



MUNICIPALITY OF ROSH-HA'AYIN

" '
2007 17
283 :

2006 " :

' 170

2006

.2006

דו"ח מבקר העירייה לשנת 2006

תוכן העניינים

עמוד

	1. פרויקט סקר המדידות בעיר
1	תמצית סיכום הממצאים.....
35	הדו"ח המפורט
	2. ביצוע פרויקטים בחכ"ל במימון הרשות (תב"רים)
127	תמצית סיכום הממצאים.....
139	הדו"ח המפורט
177	3. הכנסות עצמיות באגף לשירותים חברתיים.....
198	4. סקר בקרות למניעת מעילות
229	5. הפיקוח העירוני
265	6. תוכנית הבראה ופיטורי עובדים.....
285	7. מעקב אחר תיקון הליקויים.....
300	8. הבסיס החוקי לעבודת מבקר העירייה.....

נושא הביקורת :

פרוייקט סקר המדידות בעיר

דו"ח ביקורת בנושא סקר מדידות בעיר

הקדמה כללי

בשלהי שנת 1999 ביקשה העירייה לבצע סקר מדידות לצורכי ארנונה בשילוב GIS יוזמה זו לבצע הסקר מקושר GIS נבעה משני מניעים: האחד, ביצוע מדידה מדויקת ויעילה לצורכי ארנונה (יוער גם, כי הדבר ימנע בעתיד מהצורך בחדירה לחצרי התושבים והפרעת פרטיותם). השני, הנו הרצון כי מדידות הארנונה ישמשו בהמשך כבסיס להקמת מערך GIS לצרכיה השונים של העירייה, ואשר ישמש את מחלקותיה השונות.

סקר המדידות החל בסוף שנת 2001 וכמעט הסתיים בסוף שנת 2006. את הסקר ביצעה חברת אוריהייטק בע"מ שנבחרה לצורך זה ע"י הרשות. כ- חודש ימים לאחר חתימה על ההסכם, הוגשה עתירה מנהלית ע"י אחת מהחברות שהשתתפו בהליך הצעות המחיר.

מטרת הביקורת

לבדוק את הליך ביצוע הסקר ותוצאותיו.

הנושאים שנבדקו

הליך ההתקשרות עם החברה הסוקרת.
ההיבט החוזי שבין הרשות והחברה.
הערכות הרשות לביצוע הסקר.
הטיפול בתושבים במהלך הסקר
היבטים שונים כנובע ממצאי הבדיקה.

היקף הביקורת

פגישות ושיחות עם מנכ"לים בעבר והחשב המלווה וגורמים מקצועיים ברשות.
הסכם ההתקשרות, פקודת המדידות וחקיקה רלוונטית.
פגישות עם היועץ המלווה.
מסמכי עתירת "זייד אורניב" (3 קלסרים).
שאיבת נתונים ממערכת הגבייה ומערכת ה-g.i.s וניתוחם.
הנהלת החשבונות/נתונים ממחלקת הגבייה.

הדו"ח כולל שני חלקים :

חלק א' - תמצית סיכום הממצאים
חלק ב' - הדו"ח המפורט

תמצית סיכום הממצאים

רקע

בשלהי שנת 1999 ביקשה העירייה לבצע סקר מדידות לצורכי ארנונה בשילוב GIS יוזמה זו לבצע הסקר מקושר GIS נבעה משני מניעים: האחד, ביצוע מדידה מדויקת ויעילה לצורכי ארנונה השני, הנו הרצון כי מדידות הארנונה ישמשו בהמשך כבסיס להקמת מערך GIS לצרכיה השונים של העירייה, ואשר ישמש את מחלקותיה השונות. המדידות האחרונות בעיר התבצעו בשנת 1995 ע"י חברת מטרופולין בע"מ.

סקר המדידות החל בסוף שנת 2001 וכמעט הסתיים בסוף שנת 2006. את הסקר ביצעה חברת אורהייטק בע"מ שנבחרה לצורך זה ע"י הרשות. כ- חודש ימים לאחר חתימה על ההסכם הוגשה עתירה מנהלית ע"י אחת מהחברות שהשתתפו בהליך הצעות המחיר. העתירה הני"ל, במידה רבה שופכת אור על הליך ההתקשרות והנפשות הפועלות שהיה ברקע, טרום חתימת ההסכם ואפשר שזה קצה הקרחון כפי שיפורט בהמשך.

היקף המדידות

סקר המדידות כלל כ-12,000 נכסים ששטחם לפני הסקר עמד על כ-1.8 מיליון מ"ר ורמת חיוב הארנונה בגינם כ-73 מיליון ₪. לאחר הסקר חל גידול בנכסים בשיעור של כ-27% המהווים כ-490,000 מ"ר ובהתאמה חל גידול בחיובי ארנונה בשיעור של כ-32% המהווים תוספת חיוב של כ-20 מיליון ₪ בשנה (בנטרול מינוסים-כ-23 מיליון ₪).

תוצאות הסקר תרמו משמעותית מבחינה כלכלית וערכית, משום הגידול בהכנסות הרשות ממסי מארנונה מחד, בד בבד בביצוע התאמות ותיקונים ברישום גודל הנכסים, לצורכי חלוקה צודקת יותר בנטל המסים. **אם כי יש לציין, שהדבר היה כרוך בעלויות גבוהות, בלתי מחויבות המציאות, כנובע מאופן ביצוע הליך הסקר כפי שיפורט בהמשך.**

הליך בחירת החברה הסוקרת

לצורך ביצוע סקר כאמור פנה גזבר העירייה דאז למס' מציעים רלוונטיים לצורך קבלת הצעותיהם, הפניה לא הייתה מלווה במפרט טכני הכולל דרישות קונקרטיות של העירייה. משנתקבלו ההצעות, ולאחר ניסיונות לבחון ולהשוות אותן, התברר כי לא ניתן להשוות בין ההצעות השונות בהיותן הצעות מורכבות, הכוללות רכיבים שונים ונעדרות מכנה משותף להשוואה. משנתברר כי יש קושי בבחינת ההצעות, הועבר העניין מהגזבר לטיפול מנכ"ל העירייה.

פניית גזבר הרשות למציעים, באופן כללי מבלי שהוגדר מקצועית ומראש, מפרט כולל של המוצר המבוקש, יש בה משום התנהלות בלתי מובנת ותמוהה, קל וחומר על רקע היקף הפרוייקט שעמד על הפרק. למעשה לא היו ברשותו הכלים המתאימים בטרם נקט באקט זה. עניין זה מתברר גם מתוך עדותו שלו באותה תקופה על רקע העתירה.

שירותי היועץ החיצוני

מנכ"ל העירייה מר פרנקו ביקש להתניע את פעולתו של צוות ההיגוי העירוני, בראשות מהנדס העיר, לאפיון צרכי ה-GIS של העירייה, ולהבטחת התאימות המלאה בין שני הפרוייקטים (מדידות ארנונה מקושרות GIS + אפיון מערכת ה-GIS העירונית. לצורך זה נחתם בחודש אוגוסט 2000 הסכם בין הרשות ובין מר ברוך הינוך מחב' ג.ג מערכות שענינו מתן שירותי יעוץ לעירייה ולצוות ההיגוי בתחום נושא ה-g.i.s כמפורט להלן :

שירותי יעוץ נוספים - שירותיו הנוספים של היועץ כפי שמתברר, התבקשו בשני תחומים נוספים : **האחד** : לנושא שקלול הצעות המציעים לפרוייקט המדידות המשולבות . לימים כאשר נבחרה החברה, היועץ נטל חלק מבחינה מקצועית גם בהליך גיבוש הסכם התקשרות. **השני** : סיוע מקצועי לעירייה בעתירת "זייד אורניב, בהכנת תשובת הרשות לעתירה ובמהלכה . במסגרת זו נדרש להגן בין היתר על חוות דעתו בשקלול הצעות המציעים.

השירותים הנוספים, לא עוגנו בדרך ההתקשרות חוזית או נספח להסכם מחודש אוגוסט 2000 וממילא לא הוגדרו ליועץ תחומי העיסוק הנוספים שהתבקש לעשות.

יעוץ לשקלול הצעות :

היועץ בחוות דעתו מיום 25.8.00 הניח כי בשל השלב המתקדם כדבריו של בדיקת ההצעות אין אפשרות להכין מפרט טכני מפורט לצורך הגדרת דרישות העירייה ממבצעי סקר הארנונה בתחום הקישוריות ל-g.i.s- והמליץ "לפנות מחדש למציעים ולבקשם להתייחס לפחות לדרישות בסיסיות בשני היבטים: ההיבט ה"טכני"/איכותי .

האמור הוגדר בסרגל אחיד במסגרת שאלון שנשלח למשתתפות) בשולי הדברים היועץ העיר בצדק, כי אין שאלון זה מהווה תחליף ל-"מסמך קבלת הצעות" מפורט לכלל הנושאים הקשורים לנושא.

בטבלת ההשוואה שהיועץ צירף לחוות הדעת הראשונה, היועץ השמיט את נתוני הצעות המחיר הבסיסית, וכתב במקום זאת "הצעת הספק כפי שהצהיר שזהה למקור, ובסוגריים הוסיף,

כאחוז מתוספת הגביה בשנה הראשונה. דירוג החברות במקומות הראשון והשני שגויות, שכן בנתונים אלה "אשד נכסים" עדיפה יותר. (הדבר תוקן בחו"ד השניה).

בטבלה שצורפה לחוות הדעת מיום 22.10.2000 תחת הכותרת: הצעת הספק כאחוז מתוספת הגבייה בשנה הראשונה, כלהלן: אש"ד נכסים-9.95% אורהייטק-11% זייד אורניב-28.5% בחוות הדעת, היועץ לא סייג את חוות דעתו הבסיסית באופן שיוכן, כי חוות הדעת עוסקת לכאורה רק בנושא התוכנה ורכיביה (GIS).

בהעדר הסתייגות כאמור, חזקה על מקבל חוות הדעת להניח, כי חוות הדעת שקללה את שעורי הגביה כאמור לעיל. בעדותו בעתירת זייד אורניב, טען כי אינו יועץ כלכלי, אלא יועץ GIS כמו"כ, ציין, שלא עסק כלל בהיבטים הכספיים, למעט בנושא ה-GIS.

על פניו ההשוואה בטבלה, בכל הקשור לסעיף המרכזי לעניין שיעור הגביה, נראית כהשוואה לא סימטרית בהגדרה. היות ובהגדרות היועץ לכאורה כל השיעורים הם כאחוזים מתוספת הגביה בשנה הראשונה אולם, בפועל הצעתה של זייד אורניב התייחסה במקור כשיעור מתוספת החיוב.

זאת ועוד, מתוך השוואת הטבלאות בשתי חוות הדעת, (מיום 20.9.2000 ומיום 22.10.2000) עולה באשר לאש"ד נכסים וזייד אורניב, כי אין כמעט הבדל בין שתי הטבלאות, לעומת זאת, נמצאו הבדלים בנתוני חב' אורהייטק.

מתוך בחינת ההבדלים, יש להניח שהצעת שיעור הגביה היה גבוה יותר משמעותית התואם את ההצעה המקורית אשר נשמטה בחוות הדעת הראשונה בסך 29% מתוספת הגביה (הצעת אורהייטק מיום 18.9.2000). הצעה זו כפי שעולה מנייר העבודה של היועץ מיום 27.6.2001 במסגרת הליך גיבוש הסכם ההתקשרות, לא עמדה לפניו. אם כך, כיצד שיקלל בחוות דעתו את חב' אורהייטק עפ"י 11% מתוספת הגביה.

ראוי לציין, כי ביום 22.10.2000, מועד כתיבת חוות הדעת, התקבלה ברשות הצעת נוספת מטעם חברת אורהייטק **בלתי חתומה** (לכאורה ללא תוקף) לפי 11% ואפשר שזו הוזרמה בו ביום ליועץ (בשיחה עם היועץ, לא ידע להסביר וטען, שאינו זוכר. כמו"כ, לא ידע להסביר את אי הסימטריה בהצעת זייד אורניב, לעומת המוצג לשאר החברות בשל הפער העצום.

באופן תמוה וחרף מאמצי הביקורת, לא נמצא תיק "הצעות המחיר" של המציעים השונים למועדים שלפני סרגל המדידה. התיק שהיה ברשותו של גזבר הרשות בעת שריכז את הנושא

עקבותיו נעלמו. מזכירת אגף הגזברות טענה שהתיק הועבר בשנת 2005 ללשכת מנכ"לית העירייה, אולם, מנגד המנכ"לית טוענת, שמעולם לא ביקשה את התיק ואין לה עניין בו.

באשר למבנה השאלון האמור לעיל, לא קיים אזכור מובנה לעניין שעורי התמורה: על בסיס החיוב, או על בסיס הגביה. מכאן, לא ברור כיצד היועץ שיקלל, (יש להניח בטעות) את סעיף התמורה תחת הכותרת כפי שנרשם בחוות דעתו השוואת ההצעות
 "הצעת הספק כאחוז מתוספת הגביה בשנה הראשונה"

המציעים "אשד נכסים" ו-"זייד אורניב", לא נתנו ביטוי להבחנה זו, משום שלא התבקשו. יתר על כן, גם הצעתה של חב' אורהייטק תחת קטגוריה זו, נרשם שיעור של 11%. ראה התייחסות בהמשך לעניין שקלול ההצעות.

בסיס ההשוואה נפגם היות והיועץ לא לקח בחשבון מרכיב חשוב בעלויות כספיות להלן קישוריות לנכס. כפי שניתן לראות, (בניגוד למשתתפות האחרות, בהצעת אורהייטק רכיב הקישוריות לא נכלל ומכאן בסיס ההשוואה נפגם אם כי גם ללא זאת, חברת אשד עדיפה.

פרופיל החברות המשתתפות

חב' אשד נכסים צירפה המלצות חמות מטעם רשויות רבות באשר לטיב והיקף מדידות הנכסים שבוצעו בתחומה לצד המוטיבים הערכיים שבהמלצות ראוי לציין, לשם המחשה את היקף המדידות שבוצעו בעיריית ירושלים בהיקף של **כמאה אלף נכסים ששטחם נמדד בכ- 10 מליון מ"ר**.

חב' "אורהייטק" (החברה שנבחרה) - חברה שאך זה הוקמה בשנת 1999, מטבע הדברים, אין לה ניסיון עשיר בפרוייקטים של מדידות נכסים ככלל וסקרי מדידה מקושרים גיאוגרפיים במערכת ה-GIS. משום כך, פרופיל החברה התמקד בעיקר בתחום שירותי התוכנה ופחות בנושא מדידות. הניסיון הדל שהחברה הציגה בעניין זה כלל מס' רשויות קטנות במגזר הערבי כגון: עיריית נצרת, מועצות מקומיות ערעה, כסייפה, וגליל תחתון.

הרשות לא נתנה דעתה לפרמטר ניסיון החברה, ביחס לחברה זו, קל וחומר בהשוואה לשאר החברות שהשתתפו בהליך זה. גם היועץ החיצוני לא נתן באף שלב בחוות הדעת שלו משקל כלשהו לעניין הניסיון המעשי של החברות המשתתפות.

