



תקציבים בלתי רגילים

כללי

1. התקציב הבלתי רגיל (תב"ר) הינו תקציב המנוהל בנפרד מכספי חשבון התקציב הרגיל ויכול לשמש את העירייה רק למטרה מוגדרת מראש שלשמה נועד.
2. התב"ר הינו תקציב עירייה רב שנתי המיועד למימון פרויקטים חד פעמיים שנמשכים לעיתים מעבר לשנת תקציב אחת כגון: פיתוח תשתיות, רכישות ציוד ועוד.
3. רישומי הפרויקטים הממומנים מכספי התב"ר אמורים לכלול בין היתר, אומדנים, פירוט תקבולים ותשלומים, וכספים שיועדו על פי דין למטרות שאינן תקציב רגיל.
4. לכל תב"ר מוגדרים מראש מקורות מימון ייעודיים מכספי העירייה ולעיתים גם ממקורות חיצוניים. התב"ר נסגר על ידי העירייה עם סיום התשלומים בפרויקט וגביית כל הסכומים שנועדו למימונו.
5. הסמכות לאישור תב"ר, הוקנתה לרשויות המקומיות בסעיף 210 לפקודת העיריות בו כונה התב"ר כ"תקציב מילואים", כלהלן:
"ראש העירייה רשאי להורות לגזבר להכין לעירייה, בשנת הצורך, הצעת תקציב מילואים".
6. סעיף 19 לתקנות הרשויות המקומיות (הכנת תקציבים) תשל"א – 1971 מחייב את אישור התב"ר על ידי מועצת העירייה ומשרד הפנים, כלהלן:
"ראש הרשות המקומית יגיש את התקציב במועד שיאפשר למועצה לדון בו ולאשרו, ולשר הפנים או לממונה על המחוז לאשר לפני התחלת ביצוע פעולה לפיו".
7. בשנת 2013, אושרו בעירייה 245 תב"רים (הן בגין פרויקטים חדשים והן בגין פרויקטים מתמשכים) בסכום כולל של כ- 800 מיליון ש"ח, לעומת 270 תב"רים בסכום כולל של כ- 740 מיליון ש"ח בשנת 2012.
בהתייחסותו לממצא זה מסר סגן מנהל אגף תקציבים וכלכלה ומנהל מחלקת תב"ר, כי:
"הנתונים המופיעים בסעיף זה מתייחסים להצעת תקציב הפיתוח המאושרת בתחילת כל שנה (במהלך כל שנה גדל תקציב הפיתוח בכ-50%)."



8. להלן חלוקת התב"רים שאושרו בשנת 2012 עפ"י נושאים:¹

נושא	סכום מליון ש"ח	%
הנדסה ונכסים	54.4	7%
חינוך ותרבות	221.8	30%
תשתיות ופרויקטים לשיפור איכות הסביבה ²	362.9	49%
אחרים ³	100.9	14%
סה"כ	740	100%

עבודת הביקורת

9. לצורך העבודה, עיינה הביקורת בפרוטוקולים של ועדת כספים, מועצת העירייה, אישורי מועצת העירייה לתב"רים, אישורי משרד הפנים לתב"רים, ודוחות ממערכות המידע בעירייה (מערכת הלוגיסטית, מערכת התב"רים ומערכת אחזקה).

10. בנוסף ערכה הביקורת בדיקת עומק במהלכה נבדקו מסמכים רבים במדגם של תב"רים, ביניהם אמזנים, חוזים, חשבונות מקבלנים, צווי התחלת עבודה, פרוטוקול סיום של הפרויקטים, אישורים להגדלת הסכמים עם קבלנים, סיכומי ישיבות הנהלה ואישורי תב"רים.

11. במסגרת עבודתה, נפגשה הביקורת, בין היתר, עם בעלי התפקידים המפורטים להלן: מנהל אגף נכסי העירייה, מנהל אגף שיפור פני העיר, סגן הגזבר ומנהלת אגף תקציבים וכלכלה, סגן מנהל אגף תקציבים וכלכלה, סגן מנהל אגף שיפור פני העיר לתכנון מבצעים ומינהל, סגן מנהל מינהל בינוי ותשתיות, סגן מנהל אגף מחשוב לפיתוח, סגן מנהל מינהל החינוך לבינוי ופיתוח, רכות פרויקטים לפיתוח במינהל החינוך, חשב מינהל בת"ש והנדסה, מנהל פרויקטים מחברת אתרים.

12. איסוף הממצאים לדוח הביקורת נערך במהלך החודשים ספטמבר 2012 ועד ליוני 2013.

חומר שהתקבל

13. דוחות ממערכת הלוגיסטית, מערכת הפיננסית, מערכת אחזקה ומערכת התב"רים המפרטים את תקציב ההוצאות מול הביצוע בפועל של הפרויקטים.

14. פרוטוקולים של ישיבות מועצת העירייה ואישורים של משרד הפנים לאישור התב"רים.

15. אומדנים תקציביים ומסמכי מכרזים לביצוע פרויקטים.

¹ בהתאם להצעת התקציב לשנת 2012

² איכות הסביבה כולל בין היתר בניית שבילי אופניים, שיקום מצוקי חוף, התקנת פנסי לד ברמזורים פינות מחזור וכד'.

³ אחרים כולל מחשוב, חניונים ואחרים.



16. חוזי עבודה שנחתמו עם קבלנים וחשבונות סופיים שאושרו לתשלום בתום ביצוע הפרויקט.
17. צווי התחלת עבודה, אישורים להגדלת הסכמים עם קבלנים, סיכומי ישיבות הנהלה, פרוטוקול סיום של הפרויקטים ואישורים לפתיחת תב"רים.
18. הרשאות חתומות של גופים חוץ עירוניים להשתתפות בתב"רים.
19. פרוטוקולים של מועצת העירייה לאישור סגירת תב"רים.
20. מסמכים נוספים, ככל שנדרשו.

מטרת הביקורת

21. מטרת הביקורת הוגדרו כלהלן:
 - בחינת נאותות הכנת התב"ר טרם הבאתו לאישור.
 - בחינת נאותות קיום האישורים לביצוע התב"ר וקיומם של מסמכי ההתקשרות לביצוע העבודות.
 - בדיקת נאותות קבלת אישורים לביצוע שינויים בתב"ר ובחינת הסטיות מהאומדנים, ככל שהיו, לרבות ביצוע ניתוחים סטטיסטיים.
 - בחינת נאותות סגירת התב"רים במערכת במועד הנדרש.

רקע

22. רישומי הכנסות והוצאות התב"רים והעמידה בתקציבים שנקבעו, מבוצעים במערכת הלוגיסטית של העירייה עם פתיחת התב"ר, לרבות מקורות המימון של הפרויקט.
23. הוצאות והכנסות הפרויקט בפועל נרשמים במערכת הפיננסית ומועברים באופן ממוכן למערכת הלוגיסטית. יצוין, כי המערכת הלוגיסטית חוסמת באופן מיכוני את האפשרות לחרוג מתקציב ההוצאות שנקבע.
24. לאחר פתיחת התב"ר, אגף תקציבים וכלכלה ואגפי העירייה השונים עוקבים אחר הוצאות והכנסות כל תב"ר במערכות מידע ממוחשבות.
25. בעירייה ישנן 4 מערכות מידע עיקריות המשמשות לניהול ופיקוח אחר התב"רים, כלהלן:
 - א. מערכת פיננסית - מערכת הנהלת חשבונות בה נרשמים, בין היתר, הוצאות התב"ר בפועל, התשלומים לספקים/קבלנים והכנסות התב"רים.
 - ב. מערכת תב"רים - משמשת לתכנון התב"רים הנקבעים על ידי העירייה בתחילת השנה. במערכת לא נרשמים תב"רים עליהם הוחלט במהלך השנה.



- ג. מערכת אחזקה - מערכת המאפשרת מעקב אחר התכנון של הפרויקטים מול הביצוע בפועל מבחינת כמויות המוצרים המושקעות בפרויקטים ומחירי המוצרים כגון כמות חומרי הגלם ועוד. המערכת משמשת להפקת כתב כמויות ומחירים עבור הקבלן המבצע, המשמש כהזמנת עבודה (להלן: "פק"ע").
- במערכת האחזקה מוזנים הכמויות והתעריפים שנקבעו לכל פריט שנרכש על ידי העירייה בהתאם להסכם מול הקבלן. בהתאם לכמויות המאושרות לתשלום, מופק חשבון הקבלן ממערכת האחזקה המאושר בחתימת מפקח העבודה ומועבר לתשלום.
- ד. מערכת לוגיסטית - המערכת העיקרית לניהול התב"רים של העירייה. המערכת מתמשקת למערכת הפיננסית ומאפשרת מעקב ופיקוח אחר מקורות המימון של התב"רים (ההכנסות) ואחר עמידת העירייה בתקציבי ההוצאות שנקבעו (המערכת חוסמת מיכונת אפשרות לתשלום הוצאות החורגות מהתקציב).

ממצאים

ייוזם תב"רים בעירייה וניהולם

26. התב"ר משמש ככלי בידי הנהלת העירייה לקידום מטרותיה ובעיקר לביצוע פרויקטים לפיתוח שאינם מוגבלים לשנת תקציב אחת.
27. מדי שנה, כל אחד מהמנהלים באגפי העירייה מכין ומרכז הצעות לביצוע ותקצוב פרויקטים, כחלק מתכניות העבודה הרב שנתיות של האגף. בעבור כל פרויקט, האגף היוזם נדרש להסביר את הצורך בביצוע הפרויקט ולהכין אומדן עלויות ראשוני.
28. סגן מנהל אגף תקציבים וכלכלה מסר לביקורת, כי האומדנים הראשוניים נקבעים על ידי האגפים בהתאם לניסיון העבר בביצוע פרויקטים דומים.
29. הצעת התב"רים בעירייה מאושרת באופן ראשוני על ידי מנכ"ל העירייה ולאחריו על ידי ועדת הכספים בעירייה, הממליצה למועצת העירייה על התב"רים שיבוצעו. מועצת העירייה ומשרד הפנים מאשרים באופן סופי את התב"רים שיבוצעו.
30. ניהול התב"רים והמעקב אחר הביצוע בפועל, נעשה על ידי אגף תקציבים וכלכלה ואגפי עירייה נוספים (מינהל בת"ש, מינהל החינוך ועוד).
31. אגף תקציבים וכלכלה אחראי על בחינת קיומם של כל האישורים הנדרשים טרם פתיחת התב"ר ועל הזנת התקציב המאושר במערכת הלוגיסטית. בסיום כל תב"ר על אגף תקציבים לסגור את התב"ר במערכת.



32. אגפי העירייה הנוספים, אחראים על המעקב והפיקוח אחר כל שלבי הפרויקט, לרבות תכנון הפרויקט, מעקב ובקרה אחר לוחות הזמנים לסיום הפרויקט, תקציבי הפרויקט מול הביצוע בפועל, אישור חשבונות לתשלום ועוד.
33. בהתאם לדוחות הכספיים של העירייה, נכון לשנים 2009-2011, העירייה יזמה תב"רים מעבר למקורות המימון שבידה במועד הדוח הכספי (גירעון זמני) בסך כ- 190 מיליון ש"ח, 181 מיליון ש"ח וכ- 144 מיליון ש"ח בהתאמה.
34. לדברי סגן מנהל אגף תקציבים וכלכלה, הגרעון בתב"רים נובע מאי לקיחת הלוואות על ידי העירייה בשל קיומו של תזרים מזומנים מספק למימון תשלומי ההוצאות בתב"רים. בהתייחסותו לממצא זה מסר סגן מנהל אגף תקציבים וכלכלה ומנהל מחלקת תב"ר, כי: "מדובר במהלך של דחיית מימוש הלוואות מאושרות. מהלך זה מאושר ע"י משרד הפנים, מידי שנה".
35. להלן פירוט התקבולים ותשלומים לכל אחת מהשנים⁴:

שנה	2011	2010	2009
תקבולים			
לתחילת שנה	2,540,840	2,220,483	1,424,317
בשנת הדוח	904,593	721,969	915,112
פרוייקטים שנסגרו	-153,687	-401,612	-118,946
יתרת תקבולים לסוף שנה	3,291,746	2,540,840	2,220,483
תשלומים			
לתחילת שנה	2,722,433	2,410,007	1,717,800
בשנת הדוח	867,749	714,038	811,153
פרוייקטים שנסגרו	-153,687	-401,612	-118,946
יתרת תשלומים לסוף שנה	3,436,495	2,722,433	2,410,007
גרעון זמני נטו	-144,749	-181,593	-189,524

*נכון ליום 1.5.2013, טרם התפרסמו נתוני הביצוע בפועל לשנת 2012.

⁴ בהתאם לתמצית נתוני הדוחות הכספיים לאותם שנים.

אישור פתיחת תב"רים

36. בהתאם לתקנה 19 לתקנות הרשויות המקומיות (הכנת תקציבים), תשל"א-1971:
"ראש הרשות המקומית יגיש את התקציב במועד שיאפשר למועצה לדון בו ולאשרו, ולשר הפנים או לממונה על המחוז לאשרו לפני התחלת ביצוע פעולה לפיו".
37. להלן תרשים המפרט את הליך אישור התב"רים בעירייה:



38. התב"רים שאושרו על ידי מנכ"ל העירייה מוגשים על ידי סגן מנהל אגף תקציבים וכלכלה, לאישור ועדת כספים של מועצת העירייה. אחת לחודש מתכנסת מועצת העירייה לאשר את בקשות ועדת הכספים.

בהתייחסותו לממצא זה מסר סגן מנהל אגף תקציבים וכלכלה ומנהל מחלקת תב"ר, כי:

"התב"רים מאושרים ע"י מנכ"ל העירייה ו/או אגף תקציבים."

39. אגף תקציבים וכלכלה מעביר למשרד הפנים את רשימת התב"רים שאושרו על ידי מועצת העירייה. מערכת התב"רים בה הוקלדו דרישות התב"רים אינה מתממשקת עם המערכת הלוגיסטית. בשל האמור, לאחר קבלת אישור משרד הפנים, אגף תקציבים וכלכלה מזין ידנית את סכום התקציב שאושר לביצוע כל תב"ר במערכת הלוגיסטית⁵.

40. הביקורת בחנה במדגם של תב"רים שנפתחו במערכת את קיומם של אישורי מועצת העירייה ומשרד הפנים. ב-10 תב"רים מתוך המדגם, נבדק גם מועד תחילת ביצוע הפרויקט בפועל (צו תחילת העבודה/מועד הקמת התב"ר ותחילת התשלומים בו, המועד המוקדם מבין השניים) ביחס למועד אישור התב"ר על ידי משרד הפנים.

41. בכל התב"רים שנדגמו כאמור לעיל, נמצאו אישורי מועצת העירייה ומשרד הפנים אשר התקבלו טרם תחילת ביצוע הפרויקט:

⁵ מערכת בה משריינים תקציב לצורך ביצוע תב"רים, (ראה בהמשך הדוח פירוט בנושא המערכת הלוגיסטית).



