

## שיפוץ חזיתות בתים

### מבוא

1. סעיף 249(א13) לפקודת העיריות קובע כי לעירייה יש סמכות "להורות בדבר שמירת המראה של חזיתות הבתים, לרבות סידון ושיפוץ".
  2. לפי חוק עזר בנושא "שמירה ושיפוץ של חזיתות בתים", התשס"ט-2009 (להלן - **חוק העזר**), כל בעל בית נדרש לשמור על מראה תקין של חזית המבנה ולעשות את עבודות השיפוץ הדרושות כדי למנוע את התבלות והזנחתה.
  3. חוק העזר קובע את הקריטריונים לשיפוץ חזיתות בתים ומגדיר מהו שיפוץ:
    - "שיפוץ" - עבודות בחזיתו של בית, לרבות -
      - (1) עבודות צביעה, מיוח, סידור, סתימה, מילוי, ציפוי, עיבוי, חיפוי וחישוף;
      - (2) שינוי מקום צנרת חיצונית;
      - (3) תיקון או מים;
      - (5) הסרת מזגן, מיתקן קירור או הסקה, העתקתו או חיפוי, לרבות צנרת המשמשת אותם;
      - (6) תיקון, צביעה או החלפה של חלונות, הוספת אדני חלון וכרכובים, שמשות, דלתות, מעקות, ארובות, סורגים, מרובים, תריסים, גגות, גגונים, מצללות, בדי הצללה, סוככים, ספסלים, אדניות ושלמים;
      - (7) הסרת תורני אנמנות, דוודים, קולטים, שאין בהם שימוש או תיקונים;
      - (8) איסוף, הסדרה או הבלעה בתוך צנרת או תעלות של מיתקני גז ושל כבלים, לרבות כבלי חשמל, כבלי מלווייה ותקשורת, על צידם הנלווה;
      - (9) תיקון, צביעה, החלפה, הסרה או העתקה של מיתקנים ואבזרים, בין שהם מחוברים חיבור של קבע לבית או לחצריו, ובין אם לא.
- "חזית" מוגדרת בחוק העזר כ"חלק מהמעמפת החיצונית של הנכס הנשקף אל כביש, שדרה, סמטה, כיכר, גינה, טיילת ומקום פתוח, שהציבור רשאי להיכנס אליו או להשתמש בו, לרבות גג, קומת עמודים מפולשת, חלון, מרפסת, גדר, קיר, קיר תומך וקיר אחר".
4. האגודה לתרבות הדיור (להלן - **האגודה**) נוסדה בשנת 1964 כעמותה על ידי ממשלת ישראל ומשרד הבינוי והשיכון ונמצאת בפיקוח רשות החברות הממשלתיות. החברים באגודה נהנים ממגוון רחב של שירותים, כגון:
    - שירותי מידע וייעוץ משפטי, באמצעות עורכי דין המתמחים בדיני מקרקעין והבתים המשותפים בנושאים: זכויות וחובות של דיירים, טיפול בסרבני תשלום, ניהול הבית המשותף וכדומה.
    - שירות ליווי ורישום בתים משותפים בטאבו.
    - ייעוץ מקצועי חינם, הניתן בידי אדריכלים מוסמכים בנושאים: הרחבות ותוספות בנייה, יועץ לביצוע שינויים ברכוש המשותף ועוד.
- סניפי האגודה נמצאים בחסות הרשויות המקומיות ומונחים מקצועית על ידי האגודה.