הצעת החברה למשק וכלכלה-שלא נדונה

החברה למשק וכלכלה פרסמה בחודש אוגוסט 1999 תוצאות מכרז למתן שירותי סקר מדידות ושימושים לצורכי ארנונה ברשויות המקומיות לשם עדכון שומות הארנונה, הן על פי שימושים נכונים (סוגי הנכסים בפועל) והן על פי מדידה מפורטת וממצה.. כאשר תוצרי המדידות יוגשו ע"י הקבלן לנציגי הרשות המזמינה, בתום ביצוע כל הזמנת עבודה את דוחות המדידה והשימושים, בצירוף התשריטים ביחס לכל הנכסים שפורטו בהזמנת העבודה בכתב **ועל גבי דיסקט באופן שיתאים למערכות התוכנה הרלוונטיות של הרשות המזמינה.**

נתוני תוצאות המכרז הנ"ל אשר היו בידי הרשות המקומית ערב הליך ההתקשרות, משום מה לא נלקחו בחשבון באף שלב לשקלול מכלול האפשרויות לביצוע המדידות. **הרשות הייתה שבויה בקונצפציה של מדידות בשילוב בד בבד עם מערכת ה-GIS . נראה, כי מונח הקסם "GIS" הוא שהכריע את הכף לאופן ביצוע הליך ההתקשרות.**

למעשה, כבר בעיתוי זה היה ברור, שפרוייקט המדידות אינו חייב להיות משולב בד בבד עם מערכת ה-GIS . במלים אחרות, לא צריכה להיות תלות כל שהיא בין הפרמטרים הנ"ל. התלות במקרה זה מלאכותית ובלתי מחויבת המציאות.

אשר על כן, ניתן היה לבצע את הפרוייקט לא כמכלול משולב כפי שנעשה בפועל, אלא בשני פרוייקטים מקבילים בדרך שתבחר הרשות לכל פרוייקט ופרוייקט בפני עצמו. ההתקשרות לנושאים הנ"ל, צריכה הייתה להיעשות לכל תחום בנפרד בהתאם ליתרון היחסי של המציע.

בפועל, חב' "אורהייטק", החברה הזוכה לא היה לה יתרון יחסי מובהק יותר מאשר לחברות אחרות באותה עת לנושא ה-GIS ובכל מקרה לחברה לא היה ניסיון מעשי עשיר ומוכח בביצוע מדידות נכסים ברשויות, קל וחומר כאשר אקט המדידות מבחינת משקלו הכלכלי, מהווה למעשה עיקרו של הפרוייקט כ- 85% אם לא יותר. ומכאן התמיהה

הליך מכרז או הצעות מחיר

הדרך האחת היא דרך המכרז, היינו – יצירת בסיס לתחרות חופשית, בה נוטלים חלק כל אלה המסוגלים לספק או לבצע, כדי לאפשר לרשות לבור מבין המתחרים את בעל אותה ההצעה, אשר טומנת בחובה את התנאים הנוחים ביותר לרשות. יודגש כי שיטה זו אינה מבטאת רק את רב-הגוונות בבחירה, אשר נוחה מבחינה משקית, אלא מונחת ביסודה תפיסה המבקשת להשיג לצד החסכון והיעילות גם את טוהר המידות וכללי הצדק הטבעי.

הדרך השניה של משא ומתן עם מציע אחד או עם מספר מוגבל של מציעים, אינה מאפשרת לרשות, לעתים, הכתבת תנאים החיוניים לה או בדיקת תחשיבים ומניעת ניצול יתר של נסיבות משקיות, המעניקות לא אחת יתרון לצד השני, המנהל משא ומתן עם הראשות. למותר להוסיף, כי ככל שמספר המתחרים קטן-הולך וקטן גם כושר התמרון של הרשות במשא ומתן. כן פותחת שיטה זו, כמובן, פתח רחב יותר למעשי קשר פסולים בין צדדים מעוניינים בתוך הרשות לבין הספק או הקבלן, היינו יש בה סיכונים רבים יותר לטוהר המידות.

חובת פרסום מכרז על רשויות מקומיות הנה, אפוא, כללית ועקרונית כאשר הרשות המקומית פטורה מחובת מכרז רק באותם מקרים הכלולים בגדר המקרים הפטורים על פי התקנות. אין שיקול דעת לרשות המקומית להחליט האם לפרסם מכרז אם לאו. שיקול הדעת מסור אך במסגרתם המצומצמת של רשימת הפטורים המצוינים בתקנות.

בהעדר הוראות חוק ברורות למצבים השונים התפתחה פסיקה רחבה בנושא אם כי קיים קושי לקטלג באופן חד משמעי את המצבים השונים. חשוב לציין שהכניסה לתחולת הפטור ממכרז בתנאים מסוימים הנה אפשרות ולא חובה.

בחירת הרשות

האפשרות לביצוע מכרז לא עלתה כלל על הפרק, לא נשקלה מקצועית, נורמטיבית או ציבורית וממילא לא עמדה בפניה דילמה בנושא. הרשות בחרה שלא לערוך מכרז לביצוע סקר המדידות בעיר, תוך שמצאה מפלט לכאורה על הוראות החוק המאפשרות זאת בתנאים מסוימים. הרשות בחרה שלא לכבול ידיה לבקרה הנורמטיבית שמתבקשת ע"פ תקנות המכרזים במידה והיה הליך מכרז.

הרשות נשענה בהחלטתה על תקנה 3 (8) לתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987, הפוטרת ממכרז 'חווה לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים, או יחסי אמון מיוחדים, כגון: עבודות תכנון, פיקוח, מדידה, וכו'". הרשות מטעמיה פירשה את סעיף הפטור שלא בצמצום, יתר על כן, הפסיקה כאמור מטילה ספק בדבר אפשרות קיומם של יחסי אמון מיוחדים ככל שמדובר בהתקשרות עם חברה היכולה להחליף בעלים. (להבדיל מפרטים)

היועצת המשפטית לעירייה מסרה לביקורת, כי הבסיס להחלטת הרשות נבע משום שזו ביקשה לעסות סקר מדידות ע"י מודדים מוסמכים ועל כן לא ראתה כל מניעה בנסיבות אלה. ממצאי הביקורת מצביעים על כך, כי לימים סקר המדידות התבצע ברובו, ע"י סוקרים שאינם מודדים מוסמכים ובכך נשמט למעשה הבסיס החוקי להימנעות ממכרז פומבי.

גם כאשר נבחרה חלופת הצעות מחיר הנחותה משמעותית ממכרז, אין פירוש הדבר כי בכך נפרצו כל הסכרים. אין באי החלת חובת המכרזים בכדי לשחרר את הרשות מחובות אחרות המתבקשות מבחינה ערכית וציבורית, דבר היכול לעלות בקנה אחד גם מבחינה העסקית. הדעת נותנת שהתנהלות הרשות בהליך זה תיעשה לפחות, תוך אימוץ כללים בסיסיים בתקנות המכרזים על מנת להשיג לצד החסכון והיעילות, גם את טוהר המידות, שקיפות היעדר משוא פנים ושוויון הזדמנויות.

פרק המצגות

נושא המצגות היווה גורם מכריע בהחלטת הרשות על החברה הסוקרת משום שזו נתנה משקל יתר לתוכנת הגי אי אס בלבד והתעלמה מעיקרו של הסקר. בהתחשב בעובדה, כי המצגות נערכו בכפוף להמלצת היועץ המומחה, היה מקום לצפות, כי בטרם עריכת המצגות הנ"ל, תיערך לקראתם הכנה מובנת כגון: "קביעת מטרות המצגת, הגדרת יעדים שהרשות מצפה לראות ולבחון, הסתייעות בטבלת פרמטרים הראויים לבחינה כמו גם נוחות ההפעלה מצד המשתמש והצגת שאלות שהוכנו מראש להדגמה כפיילוט. מתכונת זו תבטיח בדיקה נאמנה ואובייקטיבית. אולם הרשות כפי שמתברר לא נקטה בהליך מתבקש זה חרף העובדה שלרשותה היה יועץ מומחה לנושא.

הערכת המצגות בפועל: בניגוד למצופה הערכות המצגות השונות, לא קיבלו ביטוי בחוות דעת מסודרת שתסביר את היתרונות ואת החסרונות שבין המצגות השונות, בעוד שאדם שאינו מקצועי בתחום אפשר לקבל את הערכותיו במונחים סובייקטיביים לרבות ביטוי תחושות כאלה ואחרות. אולם, ככל שמדובר ביועץ מקצועי שימוש במונחים של תחושה כפי שבוטאה בעדותו בעתירת זייד אורניב, אינו מונח שהולם תיאור והערכה מקצועית.

מנתוני הבדיקה עולה, כי חב' אורהייטק בניגוד לשאר המשתתפות, זכתה לשלוש הזדמנויות שונות לביצוע מצגות. כמוכן התאפשר לה בלבד, להגיש הצעות נוספות שהאחרונה בהם הגיעה במועד שקלול ההצעות ע"י היועץ. ככל שמעמיקים בנתונים הקיימים, עולה לכאורה, כי חב' אש"ד הייתה החברה הטובה ביותר עד לחלק המצגת, אולם הרשות הזדרזה לפסול את החברה ללא בסיס מוכח, רק בשל כשלון המצגת שנבע מסיבות טכניות.

העדר תנאי סף

הכלל הוא שאמות המידה המנחות את הוועדה המחליטה, או הפורום המתאים יינתן בגינן גילוי נאות על מנת לקיים את עקרונות שוויון והתחרות ההוגנת בהליך זה. כפועל יוצא מכך, אין להשוות בין ההצעות ולהכריע בהן אלא עפ"י התנאים והשיקולים שנכללו בהליך זה.

העירייה למעשה לא הציבה תנאי סף באשר לכשירותם של המשתתפים להשתתף בהליך זה וממלא לא יקבעו אמות מידה שינחו את הרשות באשר לבחירת ההצעה הזוכה. בכלל זה היה מתבקש לבחון את הניסיון המעשי של המשתתפות, רמתן המקצועית, המלצות מוכחות ועוד. כל אשר התבקשו החברות המציעות הוא, לציין עלויות של מרכיבים שונים בהצעה באמצעות שאלון שבמהותו נחות ממפרט טכני מסודר.

משעשתה כן, בחרה למעשה העירייה להותיר לכאורה שיקול אחד, השיקול הכלכלי (עלויות) אולם גם בשיקול זה חטאה הרשות בכך שלא בחנה אותו במהלך הליך ההצעות מחיר וממלא לא נבחנו חלופות ולא נעשו ניתוחים כלכליים להשוואות החלופות השונות. שימוש באמות מידה שלא פורסמו מראש לכלל המשתתפים, פוגע ללא הצדקה במי מאלה שלא קלעו לכוונות הרשות ומשום כך לא נתנו להם ביטוי כאמור.

אני הודעה על ההצעה הזוכה - מתוך הבדיקה עולה, כי הרשות לא מצאה לנכון להודיע למציעות שלא נבחרו בדבר החלטה על בחירת חב' אורהייטק עובדה זו עולה גם מתוך כתב התשובה של הרשות לעתירת זייד אורניב בסעיף 88: "אכן אין חולק, כי העירייה לא הוציאה הודעה פורמלית כתובה בדבר החלטתה להתקשר עם המשיבה 2" (להלן: חב' אורהייטק).

התנהלות זו גובלת בחוסר הגינות של הרשות, תוך אי התחשבות במאמץ שהמשתתפות הקדישו בכל הרצינות בהליך זה, ומכאן לכל הפחות היו זכאיות לקבל הודעה בעניין זה. יתר על כן, זכייתה של חב' אורהייטק התבררה רק הלכה למעשה וגם כאן לא קיים תיעוד המאשר את זכייתה במתכונת הודעה כתובה כמתבקש. לכן לא ברור המועד המדויק שהחברה קבלה הודעה על זכייתה.

התנהלות הרשות בכל הליך של ההתקשרות משולבת באי רציפות של תיעוד מתבקש לצד פעילויות והודעות בעל פה שלא תמיד ניתן להם ביטוי גלוי וברור. במלים אחרות חלק מהפעילות התנהלה באופן פורמלי ובחלק לאו, בכך הרשות פגמה בעקרונות ההגינות והשוויוניות כלפי שאר המשתתפות.

חוסר סבירות בקבלת ההצעה

קבלת ההצעה היקרה יותר כהצעה זוכה ללא שקלול כל האלטרנטיבות וניתוחים כלכליים נלווים כמתבקש, יש בה משום החלטה שאינה סבירה ובוודאי שאינה מעידה על שימוש נאות בכספי הציבור. קל וחומר כאשר בידי הרשות היו חלופות אחרות כאמור בכלל זה התעלמות מאחת המשתתפות האטרקטיביות שנשללה עקב למצגת שנכשלה בשל תקלה טכנית בלבד.

על הרשות חלה חובת מזעור הוצאותיה ככל שניתן והיה ניתן. בסופו של דבר מדובר בכספי משלמי המסים, החלטה להתקשר עם חברה שקישוריה, ניסיונה ומומחיותה נחותים ביחס לשאר המשתתפות ובעיקר ביחס לחב' אשד נכסים שהייתה בעדיפות מובהקת.

ההחלטה נגועה לכאורה בחוסר סבירות מובהק ואין בכך כדי לשרת את אינטרס הציבור אותו הרשות מייצגת ובשמו היא פועלת. מתוך סקירת התנהלות הליך זה, לרבות הנפשות הפעלות והזרמים שזרמו מתחת לשטח כפי שבאו לידי ביטוי בתצהירים ובעדויות השונות בעתירת זייד אורניב, מובילים למסקנה המתבקשת, כי הרשות עשתה שימוש בסמכותה למטרה לא יעילה ועולה חשש שפעלה מתוך ניגוד ענייניים בהם שזורים שיקולים זרים.

הליך המו"מ עם החברה שנבחרה

המו"מ עם החברה שנבחרה לביצוע הפרוייקט, עד למועד החתימה על ההסכם נמשך כמעט שנה. בפרק זמן זה התנהל מו"מ ארוך ומייגע עם החברה על נושאים כגון: המפרטים הטכניים, התוצרים שימסרו לעירייה, קישוריות הצגת הנכסים, ניסוח סעיפי ההסכם על נספחיו ועוד. באופן תמוהה, הרשות פעלה בהליך זה בדרך הפוכה המנוגדת לכל הגיון לעומת המתבקש. שכן קודם נבחרה החברה הסוקרת, על בסיס צר ביותר ורק לאחר מכן הוחל בביצוע אפיון והדרישות השונות לתוצרי הסקר ולמאפייני התוכנה. הליך זה מבחינה כלכלית, עסקית וציבורית גם יחד אינו נכון ופסול מעיקרו.

הליך הגיוני מחייב את הרשות להגדיר תחילה את הצרכים והדרישות המפורטות ורק לאחר מכן על בסיס ההגדרות הנ"ל לקבל את הצעות המציעים השונים. בתום שלב זה היה מקום לנהל מו"מ עם עוד חברה נוספת לפחות, על מנת למנף את תנאי ההצעות בדרך של תחרות הוגנת שתוצאתה מן הסתם הייתה ריאלית יותר מכל הבחינות. לא מובן כלל, כיצד הרשות יכולה לנהל מו"מ עם ספק יחיד כאשר מלכתחילה ברור וידוע לשני הצדדים הגורם המבצע. מו"מ בתנאים אלה כאילו ונעשה "בידיים קשורות" מרצון מבחינת הרשות

ראוי לציין בהקשר זה, את הערת היועץ במזכר פנימי למנכ"ל הרשות מיום 19.3.01 בהמשך לסיכום דיון עם החברה שבו מתרעם על הליך מו"מ עם חברת אורהייטק והוסיף כלהלן:

" אינני בטוח שלא הייתי מקיים מו"מ גם עם חברת אשד במקביל לחברת אורהייטק. מהתשובות וההתייחסות של ברי (מנהל החברה) - יתכן וקיבל תחושה שהוא כבר ממלא זכה בפרויקט ..לשיקולכם "

חובת המנהל התקין

חובת המנהל התקין, מחייבת את רישומן של החלטות הרשות, תוך פירוט הנימוקים שהביאו לגיבוש ההחלטה ובכלל זה עריכת פרוטוקולים, שבהם יפורטו כל האלמנטים. לא נמצאה עדות, או אסמכתא כל שהיא שתצביע במפורש על ההחלטה להתקשרות עם חב' אורהייטק.

