

על משאבי החול של המועצה ועל דרישת החוב של חברת ערים

1. כללי

בראשית שנת 2011, בעקבות פניה שהוציא מבקר המועצה בנוגע לגנבת חול ברמת אמיר, וברורים שנערכו בעקבות זאת, התגלה לביקורת כי חברת ערים דורשת מהמועצה כספים המסתכמים בלמעלה ממיליון ש"ח תמורת עבודות פיתוח שזו ביצעה בשנת 2006 בקרית החינוך בצורן.

בשנת 2004 ערך מבקר המועצה ביקורת שהקיפה גם את ההתקשרות עם חברת ערים לפיתוח עירוני בע"מ (להלן – "ערים" או "החברה"). הביקורת העלתה אז שהחברה ביצעה את הקמת מגרש החניה בקרית החינוך בצורן שלא בהתאם לחוזה. עוד נמצא כי קבלן המשנה של חברת ערים, נאדים כאמל ובניו בע"מ (להלן – "נדים כאמל" או "הקבלן"), ביצע את העבודות, לרבות השינויים (הנמכת הכביש), כאשר המועצה נתנה לו חול. כמו כן קיבל הקבלן קרקע לשימוש ללא תמורה, כולל חיבור מתקניו שלא באזור הבניה לרשתות המים והחשמל העירונית. הקבלן אף קבר פסולת בקרקע שקיבל לשימוש.

מיאון אחריות: הממצאים בדוח זה נשענים על מידע שהעלתה הביקורת הן משיחות עם בעלי תפקיד והן ממסמכים המצויים במועצה. הביקורת, הן לאור היקף סמכויותיה כלפי צד ג' והן מכיוון שמדובר באירועים שארעו בחלקם לפני מספר שנים, לא יכלה להקיף את כל העובדות הנוגעות לעניין.

לצורך עבודתה ערכה הביקורת שיחות עם ראש המועצה, מהנדס המועצה, גזבר המועצה, והיועמ"ש למועצה, וכן עיינה במסמכים. כמו כן יש בדוח ממצאים שהעלנו בדו"ח הביקורת הקודם בנושא.

2. רקע

חברת ערים קיבלה ממשרד הבינוי והשיכון / ממנהל מקרקעי ישראל הרשאה לתכנון, ניהול, וביצוע עבודות פיתוח / תשתיות (להלן – "עבודות פיתוח") של הישוב צורן, שהיה בתחום שיפוטה של מ.א. לב-השרון.

מימון עבודות הפיתוח נעשה דרך גביית חלף היטלים מרוכשי הנכסים ביישוב. יוזכר שהיטלי פיתוח וחלף היטלי פיתוח מיועדים לביצוע עבודות פיתוח ולא לבניית מוסדות חינוך או להקמת מגרש חניה לבית ספר.

עבודות הפיתוח בוצעו ע"י ערים בכל הישוב צורן, מלבד בשטח קרקע המיועד לבניה של כ- 112 יחידות דיור צמודות קרקע (להלן – "המתחם"), עקב הקרבה לתחנת השידור "הלל", מחשש מקרינה.

בעקבות הצורך להרחיב את קרית החינוך ולהקים בית ספר יסודי נוסף במתחם, והחובה לסלול כביש שיאפשר גישה לבית הספר, התקשרה מועצת צורן עם חברת ערים, שקיבלה כאמור את הרשאה לביצוע עבודות הפיתוח במתחם.

בשנת 2003, חתמה מועצת צורן עם חברת ערים הסכם לסלילת הכביש העוקף את קרית החינוך וביצוע עבודות הפיתוח/תשתיות. בנוסף, היה צורך להקים מגרש חניה לקרית החינוך בשטח שיועד לכך במתחם, בצמוד לתוואי הכביש שסלילתו היתה במסגרת ההרשאה של ערים.

את הקמת מגרש החניה לא ניתן היה כאמור לממן מחלף היטלי פיתוח, ולכן היה על המועצה לאשר מקורות מימון ולהסדיר את ההתקשרות להקמת מגרש החניה ע"פ חוק.

מועצת צורן, ובהמשך גם מועצת קדימה-צורן אישרו תב"ר למימון עבודות הקמת מגרש החניה מתקציבי פיתוח של משרד הפנים בהיקף של כחצי מיליון ש"ח.

במסגרת ההסכם שנחתם בין המועצה והחברה נכלל סעיף אופציונאלי, שהותנה באישור מפורש נוסף של המועצה, לפיו חברת ערים תוכל לתכנן ולבנות, בנוסף לעבודות הפיתוח ע"פ ההרשאה שלה, מגרש חניה צמוד לכביש בתחום קריית החינוך (סעיף 13). ביחס לסעיף זה הבהיר היועץ המשפטי למועצה בחוות דעת מה- 10.9.03 כי "ההתקשרות לביצוע מגרש חניה מותנה בקבלת פטור ממכרז משרד הפנים". אכן בתאריך 5.2.04 הגישה המועצה בקשה לפטור ממכרז, אולם לבסוף הוחלט, לאור תגובת משרד הפנים, לוותר על ההליך.

למרות האמור, החלו עבודות הקמת מגרש החניה כאשר נראה כי סוכם בין הצדדים כי הקבלן יבצע את ישור הקרקע וריבודו על חשבונו וזאת בתמורה לחול שאושר לו להוציא מהמתחם. עוד הוסבר כי תעשה פניה לקבלן ובו בקשה כי גם המשך העבודה יעשה ללא חיוב. בפועל הקבלן ביצע את הקמת מגרש החניה והמועצה לא אישרה ולא שילמה בגין העבודות האלה בכסף, זולת עסקת הברטר.

1. ביצוע עבודות ע"י חברת ערים

3. ההתקשרות עם חברת ערים

הישוב צורן הוקם ב- 1992 כחלק מפרויקט שבעת הכוכבים, כאשר בראשיתו הוא היה ועד מקומי בתחום המועצה האזורית לב-השרון, וזאת עד להכרזתו כמועצה מקומית בשנת 1997. הן בתקופה בה הישוב נוהל כועד מקומי והן בתקופה בה הוא נוהל כמועצה מקומית, לא היו לו חוקי עזר עדכניים שאפשרו גבית היטלי פיתוח.

כדי לפתח את התשתיות של הישוב מנהל מקרקעי ישראל נתן לחברת ערים, שהנה חברה ממשלתית לפיתוח עירוני, הרשאה לביצוע עבודות הפיתוח והתשתית בישוב צורן. על בסיס הרשאה זו התקשרה המועצה האזורית לב השרון עם חברת ערים ב- 6.12.1993 לצורך ביצוע עבודות הפיתוח והתשתית בצורן. ע"פ סעיף 3 לחוזה התחייבה חברת ערים "לבצע על חשבונה עבודות הפיתוח והתשתית" כמפורט בנספח ב' לחוזה. על-פי נספח א' לחוזה היקף עבודות הפיתוח כולל ביצוע כבישים ומדרכות, ניזוק/תיעול, ביוב וכיוצא ב. כנגד האמור התחייבה המועצה שלא לגבות מהמשתכנים אגרות או סכומים בגין עבודות הפיתוח.

בהסכם שנחתם בין מועצת צורן והחברה ב- 30.9.2003 נקבע כי עבודות הפיתוח במתחם הן בתחום ההרשאה של החברה. החברה התחייבה, לממן מקופתה מימון ביניים לטווח של עד 30 חודשים שבמהלכם ייגבו על ידה חלף היטלים כפי שנעשה בעת הקמת הישוב, או לחילופין כפי שנקבע בהסכם, במידה שלא יהיה ניתן לגבות את חלף היטלים, המועצה תממן את עלות סלילת הכביש.

4. התקשרות לביצוע עבודות הפיתוח

כאמור ב- 30.9.2003 התקשרה המועצה המקומית צורן עם חברת ערים לביצוע עבודות פיתוח במתחם בו קיבלה החברה הרשאה להקמת 112 יח"ד. המועצה בקשה להקדים ולחבר את תשתיות הפיזיות לבית הספר שנבנה בסמוך למתחם ההרשאה (להלן – "עבודות הפיתוח הראשוניות").

