

יחידת ההנדסה במועצה

1. כללי

בהתאם לתוכנית העבודה ערך מבקר המועצה, במהלך החודשים אפריל-יוני 2012, ביקורת ביחידת ההנדסה.

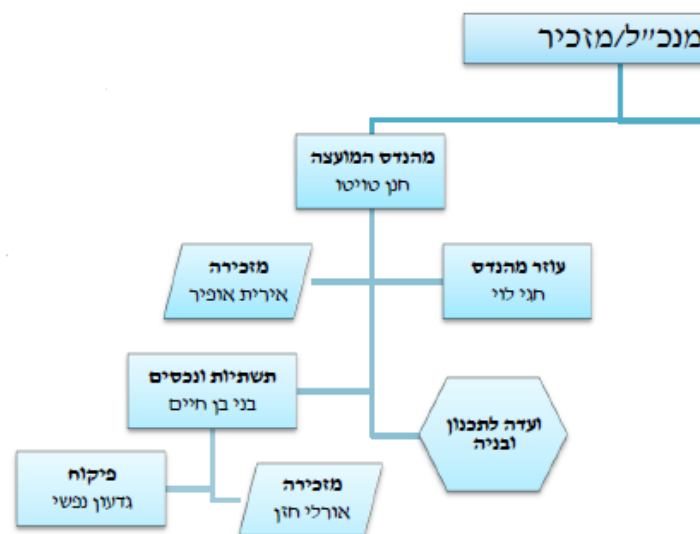
יחידת ההנדסה מופקדת על כל תחומי התכנון ההנדסי ברשות, לרבות פיתוח ותכנון של התשתיות הפיזיות בתחום השיפוט של המועצה.

דוח ביקורת זה הנו המשכו לדוח שערך מבקר המועצה אשתקד בנושא תשתיות הפיזיות (ראה דוח מבקר המועצה 2011).

לצורך עבודה קיימה הביקורת שיחות עם מהנדס המועצה, ערכה סיור וכן עיינה במסמכים.

2. מבנה ארגוני

יחידת ההנדסה מופקדת על תשתיות הפיזיות ועל תכנון ובניה, ובה עובדים 5 עובדים במשרה מלאה, מהנדס וסגנו, מנהל מחלקה, מזכירה ועובד פיקוח. בתשובה לשאלת הביקורת נמסר כי המבנה הארגוני של האגף הנו, כדלקמן:



מבדיקה שערכנו ומהסברים שקיבלנו עולים הבאים:

1. למעט מקרים ספציפיים, ככלל לא מתקיימים יחסי גומלין בין מחלקת תשתיות ונכסים למהנדס המועצה (עובד זה פרש לגמלאות בשלהי 2012).

2. מנהל מחלקת תשתיות ונכסים לא מאשר את תוכניות העבודה שלו אצל המהנדס והוא לא מדווח על פועלו מה גם שמהנדס המועצה לא רואה עצמו ממונה/אחראי עליו.

הביקורת מבקשת להבהיר כי מבנה ארגוני צריך להוות ביטוי ליעילות מנהלית ותקציבית. לא ניתן לקבל והמנהל התקין דוחה מצבים בהם אין חפיפה בין הגדרת תחומי פעילות לתחומי אחריות. לא יעלה על הדעת שיקבע מבנה ארגוני (של יחידות), כאשר אין בין הפונקציות שבו קשר עבודה/מנהלי שוטף. עוד מבקשת הביקורת להבהיר כי ניתן על בסיס אד הוק לקבוע שיבוץ ארגוני שלא על בסיס יעילות כלכלית, לדוגמא כדי לפתור בעיה פרסונאלית, אך לא ניתן לקבל זאת כשיטת עבודה כשאינן שאינם מממן העניין מהווים את הבסיס הבלעדי לחלוקת תפקידים במועצה.

תאמת האוקר

"המנה האראנוי פפוצל fe ההנדסה אינו כולל את מחלקת תשתיות ונכסים. כמו כן אדעון נפשי לא צופד ההנדסה."

התייחסות הביקורת

העובדה כי פעם מבנה יחידת ההנדסה מוצג כאשר פונקציות תשתיות ונכסים והפקח הנה חלק ממנו ופעם לא מהווה עדות לכך שהמבנה הארגוני בתחומים אלה אינו אופטימאלי.

3. משאבים

3.1 מערכת מידע גיאוגרפית ממוחשבת (GIS)

3.1.1 מפה דיגיטלית

אחד מכלי העבודה הנדרשים בעבודת יחידת ההנדסה הוא מערכת מידע גיאוגרפית (GIS). מהסברים שקיבלנו ממהנדס המועצה עולה כי המפות הדיגיטליות שבמערכת אינן עדכניות (מעודכנות ל 2009), אך לדבריו אין בדבר כדי לפגוע בעבודת ההנדסה.

3.1.2 נתוני תשתית

מהסברים שקיבלנו עולה כי כדי לחסוך בכספים, מוזנים למערכת ה GIS נתוני התשתיות של הקבלנים המבצעים עבודות פיתוח ושל יזמים. בדרך זו יוצא גם כי העדכונים לא מתבצעים במועד הסמוך להיווצרם. יש לבדוק את ההשלכות של דרך פעולה זו לגבי נאותות המידע המוכנס לבסוף ל GIS, והן לגבי מועד הזנת הנתונים.

3.1.3 חיבור לרשת

המידע בדבר מיקום של תשתיות פיזיות הנו מידע חשוב שפרסומו יכול לסייע לתושבים, יזמים וקבלנים הפועלים ובונים בישוב. ישנן רשויות מקומיות שמאפשרות דרך אתר האינטרנט גישה למערכת GIS לצורך אחזור מידע. בתשובה לשאלת הביקורת נמסר כי לאור העלויות הגבוהות המועצה לא מנגישה מידע זה לציבור. יחד עם זאת עומד לרשות הציבור מידע על תוכניות בניה באתר האינטרנט של "שרונים".

3.2 מחשב נייד

על מנת לאפשר למהנדס המועצה לעבוד מחוץ למשרד עם חיבור לתוכנת ה GIS, רכשה המועצה ב 2010 מחשב נייד משודרג ב 7,600 ש"ח. מהסברים שקיבלנו עולה כי כדי שהמהנדס יעבוד עם המחשב נדרש להתקין בו תוכנה ייעודית לתכנון אורבאני. דא עקא כי הואיל ולא נרכשה עבור המהנדס התוכנה הנזכרת לא נעשה במחשב הנייד שימוש לצרכי עבודה, ובפועל הוצב בביתו של מהנדס המועצה. במהלך הביקורת (ב 29.4.12), דהיינו כשנתיים לאחר מכן, נמסר כי התוכנה נרכשה וכי בקרוב היא תתוקן כאמור על גבי המחשב הנייד. בתגובה לדוח הביקורת מ 4.9.2012 נמסר כי התוכנה קיימת במועצה כ 3 חודשים אך עדין היא לא הותקנה,

מכיוון שאין תקציב להתקנת התוכנה. הביקורת תמחה על הדברים, שהביאו לכך שמחשב חדש ומשודרג לא שימש במשך כשנתיים את ייעודו.

3.3 ארכיון ותיעוד חומר הנדסי

יחידת הנדסה, מתוקף תפקידה מחזיקה במסמכים רבים הנוגעים לפרויקטים הנדסאים שמבצעת המועצה ובהם תב"עות ותוכניות בניה וכו'. מהסברים שקיבלנו עולה כי יחידת הנדסה מקפיד על שמירת המסמכים בקלסרים, יחד עם זאת לא נקבעה לצורך כך שיטת מיון. לדעת הביקורת לאור היקף החומר יש לקבוע מפתח ארכיוני לתיעוד, כדי שניתן יהיה לאחזר מידע ביעילות.

4. ניהול ההנדסה

4.1 תוכנית אב/חומש

אחד מתחומי אחריותו מופקדת ההנדסה על פיתוח תוכניות אסטרטגית המשמשות כמסגרת מנחה לפיתוח הישוב. בשנים האחרונות מצוי הישוב במגמת בניה מואצת (רמת אמיר / מבן 139 / כניסה לישוב המערבי / אזה"ת) מה שמגביר את הצורך בתוכנית מנחה. בתשובה לשאלת הביקורת נמסר כי אין לישוב תוכנית אב סטטוטורית. עוד נמסר כי בימים אלה עורכת המועצה תוכנית מתאר ליישוב. הביקורת רואה בחיוב את היוזמה האמורה וממליצה, ככל שאכן ההליך מתקיים, כי נושא הפיתוח העתידי של היישוב יערך בצורה סדורה של דיונים בצוותי היגוי הפתוחים לקהל. קיומה של תוכנית שכזו יוכל גם לסייע למועצה בהחלטות על הקצאות מקרקעין, השבת מקרקעין (ביטול הפקעה) וכו'.