אף אם הליך כזה (הצעות מחיר) שאינו מכרו, עדיין יחולו עקרונות הצדק הטבעי והכללים הבסיסיים של המשפט הציבורי ובכללם החובה לנהוג בשוויון ובהגינות ולהימנע מניהול מו"מ. שלא עפ"י כללי הגינות ושיקיפות נאותה בהליך זה.

הגישה העסקית אחת היא, השקעת כספי הציבור ביעילות מרבית, בזהירות, תבונה ובחסכנות להשגת השירות/הביצוע הטוב ביותר ובמחיר הנמוך ביותר.

חב' אורהייטק הגישה לעירייה מספר הצעות בנסיבות שאינן ברורות, בכולם תמיד ההצעות מתחילות במילים: **בהמשך לשיחתנו הטלפונית מיום.....** העירייה אפשרה לחב' אורהייטק לתקן את הצעתה ולהתאמה לפי צורכי השעה. הפרקליט שייצג את הרשות בעתירה-כתב במזכר פנימי ושאל כשאלת הכנה את הרשות:

למה נתתם דווקא לאורהייטק להגיש הצעות נוספות? (השאלה עדיין תלויה ועומדת)

עתירת זייד אורניב

ביום 31.10.01 הוגשה כנגד הרשות עתירה ע"י חב' "זייד אורניב בע"מ אשר השתתפה בהליך הצעות המחיר שהעירייה קיימה לביצוע סקר הארנונה. בעתירה זו התבקש בית המשפט לבטל את החלטת העירייה למסור את העבודה לחב' אורהייטק בע"מ להכריז על העותרת כזוכה. לטענת העותרת, הפרה העירייה את חובתה לערוך מכרז כמו כן הצביעה על פגמים רבים בפעילותה של העירייה כרשות מנהלית.

העתירה התמשכה מעל שנה, כללה תצהירים תחקירים, עדויות ודיונים רבים בבית המשפט, עיון בעתירה ובחומר הרב שהצטבר בגינה, מלמד ושוףך אור (אולי קצה הקרחון) על דרך התנהלות הרשות והשחקנים השונים שמאחורי הקלעים על רקע ההתקשרות עם חב' אורייטק בע"מ. (ראה פרק- הנפשות הפועלות על רקע פרוייקט המדידות)

העתירה נדחתה בפס"ד שניתן בתאריך 29.12.02 מנימוקים טכניים ובתוכם מהטעם של מעשה עשוי. בית המשפט לא נתן דעתו משום מה להיבטים נורמטיביים אחרים אף שהייתה תשתית ראיות נסיבתיות המצדיקה חקירת חיצונית. מאידך אין לראות בפסיקה זו משום מתן הכשר להתנהלות נאותה כביכול של הרשות בהליך זה.

לדעת הביקורת, הנימוק המרכזי של מעשה עשוי לא עמד באותה עת במבחן המציאות, ואפשר שבמקרה זה הרשות הייתה נדרשת להעביר לחב' אשד נכסים בע"מ המציע הטוב ביותר כפי שמתברר. מנתוני המנות נכון לאותה עת, נמדדו כ-7% בלבד מכלל הנכסים.

מתוך הקיים בפסיקה חשוב להבין את מה שלא קיים היינו, בפס"ד אומנם העתירה נדחתה מהנימוקים כאמור, אולם אין בכך לתת הכשר לכאורה להליך בחירת החברה שבו נפלו פגמים רבים. השופט בפסיקתו נמנע מלדון בחובת קיומו של המכרז וכך אמר: "בעל דין שבפיו טענה מעין זו שבפי העותרת, חייב היה להעלותה בסמוך למועד שהתברר שאין העירייה מתכוונת לערוך מכרז. העותרת לא עשתה כן אלא העדיפה ללכת בדרך להתוותה העירייה ולהגיש הצעתה. בכך החמיצה העותרת את זכותה לטעון לפסלות דרכה של העירייה".

פסק הדין ניתן על סמך התשתית העובדתית כפי שהובאה בפני בית משפט וזו כפי שמתברר על פי ממצאי הביקורת, לא הציגה בפני בית המשפט את התמונה המלאה. הנימוק העיקרי לדחיית העתירה "מעשה עשוי" לא עמד במבחן המציאות, אף בעת שניתן פסק הדין טרם בוצע חלק הארי של העבודה, למעשה עד היום כ-5 שנים מתחילת הסקר טרם הושלמה העבודה.

מכל מקום חלק גדול מהעבודה בוצע לאחר שניתן פסק הדין, אפשר כי לו היו בפני בית המשפט הנתונים דלעיל היה בית המשפט פוסק אחרת ופסיקתו יש להניח הייתה מביאה למסירת ביצוע העבודה להצעה הטובה ביותר, לחב' אשד נכסים בע"מ.

לסיכום :

יחסי הגומלין מאחורי הקלעים של הנפשות הפועלות על רקע הליך הצעות מחיר שהיה עדין בתחילתו ובמהלכו, מעלים סימני שאלה של ממש בדבר נאותות הליך בחירת הספק הזוכה (חב' אורדייטק) בסופו של ההליך, מסכת ההיכרויות לפני הליך הצעות המחיר מעלים חשד לכאורה להתנהלות מוכוונת מטרה המונעת ממניעים זרים ואישיים אם לא מעבר מכך.

חלופות השקעה לביצוע הפרוייקט-שלא נבחנו

לקראת ביצוע סקר המדידות, הרשות הניחה הנחת עבודה שנתמכה ע"י החשב המלווה ובה נקבע, כי עלויות סקר הארנונה ימומנו אך ורק מהכספים שינבעו בפועל מהסקר. חשוב לציין על רקע התקופה בה נתקבלה אסטרטגיה זו, כי הרשות הייתה שרויה בגירעונות שוטפים ומצטברים בסכומים ניכרים יחד עם זאת, **גם קביעה מעין זו ראוי היה שתיבחן מבחינה כלכלית בחלופות השונות.**

חישוב התמורה על בסיס הצלחה- כשיטת (?)

הרשות הניחה הנחת עבודה נוספת שבה נקבע, כי שכר הטרחה לחברה המבצעת, יבוצע על בסיס הצלחה, היינו: במקום שתצמח תוספת גביה כנובע מהסקר, תחושב מתוספת זו שיעור שכר טרחה. שיטה זו משום מה לא נבחנה באופן רציונאלי, היות ובבסיס השיטה כאשר נוקטים בה מנקודת ראות מבקש השירות, כי אין הכרח או סיכויים גבוהים להצלחה מובטחת. במקרה זה הסיכונים רובצים לפתחו של קבלן הביצוע ואז אפשר שיש טעם בכך. אולם במקרה שלפנינו ועפ"י הנתונים שהיו באותה תקופה, הצלחת הסקר הייתה מובטחת.

מכאן שהחלטה על שיטה זו כפי שננקטה בפועל, משוללת כל הגיון כלכלי, קל וחומר לנוכח שיעור התמורה הגבוה שנקבע בהתקשרות עם החברה המבצעת כ- 33% כולל מע"מ. זאת ועוד משרד מבקר המדינה טען בסוגייה זו בין השאר, כי נקיטה בשיטת בסיסי הצלחה ככל שמדובר בביצוע מדידות יש בה יש ניגוד עניינים מובהק כלהלן:



ניגוד עניינים כאמור כפי שעולה מתוצאות הסקר, אכן באו בפועל לידי ביטוי במהלך ביצוע המדידות בעיר. מטרת הסקר יש להזכיר, נועדו בין השאר עפ"י הגדרות הרשות בנוסף לביטוי גידול בשטחי הנכסים היכן שהיה שינוי: לאמת נתוני מדידות בגין נכסים שלא חל בהם שינוי, התאמת נתוני המחזיקים בפועל לעומת רישומי הרשות, העלאת נתוני המדידות הקיימות על מערכת הגי אי אס ועוד.

לעומת זאת מנקודת מבט קבלן הביצוע בפועל יוצא משיטת התמורה, כפי שבא לידי ביטוי בפועל, אפשר והתעלמו מנתוני נכסים בהם לא חל בהם שינוי (ע"פ האורטופוטו) ראה מנה מספר 1010 לעניין זה, כמו גם ביצוע מדידות בעדיפות לנכסים שחל בהם גידול כאשר הסדר לא תמיד חשוב, איכות הפרטים בנתוני המדידות ועוד.

הליך הצעות מחיר או הליך מכרז

לכאורה עמדו בפני הרשות אפשרויות ביצוע (להלן חלופות השקעה) כלהלן: קביעת שיטת הליך ההתקשרות הרצוי לרשות בכפוף להוראות החוק, היינו בחינת חלופות: מכרז פומבי או הליך של הצעות מחיר. בנקודה זו כפי שמתברר, לא עלתה כלל על דעת הרשות, האפשרות לביצוע התקשרות בדרך של מכרז פומבי, אלא הזרזה לחפש מוצא בסעיפי הפטור ממכרז עפ"י תקנות המכרזים (ראה הליך ההתקשרות).

הרשות כאמור החליטה על הליך "הצעות מחיר". בנקודה זו עמדו לפניו לכאורה שני מסלולי פעולה אפשריים שלא נבחנו במלואם: המסלול הראשון: ביצוע פרויקט המדידות ללא תלות בתוכנת ה-GIS ובמקביל התקשרות נוספת רק לנושא ה-GIS. המסלול השני: ביצוע פרויקט המדידות משולב עם ה-GIS כמכלול.

המסלול הראשון יש לומר לא נבחן כלל וממילא נדחה על הסף. הסיבה נעוצה בכך היות והרשות היתה שבויה בקונצפציה של הביצוע המשולב ללא כל סיבה ראויה, גם כאשר התוצאה צפויה להיות זולה יותר.

הרשות בחרה במסלול האחרון היינו: ביצוע פרויקט מדידות משולב כמכלול. אולם, מסלול זה מאפשר למעשה שתי חלופות כפי שעולה מההסכם: חלופה א': החלופה הרחבה לפי שיעור 29% מתוספת החיוב בכפוף לגבייה בפועל. וחלופה ב': החלופה המצומצמת לפי שיעור 11% מתוספת החיוב וללא תלות בגבייה. ובתוספת עלויות רכיבי ה-GIS.

הרשות בחרה בחלופה א' כנובע מתפיסתה את דרך המימון כאמור לעיל וכן מתוך שהיא חשבה שחלופה המשלבת כמכלול את ה-GIS כעדיפה יותר. חלופה ב' מאותם הנימוקים לעיל,

כלל לא נבחנה וממילא לא הייתה כוונה לבחור בחלופה ששיעור התמורה כנובע מתוספת החיוב למרות ששיעורו רק 11% (מחשש להעדר יכולת מימון).

לסיכום:

המסלולים והחלופות כאמור לעיל, לא עמדו באף שלב בפני הרשות באופן מובנה וממילא לא נותחו מבחינה כלכלית ומבחינת ההיתכנות. אפשר לצפות מארגון המבקש לצאת בפרוייקט בסדר גודל זה ולו למראית עין, לעשות בחינת חלופות ומסלולים, לרבות מבחני רגישות כלכליים לשקלול החלופות בטרם החלטה.

ניתוח והערכת החלופות השונות על בסיס ההצעות שעמדו בפני הרשות באותה תקופה לא נבחנו וממילא לא שוקללו בהערכות המצב: במידה והרשות הייתה בוחנת את החלופות השונות כמתבקש, תוך שימוש במבחני רגישות לפרמטרים המשפיעים (שיעורי גבייה ושיעורי הגידול בחיוב), היו מתקבלות תוצאות המצביעות על כך כי כל החלופות האחרות שלא נבחרו עדיפות במונחי מיליוני ₪ בהשוואה לחלופה שנבחרה בפועל.

אפשר וצריך היה לקבל טווחי הערכה בפרמטרים של שיעורי הגבייה ושיעורי הגדול בחיוב על רקע העלויות הפרוייקט הצפויות והשילוב ביניהם. בהתחשב בעובדה ששיעורי הגבייה ברשות נכון לתחילת הסקר היה מעל כ-80% כל מה שהיה צריך להניח את שיעורי הגידול שסקר המדידות יניב ועל בסיס זה לבחון את דרכי הפעולה.

שיעור הגבייה בפועל בגין הפרשי מדידה בשלב זה עומד רק על כ-55%. אולם בהתחשב בעובדה שקיימים תיקים רבים המשתהים בועדות הערר במשך שנים ללא הצדקה ואשר מרביתם נכסים מניבים (תעשייה מסחר וכי), אפשר ששיעור הגבייה יהיה גבוה יותר באופן משמעותי.

התפיסה הבלתי מובנת לבחור בחלופה על בסיס הגבייה ולא על בסיס החיוב (הזולה יותר), נבעה כאמור בשל החשש לאי יכולת מימון שלא ממקורות הפרשי המדידה. בנתונים הנ"ל גישה זו מתברר כשגויה אשר עלתה לרשות בין היתר בהוצאות מיותרות מקופתה.

מודדים ומדידות

רקע כללי - מודדים

מקצוע המדידה מעוגן בחקיקה בפקודת המדידות (להלן הפקודה) הפקודה דורשת שבמקצוע המדידה יעסוק רק אדם אחד בעל רשיון ונקבע בה, כי העובד, או מתיימר לעסוק, במדידה ללא רשיון עובר על החוק וצפוי לקנס. תנאי הסף לקבלת רשיון נקבעו בתקנות.

במהלך שנת 2000 ביקשה העירייה לבצע סקר מדידות לצורכי ארנונה באמצעות GIS יוזמה זו לבצע הסקר מקושר GIS נבעה משני מניעים: **האחד**, ביצוע מדידה מדויקת ויעילה לצורכי ארנונה השני, הנו הרצון כי מדידות הארנונה ישמשו בהמשך כבסיס להקמת מערך GIS לצרכיה השונים של העירייה, ואשר ישמש את מחלקותיה השונות.

סעיפי ההסכם בנושא:

למרות האמור הרשות ביקשה לעשות מדידות באמצעות **מודדים מוסמכים בלבד** וזאת עולה מסעיפי ההסכם עם החברה הסוקרת כלהלן :

7. החברה מתחייבת, כי העבודות נשוא הסכם זה יבוצעו באמצעות **מודדים מוסמכים**, במהירות, ביעילות, במסירות ובמקצועיות כמפורט בהסכם זה על נספחיו.

ממצאי הבדיקה מעלים כי בתקופת הסקר פעלו מעת לעת כ-15 סוקרים ומתוכם כ-5 סוקרים במעמד "מודד מוסמך". **המסקנה המתבקשת היא כי חלק ניכר מסקר המדידות בוצע ע"י סוקרים שאינם מודדים מוסמכים בניגוד מוחלט להסכם**. אפשר והרשות לא הייתה מודעת לתופעה זו , מכל מקום לא נמצאה פנייה מטעם הרשות בנושא זה.

הסקר החל בחודש ספטמבר 2001 (מועד חתימה על ההסכם) לעומת זאת הסוקרים קבלו הרשאה לראשונה מהרשות רק בחודש יוני 2002. כלומר עד מועד זה התבצעו מדידות וכניסות לנכסים ע"י מי שאינו מורשה.