הואיל וכך הוסכם בין הצדדים כי חברת ערים תבצע כמימון ביניים את עבודות הפיתוח הראשוניות (שלא כללו את הקמת מגרש החניה), כאשר הוסכם כי עלות הפיתוח לא תעלה על 850,000 ש"ח. עוד הוסכם כי באם תוך 30 חודשים לא תוסר המניעה (כהגדרתה בהסכם, בהתייחס ליכולתה של ערים לגבות את חלף היטלי הפיתוח למימון עבודות הפיתוח הראשוניות בהתאם להרשאה שלה), תשלם המועצה לחברת ערים את ההוצאות שזו הוציאה בצרוף הפרשי הצמדה ובתוספת 5% עמלה (סעיף 7 לחוזה) כאמור עד לסכום שלא יעלה על 850,000 ש"ח.

להלן הערות הביקורת:

4.1 אישור החוזה

ע"פ החוק לא תתקשר המועצה אלא ע"פ חוזה שאושר בכתב ע"י היועמ"ש למועצה. מבדיקה נמצא כי החוזה אושר.

4.2 חריגה מתקציב

כאמור חוזה ההתקשרות קבע כי סכום העבודות הראשוניות לא יחרגו מ- 850,000 ש"ח. ב- 1.7.2003 אישרה המועצה תב"ר מותנה [מס' 77] על סך 850,000 ש"ח. תב"ר זה הובא למנכ"ל משרד הפנים שקבע במכתב מה 24.8.2003, כדלקמן:

"מאחר והיות ומדובר בהלוואה על תנאי, למימון עתידי של פרויקט שבספק אם בכלל ידרש היתר אשראי, ברצוני להודיע כי במידה ובעוד 30 חודש, תידרש המועצה המקומית צורן להחזיר לחברת ערים סכום של 850 אלש"ח, משרד הפנים יהיה מוכן לאשר למועצה המקומית צורן היתר אשראי בסכום של 850 אלש"ח".

בפועל, למרות שהמועצה אישרה תב"ר מותנה למימון עבודות הפיתוח הראשוניות (על בסיס אישור משרד הפנים שבעתיד הוא יאשר למועצה "היתר אשראי" ע"ס 850 אלש"ח במידת הצורך), ולמרות שמשרד הפנים אישר למועצה מסגרת תקציבית נפרדת להקמת מגרש החניה בהיקף של 502,000 ש"ח, בוצעו ע"י חברת ערים עבודות להקמת מגרש החניה בנוסף לעבודות הפיתוח הראשוניות, כשסך עלות עבודות אלה היו בהיקף הגבוה בכ- 505,000 ש"ח מהסכום המאושר להתקשרות ע"י המועצה ומשרד הפנים (850,000 ש"ח), היינו חריגה של כ- 60% מהתקציב המותנה שאושר.

ב- 10.12.2006 נקבע בסדר היום של ישיבת מליאת המועצה הנושא "אישור הלוואה ע"ס 1 מיליון ש"ח עבור תשלום לחברת ערים" אך בפועל לא מופיע בפרוטוקול הישיבה איזכור לדיון שהתקיים בישיבת המועצה וגם לא החלטה בנושא. למן מועד זה מעלה חברת ערים מעת לעת דרישות לתשלום שגובהן מעל 1 מיליון ש"ח כאשר אין למועצה מקור כיסוי תקציב לכך (ראה סעיף 8 בהמשך).

4.3 אמת מידה לקביעת מחיר

כידוע המועצה חייבת להתקשר עם קבלנים אך ורק בדרך של מכרז. אחד היתרונות הוא שלמועצה יש הבטחה (assurance) כי עלות ההתקשרות עומדת במחירי

שוק. בדרך ההתקשרות עם חברת ערים לא נקבעו מנגנונים לקביעת העלות בהתאם למחירי שוק, אלא תחת זאת נקבע, כדלקמן:

"...מתחייבת המועצה לשלם לערים את מלוא עלויות עבודות הפיתוח הראשוניות, עד לסכום של 850,000 ש"ח צמוד למדד 10/2002 ... כאשר התשלום יהיה בשיעור ההוצאות שהוציאה חברת ערים בצרוף הפרשי הצמדה מיום הוצאת כל תשלום בפועל ... בתוספת 5% המהווים עמלת חברת ערים, ולפי תחשיב שתגיש ערים למועצה. תשלום זה יבוצע בתוך 30 ימים מדרישתה הראשונה של ערים (סעיף 7)."

מוסכם ומוצהר בין הצדדים כי לצורך שיעור התשלום של המועצה לערים ... יהווה חשבון שיוגש ע"י ערים ... ראייה מכרעת כסכום המחייב את הצדדים ... (סעיף 8).

דהינו, ההסכם שנכרת בין הצדדים העניק לערים את הסמכות הבלעדית לקבוע את היקף החיובים מבלי שתהיה למועצה אפשרות לערער על כך.

בעוד שעבור ביצוע עבודות הפיתוח הראשוניות חברת ערים היתה רשאית לבצע את הליכי המכרז והתשלום לזוכה בהתאם להרשאה שלה, הרי שעבור הקמת מגרש החניה המועצה היתה מחוייבת בביצוע מכרז, אלא אם היתה מקבלת את אישור משרד הפנים לפטור ממכרז, שכאמור לא התקבל למרות פניותיה החוזרות.

5. ההתקשרות לביצוע מגרש חניה בקרית החינוך

5.1 אי הפעלתו של תנאי מתלה

סעיף 27(א) (חוק החוזים (חלק כללי)), תשל"ג-1973 קובע כי "חוזה יכול שיהיה תלוי בהתקיים תנאי (להלן – תנאי מתלה)". בסעיף 13 לחוזה נקבע תנאי מתלה לפיו "בנוסף לכל האמור לעיל בהסכם זה, מוסכם על הצדדים כי לפי בקשת המועצה תתכנן ותבצע ערים גם מגרש חניה צמוד לכביש בתחום קרית החינוך (להלן: "מגרש החניה") בתנאים המוגדרים במיוחד לעניין מגרש החניה ..."

תנאי מתלה זה נקבע מפורשות גם בס"ק ז' לחוזה לפיו "מוסכם בזה כי הוראות סעיף זה וביצוע עבודות מגרש החניה כאמור בו ע"י ערים, מותנים בהודעה שתמסור המועצה לערים בדבר רצונה בביצוע עבודות מגרש החניה ע"י ערים."

יתרה מזאת, לפי ס"ק א', התכנון וביצוע עבודות הקמת מגרש החניה מותנים גם בכך ש-"כתבי כמויות שיאושרו ע"י המועצה". בפועל המועצה לא נתנה לחברת ערים הוראה [מאושרת ע"י מורשי החתימה שלה] לביצוע העבודות להקמת מגרש החניה, והיא אף לא אישרה את כתבי הכמויות. היינו, קיומו של התנאי האמור בחוזה לא מולא, לא במובן הפרודצורלי ולא במובן המהותי, כדלקמן:

א. המועצה לא נתנה לחברת ערים הודעה מטעם מורשי החתימה שלה על הפעלתו של התנאי המתלה עבור עבודות הקמת מגרש החניה.

ב. **למועצה, והדבר הובהר מפורשות בחוזה, אין מקור תקציבי מאושר לעבודות הקמת מגרש החניה, והיא אישרה רק תב"ר מותנה למימון עבודות הפיתוח הראשוניות, שאינו מהווה אסמכתא להוצאת כספים עבור הקמת מגרש החניה.**

ג. סעיף 13' לחוזה קובע תנאי מפסיק שכניסתו לתוקף השוותה את הזכויות בין הצדדים. היינו ביצוע העבודות לא רק שהוא מותנה ברצונה של המועצה הוא אף תלוי ברצונה של החברה. להלן נוסח הסעיף:

"לא נמסרה הודעה כאמור [המפעילה את התנאי המתלה] בתוך 6 חודשים מיום חתימת הסכם זה, תהיה ערים רשאית (אך לא חייבת) להודיע למועצה כי אינה מעוניינת עוד בביצוע עבודות אלו ובמקרה כזה תהיה משוחררת מכל התחייבויותיה על פי סעיף זה ובקשר עם עבודות מגרש החניה".