מס"ד	מקום ביצוע הפרויקט	אגף	תאריך אישור מועצת העירייה	תאריך אישור משרד הפנים	מועד תחילת ביצוע הפרויקט
1	תחנת שאיבה למי קיץ	בת"ש	23/12/2008	21/01/2008	לא נדגם
2	עבודות תיעול ברחוב הפלמ"ח	בת"ש	24/12/2006	28/01/2007	לא נדגם
3	עבודות תיעול ברחוב ישעיהו	בת"ש	16/02/2009	23/04/2009	לא נדגם
4	עבודות תיעול ברחוב בר יוחאי	בת"ש	16/02/2009	23/04/2009	לא נדגם
5	עבודות תיעול ברחוב בר כוכבא	בת"ש	2004	2004	לא נדגם
6	עבודות תיעול ברחוב גורי ישראל	בת"ש	23/12/2007	28/01/2008	לא נדגם
7	עבודות תיעול ברחוב וולפסון	בת"ש	16/02/2009	23/04/2009	לא נדגם
8	שיקום קטעי מדרכה ברחוב פרנקל ידידיה	בת"ש	23/12/2007	21/01/2008	מרץ-08
9	סלילת כבישים ומדרכות ברחוב ישראל גורי 020-3742505013	בת"ש	23/12/2007	21/01/2008	מאי-08
10	שיקום כבישים ברחוב ברקאי שמואל	בת"ש	16/02/2009	23/04/2009	ספט-09
11	סלילת כבישים ומדרכות ברחוב קהילת לבוב	בת"ש	16/02/2009	23/04/2009	מאי-09
12	סלילת כבישים ברחוב וולפסון	בת"ש	16/02/2009	23/04/2009	אוק-09
13	סלילת כבישים ומדרכות רחוב בר יוחאי	בת"ש	16/02/2009	23/04/2009	אוק-09
14	קרצוף וריווד כבישים רחוב הקשת	בת"ש	24/12/2006	28/01/2007	יול-07
15	שיקום קטעי מדרכה בכיכר רבין	בת"ש	11/06/2006	25/06/2006	לא נדגם
16	סלילת כבישים ומדרכות ישראל גורי 020-3742505014	בת"ש	23/12/2007	21/01/2008	מאי-08
17	פיתוח הצרות בתיכון עירוני יד	חינוך	16/02/2009	23/04/2009	לא נדגם
18	הקמת אולם ספורט ב"ס פתוח	חינוך	2001	2001	לא נדגם
19	הקמת אולם ספורט עירוני א'	חינוך	23/12/2007	21/01/2008	לא נדגם
20	הקמת אשכול גנים ומעונות יום דיזנגוף	חינוך	23/12/2007	21/01/2008	לא נדגם



מס"ד	מקום ביצוע הפרויקט	אגף	תאריך אישור מועצת העירייה	תאריך אישור משרד הפנים	מועד תחילת ביצוע הפרויקט
21	שיפוצים בבית ספר מגן	חינוך	28/12/2009	10/01/2010	לא נדגם
22	הקמת כיתות גן ילדים ברחוב אבוקה	חינוך	13/07/2011	13/07/2011	לא נדגם
23	שיפוץ גני ילדים ברחוב דיזינגוף	חינוך	29/11/2010	13/12/2010	לא נדגם
24	שיפוצים בבית ספר גרץ	חינוך	27/12/2010	06/02/2011	לא נדגם
25	הקמת 2 כיתות גן ברחוב פנקס	חינוך	27/12/2010	06/02/2011	לא נדגם
26	הקמת כיתות גן ברחוב יהודה הנשיא	חינוך	27/12/2010	06/02/2011	לא נדגם
27	הקמת גן ילדים דו כיתתי ראש פינה	חינוך	11/07/2011	03/08/2011	לא נדגם
28	הקמת פארק מדרון יפו	שפ"ע	18/12/2005	02/01/2006	לא נדגם
29	הקמת גן ציבורי במתחם קריית ספר	שפ"ע	28/12/2009	10/1/2010	מרץ-12
30	עבודות פיתוח בשדרות דפנה	שפ"ע	16/02/2009	23/04/2009	לא נדגם
31	שיפוץ ועבודות פיתוח בגן יעקב	שפ"ע	13/01/2008	06/02/2008	נוב-08
32	שיפוץ כיכר ורחבת הסינמטק	שפ"ע	23/12/2007	21/01/2008	לא נדגם
33	ביצוע עבודות בפארק ההשכלה	שפ"ע	23/12/2007	21/1/2008	לא נדגם

42. תב"ר מספר 18 במדגם להקמת אולם ספורט פתוח, נפתח בשנת 2001 אך בשל אי קבלת מימון חיצוני שהובטח, בוטל ביצוע התב"ר אך התב"ר לא נסגר במערכת. בשנת 2007, החליטה העירייה על ביצוע התב"ר ללא מימון חיצוני.

43. הביקורת מצאה מקרים רבים בהם פרויקטים שמומנו מכספי תב"ר ו/או תב"רים שנקבעו מראש לתקופה של שנה (כגון תב"ר לצורך הצטיידות בשנה מסוימת), מתוקצבים שוב מדי שנה, מבלי שהעירייה סוגרת אותם ופותחת תב"רים חדשים במערכת הלוגיסטית. התנהלות זו נוגדת את הנחיות משרד הפנים.

44. לדברי סגן מנהל אגף תקציבים וכלכלה פרויקטים מתמשכים בעלי היקפי תקציב גבוהים, נסגרים ונפתחים על ידי העירייה מדי שנה מחדש. עם זאת, בשל כמות התב"רים הגדולה בעירייה והעבודות הידניות הרבות המבוצעות על ידי אגף תקציבים, תב"רים מתמשכים בעלי היקף תקציב נמוך יחסית, אינם נפתחים מחדש מדי שנה.

בהתייחסותו לממצא זה מסר סגן מנהל אגף תקציבים וכלכלה ומנהל מחלקת תב"ר, כי:

"עת"א פועלת בנושא התב"רים הרב שנתיים בדרך שתואמה עם המעיין מטעם משרד הפנים".

מקורות המימון של התב"רים

45. בהתאם לתקנה 15 לתקנות הרשויות המקומיות (הכנת תקציבים), תקציב בלתי רגיל כולל את אומדן התקבולים והתשלומים שיממנו את הוצאות התב"ר. בשל האמור, לכל פרויקט המבוצע במסגרת תב"ר על העירייה לקבוע מראש את מקורות המימון היעודיים.

46. המקורות המשמשים למימון התב"רים מורכבים מקרנות פנימיות של העירייה (כגון: קרן גביית היטלי השבחה ועוד) וממימון חיצוני (כגון: הכנסות ממשרדים ממשלתיים, תרומות ועוד). להלן התפלגות מקורות המימון לשנים 2012-2013:⁶

שנת 2012		שנת 2013		מקור מימון
אחוז מסך התקציב	אומדן הכנסות	אחוז מסך התקציב	אומדן הכנסות	
47%	350.1	52%	412.4	השתתפות בעלים (אגרות והיטלים)
1%	5.4	1%	4.3	השתתפות ממשלה
2%	14	2%	15	השתתפות גורמים אחרים
24%	180	26%	210	הלוואות בגין פרויקטים
2%	16.5	0%	0	תקציב רגיל
16%	117.7	2%	16.7	קרנות העירייה
8%	56.3	18%	141.6	מכירת רכוש
100%	740	100%	800	סה"כ

⁶ בהתאם להצעת התקציב לשנת 2013.

47. כפי שניתן לראות מהטבלה, מדי שנה, כ- 20 מיליון ש"ח (כ- 3%) מסך התב"רים המאושרים בהצעת התקציב השנתית, ממומנים ממקורות חיצוניים לעירייה (השתתפות ממשלה וגורמים אחרים).

ניהול התב"רים בעירייה

48. לדברי סגן מנהל אגף תקציבים וכלכלה, אחת לתקופה, מתבצע תהליך מחשובי הנקרא "מהלך קרנות". במסגרת התהליך אמורים להיות משוייכים כספים מהקרנות העירוניות לכל תב"ר ותב"ר (בהתאם להחלטות הגורמים העירוניים המוסמכים) ונרשמות פעולות יומן ממוכנות בהתאם.

לעיתים קורה, שבשל כשלים טכניים בתהליך לא מועברים תקציבים לתב"רים מסויימים מהקרנות, על אף העובדה שמשוריינים עבור אותם תב"רים כספים בקרנות. כתוצאה מכך, בסוף כל שנת כספים מתגלים לעיתים בבדיקות ידניות גרעונות בתב"רים מסויימים למרות שכאמור הם לא היו אמורים להימצא בגרעון.

במקרים כאלה מתבצעות פעולות יומן ידניות לעדכון הרישומים. לדבריו, הבעיה חמורה יותר כאשר המדובר בתב"רים רב-שנתיים שבהם לא ניתן לאתר כשלים מעין אלו, אם אכן קרו היות ואף פעם לא מבצעים פעולות סגירת תב"ר, בתב"רים אלו.

בהתייחסותה לממצא זה מסרה מנהלת אגף מחשוב ומערכות מידע, כי:

"אכן מתרחש לעיתים כשל טכני הנובע ממגבלות של המחשב המרכזי, כשל זה נובע ממגבלת ביצועים של המחשב המרכזי בהרצת תוכניות ארוכות (כגון מהלך קרנות), לאור זאת אנו פועלים לנסות ולמצוא מעקף לבעיה זו".

49. לדברי סגן מנהל אגף תקציבים וכלכלה ומנהל מחלקת תב"ר, הכלים העומדים כיום לרשות אגף תקציבים וכלכלה, אינם מאפשרים לנהל כל תב"ר ותב"ר בצורה בדידה. לא קיימת מערכת ניהולית המקושרת למערכת הלוגיסטית, המסוגלת לשלוף בכל נקודת זמן, עבור כל תב"ר בדיד את כל הנתונים הכספיים הרלבנטיים לגביו. כך שלא ניתן כיום להקביל בין נתוני תכנון/תקציב לבין נתוני ביצוע (הכנסות מול ההוצאות).

50. לדבריו, מעבר לחובה הקיימת בנושא זה על פי הנחיות משרד הפנים, לו היתה קיימת מערכת ניהולית שכזו, היא היתה יכולה לשמש כלי עזר חשוב לאיתור טעויות ו/או לאיתור כשלים במערכת המיחשובית המשמשת כיום את האגף. כך למשל, איתור שיוך הכנסות שגוי לתב"ר מסויים, או איתור מקרים שבהם אין שיוך כלל של הכנסות כתוצאה מבעיה מיחשובית כמוסבר לעיל.



- בהתייחסותה לממצאים המפורטים בסעיפים 49-50 מסרה מנהלת אגף מחשוב ומ"מ, כי:
- "המערכת המנהל כיום את נושא התב"רים הינה המערכת הלוגיסטית, מערכת ותיקה בת כ-2 עשורים, שפותחה ע"פ האפיון שהוגדר בזמנו. אכן אין במערכת זו פונקציונאליות של הכנסות מול הוצאות".**
51. במקרה בו מקור המימון הינו מגורם חיצוני, אגף תקציבים וכלכלה אחראי על ביצוע המעקב והפיקוח אחר קבלת התחייבויות לתשלום בכתב מהגורמים החיצוניים ותשלום ההתחייבויות בפועל של הגורמים החיצוניים, בהתאם לתקציבים שנרשמו במערכת הלוגיסטית.
- כיוון שהתב"רים אינם מנוהלים במערכת הלוגיסטית בצורה בדידה, אגף תקציבים וכלכלה לא יכול לבחון באופן ממוכן את תקציב הכנסות התב"רים שנקבע לפי כתב ההתחייבות של הגורם החיצוני המממן, מול הכנסות התב"רים בפועל.
52. חשיבות המעקב אחר הגבייה בפועל של מקורות המימון החיצוניים הינה גבוהה, היות וללא פיקוח ומעקב, עלולה העירייה שלא לגבות כספים ממקור מימון חיצוני אשר הובטח.
- בהתייחסותה לממצאים המפורטים בסעיפים 51-52 מסרה מנהלת אגף מחשוב ומ"מ, כי:
- "נכון, במערכת הלוגיסטית אין ניהול של תב"רים ברמה בדידה".**
53. הבקרה של אגף תקציבים וכלכלה אחר הגבייה בפועל בכל אחד מהתב"רים, מתבצעת עבור כל גורם מימון חיצוני רק לאחר שהתב"ר הסתיים ולפני סגירתו.
54. יצוין, כי כפי שיפורט בהמשך, העירייה לא מבצעת סגירה של התב"רים במועד סיומם בפועל כנדרש, ולא מוודאת כי הגבייה בתב"ר תבצע במשך תקופת ביצוע הפרויקט.
- בהתייחסותה לממצאים המפורטים בסעיפים 53-54 מסר סגן מנהל אגף תקציבים וכלכלה ומנהל מחלקת תב"ר, כי:
- "הבקרה על מימוש מימון מגורמים חיצוניים, מתבצעת באופן שוטף ומול דו"חות המתקבלים מהגורם המממן".**
- בהתייחסותה לממצאים המפורטים בסעיפים 53-54 מסרה מנהלת אגף מחשוב ומ"מ, כי:
- "התיאור נכון".**

בדיקת הגבייה בפועל של הכנסות התב"רים מהגורמים המממנים

55. במסגרת הביקורת נבדקה מדגמית גביית העירייה מגורמי מימון חיצוניים ב-4 תב"רים שנפתחו במהלך שנת 2011 והסתיימו.
56. הביקורת בדקה כי התב"ר לא נפתח טרם קבלת הרשאה חתומה מהגורם המממן, ובחינת קבלת כספי המימון מהגורמים החיצוניים בפועל, בהתאם להתחייבויותיהם.



57. מנהל היחידה לביטוח וניהול סיכונים מסר לביקורת כי תב"רים בהם הגורם המממן הינו חברת ביטוח, ההתחייבויות של חברת הביטוח לעירייה נבדקות באופן פרטני על ידיו מול תשלומי חברת הביטוח בפועל.
58. פירוט התשלומים ששולמו עבור כל התחייבות לא מועבר מהיחידה לביטוח וניהול סיכונים לאגף התקציבים.
59. כיוון שכך, לא קיימת לאגף התקציבים אפשרות לבצע התאמה ממוכנת במערכת הלוגיסטית בין הסכומים המגיעים לעירייה לבין הסכומים שהתקבלו בפועל עבור כל תב"ר. בהתייחסותו לממצאים המפורטים בסעיפים 57-59 מסר מנהל היחידה לביטוח וניהול סיכונים, כי: **"נראה לי שיש צורך בשלב נוסף, לעומת התהליך שבצעתי עד עתה, לפני אישור השפוי על ידי ועדת הפשרות העליונה, והוא, עידכון ויידוע של ד. ר. (ס). מנהל אגף התקציבים – הערת הביקורת), תוך הצגת מסמכי חברת הביטוח על השפוי והפצוי המוצע על ידי חברת הביטוח."**
60. תשלומי חברות הביטוח מועברים לעירייה בתוספת ריבית והצמדה. סכומי הריביות וההצמדות נרשמות במערכת כתשלומים "עודפים" (מעבר המגיע לעירייה עבור התב"ר), אשר התקבלו מחברות הביטוח.
61. עוד נמצא, כי במקרים בהם קיימת ציפיה לקבל מימון מגורם חיצוני אך טרם התקבלה התחייבות בכתב למימון, נפתחים התב"רים בהתאם לסכום שהעירייה מעריכה שיתקבל.
62. בנוסף, נמצאו מקרים בהם סכום המימון החיצוני שנקבע בתב"ר היה נמוך מההתחייבות של הגורם החיצוני לממן ומהסכום ששולם על ידי הגורם המממן בפועל, במקרים אלו העירייה מימנה את הסכום החסר מקרנות העירייה.
63. להלן פרוט התב"רים הנבדקים והממצאים:

פרטי התב"ר	פרטי הגורם המממן	סכום המימון החיצוני שאושר לעירייה (באש"ח)	קיום התחייבות הגורם המממן טרם פתיחת התב"ר	התקבלו/לא התקבלו הכספים להשתתפות בתב"ר
נזקי סופה	מקור המימון הינו חברת ביטוח	9,750	התחייבות הגורם המממן התקבלה לאחר אישור המועצה ומשרד הפנים לפתיחת התב"ר	לא נמצא תיעוד לתשלום הנ"ל
הסדרים בטיחותיים	משרד התחבורה	2,160	נמצאה התחייבות לפני פתיחת התב"ר	התקבלו הכספים
רכבי כיבוי אש	משרד הפנים	1,125	נמצאה התחייבות לפני פתיחת התב"ר	התקבלו הכספים



התקבלו/לא התקבלו הכספים להשתתפות בתב"ר	קיום התחייבות הגורם המממן טרם פתיחת התב"ר	סכום המימון החיצוני שאושר לעירייה (באש"ח)	פרטי הגורם המממן	פרטי התב"ר
התקבלו הכספים	התחייבות הגורם המממן התקבלה לאחר אישור המועצה ומשרד הפנים לפתיחת התב"ר	327	ביטוח לאומי	הצטיידות מת"ש
התקבלו הכספים	נמצאה התחייבות לפני פתיחת התב"ר	100	משרד החינוך	מרכז פסגה

בהתייחסותו לממצא זה מסר סגן מנהל אגף תקציבים וכלכלה ומנהל מחלקת תב"ר, כי: "נוקי סופה – סך של 4 מלש"ח נרשמו במקור בהכנסות התב"ר. סך של 5.75 מלש"ח נרשמו בקרן נזיקין (ספר 09). הצטיידות מת"ש – התב"ר הוקם ואושר כתב"ר מותנה הכנסות."

תב"ר נזקי סופה 64.

- התב"ר נועד למימון שיקום נזקים שנגרמו בעיר כתוצאה מאירועי סערה וסופה בשנת 2010.
- התב"ר נפתח בסוף שנת 2010, בתקציב כולל של 24 מיליון ש"ח (9 מיליון ש"ח במימון העירייה ו-15 מיליון ש"ח במימון חברת הביטוח של העירייה), לפני שהתקבלה התחייבות מחברת הביטוח לסכום שישולם לעירייה.
- ביום 16/11/2011, כשנה לאחר פתיחת התב"ר, התקבלה מחברת הביטוח התחייבות להשתתפות בהוצאות נזקי סופה בגובה 9,750 אלפי ש"ח בלבד, סכום הנמוך מזה שצפתה העירייה שישולם על ידי חברת הביטוח ולפיכך העירייה נאלצה לממן את הסכום החסר (5,250 אלפי ש"ח) ממקורות עצמיים.

בהתייחסותו לממצא זה מסר סגן מנהל אגף תקציבים וכלכלה ומנהל מחלקת תב"ר, כי: "נוקי סופה – התב"ר תוקצב בהסתמך על הערכה ראשונית להשתתפות הביטוח."

תב"ר הצטיידות מת"ש (מרכז תעסוקה שיקומי) 65.

- התב"ר נועד למימון השתתפות העירייה בהוצאות מרכז התעסוקה השיקומי אשר מומנו בעיקרם על ידי המוסד לביטוח לאומי.
- התב"ר נפתח בחודש אפריל 2011 במימון מלא על סך 400 אלפי ש"ח של המוסד לביטוח לאומי, לפני שהתקבלה התחייבות המוסד לביטוח לאומי למימון הנ"ל.



- ביום 8/9/2011, כ- 4 חודשים לאחר פתיחת התב"ר, התקבלה הרשאה תקציבית מהמוסד לביטוח לאומי להשתתפות בתב"ר עד לסכום של 327,200 ₪ בלבד ויתרת הסכום מומנה מקרנות העירייה.

