

התשתיות הפיזיות בישוב

1. כללי

ב 23.11.2011 ערך מבקר המועצה סיור בישוב זאת לאחר שהפיקוח העירוני העלה כי קיימים ליקויים בתשתיות הפיזיות בכמה רחובות בישוב. סיור דומה ערכנו ב 11.12.2011 עם מהנדס המועצה.

הרשות המקומית מוציאה סכומי עתק להקמת תשתיות פיזיות בישוב, וסכומים לא מבוטלים מדי שנה לצורך תחזוקה ותיקון תשתיות. הואיל וכך רובצת על הרשות החובה לתכנן את העבודות מחד ולקיים פיקוח אפקטיבי ובמסגרתו לנקוט בצעדים כלפי אלה הפוגעים ברכוש העירוני מאידך, וזאת כדי להבטיח את הקופה הציבורית.

הביקורת ערכה לצורך עבודת סיורים בישוב, קיימה שיחות עם מהנדס המועצה, מנהל אגף שפ"ע ופקח המועצה, וכן עיינה במסמכים.

2. פגיעה בתשתיות ציבוריות

2.1 הנורמה

סעיף 46 (א) לחוק משק החשמל, תשנ"ו-1996 (להלן – "חוק החשמל") מטיל על חברת חשמל המבצעת עבודות במקרקעין ציבור לקבל על כך את הסכמת הרשות המקומית, כדלקמן:

"לצורך מילוי תנאי רשיונו, רשאי בעל רשיון, אם קיבל לכך את הסכמת בעל המקרקעין, להיכנס למקרקעין, בין במקרקעין ציבוריים ובין במקרקעין פרטיים ולבצע בהם פעולות"

סעיף 47(ד) לחוק החשמל מחייב קבלן הפועל מטעם חברת חשמל להודיע מבעוד מועד לרשות המקומית על ביצוע עבודות בתחומה, כדלקמן:

"בעל רשיון המתכוון לבצע עבודות לפי פרק זה במקרקעין ציבוריים יודיע על כך לבעל המקרקעין ולמוסד התכנון שבתחומו נמצאים המקרקעין."

סעיף 50 לחוק החשמל מחיל על חברת החשמל אחריות לפיצוי במצבים בהם הקבלנים הפועלים מטעמה גורמים נזקים לתשתית וכו', כדלקמן:

"(א) בעל רשיון המבצע עבודות לפי פרק זה, יימנע עד כמה שהדבר ניתן, מגרימת נזק ויחזיר את המקרקעין, ככל האפשר, למצב שהיו בו, אילולא נעשה שימוש בהם.

(ב) נגרם נזק ישיר לבעל המקרקעין כתוצאה מביצוע העבודות, ישלם מבצע העבודות, לפי דרישת הניזוק, פיצויים על הנזק שנגרם.

(ג) החליט בעל הרשיון לדחות דרישה לפיצויים לפי סעיף קטן (ב), ימסור לבעל המקרקעין הודעה מנומקת בכתב על כך תוך ששים ימים מיום קבלת הדרישה."

יצוין כי חובה דומה חלה גם על קבלנים הפועלים עבור חברת בזק וחברת הכבלים (ראה [חוק התקשורת \(בזק ושידורים\)](#), תשמ"ב-1982) ותאגיד המים (ראה [חוק תאגידי מים וביוב](#), תשס"א-2001).

2.2 הפיקוח

המועצה משקיעה כספים רבים, אותם היא גובה באופן חד פעמי בהיטלי פיתוח. מכיוון שהכספים נגבים כאמור רק בסמוך להקמת התשתיות, חלה על הרשות חובה לשמור על התשתיות הללו, ולפעול ביד קשה כלפי כל גורם המסב לה נזק. כמו כן נדרשת המועצה להפעיל אמצעים כדי לפקח על קבלנים הפועלים מטעם גופים המנחים תשתיות בישוב [כגון, תאגיד המים, חברת חשמל, HOT וכו'], וכן על קבלנים הבונים בישוב.