4.2 תוכנית עבודה

תוכנית שנתית-ורב שנתית הנה ערובה לקיומו של ניהול סביר ושל עמידה ביעדים. למרות יתרוניה, יחידת ההנדסה לא קובעת תוכנית עבודה שנתית. הביקורת ממליצה שתקבע תוכנית שכזו ושתהווה בסיס להצעת התקציב של ההנדסה מחד, ובסיס לבחינת ביצועיה מאידך.

4.3 נהלי עבודה

למרות חשיבות בקיום בקרה והבטחת יעילות ניהולית, בפועל אין ליחידת ההנדסה נוהלי עבודה. הביקורת ממליצה כי יקבעו נהלים לתהליכים המרכזים בהנדסה.

5. עבודה ללא היתר בניה בנכס עירוני

5.1 הנורמה

כידוע, המועצה, ככל אישיות משפטית אחרת כפופה לחוק, לרבות להוראות חוק התכנון והבניה. ע"פ [תקנות התכנון והבניה \(בקשה להיתר, תנאים ואגרות\)](#), תש"ל-1970. נדרש להגיש בקשה להיתר בניה, בין היתר, בגין סלילת רחובות. יתרה מזאת על עובדי הציבור הכרוכים בכך מוטלת מכוח סעיף 48 (ב) [לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965; והבניה](#), אחריות, כדלקמן: "עובד מוסד תכנון או רשות מקומית אשר קבע בכתב, או בעל-פה בשעת דיון במוסד התכנון, כי ניתן לתת אישור או היתר מן האמורים להלן, ועל יסוד קביעתו ניתן האישור או ההיתר או הומלץ עליהם, דינו - מאסר שנה אחת: (1) אישור תכנית - בידעו שהיא בניגוד להוראות תכנית שכוחה יפה ממנה לפי חוק זה; (2) אישור אחר או היתר - בידעו שהם בניגוד לתכנית, למעט היתר או אישור להקלה או לשימוש חורג כד"ן". חובה זו חלה גם כאשר עסקין בעבודות שמבוצעת עבור המועצה על-ידי חברות ממשלתיות ואף קבלנים.

5.2 בית קפה בבריכה העירונית

ממידע שהגיע ומסיוור שערכנו עולה כי בשטח הבריכה העירונית, שהנה נכס בבעלות המועצה, הוקם בית קפה בשם YALI, כמופיע בתמונה להלן:



נמצא כי בית הקפה, שנבנה כאמור בנכס עירוני, הוקם ללא היתר בניה.

תאוצת המוקר

אכן מדובר בפניה ללא היתר. אך הואיל ומדובר במתנה ארציוקלית יתכן וכלל לא נדרש היתר. למרות האמור לעיל הצברנו את הנושא לטיפול של שרונים.

5.3 סלילת כביש וכיכר

מבדיקה שערכנו עולה כי המועצה סללה כבישה ומעגל תנועה ללא היתר בניה, זאת באופן חלקי לתב"ע, כדלקמן:

סלילת רחוב [המשך לרחוב הצבעוני לכיוון רחוב התבור]



הקמת ככר שדרות הדקלים



1. ממידע שנמסר לביקורת עולה כי העבודה ברחוב הצבעוני התבצעה על-ידי חברת "מבני תעשייה". חברה זו סללה, כפי שניתן לראות בתמונה דלעיל, כביש זאת ללא היתר בניה, ובניגוד לתב"ע. עקב תלונה נעצרו העבודות, והוגשה ל"שרונים" בקשה

להיתר בניה להקמת מגרש חניה [שימוש האפשרי ע"פ התב"ע]. מן האמור עולה, כדלקמן:

- a. חברת "מבני תעשייה" סללה עבור המועצה כביש ללא היתר בניה.
- b. נמסר כי גם הכיכר נסללה ללא היתר בניה, ואף בחלקה היא נבנתה בחלקה על שטח ירוק.
- c. חברת "מבני תעשייה" נאלצה לפרק חלק מהתשתית שהיא כבר הקימה בשטח, ותקים כאמור מגרש חניה.

תאמת האוקר

המועצה הדישה לפני מספר שנים בקשה להיתר בניה באין סליחת כיכר ברחוב הדקלית, ובקשה זו אף אושרה אך בפועל המועצה לא השלימה את הוצאת ההיתר.

2. הממצאים דלעיל מלמדים כי הבקרה והפיקוח על עבודתו הנדסיות אינו יעילים. אומנם העבודות שבוצעו ברחוב הצבעוני אינן מבוצעות על-ידי המועצה, אך מצב זה מגלם בחובו סיכונים משפטיים שלמרות האמור יכולים להתגלגל גם לפתחה של המועצה.

6. שימוש פרטי בשטח ציבורי

ב- 7.8.2011 העירה הביקורת כי אולם האירועים שבאזור התעשייה המערבי (להלן – "הנכס") חרג בבניה ע"י כך שהגדיל את שטח האולם על חשבון מגרש חניה, כאשר הוא נשען כפתרון על השטח הציבורי הסמוך. אז נטען כי העבודות לא בוצעו על-ידי המועצה וכי "שרונים" מטפלת בחריגות בניה. בביקורת חוזרת שערכה המועצה ב 26.2.2012 עלו הממצאים הבאים:

1. אולם האירועים לא הקים בשטחו מגרש חניה כנדרש בהיתר בניה.
2. השטח הציבורי שבין אולם האירועים ויצרנית הסוללות GP משמש כמגרש חניה, כאשר חלקו [בשטח הצמוד ליצרנית הסוללות] הנו סלול והיתר כבוש באספלט גרוס.
3. למרות שעסקינן בשטח הציבורי, בשטח הצמוד ליצרנית הסוללות ישנו שילוט הקובע כי "החניה היא ללקוחות החב' סמיקום לקסיס", כמסומן בחצים כלהלן:



4. בשטח הציבורי הצמוד לאולם אירועים נבנה גרם מדרגות רחב [הכולל מעלה לעגלת נכים] המחופה במסלעה המוביל למדרכה הצמודה אליו, כלהלן:



5. הביקורת מעירה כי מעבר לסוגיות החוקיות, המצב דנן חושף את המועצה לסיכונים משפטיים בין היתר בכך שכל פגיעה, תאונה וכיוצ'ב שתתרחש במגרש הנ"ל תמצא המועצה עצמה כנתבעת, והרי לא זו בלבד שהיא הבעלים אלא יהיה ניתן לטעון כי הדבר נעשה בהסכמתה - והעניין מהותי הואיל והמגרש אינו עומד בהוראות החוק, והרי בעניין זה קובעת תקנה 3 [לתקנות התכנון והבניה \(התקנת מקומות חניה\)](#), תשמ"ג-1983 ["הקמת חניון ציבורי תיעשה על פי תכנית מאושרת"](#).

6. יצוין כי ע"פ פרק ג' לחוק הרשויות המקומיות (שימוש ארעי במגרשים ריקים), תשמ"ז-1987 ניתן אומנם בצו של ראש המועצה להורות לבעל מגרש פרטי להשמישו למגרש חניה, ולפי סעיף 11 לחוק המגרש "לא ייחשב כשימוש האסור על פי חוק התכנון והבניה". אך החוק הנזכר עוסק בהפיכת מגרש פרטי למגרש חניה ציבורי (ההפך מהמקרה דנן). בין אם ניתן יהיה לקבוע כי באם מדובר בנכס פרטי ההופך למגרש חניה ציבורי אזי על אחת כמה וכמה שהדבר מותר במגרש ציבורי, ובין אם לאו [כגון בטענה כי על נכסי הרשות חל דין ספציפי], היה על הדבר להיבחן משפטית. אך מעבר לכך, גם אם יטען כי ניתן מינה וביה לגבש לדבר כסות חוקית, אזי עדין תיוותר השאלה - מדוע המועצה מאפשרת בכלל [באי מעש לכאורה], לבעל אולם האירועים להכשיר שטח ציבורי כמגרש חניה וזאת כדי לאפשר הפעלתו של עסק הפועל ללא רישיון והבנוי בחריגות בניה?

המועצה אומנם אינה מוסד תכונני כמשמעו בחוק התכנון והבניה. אין היא מוציא היתרי בניה ואין זה מתפקידה/סמכותה לאכוף את החוק האמור. אך היא מודעת לדברים אלה ואף הפיקוח העירוני פנה בנושא זה בכתב ל"שרונים". מעבר לכך המקום פעיל למרות שלא הוצא לו רישיון עסק.

תלאת האוקר

הנוא א3א אטפולא fe הוצדה לתכנון ופניה שרונים, אה הסמכות אטפל אפניה אלא היתר. אאפי סואיית הצבאות אטח הציבורי, הנוא אלא אטפל אף-ידי אא"ל הנדסה.