בהתייחסותו לממצא זה מסר סגן מנהל אגף תקציבים וכלכלה ומנהל מחלקת תב"ר, כי: **"התב"ר הוקטן בהתאם לגובה השתתפות ביטוח לאומי (והצורך בפועל), יש לציין כי כאמור בהתייחסותנו לסעיף 63- התב"ר אושר כתב"ר המותנה בהכנסות."**

פיקוח ובקרה אחר התב"רים במערכות המידע

66. פיקוח העירייה אחר התב"רים המנוהלים במערכות המידע, מתבצע בעיקר במערכת הלוגיסטית. הפיקוח נדרש בנושאים הבאים:

א. **הכנסות בתב"רים** – תקציב הכנסות מול הגבייה בפועל מכל מקור מממן (קרן פנימית/חיצונית), באופן פרטני לכל תב"ר ורישומים תקינים של שיריון מקורות המימון בקרן המימון הרלוונטית עבור כל תב"ר, כפי שפורט לעיל.

ב. **הוצאות בתב"רים** – עמידה בסכומי התקציב שאושרו בפתיחת הפרויקט, בקרה זו מבוצעת באופן ממוכן על ידי המערכת הלוגיסטית.

ג. **הגדלות תב"רים** – על מנת לבחון את אחוז ניצול ההגדלות – תקצוב נכון והגדלות רק בסכומים הנדרשים – לתת תמונה לעירייה.

ד. **סגירת תב"רים לא פעילים** – בחינת הפרויקטים שהסתימו והתב"רים מהם לא בוצעו תשלומים לצורך סגירת התב"רים הנ"ל במערכת, החזרת עודפי התב"ר למקורות המימון וחסימת האפשרות להשתמש בתקציב שנותר ללא שימוש לפעילות אחרת.

בהתייחסותה לממצא זה מסרה מנהלת אגף מחשוב ומערכות מידע, כי:

"והיה ותועבר אלינו הלוגיקה המבוקשת לסגירת תב"ר, נוכל לבחון את משמעות היישום במערכת."

67. במטרה לבחון את הסיבות לקיומם של הגדלות תקציביות במדגם רחב של פרויקטים בהם לא עמדה העירייה בתקציב המקורי שקבעה ועל מנת לבחון את אחוז סטיות התקציבים בפרויקטים ביחס לתכנון הראשוני בכל יחידה או אגף המבצעים פרויקטים במימון תב"רים, הביקורת ביקשה לקבל דוח המפרט את התב"רים בהם בוצעו הגדלות תקציבים ותב"רים שהסתיימו (לא פעילים).

68. כמו כן, הביקורת ביקשה לקבל דוח המפרט את תקציבי הכנסות התב"רים מגורמים חיצוניים אל מול הגבייה שהתקבלה בפועל על מנת לבחון את נאותות הגבייה בפועל ממקורות מימון חיצוניים.

69. לצורך הבדיקה הביקורת פנתה לאגף תקציבים וכלכלה בבקשה לקבל דוחות ממוחשבים.



70. במענה לבקשת הביקורת מסרה סגן הגזבר ומנהלת אגף תקציבים וכלכלה, כי בשל ניהול התב"רים במערכות מידע מיושנות, לא ניתן להפיק דוחות ממוחשבים אשר יתנו מענה לבקשתנו וניתוח הנתונים יכול להיעשות באופן ידני בלבד.

בהתיחסותה לממצאים המפורטים בסעיפים 67-70 מסרה מנהלת אגף מחשוב ומ"מ, כי:
"המערכת אכן כוללת נתוני תקציב מול ביצוע בלבד".

71. להלן נוסח התשובה שהתקבל ממנהלת אגף תקציבים וכלכלה⁷:

"תקציב הפיתוח העירוני מנוהל במערכת מחשבונית מיושנת. המידע במערכת המחשבונית כולל נתוני תקציב מול ביצוע בלבד.

במערך המחשוב העירוני לא קיים מערך לניהול ובקרה של פרויקטי פיתוח עירוניים למערכת התקציב.

המענה המלא לפנייתך מחייב גזירת נתונים ברמה פרטנית מאלפי פרויקטים שהסתיימו בשנים 2006 - 2012 איסוף המידע הנדרש, לפי בקשתכם, יתאפשר בעתיד לאחר פיתוח מערכות מידע מתאימות."

72. יצוין, כי כיוון שלא בוצעה סגירה של כל התב"רים שהסתיימו במערכת, לא ניתן להבחין באופן ממוכן בין פרויקטים שהסתיימו לפרויקטים בביצוע.

בהתיחסותה לממצא זה מסרה מנהלת אגף מחשוב ומערכות מידע, כי:

"במערכת הלוגיסטית אין כלל פונקציונאליות לניהול פרויקט ולכן אין גם יכולת של סגירת פרויקט".

73. בשל אמצעי המחשוב הקיימים שאינם מאפשרים בחינה בדידה וממוכנת של התב"רים במערכת, בדיקת התב"רים הצריכה עבודה ידנית רבה, הן מעובדי הביקורת והן מעובדי אגף תקציבים וכלכלה.

בהתיחסותה לממצא זה מסרה מנהלת אגף מחשוב ומערכות מידע, כי:

"אכן, במערכת אין יכולת בחינה פרטנית של תב"רים".

קביעת מדגם הביקורת

74. כאמור, המערכת הלוגיסטית אינה מאפשרת הפקת דוח המפרט את התב"רים בהם בוצעה הגדלת תקציב או דוח המפרט את תקציב הכנסות כל אחד מהתב"רים ממקורות חיצוניים אל מול הגבייה ממקור המימון בפועל.

75. כיוון שלא התאפשרה הפקת הנתונים הממוחשבת, הביקורת הפיקה דוח המפרט את ההוצאות ששולמו בכל אחד מכ- 2,000 התב"רים הקיימים במערכת ואשר רובם טרם הסתיימו. באמצעות הדוח אותר מדגם של תב"רים.

⁷ במכתב מיום 2/8/2012



76. מדגם התב"רים נבחר לאחר סקירה פרטנית של עשרות תב"רים במטרה לקבוע מדגם לבדיקת הביקורת. בעקבות האמור, הביקורת קבעה מדגם של 33 תב"רים עבורם נשלפו מסמכים רבים שנמצאו בין אגפי העירייה השונים (להלן: "המדגם").

77. להלן פירוט הפרויקטים שנדגמו במהלך הביקורת ורקע על פרטי התב"רים בחלוקה לפי יחידות עירוניות:

מינהל בת"ש

מס"ד	פרטי הפרויקט	סכום התב"ר הראשוני – לאחר תקציב התכנון (באש"ח)	הגדלות התב"ר (באש"ח)	תקציב סופי (באש"ח)	תקופת ביצוע התב"ר (בעבודה/הסתיים)	סטאטוס תב"ר (בעבודה/הסתיים)
1	תחנת שאיבה למי קיץ	2,000,000	8,838,000	10,838,000	תב"ר רב שנתי	תב"ר רב שנתי
2	עבודות תיעול ברחוב הפלמ"ח	1,780,000	0	1,780,000	לא קיבלנו חומר	לא קיבלנו חומר
3	עבודות תיעול ברחוב ישעיהו	2,050,000	0	2,050,000	לא קיבלנו חומר	לא קיבלנו חומר
4	עבודות תיעול ברחוב בר יוחאי	1,200,000	0	1,200,000	לא קיבלנו חומר	לא קיבלנו חומר
5	עבודות תיעול ברחוב בר כוכבא	938,000	504,000	1,442,000	לא קיבלנו חומר	לא קיבלנו חומר
6	עבודות תיעול ברחוב גורי ישראל	4,850,000	2,000,000	6,850,000	לא קיבלנו חומר	לא קיבלנו חומר
7	עבודות תיעול ברחוב וולפסון	1,850,000	0	1,850,000	לא קיבלנו חומר	לא קיבלנו חומר
8	שיקום קטעי מדרכה ברחוב פרנקל ידידיה	1,200,000	0	1,200,000	2008	הסתיים
9	סלילת כבישים ומדרכות ברחוב ישראל גורי -020 3742505013	6,800,000	941,000	7,741,000	2008-2010	הסתיים
10	שיקום כבישים ברחוב ברקאי שמואל	1,500,000	80,000	1,580,000	2009-2010	הסתיים
11	סלילת כבישים ומדרכות ברחוב קהילת לבוב	2,900,000	-2,274,000	626,000	2009-2010	הסתיים
12	סלילת כבישים ברחוב וולפסון	2,850,000	330,000	3,180,000	2009-2012	הסתיים
13	סלילת כבישים ומדרכות רחוב בר יוחאי	2,250,000	-2,196,000	54,000	2009-2010	הסתיים
14	קרצוף וריווד כבישים רחוב הקשת	1,380,000	0	1,380,000	2006-2007	הסתיים
15	שיקום קטעי מדרכה בכיכר רבין	5,350,000	0	5,350,000	2011-2012	הסתיים



מס"ד	פרטי הפרויקט	סכום התב"ר הראשוני – לאחר תקציב התכנון (באש"ח)	הגדלות התב"ר (באש"ח)	תקציב סופי (באש"ח)	תקופת ביצוע התב"ר	סטאטוס תב"ר (בעבודה/הסתיים)
16	סלילת כבישים ומדרכות ישראל גורי-020-3742505014	4,000,000	260,000	4,260,000	2008-2010	הסתיים

מינהל החינוך

מס"ד	פרטי הפרויקט	סכום התב"ר הראשוני – לאחר תקציב התכנון (באש"ח)	הגדלות התב"ר (באש"ח)	תקציב סופי (באש"ח)	תקופת ביצוע התב"ר	סטאטוס תב"ר (בעבודה/הסתיים)
17	פיתוח הצרות בתיכון עירוני יד	1,080,000	0	1,080,000	2009	הסתיים
18	הקמת אולם ספורט בי"ס פתוח	1,600,000	1,910,000	3,510,000	2007-2008	הסתיים
19	הקמת אולם ספורט עירוני א'	10,700,000	430,000	11,130,000	2009-2010	הסתיים
20	הקמת אשכול גנים ומעונות יום דיזינגוף	12,500,000	500,000	13,000,000	2008-2011	הסתיים
21	שיפוצים בבית ספר מגן	965,000	0	965,000	2010-2011	הסתיים
22	הקמת כיתות גן ילדים ברחוב אבוקה	6,100,000	0	6,100,000	2011-2012	הסתיים
23	שיפוץ גני ילדים ברחוב דיזינגוף	2,500,000	0	2,500,000	2011-2012	הסתיים
24	שיפוצים בבית ספר גרץ	300,000	0	300,000	2011-2012	הסתיים
25	הקמת 2 כיתות גן ברחוב פנקס	4,120,000	0	4,120,000	2011-2012	הסתיים
26	הקמת כיתות גן ברחוב יהודה הנשיא	2,800,000	800,000	3,600,000	2011-2012	הסתיים
27	הקמת גן ילדים דו כיתתי ראש פינה	3,060,000	560,000	3,620,000	2011-2012	הסתיים



אגף שפ"ע

מס"ד	פרטי הפרויקט	סכום התב"ר הראשוני – לאחר תקציב התכנון (באש"ח)	הגדלות התב"ר (באש"ח)	תקציב סופי (באש"ח)	תקופת ביצוע התב"ר	סטטוס תב"ר (בעבודה/הסתיים)
28	הקמת פארק מדרון יפו	50,300,000	12,150,000	62,450,000	2005-2012	הסתיים
29	הקמת גן ציבורי במתחם קריית ספר	5,300,000	3,500,000	8,800,000	2011-2012	הסתיים
30	עבודות פיתוח בשדרות דפנה	2,900,000	0	2,900,000	2009-2013	הסתיים
31	שיפוץ ועבודות פיתוח בגן יעקב	5,000,000	9,640,000	14,640,000	2008-2012	הסתיים
32	שיפוץ כיכר ורחבת הסינמטק	900,000	2,100,000	3,000,000	2010-2011	הסתיים
33	ביצוע עבודות בפארק ההשכלה	8,000,000	0	0	2008-2009	הסתיים

בהתייחסותו לממצא זה מסר סגן מנהל אגף תקציבים וכלכלה ומנהל מחלקת תב"ר, כי:

"לסעיפים 7-1 כל הנתונים שנתבקשו מאגף תקציבים נמסרו לביקורת. להלן הבהרות נדרשות:

1. תחנות שאיבה למי קיץ – מדובר בתב"ר רב שנתי (לא פרויקט בדיד).
 18. אולם ספורט בי"ס פתוח – התב"ר המקורי הוקם מס' שנים לפני תחילת הפרויקט.
 28. מדרון יפו – הפרויקט תוקצב באופן מודולרי.
 29. קרית ספר – הפרויקט תוקצב באופן מודולרי.
 31. גן יעקב – תכולת הפרויקט השתנתה משמעותית תוך כדי ביצוע הפרויקט.
 32. כיכר הסינמטק – תכולת הפרויקט השתנתה משמעותית תוך כדי תכנון הפרויקט.
78. מתוך 33 הפרויקטים שנדגמו, 16 פרויקטים נוהלו על ידי מינהל בת"ש (מתוכם הוגדל התקציב המקורי של 7 תב"רים), 11 פרויקטים שנוהלו על ידי מינהל החינוך (מתוכם הוגדל התקציב המקורי של 5 תב"רים) ו- 6 פרויקטים נוהלו על ידי אגף שפ"ע (מתוכם הוגדל התקציב המקורי של 4 תב"רים). בסה"כ הוגדלו 16 תב"רים עליהם יפורט בהרחבה בהמשך.

הגדלת תב"רים

79. התב"רים בעירייה נקבעים ומאושרים בהתאם לכתבי כמויות מפורטים המוכנים עבור כל פרויקט והערכות אגפי העירייה להיקף הוצאות נוספות (פיקוח, אבטחה, מהנדסים ועוד), המתבססות על ניסיון העבר בביצוע פרויקטים דומים, ככל שישנם. שיטת התקצוב בעירייה נועדה, בין היתר, לצמצם את החריגות התקציביות בפרוייקטים והצורך בהגדלת התב"רים.
80. בקשת התקציבים על ידי אגפי העירייה כוללת הערכה מראש של חריגות מאומדן העלויות המכוננות בנע"מ (הוצאות בלתי נמנעות) הנקבע ביחס להוצאות הצפויות בפרוייקט, כמרווח בטחון. אחוז הבנע"מ ביחס לעלות התב"ר משתנה בכל פרויקט על פי ניסיון האגף. בשל האמור, סטייה מהעלויות הצפויות של התב"ר עד לגובה הבנע"מ, לא מצריך הגדלה של התב"ר.
81. למרות האמור, ישנם מקרים בהם נדרשות הגדלות של תב"רים בעקבות סטייה מאומדן העלויות שנוצרת כתוצאה מהערכות שגויות של כתבי הכמויות, דרישות אגפי העירייה לתוספות עבודה שלא תוקצבו מראש, התיקרויות של מחירי החומרים הצמודים למדדים ועוד.
82. סעיף ב' 5 להנחיות משרד הפנים "הנהלת חשבונות ודוח כספי ברשויות מקומיות" קובע, כלהלן:
"תוספת תקציבית דרושה במקרים של הגדלת היקף הפעולות מעל המתוכנן בתקציב או התייקרות בלתי צפויה...".
83. כאמור, כל תקציב של רשות מקומית חייב לקבל את אישור משרד הפנים ולכן כל תב"ר או הגדלת תב"ר, חייב לקבל את אישורו של משרד הפנים ולפיכך גם את אישור מועצת העירייה. למעשה, תהליך אישור הגדלת התב"ר מול משרד הפנים, מבוצע באופן דומה להליך אישור תב"ר חדש.
84. יצוין, כי מדי שנה מאשר משרד הפנים לעירייה תקציב רזרבה כללי באמצעותו מממנת העירייה חלק מההגדלות הנדרשות בתב"רים, בהתאם לשיקול דעתה. ההגדלות נעשות באמצעות העברת סכום ההגדלה הנדרש מתקציב הרזרבה לתב"רים השונים.
85. אגף תקציבים וכלכלה אינו נדרש לקבל את אישור משרד הפנים בכל עת בו מתבצעת העברת תקציב מתב"ר הרזרבה לתב"רים אחרים.
86. ב- 16 תב"רים מתוך 32 התב"רים שנבדקו במדגם (50% מהתב"רים), בוצעו הגדלות תקציב במערכת הלוגיסטית.