אומנם השטח המוניציפאלי של המועצה רחב יחסית, אך למועצה יש די כלים כדי לקיים פיקוח על הנעשה בחצרה, וכן לחייב את הקבלנים/בעלים בגין גרימת נזק לתשתיות, כדלקמן:

עבודות עבור גופים המניחים תשתית בישוב

- קבלנים הפועלים מטעם גופים המנחים תשתיות בישוב חייבים לקבל תחילה את אישור המועצה. ויודגש כי ללא אישור המועצה אסור לקבלנים הללו לפעול בתחום הרשות (ראה סעיף 2.1 לעיל).
- לאור האמור לעיל הקבלנים יודעים שללא אישור המועצה הללו לא יקבלו שכר עבור עבודתם, מכיוון שכך הדבר מהווה "שוט" יעיל כדי לאכוף עליהם את הכללים.

עבודות פרטיות

- כל אדם הבונה בישוב נדרש, הן בשלב טרום תחילת העבודות (אישור מועצה לבקשה להיתר בניה) ובסוף הבניה (אישור לקבלת טופס 4) לקבל את אישור המועצה. מכיוון שכך יש למועצה יכולת לא רק לקיים פיקוח אלא גם לאכוף את רצונה.
- יתרה מזאת המועצה אמורה לוודא, ואם לא אזי להתנות את חתימתה על הבקשה להיתר בניה, בהתאמת הבתים לתשתית.

2.3 ממצאים

מבדיקה שערכנו בישוב עולה כי למרות שיש למועצה סמכויות ישנה פגיעה בתשתיות בישוב, כדלקמן:

א. עבודות ברחוב רמז

ברחוב רמז בוצעו עבודות קבלן חשמל עבור חברת החשמל ועבודות של הנחת תשתית מים על-ידי תאגיד המים. עקב העבודות הללו נהרסה המדרכה. להלן תמונה:



למרות האמור לעיל לא פעלה המועצה כנגד הקבלנים ואף לא הטילה על הבעלים חבות כלשהי בעניין.

ב. עבודות ברחוב השומרון

במפגש רחוב השומרון עם רחוב הגומא נבנה בית שבעליו ביצע הרס של האדנית שנבנתה במדרכה בחזית ביתו כדי לאפשר כניסה נוחה יותר לחניה.



למרות האמור לעיל לא פעלה המועצה כנגד הקבלן ואף לא הטילה על הבעלים חבות כלשהי בעניין.

ג. עבודות ברחוב הברושים

ברחוב הברושים נבנה בית שבעליו הקטין את האדנית, כדי ליצור כניסה נוחה לביתו, ואגב כך הרס את המדרכה ואת מערכת השקיה (ראה סעיף 4.2 בהמשך). למרות האמור לעיל לא פעלה המועצה כנגד הקבלנים ואף לא הטילה על הבעלים חבות כלשהי בעניין.

ד. תגובת המבוקר

מהסברים שקיבלנו עולה כי המועצה מתנה את אישור לטופס 4 בתיקון הפגמים. הביקורת העירה, כדלקמן:

(1) המועצה לא צריכה להיות אדישה ביחס לפגיעה בתשתיות עירוניות עד שהתושב יגיש בקשה לטופס 4.

(2) במצב דן יוצא כי מחד המועצה לא מגיבה במועד לפגיעה בשטחי ציבור, ומאידך הנזקים הללו פוגעים, בין היתר, בזכות המעבר של התושבים (בייחוד מדרכות).

(3) באשר למקרים בהם תושבים מבצעים עבודות בנכס ציבורי [כביש, מדרכה וכו']. מעירה הביקורת כי הציבור לא אמור לבצע עבודות כלשהן, לרבות לא עבודות תיקון, בנכסי המועצה. מצב זה מביא בהכרח לתוצאה לא מיטבית החושפת את המועצה לסיכונים, מה גם שאם יתרחשו נזקים סמויים סביר שהדבר לא ידווח למועצה. יתרה מזאת במקרה דן המועצה לא יכולה להפעיל פיקוח על טיב ואיכות העבודה, ולא על חיבור אותם תיקונים לתשתית הקיימת. כך לדוגמה עקב עבודות שבוצעו על-ידי תושב ברחוב הברושים, נפגעה מערכת ההשקיה, דבר שהתגלה על-ידי הפיקוח העירוני.

(4) מהסיוור שערכנו מתרשמת הביקורת כי גם הפיקוח שמפעיל האגף לכאורה בעת מתן טופס 4, לא תמיד מביא לתיקון הפגמים שהתושבים גרמו לתשתיות העירוניות.