- במשרדי העירייה קיים סניף של האגודה המספק מגוון שירותים לרווחת תושבי העיר, לרבות ייעוץ מקצועי לוועדי בתים החברים באגודה בכל הנוגע לשיפוץ חזיתות ומתן הלוואות לצורך כך.
5. תכנית שיפוץ חזיתות בתים מאפשרת לדיירים המתגוררים בבתיים משותפים, שפגעי הזמן ניכרים בחזיתותיהם, לקבל הלוואה לביצוע השיפוץ, ללא ריבית והצמדה. העירייה הקימה קרן הלוואות מיוחדת בהיקף של מיליוני ש"ח לצורך עידוד ביצוע שיפוץ. הקרן זמינה לרווחת התושבים ומאפשרת מתן הלוואה מבנק לכל יחידת דיור, בסכום של עד 30,000 ש"ח<sup>1</sup> (ובכל מקרה לא יותר מעלות השיפוץ), לתקופה של עד עשר שנים. מקבל הלוואה מחזיר לבנק את סכום הקרן בלבד והעירייה מממנת את הריביות. עלות השיפוץ מתחלקת באופן שווה בין הדיירים או לפי גודל הדירה, בהתאם לתקנון המוסכם של הבניין.
6. העירייה מעניקה לדיירים חופש החלטה מלא לצד ליווי מקצועי של השיפוץ, בבחירת הצבע ועיצוב חזית הבניין.
7. העירייה מבצעת פרויקטים שונים ברחבי העיר וביניהם התחדשות רחוב רוטשילד.
8. מחלקת תרבות הדיוור במינהל הנדסה (להלן - **מחלקה**) אחראית על שיפוץ חזיתות בניינים ולצורך כך היא נעזרת בשירותי מיקור חוץ של אדריכלים ומהנדסים.
9. נכון למועד הביקורת, תקציב פרויקט שיפוץ בתים משותפים נאמד בסכום של כ-25,550,000 ש"ח. העירייה סייעה לבעלי 282 בניינים בשיפוץ חזיתות ולשמונה פרויקטים (רחובות) שהעירייה יזמה את שיפוצם.

## עבודת הביקורת

1. מטרת הביקורת הייתה לבחון את נושא שיפוץ חזיתות בניינים, לרבות בדיקת הטיפול במדגם של תלונות שהתקבלו בנושא. זאת, לאחר שבתאריך 7 במרץ 2017 התקבלה תלונה בנוגע לשיפוץ חזיתות של אחד הבניינים בעיר: "כדייר ונציג ועד בית שעבר את התהליך [אני] מבקש להפנות את תשומת לבך לכשלים חמורים המלווים את הפרויקט ומעוררים תהיות באשר לניקיון ההליך כולו..." (להלן - **תלונה**).
2. הביקורת ביצעה בין היתר, את הפעולות הבאות:
- שיחות עם מנהל המחלקה, רכזת שיפוץ חזיתות, מנהל המחלקה לתכנון אדריכלי באגף בנייה ציבורית, ממונה על שיפוץ בתים, מנהלת חשבונות במחלקת התאמות בנקים במינהל כספים, רכזת הכנסות ממשרדי ממשלה במינהל כספים ואדריכל ממשד אדריכלים הנותן ייעוץ למחלקה.
  - עיון במדגם תיקי נכסים שבהם בוצע שיפוץ חזיתות.
  - עיון בתלונות שהתקבלו במוקד העירוני.
  - פנייה למדגם הכולל 16 נציגי בניינים שערכו שיפוץ במסגרת תוכנית שיפוץ חזיתות.

<sup>1</sup> נכס עסקי במספר מתחמים שנקבעו יקבל הלוואה בסך של עד 50,000 ש"ח.

- ממצאי הביקורת התבססו בין היתר, על מידע שנמסר בשיחות כאמור ועל שאלון עליו השיבו נציגי הבניינים הנ"ל.
- עיון במסמכים רלוונטיים נוספים.
3. הביקורת לא כללה בדיקת פרויקטים מיוחדים ומתן הלוואות לשיפוץ בתי עסק.
4. הביקורת נערכה בחודשים אפריל עד נובמבר 2017, ובחודשים פברואר עד נובמבר 2018.
5. האגודה אינה גוף מבוקר בידי מבקרת העירייה ומשכך, נבחרו היבטים הקשורים להתנהלות המחלקה בלבד. עם זאת, יש להעיר כבר בשלב זה, כי עצם הגעת התלונה לבדיקה של העירייה, יש בה כדי להצביע לכאורה, על כך שהבחנה בין פעילות העירייה לפעילות האגודה, אינה ברורה.
6. טיטות הדוח הועברו להתייחסות המבוקרים.