87. להלן פירוט התב"רים וסך הגדלות התקציבים ביחס לתקציב המקורי שנקבע בפרויקט (באלפי

₪):

מס"ד	אגף מנהל	תב"ר	תקציב ראשוני (בש"ח)	סך הגדלות התב"ר (בש"ח)	אחוז הגידול בתב"ר ביחס לתקציב הראשוני
1	בת"ש	תחנת שאיבה למי קיץ	2,000,000	8,838,000	442%
5	בת"ש	עבודות תיעול ברחוב בר כוכבא	938,000	504,000	54%
6	בת"ש	עבודות תיעול ברחוב גורי ישראל	4,850,000	2,000,000	41%
9	בת"ש	סלילת כבישים ומדרכות ברחוב ישראל גורי 020-3742505013	6,800,000	941,000	14%
10	בת"ש	שיקום כבישים ברחוב ברקאי שמואל	1,500,000	80,000	5%
12	בת"ש	סלילת כבישים ברחוב וולפסון	2,850,000	330,000	12%
16	בת"ש	סלילת כבישים כבישים ומדרכות ישראל גורי 020-3742505014	4,000,000	260,000	7%
18	חינוך	הקמת אולם ספורט בי"ס פתוח	1,600,000	1,910,000	119%
19	חינוך	הקמת אולם ספורט עירוני א'	10,700,000	430,000	4%
20	חינוך	הקמת אשכול גנים ומעונות יום דיזנגוף	12,500,000	500,000	4%
26	חינוך	הקמת כיתות גן ברחוב יהודה הנשיא	2,800,000	800,000	29%
27	חינוך	הקמת גן ילדים דו כיתתי ראש פינה	3,060,000	560,000	18%
28	שפ"ע	הקמת פארק מדרון יפו	50,300,000	12,150,000	24%
29	שפ"ע	הקמת גן ציבורי במתחם קריית ספר	5,300,000	3,500,000	66%



מס"ד	אגף מנהל	תב"ר	תקציב ראשוני (בש"ח)	סך הגדלות התב"ר (בש"ח)	אחוז הגידול בתב"ר ביחס לתקציב הראשוני
31	שפ"ע	שיפוץ ועבודות פיתוח בגן יעקב	5,000,000	9,640,000	193%
32	שפ"ע	שיפוץ כיכר ורחבת הסינמטק	900,000	2,100,000	233%
סה"כ			153 מלש"ח	40 מלש"ח	26%

88. הביקורת בדקה את האישורים להגדלת התב"רים שנדגמו, בכל המקרים בהן בוצעה הגדלת תב"ר (16 תב"רים). בכל המקרים שנדגמו נמצאו אישורי מועצה ומשרד הפנים כנדרש.
89. נמצא, כי בחלק מהמקרים אושר התב"ר כחלק מתקציב כולל לביצוע פרויקטים מאותו הסוג (כגון סלילת כבישים), במקרים אלו מועברים יתרות התקציב בין התב"רים באישור האגף המבצע בלבד.
90. במקרים אלו, אם נדרשות הגדלות תקציב בחלק מהפרויקטים שאושרו לביצוע על ידי המועצה, מצומצמים או שלא מבוצעים פרויקטים אחרים שאושרו לביצוע ותקציבם נוצל להגדלות התב"רים.
- כך למשל, העירייה אישרה ביצוע עבודות תשתיות ברחובות שונים בעיר, ביניהם ברחובות ישעיהו בסך 2.05 מלש"ח ומודיעין בסך 300 אש"ח, כשלכל עבודה ברחוב אושר ונפתח במערכת תב"ר נפרד.
91. ביום 16.2.2009 אושרו התב"רים במועצת העירייה, בתאריך 23.4.2009 אושרו התב"רים על ידי משרד הפנים וביום 16.6.2009 נפתחו התב"רים במערכת. ביום 29.6.2009 (שבועיים לאחר פתיחת התב"רים במערכת), הועבר תקציב בסך 150 אש"ח מפרויקט מודיעין (50% מעלות הפרויקט המוערכת) לצורך הגדלת פרויקט ישעיהו.
92. יצוין, כי אישורי מועצת העירייה ובקשות מנהלי האגפים להעברות תקציבים עד לשנת 2011 לא מתועדים באגף תקציבים וכלכלה ואין באפשרות הביקורת לבחון את קיומם.
- בהתייחסותו לממצא זה מסר סגן מנהל אגף תקציבים וכלכלה ומנהל מחלקת תב"ר, כי:
- "יש לציין כי האמור בסעיף מתייחס להעברות פנימיות בלבד."**

**ניתוח הסיבות להגדלת התב"רים**

93. הביקורת ביקשה לבחון את מסמכי הפרויקטים שתקציבם הוגדל על מנת לנתח את התנהלות הפרויקטים והסיבות להגדלות התקציבים.
94. מסמכי הפרויקטים הנ"ל אינם מרוכזים בידי גורם אחד בעירייה אלא מתועדים באופן חלקי באגפי העירייה השונים, כל אגף בתחומו. נמצא, כי האגפים נוהגים לתעד את המסמכים בצורה ידנית ולעיתים במיילים.
95. לא נמצא בעירייה נוהל המגדיר אלו מסמכים מחויב כל אגף לתעד. לפיכך, איתור מסמכים שונים ע"י האגף אורך זמן רב (בין היתר מצריך פניות לגורמים שונים בעירייה על מנת לברר האם ייתכן ותיעדו את המסמך המבוקש).
- כך למשל, עבור 3 תב"רים (מתוך ה- 16 שנדגמו), שנוהלו על ידי מינהל בת"ש ותקציבם גדל ביחס לתקציב המקורי (3 מתוך 7 התב"רים שנדגמו במינהל ותקציבם גדל ביחס לתקציב המקורי), לא נמצאו הקלסרים הכוללים את תיעוד הפרויקטים. בשל אי מציאת כל התיעוד לפרויקטים הנ"ל על ידי מינהל בת"ש, לא התאפשרה בדיקת הפרויקטים הנ"ל.
96. משיחות שקיימה הביקורת עם חשב מינהל בת"ש עולה, כי הקלסרים הכוללים את המסמכים והאסמכתאות של הפרויקטים הנ"ל, לרבות אומדנים, חוזים, כתבי כמויות ועוד, לא נמצאים במינהל בת"ש למרות שנוהלו במינהל, וייתכן כי לא תועדו כלל.
- בהתייחסותו לממצאים המפורטים בסעיפים 95-96 מסר סגן מנהל מינהל בינוי ותשתיות, כי:
- "העירייה עובדת לפי חוק הארכיונים וכנזה מחויבת בשמירת מסמכים נקבוע בחוק. לכל פרויקט קיים תיק עם כל סרטי ההתקשרות והביצוע, יתכן שקיימים מספר תיקים במקומות שונים, כגון: בחשבות, תיק התקדמות ביצוע באגף".**
97. להלן רשימת התב"רים בגינם לא נמצא התיעוד:

מס"ד	שם הפרויקט	האגף האחראי
1	תחנת שאיבה למי קיץ	בת"ש
5	רחוב בר כוכבא	בת"ש
6	רחוב ישראל גורי	בת"ש



בהתייחסותו לממצא זה מסר סגן מנהל מינהל בינוי ותשתיות, כי:

"הקמת תחנת שאיבה למי קיץ נעשית במתן אישור פרויקט לתאגיד המים. התשלום עבור ההקמה מתבצע על פי חשבונות חלקיים וסופיים הנמסרים להנהלת החשבונות ונשמרים בתאגיד המים".

98. אי קיומו של התייעוד עבור הפרויקטים הנ"ל ואי קבלת המסמכים הנדרשים, מנעו את אפשרות הביקורת לבחון התנהלות העירייה בפרויקטים.

בהתייחסותו לממצאים המפורטים בסעיפים 77, 95-98 מסר סגן מנהל אגף חשבות, כי:

"נבקש להבהיר כי כל המידע המצוי במחלקת כספים קרי דרישת התשלום מהתאגיד המים ושוברי התשלום בנין, הוצגו לביקורת ב 27/8/2013 ע"י מחלקת כספים של בת"ש".

בהתייחסותו לממצאים המפורטים בסעיפים 77, 95-98 מסר סגן מנהל מינהל בינוי ותשתיות בתאריך 29 באוגוסט, כי:

"החומר שבאחריות החשבונות/הנהלת חשבונות הקשור להתקשרות והתשלומים לספקים בגין הפרויקטים זמין בכל עת כפי שנמסר למבקר העירייה. ב 27/8/2013 המבקר היה במשרד, החשב עיין בחומר. כמו כן, לגבי רחוב גורי ובר כוכבא, קיים חומר מתועד זמין באגף דרכים ומאור".

הערת הביקורת: למרות בקשות חוזרות ונשנות, עד למועד הגשת טיוטת הממצאים לא קיבלה הביקורת את החומר האמור. יצויין כי לאחר פרסום טיוטת הממצאים, קיימה הביקורת פגישה נוספת עם חשב מינהל בת"ש והנדסה על מנת לקבל את המידע הנדרש עבור התב"רים.

לאחר הפגישה הנוספת וכיוון שלא נמצא החומר הנדרש על הפרויקטים, הביקורת נפגשה שוב עם חשב מינהל בת"ש, ביום 27.8.2013. לאחר הפגישה, חשב מינהל בת"ש השיב לביקורת במייל שנשלח ביום 28.8.2013, כלהלן:

"העבודות המפורטות מטה בוצעו ע"י תאגיד המים וכל החומר המבוקש נמצא בתאגיד המים. במחלקת כספים בבת"ש יש את החומר שהוצג לך אתמול, דרישת תשלום מרוכזת של התאגיד ושובר התשלום לתאגיד".

מינהל בת"ש אינו מתעד את חשבונות התשלום לקבלנים ולספקים בפרויקטים אלא את דרישות התשלום של תאגיד המים בלבד אשר אינם מעידים על ההוצאות בפועל בתב"ר. יצויין, כי תאגיד המים אשר קיבל את הכספים מהעירייה אינו גוף הכפוף לביקורת העירייה וכי במצב שנוצר אין באפשרות העירייה לבחון את השימוש בכספי התב"רים בפועל.

99. הביקורת ביצעה בדיקות פרטניות של כל אחד מהמסמכים שנכללו במדגם התב"רים (ראו פירוט המדגם בסעיף 87 לדוח הביקורת) לרבות בחינה של אומדני עלויות, בנע"מ, ההוצאות בפועל ועוד, ומיפתה את הסיבות לדרישת ההגדלה של התב"רים.



100. הבדיקות כללו איסוף מידע מגורמים שונים באגפי העירייה ואיסוף מסמכים המבססים את הסיבות להגדלות לרבות פקודות עבודה, חוזי עבודה שנחתמו מול קבלנים, חשבונות קבלנים סופיים המאושרים לתשלום, פרוטוקולים של ועדות התקשרות בהם נומקו הסיבות להגדלות התקציבים ועוד.

101. מתוך התב"רים שהוגדלו, 4 תב"רים מימנו עבודות סלילה ושיקום כבישים ומדרכות (בניהול מינהל בת"ש), 5 תב"רים מימנו הקמת מבני חינוך (בניהול מינהל החינוך) ו- 4 תב"רים מימנו הקמת גנים, פארקים או שיפוץ כיכר/רחוב בעיר (בניהול אגף שפ"ע) ועבור 3 תב"רים לא קיבלנו כאמור חומר.

102. מניתוח ההגדלות בפרויקטים עולה, כי עיקר ההגדלות בוצעו בעקבות הסיבות הבאות:

- התב"רים הוגדלו בשל חריגות העירייה מכתב הכמויות המתוכנן (ביצוע בפועל בכמויות שונות ויקרות מאלו שתוכננו). החריגות נבעו לרוב מאי קיומו של תכנון מפורט טרם קביעת התב"ר (בפרויקטים של בת"ש והחינוך) או מ"תנאי שטח בלתי צפויים" (ראה הרחבה בהמשך).

- התב"רים הוגדלו בשל תוספות של עבודות לפרויקטים אשר היה ידוע מראש שיבוצעו אך לא תוקצבו.

- התב"רים הוגדלו בשל הצמדת עלות הפרויקטים התשתיתיים למדדי המחירים (בעיקר במקרים בהם נחתמים חוזי מסגרת מול קבלנים זמן רב לפני מועד ביצוע הפרויקט).

בהתייחסותו לממצא זה מסר מנהל האגף לשיפור פני העיר, כי:

"הסעיף בחלקו העיקרי מתייחס למנהל בת"ש וחינוך ויש לקבל מהם את התייחסות (נטעות במקור). ככלל הסיבה המרכזית לגידול בתב"רים הינה תוספת של עבודות שלא היו מתוכננות מראש ופעילות בתנאי שטח בלתי צפויים".

בהתייחסותה לממצא זה מסרה רכזת פרויקטים לפיתוח במינהל החינוך, כי:

"סעיף 102: לא בתחום אחריות מינהל החינוך".

**פירוט הפרויקטים שנדגמו בביקורת:****פרויקטי סלילה ושיקום כבישים ומדרכות (מינהל בת"ש):****סלילת כבישים ומדרכות ברחוב ישראל זגורי (עבודות בכביש)**

103. לצורך סלילת הכבישים והמדרכות ברחוב ישראל זגורי נפתחו 2 תב"רים, כלהלן:

- תב"ר לעבודות הכביש שעמד על סך של 6.8 מלש"ח. התב"ר הוגדל בסך 941 אש"ח נוספים, כך שסך התב"ר עמד על 7.741 מלש"ח.
- התב"ר לעבודות המדרכה שעמד על סך כ- 4 מלש"ח והוגדל בסך 260 אש"ח נוספים, כך שסך התב"ר עמד על 4.26 מלש"ח.
- סך התקציב של 2 התב"רים יחד עמד על כ- 12 מלש"ח.

104. הפרויקט בוצע במהלך השנים 2008-2010 בהתאם להסכם שחתמה העירייה מול קבלן מסגרת לביצוע עבודות כביש ומדרכה יחד, עלות המדרכה תוקצבה בתב"ר נפרד.

105. עלות עבודות הקבלן הסתכמה לכ- 9.75 מלש"ח והוצאות העירייה הנוספות הסתכמו בכ- 2.2 מלש"ח מעבר לסכום ששולם לקבלן (עלויות פיקוח, אבטחה, משטרה, עבודות שפ"ע, חברת החשמל ועוד), כך שהעלות הכוללת של התב"ר הסתכמה ב- 11.95 מלש"ח (סכום זה מומן גם מתב"ר סלילת כבישים ומדרכות ברחוב ישראל זגורי - עבודות מדרכה).

שיקום כבישים ברחוב ברקאי וברחוב החיש

106. לצורך שיקום הכבישים ברחוב ברקאי וברחוב החיש, נפתחו 2 תב"רים, כלהלן:

- התב"ר המקורי לצורך העבודות ברחוב ברקאי עמד על סך של כ- 1.5 מלש"ח והוגדל בסך 80 אש"ח נוספים.
- התב"ר לצורך העבודות ברחוב החיש נפתח על סך 800 אש"ח ולא הוגדל.
- סך התקציב לביצוע העבודות ברחוב ברקאי וברחוב החיש יחד עמד על כ- 2.38 מלש"ח.

107. הפרויקט בוצע במהלך השנים 2009-2010 בהתאם להסכם שחתמה העירייה מול קבלן מסגרת של העירייה.

108. עלות עבודות הקבלן הסתכמה בכ- 2.08 מלש"ח והוצאות העירייה הנוספות הסתכמו בכ- 300 אש"ח מעבר לסכום ששולם לקבלן, כך שההעלות הכוללת של התב"ר הסתכמה ב- 2.38 מלש"ח. בהתייחסותו לממצאים המפורטים בסעיפים 105-109 מסר סגן מנהל מינהל בינוי ותשתיות, כי:

"בשל אופי העבודות (תכסית) אין כתב כמויות לפרויקט, אלא מחיר יחידה של מ"ר כביש או מדרכה מניתוח עבודות בעבר. הפק"ע שיוצאת בתחילת הפרויקט נועדה "לשריין" את הכסף ואינה בהכרח תואמת כתב כמויות כלשהו".

**סלילת כבישים ברחוב וולפסון**

109. התב"ר המקורי עמד על סך של כ- 2.8 מלש"ח והוגדל בסך 380 אש"ח נוספים.
110. הפרויקט בוצע במהלך השנים 2009-2012 בהתאם להסכם שחתמה העירייה מול קבלן מסגרת לביצוע עבודות ברחוב וולפסון וברחוב רענן יחד, העבודות ברחוב רענן תוקצבו בתב"ר נפרד בכ- 1.24 מלש"ח.
111. עלות עבודות הקבלן הסתכמה בכ- 1.8 מלש"ח והוצאות העירייה הנוספות הסתכמו בכ- 1.35 מלש"ח מעבר לסכום ששולם לקבלן, כך שההעלות הכוללת של התב"ר הסתכמה ב- 3.15 מלש"ח.
112. יצוין, כי מינהל בת"ש נוהג לבצע פרויקטים שונים אך בעלי מאפיינים דומים וברחובות סמוכים, במימון מ- 2 תב"רים שונים.
113. במקרים אלו העירייה חותמת עם הקבלן על הסכם וכתב כמויות אחד, תשלומי הקבלן מבוצעים מ- 2 התב"רים יחד וחריגות/עודפים בין התב"רים השונים מקוזזים.