7. יועצים (אדריכלים, מהנדסים וכו')

המועצה מתקשרת עם מספר רב של אדריכלים, מהנדסים, מתכננים ויועצים בטיחות, תנועה, אקוסטיקה וכו'. מבדיקה שערכנו עולים הממצאים הבאים:

7.1 דרך התקשרות

המועצה מעסיקה שורה ארוכה של יועצים בתחום ההנדסי, במקום להתקשר עם משרד הנדסי שיבצע את כל העבודות. יחד עם זאת נמסר כי לאחרונה בוצעו עבודות בדרך של התקשרות עם משרד אחד. לביקורת לא ידוע איזו דרך עדיפה וכי נראה כי הדבר תלוי בסוג הפרויקט והיקפו. למרות הדבר נמצא כי יחידת ההנדסה לא בחנה באיזה מתודה ראוי לקיים את ההתקשרות. הביקורת מעירה כי מן הראוי שדרך ניהול פרויקט יבחן בשלבי ההיערכות הראשונים, כדי שניתן יהיה לקבל החלטה מושכלת שתסייע, לא רק בניהול הפרויקט (התקשרות עם יועץ מסוים במקום עם שורה של יועצים) אלא אולי גם תביא לחסכון.

7.2 הבחירה ביועצים

ההתקשרות עם יועצים בתחום ההנדסה פטורה מחובת מכרז. ברם, כדי להבטיח כי עלויות ההתקשרויות הללו עומדות בתנאי שוק וכדי להביא לחסכון, נדרש לקיים הליך של הצעות מחיר. בתשובה לשאלת הביקורת נמסר כי הואיל ומדובר בעבודה מקצועית הפטורה מחובת מכרז, היועצים לא נבחרים בהליך של הצעת מחיר. לדעת הביקורת יש לעגן בנוהל את החובה לקיים סקר מחירים שיקיף לפחות 3 יועצים. כמו כן, כדי לקיים בנושא בקרה, יש לקיים את ההליך הבחירה באורגן כדוגמת ועדת רכש.

תאמת האמור

לכל הפרויקטים החדשים צורך בהנדסה הליך הצעות מחיר. ואנו נשתדל אצתה ואילך לפעול בדרכך זו.

7.3 החוזה

בתשובה לשאלת הביקורת נמסר כי למועצה חוזה מסגרת כללי עם מהנדסים ומתכננים, כאשר בכל פעם שנדרשים שירותיהם מבצעת המועצה הזמנת עבודה מאותו יועץ, כאשר החוזה מהווה מסגרת כללית להסדרת מערכת היחסים בין מזמין השירות ללקוח. מבדיקה מדגמית שערכה הביקורת עולים הממצאים הבאים:

7.3.1 אדריכל נוף

7.3.1.1 התמורה

ב- 29.3.2009 חתמה המועצה על חוזה עם אדריכל נוף (להלן – "אדריכל נוף"), לביצוע עבודות ברמת אמיר. ע"פ סעיף 5 לחוזה בתמורה לשירותי היועץ תשלם המועצה ליועץ 3.825% מעלות עבודות הפיתוח הרחובות והשצפ"ים.

ב- 25.11.2010, דהיינו למעלה משנה וחצי לאחר חתימת החוזה, נחתם עם אדריכל נוף תוספת לחוזה לפיה תמורת שירותי תכנון עד לסכום 9,250,000 ₪ ישולם שכ"ט בסך 3.825% ואילו על כל ₪ מעל 9,250,000 ₪ ישולם בנוסף 2.8%, על כך אחוז מעבר לכך. להלן הערות הביקורת:

1. התמורה המושלמת ליועץ לא נקבעה במכרז, זאת בהסתמך על הפטור מחובה זו. ואף לא נערך בנושא הליך הצעות מחיר.
2. גם השינוי בגובה התמורה נעשה במו"מ עם היועץ.
3. מהסברים שקיבלנו עולה כי מכיוון שמדובר בהצעות מקצועיות, הן לא נדונות בועדת רכש אלא הבחירה בהם נעשית על-ידי מהנדס המועצה וזאת ע"פ פרמטרים מקצועיים.
4. מעבר לאמור, התוספת לחוזה לא קבעה רף עליון לשכ"ט, וידוע כי הכלל בדיני מכרזים כי ניתן להגדיל חוזה עם קבלן בלא יותר מ 25% מהחוזה. במקרה דנן, אין כל מגבלה על גובה ההתקשרות.

הממצאים דלעיל מעלים כי הבקרה בהתקשרות עם יועצים אינה יעילה.

7.3.1.2 הבסיס לתעריף

מהצעת האדריכל למדנו כי התעריף נקבע כהנחה מתעריף של משרד לתכנון ובינוי, כדלקמן:

שכר התכנון יהיה כפוף לתעריפי משרד הבינוי והשיכון עם הנחה של 15%.
השכר השנתי יעודכן עם"י תוצאות מכרז ועלות במועל.
בהנחה שאומדן התכנון הינו 9,250,000 שקל יהא שכר התכנון 4.5% . אשרי הנחה
של 15% יחא 3.825% היינו:

מעיון בתעריף של משרד השיכון עולה כי לכל סוג עבודה של אדריכל נוסף קיימת נוסחה ייעודית לשכ"ט, כדלקמן:

סעיף	שלב	תאור השירות	אחוז השכר
7.1	א'	לימוד התב"ע והוראותיה לגבי שטח התכנון, ביקורים משלימים בשטח התכנון וסביבתו, חקירה משלימה לגבי משתנים בשטח, הכנת תכנון ארעי למערכת המתוכננת	26%
7.2		לימוד ובדיקת תוכנית בינוי ופיתוח בק"מ 1:500 (סעיף 6.4) קבלת הנחיות לתוכניות לביצוע מהמזמין וריכוז הנתונים המדרשים להכנת תוכניות עבודה לביצוע	10%
7.3		רענון תכניות בינוי ופיתוח 1:500 (סעיף 6.4) והתאמתם לשינויים שחלו בשטח ולדרישות הביצוע של המזמין והרשויות.	5%
7.4	ב'	הכנת חלופות לתכנון מפורט לביצוע, לפתרון הבעיות שנתגלו בתכניות הבינוי והפיתוח 1:500, או בהתאמת התב"ע לתנאי השטח הקיימים	5%
7.5	ג'	בחירת חלופה.	4%
7.6	ד'	עיבוד החלופה הנבחרת	5%
7.7	ה'	הכנת החומר הנדרש, הגשתו וטיפול בקבלת היתר בניה ו/או אישור הרשות המוסמכות	5%
7.8	ו'	הכנת תכניות עבודה	30%
7.9	ז'	פיקוח עליון	20%

מעבר לאמור ישנם גם תעריפים לשירותיים חלקים (כמופיע בטבלה לעיל) כך שלמעשה הביקורת באמצעים העומדים לרשותה לא יכלה לבחון האם נוסחת השכ"ט לפיה מחויבת המועצה תואמת לתעריפי משרד השיכון. יחד עם זאת הביקורת מתרשמת כי המועצה אינה בוחנת את הנחות היסוד שבבסיס החיוב של האדריכל.

7.3.1.3 היקף ההתקשרות

מעיון במסמכים עולה כי בשנים האחרונות התקשרה המועצה עם אדריכל נוף פעמים רבות, להלן דוגמא:

<u>מס'</u>	<u>הפרויקט</u>	<u>מועד</u>	<u>הערה</u>
1	תכנון גן בבן צבי	10.10.2005	
2	שירותי יעוץ ע"פ הזמנות עבודה פרטניות	3.11.2005	לא נקבע מועד לסיום ההתקשרות
3	שירותי יעוץ ע"פ הזמנות עבודה פרטניות	18.3.2008	

מהממצאים דלעיל עולים הבאים:

1. המועצה מתקשרת שנים רבות עם אותו יועץ, מבלי לקיים הליך של מעין מכרז. אומנם כאמור אין חובה לקיים מכרז, ברם לאור היקף הכספי של השירותים הללו נדרש, ולדעתנו חובה, לקיים בנושא זה לפחות הליך הצעת מחיר.

2. קביעת חוזה ללא מועד קבוע לסיומו אינו תקין ולדעתנו אף עומד בסתירה לכללי מנהל תקין. אכן אין מניעה מכוח חוק לכריתת חוזים מעין אלה, אך למרות שהדבר מקל בהתקשרויות, בפועל הוא יוצר תחושה (ואף יותר מכך) כי ליועץ פלוני שמורה נחלה בגוף ציבורי, ולא כך היא.

לדעתנו יש לבחור ביועץ בהליך מכרז/הצעת מחיר שיערך מעת לעת, ובכל מקרה בפרק שלא עולה על 5 שנים, וכי יש לעגן בחוזה מגבלה באשר למשך ההתקשרות.