המועצה, כנאמן הציבור צריכה לקיים מערך פיקוח יעיל ולא לאפשר פגיעה בנכסיה. אין להתיר לאדם לפגוע בנכסים עירוניים, ובכל מקרה אין להסכים שעבודות פרטיות יפגעו בזכות המעבר של הציבור. אי פיקוח יעיל מעודד תושבים לבצע עבודות בינוי ללא מורא גם בנכסים הציבוריים. אגף הנדסה לא יכול לפטור את עצמו מהאחריות לקיום פיקוח יעיל ושוטף בטענה כי הוא מתנה את חתימתו על הבקשה לטופס 4 בתיקון הפגמים. הביקורת מתריעה כי פיקוח לא יעיל וקיומו של דיספונקציונליות בין אגפי התפעול והנדסה (ראה סעיף 7 בהמשך) חושף את המועצה לסיכון של פגיעה בנכסיה.

2.4 נטילת רכוש מועצה

כאמור הביקורת העלתה כי אנשים פרטיים בונים ואף הורסים אדניות וכו' הממוקמות בשטח ציבורי. בסיוור שערכנו נמצא כי חלק מהרכוש העירוני [אבני שפה ואבנים משתלבות] נמצא אף בשטח פרטי (ברח' הברושים), כדלקמן:



הביקורת רואה ממצא זה בחומרה, ויודגש כי מדובר בגניבת רכוש ציבורי על כל המשתמע מכך. המועצה, למרות שדבר זה ידוע לה, אינה פועלת בעניין. הביקורת מתריעה כי מציאות זו של אוזלת ידיים מהווה קרקע פורייה לחבלה וגנבת רכוש ציבורי. על המועצה לפעול בכל האמצעים העומדים לרשותה, ועומדים לרשותה אמצעים רבים, כדי להגן על רכוש הציבור. בסיוור שערכנו שבועיים נמצא כי אבני השפה נלקחו מהמגרש. הביקורת רואה ממצא זה בחומרה.

3. הקמת תשתיות

3.1 הפרוצדורה

המועצה מקימה תשתיות פיזיות בישוב, כאשר את המימון לכך היא מקבלת מהיטלי הפיתוח אותם היא גובה חד פעמית מהתושבים. לאור היקף העלויות הרב הכרוך בהקמת תשתיות אלה [כבישים, מדרכות, ניקוז וכו'], ומכיוון שהכספים נגבים רק בסמוך להקמת התשתיות, נוקטת המועצה באמצעים כדי להקטין את העלויות הכרוכות בכך. אחד הדרכים בהם נוקטת המועצה הוא הקמת תשתיות כאשר רוב הבתים נבנו, וזאת כדי להגן על התשתיות ולהימנע בהשקעות עודפות

3.2 תכנון

שהמועצה סוללת כבישים ומדרכות היא עושה זאת בהתחשב במיקומי הבתים. כך לדוגמה היא משקעת מדרכות במקום בו אמור להיות הכניסה לחניה. הואיל ועסקינן בעבודות שעלותן רבה, התכנון חייב להיות קפדני, והבניה צריכה להיות סמוך ככל שניתן למועד בו הרחוב מאוכלס במלואו. מבדיקה שערכנו עולה כי עבודות שיקוע המדרכות ובנית האדניות במדרכות ברחובות השומרון והברושים אינם מתאימים בהכרח לכניסה לבתים, כך שהמועצה נאלצה לפרק את התשתיות העירוניות ולהקימן שוב מחדש בהתאמה לבתים (ראה סעיף 2 לעיל).

3.3 הקצאת משאבים חוזרת

כאמור עבודת הקמת התשתיות הנן עבודות חד פעמיות. יחד עם זאת כן נמצא כי המועצה מוציאה כספים להקמת תשתיות, ומבצעת לאחר מכן עבודות חוזרות בתשתיות שהוקמו זה מכבר. הדבר קורה כאשר הבתים נבנים חודשים/שנים לאחר

שהכבישים נסללים. כך יוצא לעיתים שמיקומי הבתים אינו תואם לתשתית שהוקמה, דבר המאלץ את המועצה לבצע שוב עבודות תשתית כדי לשקע את המדרכה, ולהתאים את התשתית לבית [כגון הקטנת אדניות וכו'] (להלן – **עבודות ההתאמה**).