אומדני עלויות הפרויקטים

114. הפרויקטים שנדגמו בביקורת בוצעו על ידי קבלני מסגרת של העירייה. אחת למספר שנים מוציאה העירייה מכרזי מסגרת לביצוע עבודות לפרויקטים תשתיתיים שאינם מוגדרים מראש. מכרז המסגרת מגדיר לקבלן, מחירון עבור הפריטים המסופקים על ידיו בכל עבודה, היקף כספי מרבי לכל פרויקט ועוד.
115. בהתאם למחירים שנקבעו במכרזי המסגרת וכתבי כמויות המוערכים לביצוע כל עבודה, נמסרים פרויקטים לביצוע לקבלנים שזכו במכרז המסגרת.
116. לאחר שהעירייה מעבירה פרויקט לביצוע, מפיקה העירייה לקבלן "פקודת עבודה" ממערכת האחזקה, המפרטת את כתב הכמויות המוזמנות והמחירים לביצוע הפרוייקט. "פקודת העבודה" מהווה מעיין הזמנת רכש מהקבלן לביצוע פרויקט.
117. בכל הפרויקטים שנדגמו, פקודות העבודה נקבעו על ידי העירייה תוך הערכה כללית של הכמויות אשר ידרשו לביצוע הפרוייקט ומחירם, מבלי שבוצע תכנון מפורט של הפריטים הנדרשים לביצוע הפרוייקטים, לפיו יכלה העירייה לכמת את עלויות הפרוייקט באופן מהימן.
118. בשל אי קיומם של תכנונים מפורטים, בכל המקרים שנדגמו, פריטים רבים אשר נכללו בתכנון הפק"עות ובכמויות גדולות, לא נרכשו כלל ובמקומם שילמה העירייה לקבלנים עבור פריטים אחרים שלא תוכננו כלל, בכמויות שונות ובמחירים שונים.

הצמדות מחירי הקבלנים למדד

119. מחירי הקבלנים בחוזי המסגרת והמחירים הרשומים בפק"ע של העירייה, מוצמדים למדדים שונים, בהתאם לנקבע בהסכם מול כל קבלן, כגון: לקבלנים בתחום התשתיות מוצמדים המחירים למדד הסלילה ולמדד הביטומן⁸. חודש מדד הבסיס לחישוב ההצמדות, הינו החודש בו חל המועד האחרון להגשת ההצעות למכרו.
120. מדד הביטומן הינו מדד אליו נהוג להצמיד מחירי אספלט בלבד בעוד מחירים של מוצרים אחרים בפרויקטים התשתיתיים נהוג להצמיד למדד הסלילה.
121. בהתאם למדדים שנלקחו בתחשיבי חשבת מינהל בת"ש, במהלך השנים 2007-2012, מדד הסלילה עלה בכ- 45% (כ- 7.5% בממוצע לשנה) ומדד הביטומן עלה בכ- 122% (כ- 20% בממוצע לשנה).
122. בשל הגידול המהותי במדד הביטומן ומדד הסלילה ב- 5 השנים האחרונות ובשל הצמדת מחירי הקבלנים למדדים, מתייקרות עלויות הפרויקטים המבוצעים על ידי העירייה.
123. כך כדוגמא, בפרויקטים שנדגמו בביקורת עלו המדדים החל ממועד ההתקשרות עם הקבלנים ועד למועד התשלום בפועל בכל פרויקט, כלהלן:

שם הפרויקט	סך תקופת ההצמדה ממועד חתימת ההסכם עד לחשבון סופי	אחוז עליית מדד הסלילה עד לחשבון הסופי	אחוז עליית מדד הביטומן עד לחשבון הסופי	ייקור עלויות הפרויקט לפי חישובי מערכת האחזקה	
				בש"ח	(באחוזים)
סלילת כבישים ומדרכות ברחוב ישראל זגורי (עבודות בכביש)	02/07-3/10	24%	55%	1,372,139 ⁹	כ- 20%
	2/07-3/10	24%	55%		כ- 20%
שיקום כבישים ברחוב ברקאי	2/07-2/10	26%	50%	319,132	כ- 20%
סלילת כבישים ברחוב וולפסון	2/07-1/11	27%	110%	435,632	25%

124. חישובי הצמדות מחירי הקבלנים למדדים מתבצע עבור כל חשבונית המוגשת על ידי הקבלנים באמצעות מערכת האחזקה.
125. מבדיקת הביקורת עלה, כי בפועל חישוב ההצמדות למדדים שהינו חישוב מורכב מאוד ולפיו מדי שנה העירייה מבצעת תשלומים של מיליוני ש"ח לקבלנים, נעשה באופן ידני על ידי מנה"ח בבת"ש ולפי חישוביה מבוצע התשלום לקבלן. תחשיבי מנה"ח אינם נבדקים על ידי גורם עירוני נוסף ולו אף מדגמית.

⁸ ביטומן – תוצר לוואי של זיקוק נפט המשמש ליצור אספלט.
⁹ הפרויקטים נוהלו ביחד.

בהתייחסותו לממצא זה מסר סגן מנהל מינהל בינוי ותשתיות, כי:
"חישוב ההצמדה מבוצע על ידי מערכת האחזקה בנוסף בשל מגבלות במערכת האחזקה ובשל טעויות בהקלדה הקשורים לתקופת העבודה נעשית בנוסף בדיקה ידנית".

בהתייחסותו לממצא זה מסר סגן מנהל אגף חשבות, כי:
"חישוב ההצמדה מבוצע על ידי מערכת אחזקה ו**בנוסף** בשל מגבלות במערכת האחזקה נעשית בדיקה ידנית של החשבון".

126. מנהלת החשבונות בבת"ש טענה, כי החישובים הידניים נעשים כיוון שקיימות טעויות בנתונים המוקלדים במערכת האחזקה, כגון תקופת ביצוע הפרויקט המוקלדת במערכת שונה מתקופת הפרויקט המצוינת בחשבונית הקבלן.

127. כך כדוגמה, מנהלת החשבונות מחשבת את הצמדות החשבון בהתאם לתקופת העבודה המצויינת בחשבון שהוגש על ידי הקבלן ולא בהתאם לתקופת העבודה שהוקלדה במערכת האחזקה אשר מוקלדת לעיתים בצורה שגויה ומובילה לחישובי הצמדות שגויים לקבלן.

בהתייחסותו לממצאים המפורטים בסעיפים 127-128 מסר סגן מנהל מינהל בינוי ותשתיות, כי:
"תקופת הביצוע המצוינת בחשבון הקבלן לא נלקחת בחשבון ע"י מנהלת החשבונות, נלקח בחשבון ונבדק מה שמוקלד ומאושר במערכת האחזקה על ידי מנהל המחלקה, וכאן נבדק רצף / התאמה למוקלד במערכת האחזקה בחשבונות קודמים. בכל המקרים התשלום לקבלן מבוצע ע"פ תקופת העבודה בפועל ונבדקת מול מנהל המחלקה ומשולמת ע"פ תנאי החוזה / מכרז".

בהתייחסותו לממצאים המפורטים בסעיפים 127-128 מסר סגן מנהל אגף חשבות, כי:
"תקופת הביצוע המצוינת בחשבון הקבלן לא נלקחת בחשבון ע"י מנהלת החשבונות ונבדק מה שמוקלד ומאושר במערכת האחזקה על ידי מנהל המחלקה, וכן נבדק רצף / התאמה למוקלד במערכת האחזקה בחשבונות קודמים. בכל המקרים התשלום לקבלן מבוצע ע"פ תקופת העבודה בפועל ונבדקת מול המחלקה ומשולמת ע"פ תנאי החוזה / מכרז".

הערת הביקורת: לא נמצא מסמך החתום על ידי מפקח הפרויקט ואשר מעיד על תקופת עבודה השונה מזו שנרשמה במערכת האחזקה. בשל האמור, אין באפשרות הביקורת לדעת מהי תקופת העבודה של הקבלן בפועל (התקופה שנרשמה במערכת האחזקה או התקופה שנלקחה בחישובי מינהל בינוי ותשתיות).

128. עוד נמצא, כי החשבונות המופקים ממערכת אחזקה לקבלנים, מחשבים את המע"מ עבור החשבון בסכום הנמוך מזה שמגיע ומשולם לקבלנים בפועל. טעות זו של המערכת מצריכה גם היא תיקונים ידניים של החשבונות המופקים לתשלום ותשלום בפועל לקבלנים בסכום הגבוה מזה שקיים במערכת האחזקה.

- בהתייחסותם לממצא זה מסרו סגן מנהל מינהל בינוי ותשתיות וסגן מנהל אגף החשבות, כי:
- “אכן הייתה בעיה בחישובי המע”מ במערכת האחזקה, הנ”ל תוקן, יש לציין שכל התשלומים לקבלנים בוצעו ע”פ המע”מ שנקבע בחוק”.**
129. ביצוע תחשיבים ידניים עלול להוביל לטעויות ולנזקים כספיים לעירייה, כך כדוגמה, מניתוח תחשיב שנעשה לחשבון מספר 3 של הקבלן המבצע בפרויקט גורי ישראל, נמצא, כי נלקחה תקופת חשבון שונה בין החישוב הידני לחישוב במערכת האחזקה (5-10/2008 במקום 9 - 10/2008) אשר השפיע על תקופת ההצמדה והסכום לו היה זכאי הקבלן. כתוצאה, הקבלן קיבל סך של 8 אש”ח מעל הסכום המגיע לו בהתאם לרישומי מערכת האחזקה. במקרה האמור, למרות שהתגלתה הטעות, לא תוקן החשבון במערכת אחזקה. לביקורת לא ברור מהי תקופת ביצוע העבודה בפועל שכן החישובים ותקופת העבודה המתוקנת, לא אושרו על ידי מפקח הפרויקט.
130. בעקבות חישוב ההצמדות הידני וטעויות חישוב המע”מ על ידי המערכת, שולמו לקבלנים סכומים גבוהים מזכאותם לפי מערכת האחזקה ובקרת העירייה אחר הסכומים להם זכאי הקבלן מתבצעת באופן ידני בלבד.
- בהתייחסותו לממצא זה מסר סגן מנהל מינהל בינוי ותשתיות, כי:
- “בשל מגבלות מע’ האחזקה, בכל חשבון נבדק ידנית כל פרמטר משפיע, על מנת לוודא שהעירייה לא משלמת ביתר, בכל מקרה, גם אם היה פער בין מערכת האחזקה לחישוב הידני לא שולם אף תשלום ביתר לקבלנים וכל התשלומים בוצעו ע”פ תנאי החוזה / המכרז ותקופת הביצוע בפועל, במקרה הספציפי הקלדת תקופת החשבון בחשבון חלקי 3 הייתה שגויה הנ”ל בולט בהשוואת תקופות הביצוע בחשבונות חלקיים 1 ו 2 והנושא נבדק עם המחלקה ותוקן ידנית בהתאם”.**
- בהתייחסותו לממצא זה מסר סגן מנהל אגף חשבות, כי:
- “בשל מגבלות מע’ האחזקה, בכל חשבון נבדק ידנית כל פרמטר משפיע, על מנת לוודא שהעירייה לא משלמת ביתר או בחסר. בכל מקרה, גם אם היה פער בין מערכת האחזקה לחישוב הידני לא שולם אף תשלום ביתר לקבלנים וכל התשלומים בוצעו ע”פ תנאי החוזה / המכרז ותקופת הביצוע בפועל. במקרה המתואר בסעיף 130 בבדיקה שערכה הנהלת החשבונות העלתה כי תקופת הביצוע שהוקלדה במערכת האחזקה בחשבון חלקי 3 חופפת תקופת הביצוע בחשבונות חלקיים 1 ו- 2. לאחר בדיקה עם המחלקה ביצעה הנהלת חשבונות תיקון ידני ובהתאם לכך שולם ע”פ תקופת הביצוע בפועל”.**
- הערת הביקורת: ראה הערת הביקורת לממצא 128 לדוח הביקורת.

**עלויות נילוות לביצוע הפרויקט**

131. מלבד עלויות הקבלנים המבצעים את הפרויקטים, נדרשת העירייה לממן עלויות נילוות לביצוע הפרויקטים אשר אינן מוטלות על הקבלנים המבצעים, כגון: עלויות פיקוח, עלויות מהנדסים, אבטחה, עבודות חברת החשמל, הצבת שילוט ועוד.

132. בפרויקטי הסלילה ושיקום הכבישים, העלויות הנילוות מהוות חלק ניכר מסך עלויות הפרויקט, כך למשל, בפרויקט שבוצע ברחוב ישראל גורי שילמה העירייה עלויות נילוות לפרויקט בסך של כ- 2.2 מלש"ח (כ- 20% מתקציב ההוצאות שנקבע), בפרויקט שבוצע ברחוב ברקאי שמואל והחיש כ- 350 אש"ח (כ- 15% מתקציב ההוצאות שנקבע) ובפרויקט שבוצע ברחוב וולפסון כ- 1.2 מלש"ח (כ- 40% מתקציב ההוצאות שנקבע).

133. טרם פתיחת התב"ר, מינהל בת"ש נדרש לכמת את היקף העלויות הנלוות עבור כל פרויקט, בהתאם למורכבותו. בפרויקטים שנדגמו, לא נמצאה הפרדה בין דרישת התקציב של מינהל בת"ש עבור הקבלן המבצע לבין הערכת העלויות הנילוות לפרויקט.

134. עם זאת, בהתייחס לסך התקציב שנדרש על ידי מינהל בת"ש ביחס לעלויות הקבלנים המתוכננות בפק"ע, נמצא, כי מינהל בת"ש לא מעריך באופן מספק את היקף העלויות הנילוות לפרויקטים. כך למשל, בפרויקט ישראל גורי, נקבע תקציב ראשוני כולל בסך 10.8 מלש"ח כאשר עלויות הקבלן המוערכות עמדו על כ- 9 מלש"ח. התקציב שנקבע בניכוי עלויות הקבלן הצפויות הותיר לאגף מימון של כ- 1.8 מלש"ח להוצאות הנלוות שעמדו בפועל על כ- 2.2 מלש"ח (חריגה של כ- 20% מהמתוכנן).

בהתייחסותו לממצא זה מסר סגן מנהל מינהל בינוי ותשתיות, כי:

"ישנן עלויות שלא ניתן לחזות כאשר מכינים אומדן, כמו דרישת משטרה לתוספת שוטרים או הוספת מעקות במיחות או הסדרי תנועה מורכבים".

135. ההיקף הגבוה של העלויות הנילוות הנדרשות לביצוע הפרויקט והקושי הקיים בכימות העלויות הנלוות שהינן משתנות בין כל פרויקט, הוביל גם הוא לצורך בהגדלות התקציבים.

פרויקטי הקמת מבני חינוך (מינהל החינוך) שנדגמו:**הקמת אולם ספורט ביה"ס פתוח**

136. התב"ר המקורי נקבע על סך של כ- 1.6 מלש"ח והוגדל בכ- 1.9 מלש"ח נוספים. בסופו של דבר עמד התקציב המעודכן על כ- 3.5 מלש"ח.

137. התב"ר נפתח בשנת 2001 אך ביצעו בוטל בשל אי קבלת מימון חיצוני שהובטח לעירייה. עם זאת, העירייה לא סגרה את התב"ר במערכת ולאורך השנים אף ביצעה ממנו תשלומים שונים.



138. בשנת 2007 החליטה העירייה לבצע את הפרויקט וביצעו נמשך במהלך השנים 2007-2008 בהתאם למכרז שבוצע על ידי משכ"ל לבחירת קבלן מבצע.
139. עלות עבודות הקבלן הוערכה בתחילת הפרויקט בכ- 3 מלש"ח אך הסתכמה בסופו של דבר בכ- 3.24 מלש"ח (סכום הגבוה מהתב"ר שנקבע), הוצאות העירייה הנוספות הסתכמו בכ- 270 אש"ח מעבר לסכום ששולם לקבלן, כך שההעלות הכוללת של התב"ר הסתכמה בכ- 3.51 מלש"ח.

הקמת אולם ספורט עירוני א'

140. התב"ר המקורי נקבע על סך של כ- 10.7 מלש"ח והוגדל בסך 430 אש"ח נוספים. בסופו של דבר עמד התקציב המעודכן על 11.13 מלש"ח.
141. הפרויקט בוצע במהלך השנים 2009-2010 כאשר העירייה השתמשה במכרז שבוצע על ידי משכ"ל לצורך בחירת הקבלן המבצע.
142. עלות עבודות הקבלן הוערכה בתחילת הפרויקט בכ- 8.7 מלש"ח אך הסתכמה בסופו של דבר בכ- 9.4 מלש"ח, הוצאות העירייה הנוספות הסתכמו בכ- 1.7 מלש"ח מעבר לסכום ששולם לקבלן, כך שההעלות הכוללת של התב"ר הסתכמה ב- 11.1 מלש"ח.

הקמת אשכול גנים ומעונות יום דיזנגוף

143. התב"ר המקורי נקבע על סך של כ- 12.5 מלש"ח והוגדל בסך 500 אש"ח נוספים. בסופו של דבר עמד התקציב המעודכן על 13 מלש"ח.
144. הפרויקט בוצע במהלך השנים 2008-2011 כאשר העירייה השתמשה במכרז שבוצע על ידי משכ"ל לצורך בחירת הקבלן המבצע.
145. עלות עבודות הקבלן הוערכה בתחילת הפרויקט בכ- 10.5 מלש"ח אך הסתכמה בסופו של דבר בכ- 11.6 מלש"ח, הוצאות העירייה הנוספות הסתכמו בכ- 1.4 מלש"ח מעבר לסכום ששולם לקבלן, כך שההעלות הכוללת של התב"ר הסתכמה ב- 13 מלש"ח.

הקמת כיתות גן ברחוב יהודה הנשיא

146. התב"ר המקורי נקבע על סך של כ- 2.8 מלש"ח והוגדל בסך 800 אש"ח נוספים. בסופו של דבר עמד התקציב המעודכן על 3.6 מלש"ח.
147. הפרויקט בוצע במהלך השנים 2011-2012 כאשר העירייה השתמשה במכרז שבוצע על ידי חברת עזרה ובצרון לצורך בחירת הקבלן המבצע.