7.3.2 מהנדס

המועצה קשורה שנים רבות בחוזה עם מהנדס אזרחי. מעיון במסמכים עולה כי ההסכם הראשון נחתם עם המהנדס ב 2005 והאחרון ב 2007, שה"כ שני חוזים. מעיון בחוזה האחרון עולים הבאים:

1. לא נקבע תוקף לסיום ההתקשרות.

2. לדעת הביקורת התקשרות של למעלה מ 5 שנים בחוזה, בגם בחוזה מסגרת, אינה מומלצת, וכי ראוי כי המועצה תקבע לחוזים כאלה הגבלה, שלא תעלה על 3 שנים, ובכל מקרה לא יותר מ 5 שנים.

3. בכל 4 העבודות שבוצעו על-ידי המהנדס והצעותיהם צורפו לחוזה, נמצא כי שכ"ט המהנדס זהה (4.56%).

4. בעוד שחוזה ההתקשרות אינו כולל מועד תוקף גמר חוזה, נמצא כי אישורי קיום ביטוחים הם לשנה אחת. מבדיקה נמצא כי אישור קיום ביטוחים תקף לשנה (עד ל 31.3.2008).

הביקורת חוזרת ומעירה כי לדעתנו יש לקבוע הגבלה על משך חוזה ההתקשרות עם יועצים, וכן לנקוט באמצעים כדי להבטיח שעלות ההתקשרות עומדת בתנאי שוק (לעניין הביטוח ראה סעיף 7.5 בהמשך).

7.4 נוסחת התמורה

מהסברים שקיבלנו עולה כי ככלל התמורה המשולמת ליועצים נקבע כאחוז מעלות הפרויקט, כאשר עד עריכת המכרז התמורה נגזרת מן האומדן. נמצא מקרה בו המועצה שילמה למהנדס 80% מהתמורה שנגזרה מהאומדן, שלאור הביצוע בפועל נדרש היה לקזז ממנו את הסכום. נכון למועד הביקורת עקב מחלוקת עם המהנדס הסכום לא קוזז במלואו.

7.5 ביטוח

תכנון הנדסי/אדריכלי חשוף מטבעו לסיכונים, וגם בארצנו נודע על אסונות שהתרגשו עקב כשלי תכנוניים (גשר שפירים, אולמי וורסאי, גשר המכבייה וכו'). לאור היקף הסיכון שפעולות אלה חושפות את המועצה, הן לנזקי גוף והן לנזקים לרכוש, נדרש להבטיח כי היועצים ירכשו פוליסת ביטוחי צד ג' ואחריות מקצועית. מבדיקה שערכנו ומהסברים שקיבלנו עולה כי המועצה דורשת מהיועצים לקבל אישור על קיום ביטוחים. להלן הממצאים:

7.5.1 סוגי ביטוח

יועצים צריכים לבטח את עצמם בביטוח אחריות מקצועית ובביטוח צד ג' מבדיקה שערכנו נמצא מקרה בו יועץ המציא אישור קיום ביטוחים רק על סוג אחד של ביטוח.

7.5.2 חוזק הבטוחה

בהתקשרויות עם גופי חוץ (קבלנים, יועצים וכו') ניתן לדרוש שני סוגי בטוחות בתחום הביטוח:

- (א) אישור על קיום ביטוחים – אישור בכתב שהקבלן/יועץ ממציא בחתימת המבטח, המעיד כי הקבלן/יועץ מבוטח.
- (ב) צרוף הלקוח (המועצה) לפוליסה של הקבלן/יועץ כמבוטח – במצבים בהם היקף החשיפה לסיכונים רב ו/או שהרקורד של הקבלן/יועץ שלילי. הוספת המועצה כמבוטח מאפשר למועצה לקבל פיצוי ישירות מהמבטח.

מבדיקה שערכנו עולה כי למרות שתחום התכנון ההנדסי כאמור תוחב בחובו סיכונים למועצה, לא דורשים מהיועצים לצרף את המועצה כמבוטח כנ"ל אלא להמציא אישור על קיום ביטוחים בלבד. לדעת הביקורת כל סוגיית הביטוחים צריכה להיבחן לעומק, תוך הסתייעות ביועץ הביטוחים למועצה, וכי בהתאם להערכת הסיכונים יקבע סוג ההבטחה לפיצוי.

7.5.3 תוקף אישור קיום ביטוחים

מבדיקה שערכנו עולה כי בעוד שחוזה המסגרת עם היועצים אינו מתחום במסגרת מקובלת של 3 שנים, תוקף אישור קיום ביטוחים שממצאים היועצים הנו תקף לשנה אחת, בלבד, כדלקמן:

1. אישור קיום הביטוחים של בני כרמי וחייה וייס הנו לשנה והוא פג ב 31.3.2008.
2. אישור קיום הביטוחים של עמוס אבינר הנו לשנה והוא פג ב 31.10.2008.
3. אישור קיום הביטוחים של ג.א.ש אדריכאלים הנו לשנה והוא פג ב 31.11.2008.

ממצא זה מחזק את מסקנת הביקורת כי צורת ההתקשרות הזו לפיה ישנו חוזה מסגרת שתוקפו אינו מוגבל, אינה מיטבית. יש לדרוש לאלתר,

מהיועצים עמם קשורה המועצה, אישור על קיום ביטוחים עדכני, ולקבוע נוהל לפיו יתקיים בנושא זה מעקב שיבטיח שיהיה בידי המועצה אישורים תקפים.

8. פיקוח על עבודות ציבוריות - חול

המועצה מבצעת עבודות פיתוח רבות בשטחי ציבור ברחבי הישוב שהבולטים בהם הם מבן 139 ורמת אמיר. לאור אופי העבודות המתבצעות כולן באמצעות קבלנים, נדרשת יחידת הנדסה לקיים עליהם פיקוח, שנועד גם להבטיח כי העבודות מתבצעות באופן שאינו מסכן את הציבור. אומנם המועצה שוכרת מפקחים ואנשי מקצוע שעיסוקם הוא קיום בקרה על העבודות, ברם למרות האמור ולאור קיומה של חובת זהירות חייבת המועצה לנקוט באמצעים כדי להבטיח כי הקבלנים וכו' הפועלים אכן נוהגים כנדרש.

בעבר העירה הביקורת בנושא זה ובמהלך שנת 2011 נמצא מקרה בו קבלנים של המועצה הותירו באופן לא מוגן ערמות חול. מצב זה, למרות פניות של מבקר המועצה, מצביע לדעתנו על קיומו של חוסר הבהירות בכל האמור לסמכויות של בעלי התפקיד ברשות בתחום זה.

ככלל האחריות, בכל הקשור לאכיפה בתחום הרישוי והבינוי, נתונה בידי "שרונים". יחד עם זאת למהנדס הרשות המקומית יש, מכוח חוק הרשויות המקומיות (מהנדס רשות מקומית), תשנ"ב-1991, אחריות כללית בתחום, כדלקמן:

(א) מהנדס הרשות המקומית הוא הסמכות המקצועית בתחום תפקידיו.

(ב) וזהו תחום תפקידיו וסמכויותיו של מהנדס, בכפוף להוראות כל דין:

(1) תכנון העיר;

(2) הפיקוח והרישוי;

(3) הבניה הציבורית;

(4) העבודות הציבוריות המבוצעות על ידי רשות מקומית או מטעמה.

(ג) ברשות מקומית שמועצתה היא ועדה מקומית כאמור בסעיף 18 לחוק התכנון והבניה יהיה המהנדס, מהנדס הועדה המקומית, וכל תפקיד וסמכות שיש לו בתחום הרשות המקומית, יוקנו לו גם במרחב התכנון של ועדה מקומית כאמור.

מעבר לכך ניתן לראות בערמות חול שיכולה לסכן חיים, משום מפגע תברואתי, כמשמעו בסעיף 2(18) לחוק עזר לקדימה (מפגעי תברואה), תשי"ט-1959, כדלקמן: "הצטברות של עפר, אבנים, עצים, גרוטאות של מתכת, חלקי כלי רכב, זבל וכיוצא באלה אם, לדעת המפקח, הצטברות זו מזיקה לבריאות". אכן האמור בסעיף זה הנו פרשנות תכליתית, שמחייבת גושפנקא של היועמ"ש למועצה אך לכל הדעות נראה כי האחריות בנושא זה מתגלגלת לפתחם של מהנדס המועצה ומנהל אגף התפעול. לאור האמור, ומכיוון שרמת החשיפה לסיכון הנה כאמור גבוהה, אנו ממליצים לפעול כדלקמן:

א. שיקבע בנהל לפיו כל מפגע שאמור וצריך להיות מטופל על-ידי הפיקוח על הבניה ידווח בכתב לשרונים על-ידי מהנדס המועצה, המקיים עמם ממילא קשרי עבודה.

ב. במקביל לדיווח ל"שרונים", לאור רמת הסיכון, תוצא בקשה לתושב לחסימת הגישה לערמת החול.