ד. המועצה כלל לא יכלה לבצע את עבודות הקמת מגרש החניה דרך חברת ערים, הואיל ועסקינן בהתקשרות החייבת במכרז פומבי. יצוין כי המועצה ניסתה לקבל ממשד הפנים אישור לפטור ממכרז, אך אישור שכזה לא התקבל. משמע, האמור בסעיף 13 להסכם לא קיבל תוקף רשמי.

מכל האמור לעיל עולה כי הקבוע בסעיף 13 לחוזה לא השתכלל, והתנאי המתלה לא נכנס לתוקף. כך המועצה לא הודיעה לחברת ערים על כניסת הסעיף לתוקף, ויודגש כי כל זאת נעשה בשים לב לקיומו של התנאי המפסיק הנ"ל.

5.2 מתן הרשאה לא פורמלית

למרות האמור לעיל בסעיף 5.1 העבודות בוצעו בפועל על-ידי חברת ערים. **מתשובה לשאלת הביקורת מסר מהנדס המועצה כי הוא פנה לחברת ערים ובקש כי הללו יבצעו את העבודות, וכך אכן בוצע.** לדבריו הוא נהג עם חברת ערים באופן דומה לאופן בו הוא נוהג עם חברת מבני תעשייה שביצעה את עבודות הפיתוח בשכונת ה-"בנה ביתך" בקדימה. דהיינו לדבריו חברות אלה גובות מהתושבים דמי פיתוח ולכן הן צריכות לבצע את כל העבודות. ויתרה מזאת חברות אלה נענות לבצע כתרומה עבודות פיתוח כגון סלילת כבישים / ככרות וכיוצא ב.

להלן הערות הביקורת:

א. אומנם מהנדס המועצה משמש כנציג המועצה בהתקשרות עם חברת ערים, וזאת מכוח סעיף 14 לחוזה הקובע כי "המועצה תקבע נציג מוסמך מטעמה שירכז את הטיפול מול חברת ערים", אך אין לו סמכות לחייב את המועצה בהתחייבויות בעלות משמעות כספיות שאין להם מקור חוקי. ויודגש כי החוזה קובע מפורשות כי עבודות מגרש החניה יבוצעו ע"פ דרישת המועצה, וזאת בהתאם לתוכניות, כתבי כמויות ואומדנים שיאושרו ע"י המועצה (סעיף 13א).

ב. הביקורת מעירה כי הסדרים שנכרתים בין נציגי הרשות לקבלנים שלפיהם הקבלן מבצע למועצה עבודות שלא ע"פ כללי המינהל והחוקים המסדירים חוזים והתקשרויות, אינם תקינים, וזאת גם מן הטעמים הבאים:

- a. הסדרים מעין אלה נסגרים בחדרי חדרים ללא שקיפות.
- b. אין תיעוד ברשות לביצוע ההתקשרות ולתנאיה.
- c. למרות שעבודות אלה מבוצעות ע"י קבלן חיצוני, הואיל והן נעשות לטובת הרשות ובנכסיה, עבודות אלה חושפות את המועצה לסיכונים מזיקים וביטוחיים, שהואיל והעסקה לא מועגנת בחוזה פורמאלי המועצה קרוב לוודאי תתקשה להגן על עצמה בפני תביעות משפטיות.
- d. התקשרות כזו יוצרת קרקע למצבים של "שמור לי ואשמור לך".
- e. המועצה תתקשה להגן על התנהלות במצבים בהם תקום ביקורת כנגד התקשרויות נוספות עם אותו קבלן "תורם", בהם תבקש הרשות ללכת לקראתו לפני משורת הדין.
- f. המועצה הנה גוף שלטוני וככזו היא לא נדרשת למעות חינם.
- g. יתרה מזאת נמצא כי "תרומות" אלה באות כתוצאה "מבקשות" מצד המועצה.

h. במקרה הנדון ה- "תרומה" נעשתה ככל הנראה כנגד מתן חול ששווי לא מבוטל לקבלן (ראה סעיף 7.2 להלן), מה שמקנה לדבר משנה תוקף וחומרה יתרה.

ג. מעבר לאמור לעיל, המצב דלעיל בו נכרת הסכם באופן לא פורמאלי, יוצר מצבים בהם הצד "שתרם" יכול לחזור בו, כפי שארע על פניו במקרה דנן, כל זאת כאשר אין למועצה אפשרות לכפות את ההסכם שנכרת במלואו במועד ביצוע העסקה.

5.3 ביצוע שינוי בתוכניות

ראה סעיף 6 בהמשך.

5.4 אי קיום מכרז

מעבר לאמור לעיל, הינו לא זאת בלבד שדה-יורה המועצה לא הפעילה את הסעיף המותנה בהסכם, התקשרות כזו ככלל לא יכלה לעמוד הואיל והיא אינה חוסה בגדר הפטור ממכרז. גם ניסיונה של המועצה להשיג פטור ממכרז ע"י הגשת בקשה למשרד הפנים לא צלח. היינו, התקשרות זו עם חברת ערים נגועה באי חוקיות, ונדגיש כי התקשרות בניגוד לדיני המכרזים דינה ע"פ סעיף 27 חוק יסודות התקציב תשמ"ה-1985 בטלות, והאי לישנה:

(א) בחוזה של תאגיד או של רשות מקומית שהתמורה הכרוכה בו עולה על 89,000 שקלים חדשים יציין החותם עליו בשם התאגיד או בשם הרשות המקומית –

(1) כי נתקיימו בו כל התנאים וניתנו לגביו כל האישורים הדרושים לפי כל דין;

(2) כי ההוצאה הכספית לביצועו מתוקצבת, ויצויין סעיף ההקצבה.

(ב) חוזה של תאגיד או של רשות מקומית שהתמורה הכרוכה בו עולה על 460,000 שקלים חדשים ולא נתקיימו בו כל התנאים או לא ניתנו לגביו כל האישורים הדרושים לפי כל דין, או שההוצאה הכספית לביצועו לא תוקצבה – בטל.

מכיוון שכך אמורה הייתה המועצה לערוך מכרז לצורך ביצוע העבודות להקמת מגרש החניה. ויודגש כי בתגובה לפנית המועצה הבהיר משרד הפנים כי לא נמצאה עילה או הצדק למתן הפטור.

למרות זאת, נתן מהנדס המועצה הוראה לביצוע העבודה, זאת ללא חוזה ו/או מכרז, מה שמעלה את החשד כי אכן בוצעה בין הצדדים עסקת ברטר. כמו כן, במעשיו יצר מהנדס המועצה מעין התקשרות של המועצה עם חברת ערים, ללא אישור של מורשי החתימה של המועצה. ובנוסף לכל, מתברר שחברת ערים תובעת מהמועצה כספים בגין עבודות הקמת מגרש החניה, שוב מבלי שבוצע הליך מכרז כדיון, וככל הנראה בהתעלם מעסקת הברטר.

6. ביצוע ללא הרשאה ואובדן הכנסות

במסגרת החוזה עם חברת ערים נכלל כאמור סעיף אופציונאלי לגבי עבודה נוספת (הקמת מגרש החניה), לה לא נקבע מקור תקציבי והיא אינה בתחום ההרשאה שניתן לחברת ערים. בפועל עבודה זו בוצעה בצורה עקיפה עם קבלן המשנה של חברת ערים, דבר שגרם לכך שהמועצה לא יכלה לנצל את רוב ההקצבות שעמדו לרשותה. נדמה כי הממצא בו אנו

נרחיב ממחיש יותר מכל את חוסר התקינות שבהתקשרות המועצה עם חברת ערים/נדים כמאל להקמת מגרש החניה.

6.1 התקשרות עם נאדים כאמל

חברת נאדים כאמל ובניו בע"מ (להלן – "נאדים כאמל") הנה הקבלן שנשכר ע"י חברת ערים כדי לבצע את עבודות הפיתוח בצורן. בפועל, כפי שנראה, חברה זו התקשרה במקביל גם עם המועצה. **עדות לדברים אלה אנו מוצאים גם במכתבו של מהנדס המפקח (ש.חביב) מטעם חברת ערים לנאדים כאמל ב- 5.5.2004, כדקלמן:**

1. "לפני כשבועיים נמסר לכם כי בתכניות יהיו שינויים, ועד להשלמתם יש להימנע מביצוע עבודות.
2. למרות האמור, התחלתם בביצוע חפירות והעברת חומר החפירה לאתר אחר, כנראה לפי סיכומים/הנחיות של המועצה המקומית.
3. מבחינת ערים, לא בוצעה באתר כל עבודה ואתם נדרשים להפסיק ביצוע כל עבודה כזאת עד למסירת תכניות מעודכנות והוראות ברורות בכתב."