148. עלות עבודות הקבלן הוערכה בתחילת הפרויקט בכ- 2.7 מלש"ח אך הסתכמה בסופו של דבר בכ- 3.1 מלש"ח (מתוכם חברת עזרה וביצרון מימנה כ- 250 אש"ח), בשל החלפת הקבלן המבצע של הפרויקט והעברת הפרויקט לקבלן אחר, הוצאות העירייה הנוספות הסתכמו בכ- 500 אש"ח מעבר לסכום ששולם לקבלן, כך שההעלות הכוללת של התב"ר הסתכמה ב- 3.6 מלש"ח.

הקמת גן ילדים זו כיתתי ראש פינה

149. התב"ר המקורי נקבע על סך של כ- 3 מלש"ח והוגדל בסך 560 אש"ח נוספים. בסופו של דבר עמד התקציב המעודכן על 3.56 מלש"ח.

150. הפרויקט בוצע במהלך השנים 2011-2012 כאשר העירייה השתמשה במכרז שבוצע על ידי משכ"ל לצורך בחירת הקבלן המבצע.

151. עלות עבודות הקבלן הוערכה בתחילת הפרויקט בכ- 2.8 מלש"ח אך הסתכמה בסופו של דבר בכ- 3 מלש"ח, הוצאות העירייה הנוספות הסתכמו בכ- 600 אש"ח מעבר לסכום ששולם לקבלן, כך שההעלות הכוללת של התב"ר הסתכמה ב- 3.4 מלש"ח.

קביעת התקציבים לפרויקטים

152. עבור כל פרויקט הקמת מבנה, העירייה קובעת כתב כמויות המפרט את הפריטים הנדרשים לביצוע הפרויקט.

בהתייחסותה לממצא זה מסרה רכזת פרויקטים לפיתוח במינהל החינוך, כי:

"יודגש כי עבור כל פרויקט בינוי, כתבי הכמויות והאומדנים נקבעים על ידי הגורם המתכנן והמבצע - מינהל בת"ש, אנף מבני ציבור או מי מטעמם (חברת משכ"ל או החברות העירוניות וכיו"ב)."

153. אנף תקציבים וכלכלה קובע את תקציבי הפרויקטים בהתאם להערכת עלות הפרויקט המתקבלת ממינהל החינוך טרם פרסום המכרזים וטרם קביעת אומדן הכמויות המפורט (לא ניתן לבצע מכרז לפני שהתב"ר מאושר ונפתח במערכת).

בהתייחסותה לממצא זה מסרה רכזת פרויקטים לפיתוח במינהל החינוך, כי:

"עלות הפרויקט מוגשת על ידי מינהל החינוך על בסיס אומדנים שנערכים על ידי הגורם המתכנן והמבצע - מינהל בת"ש, אנף מבני ציבור."

154. מתוך 5 הפרויקטים שנדגמו, ב- 3 פרויקטים שנדגמו (הקמת אולם ספורט ביה"ס פתוח, הקמת גן ילדים זו כיתתי ראש פינה, הקמת כיתות גן ברחוב יהודה הנשיא) התקציב הראשוני שנקבע היה נמוך ביחס לעלויות הקבלן שנקבעו במכרז (נקבע תקציב בלתי סביר לביצוע הפרויקט).



בהתייחסותו לממצא זה מסר סגן מנהל אגף תקציבים וכלכלה ומנהל מחלקת תב"ר, כי:

"להלן נתוני תקציב מקורי ונתוני ביצוע סופיים:

הפרוייקט	תב"ר מקורי	עלות כוללת	פער
אולם ספורט עירוני א'	10.7	11.1	4%
אשכול גנים/דיזינגוף	12.5	13	4%
יהודה הנשיא	2.8	4.4	36%
גן ראש הפינה	3	3.4	13%

יהודה הנשיא- הפרוייקט אכן נוהל בצורה לא יעילה. עלויות הביצוע היו גבוהות בהשוואה

לפרוייקטים דומים. התקצוב הסתמך בין היתר על הקבלה לפרוייקטים דומים.

ראש פינה- הפער מהתקציב המקורי נבע בעיקרו מנסיבות הנדסיות שנתגלו במהלך הביצוע,

בהיקף חריג וניכר מהבנ"מ בפרוייקט".

קביעת כתבי הכמויות לביצוע הפרוייקטים

155. הקבלנים המבצעים בפרוייקטים שנדגמו, נבחרו במכרזים שבוצעו על ידי משכ"ל או חברת עזרה ובצרון. במכרזים אלו העירייה קובעת כתבי כמויות מפורטים ונדרשת לשלם לקבלנים רק בעבור הכמויות והמחירים אשר נקבעו מראש במכרזים.

156. בפרוייקטים המנוהלים על ידי משכ"ל, מעקב התקציב מול הביצוע של כמויות הפרוייקט נעשה על ידי מפקחי משכ"ל בלבד ואינם מנוהלים במערכת האחזקה (לא נבחנות כמויות הביצוע בפרוייקטים ביחס לכמויות המתוכננות).

בהתייחסותם לממצא זה מסרו סגן מנהל מינהל בינוי ותשתיות וסגן מנהל אגף החשבות, כי:

"לאור השימוש ההולך וגובר בעבודות עם משכ"ל, במהלך 2012 הוחל בשימוש במערכת בינארית לטיפול בעבודות עם משכ"ל".

157. בפרוייקטים המנוהלים על ידי העירייה, ביצוע הכמויות ביחס לתקציב מנוהל במערכת האחזקה ובפקודות עבודה.

158. בכל הפרוייקטים שנדגמו, הגדלות התקציב נדרשו על ידי הקבלנים בעקבות סטיות מאומדני הכמויות שתוכננו עקב "תנאי שטח בלתי צפויים" שהגדילו את הכמויות הנדרשות לביצוע הפרוייקטים.

159. בפרוייקט הקמת גן ברחוב יהודה הנשיא, חרגה העירייה מכתבי הכמויות והעלות המתוקצבת לפרוייקט בעקבות החלפת הקבלן המבצע. יצוין, כי חברת עזרה ובצרון אשר ניהלה ופיקחה אחר ביצוע הפרוייקט מימנה כ- 250 אש"ח מתוך ייקור עלויות הפרוייקט שנוצר כתוצאה מהחלפת הקבלן המבצע.

**פרויקטי הקמת ושיפוץ מבנים לשיפור פני העיר (אגף שפ"ע) שנדגמו****הקמת פארק מזרון יפו**

160. התב"ר תוקצב במקור בסך של כ- 50.3 מלש"ח לביצוע פרויקט ב- 2 שלבים והוגדל בסך 12.15 מלש"ח נוספים. בסופו של דבר עמד התקציב המעודכן על 62.45 מלש"ח.

בהתייחסותו לממצא זה מסר מנהל האגף לשיפור פני העיר, כי:

"בסיס הפרויקט היה 50 מליון ₪ והבצ"מ בפרויקט ראשוני זה לא היה ידוע. התוספות נבעו מתנאי שטח ועבודה בלתי צפויה כתוצאה מעבודה בשטח שהנו הר פסולת שהושלכה בו פסולת בניין במשך עשרות שנים. תוואי השטח לא אפשר צפי מדויק של העבודות הנדרשות. דבר שהיה ידוע מראש שכן לא נעשתה בארץ עבודה דומה לפני כן. יש לציין כי הפרויקט הינו פרויקט המחזור הגדול במדינה שבוצע עד כה במדינת ישראל ללא רקע מקצועי שניתן היה להתבסס עליו באומדנים הראשוניים".

161. הפרויקט בוצע במהלך השנים 2005-2012 כאשר העירייה השתמשה במכרזים שבוצעו על ידי חברת עזרה ובצרון לצורך בחירת קבלנים מבצעים לפרויקט.

162. עלות עבודות הקבלנים הוערכה בתחילת הפרויקט בכ- 43.3 מלש"ח אך בשל תוספות רבות לפרויקט הנ"ל שהינו ייחודי, בוצעו הגדלות רבות בעלויות הקבלנים ביחס לתכנון המקורי.

בהתייחסותו לממצא זה מסר מנהל האגף לשיפור פני העיר, כי:

"כפי שצוין בסעיף 161 הסיבה המרכזית לגידול בתב"מ הינה תוספת של עבודות שלא היו מתוכננות מראש ותנאי שטח בלתי צפויים. חשוב לציין כי אגף שפ"ע ביצע פקוח עליון על פרויקט מזרון יפו שבוצע ע"י חברת עזרה ובצרון הפרויקט הינו ייחודי וראשוני תנאי השטח מתחת לפני הקרקע לא היו ידועים מראש מדובר בהר פסולת שעבר מחזור והחומר הממוחזר פונה מהשטח ולכן במקרה בודד וייחודי זה תנאי השטח הינם בלתי צפויים".

הקמת גן ציבורי במתחם קריית ספר

163. התב"ר תוקצב במקור בסך של כ- 5.3 מלש"ח והוגדל בסך של כ- 3.5 מלש"ח נוספים לצורך הרחבת הפרויקט לשטח פרטי שהופקע על ידי העירייה אך הקמת הגן עליו לא תוקצבה מראש. בסופו של דבר עמד התקציב המעודכן על 8.8 מלש"ח.

164. הפרויקט בוצע במהלך השנים 2011-2012 כאשר העירייה השתמשה במכרז שבוצע על ידי חברת עזרה ובצרון לצורך בחירת הקבלן המבצע.

בהתייחסותו לממצאים המפורטים בסעיפים 164-165 מסר מנהל האגף לשיפור פני העיר, כי:

"היות וקיים הבדל מהותי בבסיס הפרויקט בתכנון לביצוע בפועל. במהלך הביצוע התווסף שטח נוסף שפונה ושיניה את כל בסיס התכנון התקציבי המקורי".



הערת הביקורת: הביקורת ציינה בסעיף 165 כי הגדלת התב"ר הייתה לצורך הרחבת הפרוייקט לשטח נוסף ומכאן נובעת עיקר הגדלת התב"ר. עם זאת, מלבד הרחבת העבודות, חרגה העירייה מהערכת עלויות הקבלן לביצוע כלל הפרוייקט (עלויות הקבלן הוערכו ב- 5.7 מלש"ח ובפועל הסתכמו ב- 6 מלש"ח).

165. עלות עבודות הקבלן הוערכה בתחילת הפרוייקט בכ- 5.7 מלש"ח (סכום הגבוה מהתקציב שאושר) אך הסתכמה בכ- 6 מלש"ח. הוצאות העירייה הנוספות הסתכמו בכ- 800 אש"ח מעבר לסכום ששולם לקבלן, כך שההעלות הכוללת של התב"ר הסתכמה ב- 6.8 מלש"ח (יתרת התב"ר טרם נוצלה/שולמה).

בהתייחסותו לממצא זה מסר מנהל האגף לשיפור פני העיר, כי:

"הסעיף אינו נכון ראה תשובתנו מסעיף 165 היקף העבודה שונה בפועל."

שיפוצים ועבודות פיתוח בגן יעקב

166. התב"ר תוקצב במקור בסך של כ- 5 מלש"ח והוגדל בסך של 9.6 מלש"ח נוספים בשל הרחבת הפרוייקט לעבודות נוספות בגן ובסביבתו (ראה הרחבה בהמשך). בסופו של דבר עמד התקציב המעודכן על 14.6 מלש"ח.

167. הפרוייקט בוצע במהלך השנים 2008-2012 כאשר העירייה השתמשה במכרז שבוצע על ידי אחוזת החוף לצורך בחירת הקבלן המבצע.

168. עלות עבודות הקבלן הוערכה בתחילת הפרוייקט בכ- 8.5 מלש"ח (סכום הגבוה מהתקציב שאושר) כאשר מלוא יתרת התקציב (כ- 14.6 מלש"ח) הועברה לחברת "אחוזת החוף" אשר הייתה אחראית על התשלומים לקבלן והעלויות הנלוות לפרוייקט.

בהתייחסותו לממצאים המפורטים בסעיפים 168-170 מסר מנהל האגף לשיפור פני העיר, כי:

"הנושא הועבר לאחוזת חוף לתגובתם."

בהתייחסותו לממצאים הנ"ל, מסר מנהל הפרוייקטים של אחוזת חוף, כי:

"בהתייחס לעבודות, מצ"ב אישורי הפרוייקט לאורך תקופת חיי הפרוייקט. סה"כ תוקצב 14.64 מיליון ש"ח."

שיפוץ כיכר ורחבת הסינמטק

169. התב"ר תוקצב במקור בסך של כ- 900 אש"ח והוגדל בסך של 2.1 מלש"ח נוספים. בסופו של דבר עמד התקציב המעודכן על 3 מלש"ח.

בהתייחסותו לממצא זה מסר מנהל האגף לשיפור פני העיר, כי:

"יש לציין שהתקציב גדל כתוצאה מהחלטה לשנות את מהות הפרוייקט ולבצע כנר חדשה במקום החלפת ריצוף וריהוט."



170. הפרויקט בוצע במהלך השנים 2010-2011 כאשר העירייה השתמשה במכרז שבוצע על ידי העירייה לצורך בחירת הקבלן המבצע.

171. עלות עבודות הקבלן הוערכה בתחילת הפרויקט בכ- 2 מלש"ח אך הסתכמה בכ- 2.5 מלש"ח, הוצאות העירייה הנוספות הסתכמו בכ- 500 אש"ח מעבר לסכום ששולם לקבלן, כך שההעלות הכוללת של התב"ר הסתכמה ב- 3 מלש"ח.

בהתייחסותו לממצא זה מסר מנהל האגף לשיפור פני העיר, כי:

"התוספת של 500 אל"ש (טעות במקור) נבעו כתוצאה מעבודות נוספות כגון: הקמת תשתיות ביוב חדשות, הגדלת היקף שטח ריצוף וגרם מדרגות שלא הייתה כלולה בתכנית המקורית".

קביעת התקציבים לפרויקטים

172. בכל המקרים שנדגמו, תקציבי הפרויקטים לשיפור פני העיר נקבעו לביצוע החלק הראשון בלבד של הפרויקט כאשר ביצוע החלק השני של הפרויקט תוקצב יחד עם חריגת העירייה מעלויות התקציב הראשוני.

בהתייחסותו לממצא זה מסר מנהל האגף לשיפור פני העיר, כי:

"הפרויקטים לעיתים מחולקים לשני שלבים ועל כן התקציב מתקבל בחלוקה לפי שנים".

173. יצוין, כי העירייה לא מפרידה את תקצוב ההגדלות מתקצוב החלק השני של הפרויקטים ולפיכך קיים קושי רב באיתור בדיעבד של חריגות העירייה מהתקציבים שנקבעו.

כך למשל, פרויקט הקמת גן בקרית הספר כלל תקציב ראשוני של כ- 5.3 מלש"ח אשר הוגדל ב- 3.5 מלש"ח לביצוע הרחבה של הגן המתוכנן על שטח פרטי שהופקע על ידי העירייה, זאת מבלי שנמצא תכנון מפורט ונפרד לביצוע החלק השני של הפרויקט.

בהתייחסותו לממצא זה מסר סגן מנהל אגף תקציבים וכלכלה ומנהל מחלקת תב"ר, כי:

"תכנון קריית ספר הינו אחד (טעות במקור): התקצוב והביצוע המודולרי נגזרו מהתלות בביצוע פינוי כתנאי לביצוע שלב ב'".

בהתייחסותו לממצא זה מסר מנהל האגף לשיפור פני העיר, כי:

"התקציב הינו ייעודי לפרויקט תב"ר מסויים ולכן גם התוספות נכנסות לאותו סעיף תקציבי".

174. פרויקט הקמת גן יעקב תוקצב ב- 5 מלש"ח והורחב ב- 9.64 מלש"ח נוספים לצורך שיפוץ חנויות הסמוכות לגן יחד עם הרחבת עלויות הגן בשל חריגה מכתבי הכמויות המתוכננים, הוספת תאורה למזרקה בגן שלא תוכננה מראש, שיקום עמודי בטון שלא תוכנן מראש ועוד.

בהתייחסותו לממצא זה מסר מנהל האגף לשיפור פני העיר, כי:

"הנושא הועבר לתגובת חברת אחוזת החוף".

הערת הביקורת: התייחסות אחוזות החוף מפורטת בסעיף 169 לעיל.

175. שיפוץ רחבת הסנימטק תוקצב באופן ראשוני, ללא כל תכנון ב- 900 אש"ח כאשר תקציב הפרויקט גדל עד ל- 2.5 מלש"ח לאחר שנקבע תכנון מפורט. חריגת העלויות בפרויקט מהאומדן שנקבע נוצרה בעקבות ייקור עלויות הפריטים שתוכננו לביצוע הפרויקט והוספת רמפה בכיכר שלא תוכננה מראש (הערכה שגויה של כתב הכמויות שנקבע).

בהתייחסותו לממצא זה מסר מנהל האגף לשיפור פני העיר, כי:

"מדובר על שתי פרויקטים שונים מהותית מבחינת התכנון ולכן קיים פער בתקציב. כפי שצוין בסעיפים 171-173, כל מהות הפרויקט שונתה. בתחילה נדרשנו לבצע החלפת ריצוף ורהוט בלבד. לאחר מכן הוחלט על תכנון אדריכלי שהוצג ואושר ע"י הנהלת העירייה וכך תוקצב בהתאם. הסכום הנוסף נבע כתוצאה מחוספת מדרגות ורמפות של הכניסה לבניין ועבודות תשתית ביוב. יש לציין כי ההתייכרות בעלויות הפרויקטים בסעיף איננו נכון אלא נובע משינוי ע"י אדריכל הפרויקט ואדריכל העיר".