לאור כל האמור, ומכיוון שכבר ארע בעבר מקרה של פגיעה בחיים עקב קריסת ערמת חול יש, כדי להקטין את הסיכונים בתחום זה, לפעול בדרך הקובעת מחד גזרות אחריות ומאידך מסדירה כנ"ל את הדיווח בנושאים אלה.

9. בטיחות מבני המועצה

9.1 סקר סיכונים

לאור היקף האחריות החל על המועצה, כבעלת נכסים המשמשים במבני ציבור, נדרש לקיים סקר סיכונים ייעודי לצורך כך, שיצביע למועצה על הליקויים המבנים והבטיחותיים. לדבר משנה חשיבות לאור העובדה שרוב רובם של המבנים הללו נבנו לפני שנים לא מובטלות. בתשובה לשאלת הביקורת נמסר כי לא נערך סקר סיכונים במבני ציבור בישוב.

9.2 בטיחות אולם אירועים (מתנ"ס)

ע"פ חוק הפעלת אולם מופעים חייב באישור מכבי אש. בבדיקות שערך איגוד אזור נתניה שרותי כבאות (להלן – "כיבוי אש") במתנ"ס בעקבות הבקשה לרישוי עסק, נמצאו ליקויים חמורים במבנה, כולל העדר מערכת כבוי אש אוטומטית, אין אישור לתקינות מערכת גלאים, העדר פתחים קבועים לשחרור חום ועשן, יציאת חירום לא תקינה, העדר הפרדת אש בין אולם התרבות ללובי הכניסה לבנין החוגים ועוד. יצוין כי המבנה הנו בבעלות המועצה.

יצוין כי גם בבדיקה שערך האיגוד ב- 15.1.2012 לא זו בלבד שנמצאו ליקויים חמורים, אלא נמצא כי מדובר למעשה באותם ליקויים עליהם התריע כבר כיבוי האש בעבר, והם נזכרו בדוחות ביקורת קודמים (כמו זה שנערך ב 27.1.2009).

יצוין כי ב 20.1.2011 הוציא כיבוי האש למתנ"ס התראה בטרם בקשת צו לסגירת עסק, הקובעת כי "באם לא יבוצעו כל דרישתנו [אלה שנתנו גם כאמור ב- 1/2012] בהתאם לסידורי הכבאות שנקבעו לכך – תוך 30 יום..נאלץ לפתוח בהלכים כנגדך שיביאו להוצאת צו סגירה לעסק, אי נעימות והוצאות/קנסות רבות נוספות".

ב- 5.3.2012 הודיע היועמ"ש למתנ"ס למנהל המתנ"ס: "הנני קובע ומורה לך באופן קטגורי, ללא כחל וסרק (כדי למנוע מהמתנ"ס, ממנהליו וממך להסתבך הסתבכויות משפטיות אזרחיות ובעיקר פליליות), שאין להפעיל את המקומות הללו ויש להפסיק הפעולות בהם לאלתר (!) ולסגרם כל עוד לא תבוצענה ותמולאנה הדרישות במלואן וכל עוד לא יינתנו האישורים המתאימים לפתיחתם ולהפעלתם מחדש. בנושא זה אין מקום לשום הקלות, הנחות ופרשנויות מקלות !!!".

תלאת האוקר

האנה נאנה בלמנו עם ההיתרים והאישורים. בלל השינויים בדרישות כיבוי אש, פוצלת המוצעה בימים אלה כדי לברר את כל הצבאות כדי לצמוד בדרישות כיבוי אש.

10. מבנים מסוכנים

10.1 הנורמה

חוק עזר לקדימה (הריסת מבנים מסוכנים), תשכ"ח – 1968 מעניק למועצה סמכות לערוך בדיקות בנכס וכן להורות לבעל נכס לתקן את המבנה המסוכן שבבעלותו וכן לבצע את התיקון, באם הבעלים אינו נענה, ולחייבו בהוצאות.

מעבר לאמור לעיל, רובצת על המועצה בעניין זה חובה כללית, זאת מכוח סעיף 146(8) לצו המועצות המקומיות, כדלקמן:

המועצה מוסמכת, בשים לב להוראות השר ובמידה שאין בכך משום סתירה לכל דין, לפעול בכל ענין הנוגע לציבור בתחום המועצה, ובכלל זה יהיו לה סמכויות אלה:

(8) לקבוע סדרים, להטיל איסורים והגבלות, לאחוז באמצעים ולחייב תושבים, בעלים ומחזיקים שהם יאחזו באמצעים - כדי להבטיח את בריאות הציבור, את הסדר ואת הבטחון, למנוע הופעתם והתפשטותם של מחלות ונגעים (ולרבות מחלות ונגעים של בעלי חיים וצמחים), ולבערם, להשמיד מזיקים או בעלי חיים שאין להם בעלים, למנוע דליקות ולכבותן, להורות בדבר שמירת המראה של חזיתות הבתים, לרבות סיוון ושיפוצן, לסלק מפגעים ולמנוע תקלות, לרבות הריסת בנינים מסוכנים או מזיקים לבריאות;

10.2 מיפוי מבנים מסוכנים

סעיף 2(ב) לחוק העזר קובע כי "ג) ראש המועצה יורה למהנדס לערוך, מזמן לזמן – ובמקרה שקיבל הודעה, מיד אחרי קבלתה - סקר על בנינים העלולים להוות סכנה כאמור בסעיף קטן (ב); המהנדס שערך את הבדיקה, חייב להגיש דין וחשבון לראש המועצה תוך 24 שעות לאחר עריכת הבדיקה."

בתשובה לשאלת הביקורת השיב מהנדס המועצה כי מעולם לא נערך מיפוי מבנים מסוכנים בישוב. לדעת הביקורת לאור האמור ולאור החובה הכללית הרובצת בעניין זה מכוח סעיף 146(8) לצו המועצות, נדרש לקיים סקר שכזה.

10.3 הטיפול במבנה מסוכן

ב 13.12.2011 פנה מבקר המועצה למהנדס המועצה והפנה את תשומתו לבו לכך שחומה ברחוב היסמין 16 מטה ליפול על המדרכה. מצב זה חושף את הציבור לסיכון של פגיעת גוף ואת המועצה לסיכונים משפטיים, זאת בין היתר עקב הסכנה שעמוד החשמל יקרוס. התושב שפנה בנושא זה למבקר המועצה פנה לדבריו למהנדס המועצה לפני שנה והתריע, הן בע"פ והן בכתב על הסכנה הנ"ל, אך דבר לא נעשה.



סעיף 3 לחוק עזר לקדימה (הריסת מבנים מסוכנים), תשכ"ח-1968 מחייב את מהנדס המועצה להכין חוות דעת באשר למבנים מסוכנים בשטח המוניציפאלי של המועצה, ובהתאם לחוות דעת זו מוסמך ראש המועצה להורות לבעלים לבצע תיקון של הבנה, והאי לישנא:

3. (א) סבור ראש המועצה על פי דין וחשבון שנערך לפי סעיף 2 כי בנין מהווה סכנה למחזיקים או לציבור, רשאי הוא לדרוש בהודעה בכתב מבעל הבנין לבצע את העבודות המפורטות בה תוך התקופה ובאופן שנקבעו בהודעה.

(ב) בעל בנין שקיבל הודעה כאמור חייב למלא אחריה.

(ג) לא מילא בעל בנין אחרי דרישת ראש המועצה לפי סעיף קטן (א) או ביצע את העבודות שלא באופן המפורט בהודעה, רשאית המועצה לבצע את העבודות ולגבות מבעל הבנין את הוצאות הביצוע.

כפי שניתן לראות, הוראות החוק מטילות אחריות הן על המהנדס והן על ראש המועצה, אך ברור כי בעניין זה לפונקציה המקצועית סמכות לא מבוטלת בייחוד לאור הנסיבות.

מבדיקה שערכנו עולה כי מהנדס המועצה פעל בנושא עוד בשנת 2009, כדלקמן:

- ב 18.6.2009 פנה מהנדס המועצה ותושב והורה לו "להרוס את גדר האבן בחזית ביתך".
- ב 9.1.2012, בעקבות פנית הביקורת, פנה שוב המהנדס בזו הלשון: "בחזית ביתך חומה בנויה הפונה לשטח הציבורי. הואיל והגדר מהווה סכנה בטיחותית, ראש המועצה בקש לפני זמן רב להרוס את המבנה. דברנו, שלחנו מכתבים ודרשנו ממך לטפל במפגע הבטיחותי. הובטחנו לנו שהמפגע יטופל מיידית, עד היום לא נעשה דבר. ברצוני להודיעך שבכוונת המועצה, להרוס את החומה תוך 7 ימים ולחייב אותך בהוצאות".

למרות האמור לעיל, ולמרות שהמועצה הודיעה שתוך שבוע היא תפעל מכוח סמכותה להרוס את הגדר ולחייב את התושב בהוצאות, דבר לא נעשה, ונכון למועד הביקורת (3.6.2012) החומה שמהווה, ע"פ קביעת מהנדס המועצה, מפגע בטיחותי, עומדת על תילה. הביקורת רואה ממצא זה בחומרה.