בפועל כאמור ביצעה חברת נאדים כמאל חלק מהעבודות בסטייה מהתוכנית המקורית וזאת ע"פ המוסכם בינה ובין מהנדס המועצה.

6.2 תב"ר

המועצה קיבלה לצורך בניית מגרש החניה והסדרי תנועה בקרית החינוך בצורן הקצבות ממשד הפנים בהיקף העולה על 1/2 מליון ש"ח, כדלקמן:

- ב- 23.2.2000 אישרה מועצת צורן תב"ר מס' 27 על סך 300,000 ש"ח להסדרי תנועה וחניה בקרית החינוך בצורן, כאשר התב"ר ממומן במלואו מתקציב משרד הפנים, וזאת בהתאם להרשאה שהתקבלה ב- 3.1.2000.
- ב- 25.12.2003 אישר משרד הפנים הקצבה נוספת לטובת התב"ר בסך 202,000 ש"ח.
- הואיל והתקציב לא נוצל, תיקנה המועצה ב- 20.1.2008 את התב"ר והפחיתה ממנו את סעיף ההכנסות ממשד הפנים מ- 502,000 ש"ח ל- 240,310 ש"ח.
- לאור אי ניצול התקציב ביצעה המועצה ב- 24.11.2009 הפחתה נוספת של התב"ר מ- 240,310 ש"ח ל- 216,803 ש"ח.

המועצה קיבלה ממשד הפנים הרשאות בסך כולל של 502,000 ש"ח לצורך הקמת מגרש חניה בקרית החינוך בצורן, אך בפועל ניצלה המועצה מתקציב זה 226,103 ש"ח בלבד. מעיון בכרטיס התב"ר עולה כי לא הוצאו ממנו הוצאות להקמת מגרש החניה אלא רק הוצאות בגין רכש ועבודות היקפיות בלבד, כגון הקמת גדר, שילוט וכיוצא ב.

6.3 אובדן הכנסות

המועצה פעלה לאישור תב"ר לצורך הקמת מגרש חניה בקרית החינוך בצורן, ואף דאגה לגייס לצורך כך מקורות מימון חיצוניים. אך מאחר שבפועל התבצעה התקשרות ללא מרכז, לא יכלה המועצה לנצל את מלוא ההרשאות התקציביות

שהתקבלו ממשד הפנים והיא נאלצה לוותר על חלק גדול מהן. **עקב האמור נגרם למועצה אובדן הכנסות ישיר בהיקף 276,897 ש"ח, סכום מהווה כ- 54% מהתקציב, וכן הפסדים נוספים, כדלקמן:**

- א. אובדן הכנסות ישיר - 276,897 ש"ח**
 חשוב לציין כי האמור אינו אובדן הכנסות "על הנייר" אלא לאובדן בפועל. ההקצבות ממשד הפנים שבהן המועצה היתה יכולה לממן את העבודות אבדו. במצב שנוצר, לאור ההסכמות בין מהנדס המועצה והקבלן, לא ניתן היה לממש את ההקצבות דבר שגרם למועצה הפסד כספי מהותי.
- ב. אובדן הכנסות נוסף – ערכה של האדמה שהקבלן לקח מהמתחם**
 הקבלן לקח חול רב משטח המועצה על פי הסיכום שלו עם מהנדס המועצה. מאחר שהמועצה אפילו לא בדקה מהו שווי החול, לא ביצעה מכרז בכדי למכור אותו למרבה במחיר, ולא יודעת כמה חול נלקח, יש יסוד סביר להניח שגם כאן נגרם למועצה נזק כספי.
- ג. אובדן הכנסות עקיף**
 מכיוון שכיום חברת ערים תובעת את הכסף בגין העבודות הללו, הרי ייתכן שהמועצה תאלץ להפסיד בגין אותו נושא בפעם השלישית. זאת מאחר שהיום אין מקור תקציבי לשלם בגין העבודות שנעשו לכאורה ללא תמורה או תמורת החול.

לאור האמור, המועצה הפסידה 276,897 ₪ עקב הקצבות של משרד הפנים שבוטלו, הפסידה גם את ערכו של החול שהוצא משטחי המועצה ע"י הקבלן, ועלולה להפסיד גם את מלוא עלויות ביצוע מגרש החניה שחברת ערים דורשת עבור הקבלן (בתוספת תקורות). ממצא זה ממחיש את הנזקים שנגרמים למועצה שעה שעובדיה פועלים בניגוד לחוק ולכללים. הביקורת רואה ממצא זה בחומרה ומעירה כי מצבים מעין אלה מהווים עילה להטלת חיוב אישי.

7. שינוי בתוכנית

7.1 כריתת הסכם חלופי

ע"פ הדין החל "חווזה נכרת בדרך של הצעה וקיבול לפי הוראות פרק זה" (סעיף 1 לחוק החוזים). ע"פ סעיף 23 לחוק החוזים "חווזה יכול שיעשה בעל פה, בכתב או בצורה אחרת, זולת אם היתה צורה מסויימת תנאי לתקפו על פי חוק או הסכם בין הצדדים".

לביקורת נמסר שע"פ התוכניות הכביש ההיקפי למגרש החניה היה אמור להיות גבוה פיזית מאולם הספורט. עם תחילת העבודות, ובסמוך לזכיתו במכרז הפנימי ברשות המאוחדת, בקש מהנדס המועצה כי הכביש יונמך לגובה אולם הספורט. הקבלן טען, כך נמסר בשעתו, כי ביצוע התיקון ייקר את הפרוייקט זאת עקב תוספת עלויות חפירה. הואיל וכך הצדדים הסכימו שהחברה תבצע את עבודות החפירה והיא תקבל את החול.

מהנדס המועצה, שמכוח סעיף 14 לחוזה עם חברת ערים משמש כ"נציג המועצה" לצורך "ריכוז הטיפול מול חברת ערים", חרג לדעתנו מסמכותו בכך שביצע פעולה משפטית שלא ניתן לראות אותה אלא ככריתת חוזה. אין תיעוד בכתב ל"סיכום" הנזכר אלא מדובר בחוזה שבעל פה, ואילו כעת מחייבת חברת ערים את המועצה בביצוע העבודות.

לכל הדעת נסיבות המקרה מעלות כי לא ניתן להתייחס לפעולות אלה של הצדדים
זולת כריתת חוזה שבו כל אחד מהצדדים קיים את אשר הוא התחייב, כדלקמן:

א. העסקה בוצעה, וכל צד קיבל את אשר עליו הוסכם:

a. הקבלן הנמיך את הכביש.

b. המועצה ויתרה לקבלן על החול ונתנה זכות שימוש בקרקע בקדימה.

ב. הקבלן לא בא בדרישות למועצה אלא חברת ערים, שלא הייתה צד לעסקת
הברטר הנ"ל.

ג. חזקה שבעובדה היא שאדם/תאגיד שביצע עבודות, בטח ובטח בהיקפים
כספיים גבוהים יפעל ללא ליאות, תוך נקיטה בצעדים משפטיים לגבות את
החוב. במקרה דנן, למרות שחלפו שנים רבות והקמת החניון הסתיימה זה
מכבר לא נקטה עד כה חברת ערים בפעולות משפטיות לגביית "החוב".

מהאמור לעיל עולה להבנתנו שהתקיימה עסקת ברטר כנ"ל בין המועצה (ע"
מהנדס המועצה) וחברת נדים כאמל.

7.2 תשלום בסחורות

ענף כריית חול הנו ענף ריווחי (ראה הארץ, 18.6.04, עמ' 4א), ולכן תשלום
באמצעות שווי כסף (סחורות) הן עסקות מקובלות גם בתחום עבודות עפר ובינוי.
כנגד העובדה שהקבלן הרוויח בקבלת אדמה בשווי רב, זו נטען כי חוזה
ההתקשרות קובע כי הקבלן היה זכאי לקבל אותה, כדלקמן:

" עודפי חפירה שיוצרו במהלך העבודות יסולקו אל מחוץ לאתר, למקום שפך
מותר באישור הרשות המקומית וכל רשות מוסמכת אחרת, על אחריותו ועל
חשבונו של הקבלן. עודפים ופסולת לעניין זה הם: (1) כל חומר חפור שאינו
מיועד לשימוש כמילוי חוזר; (2) כל חומר שהובא ונפסל לשימוש; (3) כל
תוצרי הפירוקים וההריסות שאינם מיועדים לשימוש חוזר; (4) כל פסולת,
צמחיה וחומר זה אחר המצויים באתר" (סעיף 00.04 עמ' 14).

