ופיקוח

במחצית 1986 התקשרה העירייה בחוזה עם אדריכל - לתיכנון מוקדם של הפרוייקט, הכנת תוכניותיו ופיקוח עליו על הקמתו; וכן עם מהנדסים יועצים - לתיכנון מיתקני חשמל ומיזוג אוויר, ולתיכנון התקני מים ותברואה. עד למחצית שנת 1987 הוכנו התוכניות לפרוייקט וכיתבי הכמויות - לצורך פירסום מיכרזים והתקשרויות חוזיות עם קבלנים. בינואר 1987 התקשרה החברה עם אדריכל לתיאום בין הקבלנים, לפיקוח צמוד ולבדיקה ואישור חשבוניות הקבלנים.

נמצא, כי רק בעת הקמת הפרוייקט עמדו המתכננים והמפקחים על טעויות בחישובים הנדסיים שנעשו עוד בעת תיכנון הפרוייקט, ועל אי-התאמות בין הנתונים בכיתבי הכמויות בפריטים שונים לבין הכמויות הנדרשות בפועל.

להלן דוגמאות לטעויות בתיכנון ובפיקוח שגרמו להגדלה משמעותית בכמויות בפריטים שונים, ובעלות העבודה:

א. בטונים וברזל

1. בחוזה נכללו יציקות בטון מסוגים שונים, שעלותם הסתכמה ב-1.5 מיליון ש"ח. בפועל שילמה החברה 2.24 מיליון ש"ח - חריגה מההוצאה שבחוזה בשיעור של 49%.

2. בחוזה נכללו כמויות של מוטות ברזל בקטרים ומסוגים שונים, במישקל כולל של 181 טון, שעלותם הסתכמה ב-366,100 ש"ח. בפועל שולם עבור שימוש ב-312 טון ברזל, והחריגה בכמויות הגדילה את ההוצאה ל-622,440 ש"ח, גידול בשיעור של כ-70%.

מתיעוד העירייה עולה, כי הגדלת כמות הבטון והברזל נבעה, בעיקר, מטעויות בתיכנון:

(א) הקשחת שלד - לאחר שהחלה העבודה בשטח, בחנו המתכננים מחדש את נתוני היסוד שנדרשו לצורך יציבות הגג ומצאו, שהכוחות שהרוח מפעילה באיזור הבריקה כפולים מנתוני הכוחות לפיהם חישבו את הקונסטרוקציה של המיבנה, וממילא תחשיבי יציבות הגג אינם מספקים. הקבלן נדרש להגדיל את זיון עמודי הגג של הבריקה, ולהוסיף קירות בטון; לצורך זה נוספו, להערכת המתכנן, כ-35 טון ברזל וכן כמות גדולה של בטון.

(ב) יסודות ותעלות לבריקות - בתוכניות המיכרז חסרו חלק מהיסודות הנדרשים, וכן חסרו תוכניות של תעלות בטון לבריקות העירבול; כתוצאה מכך נדרשה תוספת בטון.

(ג) יציקת תיקרות - בעת ביצוע העבודה שונו עוביין וסוג הבטון מהן נוצקו. דבר זה גרם לתוספת עלות של 39,200 ש"ח.

(ד) תוספת של 60 טון ברזל נבעה מאי התאמת תוכניות הפרוייקט ליציקות שונות שבוצעו.

(ה) תוספת של 35 טון ברזל נבעה מהרחבת הבנייה מעבר למתוכנן.

ב. טיח וצביעה

בחוזה נכללו עבודות טיח וצביעה בהיקף כספי של 101,580 ש"ח ו-67,115 ש"ח, בהתאמה; בפועל שילמה החברה 387,620 ש"ח ו-190,740 ש"ח, בהתאמה - חריגות בשיעורים של 281% ו-184%. נמצא, כי רוב החריגה בשני הפריטים נבעה מטעות בחישובי הכמויות למיכרז בעת התיכנון.

ג. עבודות פיתוח

בחוזה לעבודות פיתוח נכללו עבודות גינון, התקנת גדרות וריצוף גרנוליט, בהיקף כספי של 0.97 מיליון ש"ח. בפועל שילמה העירייה 1.4 מיליון ש"ח (לא כולל התייקרויות) - חריגה בשיעור של 44%.