מ 4.9.2012 עדכן מהנדס המועצה כי עקב פעילות ההנדסה הרס בעל הנכס את חלקו העליון של החומה, וכי הוא עתיד להשלים את ההריסה בימים הקרובים.

11. הטיפול באזבסט

11.1 הנורמה¹

אזבסט הוא שם כולל לקבוצת מינרלים טבעיים בעלי מבנה גבישי בצורה של סיבים מיקרוסקופיים דקים, ארוכים ונפרדים, הנבדלים זה מזה בהרכבם. סיבי האזבסט חזקים מאוד, הם עמידים בפני אש, חום, קורוזיה, כוח מכני חזק, כימיקלים, ומאופיינים באורך חיים רב. תכונות ייחודיות אלה, בשילוב מחיר נמוך, הן שהביאו את האזבסט לשימוש במגוון רחב ביותר של חומרי בידוד תרמי, בידוד אקוסטי, חומרי חיכוך וחומרי בנייה במשך תקופה של מעל 100 שנה. אזבסט מוגדר כאבק מזיק, כחומר מסוכן וכמזהם אוויר.

¹ <http://www.sviva.gov.il/Pages/HomePage.aspx>.

במטרה למנוע ולצמצם מפגעים סביבתיים ובריאותיים הנגרמים על ידי אסבסט ולטפל במפגעים כאמור, חוקק החוק למניעת מפגע אסבסט ואבק מזיק, התשע"א - 2011, לפיו חל איסור על ייצור, יבוא, מסחר, או כל שימוש חדש באסבסט או בפסולת אסבסט בישראל. כמו כן, חלה חובה בהוצאה הדרגתית של שימוש באסבסט פריך ממבני ציבור, ממתקני תעשייה וכן מצידוד וכלי רכב בצה"ל, לכל היותר עד אוגוסט 2021.

11.2 סקר מיפוי

כדי לעמוד בחובות הקבועות בחוק וכדי להבטיח ברמה סבירה כי, בכל הקשור לסיכוני אסבסט, נדרשת הרשות לקיים סקר כדי למפות את כל המבנים בישוב, בטח ובטח במבני ציבור, בהם קיים אסבסט. בתשובה לשאלת הביקורת נמסר כי לא נערך סקר.

11.3 ממצאים

בסיור שערכה הביקורת עולה כי מחסני המל"ח של המועצה, שני מבנים בגודל של כ- 100 מ"ר כל אחד, הממוקמים בסביבת בתי מגורים, המקורים בגג אסבסט. נראה כי הגגות הללו ישנים, ואף לדברי קב"ט המועצה נמסר כי לעיתים נופלים חלקים מהגג. הביקורת מצינת כי על המועצה רובצות חובות, כדלקמן:

סעיף 8 [לחוק למניעת מפגעי אסבסט ואבק מזיק, תשע"א-2011](#) קובע, כדלקמן:

(א) בעל מקום ציבורי שבו שימוש קיים באסבסט צמנט, יחזיק את האסבסט צמנט במצב תקין ויבצע פעולות תחזוקה כמפורט להלן:

(1) בתוך שלוש שנים מיום התחילה יצבע את האסבסט צמנט, לפי הנחיות ובסוגי צבעים שיפרסם המנהל, וידאג לחידוש הצביעה מעת לעת, באופן שיבטיח את קיומה של שכבת צבע שלמה על פני האסבסט צמנט;

(2) אחת לשנה יבדוק באופן חזותי, ועד לצביעת האסבסט צמנט – אחת לשלושה חודשים, את שלמות האסבסט צמנט ויודא את תקינותו לרבות העדר סדקים, שברים, התפוררות או שחיקה; במקום ציבורי כאמור בפסקה (1) להגדרה "מקום ציבורי", או במקום ציבורי אחר ששטח האסבסט צמנט הכולל בו הוא 1,000 מ"ר או יותר, תיערך בדיקה כאמור באמצעות סוקר אסבסט;

(3) יערוך רישום של הפעולות שביצע לפי סעיף קטן זה ושל כל פעולה או אירוע שפגעו בשלמות האסבסט, ויצג את הרישום האמור במקום גלוי ובולט לעין במקום הציבורי.

לאור האמור על המועצה לערוך סקר כדי לקבוע כיצד עליהם לנהוג ביחס למתקנים בהם יש גג אסבסט. בתגובה מסר מהנדס המועצה כי לדעתו יש לפעול להוריד את גגות האסבסט מהמבנים.

12. הטיפול בצוברי גז

למרות הסכנות הטמונות בכך, לאור היתרונות השימוש בגז כמקור אנרגיה הולך ומתרחב, ועמו גובר השימוש בצוברי גז תת-קרקעיים. המגמה בשנים האחרונות היא להחליף את מכלי הגז המטלטלים בצוברים. על פי תקנות התכנון והבנייה צובר גז חייב בהיתר בנייה ואף נקבע מסלול מקוצר לשם הוצאתו. כמו כן על פי צו רישוי עסקים חלה חובת רישוי על צובר גז באזור מגורים שאינו לצריכה עצמית, כמשמעו [חוק הגז \(בטיחות ורישוי\), תשמ"ט-1989](#), כאשר קיבולו המרבי הוא יותר מ-10 טונות (פריט 2.1 בצו רישוי עסקים).

בתשובה לשאלת הביקורת השיב מהנדס המועצה כי תחום צוברי הגז אינו רובץ לפתחה של המועצה, וכי האחריות בעניין זה נתונה לספקי הגז. כך נמצא כי אין במועצה נתונים, ולו חלקיים, על פריסת צוברי הגז ברחבי הישוב ולא כל מידע רלוונטי אחר בנוגע להם.

הביקורת סבורה שעל המועצה להתחיל בהליך מיפוי של צוברי הגז בישוב. יש לפנות לכל חברות הגז ולגורמים הנוגעים בדבר ולבקש פרטים מדויקים על אודות הצוברים. המידע שיתקבל ישמש בסיס לכל פעולות הפיקוח, הבקרה והאכיפה שעל המועצה לנקוט. כמו כן יש לברר מבחינה משפטית את סוגיית צוברי הגז בהקשר של חיובי ארנונה. אם יתברר כי יש מקום לגבות ארנונה על השטח התפוס שהוטמנו בו צוברי גז, עליה לפעול בהתאם. בכל מקרה הנושא צריך להילמד היטב, ולמועצה צריכה להיות עמדה מגובשת בעניין.

13. נגישות למבני ציבור

13.1 סידור לנכים בכביש ובמדרכה

חוק הרשויות המקומיות (סידורים לנכים), תשמ"ח-1988 מטיל על הרשויות המקומיות חובה לקבוע סידורים בכבישים ובמדרכות המאפשרים לנכים להתנייע בכסא גלגלים בבטחה, כדלקמן:

1. ליד כל צומת שבו רשאים הולכי רגל לחצות את הכביש ובכל מעבר חציה מסומן יהיו המדרכה, אי התנועה ואבני השפה מונמכים באופן המאפשר ירידה ועליה נוחות בעגלת נכים לכביש וממנו בשיפוע שלא יעלה על 10%.
2. (א) לא יוקם ולא יוצב על מדרכה מתקן כלשהו, אלא אם כן הושאר מרווח למעבר נוח לעגלת נכים.
- (ב) במקרים מיוחדים, כאשר רוחב המדרכה במקום פלוני או בקרבתו, אינו מאפשר קיום הוראות סעיף קטן (א), והצבת המתקן או הקמתו חיוניים לצרכי ציבור, רשאי ראש הרשות המקומית להתיר הקמה או הצבה של מתקן בסטיה מהאמור בסעיף קטן (א).
3. במדרכה, אי תנועה ואבני שפה הקיימים ביום תחילתו של חוק זה, יותקנו שיפועים כאמור בסעיף 1 תוך חמש שנים מיום תחילתו של חוק זה, ובלבד –
 - (1) שיותקנו בהזדמנות הראשונה בה מתקנים או משפצים מדרכה קיימת; וכן
 - (2) שמדי שנה יותקנו שיפועים כאמור ב-20% לפחות מהמדרכות הקיימות, תוך מתן עדיפות למעברים בקרבת בנינים ציבוריים.

מבדיקה שערכנו עולה כי לא נערך סקר הבוחן את מידת עמידת המועצה בהוראות החוק.