הביקורת הבהירה כי הואיל שהאדמה שנחפרה יכלה לשמש כאדמת מילוי, לא ניתן
לקבל טענה זו ולהגדיר את החול שהוצא כ"עודפי חפירה"¹. כמו כן המועצה לא
ערכה תחשיבים ו/או אומדנים לגבי שוויה של האדמה שנחפרה ועלות של
העבודות שאמורות להתבצע.

הואיל והקבלן ביצע עבור המועצה עבודות ללא חיוב, ומכיוון שהקבלן הוציא
מהאתר אדמה בעלת ערך כספי, בוצעה לדעתנו עסקת ברטר.
מעבר לאמור העמידה המועצה לטובת הקבלן אמצעים ומשאבים, כדלקמן:

7.2.1 מתן זכויות בנכס עירוני

המועצה העמידה לטובת הקבלן ללא תמורה שטח ברחוב הורדים בסמוך
לחט"ב בקדימה. בשטח זה הציב הקבלן מספר מתקנים ארעים (מכולות
וצריף), מיכל דלק לתדלוק כמו כן השטח משמש כמגרש חנייה לרכבי
הצמ"ה של הקבלן.

¹ . עודפי חפירה מוגדרים " כל חומר חפור שאינו מיועד לשימוש כמילוי חוזר".

7.2.2 אספקת חשמל ומים

מתקני הקבלן חוברו לרשת המים, ולחשמל מתוך לוח חשמל שבכיתת לימוד בחטיבת הביניים.

7.2.3 שימוש בנכס עירוני כאתר פסולת

מהנדס המועצה הרשה, ללא סמכות, לקבלן להשתמש בשטח הסמוך לחט"ב כאתר פסולת זמני. בתגובה טען מהנדס המועצה כי החומר אותו הניח הקבלן בשטח הוא אינו פסולת בניה אלא חומר המשמש לריבוד הקרקע. לדבריו מדובר בנוהג מקובל לפיו קוברים בגינות ציבור וכו' קרקע עם שברי אדמה וכו' ומעל זה מניחים "מטר, מטר וחצי של אדמת חמרה".

הביקורת דוחה טענות אלה ומבהירה כי הגדרה של המונח פסולת בנין כוללת "חומרים ושיירים המשמשים לבניה, או שמשמשים בהם בקשר לעבודות בניה, לרבות ערימות אדמה וחלקי הריסות של מבנים" (סעיף 1 לחוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984). יתרה מזאת באם הרשות מבקשת לעשות שימוש בנכסיה לצורך ריכוז פסולת בנין אזי עליה לפיה עסיף 7(ג) לחוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984 להכריז על כך ברבים, דבר שלא בוצע. מה גם שהדבר חייב בבדיקה ואישור של המשרד לאיכות הסביבה.

לדעתנו נפלו פגמים בהחלטה לאפשר לקבלן לעשות שימוש בשטח ציבורי לטובת פינוי פסולת, זאת מהסיבות הבאות:

- מברור שערכנו עם המשרד לאיכות הסביבה עולה כי אין בשטח המוניציפאלי של מ.מ. קדימה – צורן אתר לפינוי פסולת. יתרה מזאת ההחלטה להקים אתר פסולת חייבת לעמוד בתנאים הקבועים בתקנות רישוי עסקים (תחנת מעבר לפסולת), התשנ"ח – 1998), כללים שלא ייושמו.
- סעיף 2 לחוק שמירת הניקיון, התשמ"ד – 1984 (להלן - החוק) קובע כי "לא ישליך אדם פסולת, פסולת בנין או גרוטאות רכב ברשות הרבים .. ולא ילכלך את רשות הרבים". סעיף 13 לחוק קובע כי "משליך פסולת בניגוד להוראות סעיף 2 דינו – קנס כאמור סעיף 61(א)(3) לחוק העונשין, התשל"ז – 1977, ואם נעברה העבירה על-ידי תאגיד, דינו – כפל קנס האמור".
- מעבר לאמור סעיף 16 ג' לתקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), התש"ל-1970 קובע "בהיתר הבניה יקבעו התנאים בדבר פינויה המתוכנן של פסולת הבניין אל האתר לסילוק פסולת בנין או לטיפול בה, במהלך העבודה ולאחר השלמתה, זולת אם כמות פסולת הבניין מזערית להערכת המהנדס או שקיימות, לדעת הועדה המקומית, נסיבות מיוחדות המצדיקות פטור מחובת פינוי כאמור". היינו החוק מחייב פינוי פסולת אך ורק לאתר מורשה, זולת אם מדובר בכמות מזערית. אין בהיתר הבניה שניתן אישור לאחסן פסולת בנין בקדימה-צורן.
- אין בהוראת סעיף 43 לחוזה הקובעת כי יש להעמיד לרשות הקבלן שטח התארגנות (ראה סעיף 5.2 לעיל) משום היתר או הטלת חובה על המועצה להעמיד לרשות הקבלן שטח להנחת פסולת. מה גם שכאמור הדבר מנוגד לחוק.

- לא נקבעו הגבלות כלשהן על הקבלן ולמעשה הוא עשה בשטח כותך בשלו. יתרה מזאת נמצאו בעבר בשטח ראיות לכך שהקבלן שינה לכאורה את תוואי הקרקע, דבר המעלה את החשד כי אכן הוטמנה פסולת בקרקע.

לאור כל האמור לעיל לדעתנו **נפלו פגמים בהחלטת המהנדס להקצאות קרקע ציבורית זאת מכיוון שהיא נתנה ללא סמכות ומכיוון שאין למועצה היתר להפעיל תחנת מעבר.**

8. דרישות התשלום של חברת ערים

כאמור עבודות הפיתוח במתחם בוצעו בפועל על-ידי חברת ערים, וזאת ע"פ חוזה שנכרת בין הצדדים לפיו "חברת ערים תבצע ע"ח את השלב הראשון של עבודות פיתוח לבניית 112 יח"ד בצורן, ובאם תוך 30 חודשים מיום התחלת העבודות לא יחל שיווק יח"ד תשלם המועצה לחברה את מלוא עבודות הפיתוח הראשוניות". הקמת החניה בקרית החינוך בוצעה ע"י הקבלן נאדים כאמל שביצע את עבודות הפיתוח כקבלן של חברת ערים.

מעיון במסמכים עולה כי חברת ערים פנתה למועצה בדרישה לקבל את הכסף, כדלקמן:

- ב- 30.9.2003 חתמה מ.מ. צורן הסכם לביצוע עבודות פיתוח עם חברת ערים.
- ב- 17.3.2004 ניתן ע"י מנכ"ל חברת ערים צו התחלת עבודה לנדים כאמל לביצוע עבודות סלילה, ריצוף ותאורה בצורן שלב ב'.
- ב- 5.5.2004 הודיע מהנדס הפרוייקט ש.חביב לקבלן נאדים כאמל כי עליו להפסיק לאלתר את "עבודות החפירות והעבר חומר החפירה לאתר אחר... [ש]כנראה [נעשים] לפי סיכומים/הנחיות של המועצה המקומית"
- ב- 17.5.2005 הגיש הקבלן נאדים כאמל לחברת ערים את החשבון הסופי.
- ב- 6.8.2006 התקיימה ישיבה בין נציגי חברת ערים למועצה ובה נדון "המשך קידום פרוייקט צורן שלב ב' ע"י המועצה וערים". בסיכום שנערך ע"י חברת ערים נכתב "בשלב זה ערים תמתין עם הדרישה להחזר ההוצאותיה בפרוייקט כפי שהועלתה בחליפה המכתבים בין הצדדים"
- ב- 27.9.2006 פנתה חברת ערים ודרשה, בחלוף 30 חודשים מתחילת ביצוע העבודות לשלם לה את ההוצאות המסתכמות ב- **1,354,830 ש"ח**.
- ב- 9.12.2006 התקיימה ישיבה בין נציגי המועצה וערים בה נקבע כי "ערים תמציא למועצה את פירוט ההוצאות".
- ב- 14.12.2006 פנה מהנדס המועצה לחשב חברת ערים ובה הוא הודיע "הוטל עלי לבדוק את דרישתכם לתשלום... אבקש את העתקי החשבונות..".
- ב- 26.12.2006 העביר חשב ערים למהנדס המועצה את החשבון הסופי של נדים כמאל.
- ב- 6.1.2010 שלחה חברת ערים למועצה דרישת חוב לתשלום בגין עבודות פיתוח ראשוניות בצורן שלב ב' וקרית חינוך". סה"כ דרשה ערים לשלם לה **1,022,891**

ש"ח בפירוט הבא: בגין עבודות הפיתוח סך של 542,450 ש"ח ו- 480,441 ש"ח בגין מגרש החניה.