להלן הערות הביקורת:

3.3.1 תכנון

למרות שהמועצה משתדלת להקים תשתיות בסמוך לבניית רוב רובם של הבתים, יוצא לא אחת שהמועצה סוללת כבישים ומדרכות שרק חלק מהבתים ברחוב נבנו. ויובהר כי לעיתים עסקינן בתקופה הנמשכת שנים רבות עד אשר כל הבתים ברחוב נבנים. יחד עם האמור לעיל, יתכן מאוד ותכנון קפדני של הכביש היה יכול להביא לחסכון בכספים, עקב ייתור הצורך בעבודות התאמה. מהסברים שקיבלנו עולה כי לא תמיד ניתן להגיע בתכנון לרמות דיוק גבוהות שכאלה. הואיל ומדובר בסוגיה מקצועית ובהעדר משאבים נבצר מהביקורת לבחון את טענת מהנדס המועצה בנושא.

3.3.2 משאבים עודפים

המצב בו המועצה מקימה תשתיות, ולאחר מכן משנה את התשתיות הללו [כמובן באופן חלקי לצורך עבודות ההתאמה], מביא לכך שהמועצה פועלת באורח לא מיטבי. כך יוצא כי במקום לסלול לדוגמא מדרכה, או לבנות אדנית פעם אחת, בונה המועצה את אלה, ואח"כ [בייחוד ברחובות הולנדים] היא מפרקת את המדרכה ובונה אותה מחדש [כדי לשקע אותה וכו'] ומשנה את גודל האדניות [אדניות בנויות במדרכה/כביש הולנדי]. היינו על פניו המועצה מוציאה כספים בשנית.

3.3.3 מקור תקציבי לא יעודי

כידוע, למועצה מקור תקציבי לביצוע עבודות הפיתוח, וזאת מהיטלי הפיתוח שהיא גובה. המועצה מקימה תב"רים שההכנסות מתקבלות מהקרנות ובכך היא יכולה לבצע את העבודות הללו, שהיקפן הכספי רב. מעבר לכך המועצה מממנת את תחזוקת התשתיות [כגון תיקוני בורות בכבישים, וכד']. מהסברים שקיבלנו עולה כי אין לעבודות ההתאמה תקציב יעודי וכי הללו משתלמים מתקציב עבודות התחזוקה השוטפת של תשתיות.

אחד ההסברים שקיבלנו ממהנדס המועצה הוא שכספים אלה הם למעשה בצ"מ [בלתי צפוי מראש] של תקציב הקמת התשתיות. הביקורת דוחה טענה זו ומבהירה כי ה"בצ"מ הוא רכיב בתקציב להקמת התשתיות בראשית. היטלי פיתוח נועדו להקמת תשתיות ולא לביצוע שינויים והתאמות זמן רב לאחר ההקמה, שיתכן ובתכנון קפדני היו מתייתרים.

3.3.4 אדניות

המועצה בונה ברחובות הולנדים אדניות וזאת כדי למתן את התנועה. האדנית בנויה מאבן שפה מוגבהת המתחמת את שטח האדנית, שהנה ע"פ רוב מרוצפת בחלוקי נחל ו/או צמחים. לא אחת יוצא כי מיקום האדנית אינו תואם לבתי התושבים [לדוגמא האדנית חוסמת את הכניסה לחניה]. במצבים אלה, כך נמסר, מתנה המועצה את אישורה בכך שהתושב יממן את הסטת האדנית. להלן הערות הביקורת:

1. באם אכן נגבים כספים אזי לא ברור מה המקור החוקי לגביית כספים עודפים מתושבים, וגם לא ברור האם יש מקור חוקי להתניית אישור תוכנית/טופס 4 במתן כספים לצורך התאמת התשתית העירונית.

2. משמעות הדברים הוא שהמועצה פעם אחת גובה היטלים ופעם שנייה, בגלל שהתשתית העירונית אינה מתאימה, דורשת מהתושב שוב לשלם על החיבור לתשתיות.
3. הביקורת מבקשת לציין כי ישנם חלופות להאטת התנועה שלא מחייבות בבניה, כגון הצבת כיפות בטון בכביש, כך שאין הכרח לבנות דווקא אדניות.