הגדלות תב"רים טרם קבלת אישור משרד הפנים

176. במקרים חריגים בהם נוצר מפגע בטיחותי או צורך להשתמש בכספי התב"רים באופן מיידי, טרם קבלת אישור משרד הפנים לתב"ר, באפשרות אגף תקציבים וכלכלה לבצע במערכת הלוגיסטית פעולת "שחרור בהליך" המאפשרת חריגה מתקציב התב"ר תוך סימון המקרה כחריג.

177. יצוין, כי לא קיים נוהל באגף תקציבים וכלכלה המסדיר את המקרים בהם יש להשתמש בהרשאה האמורה והגורמים המוסמכים לאשר את השימוש בהרשאה הנ"ל, לרבות לוו"ז המקסימאליים להגשת הבקשה למשרד הפנים לאחר ביצוע הפעולה.

בהתייחסותו לממצא זה מסר סגן מנהל אגף תקציבים וכלכלה ומנהל מחלקת תב"ר, כי:

"קיים הליך מסודר לשחרור בהליך המחייב אישור הגזבר, המנכ"ל והיועמ"ש. הטופס המסדיר את התהליך- הועבר במהלך הביקורת למבקרים".

הערת הביקורת: הביקורת לא קיבלה נוהל המסדיר את התהליך הנ"ל.

178. ביצוע פעולת "שחרור בהליך" במערכת מבוצעת לאחר קבלת אישור ועדת כספים של מועצת העירייה.

179. סגן מנהל אגף תקציבים וכלכלה מסר לביקורת כי השימוש בשחרור בהליך מתבצע על ידיו רק במקרים הבאים:

- חשש לשלום הציבור – תשלום "דחוף" אשר נדרש להסרת מפגע ציבורי (תיקונים דחופים).

- תשלום על בסיס פסק דין – קיומו של פס"ד של בית משפט המורה לעירייה לבצע תשלום במועד שלפניו לא תספיק העירייה לקבל את אישור משרד הפנים.



180. נמצא, כי אין באפשרות העירייה להפיק מהמערכת הלוגיסטית דוח המפרט את המקרים בהם בוצעה בעבר פעולת ה'שחרור בהליך' וכתוצאה הביקורת לא יכלה לבחון את נאותות קבלת אישורי משרד הפנים האמורים להתקבל בדיעבד למקרים האמורים.
- בהתייחסותו לממצא זה מסר סגן מנהל אגף תקציבים וכלכלה ומנהל מחלקת תב"ר, כי:
- "במערכת המחשוב קיימת יכולת שליפת בקשות הנמצאות בסטטוס שחרור בהליך בעת ביצוע השליפה. קיים באגף תקציבים וכלכלה תיעוד של מסמכי השחרור בהליך."**
- הערת הביקורת: לא קיימת אפשרות להפקת דוח ממוכן כאמור, אי הפקת הדוח לא אפשרה לביקורת לבחון את שלמות האישורים עבור הפעולות שבוצעו במערכת.
181. בשל הקושי באיתור הגדלות התקציב הנ"ל, הביקורת איתרה ובחנה את הליך האישור של הגדלה חריגה אחת של תקציב שנעשתה טרם קבלת אישור משרד הפנים בסך 2,250 אלפי ₪ בשנת 2012.
182. הגדלת התקציב החריגה אושרה על ידי אגף תקציבים וכלכלה בעקבות תביעה של קבלן שביצע פרויקט עבור העירייה ולאחר שהושג הסכם פשרה בתביעה. טרם אישור התב"ר קיבל אגף תקציבים וכלכלה את אישור ועדת הכספים של העירייה, מנכ"ל העירייה וגזבר העירייה.
183. נמצא, כי אגף תקציבים וכלכלה קיבל את אישור משרד הפנים לאחר פרק זמן ארוך (כחצי שנה) ממועד הגדלת התב"ר.
184. להלן טבלה המפרטת את תהליך אישור התקציב החריג הנ"ל ומועדי קבלת האישורים להגדלת התב"ר:

תאריך	פרוט
16/10/12	אישור ועדת הכספים של העירייה
28/10/2012	אישור מנכ"ל וגזבר העירייה
28/10/2012	הגדלת התב"ר במערכת ותשלום הסכם הפשרה בסך 2.25 מלש"ח
26/11/2012	אישור מועצת העירייה
13/3/2013	אישור משרד הפנים להגדלת התב"ר

הטיפול בתב"רים שהסתימו

סגירת תב"רים של פרויקטים שנסתימו

185. סעיף ב' 3.3 להנחיות משרד הפנים "הנהלת החשבונות ודווח כספי ברשויות מקומיות" קובע, כלהלן:

"הופסק ביצוע תב"ר ללא קביעת מועד חידוש העבודה, או שהעבודה הופסקה מעל לתקופה של 12 חודשים, ולא קיים גירעון מימוני בתב"ר, ייסגר התב"ר ויוצא מקובץ התב"רים במערכת הנהלת החשבונות".

186. סגירת תב"רים בעירייה מתבצעת לאחר קבלת אישור מועצת העירייה לסגירת התב"ר. יצוין, כי טרם אישור המועצה, סגירת התב"רים מאושרת גם על ידי ועדת כספים.

187. להלן תרשים המפרט את הליך סגירת תב"ר בעירייה:



188. אחת לתקופה מגיש סגן מנהל אגף תקציבים וכלכלה בעירייה את רשימת התב"רים שנסתימו לצורך קבלת אישור ועדת כספים ומועצת העירייה לסגירתם.

189. בדיקת הביקורת העלתה, כי בניגוד להנחיות משרד הפנים, נסגרים רק חלק מהתב"רים במערכת הלוגיסטית אשר הפרויקטים הממונים באמצעותם הסתימו. סגן מנהל אגף תקציבים וכלכלה האחראי על ניהול התב"רים במערכת הלוגיסטית וסגירתם, לא מבצע סגירה של כל התב"רים אשר הסתימו ואינם פעילים.



- בהתייחסותו לממצא זה מסר סגן מנהל אגף תקציבים וכלכלה ומנהל מחלקת תב"ר, כי:
- "אגף תקציבים וכלכלה סורק באופן ידני שיטתי את כל התב"רים, בהסתמך על המידע החשבונאי והפרוייקטלי הקיים במטרה לסגור את כל התב"רים הרלוונטיים".**
190. יצוין, כי לא קיים נוהל בעירייה המורה על דיווח אגפי העירייה לאגף תקציבים וכלכלה לגבי סיום הפרויקט וסיום התשלומים לקבלנים על מנת לאפשר את סגירת התב"רים.
- בהתייחסותו לממצא זה, מסר סגן מנהל אגף תקציבים וכלכלה ומנהל מחלקת תב"ר, כי:
- "ניהול דיווח סגירת פרויקטים מתוכנן להכלל במתודולוגיה לניהול פרויקטים".**
- בהתייחסותו לממצא זה, מסר מנהל האגף לשיפור פני העיר, כי:
- "לא קיים בעירייה נוהל דיווח אולם חשוב לציין שכל חשבון סופי אשר מציין את סיום הפרויקט מועבר לחתימה ואישור של אגף תקציבים. כמו כן הח"מ הורה שבסיוור מסירה סופי שאינו קשור לתשלום הסופי יועבר העתק מסיכום הסיוור לאגף תקציבים. בנוסף יש לציין כי התקציב משמש גם לצורך ביצוע תיקונים ותוספות במהלך שנת הבדק. אי לכך אגף שפ"ע ממתין לסיום שנת הבדק".**
- בהתייחסותו לממצאים אלו מסר סגן מנהל מינהל בנייה ותשתיות, כי:
- "אנו מבקשים סגירת התבר"ים בדיון משותף עם אגף תקציבים על פי הנחיות הנהלת החשבונות ואגף תקציבים".**
191. מנהלי האגפים אינם מעדכנים את סגן מנהל אגף תקציבים וכלכלה על הפרויקטים שהסתיימו על מנת שיבצע סגירה במערכת. לצורך איתור התב"רים שהסתיימו, סגן מנהל אגף תקציבים וכלכלה נאלץ לסרוק אלפי רשומות במערכת התב"רים, ולבחון כל תב"ר מול האגף האחראי על ביצועו.
192. הביקורת דגמה 7 תב"רים שלא נסגרו במערכת ויחד עם זאת לא נרשמו בהם התחייבויות או תשלומים במשך תקופה של למעלה משנה ברציפות. מהבדיקה עלה כי הפרוייקטים שמומנו מכספי התב"רים הסתיימו אך לא דווח לאגף תקציבים וכלכלה על סיומם ולפיכך התב"רים לא נסגרו.
- בהתייחסותה לממצאים המפורטים בסעיפים 193-194, מסרה רכות פרויקטים לפיתוח במינהל החינוך, כי:
- "מינהל החינוך מניש אחת למספר חודשים תב"רים שניתן למחוק את יתרתם".**
- בהתייחסותו לממצא זה, מסר מנהל האגף לשיפור פני העיר, כי:
- "שבעת הפרוייקטים המופיעים בטבלה המצורפת אינם שייכים לאגף שפ"ע".**

193. יצוין, כי לא ניתן להפיק מהמערכת הלוגיסטית, דוח המפרט תב"רים שנסגרו. המשמעות היא שקיים קושי לבצע בקרה אחר סגירת תב"רים בפועל במערכת, והביקורת נדרשה לבחון בכל תב"ר בנפרד את מועד סגירתו במערכת.

בהתייחסותו לממצא זה מסר מנהל האגף לשיפור פני העיר, כי:

"חשוב להקים מערכת ממוחשבת חדשנית אשר תנהל את הבקרה לגבי תב"רים שנסגרו ותטפל בנושאים נוספים".

194. בדיקת הביקורת העלתה, כי כל 7 הפרויקטים אשר לא נסגרו במערכת נכון למועד עריכת הביקורת, הסתיימו במהלך השנים 2009-2012, כלהלן:

תב"ר	יתרת תקציבית בתב"ר שלא נסגר נכון לשנת 2013 (בש"ח)	הערות
הקמת גן רחוב יהודה הנשיא	420,000	הפרויקט הסתיים בשנת 2011
הקמת אולם ספורט בית ספר פתוח	59,498	הפרויקט הסתיים בשנת 2009
שיפוצים בבית ספר מגן	3,234	הפרויקט הסתיים בשנת 2009
הקמת אולם ספורט בעירוני א'	327,100	הפרויקט הסתיים בשנת 2011
הקמת כיתות גן רחוב דיזינגוף	201,072	הפרויקט הסתיים בשנת 2012
הקמת גן ילדים אבוקה	834,102	הפרויקט הסתיים בשנת 2012
הקמת גנים ומעונות יום ברחוב דיזינגוף	320,782	הפרויקט הסתיים בשנת 2012

195. בנוסף לתב"רים הנ"ל, הביקורת מצאה 2 תב"רים שאושרו לסגירה על ידי מועצת העירייה אך טרם נסגרו במערכת (נכון למועד עריכת הביקורת), כלהלן:

תב"ר	תאריך אישור מועצת העירייה לסגירת התב"ר	תאריך סגירת התב"ר בפועל	הפרש (חודשים)
החלפת קווי מים 2007	2/5/2012	12/2012	7
עבודות ברחוב קרליבך	2/5/2012	5/2013	12



- בהתייחסותו לממצא זה מסר סגן מנהל אגף תקציבים וכלכלה ומנהל מחלקת תב"ר, כי:
- "גן רחוב יהודה הנשיא – טרם הושלמה ההתחשבות בפרוייקט. אולם ספורט עירוני א' - נדרשת השלמת עבודות (כיבוי אש). שאר הנושאים מצויים בשלבי סגירה".**
- הערת הביקורת: כיוון שהוגשה ואושרה הבקשה לסגירת התב"רים על ידי מועצת העירייה וכיוון שבתב"רים שפורטו בסעיף 196, שולמו כל ההתחייבויות לקבלנים והספקים, על אגף תקציבים לסגור את התב"רים במערכת.
196. לדברי סגן מנהל אגף תקציבים וכלכלה, המערכת הלוגיסטית אינה מאפשרת לסגור תב"רים אשר קיימים בגינם שיריוני תקציבים לקבלנים אשר טרם נוצלו. כיוון שאגפי העירייה השונים לא מסירים את השיריונים שביצעו במערכת, לא בוצעה סגירת התב"רים הנ"ל.
- בהתייחסותו לממצא זה מסר סגן מנהל אגף תקציבים וכלכלה ומנהל מחלקת תב"ר, כי:
- "בהמשך להערת הביקורת, בוצעה סגירה של שני תב"רים בספרי העירייה".**
197. בעקבות הערת הביקורת לגבי שני המקרים כאמור, פנה סגן מנהל אגף תקציבים וכלכלה, לגורם העירוני הרלוונטי וביקש ממנו לבטל את שיריון התקציב שהיה במערכת, לאחר ביטול השיריון התב"ר נסגר.
198. כמו כן, לעיתים, העירייה נוהגת לבצע הגדלות של תקציבי תב"רים ישנים ולא פעילים אותם היה עליה לסגור ולהסיר מהמערכת הלוגיסטית. הגדלות התקציבים נעשות לצורך ביצוע פרויקטים חדשים בעלי מאפיינים זהים לפרוייקט הישן שבוצע בתב"ר כגון: פרויקט באותה הכתובת וכו'.
- כך למשל, בשנת 2006 שופץ בית ספר גרץ מתב"ר מספר 020-811188005 בסכום של כ- 500 אש"ח. בחודש דצמבר 2010, נרשם בתב"ר סך של 300 אש"ח, כתקציב לפרוייקט שיפוץ חדש של אותו בית ספר.
- בשנת 2006 בוצע פרויקט בכיכר רבין מתב"ר מספר 020-742190004 בסכום של כ- 500 אש"ח. בשנת 2011, נרשם תקציב נוסף בתב"ר עבור שיקום קטעי המדרכה בכיכר רבין בסך 5 מלש"ח.

העברת עודפי התב"רים לקרן עבודות פיתוח לעתיד

199. סעיף ד' 2 להנחיות משרד הפנים "הנהלת חשבונות ודווח כספי ברשויות מקומיות" קובע, כלהלן:
- "נוצר עודף סופי בחשבון הפרוייקט שנסתיים, יועבר העודף לקרן לעבודות פיתוח לעתיד".**
200. בבדיקה שביצעה הביקורת, נמצא כי עודף תקציבי של תב"ר שנסגר מוחזר למקור ממנו הועבר המימון. כך למשל אם תב"ר מומן באמצעות קרן היטל השבחה, עודף תקציב מהתב"ר מוחזר לאותה הקרן.

201. איתור התב"רים שהסתיימו והעודפים להחזרה לקרנות העירייה מתבצע על ידי אגף תקציבים וכלכלה באופן ידני, תוך סריקה ואיתור של כל התב"רים הפעילים במערכת (כ- 2,000 תב"רים). בהתייחסותו לממצא זה מסר סגן מנהל אגף תקציבים וכלכלה ומנהל מחלקת תב"ר, כי:
- "דרך סגירת התב"רים, המבוצעת כיום ע"י אגף תקציבים וכלכלה, מאושרת ע"י משרד הפנים".
202. סגירת התב"רים שהסתיימו והעברת העודפים לקרנות מתבצעת במערכת הלוגיסטית באופן ידני בעת סגירת התב"רים, המערכת הלוגיסטית מאפשרת להעביר יתרות עודפים גבוהות מאלו שקיימות בתב"ר בפועל, במקרים אלו התב"ר נסגר עם יתרה שלילית.
203. מבדיקה של עשרות תב"רים שנסגרו במערכת, נמצאו 2 מקרים בלבד בהם, כתוצאה מטעות, עודפי התב"רים שהועברו היו בסכום גבוה מזה שנותר בתב"ר בפועל, והתב"ר נסגר ביתרה שלילית, כלהלן:

תב"ר	סה"כ הוצאות (ש"ח)	סה"כ תקציב (ש"ח)	הפרש (ש"ח)
החלפת קטעים קצרים	5,470,962	5,470,289	(672)
אחזת חוף תשתית	38,613,600	38,550,000	(28,571)

עלויות אחזקת פרויקטים

204. במקרים בהם העירייה מבצעת פרויקטים של הקמות מבנים, גנים וכו', נדרשת העירייה לממן את עלויות התחזוקה של הפרויקט לאחר ביצועו.
205. הביקורת ביקשה לבחון את עלויות האחזקה שהוערכו על ידי העירייה, ככל שהוערכו, טרם ביצוע כל אחד מהפרויקטים שנדגמו בביקורת. לצורך הבדיקה הביקורת פנתה לאגפים (חינוך ושפ"ע) בבקשה לקבל את אומדן עלויות האחזקה של הפרויקטים ופירוט עלויות אחזקת הפרויקטים בפועל.
206. מהבירורים שערכה הביקורת מול גורמים שונים באגפים, לא נמצאו הערכות עלויות אחזקת הפרויקטים טרם ביצוע הפרויקטים. כמו כן, לא נמצא מידע נפרד לגבי עלות אחזקת כל אחד מהפרויקטים שהוקמו.
207. מנהל אגף דרכים ומאור ממינהל בת"ש מסר לביקורת, כי:
- "לא ניתן לפרט מהם עלויות האחזקה בכל פרויקט, לאגף קיים תקציב אחזקה קבוע אשר משמש את כלל עלויות האחזקה של האגף".
- בהתייחסותו לממצא זה מסר סגן מנהל אגף תקציבים וכלכלה ומנהל מחלקת תב"ר, כי:
- "אגף תקציבים מבצע הערכות מדי שנה, להשלכות פרויקטי פיתוח על תקציב העירייה השופף. העתק מקובץ עבודה זה הועבר לידיעת המבקר".