- ב- 27.3.2011 התקיימה ישיבה בה דרשה הערים לשלם לה 1,077,566 ש"ח לפי הפירוט הבא: 571,450 עבור עבודות פיתוח ראשוניות ו- 506,116 ש"ח בגין ביצוע חניה. ראש המועצה מסר באותה ישיבה כי הוא יברר הסוגיה ויתן תשובתו תוך חודש.

מהמסמכים דלעיל עולה התמונה הבאה:

א. **בשנת 2006 חייבה חברת ערים את המועצה בסך 1,354,830 ש"ח זאת למרות שהחזרה קובע כי הסכום המירבי אותו תשלם המועצה הנו 850,000 ₪.**

ב. **הסכום שמבקשת חברת ערים לחייב את המועצה בשנת 2011 בגין החוב נמוך ב- 331,939 ש"ח מהחיוב המקורי משנת 2006.**

ג. העובדה שהסכום שמבקשת חברת ערים לחייב את המועצה פחת משנת 2006 לשנת 2011 משמעותית מעוררת סימני שאלה חמורים. העבודות הסתיימו בשנת 2004, והחיוב בגין אותן עבודות היה גבוה בשנת 2006 בכ- 26% מזה שנשלח ארבע וחצי שנים לאחר מכן ב- 2011. נראה שנדרשת בדיקה חשבונאית של החשבונות שהוגשו ע"י החברה ובדיקה משפטית לבחינת הסיבות האפשריות להבדלים המשמעותיים בין החשבונות, כמו גם לאי ההתאמה בין החשבונות לבין האמור בהסכם ולהסברים שנמסרו ע"י מהנדס המועצה.

ד. ע"פ חיובי החברה עולה כי עלות הקמת מגרש החניה מסתכמת ב- 732,219 ש"ח, כדלקמן:

- a. 226,103 ש"ח בגין עבודות היקפיות שבוצעו ע"י המועצה ושולמו מתוך תב"ר 27.
- b. 506,116 ש"ח בגין עבודות ההקמה שמחייבת חברת ערים את המועצה.

משמעות האמור הוא כי עלות העבודות האלה לא זו בלבד שנעשו ללא מקור תקציבי מאושר אלא בפועל היקף הוצאות חרג מהמסגרת התקציבית המותנית (שאושרה כאמור רק עבור עבודות הפיתוח ואינה מותרת לשימוש עבור מגרש החניה), וכן מהקבוע בחוזה. יתכן מאוד ובאם חיובי חברת ערים ימצאו תקפים תתקשה המועצה למצוא הסדר חוקי לשלמם.

11. גנבת חול

9. כריית קרקע ברמת אמיר

9.1 הנורמה

א. עבודות כריית קרקע חייבות ע"פ סעיף 145 לחוק התכנון והבניה בהיתר בניה, כדלקמן:

(א) לא יעשה אדם אחד מאלה ולא יתחיל לעשותו אלא לאחר שנתנה

לו הועדה המקומית או רשות הרישוי המקומית, לפי הענין, היתר לכך ולא יעשה אותו אלא בהתאם לתנאי ההיתר:

(3) כל עבודה אחרת בקרקע ובבנין וכל שימוש בהם שנקבעו בתקנות כעבודה או כשימוש הטעונים היתר כדי להבטיח ביצוע כל תכנית.

ב. ע"פ תקנה 1(2) לתקנות תקנות התכנון והבניה (עבודה ושימוש הטעונים היתר), תשכ"ז-1967 "כל חציבה, חפירה, כרייה או מילוי המשנים את פני הקרקע, יציבותה או בטיחותה" טעונה היתר.

תכלית ההיתר היא, בין היתר, כדי לשמור מפגיעה על התשתיות התת קרקעיות (כגון: קווי טלפון, קווי חשמל, מים, ביוב, גז, דלק, כבלים תת קרקעיים וכו', וכן קיום פיקוח זאת כדי למנוע, בין היתר, גנבת חול או אדמה.

ג. המחוקק לא הסתפק בכך וכדי להילחם בנגע הכרייה הבלתי חוקית הטיל אחריות פלילית על כל העושים במלאכה, תוך חיובם במשנה זהירות והקפדה, כקבוע בסעיף 111 לפקודת המכרות:

(א) החוצב או הכורה חומר חציבה בלי רשיון לפי פקודה זו, מקום שנדרש רשיון כאמור, או שלא על פיו, או העושה פעולה בניגוד להוראות סעיף 109א, דינו - מאסר חמש שנים או קנס פי ארבעה מהקנס האמור בסעיף 61(א)(4) לחוק העונשין, תשל"ז-1977 (להלן - חוק העונשין).

(1א) (1) בשל עבירה שעבר אדם לפי סעיף קטן (א), שכתוצאה ממנה השיג טובת הנאה או רווח, לעצמו או לאחר, רשאי בית המשפט **להטיל עליו קנס בשיעור טובת הנאה או הרווח שהשיג כאמור**, נוסף על כל עונש אחר;

(2) לעניין סעיף קטן זה, "טובת הנאה" – לרבות הוצאה שנחסכה;

(3) אין בהוראות סעיף קטן זה כדי לגרוע מהוראות סעיף 63 לחוק העונשין.

(ב) נעברה עבירה לפי סעיף קטן (א) על ידי תאגיד, דינו - כפל הקנס האמור בסעיף קטן זה.

9.2 ממצא

בסיוור שערכה הביקורת ב- 7.10.10 ברמת אמיר נמצא כי בוצעה בשטח כריית אדמה בהיקף נרחב, כלהלן:



מהסברים שקיבלנו בסיוור שערכנו עם מהנדס המועצה ב- 12.10.10 נמסר כי האדמה הועברה ממגרש אחד של חברת X למגרש אחר, כאשר המגרש שממנו נלקח החול נמכר. כמו כן נמסר כי העבודה בוצעה ללא היתר, ומבלי לדווח על כך למוסדות התכנון או למנהל מקרקעי ישראל.

להלן הערות הביקורת:

א. כריית חול הנה פעולה הטעונה כאמור בהיתר וזאת כדי להבטיח אי גנבת חול. **בביקור בשטח נמצא כי האדמה שנלקחה הנה בחלקה הלא מבוטל, אדמה מסוג חמרה שלה ערך כספי. בעבר הערנו בדוח מבקר המועצה 2004 כי על המועצה להקפיד ולנקוט בצעדים להימנעות גנבות חול.** במקרה דנן הצביע מהנדס המועצה על המיקום בו הועבר כאמור החול, אך לא ניתן לדעת בוודאות אם אכן מדובר באותו חול, והאם אכן כל כמות החול שנכרתה הועברה לאותו שטח, ושלא נגנב חול. נדגיש כי משרד הפנים קורא לרשויות מקומיות "לפעול להגברת האכיפה בנושא כריית חול ללא היתר, תוך שיתוף פעולה עם גורמי האכיפה (משטרה, פרקליטות, גופים ירוקים) ולהימנע ממתן אפשרות, ולו בהעלמת עין, לבניצוץ פעולות בלתי מורשות של כריית חול" (חוזר מנכ"ל 1/2001). יתרה מזאת בהנחיה זו פורסמה פניה של היועץ המשפטי למועצה בעניין כריית חול ללא היתר, המבהירה את חומרת המעשה, כדלקמן:

"לאחרונה נתקבל בכנסת החוק לתיקון פקודת המכרות (מס' 7), התש"ס – 2000, המבטא מגמה של החמרת המדיניות ביחס לעבירות אקולוגיות, ככלל, ולכריית חול בלתי מורשית בפרט. התיקון מעלה את הרף הענישה בגין כרייה ללא רישיון, וקובע כי מעתה תוגדר עבירה זו, המעוגנת בסעיף 111 (א) לפקודה, כפשע, שדינו 5 שנות מאסר. כן מאפשר התיקון נקיטת סנקציות מחמירות נוספות נגד העבריינים, כחלק מן המאבק בתופעה".