13.2 נגישות במבנה ציבור

זכויות הנגישות של מוגבלים מעוגנים בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, תשנ"ח-1998 שקובע עיקרון יסודי לפיו "אדם עם מוגבלות זכאי לנגישות למקום ציבורי ולשירות ציבורי" (סעיף 19 ב לחוק). אין מתן נגישות משמעותו לפי חוק זה אפליה. כדי לקיים עקרון זה מטיל החוק על גופי ציבור ובהם רשויות מקומיות, את החובה לפעול, כדלקמן:

מקום ציבורי יהיה נגיש לאנשים עם מוגבלות (סעיף 19 לחוק), כאשר ההוראות הספציפיות לכך נקבעו בפרק ה' לחוק התכנון והבניה (תיקון מס' 71) תשס"ה-2005. על פי חוק זה כל בנין ציבורי שנבנה החל מ-1.8.2009 חייב להיות מותאם לנכים. בתקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), תש"ל – 1970 נקבעו כללים הנוגעים להנגשה במבנה ציבורי קיים שנערכים בו שינויים, בפירוט רב המקיף גם את המפרט הפנימי הנדרש (פרח ח' לתקנות).

בתשובה לשאלת הביקורת השיב המהנדס כי במבנים חדשים מבוצעת הנגשה, וכי המועצה השקיעה משאבים להנגיש את ביה"ס יגאל אלון והמתנ"ס. יחד עם זאת נמצא כי לא נערך סקר הנגשה, כדי לבחון האם מבני הציבור עומדים בדרישות החוק. לדעת הביקורת על אגף הנדסה ליזום סקר שכזה כדי להבטיח הנגשה לכלל הציבור בישוב.

13.3 ממונה נגישות עירונית

סעיף 19 מב' לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, תשנ"ח-1998 מטיל על המועצה חובה למנות רכז נגישות, כדלקמן:

(א) מי שאחראי להספקת שירות ציבורי כהגדרתו בסימן ד', המעסיק 25 עובדים לפחות ימנה מקרב עובדיו אדם הבקיא, ככל הניתן, בתחום הנגישות לאנשים עם מוגבלות וככל האפשר הוא יהיה אדם עם מוגבלות (בסעיף זה – רכז נגישות).

(ב) רכז נגישות –

- (1) ימסור מידע לציבור על אודות נגישותו של השירות הציבורי או המקום שבו הוא ניתן;
- (2) ייתן ייעוץ והדרכה בדבר חובותיו של השירות הציבורי, לפי פרק זה.

המועצה לא מינתה עובד לתפקיד רכז נגישות ובפועל אין גורם שמעמיד בנושא זה מידע לציבור ומייעץ ומדריך את המועצה בדבר חובותיה בתחום זה.

14. קביעת נתוני חיוב ארנונה/היטלים

המיסוי המוניציפאלי נשען בעיקרו על נתוני גודל נכס, כאשר ההגדרה שטח נכס, שונה מחוק לחוק. את נתוני הגודל של הנכס לומדת הרשות המקומית מהבקשות להיתר בניה שמגישים הבעלים. הואיל וכך, נדרש כי בעל השכלה בתחום המדידה/הנדסה יערוך את חישוב השטחים לצורכי תשלום אגרות, היטלים וארנונה. בעבר הערנו כי חישוב השטחים נעשים על-ידי עובד בגביה שאין לו השכלה בתחומי הנדסה. בעקבות האמור שונו הכללים. בביקורת חוזרת שערכנו עולה כי חישובי השטחים נעשים על-ידי מהנדס המועצה, ואף נקבע לצורך כך טופס ייעודי. אין לביקורת הערות.

15. הקשר עם "שרונים"

לאור גודלה, אין לרשות ועדה מקומית לתכנון ובניה ותחת זאת היא חברה בוועדה המרחבית לתכנון ובניה "שרונים". הואיל וכך כל התחומים הנוגעים לרישוי ואכיפת חוק התכנון והבניה מטופלים על-ידי שרונים, ואילו המועצה נעדרת סמכויות בתחום זה. יחד עם האמור לעיל המועצה כבעלת עניין בתחומים אלה אמורה וצריכה לפעול כנגד בנייה בלתי חוקית, בעיקר על-ידי הפנית הנושא לשרונים, והוצאת צו הריסה במקרים של בניה בשטח ציבורי.

מהסברים שקיבלנו עולה כי מהנדס המועצה מקיים קשר עם "שרונים", שמתבטא בעיקר בקידום תוכניות בניה של המועצה. יחד עם זאת יחידת ההנדסה במועצה לא פועלת לדווח ל"שרונים" באופן שוטף על עבירות בניה, כאשר הדבר נודע לה. לאור האמור ממליצה הביקורת כי יקבע בנוהל חובת דיווח כנ"ל ל"שרונים", וכן שיערך מעקב אחר הטיפול במפרי חוק. יודגש כי חריגות הבניה פוגעות בצביון של הישוב ומעודד הפרות חוק נוספות מצד התושבים.

16. תשתיות תת קרקעיות

עד ל 2010 הייתה המועצה אחראית על התקנת תשתיות מים וביוב בישוב (למעט במקרים בהם אספקת המים נעשית ע"י האגודה). לצורך ביצוע עבודות פיתוח אלה התקינה המועצה קווי ביוב מרכזים, שאמורים היו להיקבע בקרקע ציבורית. מתלונות שהגיעו עולה כי ב 2 מקרים נמצא שהמועצה התקינה קווי ביוב שעברו בשטחים פרטיים. בעקבות האמור הוגשו נגד המועצה תובענות משפטיות, ובשני מקרים נאלצה המועצה לשלם לתובעים סכומי כסף גדולים. הואיל ולאור בקשת הביקורת נושא זה יבוקר באופן עצמאי, הוצאנו תחום זה מהביקורת על ההנדסה, והוא יוצג כדוח עצמאי (ראה דוח על "התממשותם של סיכונים משפטיים").

17. סיכום והמלצות

תחום ההנדסה הוא אחד התחומים בהם מידת החשיפה של המועצה לסיכונים אינהרנטיים הנה גדולה במיוחד. סיכונים אלה קיימים הן לאור היקף הרב של מבני ציבור, חינוך, תרבות וספורט שבבעלות המועצה והן לאור היקף העבודות הרב שמבצעת המועצה בחלקים שונים של הישוב. לאור האמור, ולמרות שהיקף התחומים בהנדסה הנו רב, ערכה הביקורת בהתאם ליכולה סקירה של רוב רובם של התחומים עליהם מופקדת ההנדסה. **הממצאים מעלים תמונה לפיה ישנם תחומים בהם למרות שמוטל על המועצה אחריות, יחידת ההנדסה אינה פועלת כדי לקדם. הביקורת מתריעה כי מצב זה חושף את המועצה לסיכונים משפטיים.** להלן עיקר הממצאים שהעלתה הביקורת בעבודתה:

- א. **מערכת ה GIS במועצה אינה עדכנית, ואינה נגישה לציבור (ראה סעיף 3.1 לעיל).**
- ב. **המועצה רכשה ב 2010 למהנדס המועצה מחשב נייד חדש אך הואיל ולא נרכשה לו תוכנת תכנון אורבאני, ושכבר נרכשה לא הותקנה, לא נעשה בו שימוש לצרכי עבודה (ראה סעיף 3.2 לעיל).**
- ג. **המסמכים הרבים שביחידת הנדסה לא מתועדים בצורה המאפשרת אחזור יעיל (ראה סעיף 3.3 לעיל).**
- ד. **למרות יתרונותיה המועצה לא ערכה עד כה תוכנית אב סטטוטורית – נמסר כי המועצה החלה בעריכת תוכנית שכזו (ראה סעיף 4.1 לעיל).**
- ה. **אין ליחידת ההנדסה תוכנית עבודה שנתית ולא נהלי עבודה (ראה סעיפים 4.2 ו- 4.3 לעיל).**
- ו. **הוקם ופועל בשטח עירוני בית קפה ללא אישורים כנדרש (ראה סעיף 5.2 לעיל).**