המצב בו המועצה בונה תשתית ואח"כ נאלצת להרסה ולבנותה מחדש בצורה המתאימה לבתים, אף אם היא מהווה כורח כפי מהנדס המועצה טוען, אינו מיטבי ונדרש למצוא דרכים לייטרו/לצמצמו.

3.4 מסקנה

הממצאים הנזכרים לעיל מלמדים כי המועצה מקצה משאבים עודפים, שיתכן וניתן היה בתכנון מדויק או על-ידי שימוש באמצעי חלופיים לחסכם. גם הטענה כי הוצאות אלה רובצות על התושב, אין בכך כדי לרפא את העובדה שהמועצה מקצה משאבים עודפים להקמת התשתיות הללו, מה גם שלא ברור אם יש לכך מקור חוקי. לאור האמור יש לבחון את דרך התנהלות זו בשנית, בין היתר, בראי החוק, ולקבוע צורת עבודה שתבטיח תכנון יעיל וחסכון במשאבים.

4. ביצוע עבודות בשטח חיבורי

4.1 היתר בניה

כל אדם המבקש לבנות מבנה בשטח המוניציפאלי של קדימה-צורן נדרש להגיש תחילה למועצה בקשה להיתר בניה. הואיל והמועצה אינה מוסד תכנון [כמשמעו בחוק התכנון והבניה], אין היא מוסמכת לאשר היתרי בניה, אך כריבון המבצע את עבודות תשתית פיזית בישוב היא נדרשת לאשר את הבקשות הללו טרם העברתם לשרונים, וזאת כדאי לוודא, בין היתר, כי הבית שעתידי להיבנות יתחבר כנדרש לתשתיות.

כל בקשה להיתר בניה מוגשת תחילה למהנדס המועצה, שבודק את חיבור הבית לתשתיות, לאחר אישור ההנדסה מועברת הבקשה למחלקת הגביה לצורך גבית היטלים ולבסוף הבקשה להיתר מוגשת לשרונים.

4.2 ביצוע עבודות פרטיות בשטח חיבורי

בסיור שערכה הביקורת נמצא כי תושב ברחוב הברושים ביצע כאמור הקטנה של אדנית הממוקמת בשטח הציבורי בכביש. התושב עשה זאת כדי לאפשר כניסה נוחה יותר לחניה. אגב העבודות, הרס התושב את גינת האדנית וכן פגע במערכת ההשקיה. מהפיקוח העירוני נמסר כי עקב כך נפגע צינור מים ונמנע השקיית האדניות האחרות ברחוב.



מהסברים שקיבלנו ומשיחה עם התושב לה היינו עדים עולה כי העבודות הללו בוצעו באישור מהנדס המועצה. בתשובה לשאלת הביקורת השיב מהנדס המועצה כי אכן הוא התיר לקצר את האדנית אך לא התיר לתושב לבצע את העבודה בעצמו.

להלן הערות הביקורת:

(א) הואיל ואין תיעוד לדברים לא ניתן לברר איזה אישור ניתן לתושב.
 (ב) יחד עם האמור לא ניתן לשלול כי התושב יצא מנקודת הנחה כי עבודות ההתאמה הללו יבוצעו על-ידו. אין תימה שיש אי בהירות כאשר הדברים נעשים בעל-פה.

(ג) בפועל אדם פרטי ביצע עבודות בנכס עירוני, ולא ננקטו נגדו בצעדים כלשהם.
 (ד) לדברי המהנדס התושב ישלים את העבודות, ויסיים לשפץ את האדנית. הביקורת מבהירה כי אין להתיר לגורמים פרטיים לבצע עבודות בנכסי המועצה.

4.3 ביצוע ניקוז בשטח הגובל לשטח ציבורי

בסיור שערכנו עולה כי תושב ברחוב הברושים בנה ניקוז הגובל בשטח ציבורי, כדלקמן:



פתח הניקוז עלול לפגוע במדרכה. למרות האמור לעיל לא ננקטו כנגד התושב צעדים כלשהם.

4.4 היקף אחריות מהנדס המועצה

הואיל ואין למועצה כאמור ועדה מקומית לתכנון ובניה סמכויותיו של מהנדס המועצה מוגבלות לאלה הקבועות בסעיף 5 (א) לחוק הרשויות המקומיות (מהנדס רשות מקומית), תשנ"ב-1991

- (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.