בדיקה שנעשתה מול לשכת המודדים בישראל, מעלה כי חלק מהסוקרים ברשימה הנ"ל (ראה פרק מודדים ומדידות) **אינם "מודדים מוסמכים"** ממצא זה מבטא את העדר הבקרה של הרשות לפחות בגין אותם מורשים שקבלו הרשאה מטעמה לבצע את הסקר .

מרבית מכתבי ההרשאה אינם מפרטים, באם מדובר במודד מוסמך או אחר, כמו כן כתב ההרשאה אינו מתוכם בזמן . הרשות לא טרחה לבדוק את זהות של הסוקרים ומעמדם המקצועי בטרם מתן כתבי הרשאה. עוד עולה מהבדיקה כי חלק מהסוקרים פעל שלא על פי

הרשאה כמתבקש בהסכם. כך למשל מחלקת הגבייה לא ידעה לומר מי הם הסוקרים בפועל וממלא לא ידעה לענות בשאלה זו על שמות מס' סוקרים שהוצגו לה.

מתוך עתירת זייד אורניב לעניין המודדים - ביום 19.12.01 חתם מנהל החברה על תצהיר, ממנו ניתן היה להבין, כי מועסקים אצלו מודדים רבים, כעובדים של החברה, כדרך של קבע. מחקירתו התבהרה התמונה והסתבר, כי נכון לתחילת שנה זו (2002) הועסק בשכר מודד אחד בלבד

בתשובה לשאלה שהופנתה ליועץ המלווה ולמנכ"ל הרשות : האם ידוע שבחב' אורהייטק, לא מועסק כשכיר אף מודד? תשובת היועץ : לא ידוע לי. באופן דומה אמר מר פרנקו בעדותו: לא ידוע לי לא מעניין אותי. הם צריכים לעשות פרויקט, שיעשו פרויקט..

טיב המדידות

על פי ממצאי הביקורת, ומנתוני מחלקת הגבייה עולה כי, היו תקלות רבות בנושא זה היכולים להצביע על טיב ואיכות המדידות שלא בהתאם למתבקש בהסכם, אם כי לא ניתן לומר זאת בהכללה. הליקויים והטיעונים מתאפיינים במרכיבים הבאים כגון :

- ☒ העדר מדידות פיזיות מול חלק מהמחזיקים בהסתמך על נתוני הקונטור באורטופוטו או כאשר מדובר בדגמים זהים או בדירות סטנדרטיות ברבי קומות . (ראה מנה 1010)
- ☒ בחלק מהבתים הפרטיים לא ניתן ביטוי לחלל מדרגות (שכידוע אינו בר חיוב)
- ☒ בחלק ניכר מהנכסים אין תמונות הנכס כמתבקש בהסכם.
- ☒ טעויות בזיהוי נכסים והמחזיקים בהם.
- ☒ אי מדידת נכסים שלא חל בהם שינוי לטענת החברה.
- ☒ טעויות מדידה כנובע בשל אי כניסה לנכס.
- ☒ בחלק ממדידות הסתייעו בסקיצות ממדידות קודמות משנת 1995

הערה :

הממצאים הנ"ל, חמורים ככל שיהיו, הם ברמה החוזית שבין הרשות והחברה הסוקרת בלבד, בממצאים אלה יש משום הפרת בוטה של ביצוע ההסכם, נושא הראוי לטיפול בין הצדדים. מאידך הממצאים הנ"ל, אינם יכולים להוות עילה לפסילת מדידות שנעשו גם אם בחלקן יתכנו ליקויים או טעויות: שכן לא קיימת חובה נורמטיבית לביצוע מדידות באמצעות מודדים מוסמכים. כמו כן, מנגנון הערר על מדידות ושומות ארנונה, קבוע בחוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית) תשל"ו-1976.

מנות ומדידות**נכסים שתוצאת הסקר בגינם שלילית**

תוצאות סקר המדידות, הניבו גידול במרבית הנכסים לסוגיהם בהשוואה לנתונים שלפני הסקר בסך כ-490 אלף מ"ר. מאידך, בכ-23% מהנכסים בסקר התקבלה תוצאת הפרשי מדידה שלילית, היינו קיטון שטחי הנכסים ביחס למצב שלפני הסקר.

ככל שמדובר בגידול שטחי הנכסים הרשות הזדרזה להוציא הוראת חיוב ארנונה כנובע מהפרשי המדידה. אולם באשר לנכסים הנ"ל הרשות לא הוציאה שומות שליליות ולמעשה התעלמה מהן. בעקבות הערת הביקורת הרשות הוציאה לתושבים הפרשי חיוב שליליים בנכסים למגורים שתוצאת המדידה הראתה קיטון עד -10 מ"ר.

נכסים לפני הסקר "ס"

מתוך סקירת כלל הנכסים (כ-12,000) נמצאו כ-1,000 נכסים אשר שטחם לפני הסקר היה "ס" סקר המדידות חשף שטחים שלא חויבו בעבר בהיקף של כ-316,000 מ"ר. בגין תוספת זו חל גידול בתוספת חיוב של כ-9.6 מיליון ₪ המהווים כמחצית מכלל תוספת החיוב שנבעה מהסקר הכולל. כ-83% מהנכסים הנ"ל הנם נכסים בקטגוריית תעשייה מסחר, שטחים תפוסים וחניונים, תוספת החיוב בגינם מהווה כ-92% מהסכום הנ"ל.

ככל שמדובר בשטחים תפוסים ובקטגוריית תעשייה ומסחר, הנתונים לא מפתיעים, שכן נושא זה לא היה מוסדר דיו ברשות לפני עריכת הסקר, אפשר שהדבר היה במודע על מנת לעודד שכירת נכסים באזור התעשייה בדרך של מתן הקלות בארנונה.

השאלה המתבקשת, מדוע הרשות לא פעלה לעדכון נתוני נכסים אלה על בסיס הנתונים הידועים לה, טרם ביצוע המדידות? משלא עשתה זאת, תוצאות הסקר הביאו לידי ביטוי לכאורה את כל הנכס ולא רק את הגידול בו. בכך למעשה "תרמה" הרשות לעלויות שכ"ט נכבדות שלא לצורך.

פיצולים בנכס

מנתוני סקר המדידות עולה כי קיימים כ-360 פיצולים של נכסים שונים המרוכזים במסגרת מנות מדידה שונות. כ-300 פיצולים מקורם ממדידות 2003\2002 והשאר ממדידות 2004\2005. העילות המצדיקות פיצול נכס אינן מוסדרות בחקיקה, אולם הכלל הוא שיש לחייב את המחזיק בנכס. בפסיקה נקבע כי יש לחייב את בעל הזיקה הקרובה ביותר לנכס ואם אין כזה את הבעלים של הנכס.

מנתוני הגבייה כמות הפיצולים במגורים גדולה יותר משמעותית ממה שנתוני המדידה אתרו, הפיצולים שהרשות עשתה טרם עודכנו במערכת ה-גי אי אס. נושא הפיצולים למגורים, מחייב מעקב ובקרה נאותים, שכן בפיצולים השונים יש משום פתח למניפולציות לצורכי הנחות בארנונה. (ומסיבות מובנות לא יפורטו דוגמאות).

מנה 1010 נכסים שלא נמדדו

מנה 1010 משנת 2003, כוללת מעל 800 נכסים למגורים, כ- 70% מתוכם באזור העיר הוותיקה. נכסים אלה כפי שמתברר לא נמדדו בפועל אלא הועתקו מהתרשימים של חב' מטרופולין (מדידות 95). החברה הגדירה מנה זו כקבוצת נכסים שאין בהם שינויים לכאורה. ניתן להבחין ברחובות מסוימים דגם הבתים זהה ובאותו אופן ההפרשים זהים לחלוטין, אינדיקציה שהנתונים הועתקו כאמור.

החברה פעלה בניגוד לחובתה על פי ההסכם והעמידה עצמה בניגוד עניינים כמובנה מהסכם ההתקשרות, בכך שנמנעה מלרכז מאמץ גם במקומות שלכאורה אין שינויים בנכס כפי שניתן לאתר בתצלומי האוויר ועוד.

מטרות הסקר בין היתר כפי שבאו לידי ביטוי בהסכם להבטיח תאימות חד-חד ערכית בין נתוני הארנונה הקיימים ב"מגע", לבין תוצאות המדידה פיזית בשטח, לבדוק מחזיקים בפועל לעומת הרשום במג"ע. החברה התעלמה רק משום האינטרס הצר שהמדידות בפועל לא יניבו מנקודת מבטה הכנסות ולכן נמנעה ולבצע מדידות בפועל. בחודש אפריל 2006, החברה התבקשה לעשות חובתה ולבצע מדידות כמתבקש.

מדידות שלא מול המחזיקים בנכס

בהתאם לצו הארנונה, החיובים בארנונה בגין השימוש בנכסים יעשה קודם לכל מול המחזיקים בפועל בהם, רק במקרים שאין מחזיקים, החיוב יעשה כלפי הבעלים של הנכס. בניגוד לאמור בהסכם לעניין זה, נמצא כי חברת אורהייטק בצעה במספר מקרים מדידות בנכסים מבלי לבדוק את זהות המחזיקים בפועל בנכסים אלה, כך שתוצאות הגידול עקב המדידות נזקפו על הבעלים.

בנסיבות אלה כמובן אין לרשות סמכות חיוב בארנונה, ועל כן דרשה מהחברה לבצע מדידות חוזרות בתשלום (לפי 0.5 ש"ח למ"ר) ולשייך הפעם את השטחים והחניונים באופן יחסי עפ"י המחזיקים בפועל בהם. אולם מסיבות בלתי מובנות, ביצוע המדידות החוזרות התמהמה מספר שנים ועקב כך נגרמו לרשות עפ"י נתוני מח' הגבייה, הפסדי חיוב ארנונה המוערכים בכ- 2.3 מיליון ש"ח (כ-1.5 מיליון ש"ח בגין בנין-ד.ש.מ בע"מ וכ-0.8 מיליון ש"ח בגין בנין לוקי בע"מ).

מדידה נאותה במקרה זה כמתחייב בהסכם, יכלה למנוע ההפסד אשר אינו מחויב המציאות.

קובץ נכסים למעקב

במערכת ה-GIS קיים קובץ הקרוי "נכסים למעקב" קובץ זה כפי שהתברר בביקורת לא היה זמין לרשות ולמעשה אפשר שלא ידעו על קיומו. בעקבות הביקורת החברה פתחה את הקובץ לצפייה. מעצם טבעו כנכסים למעקב, היה צריך לשמש בראש ובראשונה את הרשות מבחינת, סטטוס מבנים אלה, לרבות היתרי בניה במקום שקיים שיפוץ ועוד אולם, משום מה נתונים חשובים אלה לא עמדו לרשות הרשות.

מועד ביצוע המדידות וכללי הצדק הטבעי

סקר המדידות נמשך משנת 2002 ועד שנת 2006 לפחות. התמשכות ביצוע המדידות לאורך שנים פגעה בין השאר בעקרון הצדק הטבעי נוסף לנזק הכלכלי. טבעם של דברים כי יהיו נכסים שימדדו ראשונים ונכסים שימדדו אחרונים. אולם ממצאי הביקורת מצביעים, ככל שמדובר באזורי מגורים, על ביצוע מדידות במועדים שונים ובסטייה מהותית באותו הרחוב או שכונה. נמצאו סטיות במועדי מדידות באותו רחוב בפער של שנים בין בית לשכנו, כך למשל ברח' ה' באייר המדידות החלו בשנת 2002 והסתיימו בשנת 2005 ובאופן דומה ברחובות אחרים.

העדר הסברה והכנת התושבים לקראת הסקר

הרשות ראתה בפרוייקט המדידות משולב GIS כפרוייקט ייחודי וחשוב שכן ראתה בו כלי חשוב לבחינה ואימות נתוני הנכסים בעיר על מנת לגבות מס אמת וצודק מכולם. הליך ההתקשרות הרשות עם החברה המבצעת, נמשך מאז יזום הרעיון כשנתיים. אולם בפרק הזמן הארוך כפי שעולה מממצאי הביקורת, הרשות לא נתנה כלל דעתה להיבטי סקר הארנונה ביחסי הגומלין בין הרשות והתושבים מהם מבקשת לגבות מסים.

בהעדר הכנה והסברה נאותים, סקר המדידות עקב כך "נחת" במידה רבה על התושבים, כהפתעה כמעט מלאה מה שיצר התמרמרות והתנגדויות על רקע זה. מתבקש היה לקראת ביצוע הסקר לפרסם בכלי התקשורת ובהודעות אישיות לכלל בתי האב בעיר, הסברים מפורטים על מהות הסקר מטרותיו ודרך הביצוע.

ספק אם קיים אדם בעולם האוהב לשלם מסים בשמחה, יחד עם זאת עקרון השוויון בחלוקת הנטל צודקת יותר, יצירת מנגנונים מאזנים לטובת חסרי היכולת, על רקע הסברה והכנה נאותים, יוצרים בהכרח תשתית נוחה בהעברת המסר וצמצום תחושת הניכור גם כאשר מדובר בתשלומי מס. תחושת הניכור נובעת בראש ובראשונה משום התייחסות הרשות לתושבים כאל נישומים תחילה.

מכל האמור עולה תמונה, המצביעה על כך כי הרשות לא נקטה לקראת ביצוע סקר המדידות, בצעדי הכנה והסברה מתבקשים מטבע הדברים ולמעשה עשתה בסמכותה תוך התעלמות מהציבור אותו חפצה לשרת. לא בכדי, תושבים רבים צבאו בפתחי משרדי הגבייה במהלך הסקר בשלביו הראשונים ובהמשך, בשאלות ובטרונות רבות (חלקן אף צודקות) שבגינם הרשות לא נערכה מבעוד מועד לצורך זה.

הטיפול בתושבים – השגות וערערים

ההיבט הנורמטיבי - בפני כל נישום עומדת לו הזכות להגיש ההשגה/ערר לעירייה, על הודעת שומה כקבוע בחוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית) תשל"ו-1976, בתוך 90 ימים ממועד קבלתה. ממצאי הבדיקה מעלים כי הרשות לא נערכה לקראת תחילת סקר המדידות, בצורה נאותה לנושא הטיפול בפניות והשגות תושבים בגין הפרשי המדידה. מחלקת הגבייה לא נערכה כמצופה לקראת הטיפול בפניות תושבים.

לא נקבעו נהלים ברורים בתוך המחלקה (כלם עוסקים בכולם) ולא הוגדרה חלוקת עבודה נאותה לטיפול בפניות התושבים. כתוצאה מכל האמור רמת השירות לתושב הייתה נמוכה מה שהעלה את מפלס הזעם בקרב הציבור עקב כך.

הנושא קיבל תפנית חיובית רק בשלב מאוחר יותר בתחילת שנת 2005, כנובע מעקום הלמידה ושיפור הנהלים בנושא. ראוי לציין, כי הליך ההתקשרות ועד לחתימת החוזה נמשך כשנתיים. אולם, בפרק זמן זה לא נתנו את הדעת באשר לטיפול בפניות תושבים. זאת ועוד בהעדר הסברה נאותה לתושבים כמצוין בדו"ח, הדבר הכביד את אי ההבנות והתקשורת שבין הרשות לתושב.

הודעות השומה

בהודעות השומה בגין סקר המדידות שנשלחו עד אמצע שנת 2005 (לפני תיקונם) צוין בקצרה, על אפשרות הערר בגין תוצאות המדידה ולצורך זה נדרש מהנישומים, להמציא תשריט מדידה חתום ע"י מודד מוסמך. לחילופין הגשת בקשה על גבי טופס הכרוך בתשלום (עפ"י גודל הנכס). במידה ויתברר כי הערעור מוצדק סכום הפיקדון יוחזר למגיש הבקשה.