נמצא, כי חלק גדול מהחריגה נבע מטעות במיקום הפרוייקט - המיבנה הוקם כשני מטר צפונית למיקום המקורי המתוכנן. הדבר גרם להגדלת שטחי הפיתוח.

ד. התקנים תברואתיים, אלומיניום, חשמל ומיזוג אוויר

מן הנתונים בטבלה שלעיל עולה, כי גם בעבודות אלה, כמו בעבודות השלד והפיתוח, עלתה ההוצאה בפועל בעשרות אחוזים על העלות בחוזה.

ה. מערכת נקזים ואיוורור

עלות התקנת מערכת זו על-פי החוזה הסתכמה ב-102,330 ש"ח; ההוצאות בפועל הסתכמו ב-154,614 ש"ח - חריגה בשיעור של 51%.

נמצא, כי כל מערכת הנקזים שתוכננה הוחלפה לצורת מסוג אחר. בתיעוד העירייה לא נמצא הסבר לשינוי.

ו. מיתקני סיחור וטיהור מים

עלות המיתקנים על-פי החוזה הסתכמה ב-202,123 ש"ח; ההוצאות בפועל הסתכמו ב-345,466 ש"ח - חריגה בשיעור של 71%.

מהסברי העירייה עולה, כי בעבודה זו לא היה כל דמיון בין התיכנון לביצוע, מאחר שהעירייה תיכננה את הבנייה והחלה בעבודה, לפני שהיו בידיה הוראות מדוייקות של יצרני המיתקן.

משרד מבקר המדינה העמיד את העירייה ואת החברה על חובתן לבחון את האפשרות לתבוע מהמתכננים פיצוי כספי, בגין הוצאות היתר שנגרמו לעירייה, לכאורה כתוצאה מהתיכנון הלקוי.

מיתקנים נוספים

תוך כדי ביצוע העבודה החליטה החברה להוסיף לפרוייקט מיתקנים שונים כחדרי הנהלה, סאונה וסולריום, שלא היו מתוכננים מראש.

בתיקי העירייה לא נמצא תיעוד שיבהיר מדוע לא נכללו המיתקנים הנוספים בתיכנון הראשוני של הפרוייקט.



החברה התקשרה עם המתכננים ועם הקבלנים בלא שהוסמכה לכך, בלא שהיו בידיה מקורות מימון לכיסוי ההוצאה, ובלא שבדקה את כדאיות ההשקעה. מועצת המנהלים של החברה לא דנה, וממילא לא אישרה, את הגדלת היקף הפרוייקט לעומת ההצעה הראשונה שהובאה בפניה. התקציבים שנדרשו למימון הקמת הפרוייקט הובאו לאישור מועצת המנהלים רק לאחר שהחברה התקשרה בחוזים עם הקבלנים - מקימי הפרוייקט.

מועצת העירייה אישרה תקציבים למימון הקמת הפרוייקט לאחר שהחברה התקשרה בחוזים עם קבלנים ומתכננים, בלא שהוצג בפניה מידע על היקפו ועל מלוא ההוצאות שנדרשו להקמתו.

הקמת פרוייקט בהיקף כספי כה גדול, בלא שמלוא המידע לגביו הוצג בפני מועצת העירייה ומועצת המנהלים של החברה, ובלא שגופים אלה דנו ואישרו מראש את הקמתו ואת היקף ההתקשרויות עם הקבלנים, אינה עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין ומנוגדת להוראות חוק יסודות התקציב.

עלות הקמת הפרוייקט הוכפלה כתוצאה מתיכנון לקוי, שחייב תוספת חומרים ועבודה הרבה מעבר לקבוע בחוזים עם הקבלנים, וכתוצאה מהוספת מיתקנים תוך כדי הקמת הפרוייקט, לבקשת החברה.

בעיקבות הביקורת, הודיעה העירייה, כי תיבדוק את נושא האחריות המקצועית של המתכננים.

4. רישיון עסק לבריכת השחייה "ימית 2000"

(א) בצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשל"ג-1973 נקבע, כי בריכת שחייה חייבת ברישיון עסק להפעלתה, כמו-כן פורטו בו ההתניות למתן הרישיון.