## ממצאים

### 1. מחלקת תרבות הדיור

- 1.1 חוק העזר קובע כי על בעל הבית חלה חובה לשמור על מראה תקין של חזית הבית ולצורך כך וככל שיידרש, יבצע עבודות שיפוץ כדי למנוע הזנחה.
- "בעל בית" מוגדר בחוק העזר: "מי שרשום או זכאי להירשם לפי חוק המקרקעין כבעלים של קרקע, לרבות אדם המקבל, או הזכאי לקבל הכנסה מהנכס, או שהיה מקבלה אילו הנכס נותן הכנסה, בין בזכותו הוא ובין כבא כוחו או כנאמן, לרבות חוכר לדורות."
- 1.2 המחלקה אחראית על הסיוע האדריכלי הניתן לוועדי בתים בכל הנוגע לתהליך שיפוץ חזיתות מבנים, ומהווה גורם מקשר בין התושבים לאגודה.
- 1.3 באתר האינטרנט העירוני מפורסם פרויקט שיפוץ בניינים במסגרת פעילות המחלקה להתחדשות עירונית במינהל הנדסה.
- נכון ל-26 בדצמבר 2018, רשימת הבניינים שעברו שיפוץ המפורסמת באתר האינטרנט, כוללת 277 כתובות בלבד.
- כמו כן, בעמוד "תרבות הדיור" שבאתר העירוני, מפורסמת פעילות האגודה ולא פעילות המחלקה, ואף אין אזכור למחלקה, על אף שעובדי המחלקה אחראים על התחום מטעם העירייה ומעורבים בהליך.
- מנהל הסניף של האגודה לפי אתר העירייה, הוא מנהל המחלקה. לבקשת הביקורת לקבל הסכם שנחתם בין העירייה לאגודה, השיב מנהל המחלקה כי לא קיים הסכם. זאת ועוד, מנהל המחלקה חותם על מסמכים כ"מנהל האגף", אף שמדובר במחלקה. נכון למועד הפצת טיטות הממצאים, טרם השיבה המשנה ליועצת המשפטית, האם קיימת חשיפה לעירייה, בכך שמנהל המחלקה מוצג כמנהל סניף האגודה.
- 1.4 להלן שלבים עיקריים בהליך שיפוץ חזיתות:
- התנעת שיפוץ
  - הצעות מחיר ומכרז קבלנים
  - קבלת הלוואה וחתימה על חוזה

### **שלב א - התנעת שיפוץ**

- ועד הבניין (להלן - נציג) יוצר קשר עם המחלקה ומעביר טופס "פרוטוקול לשיפוץ בניין" חתום בידי כל הדיירים, המעניק אישור עקרוני לתחילת ההליך.
- הגעת אדריכל, יועץ חיצוני למחלקה, לבדיקת המבנה והתאמתו לחוק העזר.
- האדריכל ממלא "טופס בדיקת מבנה לשיפוץ" המפרט את הליקויים הקיימים בבניין ודרישות נוספות לתיקון. האדריכל מצלם את הליקויים ומצרף את התמונות לדוח. *[מעורבות המחלקה]*
- שליחת מכתבי דרישה לשיפוץ בצירוף כתבי הסכמה. *[מעורבות המחלקה]*
- חתימת הדיירים על כתבי הסכמה לשיפוץ.