עד תחילת 2005 לערך, לא צורפו להודעות השומה, תשריטי מדידה כנובע מהסקר כמתבקש עפ"י ההסכם עם החברה. כמו כן לא צוין בהודעות השומה כמתבקש (לפני תיקונה), סעיף החוק שבגינו רשאי הנישום לערער. רק בשלב מאוחר יותר בשנת 2005 לאור פניות התושבים, הנושא תוקן. תמוה ביותר שעובדת העדר תשריטי המדידה נעלמה מעיני הרשות תקופה ארוכה, כאשר מאידך נדרשו הנישומים לצורכי השגתם להציג תשריטי מדידה מטעם מודד מוסמך (חוסר סימטרייה).

היקף הפניות וההשגות בגין סקר המדידות

הביקורת ביקשה לעמוד על היקף ההשגות לסוגיהן שהוגשו עד למועד הבדיקה. באופן מפתיע מתברר, כי לא קיימים ברשות נתונים זמינים שיאפשרו מבט כללי בנושא וזאת בשל העדר ניהול והערכות מוקדמת לכך. למעשה, לא קיים במחלקת הגבייה תיק שירכז את מכלול הפניות וההשגות שהוגשו במתכונת רשומות הכוללות: פרטי הפניה, תוצאות הטיפול ומועדים בהתאמה. משום כך היה קושי במעקב אחר הטיפול השוטף בפניות התושבים לרבות עמידה בלוח הזמנים שקובע החוק בעניין זה.

רק לשם המחשה יצוין, כי היו פניות רבות מצד תושבים שטענו בין היתר כי הסוקרים, כלל לא נכנסו לנכסיהן לביצוע המדידות. ניהול כמותי של סוגי הפניות, היה מאפשר לחשוף עובדה זו (שבחלקה נמצאה נכונה) ולהדליק נורה אדומה באשר להתייחסות הרשות מול מבצע הסקר עוד בשלביו המוקדמים.

בסיכומו של דבר כאשר שואלים כמה השגות ופניות היו במהלך הסקר? התשובות בעניין זה כאמור עמומות ותמוהות. במצב זה אפשר להתבסס על הערכות בלבד. וכך גזבר הרשות בתשובתו העריך שהיו לפחות כ-1,500 פניות והשגות ואפשר אף יותר, להערכת הגזבר כמחציתם צודקות. בתוך כך ציין כי חלק קטן מיוחס מביצוע תיקוני פיצולים והחלק הנותר נובע מטעויות מדידה.

הטיפול בתושב היה צריך לקבל התייחסות רצינית יותר והערכות בהתאם. יתר על כן, נתוני ההשגות והפניות אמורים לכאורה לשמש את הרשות ללימוד לקחים ואיתור התקלות השונות לצורך הפקת לקחים. בהעדר ניהול כאמור, החמיצה הרשות נתונים חשובים אלה. אי הענות החברה הסוקרת לחשיפת נתונים אלה מעוררת תמיהות.

יחסי הגומלין עם החברה ובקרת המנות

ממצאי הבדיקה מעלים חרף הקביעות בהסכם, כי התקשורת בין מחלקת הגבייה לחברה הייתה לקויה בלשון המעטה. הדבר בא לידי ביטוי בתיאומים חוזרים ונשנים לשיגור נציגים מטעם החברה, בשיהוי מתן תשובות על השגות התושבים ועוד. מחלקת הגבייה שלחה מפעם לפעם לחברה מזכרים פנימיים בעניינים אלה שלא זכו תמיד למענה הולם.

הבקרה על מנות המדידה

נתוני הנכסים הנמדדים מקובצים במסגרת מנות מדידה ממוספרות. בהתאם למוסכם עם החברה, הנתונים מועברים למחלקת הגבייה לבקרת איכות טרם הזרמתם למערכת, שבסיומה מועברים לחברה הערות בגינן לבדיקה או תיקון ע"פ המקרה. ממצאי הבדיקה בנושא מעלים ליקויים בדרך ביצוע הבקרה כלהלן:

- ⊗ לא ניתן באופן מעשי לשחזר ולהשוות את נתוני מנות המדידה לפני הזרמתם למערכת לצורכי בדיקת דלתת השינוי כנובע מהתיקונים שהתבקשו. הסיבה נעוצה בכך מאחר והנתונים מועברים כקובץ מודפס על נייר ולא במדיה מגנטית. מתכונת זו אינה מאפשרת בקרה חוזרת ומלאה על מימוש ההערות והתיקונים שהתבקשו מהחברה.
- ⊗ לדברי עובדי מחלקת הגבייה, בקרת המנות נעשתה באופן מדגמי וברמה מצומצמת וזאת בשל עומס העבודה הכרוך בכך. ממצאי הבדיקה מעלים כי לא הוגדרו מראש פרמטרים באשר לגודל המדגם ולאופיו. משום כך הבדיקה כללית ועל פי טביעת עין או נתונים בולטים במיוחד.
- ⊗ בשל שיטת התייעוד, לא ניתן היה במהלך הביקורת לשחזר באופן מלא את ההערות בהתאמה לכל מנה ומנה ואין בכך לקבוע שלא נעשתה בדיקה.

הגשת בקשות "ערר" והטיפול בהן

בהתאם לסעיף 5 לחוק הרשויות המקומיות (ערר לקביעת ארנונה) המועצה תמנה ועדת ערר אחת או יותר בהרכב של שלושה חברים מבין בעלי הזכות להיבחר כחברי מועצה ואת היו"ר שלהם. הרשות מינתה מפעם לפעם ועדות ערר אולם, כפי שמתברר קצב עבודתם היה איטי ובתקופות מסוימות של עד שנה ויותר לא התכנסה הוועדה, הסיבות לכך רבות בין היתר הן משום חברי הוועדה המשמשים בתפקיד בהתנדבות, התפטרו או מסיבות אחרות.

במהלך התקופה הוגשו כ- 80 תיקי בקשות ערר אולם, הוועדה או הוועדות דנו עד כה בכ- 20 תיקים בלבד. 9 תיקים נסגרו מחוץ לכותלי הוועדה בפשרות עם הרשות ובשאר התיקים כ- 51 הטיפול טרם הסתיים.

מצב זה יצר סבל מיותר לתושבים המבקשים עפ"י חוק לברר את עניינם. תקנות הערר אומנם אינן מגבילות את משך הטיפול של הוועדה. יחד עם זאת, השיהוי הארוך בטיפול כפי שעולה ממצאי הביקורת, אינו עומד במבחן הסבירות, מאידך הנישום מתבקש להגיש בקשת ערר בתוך 30 יום שאם לא כן זכותו תפקע, (חוסר סימטרייה).

סרבני מדידה

אחת הסוגיות שעלו במהלך הסקר הייתה נושא סרבני המדידה והגדרתם ככאלה. בבסיס ההסכם עם החברה המבצעת, **לא הוגדר** במפורש מי יחשב כסרבן מדידה ובאיזה תנאים יוגדרו סרבנים בקטגוריה זו.

על רקע זעקות שבר מצד התושבים על בעניין זה, התקיימה ישיבה של הדרג המקצועי בלשכת היועצת המשפטית בתאריך 11.4.05 בנושא "סרבני המדידה" וסוכם כלהלן:
"הוגדר באופן מפורש מי יחשב כסרבן, כמו"כ, סוכם, מאחר וישנן ספקות לגבי הגדרת הנישומים כסרבנים, החברה תבצע מדידות באותם נכסים בתיאום עם נציגי העירייה .

טיפול הרשות בנושא כפי שבא לידי ביטוי בסיכום דיון אצל היועמ"ש , בנסיבות אלה היה נאות אם כי באיחור רב יחסית, מה שהתבקש מלכתחילה לקראת ביצוע הסקר. התשלום הנוסף שנקבע לטובת החברה, אינו מתיישב מבחינה עקרונית עם ההסכם ביצוע הסקר גם כאשר מדובר בסכומים שוליים. (השיקול היה בעיקר ציבורי לפתרון הנושא בזמן סביר)

חיובי ארנונה בגין הפרשי מדידה- רטרו

סקר הארנונה הציב בפני הרשות דילמה באשר לתקופת החיוב שתוחל על נישומים מעבר לשנה השוטפת בעקבות הפרשי המדידות. לאור זאת, נקבעו מס' עקרונית בלתי כתובים המיושמים בפועל.

() , : : :
 4 " . מדיניות הרשות לחייב באופן רטרואקטיבי מתייחסת לבניה ללא היתר ולבניה בהיתר אשר לא דווח על סיומה. במקרים אלה, יש הצדקה ואינטרס לגביית ארנונה בהתאם לשטח האמיתי של הנכס.

ההיבט הנורמטיבי -סוגיית החיוב לתקופה רטרו אינה מעוגנת במפורש בחוק והדבר קיבל ביטוי בעיקר בפסיקה הענפה בנושא , אם כי גם בפסיקה יש לכאן ולכאן וכאמור הנושא לא חד משמעי. יחד עם זאת הפסיקה קבעה בדרכה אמות מידה מסוימות בהתייחסה לסוגיה עפ"י כל מקרה לגופו.

בפסיקה נבחנו מקרים רבים בהם אושר חיוב ארנונה באופן רטרואקטיבי ונקבע כי כל מקרה ייבחן על פי נסיבותיו. ההלכה על פי הפסיקה הנה, כי רשות מקומית רשאית לתקן שומות ארנונה שנתגלו כשגויות כתוצאה ממדידה חדשה של הנכס, במיוחד כאשר מדובר בתיקון

טעות הנובעת ממחדלי הנישום, כגון בניה ללא היתר או בחריגה ממנו. בסיכומו של דבר העקרונות שהרשות קבעה בנושא זה סבירות.

אולם מנגד הרשות לא קבעה, מדיניות באשר לזיכוי רטרו בגין הפרשי מדידה שליליים. בפועל כפי שעולה ממצאי הביקורת, הרשות נמנעה מלזכות את הנישומים רטרו שנה אחת ככל שמדובר בנכסים שיתרתם שלילית בניגוד לנכסים שתוצאות המדידה הניבו גידול. גם כאשר יצאו שומות שליליות עד 10 מטר, הדבר נעשה במועד מאוחר שאינו תואם את מועד המדידה. הדעת נותנת כי גם כאן תקבע מדיניות כל שהיא לצורכי הסימטרייה מה שלא נעשה.

הבנות שונות (לחיוב הפרשי מדידה)

במהלך הסקר התעוררו סוגיות שונות בשאלת הגדרת סוגי נכסים לעניין החיוב עקב המדידות. בתוך כך נקבעו הבנות שונות בין הרשות והחברה הסוקרת כלהלן:
 (1) נכסים שגובהם עד 1.7 מ' לא יחויבו (2) כניסה/מרפסת/קומת עמודים מפולשת מתוחמת 2 קירות (בהמשך שונה ל-3 קירות) לא יחויבו. קומת עמודים מפולשת כאמור לעיל תחויב ב-50% בלבד.

ההבנות הנ"ל לא קבלו ביטוי בכתב או כסיכום הגורמים המקצועיים ואפשר כי התושבים לא היו מודעים לכך, יתר על כן בהעדר תיעוד אפשר שהיו הבנות נוספות שלא אותרו. ההגדרה בסעיף ב' לעיל הייתה בתחילה, בתיחום של שני קירות בלבד ובשלב מאוחר יותר תוקן ל- שלושה קירות. משום כך הבנה זו יושמה באופן לא שוויוני עם כל התושבים (תלוי בעיתוי קביעת ההבנה)

ביטוי הנחה בשיעור 50% בחיוב נכסים בהגדרת "קומת עמודים מפולשת" כפי שעולה מהבדיקה, התבצע בדרך של הקטנת הנכס בשיעור הנ"ל במקום תעריף מוזל או רישום הנחה. הדרך שנקטה הרשות פסולה מיסודה.

מערכות מידע גיאוגרפית (G.I.S) geographic\information\system

מערכת מידע גיאוגרפית, הן מערכות של מיפוי ממוחשב המשלבות מידע גרפי – גיאוגרפי עם מידע אלפאנומרי (טקסט), הולכות ותופסות מקום נכבד יותר ויותר במכלול מערכות המידע והמחשוב העירוניות בארץ ובעולם.

מערכות GIS מורכבות מ"שכבות" כל שכבה כוללת אוסף של ישויות גרפיות ונתונים אלפא נומריים שיש קשרים טופולוגיים ביניהם. ניתן ל"חתוך" שכבות, להציג צירוף שכבות (כמו שמניחים מספר שקפים בווי גרף, זה על גבי זה) וכדומה.

בשנת 1997, הרשות גילתה לראשונה עניין בנושא מערכות GIS ואף הזמינה מחב' "מערכות מידע גיאוגרפיות" שבה עבד מר ברי כהן כמנהל השווק של החברה (לימים הקים את חב' אורהייטק). אפיון ראשון עבור ראש העין שיכלול את כל מחלקות העירייה. האפיון הראשוני לא הגיע לכדי מימוש מלא ויש להניח כי בשל מצבה הכספי של הרשות באותה עת.

קברניטי ראש-העין קיבלו החלטה עקרונית, לנצל את העובדה שבנקודת הזמן הנוכחית, בה מתוכננים שלבים משמעותיים בהרחבת הישוב, קיים מידע ממוחשב רב, גיאוגרפי וגרפי מתהליכי התכנון וההקמה של העיר וזה העיתוי הנכון להשתמש בו להקמת הבסיס למערכת מידע גיאוגרפי.

התוצאה בפועל- קיים פער גדול בין החזון למציאות .

בסופו של דבר תוכניות אומנם היו, אולם מבחינה מעשית פרט למערכת המשולבת עם מדידות לצורכי ארנונה וגם זו לא במלואה, התוכניות נגזזו, מכל מקום לא קבלו ביטוי חרף כ- 6 שנים מעת תחילת ביצוע המדידות.

בעבר (בשנים 96-97) הוכנו שכבות מידע גיאוגרפיות בנושא תשתיות כגון: בזק וחב' החשמל במימונם המלא של הנ"ל. מאז הכנת השכבות מלפני כ- 7 שנים, אלה מעולם לא עודכנו ובכך למעשה לנתונים הקיימים יש תוקף נמוך אם בכלל, כלומר השקעה שירדה לטמיון.

מערכת חד סטרית-המערכת הקיימת כיום ברשות מאפשרת רק קליטת נתונים וזאת בהרשאת ובביצוע חב' אורהייטק החברה ספקית התוכנה. חשוב לציין כי למרות שהתוכנה נרכשה בכסף מלא ע"י הרשות, זו אינה יכולה לממש את זכותה כבעלים על התוכנה בשל אי זמינות המערכת עבורה לעדכונים שוטפים ואחרים. (חסימה של ספק התוכנה).

ממשקי התוכנה רישוי ובניה ויעודי קרקע לא יושמו עדיין.

על פי ההסכם עם החברה המבצעת, נקבע ביצוע ממשק לרישוי ובניה באופן שתהיה זרימת מידע דו כוונת מואל רישוי ובניה של חב' קומפלוט. ממשק זה יש לציין עלותו \$1,000 המגולם בשיעורי התמורה לחברה המבצעת. נושא זה כפי שמתברר לא בוצע ונכון להיום אין ממשק כאמור.

כמו כן נקבע בהסכם באופן דומה על ביצוע ממשק ליעודי קרקע (תב"עות) באופן שתהיה זרימה דו כוונת מואל מערכת ייעודי קרקע בקומפלוט. העלות גם כאן \$1,000 המגולמת במסגרת שיעור התמורה. נושא זה כפי שמתברר לא בוצע ונכון להיום אין ממשק כאמור.