על פי סעיף 20 לחוק רישוי עסקים התשכ"ח-1968, רשאי ראש העירייה, המשמש כרשות רישוי, לצוות בכתב על הפסקה ארעית של העיסוק בעסק שהופעל ללא רישיון. כאמור לעיל, הבריכה היא בבעלות העירייה ומנוהלת על-ידי חברה עירונית.

נמצא, כי החברה - מנהלת הבריכה "ימית 2000" שבבעלות העירייה - פתחה את הבריכה לקהל בראשית אפריל 1991, בלא שהיה בידיה רישיון עסק להפעלתה. הרישיון הוצא רק ביום 14.1.1993 - קרוב לשנתיים לאחר מכן. הרישיון לא ניתן קודם לכן, מאחר שהבריכה לא עמדה בתנאים הדרושים, ומאחר שנמצאו בה מיפגעים שונים העלולים לסכן את השוהים בה. עוד נמצא, כי גם למפעילי המסעדה בבריכה לא היה רישיון עסק.

(2) נמצא, כי חלק ממיפגעי הבטיחות לא הוסרו גם לאחר מתן רישיון העסק:

(א) עד למועד מתן רישיון השתמשה החברה, לחיטוי מי הבריכה "ימית 2000", בכלור; משרד הבריאות התנגד לשימוש בשיטת חיטוי זו, מאחר שבאוויר שבאולם הבריכה נמצאו אדי כלור בריכוז גבוה מדרישות המשרד, העלול לפגוע בשוהים במקום.

בעיקבות דרישות משרד הבריאות, עברה החברה לשיטת חיטוי חדשה תוך שימוש בחומר חיטוי אחר (ברום והלוברום), במטרה להקטין את ריכוז הכלור באוויר שבאולם הבריכה.

במאי 1993 חזרה החברה לחטא את הבריכה בשיטה הקודמת (כלור), מאחר שלדבריה היו תלונות של מתרחצים על תופעות אלרגיות.

משרד הבריאות, במכתב מיום 1.6.1993 היתנה את החזרה לשימוש בשיטת חיטוי זו באיוורור אולם הבריכה, לקיחת דגימות אוויר מחלל הבריכה לבדיקת כלור אחת לחודש, והגשת תוכנית לשיפור אמצעי האיוורור בחלל הבריכה למשרד תוך שלושה חודשים ממועד מישלוח המכתב.

באוקטובר 1993 הגישה החברה את התוכנית המבוקשת, ומשרד הבריאות אישר את ביצועה תוך התנייה שיעילותה תיבדק לאחר ההתקנה.

נמצא, כי החברה השתמשה לחיטוי הבריכה בכלור - בלא שמילאה אחר התניות המשרד: התוכנית לשיפור איוורור הבריכה לא בוצעה, ודגימות אוויר כלל לא נלקחו.

משרד מבקר המדינה העמיד את משרד הבריאות על הצורך לאכוף על החברה את קיום הוראותיו ולהסיר את מיפגעי הבטיחות הנובעים מחיטי הבריכה.

(ב) רשות הכבאות (איגוד ערים לשירותי כבאות איזור, חולון, בת-ים) ערכה, בפברואר 1994, ביקורת בעניין מניעת דליקות במרכז בה הועלו 24 דרישות להתקנים שונים למניעת אש.

בתיקי החברה ובמחלקת הרישוי בעירייה לא נמצא תיעוד המאשר שכל הדרישות של רשות הכבאות אכן מולאו.

(ג) החברה מחזיקה בתחומי הבריכות שבמרכז מלאי חומרים רעילים לחיטוי מימיהן. על-פי פקודת הרוקחים, מחייב המשרד לאיכות הסביבה את החברה בקבלת היתר להחזקת רעילים, ובו תנאים לשמירה על הבריאות והבטיחות.

נמצא, כי החברה הפעילה את בריכת "ימית 2000" והחזיקה בתחומה חומרים רעילים, בלא שקיבלה את ההיתר הנדרש. מתיעוד העירייה עולה, כי ההיתר לא ניתן בשל תנאי איחסון ומיגון לא נאותים.

(ד) בחוק הסדרת מקומות רחצה, התשכ"ד-1964 נקבע, כי שר הפנים רשאי "לקבוע בצו שמקום פלוני הוא "מקום - רחצה מוכרז"; רשות מקומית שבתחומה נמצא מקום רחצה מוכרז חייבת לקיים בו את הוראות שר הפנים הנוגעות לשמירה על הבטיחות והבריאות של השוהים במקום, ולתנאי תברואה מתאימים. הוראות שר הפנים הובאו בצו הסדרת מקומות רחצה (בריכות שחיה מוכרזות), התש"ל-1970.