- ז. הוקם ככר ברחוב הדקלים ללא היתר בניה על-ידי חברת מבני תעשייה עבור המועצה (ראה סעיף 5.3 לעיל).
- ח. נעשה שימוש בקרקע ציבורית כמגרש חניה שבחלקו השימוש נראה כמוגבל, ואף נבנה בו ללא היתר על-ידי גורם פרטי גרם מדרגות (ראה סעיף 6 לעיל).
- ט. אומנם התקשרויות אלה פטורות מחובת מכרז אך להליך זה יתרונות רבים, גם כדי להבטיח שהמחירים נמוכים. בפועל המועצה מתקשרת שנים רבות עם יועצים ומתכננים/מהנדסים ללא מכרז/הליך הצעות מחיר (ראה סעיף 7 לעיל).
- י. המועצה קשורה עם מתכננים/מהנדסים בחוזה לקבלת שירותים וזאת מבלי שיהיה בידיה אישור על קיום ביטוחים בתוקף מאת היועצים הללו (ראה סעיף 7.5 לעיל).
- יא. הפיקוח על עבודות חול אינו אפקטיבי, מצב החושף את המועצה לסיכונים (ראה סעיף 8 לעיל).
- יב. לא נערך סקר סיכונים כדי לבחון האם מבני הציבור, לרבות מוס"ח, חפים מליקויים שיכולים לסכן את הציבור (ראה סעיף 9.1 לעיל).
- יג. אולם התרבות במתנ"ס אינו עומד בדרישות כיבוי אש (ראה סעיף 9.2 לעיל).
- יד. המועצה לא ערכה ואין לה מידע על מבנים מסוכנים בישוב (ראה סעיף 10 לעיל).
- טו. הטיפול בחומה מטה ליפול ברחוב היסמין ארך למועצה למעלה משנתיים, וגם אז הטיפול היה חלקי [רק חלק מהחומה הוסר] (ראה סעיף 10.3 לעיל).
- טז. אין למועצה מידע על מבנים מאסבסט הדורשים טיפול/הסרה בישוב. בביקורת נמצא כי למועצה 2 מחסנים גדולים המקורים בגג אסבסט (ראה סעיף 11 לעיל).
- יז. אין למועצה מידע על קיומם של צוברי גז בישוב (ראה סעיף 12 לעיל).
- יח. המועצה לא ערכה סקר ואין לה מידע על מידת ההנגשה של מבני ציבור בישוב (ראה סעיף 13 לעיל).
- יט. למרות החובה לכך המועצה לא מינתה ממונה נגישות עירונית (ראה סעיף 13.3 לעיל).
- כ. המועצה לא מקיימת עם "שרונים" קשר שוטף לדיווח על הפרות בניה (ראה סעיף 15 לעיל).
- כא. נמצאו 2 מקרים בהם תושבים שמצאו כי הוטמן בנכס שלהם ביוב ציבורי, פנו לערכאות ושם נקבע כי על המועצה לפנות את התשתית מהשטח הפרטי (ראה סעיף 16 לעיל).

להלן ההמלצות:

17.1 על המבנה הארגוני של יחידת ההנדסה להלום את צרכי ההנדסה (ראה סעיף 2 לעיל).

- 17.2 יש לבחון האם דרך עדכון המידע ב GIS תואם את צרכי המועצה והאם ניתן להעמידו לציבור באמצעות האינטרנט (ראה סעיף 3.1 לעיל).
- 17.3 יש לקבוע שיטת תיעוד ולשמור את מסמכי ההנדסה בהתאם למתודה זו (ראה סעיף 3.3 לעיל).
- 17.4 יש לשקול קביעת תוכנית אב לרשות, ולפעול לשתף את הציבור בה (ראה סעיף 4.1 לעיל).
- 17.5 על יחידת ההנדסה לקבוע תוכנית עבודה שנתית וכן להסדיר את דרכי עבודתה בנהלי עבודה (ראה סעיפים 4.2 ו-4.3 לעיל).
- 17.6 יש לפעול כדי שבנכסי המועצה לא יפעלו עסקים או יבוצעו עבודות שלא בהתאם להיתרים כנדרש (ראה סעיף 5 לעיל).
- 17.7 על המועצה לא לאפשר שימוש מוגבל (פרטי) בנכס עירוני, וכן לא לבצע עבודות בינוי בהן (ראה סעיף 6 לעיל).
- 17.8 על המועצה לקיים, ככל שניתן, הליכי הצעות מחיר/מכרז ליועצים בתחום ההנדסה (ראה סעיף 7 לעיל).
- 17.9 יש להקפיד על יהיה בידי המועצה אישור תקף של קיום ביטוחים ליועצים (ראה סעיף 7.5 לעיל).
- 17.10 יש לקיים פיקוח על העבודות המתבצעות בשטחי ציבור ע"פ הפרוצדורה המנויה בסעיף 8 לעיל.
- 17.11 יש לקיים סקר סיכונים במבני ציבור ולהסדיר את דרישות כיבוי האש במתנ"ס (ראה סעיף 9 לעיל).
- 17.12 יש לקיים סקר מבנים מסוכנים בישוב (ראה סעיף 10.2 לעיל).
- 17.13 יש לסיים את הטיפול בחומה המטה ליפול ברחוב היסמין (ראה סעיף 10.3 לעיל).
- 17.14 יש למפות ולטפל באזבסט במבני ציבור בישוב (ראה סעיף 11 לעיל).
- 17.15 יש למפות צוברי גז בישוב ולבחון האם אין יש להטיל עליהם ארנונה (ראה סעיף 12 לעיל).
- 17.19 יש לערוך סקר נגישות מבני ציבור וכן למנות ממונה כנדרש (ראה סעיף 13 לעיל).
- 17.20 יש לקבוע ערוצי דיווח בגין על הפרת חוק תכנון ובניה ל"שרונים" (ראה סעיף 15 לעיל).

נספחים

2.7.2012

לכבוד
אלון קוחלני
מבקר המועצה

הנדון: טיוטת ביקורת בנושא אגף הנדסה ותשתיות

לסעיף 2 – מבנה ארגוני

כפי שציינת, תרשים המבנה הארגוני שעליו התבססת איננו רלבנטי זה זמן רב. לפי הרישומים שלי הוא הוכן ב- 6.1.2011 ומעולם לא נכנס לתוקף. למעשה בני-בן-חיים פועל בפועל בכפיפות ישירה לראש המועצה. פיזית הוא אמנם ישב במבנה שבו שכן גם המהנדס וצוותו, אבל לא היה ואינו כפוף לו אדמיניסטרטיבית. אצרך בהמשך תרשים של המבנה הארגוני כפי שהוכן לפני כחודשיים (מאי 2012).

לסעיף 3 – משאבים

הערותיך נרשמו והן יידונו בפגישה בין ראש המועצה, המהנדס והח"מ.

לסעיף 4 – ניהול האגף

נושא זה עלה ונדון בישיבות המטה המצומצם. התקבלה החלטה עקרונית לבצע שינוי ארגוני באגף, שיכלול צרוף מהנדס ברמה מקצועית גבוהה שתחום אחריותו העיקרי יהיה תכנון לטווח הבינוני והארוך. אני מצטרף להמלצותיך בפרק זה.

לסעיף 5 – טיפול באסבסט

בנושאים מקצועיים כגון דא חזקה עלי שאקבל את עמדתו המקצועית של המהנדס.

לסעיף 6 – מבנים מסוכנים

אני מניח שחלק מההסברים של המהנדס לממצאי הביקורת יהיו הצורך לתעדף את משימותיו על בסיס מגבלות תקציביות ובעיקר מגבלות של שעות עבודה. לצערי אני נאלץ להסכים איתו שיכולתו לעמוד בכל משימותיו נפגעת בשל העדר זמן ו/או אמצעים. דברים אלה אינם סותרים את הסכמתי העקרונית לאמור בטיטת הדו"ח הנדון.

לסעיפים 7-8-9 – פיקוח על עבודות ציבוריות

ראה סעיף קודם.

לסעיף 10 – בטיחות מבני המועצה

למיטב ידיעתי הליקויים הבטיחותיים במבנה המתנ"ס מטופלים בפועל בימים אלה.

לסעיף 11 – יועצים

כללית, אינני רואה את עצמי כבר-סמכא בנושא. עקרונית עדיפה בעיני ההתקשרות עם יועצים נפרדים, כל אחד בתחומו, אך כפי שכבר ציינתי (ראה סעיף 6), אני נאלץ לעתים לוותר על עמדותי העקרוניות ולהתאים את דרכי הפעולה למגבלות שפורטו לעיל.

- אציין כי באחת מישיבות המטה האחרונות הצעתי לקבל החלטה על-פיה ההתקשרות עם היועצים תחולק לשני שלבים עיקריים: שלב התכנון ושלב הפיקוח. עלות השלב הראשון תהיה נקובה במספר מוחלט (ש"ח), שכן היא מבוססת על היעדים המקצועיים שעל המתכנן לעמוד בהם, והאינטרס שלנו הוא להקטין עלויות (מה שמתנגש עם מטרתו של היועץ – למקסם הכנסות). תמחור העבודה כפונקציה של האומדן או אף סכום ההסכם פסול בעיני. באשר לתמורה עבור שלב הפיקוח – זו אמורה להיות אמנם בהתאם להיקף הכספי בפועל ובהתאם לעמידה בלוחות הזמנים (אבני דרך).
- אני מסכים כי יש לרענן לעתים קרובות יותר את מאגר היועצים של אגף.
- נושא הביטוחים השונים של היועצים מטופל כיאות ומתנהל מעקב שוטף אחרי חידוש הביטוחים הנדרשים. הח"מ אינו מאשר תשלומים ליועץ שנושא הביטוחים שלו לא הוסדר.

לסעיף 12 – צוברי גז ולסעיף 13 – נגישות למבני ציבור

ראה תשובתי לסעיף 6 לעיל.

בכבוד רב

שמיל בצלאל

מנכ"ל המועצה