בסיכומו של דבר יתרונות המערכת הקיימת, הולכות פוחתות ככל שחולף הזמן וככל שמתרבים הפרטים והשינויים שחלו בנכסים אשר לא קבלו ביטוי מלא כעדכון במשך שנות הסקר. ההשקעה המתבקשת לתיקון האמור, מן הסתם תהיה לא מבוטלת, דבר שהיה ניתן למניעה. העדר ממשק עם הוועדה לתכנון ובנייה באגף ההנדסה, העדר ממשק המערכת עם מח' הגבייה (ארנונה), אי יכולת מימוש הזנת נתונים ע"י מחלקת הגבייה, נתוני תשתיות (בזק וחב' חשמל מיושנים) ועוד. **כל אלה מבטאים במידה רבה לסיכום, את הפער שבין החזון למציאות, בכל הקשור למערכת המידע הגיאוגרפית שברשות כפי שהתימרה בתוכניותיה, על כך אומר הפתגם, "ההר הוליד עכבר".**

נושאים נוספים שנבחנו

סעיף התמורה בהסכם

בחודש ספטמבר 2001, לאחר כשנה ממועד ההחלטה על הקבלן המבצע נחתם סוף סוף הסכם התקשרות בין הרשות המקומית לבין חב' אורהייטק בע"מ לביצוע סקר מדידות מקושר GIS. במהלך השנה התנהל משא ומתן ארוך ומתיש בין הצדדים. עיקר המו"מ התמקד בהגדרת מאפיינים טכניים שונים אשר מלכתחילה לא קבלו ביטוי, בשלב בקשת הצעות המחיר מהמזיעות השונות.

במסגרת תקופה זו כמעט ולא נידונו עניינים הקשורים במדידות הנכסים בשטח למרות שזה מעיקרו של פרויקט זה. במאמר מוסגר יאמר, כי במשך כ- השנה ושמונה חודשים (מיום הגשת הצעות המחיר ועד חתימת ההסכם), ניתן היה לעשות לפחות, שלושה מכרזים מלאים, ממנו נמנעה הרשות משום מה.

נוסח סעיף התמורה במידה מסוימת עמום, גורף וניתן לפרשנויות. למעשה, סעיף זה מהווה את הסעיף החשוב ביותר בכל מכלול ההסכם המונה כ- 20 עמודים. הסעיף אמור לפרט ולהסביר אחת לאחת את כל אפשרויות תחשיבי תשלום התמורה, התנאים והמועדים. הסעיף לא התייחס בין השאר להפרשי חיוב הנובעים רק בגין שינוי סיווג. כמו"כ הנוסח הגורף לכאורה, מטיל על הרשות עמלה גבוהה מאוד כאשר מדובר בנכסים שהם שטחים פתוחים שבגינם לא נעשתה הבחנה. ידוע כי, מדידת שטחים פתוחים בכל החלופות ובכל ההצעות לרבות זו של החברה למשק וכלכלה הם זולים לאין ערוך מהתמורה במתכונת זו.

ע"פ גרסת החברה, סעיף התמורה צריך לפרשו לכאורה באופן שמלוא התמורה תשולם החל מגביית ה-ש"ח הראשון ללא קשר לגבייה בפועל של תוספת החיוב. למעשה משנת 2003 החברה חזרה ותבעה באופן עקבי לרבות איומים בנקיטת צעדים משפטיים לקבל את התמורה נשוא עבודתה עפ"י הפרשנות המנתקת את עקרון התמורה מתוספת הגבייה בפועל.

אולם גם בנוסח הנוכחי של הסעיף- מסקנת החברה מרחיקת לכת ושגויה במהותה .
 אילו החברה התכוונה באמת לפרשנות זו – הנוסח שהיה מתבקש לכאורה היה כדלקמן :
 מיום שהרשות תגבה לראשונה בפועל את סכום העמלה המחושבת לפי 29% מתוספת החיוב.
 (ולא כך הוא)

תביעת החברה על פי פרשנות זו, שקולה ל- 18% מתוספת החיוב (7.7 מליון ₪) . לעומת זאת החלופה השניה 11% מתוספת החיוב (כולל g.i.s) עלותה כ-5 מליון ₪. כלומר תביעת החברה אינה מתיישבת עם המהות הכלכלית בחלופה הנוכחית.

באופן פרדוקסלי היטיבה חברת אורהייטק, בעתירת "זייד אורניב כמשיבה מס' 2 – להסביר את הבדלי שתי החלופות לעניין התמורה : מתוספת החיוב או מתוספת הגבייה באופן שמבטא בדיוק את המהות הכלכלית שמגלם סעיף התמורה בחלופה זו .
 התייחסות החברה כאמור לעיל מדברת בעד עצמה ועומדת בסתירה של ממש לפרשנות החדשה של סעיף התמורה. בדרישת החברה יש משום חוסר תום לב וניסיון לעשיית עושר לכאורה ללא בסיס.

סוגיות בחישוב העמלה כנובע מחסרונות ניסוח סעיף התמורה:

בעת ניסוח סעיף התמורה לא נתנו את הדעת ברשות לסוגיות כגון: שיעור התמורה בגין שינוי בסיווג הנכס בלבד או בגין קרקע תפוסה. ההגדרה הגורפת מקנה לכאורה שיעור תמורה שאינו עומד ביחס להשקעה בחלופה זו, כך למשל :

בנק מזרחי/חב' נציבים - בחודש ינואר 1991 הוצג לעירייה הסכם שכירות בין חב' פולילק בע"מ המחזיקה במגרש בשטח של 4,630 מ"ר ועליו מבנה בשטח בנוי של כ-1,800 מ"ר באזור התעשייה הישן בראש-העין לבין חב' נציבים בע"מ.

מחלקת הגבייה כפי שמתברר תרגמה את ההסכם כהסכם רגיל וחייבה את השוכר עפ"י סיווג מחסנים, שהוא נמוך משמעותי לעומת הסיווג שהיה מתבקש במקרה זה. במח' הגבייה לא נתנו את הדעת כי מדובר בהסכם שכירות לשימוש בנק מזרחי שבגינו תעריף הארנונה משמעותית גבוהה בהשוואה לשימוש למחסנים. טעות שנמשכה יותר מ-10 שנים.
 (עובדה שנחשפה במהלך הסקר ועדיין הנושא תלוי ועומד בועדת ערר)

תוספת החיוב שנזקפה נובעת בעיקר בשל שינוי הסיווג. השאלה היא, האם קבלן המדידות זכאי במקרה זה לשיעור עמלה כה גבוהה של 29% המהווה כ- 420,000 ₪ ואשר עומד ביחס הפוך

להיקף העבודה שהושקעה מעבר לעובדת הסבת תשומת לב (המבורכת יש לומר) לעניין הסיווג. (נושא שלא קיבל ביטוי נאות בהסכם)

פרוזדור החשמל

ביום 26.12.2002, העירייה שלחה לחב' החשמל הודעת חיוב בארנונה כללית רטרואקטיבית בסך של 133,956,094.30 ₪, בה ביקשה העירייה, לראשונה, לחייב את חב' החשמל בארנונה כללית לשנים 2002 – 1996, בגין "נכס" שמספרו 2700001000 החיוב רטרואקטיבי.

עד מועד זה העירייה כמו ערים אחרות נמנעה מלחייב את חברת החשמל בארנונה מתוקף סעיף 274ב(ג) לפקודת העיריות. הסעיף (בנוסחו במועד משלוח הודעת החיוב) קובע איסור מפורש על הטלת ארנונה כללית בגין "קווי תשתית" ו"מתקני חיבור" ששטח הקרקע מתחת לבסיסם עולה על 32 מ"ר.

הרעיון לחיוב ארנונה בגין פרוזדור החשמל הועלה ע"י קבלן המדידות על רקע תקדים בפסיקה שנפסקה בסוגיה דומה כנגד חב' מקורות היכולה אולי לתת פתח גם לנושא קווי תשתיות של חברת החשמל. סכום החיוב הפוטנציאלי בשנה כ-14 מליון ₪. נכון לעת ביצוע הביקורת הנושא מצוי עדיין בבירור משפטי בבית המשפט המחוזי, במסגרת עתירה מנהלית 1072\03 של חב' החשמל כנגד העירייה. בעתירה נדון עניינם של העיריות: ראש העין, גבעת שמואל ויבנה.

הערות הביקורת

ספק רב אם נכון היה להכליל זאת במסגרת פרויקט המדידות לעניין התמורה שכן לא מדובר בגידול השטח בר החיוב אלא בפרשנות הפטור הקבוע בפקודה. הכללה כאמור עלולה לזכות לכאורה את הקבלן בעמלה נכבדה (בגין הרעיון שזה יזם) בסך כ-5 מליון ₪ דבר שאינו מתקבל על הדעת. יתר על כן, מדידת שטחים אלה ושטחים פתוחים ככלל, לא היה מקום להכלילם בפרוייקט המדידות בתעריף זה (29%) בשל העדר מורכבות מדידה ועל רקע חלופות אחרות וזולות יותר.

תשלומי שכ"ט ביתר לחברה הסוקרת

תחשיב התמורה מתבצע ברשות עפ"י מאזני הגבייה בפועל, בגין הפרשי המדידה שנבעו מתוספת החיוב. מאזן גבייה כהגדרתו בהסכם – דו"ח אוטומציה המרכז את כל החיובים, הזיכויים והתשלומים שנתקבלו בסוג שירות הפרש מדידה לתקופה מבוקשת.

התחשיבים להערכת התמורה נכון לחודש אוגוסט 2006 בהתבסס על מאזני הגבייה שנתקבלו ממחלקת הגבייה, מראים כי הגבייה בפועל בגין הפרשי מדידה במשך כל התקופה - למעלה מ- 12 מיליון ₪, תחשיב התמורה נכון לאוגוסט 2006 הנו-כ-4 מיליון ₪ כולל מע"מ. התשלום בפועל לחברה הסוקרת מעל 5 מיליון ₪. **היינו תשלומי יתר מוערכים בכ-1.2 מיליון ₪.**

במהלך השנים הרשות שילמה את התמורה בהתאם לקצב הגבייה עפ"י ההסכם, להוציא שנת 2002, החשבון מראה תשלומי יתר במשך כל השנים המסתכמים כאמור בסך כ-1.2 מיליון ₪.

לדעת הביקורת, לא היה מקום לשלם תשלומי יתר מעבר לקבוע בהסכם. חשוב לציין כי התחשיב הנ"ל נערך על בסיס צווי הארנונה השנתיים התקפים מעת לעת, בנסיבות אלה תחשיב התמורה המדויק צריך להתחשב בהפרשי המדד ע"פ ההסכם במועדי התשלומים ולא מעבר לכך. שיעור עלית המדד מיום חתימת ההסכם ועד סוף שנת 2006 כ- 7.74% ושיעור עלית הארנונה לתקופה המקבילה כ-15%. מאחר ושיעורי הארנונה בשנים הנ"ל עלו ריאלית בכ-7%, עליה זו לא תובא בחשבון בחישוב התמורה.

התמשכות הפרוייקט והערכת הפסדי הרשות בשל כך

סעיף 16 בהסכם ההתקשרות שבין העירייה לבין חב' אורהייטק לביצוע סקר המדידות, מתייחס ללוח הזמנים לביצוע הסקר, סעיף זה הנו הסעיף המהותי ביותר בהתאם לסעיף 2 בנספח ג' להסכם, תחת הכותרת לוח זמנים נקבעו משכי זמן עבור אזורי התעשייה ומגורים וסך הכל כ- שנה לכל היותר.

אולם בפועל, פרוייקט המדידות שהחל בחודש ספטמבר 2001 נמשך עד שלהי שנת 2006. התמשכות הפרוייקט לאורך תקופה כה ארוכה, עומדת בסתירה מהותית להסכם ומעלה בין השאר תהיות, מה הרשות עשתה בעניין זה

מה חלק הרשות בהתמשכות הפרוייקט

בשאלת העיכובים שנגרמו ע"י הרשות, נמצא כי פרט לעיכוב הזרמת מנה מס' 7 במס' חודשים ספורים בלבד, לא נמצאה עדות תומכת באשר לחלקה של הרשות להתמשכות הפרוייקט. בפגישה עם מנכ"ל אורהייטק לא ניתן מענה להתמשכות הפרוייקט מעל 5 שנים. כאשר החברה נדרשה להמציא אסמכתאות להוכחת התמשכות הסקר באשמת הרשות, הציגה רק את עיכובה של מנה מס' 7 כאמור.

הפסדי הרשות עקב התמשכות הפרוייקט

כתוצאה מהתמשכות הסקר מעל 5 שנים במקום שנה אחת, נגרמו לרשות לכאורה בין השאר, הפסדי הכנסות ארנונה פוטנציאלים המוערכים בכ- 30 מליון ₪. תחשיב הערכת בהפסדי הרשות המפורט בדו"ח מתבסס על החלטת הרשות לחייב בגין הפרשי מדידה, תוספת חיוב לשנה השוטפת ושנה אחת רטרו.

תרופות המוקנות לרשות מתוקף ההסכם שלא מומשו

סעיף 21 להסכם קובע: העירייה רשאית לבטל הסכם זה בכל עת ובלבד שתינתן הודעה מראש ובכתב 60 יום קודם לכניסת הביטול לתוקף, והשימוש בזכות הביטול ייעשה בתום לב.

למרות קצב התקדמות המדידות כאמור לעיל המהווה עילה מהותית להפסקת ההסכם, הרשות לא עשתה פעילות ממשית לביטוי אי שביעות רצונה מתוצאות הסקר. והיה מקום לאחר כ- שנה ומחצה להפסיק את ההתקשרות זו משום הנזק שנגרם לה עקב כך. בפועל כפי שמתברר הרשות נמנעה מלעשות שימוש בסעיף זה ובכך תרמה גם היא את חלקה בנזק שנגרם עקב כך.

סעיפים מתוך ההסכם במבחן הביצוע

בקרת איכות מדגמית בביצוע המדידות (נספח א)

בהתאם לנספח א' בהסכם, לאחר ביצוע ביקורת איכות מדגמית ע"י העירייה ניתן יהיה להפיק הודעות לתושבים ובהם פרטי השטחים לחיוב - ללא חיוב בפועל. לכל הודעה תצורף חתימת הסוקר ומודד מוסמך ותאריך המדידה...

_____ : לא בוצעה בקרת איכות (להלן הפיילוט) וממילא לא נבחנו החלופות. המדגם האמור יכול להוות פיילוט בסיסי להפקת לקחים בכל הנושאים ולרבות הדרכים לטיפול בפניות התושבים (הנישומים). בשל אי יישום כמתבקש החמיצה הרשות את הלקחים שצפו בפועל במהלך הסקר.

למרות האמור בהסכם ובשים לב לאמור בסיפא לסעיף ד' לעיל: "המצאת האישור חתום ע"י מבטחי החברה הנה תנאי מוקדם למתן אישור (לרבות לחברה) לפעול במסגרת ההסכם עם העירייה...". **במבחן הביצוע** - לא נמצא בידי הרשות אישור חתום ע"י מבטחי החברה כמתבקש בנספח ד' להסכם. יתר על כן, נספח ד' כאמור **לא צורף להסכם הכולל**.