נמצא, כי העירייה והחברה לא פעלו להכרזת הבריכה "ימית 2000" כבריכת שחיה מוכרזת, כנדרש.

בעיקבות הביקורת, פנתה החברה למשרד הפנים בבקשה להכריז על הבריכה כמקום רחצה מוכרז. עד למועד סיום הביקורת לא נענתה הבקשה.



החברה ומנהלה פעלו בניגוד להוראות החוק, בהפעילם את הברירה, במשך כשנתיים, ללא רישיון עסק, ובאפשרם הפעלת מסעדה ללא רישיון.

העירייה, במקביל, לא מילאה את חובתה כרשות רישוי וכבעלת הברירה, באפשרה להפעיל את הברירה במשך שנתיים ללא רישיון, ובהוצאת הרישיון, על אף קיום מיפגעי בטיחות למתרחצים. חלק מהמיפגעים לא הוסרו גם לאחר מתן הרישיון.

נופך של חומרה רבה יש בעובדה, שהברירה שהופעלה ללא רישיון עסק, ובלא שהוסרו מיפגעי בטיחות שנמצאו בה, היא בניחול תאגיד עירוני ובעלות העירייה - אשר חובתה לשמור על קיום החוק ולדאוג להסרת מיפגעי בטיחות בתחומה.



דין-וחשבון זה על הביקורת בחברה לבידור ובילוי (חולון) בע"מ, מתייחס לפעולותיה בתחומי משק הכספים, הקמת בריכה חדשה ורישוי הברירה.

בבדיקת הקמת הברירה ורישויה הועלו ליקויים כיבדי מישקל:

א. הוצאותיה השנתיות של החברה עולות דרך קבע על הכנסותיה. החברה הגדילה את שכו עובדיה הקבועים בשיעור גבוה מהמותר. בניגוד להוראות חוק יסודות התקציב.

ב. ממצאים חמורים במיוחד הועלו בפעולות החברה והעירייה להקמת בריכת שחייה חדשה. החברה התקשרה עם מתכננים וקבלנים לבניית הברירה בלא שהוסמכה לכך. בלא שהיו בידה מקורות מימון לכיסוי ההוצאה, ובלא שבדקה את כדאיות ההשקעה. תקציבים שנדרשו למימון הקמת הפרוייקט הובאו לאישור מועצת המנהלים רק לאחר שהחברה התקשרה בחוזים עם הקבלנים - מקימי הפרוייקט.

מועצת העירייה אישרה תקציבים למימון הקמת הפרוייקט רק לאחר שהחברה התקשרה בחוזים עם מבצעי העבודה, ובלא שהוצג בפניה מידע על מלוא ההוצאות שנדרשו להקמתו. עלות הקמת הפרוייקט הוכפלה כתוצאה מתיכנון לקוי, וכתוצאה מתוספת מיתקנים תוך כדי הקמתו.

העירייה והחברה לא בדקו את האפשרות לתבוע מהמתכננים פיצוי כספי בגלל הוצאות היתר שנגרמו, לכאורה כתוצאה מעבודתם.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה ולחברה, כי הקמת פרוייקט, בלא שמלוא המידע לגביו הוצג בפני מועצת העירייה ומועצת המנהלים, ובלא שגופים אלה אישרו תקציב לביצוע העבודה לפני ההתקשרות עם קבלנים, היא התנהגות שאינה עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין ומנוגדת להוראות חוק יסודות התקציב.

ג. יש לראות בחומרה יתירה את העובדה, שבמשך שנתיים הפעילה החברה את הברירה ללא רישיון עסק בניגוד לחוק, ולא הסירה מיפגעי בטיחות שנמצאו בה. כמו-כן יש לראות בחומרה יתירה את העובדה, שהעירייה האמונה על שמירת החוק וכללי מינהל נאותים, לא מילאה את חובתה כרשות רישוי וכבעלת הברירה, ואיפשרה להפעיל את הברירה ללא רישיון, ובלא להסיר מיפגעי בטיחות.