ב. היקף הכרייה הנו כאמור רחב, ובוצע בשטח לא מסומן. לאור האמור לא יכולה הביקורת לאמת את טענת מהנדס המועצה כי אכן הכרייה בוצעה רק מהשטח שאינו ציבורי שבבעלות חברת X. יתרה מזאת ידוע כי השטח שממנו בוצעה

הכריה נמכר, לפחות חלקו, לאנשים פרטיים, מה שמעלה עוד יותר תהיות באשר לחוקיות המעשה.

ג. לא יעלה על הדעת כי כרייה של כמות חול כזו תיעלם מעיני הגורמים במועצה המקיימים, מתוקף עבודתם, סיורים באתר הבניה, ובכל מקרה היה עליהם לנקוט בצעדים הן כדי להבטיח את אינטרס הציבור, והן כדי להפסיק עבודות שידוע כי הן מתבצעות ללא היתר.

ד. מעבר לאמור לעיל נמצא כי יש בשטח פסולת בנין. יצוין כי גם בנושא זה הערנו בדוח הנזכר [שהעלה מקרה של קבורת פסולת בקרקע עירונית] כי על המועצה רובצת אחריות לטיפול במפרי חוק המשליכים/קוברים פסולת בשטחי ציבור ובשטחים פתוחים.

ה. לאור ממצאים אלה, היה על המועצה להיערך בהתאם כדי לאכוף את החוק וכדי לנקוט בצעדי הרתעה ואכיפה כדי להביא:

- i. למניעת מקרי גנבות חול / אדמה
- ii. למניעת שינוי תוואי וכרייה שלא במסגרת היתר מאושר
- iii. למניעת השלכת פסולת או קבורת פסולת מכל סוג שהוא, לרבות פסולת בניין

ו. בנוסף לאמור על המועצה, כגוף שלטוני, לגרום לכך שהחוק בעניין זה יאכף, ולדווח על מקרי הפרת חוק לגורמים הרלוונטי.

ז. המעשים שחזרו על עצמם ברמת אמיר מלמדים שלא רק שהממצאים של דו"ח הביקורת משנת 2004 לא תוקנו, אלא שהוראות והכללים הנ"ל ממשיכים לא להיאכף. הביקורת רואה ממצא זה בחומרה.

10. שמירה על משאבי המועצה - המלצה

1. המועצה מופקדת על נכסי הציבור, משמשת למעשה כנאמן, וככזו היא חייבת לשמור על הנכסים, ואף לפעול להשבחתם.

2. כידוע בעבר ארעו מקרים בהם נגנבו או ניתנו חול/אדמה משטחי ציבור שבבעלות המועצה. כידוע חול, ובייחוד אדמה מסוג חמרה, הנו משאב ששוויו רב. האירוע האחרון שנודע לביקורת ארע ב 3.3.2011 בו נגנב חול ברחוב כנרת. גם במקרה זה למרות שהפיקוח העירוני הצליח לעצור את הגנבים לא הוגשה תלונה למשטרה, והמועצה לא תבעה פיצוי בגין האמור.

3. נמצא כי הגורמים האחראיים לנושא במועצה אינם פועלים כנדרש לביצוע האכיפה ושיש מי שמאפשר את הישנות התופעה במקום לדאוג לעקור אותה מהשורש, דבר שמנע כאמור נקיטת צעדים הכרחיים [ועדין לא מאוחר לנקוט בהם].

4. גם אם מהנדס המועצה סובר שעל פקח המועצה להגיש תלונה, עליו לדאוג ולוודא שהדבר יעשה, ועליו לפנות ככל שנדרש לראש המועצה, ליוע"מ, או להגיש בעצמו את התלונות בתיאום עם מנכ"ל המועצה.

5. לאור כל האמור ומכיוון שכבר 'היו דברים מעולם' (ראה דוח מבקר המועצה 2004) מבקשת הביקורת להבהיר את הבאים:

- א. **לאף גורם** במועצה, לא לנבחר ציבור ולא לעובד ציבור, יש סמכות לוותר או לתת חול/אדמה משטחי ציבור שבבעלות המועצה, ואף משטחים שהליכי ההפקעה בהם לא הסתיימו ודבר ההפקעה לא פורסם.
- ב. מכירת חול/אדמה יכולה להיעשות, אם הדבר עולה בקנה אחד עם אינטרס הציבור, אך ורק בדרך של מכרז פומבי.
- ג. יצוין כי כריית חול/אדמה הנה פעולה החייבת בהיתר מאת הועדה המקומית לתכנון ובניה.
- ד. נטילת חול/אדמה משטח שבבעלות המועצה [שלא במסגרת מכרז כנ"ל] הנו גניבה (כמשמעה בחוק העונשין), וחלה על המועצה החובה להגיש כנגד החשוד/ים תלונה במשטרה.
- ה. עובד מועצה שימצא מפר את הכללים עובר, בין היתר, עבירת משמעת על כל הכרוך בכך.

6. לאור כל האמור ממליצה הביקורת שמנכ"ל המועצה יפעל כדלקמן:

- א. המסרים דלעיל יובהרו היטב ובכתב לעובדי המועצה.
- ב. יקבע פוזיטיבית [בכתב] מי הוא הגורם האחראי על טיפול בגנבות חול/אדמה משטחי ציבור. תשקל האפשרות שקב"ט המועצה, מעצם אחריותו לבטחון נכסי המועצה, יהיה שותף בתהליך ככל שהדבר אפשרי. אחריותו של המהנדס תובהר, כולל בהקשר של עבודתו השוטפת בכל הקשור לפרויקטים כדוגמת עבודות סלילה, הקמת מגרש החניה, רמת אמיר וכו'.
- ג. השטח המוניציפלי של קדימה-צורן הנו נרחב ובו מספר רב של שטחי ציבור, מכיוון שכך ברור הוא שהמועצה לא יכולה בכל רגע נתון לדעת מה נעשה בנכסיה. ולכן קיימת חשיבות עליונה בהגשת תלונות למשטרה, וזאת כדי ליצור את ההרתעה הנדרשת כדי להבטיח שמקרים מעין אלה שקרו לאחרונה גם ברמת אמיר, לא ישנו.
- ד. יש להגיש תלונות לגבי כל המקרים הידועים, כולל אלו שהוזכרו בדו"חות הביקורת, כל עוד לא חלה לגביהם התיישנות. ובפרט לגבי כל הגורמים הנוגעים לגניבות / לקיחת חול/אדמה ברמת אמיר ובמתחם שטופל ע"י חברת ערים.
- ה. מעבר לכך ככלל לדעת הביקורת יש לפעול לתבוע את הגנבים בתביעה אזרחית כדי לקבל פיצוי בגין הנזקים שנגרמו למועצה.
- ו. **עוד מבקשת הביקורת לציין כי עבודת כריית חול פיראטית יכול לגרום לסיכונים סביבתיים, ולצערנו הרב חווינו בקדימה מוות של ילד ששיחק בגבעת חול ונקבר תחתיה.**

7. ויודגש כי כולנו חבים מכוח הדין בחובה הנאמנות למועצה ולנכסיה, וכי יצירת מצב בו נכסי המועצה מנוצלים ע"י פרטים מבלי שהמועצה נוקטת כנגדם בכל הצעדים האפשריים, מהווה הפרה של החובה הנ"ל.