כפי שניתן לראות למרות שהיקף הסמכויות של מהנדס המועצה נרחב, הן כגורם האחראי על התכנון את תשתיות והכבישים בישוב והן כגורם המאשר את הבקשות להיתר בניה במועצה לאור האמור, אחראי מהנדס גם לוודא כי תכנון הבתים נעשה בהתאם לתשתיות העירוניות וסמכות בתחום זה מוחלטת. יתרה מזאת, לאור מעמדו, אין גורם המפקח על עבודתו של מהנדס המועצה. מכיוון שכך, כאשר מהנדס המועצה מתיר לבעלים לבצע עבודות בשטח הציבור, או לבצע עבודות שהורסות רכוש ציבורי, הדבר נעשה מבלי שיהיה עליו בקרה. לדעתנו האם יוסדרו היחסים בין ההנדסה לתפעול תתחזק הבקרה על ההנדסה (ראה סעיף 7 בהמשך).

5. אובדן כספי עקב קיומו של ניהול לקוי

5.1 הוצאת כספים שלא כדין

כל חיוב של הקופה הציבורית חייב שייעשה ע"פ החוק, והוא הדין לא רק על הוצאת כספים אלא גם על חיוב המועצה בהוצאת כספים, לרבות בדרך עקיפה. מכיוון שכך, כפי שקובע נוהל לחיוב אישי, כל פעולה אחרת תהיה הוצאה בלתי חוקית, כדלקמן:

בנוהל זה "הוצאה שלא כדין" - הוצאה בדרך של התקשרות או בכל דרך אחרת, שבוצעה בחריגה מהוראות הדין, לרבות חריגה מהוראות הדין המהותי, חריגה מדרישות דין שבנוהל או כל חריגה מהדין הפוגמת בתוקפה החוקי של ההוצאה.

אגב, בין הדוגמאות המובאות בנוהל נמנה גם "כל פעולה אחרת בעלת השלכות כספיות". מעבר לאמור עובדי המועצה חייבים למועצה בחובת הזהירות וחובת הנאמנות, דהיינו גם ללא החיוב האישי, רובצת על עובדי המועצה חובה, שהפרת מהווה עברת משמעת ואף יותר מכך.

5.2 נזקים

המצב בו תושבים מבצעים עבודות בשטח ציבורי, הורסים תשתיות עירוניות, מניחים חומרי בנין בשטח עירוני, כל אלה מסבים למועצה נזק כספי רב, כדלקמן:

- (1) תושבים פוגעים בתשתיות הפיזיות העירוניות שהמועצה בונה בכספים רבים.
- (2) המועצה אינה פועלת באופן אפקטיבי כנגד אלה שפוגעים בתשתיות עירוניות.
- (3) המועצה מתקנת את הנזקים בתשתיות העירוניות מהקופה הציבורית, מבלי לגבות בגין זאת כספים [ההיטלים נגבים כאמור במועד הבניה בלבד ואילו המועצה אינה פועלת באורח אפקטיבי ושיטתי כנגד גורמים שפוגעים

בתשתיות]. יצוין כי ישנם במקרים בהם נמסר שהתושב נדרש לשלם (ראה סעיף 3.3 לעיל).

4) המועצה אינה פועלת כלפי תושבים/קבלנים להניח בקרקע עירונית חומרי בניין. כך יוצא שמעבר לפגיעה בערכי טבע ובסביבה נדרשת המועצה לא אחד לממן מקופתה את עלות פינוי החומרים, או לחילופין, כפי שקיים במגרש מאחורי בית ויצו, החומרים הנותרים מהווים מטריד לסביבה (ראה סעיף 6 בהמשך).

לביקורת אין אמצעים לכמת את עלות הנזקים הנ"ל שנגרמו למועצה.

5.3 מסקנה

הממצאים שהעלנו מעידים כי שיטת העבודה בה פועלת המועצה אינה מיטבית והיא כרוכה לא אחת בהוצאות כספיים שיתכן וניתן היה לחוסכם. כמו כן מדובר בהוצאות כספיות משמעותיות, שמקורם התקציבי שלהם הוא תקציב המיועד לשיפוץ/תחזוקת תשתיות, או לחילופין הוא בא מהתושבים וזאת ללא מקור סמכות לכך בחוק. הביקורת מעירה כי יש לבחון את דרך ההנהלות המועצה בנושא.