הערת הביקורת: לדעת הביקורת, הערכת עלויות אחזקת הפרויקטים נדרשת להתבצע עבור כל פרויקט וטרם אישורו, לא בעת עריכת התקציב השנתי הנעשית לאחר סיום הפרויקט.

208. אגף שפ"ע מסר לביקורת, כי:

"עלויות אחזקת התב"רים משתנות בהתאם לסוג הגן ולמיקומו, הטיפול בגנים למעט עלויות חשמל ומים, הינם קבועות בהתאם לחוזה אחזקה מול קבלנים חיצוניים".

209. למרות פנייתנו למינהל החינוך, לא התקבלה תגובת האגף לגבי עלויות האחזקה של הפרויקטים אשר הוקמו על ידיהם.

בהתייחסותה לממצאים הנ"ל, מסרה רכזת פרויקטים לפיתוח במינהל החינוך, כי:

"עלויות האחזקה מתקצבות במסגרת התקציב הרגיל ונאמדות כתקציב תוצאתי על ידי אגף תקציבים. פניית הביקורת התקבלה והועבר (טעות במקור) תשובתנו (מצ"ב עותק). יודגש כי תחזוקת פרויקטים איננו בתחום אחריות יחידת בינוי ופיתוח".

הערת הביקורת: בהתייחסות מינהל החינוך לטיוטת דוח הביקורת, לא צורף העתק תשובת המינהל.

לתשומת לב:

התייחסויות המבוקרים ואחרים לטיוטת ממצאי הביקורת בשלב אימות הממצאים, מצורפות לדוח בפרק הנספחים, ומהוות חלק בלתי נפרד מדוח הביקורת. הנספחים להתייחסויות (אם צורפו) שמורים במשרד מבקר העירייה.

נספח א - התייחסות סגן מנהל אגף תקציבים וכלכלה ומ' מחלקת תב"ר מתאריך 26.8.13.

נספח ב - התייחסות מנהל האגף לשיפור פני העיר מתאריך 27.8.13.

נספח ג - התייחסות סגן מינהל בינוי ותשתית מתאריך 29.8.13.

נספח ד - התייחסות רכזת פרויקטים לפיתוח במינהל החינוך מתאריך 1.9.13.

נספח ה - התייחסות מנהל היחידה לביטוח וניהול סיכונים מתאריך 9.10.13.

נספח ו - התייחסות מנהלת אגף מחשוב ומ"מ מתאריך 15.10.13.

מסקנות

ניהול התב"רים בעירייה

210. תהליך מחשובי הנקרא "מהלך קרנות" מתבצע אחת לתקופה ובמסגרתו אמורים להשתייך כספים מהקרנות העירוניות לכל תב"ר ותב"ר (בהתאם להחלטות הגורמים העירוניים המוסמכים). כמו כן, במסגרת התהליך מחשובי זה, אמורות להירשם פעולות יומן ממוכנות בהתאם. לעיתים קורה, שבשל כשלים טכניים בתהליך, לא מועברים תקציבים לתב"רים מסוימים מהקרנות, על אף העובדה שמשוריינים עבור אותם תב"רים כספים בקרנות. כתוצאה מכך, בסוף כל שנת כספים מתגלים לעיתים בבדיקות ידניות גירעונות בתב"רים מסוימים, למרות שכאמור הם לא היו אמורים להימצא בגרעון.
211. הכלים העומדים כיום לרשות אגף תקציבים וכלכלה, אינם מאפשרים לנהל כל תב"ר ותב"ר בצורה בדידה. לא קיימת מערכת ניהולית המקושרת למערכת הלוגיסטית, המסוגלת לשלוף בכל נקודת זמן, עבור כל תב"ר בדיד את כל הנתונים הכספיים הרלבנטיים לגביו. כך שלא ניתן כיום להקביל בין נתוני תכנון/תקציב לבין נתוני ביצוע (הכנסות מול ההוצאות).
212. הבקרה של אגף תקציבים וכלכלה אחר הגבייה בפועל מגורמי מימון חיצוניים (באותם תב"רים שגורמים חיצוניים התחייבו לממן הפרויקט או חלק ממנו), מסתמכת בעיקר על דיווחים (בכתב) המתקבלים מהגורמים החיצוניים, בדבר הכספים שהם העבירו. בכלים המחשוביים הקיימים כיום, אין ביכולת העירייה לבצע בקרה אפקטיבית אחר שלמות קבלת ההכנסות מאותם גורמים חיצוניים.
213. פירוט התשלומים ששולמו על ידי חברות הביטוח לעירייה אינו מועבר לאגף התקציבים. כיוון שכך, לא קיימת לאגף התקציבים אפשרות לבדוד את התשלומים שהתקבלו מחברות הביטוח עבור כל תב"ר ולא ניתן לבצע התאמה ממוכנת במערכת הלוגיסטית בין הסכומים המגיעים לעירייה לבין הסכומים שהתקבלו בפועל עבור כל תב"ר.
214. מינהל בת"ש אינו מתעד את חשבונות התשלום לקבלנים ולספקים בפרויקטיים אלא את דרישות התשלום של תאגיד המים בלבד אשר אינם מעידים על ההוצאות בפועל בתב"ר. יצוין, כי תאגיד המים אשר קיבל את הכספים מהעירייה אינו גוף הכפוף לביקורת העירייה וכי במצב שנוצר אין באפשרות העירייה לבחון את השימוש בכספי התב"רים בפועל.

**ניתוח הסיבות להגדלת התב"רים****פרויקטי סלילה ושיקום כבישים ומדרכות - מינהל בת"ש**

215. בכל הפרויקטים שנדגמו במינהל בת"ש, פקודות העבודה של המינהל התבססו על הערכה כללית ולא מדויקת של כתב הכמויות הנדרש. הפרויקטים אושרו לביצוע מבלי שבוצע קודם לכן תכנון מפורט של כלל הפריטים הנדרשים, ואשר לפיהם יכול היה המינהל לכמת את העלויות של כל פרויקט באופן יותר מהימן.

בשל אי קיומם של תכנונים מפורטים, בכל המקרים שנדגמו, פריטים רבים אשר נכללו בתכנון המקורי, לא נרכשו בסופו של דבר. לחלופין שילמה העירייה במקום זאת, בדרך כלל, סכומים גבוהים יותר, עבור פריטים אחרים שלא נכללו בכתב הכמויות המקורי.

216. עלויות הקבלנים שלהם חוזי מסגרת עם העירייה לביצוע עבודות סלילת כבישים/הקמת מדרכות מוצמדות בחלקן למדד סלילה ובחלקן האחר למדד הביטומן. במהלך השנים 2007-2012, מדד הסלילה עלה בכ- 45% (כ- 7.5% בממוצע לשנה) ומדד הביטומן עלה בכ- 122% (כ- 20% בממוצע לשנה).

בשל שיעור הגידול המהותי במדד הביטומן ובמדד הסלילה ב- 5 השנים האחרונות, ובשל הצמדת מחירי הקבלנים למדדים אלו, התייקרו עלויות הפרויקטים שבוצעו על ידי העירייה במהלך התקופה הנ"ל. התייקרויות אלו היו אחד הגורמים אשר שהובילו להגדלת התב"רים בתחום פעילות זה.

217. חישוב ההצמדות למדדים שהינו חישוב מורכב מאוד ולפיו מדי שנה העירייה מבצעת תשלומים של מיליוני ש"ח לקבלנים, נעשה באמצעות מערכת אחזקה. אולם, בשל מגבלות המערכת, נדרשת לא אחת, התערבות של גורם אנושי (מנהלת החשבונות שבמנהל) בביצוע החישובים. מבדיקת הביקורת עולה כי לא תמיד קיימת הלימה בין התשלום בפועל לבין תוצאות החישוב של המערכת וכי על פי חישובי מנהלת החשבונות מבוצע בסופו של דבר התשלום לקבלן. כמו כן עולה כי תחשיבי מנה"ח אינם נבדקים על ידי גורם עירוני נוסף, ולו אף מדגמית.

218. החשבונות שהופקו ממערכת האחזקה לקבלנים נכון למועד עריכת הביקורת, כללו את רכיב המע"מ בסכום נמוך יותר ממה שנדרש. כתוצאה מכך, נדרשה התערבות ידנית לתיקון כל החישובים והחשבונות (הרישומים במערכת האחזקה, גם לאחר התיקונים הידניים, נותרו כפי שהיו ואינם תואמים את התשלומים בפועל שהתבססו על החישובים הנכונים).

לביקורת דווח ממנהל הכספים וממנהל בת"ש במסגרת התייחסותם לטיוטת הממצאים, כי הליקוי בנושא זה טופל.

**פרויקטי הקמת מבני חינוך (מינהל החינוך)**

219. מתוך 5 הפרויקטים שדגמה הביקורת במינהל זה, נמצא כי ב- 3 פרויקטים (הקמת אולם ספורט ביה"ס פתוח, הקמת גן ילדים דו כיתתי ראש פינה, הקמת כיתות גן ברחוב יהודה הנשיא) התקציב הראשוני שאושר על ידי מועצת העירייה לפרויקט טרם היציאה למכרז, היה נמוך משמעותית בהשוואה לעלויות שנקבעו בסופו של דבר במסגרת המכרז.

220. בפרויקטים המנוהלים על ידי משכ"ל, מעקב הביצוע מול התקציב נעשה על ידי מפקחי משכ"ל בלבד. נתוני הביצוע מול התכנון אינם מנוהלים במערכת האחזקה העירונית והעירייה נאלצת להסתפק בדוחות כוללניים של משכ"ל המועברים אליה בד"כ בדיעבד. מממצאי הביקורת עולה כי בכל הפרויקטים שנדגמו ואשר בוצעו באמצעות מכרזי משכ"ל, נדרשו הגדלות תקציב עקב "תנאי שטח בלתי צפויים" שהובילו לחריגה בכתבי הכמויות שתוכננו.

פרויקטי הקמת ושיפוץ מבנים לשיפור פני העיר (אגף שפ"ע)

221. בכל המקרים שנדגמו, התקציבים שיועדו למימון פרויקטים של האגף לשיפור פני העיר חולקו לשני חלקים. עם סיום החלק הראשון, תוקצבה במסגרת אותו התב"ר, ההרחבה של הפרויקט לרבות החריגות שנוצרו, אם אכן נוצרו, בחלק הראשון.

כתוצאה מכך, נרשמו הגדלות תקציב מהותיות ביחס לתקציב המקורי בפרויקטים של אגף שפ"ע. כמו כן, קיים קושי לאתר בדיעבד, חריגות בפרויקטים אלו.

מניתוח החריגות שנמצאו בתב"רים (בעיקר בחלק הראשון) עולה כי הם נבעו בעיקר מהוספת עבודות שלא תוכננו ותוקצבו במקור כגון: הוספת תאורה למזרקה, שיקום עמודי ביטון, הוספת רמפה בכיכר ועוד.

הטיפול בתב"רים שהסתיימו

222. בניגוד להנחיות משרד הפנים, לא נסגרים כל התב"רים שמימנו פרויקטים שכבר הסתיימו, או לחלופין, שלא נרשמה בהם פעילות משך תקופה של שנה. מהממצאים עולה כי לא קיים נוהל עבודה המחייב את כל היחידות העירוניות לדווח לאגף תקציבים וכלכלה עם סיומו של כל פרויקט, על סיום התשלומים לקבלנים בגינו. כתוצאה מכך, אגף תקציבים אינו מודע לכך שהוא יכול לסגור את אותם תב"רים שהסתיימו, במערכת הלוגיסטית.

223. לא ניתן להפיק מהמערכת הלוגיסטית, דוח המפרט את כל התב"רים שנסגרו במהלך תקופה נתונה. כתוצאה מכך, קיים קושי לאתר את אותם תב"רים שהסתיימו ולבצע ברמת המאקרו ניתוחים סטטיסטיים לגביהם.

224. אין באפשרות אגף תקציבים להפיק דוח המפרט את המקרים החריגים, בהם השתמשה הרשות בכספי התב"ר טרם קבלת אישור משרד הפנים ('שחרור בהליך'). כתוצאה מכך, לא ניתן היה לבדוק את נאותות קבלת האישורים בדיעבד ממשרד הפנים במקרים מעין אלו.

המלצות

225. באחריות אגף מחשוב ומערכות מידע לבחון את הסיבות שגורמות לכשלים במערכת ואת האפשרות למיכון הבדיקות הידניות המבוצעות על ידי אגף תקציבים וכלכלה, ולהגיש הצעות לפתרון.

226. באחריות אגף מחשוב ומערכות מידע, לבחון אפשרות לשיפור מערכות המחשוב המשמשות את האגף לניהול תב"רים לרבות הקמת/שדרוג מערכת ניהולית שתקושר למערכת הלוגיסטית ואשר תאפשר בכל נקודת זמן, לשלוף עבור כל תב"ר בדיד את כל הנתונים הכספיים הרלבנטיים לגביו.

227. באחריות אגף תקציבים וכלכלה לבצע מעקב ובקרה שוטפים (רצוי ממוכנים) אחר הגבייה, מגורמים חיצוניים בכל אחד מהתב"רים אשר ממומנים על ידיהם.

228. באחריות היחידה לניהול סיכונים להעביר לאגף התקציבים דיווחים מפורטים עבור כל תשלום המועבר מחברות הביטוח לעירייה. כמו כן, באחריות אגף התקציבים לוודא כי כל ההתחייבויות שהובטחו מחברות הביטוח אכן התקבלו.

229. באחריות מינהל בת"ש לתעד את חשבונות התשלום לקבלנים ולספקים בפרויקטיים אשר מעידים על ההוצאות בפועל בתב"ר.

230. באחריות מינהל בת"ש להכין פקודת עבודה לכל פרויקט, בהתבסס על תכנון מפורט ככל הניתן, אשר יצמצם את היקף החריגות התקציביות בפרויקטים.

231. יש לפעול בהקדם לעדכון מערכת האחזקה, האמורה לחשב את גובה התשלומים לקבלנים, כך שלא יהיה צורך בהתערבות של גורם אנושי בביצוע החישובים.

עד לעדכון המערכת, מומלץ כי גורם עירוני נוסף יבדוק את החישובים המבוצעים על ידי מנהלת החשבונות, ולו אף מדגמית.

232. באחריות מינהל בת"ש ואגף תקציבים לבחון דרכים לשיפור האומדנים, כך שישקפו במידה רבה יותר את העלויות בפועל.

233. לאור העובדה שבשנים האחרונות חל גידול בביצוע פרויקטים עירוניים על ידי משכ"ל, מומלץ לפעול לשיפור המעקב והבקרה העירוניים, אחר פרויקטים אלו.

לביקורת נמסר ממנהל בת"ש וממנהל הכספים בהתייחסותם לטיוטת הממצאים, כי במהלך 2012 הוחל בשימוש במערכת בינארית לטיפול בעבודות עם משכ"ל.



234. ראוי לתקצב בנפרד כל אחד מהשלבים בפרויקטים המבוצעים על ידי אגף שפ"ע במקום להכלילם בתב"ר אחד כפי שמבוצע כיום. כך יוכלו הגורמים המוסמכים בבואם לאשר כל פרויקט, לדעת מראש את העלות הכוללת שלו. כמו כן, יקל הדבר לאתר ולנתח חריגות מהתקציב שנקבע.
235. באחריות אגף תקציבים וכלכלה לבחון בשיתוף אגף מחשוב ומערכות מידע אפשרות לשרוג את המערכת הלוגיסטית, על מנת שיתאפשר להפיק דוח המפרט את כלל התב"רים שנסגרו בתקופה נתונה, וכן להפיק דוח הכולל את כל המקרים החריגים בהם השתמשה הרשות בכספי התב"ר טרם קבלת אישור משרד הפנים.
- לאחר שיופק הדוח, יש למנות גורם עירוני שיבדוק כי כל אישורי משרד הפנים התקבלו בדיעבד.
236. באחריות אגף תקציבים וכלכלה, לפעול לגיבוש נוהל עירוני שיחייב את היחידות העירוניות לדווח לאגף בסמוך ככל הניתן, על סיומו של כל פרויקט שמומן מכספי התב"ר.

לתשומת לב:

התייחסויות המבוקרים ואחרים למסקנות והמלצות הביקורת, מצורפות לדוח בפרק הנספחים ומהוות חלק בלתי נפרד מדוח הביקורת. הנספחים להתייחסויות (אם צורפו) שמורים במשרד מבקר העירייה.

נספח ז – התייחסות סגן מנהל אגף חשבונות מתאריך 1.9.13.

נספח ח – התייחסות גזבר העירייה מתאריך 10.11.13.