11. סיכום והמלצות

דוח ביקורת זו עוסק בפרשה שראשית בשלהי ימיה של מועצת צורן, וספיחה מגיעים עד לימינו אנו. מבקר המועצה נדרש לסוגיה בעבר ואף הגיש בנושא דוח בשנת 2004, ברם למרות השנים הרבות הנושא ממאן להגווע. עיקר עיקרו של דוח זה עוסק בהתקשרות שקיים מהנדס המועצה עם קבלן של חברת ערים, לפיה למרות החוזה

ולמרות שלא נערך מכרז פומבי, ביצע הקבלן עבודות שחברת ערים מאז ועד היום עומדת ודורשת לקבל בגינן כספים הנאמדים בלמעלה ממיליון ₪. יתרה מזאת, לא זו בלבד שהמועצה נדרשת כאמור לשלם כספים, היא איבדה, לאור ההתנהלות, כספים ממקורות ממשלתיים. ניתן היה לצפות כי כאשר עובד שמקבל אחריות היה נדרש תחילה לנושא ולומד על ההתקשרות החוזית הקיימת. באם היה נעשה כן יתכן מאוד והמועצה לא הייתה חשופה לסיכון של תביעה מצד חברת ערים, ומאידך המימון הממשלתי לא היה אובד. במצב הקיים, באם תאלץ לבסוף המועצה לשלם לחברת ערים אזי היא "גם תוכל את הדג וגם תגורש מהעיר" – היינו גם הפסד מימון ממשלתי ומתן חול לקבלן, וגם תשלום לערים מחיר מלא [שהואיל ואין לו מקור תקציבי, יתכן מאוד והוא יהיה גבוה הואיל וסביר שהדבר יתגלגל לערכאות]. הביקורת רואה את הממצאים בדוח זה כחמורים, שיש בהם אולי כדי ללמוד על דרך ניהול תחום הפרויקטים הנדסיים במועצה. להלן עיקר הממצאים שהעלתה הביקורת בעבודתה:

א. המועצה התקשרה עם חברת ערים/נדים כמאל לביצוע הקמת מגרש חניה בצורן ללא מכרז פומבי. גם ניסיונה של המועצה לאשר את ההתקשרות ללא מכרז במשרד הפנים לא צלח. משמעות הדבר כי המועצה קיימה התקשרות לא חוקית (ראה סעיף 5.4 לעיל).

ב. ההתקשרות עם חברת ערים/נדים כאמל הנ"ל בוצעה בחריגה מתקציב (ראה סעיף 4.2 לעיל).

ג. בהעדר מכרז לא ברור כיצד נקבע עלות הבניה הנ"ל (ראה סעיף 4.3 לעיל).

ד. המועצה איבדה עקב התנהלות 276,897 ₪ עקב אי מימוש הרשאה תקציבית וזאת לאור שהעבודה בוצעה ללא מכרז (ראה סעיף 6.3 לעיל).

ה. חברת ערים דורשת מהמועצה 1,077,566 ₪ בגין העבודות של הקמת מגרש החניה בצורן, עבודות שבוצעו לדרישת מהנדס המועצה וזאת למרות שלא נערך מכרז ו/או נקבע מקור תקציבי (ראה סעיף 8 לעיל).

ו. למרות שדבר לא התשנה, הסכום אותו דורשת כיום ערים נמוך מזה אותו היא דרשה בשנת 2006 - הדבר יכול להעיד על אי תקינות ההתקשרות גם מצדה של חברת ערים שהנה חברה ממשלתית (ראה סעיף 8 לעיל).

ז. התבצעת כרית חול ברמת אמיר ללא דיווח על כך לגופים המוסמכים (ראה סעיף 9 לעיל).

להלן ההמלצות

11.1 יש להעביר את הממצאים ליועמ"ש למועצה, ולבקש את התייחסותו לסוגיה. כמו כן עליו להידרש לכך לאור העובדה שיתכן וחברת ערים תנקוט כלפי המועצה בצעדים משפטיים.

11.2 יש לאמץ את המלצות בסעיף 10 לעיל.

11.3 יש להבהיר לעובדי אגף הנדסה כי לא ניתן לתת הוראות הקבלן/חברה מבלי לברר תחילה מהי המסגרת החוזית להתקשרות עמה. כמו כן יש להימנע מהתרבות ארגונית שמעודדת קיום יחסים בלתי פורמאליים עם קבלנים וכו' שהכסות לכך היא שהמועצה "מרויחה" מכך שקבלנים מבצעים לה עבודות ללא חיוב. עניינו הרואות שאין "מתנות בחינם".

11.4 באם המועצה תאלץ לשלם את הכספים הללו לחברת ערים, תהייה זו חייבת לקיים בנושא בירור משמעותי.

נספחים

15 דצמבר, 2011
 י"ט כסלו, תשע"ב

לכבוד
 מר אלון קוחלני
 מבקר המועצה

שלום רב,

הנדון: תגובת מהנדס המועצה לדוח הביקורת " על משאבי החול של המועצה ועל דרישת החוב של חברת ערים"

להלן תגובתי לטיטוט דוח מבקר המועצה בנושא חברת ערים. הואיל ומדובר באירועים שהתרחשו לפני שנים רבות, המבוא כאן הנו למיטב זכרוני.

1. לדעתי כלל לא היה צריך לחתום הסכם עם חברת ערים לסלילת הדרך והקמת מגרש החניה במתחם ביה"ס לב רן, הואיל ומוטלת עליהם החובה לפתח את כל הישוב. זאת בדומה לאופן בו פעלה חברת מבני תעשיה בקדימה, ובו היא פיתחה את כל השכונה, וזאת גם בחלקות שעדין לא נמכרו.
2. במהלך העבודה לא היה ידוע לי וגם לא לראש המועצה [יצחק גולברין] על שום הסכם שנחתם על-ידי המועצה עם חברת ערים, מלבד הידיעה הכללית כי חברת ערים פיתחה את כל הישוב צורן, מכאן שגם עליה לפתח את הכביש הנ"ל.
3. לגבי חנית ביה"ס וכביש הגישה, למיטב ידיעתי גם חניות וכביש זה היו צריכים להיות מוקמים במסגרת עבודות הפיתוח הכולל של השכונה.
4. בשיחה שהתקיימה עם מנכ"ל חברת ערים ובנוכחות ראש המועצה, טען המנכ"ל כי הוא החברה אינה חייבת להקים את החניה וכביש הגישה. בתגובה בקשה המועצה כי הואיל וחברת ערים ביצעה ופיתחה את כל צורן, הם יכולים לקחת על עצמם את הפרויקט. מקסימום הדבר יהיה תרומה לישוב, וזאת בדומה לתרומות שהרימו חברת מבני תעשיה בקדימה שבנתה 2 גני ילדים. בעקבות הדברים הללו הקימה חברת ערים את מגרש החניה וכביש הגישה על חשבונה בהוראת מנכ"ל ערים. אני מניח שאת המקור הכספי תכננה החברה לקבל מהמשך העבודות (הקמת 112 יח"ד).
5. יתרה מזאת להערכתך, ואולי ניתן יהיה לאמת זאת בבדיקה, הקיף ההכנסות של חברת ערים מהפרויקט עולה בהרבה על ההוצאות הפיתוח.
6. יצוין כי מהלך העבודות נמשך מספר חודשים, ועם מישהו ידע כי קיים הסכם עם חברת ערים, היה עליו להביא זאת לתשומת לבנו, ולהרתיע על "הטעות" (כביכול).
7. אני מבקש להדגיש כי לא נתנה ממני כל הוראה, לא בכתב ולא בע"פ, לבצע את החניה בתשלום המועצה ו/או על חשבונה.

8. לא סוכם עם הקבלן על שום עבודת חניה תמורת חול. אכן בקשתי מהקבלן להנמיך את הכביש, אך לא היה לי מה לעשות עם החול. הקבלן עשה למועצה טובה שלקח את החול, מה גם שממילא ע"פ הסכם הקבלן היה אמור לפנות על חשבונו את עודפי החפירה. ואדמה זו היא אדמה עודפת.

9. כל קבלן העובד עבור המועצה, מקבל מאתנו שטח להתארגנות לעבודה, וזאת ללא כל עלות, וכי הדבר מהווה חלק מההסכם.

10. לגבי קבירת פסולת. נושא זה נבדק בזמנו. נלקח קבלן שביצע חפירות באזור, שהעלו כי לא נמצא פסולת קבורה.

בברכה

חנן טויטו
מהנדס המועצה