נספח ב' מפרט טכני לגי אי אס - בקרת איכות

בקרה האיכות אמורה לבחון את התאמת התוצרים למערכת הגי אי אס (מערכת מידע גיאוגרפית) על פי הפירוט של כל אחד מהסעיפים\סעיפי משנה אשר נכללים במסגרת התוצרים של חלופה א' (והרשימה ארוכה). להלן סעיפי ההסכם בעניין זה:

סעיף-10.3 העירייה תבצע בקרת איכות, באמצעות גורם שלישי מוכר, ורק לאחר אישור בקרת האיכות כי התוצרים מדויקים-תאשר העירייה את מוצרי המיפוי שיתקבלו, אורדייטק תתחייב לקבל את ממצאי בקרת האיכות, ולבצע תיקונים שידרשו ללא תשלום נוסף.

בקרת איכות כאמור אמורה לחשוף מבעוד מועד ליקויים בתוצרי התוכנה אם קיימים ולבצע התאמות נדרשות ע"פ הצורך. איתור מוקדם של תקלות בתוכנה יחסוך רבות בהמשך.

הביצוע: נושא חשוב זה לא בוצע באף שלב ואפשר כי קיימים ליקויים שטרם התגלו עקב כך

מתוך טבלת הרכיבים שהחברה התחייבה לבצע (מפורט בנספח ב' להסכם)

צילום אורטופוטו - בהתאם להסכם עם חב' אורדייטק לנושא אורטופוטו נקבע, שביצוע הצילום עפ"י תקנות מפ"י יבוצע בגובה 8,000" לפי קנה מידה של 1:500. חברת אורדייטק טענה מנגד, כי צילום בגובה 8000" מתאים לקנה מידה של 1:1,250, לאחר בירורים היועץ המלווה הצדיק טענה זו והמליץ, כי אין מניעה מקצועית מבחינת איכות המוצרים שהתקבלו בעקבות השינוי המבוקש. יחד עם זאת, היועץ הסתייג והמליץ לקחת שינוי זה בחשבון לאור ההסכם שכן קיים הבדל גם במחיר.

מנכ"ל העירייה דאז, במכתבו מיום 10.12.01, אישר לחב' אורדייטק ביצוע הצילום כאמור. יחד עם זאת, ולמרות הערת היועץ לא ניתן ביטוי להפרש הכספי לזכות הרשות כנובע מהשינוי השונה מההסכם המקורי ושערכו מעל 30,000 ש"ח. מומלץ לקחת גורם זה בחשבון במסגרת ההתחשבות הכספית עם החברה.

סעיף 11 בנספח ב' - הדרכה

אורהייטק תבצע הדרכה בהיקף של 4 ימי עבודה מלאים לעובדים שיקבעו ע"י העירייה ובמועדים שיתואמו בין הצדדים.

הביצוע - סעיף זה ע"פ ממצאי הבדיקה לא מולא במלואו, לדברי העובדים בגבייה ההדרכה הייתה קצרה מאוד ובודאי לא נמשכה יותר ממס' שעות ספורות.

ממשקים - ממשיק למגע-זרימת מידע דו כיוונית מואל "מגע של החב' לאוטומציה".
הביצוע - לא בוצע.

אופן הצגת הנכס - כולל מיקום חיבורי מים - **לא בוצע בסקר**
צילום דיגיטלי של הנכס וקישורו לישות הגרפית של הנכס (בנספח א' נקבע כתוצר סופי בין היתר קובץ תשריטי המדידות עם נתוניהם, לרבות תמונת הצד לכל נכס - **בוצע חלקית**

המלצות הביקורת

- ❖ על הרשות להפיק לקחים בכל הקשור להליך התקשרות בדרך של "הצעות מחיר" במקום שהחוק מאפשר זאת, ולאמץ בדרך של נוהל לפחות, את כללים הבסיסיים בהתנהלות במסגרת הליך זה כמפורט בתקנות המכרזים.
- ❖ יחסי הגומלין מאחורי הקלעים של הנפשות הפועלות על רקע הליך הצעות מחיר, מעלים סימני שאלה של ממש בדבר נאותות הליך בחירת הספק הזוכה (חב' אורהייטק), וחשד לכאורה להתנהלות מוכוונת מטרה המונעת ממניעים זרים אם לא מעבר מכך. משום כך, מומלץ לפתוח בחקירת הנושא באמצעות המוסדות המוסמכים.
- ❖ מומלץ לרשות לבצע הערכת מצב (הליך שבו הוחל לא מכבר), באשר ליחסי הצדדים בהתקשרות עם החברה הסוקרת, בכל ההיבטים כנובע מההסכם ולהביא לסיום ההתקשרות.
- ❖ לקראת סיום ההתקשרות, מומלץ למחלקת הגבייה להיערך לפעילות באופן עצמאי (לרבות כ"א מקצועי ותקציבי) בכל הקשור לביצוע מדידות והשלמות בנכסים שטרם נמדדו או נכסים חדשים בעתיד.
- ❖ על הרשות לתבוע עפ"י זכותה לעשות מעשה בעלים בשימוש בתוכנת ה-g.i.s שבבעלותה.

- ❖ על הרשות להחיש את טיפולה באופן משמעותי בתיקי הערר הרבים הממתינים זמן כה רב.
- ❖ סוג נכסים - כלקח מהתקלה בסיווג חברת נציבים, מומלץ למח' הגבייה לערוך סקר סיכונים לכלל הפעילויות עליהם מופקדת המחלקה, לגבות בנהלים ולקבוע חלוקת עבודה ואחריות בהתאמה.
- ❖ פיצולים - על הרשות לשחזר בסיס נתונים אמין בגין נכסים אלה ולקיים שיגרת מעקב אחת לתקופה לבחינת הצדקת הפיצול, כמו כן מומלץ ליצור קישור בין הנכסים שפוצלו באופן שניתן לבחון גריעה מנכס והוספה כנכס חדש (רצוי קידוד שיבטא את הנכס שפוצל לצד הנכס החדש)
- ❖ קובץ נכסים במעקב - מומלץ לבחון את נתוני הנכסים בכל ההיבטים (רישוי, חריגות בנייה וכו' ולרבות מעמד הפטורים עפ"י סעיף 330 לפקודה על רקע הפסיקה הנ"ל.
- ❖ התחשבנות כספית - בהתחשבנות הכוללת עם החברה, יש לחשב את שכ"ט שלא מעבר להצמדה למדד כקבוע בהסכם, היינו נטרול שיעור עליית ארנונה ריאלית כ-7%). כמו כן יש לבחון את סעיפי ההסכם השונים, ולקזז מסכומי העמלות העתידיות, את עלויות המרכיבים השונים שנכללו בהסכם והמגולמים בתמורה, כגון : עלויות ממשקים שלא בוצעו, הפרשי המחיר בגין צילום האורטופוטו לעומת ההסכם (כ-30,000 ₪), העדר צילומים בנכסים ועוד.

הערה:

חשוב להדגיש, כי בפני החברה הסוקרת, הייתה קיימת האופציה בכל עת ובמהלך התקופה, להעביר נתונים והתייחסות לביקורת בגין השאלות שהוצגו לה ואף היו מתקבלים בברכה, משלא עשתה כן ועמדה בסירובה לשתף פעולה, כל מה שנותר אלא לכבד את בחירתה זו .

תגובת המבוקר – ראה בסוף הדו"ח (עמ' 120)

הערה:

ראש העיר לשעבר התבקש להגיב על הממצאים, אולם עד למועד סגירת הדו"ח לא נתקבלה התייחסותו .

נושא הביקורת :

ביצוע פרוייקטים בחברה הכלכלית

: _____
" " .
" " .
" " .
" " .
" " .
" " .

(, , ")

, 2003, 2004

❖
❖
❖
❖

: "

" -
-

תמצית סיכום הממצאים

- "

(" ") "

" "

2003

) "

2004

"

38-

2000

2004

50%-

4

()

"

"

()

"

שנה	מספר	שטח (מ"ר)	ערך (₪)	שיעור (%)	הערות
2002	25	170-	15	8.68%	"
2003	15	250-	9.5%	9.5%	"
2004	47	7.2	9.5%	9.5%	"
2005					"
2006					"

הערות: () 9.5% , () 9.5% , () 8.68% , () 9.5% , () 9.5%

" " ") (.

" " " " " " "

,2002 () 2 4- 3 90 (4 -) 1992- " " 2004- " :

" " " " " "

(") " " " ()

15.5.05 " " " "

" "

"()1987- " () (-) (22)

" " " "

" " " "

1/06

(") : " "

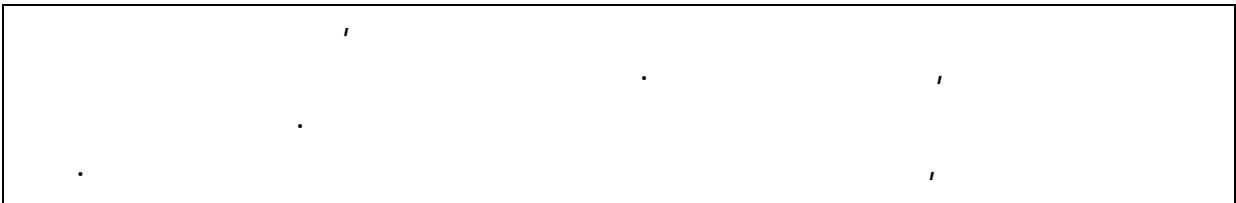
(3.25 -

" : 7 " "

"

" 1

" "



() " _____

33 - ,2005-2004

77% -

68% -

22.5-

נושא הביקורת :

הכנסות עצמיות באגף לשירותים חברתיים

	(")		
	871,667	,2003	
			59% -
			512,113
"	414,332	" 648,725	()
			2004
			36%-
	42-		2005
	(636,387- ")

"

" :

20 -

"

"

"

"

"

"

"

"

"

"

"

"

2006

1,700 -

❖
❖

).

(.

❖

-()

)

(

הענקת הנחות\או ויתור על השתתפות -

" " "

() .

:

המלצה -

"

"

"

"

◆

◆

:"

■

■

" ()

) . " , (

2006 - "

;

)

"

-

נושא הביקורת :

סקר בקרות למוניעת מעילות

	,"

2006	
"	
"	
:	_____ "
	❖
"	❖
	❖
	❖
	❖
:	_____ "

"	_____ -
	_____ -
	_____ -
	_____ -

נושא הביקורת :

הפיקוח העירוני



: "

2004

()

" "

"

2004

.(")

:

" "

() _____
 94 ()
 :

1. _____ " () " 6199-

10		.
6		.
2		.
5		.
4		.
1		.
1		.
1		.
20		.
1		.
2	1962- " () "	.2
4	1996- " () "	.3
3	1996- " () "	.4
1	1983- "	.5
61		

7	1996- " () "	.6
3	1997- " () "	.7
13	1997- " () "	.8
10	1996 " () "	.4
33		

:

300 - - 1780

-
-
-
-
-
-
-
-

2004	"	"	2004
	"		(")

2004,

הוחלט ברשות לבנות את מחלקת הפיקוח במתכונת אזורית לשני חלקי העיר בראשות שני מנהלים בהתאמה.

החלוקה הדיכוטומית לשני מנהלי אזורים טובה אולי מבחינה תפעולית, מאידך, זו עומדת בסתירה לתורת הניהול הגורסת הגדרת גורם אחראי אחד בסולם ההיררכי בכפיפות לממונה. מתכונת זו טומנת בחובה חסרונות בתחומי הדווח, הבקרה, ובהיבטים כמותיים ואיכותיים בנייתוח התמונה הכוללת על ביצועי במח' הפיקוח.

50% -

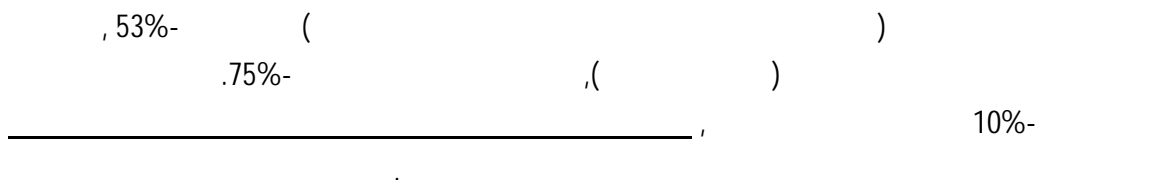
מדים ותגי זיהוי -

מרבית הנהלים הקיימים במח' הפיקוח, כפי שעולה מהבדיקה, לוקים בחסר באלמנטים כלהלן : בקרת הנוהל המוצע, תוקף הנוהל , מועד אישורו וכו'. כל אלה מחייבים לכאורה מעין נוהל או הליך מסודר לכתיבת נוהל ואישורו .



כמות דוחות הפיקוח השנתית על פי נתוני הביצועי, נמוכה מאוד ביחס להיקף סעיפי הפיקוח הקיימים על פי חוקי העזר העירוניים והראויים לאכיפה בסדר גודל עיר כמו ראש העין. עיקר פעילותם של הפקחים מתמקדת בנושא הנקינות ופיקוח על קבלני הניקיון הגזם וכו', (הנושא חשוב אולם אינו חזות הכל).

נתוני התפלגות כמות דוחות הפיקוח ע"פ הפקחים לשנים 2005-2006 מצביעים על שונות במאות אחוזים, בין הפקחים השונים, החל מ- 14 דוחות אשר הוגשו במשך שנתיים ע"י אחד הפקחים ועד לתפוקה הגבוהה ביותר יחסית בסך 76 דוחות בלבד לאותה תקופה. התפוקה הממוצעת לפקח במקרה הטוב הנה כ-3 דוחות בחודש ובסך התחתון, אחת לחודשיים דוח אחד.



2005 : 1780 () ,2006 2005 ,
 " 1,110 2006 671
 200 - ,
 .2006 89 - 2005 112 , " "

6.5	,	"	"
12 -	,	"	"

"
 :
 .
 ' (4)
 "

 "
 " (2004
 43% - 278
 :
 "

הפקחים עושים שימוש בפנקסי הדוחות המצויים במחלקה וגם כאן, לא מנוהל מעקב מסודר להנפקת פנקסים אלה לכל פקח. בניסיון לשחזר את כמות הפנקסים שהונפקה בשנים האחרונות, התגלה קושי ממשי, שמעלה חשש כי חלקים מדוחות הפיקוח נעלמו עקבותיהם. במצב זה, ניתן לקבוע חר משמעות, כי לרשות אין שליטה באשר לכמות פנקסי הדוחות שהתקבלו וממילא לא ניתן לבחון את השימוש המדויק שנעשה בכל דו"ח ודו"ח.

--	--

() ()

350-

2006-2005

.,1978- " ,()

65-

" 170,000-

" 320 - " 660

76%-

130,000

70%-

" 91,000 -

21

100 ,

132

14

() ,1982- " ()

224 "

()

3 - ,2005

() "

" " " "

"

"

✓

✓

(:) .