6. שימוש בשטח עירוני לאחסנת חומרי בניה

בסיור שערכנו, וממצאים דומים העלנו גם בעבר, נמצא כי תושבים הבונים משתמשים בשטחי ציבור לצורך אחסנת חומרי בניה. כך נמצאה ערמת החול ברחוב השומרון, כדלקמן:



כמו כן מונחות מאחורי בית ויצו שאריות של ערמת חומרי בניין. הביקורת מבקשת להבהיר כי לאף גורם במועצה אין סמכות להתיר שימוש בקרקע עירונית לצרכים פרטיים. המועצה רשאית להתיר שימוש במקרקעין רק בהתאם לנוהל התמיכות/הקצאות. יתרה מזאת, גם אם מתירה המועצה אזי עליה מחד לדרוש ערבויות להבטחת פינוי וניקיון המגרש, ולהפעיל פיקוח כדי להבטיח שהחומרי הבניין מפונים כנדרש מאידך. במצב הקיים, המועצה חוטאת פעמיים, מחד היא לא מונעת שימוש במקרקעי המועצה בניגוד לחוק, ומאידך היא נאלצת לטפל בעצמה במפגעים התברואתיים. יתרה מזאת, המצב הקיים חושף את המועצה לסיכונים, שלצערנו כבר אירע בקדימה, בהם ישנם ערמות חול לא מגודרות שמהוות מקור סיכון לפגיעת ילדים [יכולים להיקבר תחת החול]. במקרה דנן, הואיל ומדובר במקרקעי מועצה אזי למרות שמדובר בערמות חול שלגורם פרטי, עלולה המועצה למצוא עצמה במצב שבו היא תתבע נזיקת והן פלילית. יש לפעול לאלתר כנגד המקרים דנן כדי שלא יעשה שימוש במקרקעי המועצה שלא בהתאם לחוק.

7. דיספונקציונליות מבנית

תנאי וערובה לשמירת התשתיות העירוניות מחד, ולהבטחה כי גורמים זרים לא שישתמשו בנכסי המועצה מאידך הוא שילוב של מערך תכנון והנדסה משולב עם פיקוח עירוני. רק מצב בו גורמים אלה משלבים ידיים יכול להבטיח את שמירת נכסי המועצה, ובכך להביא לחסכון בכספים [איתור פגיעה בסמוך להיווצרות וטיפול יעיל במפרי חוק].

מפניות אליהם נחשפנו במהלך השנה נראה כי קיימת דיספונקציונליות בין אגף הנדסה ולאגף שפ"ע כדלקמן:

1. שתוף הפעולה בין האורגנים הללו אינו רב, דבר שמהווה כר פורה לזריקת אחריות בין אחד לשני. למצב זה נחשפים גם התושבים, והדבר פוגע בתדמית המועצה.

2. ההנדסה לא מעדכנת תדיר את הפיקוח על עבודות המתבצעות ברחבי הישוב, ועל היתרים שנתנו לקבלנים הפועלים מטעם גופים כגון חברת חשמל בישוב.

3. דוגמא לחוסר התיאום הוא מצבים בהם הפיקוח מאתר עבודות שנעשות תוך פגיעה בתשתיות, והקבלן המבצע את העבודות מוסר כי הוא קיבל לכך אישור מההנדסה. שהפיקוח פונה להנדסה, אומרים לו שיפעלו כלפי מפר החוק. כך לדוגמא ארע שחברה אולימפיה התקינה ב 11/2011 שילוט בכניסה לצורן. עקב תלונה של תושבת נדרש לדבר הפיקוח העירוני. בבירור שנערך עם מנהל החברה נטען על-ידו כי השלט הותקן באישור אגף הנדסה. בירור עמם עלה כי אכן אושר על-ידי האגף ואף המיקום לשלט נקבע על-ידי אגף הנדסה. אגף התפעול התנגד להסדר שנקבע כאמור בהנדסה, ופעל להסיר את השלט. ביקורת רואה ממצא זה בחומרה. אין לאף גורם במועצה סמכות להתיר שימוש בקרקע ציבורית לטובת שילוט פרטי, אלא אם כן הדבר נעשה בדרך של שכירות בחוזה ובהתאם לחוק.