✓

"	"		-	✓
				✓
()			✓
				✓
				✓
			-	✓
()			✓
				✓
		"	-	✓
		"		
"	"		-	✓
())		✓
			-	✓
		"		✓

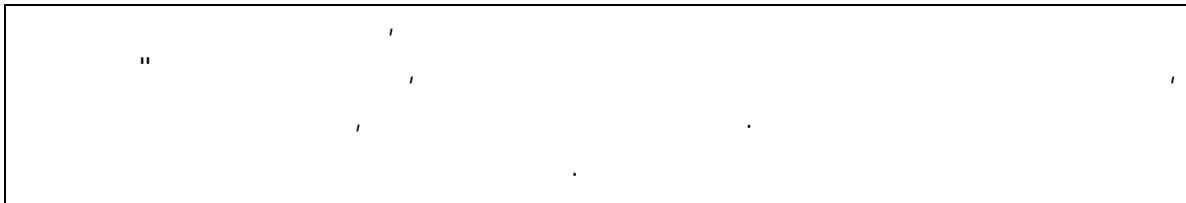
נושא הביקורת :

תוכנית הבראה ופיטורי עובדים

			2004
4.8.03	"	1.64%	"
			62-
			"
			8\2003
	("	")	"
		()	.5\97 "
			:
			"

24.5.04

()



72

()

2003

" 2005

100 . 79 _____
 ,1970- " ()

2006-2005 18 : -8 , 2- : ()
 5- ()
 " _____
 2 _____
 .1979- " ()

()-

		✓
(")	
	, 8/2005 "	✓
	- (4)	✓
"	"	



נושא הביקורת :

מעקב אחר תיקון הליקויים

פרק - ביקורת מעקב לתיקון הליקויים

כללי

אפקטיביות הביקורת נמדדת במידת ההפנמה של הגוף המבוקר ביישום המלצותיה, בהפקת לקחים ותיקון הליקויים באופן ובדרכים למניעת הישנותם של הליקויים בעתיד. (באמצעות נהלים ובקורות מתאימות וכו') בעצם קיום ביקורות המעקב יש משום תזכורת ודרבון נוסף של הנוגעים בדבר להשלים את תיקון הליקויים.

בתיקון לחוק בפקודת העיריות (מס 103) התשס"ה-2005, נוסף סעיף 170ג הקובע שיש למנות "צוות" עובדי העירייה שחבריה ימונו ע"פ הוראות סעיף 21א(ב) לחוק מבקר המדינה. הצוות ידון בדרכים לתיקון הליקויים שנמצאו בדו"ח מבקר העירייה ושנדון ע"י המועצה לפי סעיף 170ג(ה)(1) או (2), לפי העניין ובדרכים למניעת הישנותם של הליקויים בעתיד.

הפרק הנוכחי דן במעקב אחר ביצוע תיקון הליקויים שעלו בדוחות הביקורת הבאים :

א. דו"ח מבקר העירייה לשנת 2005-מעקב תיקון הליקויים. (ראה נספח א')

ב. הדוח המפורט מטעם משרד הפנים לשנת 2005.

ג. דוח מבקר המדינה לשנת 2004 – רישוי עסקים - המשך מעקב (ראה נספח ב')

יודגש כי הדוחות הנ"ל נדונו בוועדה לענייני ביקורת וזו גיבשה המלצות אשר הובאו ע"פ חוק לדין במליאת מועצת העיר.

ממצאים

1. דו"ח מבקר העירייה לשנת 2005-מעקב תיקון ליקויים

לראשונה השנה, מונה מתוקף סעיף 170ג (תיקון לחוק בפקודת העיריות התשס"ה-2005) צוות עובדי העירייה בראשות מנכ"לית העירייה, אשר מתפקידו לדון בממצאי דו"ח הביקורת מטעם מבקר העירייה לשנת 2005 ולהמליץ על הדרכים לתיקון הליקויים ולמניעת הישנותם. הצוות הגיש סיכום טבלאי (ראה נספח א') המפרט לצד הליקוי : תוקן \ תוקן חלקית \ או לא תוקן. הצוות לא השלים את עבודתו כמתבקש בחלקו השני של התיקון לפקודה. (לדון בדרכים למניעת הישנות הליקויים..)

להלן הערות הביקורת לרווח צוות המעקב :

מחלקת הרכש - רשימת הספקים ונותני השירותים עדיין מיושן ולא מעודכן, הרשימה טרם רועננה ועל כן קיים חשש עדיין – בתחומים מסוימים להמשך מתכונת "המועדון הסגור" (ספקים חוזרים על עצמם).

הליך הזמנת שירותים, או טובין עדיין ארוך ומסורבל, למרות שדווח, כי ליקוי זה תוקן, הביקורת מסתייגת מתשובה זו.

ניהול משא ומתן עם ספקים – ההמלצה על קביעת נהלים מסודרים לאופן ביצוע משא ומתן על מנת לתת מענה והזדמנות הוגנת למציעים השונים **טרם בוצעה**.

הספרייה העירונית - השלמת מלאי ספרים בספרייה העירונית טרם בוצעה. תגובת המבוקר, כי הדבר ייעשה במסגרת תוכנית רב שנתית, כללית מדי. מומלץ לגבות את התוכנית הרב שנתית בקביעת יעדים כמותיים ותקציב בהתאמה.

מוקד עירוני - טרם יושמו שתיים מתוך שלוש הערות שצוינו בדו"ח. ההערות מתייחסות לקביעת נוהל הכנת מכרזים עירוניים ומתכונת לתיעוד של סיכומי הישיבות במהלך הליך זה.

אולפנת זבולון - עפ"י חוזר מנכ"ל והוראות מס הכנסה לעניין ניכוי מס במקור, לא מתבצע ברשות ואפשר שהבעיה גורפת ככל שמדובר בפעילות בתי הספר השונים. קיים חשש כבד לעברות על הוראות חוקי מס הכנסה. גזבר הרשות מסר לביקורת כי שהוא שוקד למצוא פתרון בנושא.

מכבי "כדור סל" ראש-העין - בדו"ח הביקורת הומלץ לבחון לאן הוזרמו הכספים שהועברו לעמותה במשך שנים. במידה והכספים הועברו לחשבון פרטי בתקופה שהפעילות הייתה במסגרת "מועדון הכדור סל" ולא כעמותה, מתבקשות הבהרות למי שייך חשבון הבנק אליו הועברו כספים במשך השנים (פרטי החשבון: הבינלאומי סניף ראש-העין מס' 409442550). עד כה לא ניתן מענה בשאלה חשובה זו.

רשות החניה

החכ"ל שבה מתנהלת רשות החניה, שלחה תגובה קצרה ובה צוין כלהלן:
מאחר ומרבית הליקויים היו בפעילות היזם מטעמנו להפעלת רשות החניה-חברת מתאר ולאור העובדה כי חב' מתאר לא עמדה בכל ההתחייבויות שנדרשו ממנה, בהתאם לחוזה שנחתם בינינו, הוחלט על הפסקת ההתקשרות עם חב' מתאר. בחודש הקרוב יפורסם מכרז חדש להפעלת החניה.

הערות הביקורת

למרות האמור, התשובה הנ"ל הכוללת שכן לא הכל ניתן לזקוף רק לחברה הזכיינית. טרם בוצעה ההמלצה לבניית תשתית ארגונית כתובה לרבות נהלים מפורטים לדרך הפעלת הפיקוח והבקרה של רשות החניה.

כמו כן, במסגרת ההמלצות בדו"ח, הומלץ בין השאר, לאכוף את חוקי העזר כלפי בעלי הרכב החונים במקומות אסורים (אדום לבן) בכל חלקי העיר, המלצה זו מגלמת בתוכה גם את המוטיב הבטיחותי. **ההמלצה טרם יושמה.**

הסעות תלמידים - אחת ההמלצות העיקריות בדו"ח התייחסה לגיבוש תוכניות לביקורות בשטח בביצוע הסעות, תוך מתן דגש לנושא הבטיחות, כשרות כלי הרכב והתאמת הנהגים המלווים בהסעות הילדים. נושא זה טרם הופנם במלואו ברשות ובכך קיימת חשיפה לסיכונים פוטנציאליים אפשריים ביחס לבטיחותם של הילדים בהסעות למוסדות החינוך.

תזמורת המנדולינות - פעילות תזמורת המנדולינות כיום, אינה כוללת עדיין את העתודה (חוגי מנגנים צעירים) כמו בעבר. לדברי מנכ"לית העירייה יש בכוונת הרשות לחדש פעילות זו.

2. הדוח המפורט מטעם משרד הפנים לשנת 2005**א. כללי**

מתוך דו"ח המעקב אחר תיקון ליקויים (עמודים 9-10) בדו"ח המפורט : 15 ליקויים בהתפלגות כלהלן- 6 ליקויים תוקנו, 6 ליקויים תוקנו חלקית ו-3 ליקויים לא תוקנו. להלן התייחסות בקצרה למקצת הליקויים החשובים שבהם כפי שעולים מן הדוח ודוחות קודמים הראויים לטיפול יסודי ומעמיק מצד העירייה.

ב. נכסים ואינוונטר

במצב הנוכחי משום העדר ניהול נכסים ורישומם מאז ומעולם, אין לעירייה תמונת מצב אמיתית של היקף הנכסים לסוגיהם העומדים לרשותה. ליקוי זה טומן בחובו בין השאר השלכות בהיבטים: הביטוחי, המשפטי (לתופסי חזקה בשטח) ובהקשר לגביית מסי הארנונה כנובע מכך הדבר דורש טיפול מערכתי מצד העירייה החל משלב קבלת ההחלטה על ביצוע סקר נכסים ואינוונטר (ספירה) דרך התקצוב לנושא ועד היישום המעשי.

ההערות בעניין זה חוזרות ונשנות מס' שנים בדוחות הביקורת של משרד הפנים. לאחרונה הוחל בפעילות בכיוון זה, אולם הדרך עד לסיום ארוכה עדיין.

ג. נושא הביטוחים בעירייה

נושא הביטוח כולל: חבות מעבידים, ביטוח צד ג' וביטוחי רכוש\נכסים. נושא הביטוח בכללותו מטופל כיום בעירייה ע"י שלושה גורמים שונים כך שהדבר אינו מרוכז ע"י אורגן אחד כמתבקש, יתר על כן העדר נהלים מפורטים בנושא זה רק מדגישים ביתר שאת את נקודות התורפה כפי שמציין הדוח בעניינים אלה:

- הרשות לא מבצעת סקר סיכונים לצורך בסיס להצעות עם חב' הביטוח (אגב: קיים בסיס נתונים לצורך זה).
 - ברשות לא נערך סקר ביטוחי מקיף של נכסי העירייה לצורך קביעת רמת הביטוח ומניעת מצב של "תת ביטוח".
- מומלץ למסד את כל נושא הביטוח בנהלים מפורטים בין אם הטיפול ימשך במתכונת הנוכחית (הלא רצויה) ובין ע"י גורם מרכזי אחד (האפשרות הרצויה)

הועדה לענייני ביקורת קיימה דיון בתאריך 6.10.06 בממצאי הדוח המפורט לשנת 2005 והמליצה למועצת העירייה בין השאר, לדון בהערות הנוגעות ליועצים (עמודים 33-34 בדו"ח)

3. דו"ח מבקר המדינה לשנת 2004 – רישוי עסקים - המשך מעקב אחר תיקון ליקויים

כללי

- דו"ח מבקר המדינה לשנת 2004 בנושא רישוי עסקים בעיריית ראש-העין, הצביע על שורה ארוכה של ליקויים מהותיים בנושא ולהלן תמצית עיקרי הליקויים כפי שעולים מן הדו"ח:
- בשנים 2003-2004 פעלו בתחום עיריית ראש-העין ללא רישיון עסק כ- 70% מהעסקים טעוני רישוי.
 - העירייה לא הקפידה על מילוי הוראות חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 והתקנות שהותקנו על פיו בדבר פרקי הזמן המרביים שנקבעו לכל שלב בתהליך הרישוי, ותהליכי הרישוי נמשכו זמן רב.
 - לא נמצאו בעירייה נהלים המסדירים את התפקידים, הסמכויות וסדרי העבודה העוסקים ברישוי עסקים ובפיקוח עליהם.
 - במאגר המידע הממוחשב בתחום רישוי העסקים לא היה מלוא המידע הדרוש לרישוי העסקים, לפיקוח עליהם ולנקיטת אמצעי אכיפה.
 - בבדיקת בקשות לרישיון עסק שהוגשו בשנים 2001-1-2003 הועלה, כי העירייה לא הקפידה שבתכניות שצורפו לבקשות יצוינו כל הפרטים הנדרשים על פי תקנות רישוי עסקים (הוראות כלליות), התשס"א-2000.
 - למפקח מחלקת רישוי עסקים ולתברואן העירייה לא היו תכניות לביקורת סדירה בעסקים והם לא קיימו רישום מרוכז של פרטי ביקוריהם בעסקים.
 - פעולות העירייה לאכיפת חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968, לא היו מספיקות נוכח ההיקף הגדול של העסקים בתחומה שפעלו ללא רישיון.

פעילות הרשות בנושא בשנים 2005-2006:

דוח סיכום נכון לסוף שנת 2005 המצוין בדוח מבקר העירייה לשנת 2005 בפרק "דוח מעקב אחר תיקון הליקויים", דרוח ע"י הרשות על כלל הפעולות שננקטו נכון למועד זה. בין השאר דרוח, כי לצד חשיפת עסקים נוספים ללא רישוי במהלך שנת 2005, הטיפול בנושא הניב גידול של כ- 4% בכמות העסקים בעלי רישוי. כמו כן נקבע בדוח הסיכום, יעד הגעה לשנת 2006 לרמה של כ- 40% לפחות מכלל העסקים כעסקים בעלי רישוי.

דוח הסיכום נכון לסוף שנת 2006 שהועבר לביקורת עולה, כי המשך הטיפול בנושא השיג את היעדים שנקבעו בשנת 2005, ומעבר להם: הטיפול הניב גידול של כ- 5% נוספים וסך הכל כיום כ- 45% מכלל העסקים הם עסקים בעלי היתר (לעומת נקודת הפתיחה בדו"ח מבקר המדינה כ-30%).

פירוט כמותי ואיכותי של מצב העסקים נכון לסוף שנת 2006, כפי שעולה מדווח למשרד הפנים מיום 25.1.07. והתייחסות מנהלת מחלקת רישוי עסקים (ראה נספח ב')

לסיכום

הטיפול בממצאי דו"ח מבקר העירייה לשנת 2005 כפי שעולה, טרם הושלם. על הצוות שמופקד על כך להמשיך לעקוב אחר השלמת הטעון תיקון, תוך מתן התייחסות לצעדים המבוקשים למניעת אי השנות בעתיד. מאידך ראוי לציין בחיוב את הטיפול בנושא רישוי עסקים יחסית לנקודת התחלת בה הוחל בטיפול. מומלץ לקבוע בדומה לשנה קודמת, יעדים כמותיים לשנת 2007.

נספחים מצ"ב:

נספח א' - דו"ח מבקר העירייה לשנת 2005 - מעקב תיקון הליקויים
 נספח ב' - דוח מבקר המדינה לשנת 2004 - רישוי עסקים - המשך מעקב

הבסיס החוקי לעבודת מבקר העירייה

(5) - (4) , () ()

.1992- " ,

(" :)

167

167

()
()

(" :)

168

167

(")

170

167

_____ ()

()

()
()

. ()

()

()
()

.1959- " ,

. () ()

(1)
(2)

. (4) (1) 167

, (1)

(4) () 167

.1992- " ,

()
()

. (1) 171

(" , " , " , " :)

170

(" , " , " :)

()

(1)

, 1965- " ,

(2)

(3)

(4)

() ()

“ ” () ()

- (1)
- (2)
- (3)

()

()

()

(" :)

(" :)

' 170

()

()

()

()

()

(" , " :) "

' 170

()

1-

“ ” “ ” “ ”

' 21 - ' 21

.() 1958- "

() " ()

" ()

" ()

" ,() "

"

(1) ()

(2)

,() "

()

()

,1997- "

1' 170

2005- " ,(103')

- " " ()

' 1' 170

(')' 21 -)² [] 1958- "

.(

"

()

(2) (1) ()' 170

" ()

()

21 - 21

()

(" :) _____

(1) () 171

(2)

()

() - () ()

,1978- " () ()

(") _____ "

() ' 170 " ' 334

(" :) _____
347

1.4

(1974- " _____)
347

- _____ .2

- _____ .3

- _____ .4

- _____ .5