לדעת הביקורת תנאי לפיקוח יעיל הוא תאום אפקטיבי בין ההנדסה לאגף תפעול. כדי להגיע לכך יש להסדיר את התחומים הללו בנוהל עבודה, המבטיח כי האגפים הללו ידווחו מבעוד מועד על דברים הנוגעים לשניהם וישתפו פעולה כדי להבטיח את שמירת הסדר והרכוש הציבורי.

8. סיכום והמלצות

במהלך השנה נחשפה הביקורת לקיומו של פגיעות בתשתית עירונית, לרבות מקרים בהם תושבים וקבלנים המבצעים עבודות תוך פגיעה בתשתיות. בכל המקרים אליהם נחשפנו, שחלקם מובא בדוח זה, היה מכנה משותף והוא שלטענת המעוולים הדבר נעשה באישור אגף הנדסה. בפנייתנו לאגף הנדסה נמסר כי הכתובת היא הפיקוח העירוני וכי יש לנקוט בצעדים כלפי פורעי חוק, ואילו הפיקוח מחזיר להנדסה. נראה כי מישהו פועל בשתי קולות. כך או כך ההתנהלות המועצה דה-פקטו נעשית באופן לא מיטבי המביא להערכת הביקורת להוצאות כספיות עודפות. כדי להביא לאופטימיזציה ולחסכון במשאבים נדרש כי התכנון יהיה קפדני, שמועצה תפעל באורח אופטימאלי בניצול משאבים, תקיים פיקוח יעיל ושהגופים העוסקים בכך [אגפי הנדסה ותפעול] יקיימו אינטראקציה על בסיס שוטף. להלן עיקר הממצאים שהעלתה הביקורת בעבודות.

א. המועצה לא מקיימת פיקוח יעיל ולא פועלת כנגד גורמים הפוגעים בתשתיות עירוניות (ראה סעיף 2.3 לעיל).

- ב. לצורך התאמת התשתיות העירוניות [כביש ומדרכה] נאלצת המועצה לא אחת להשקיע כספים עודפים, שיתכן ובתכנון יעיל היו נחסכים (ראה סעיף 3.3 לעיל).
- ג. המועצה התירה דה-פקטו לתושב לבצע עבודות ברחוב הציבורי, ובך נגרם נזק למועצה (ראה סעיף 4.2 לעיל).
- ד. המועצה לא פועלת באופן אפקטיבי כנגד תושבים שמבצעים עבודות בתשתיות שלה, כמו כן המועצה לא פועלת בזמן כלפי אלה הפוגעים בתשתיות העירוניות (ראה סעיף 4.3 לעיל).
- ה. המועצה לא פועלת באופן אפקטיבי כנגד גורמים העושים שימוש בקרקע עירונית לצורך אחסנת חומרי בניה (ראה סעיף 6 לעיל).
- ו. אגפי הנדסה ותפעול אינם מקיימים קשרי גומלין בהיקף הנדרש כדי לקיים מערך פיקוח יעיל (ראה סעיף 7 לעיל).

להלן ההמלצות:

- 8.1 יש להקים צוות שכולל את מהנדס המועצה, מנהל אגף תפעול בראשות מנכ"ל המועצה לצורך קביעת צורת עבודה שתגובש בנוהל, לצורך הסדר היחסים בין האגפים בכל הקשור לפיקוח ששני אורגנים אלה מקיימים.
- 8.2 יש לגבש כללים לפעולה כנגד גורמים הפוגעים או עושים שימוש לא מורשה בנכסי המועצה.
- 8.3 יש לקבוע בנוהל מהם סמכויות אגף ההנדסה בכל הקשור לביצוע עבודות התאמה ושימוש בתשתיות עירוניות.
- 8.4 יש לבחון את צורת התנהלות אגף ההנדסה בכל הקשור לביצוע עבודות ההתאמה, ולמצוא ולגבש דרכי עבודה שיביאו לחסכון בכספים המועצה. לדעת הביקורת אין זה סביר כי המועצה תוציא על אותם עבודות סכומי כסף עודפים.