### **שלב ב - הצעות מחיר ומכרז קבלנים**

- העברת כתבי הסכמה חתומים למחלקה.
  - התקשרות הנציג עם מהנדס מטעם האגודה לצורך הפקת כתב כמויות עבור השיפוץ. הנציג מעביר לאגודה תשלום עבור הכנת כתב כמויות. בבניין הכולל עד 13 יחידות דיור הסכום הוא 600 ש"ח, ועבור כל יחידת דיור נוספת - 50 ש"ח.
  - המהנדס מפקח בשלב הבנייה על עבודת הקבלן המבצע.
  - כתב הכמויות כולל את כל הרכיבים הנדרשים לשיפוץ המבנה, לרבות כמות ומחיר בגין כל תבחיך.
  - אדריכל יועץ חיצוני למחלקה בודק כי קיימת הלימה בין "טופס בדיקת מבנה לשיפוץ" לכתב הכמויות. במידת הצורך, מהנדס קונסטרוקטור, יועץ חיצוני למחלקה, עורך בדיקה נוספת. *[מעורבות המחלקה]*
  - העברת כתב כמויות בצירוף רשימת קבלנים מורשים של האגודה.
  - פנייה יזומה של הנציג לשלושה קבלנים לפחות, לצורך קבלת הצעות מחיר.
  - קיום אסיפת דיירים לצורך בחירת קבלן.
  - הגשת ההצעה הנבחרת למחלקה לצורך אישורה בוועדת הלוואות עירונית.
  - מכתב אישור מתן הלוואות נשלח לנציג. *[מעורבות המחלקה]*
  - האדריכל מטעם המחלקה מכין הדמיות לשיפוץ. *[מעורבות המחלקה]*
- ### **שלב ג - קבלת הלוואה וחתימה על חוזה**
- הנציג פותח חשבון בבנק לטובת השיפוץ.
  - הדיירים מופנים ללקיחת הלוואה. *[מעורבות המחלקה]*
  - ביצוע מעקב עם הדיירים והבנק למי אושרה הלוואה ולמי לא. *[מעורבות המחלקה]*
  - פנייה לדיירים המסרבים להשתתף בשיפוץ, במידה שנדרש. *[מעורבות המחלקה]*
  - דיירי הבניין בוחרים הדמיה לשיפוץ המבנה. *[מעורבות המחלקה]*
  - פנייה לקבלת היתר בהתאם לחוק העזר. *[מעורבות המחלקה]*
  - חתימת חוזה בין הנציג לקבלן הנבחר.

- 1.5 נציגי האגודה אינם נמצאים באופן קבוע בעירייה, אלא הם מגיעים לפגישות הנערכות במשרדי המחלקה, בהתאם לצורך.
- 1.6 נמצא כי במחלקה לא קיימת תכנית עבודה רב-שנתית המבוססת על פילוח ומתן עדיפות לשכונות מסוימות שבהן יבוצע שיפוץ חזיתות מבנים בשנים הקרובות. כמו כן, פנייה לנציגים לביצוע שיפוץ מבוצעת על סמך מידע המגיע למחלקה, ולא במסגרת סיור יזום לאיתור בניינים הזקוקים לשיפוץ.
- 1.7 כל המסמכים הנלווים לשיפוץ מבנה נשמרים בתיקיות ייעודיות ממחושבות לפי כתובת מבנה.
- 1.8 הביקורת ביקשה לבחון את שביעות הרצון של נציגים של בניינים שבהם בוצע שיפוץ חזיתות, מהתנהלות המחלקה, האדריכל מטעם העירייה ועוד. לצורך כך שוחחה עובדת ביקורת עם מדגם שכלל 16 נציגי בתים משותפים שביצעו שיפוץ בשנים 2015 ו-2016 ונבחרו באופן אקראי. להלן הממצאים:
- א. רק שני נציגים מסרו כי העירייה היא שפנתה אליהם בדרישה לבצע שיפוץ. כל יתר הנציגים מסרו שמדובר ביוזמה שלהם.
- ב. כל הנציגים מסרו כי לא היה גורם פנים ארגוני שהמליץ להם לעבוד עם קבלן מסוים וכי ההחלטה לבחור בקבלן מסוים התבססה על הצעות מחיר שהם קיבלו מהקבלנים ו/או מהתרשמות מביצוע עבודות של אותו קבלן ברחבי העיר.
- ג. שני נציגים מסרו שהם בחרו בקבלן שאינו מופיע ברשימה שקיבלו מהאגודה, והאגודה אישרה את ההתקשרות עמו.
- ד. שלושה נציגים מסרו שהם לא היו שבעי רצון מעבודת הקבלן שהם בחרו:
- במהלך העבודה קרסו פיגומים, עבודת הצביעה בוצעה באופן לא איכותי.
  - נגרם נזק לרכוש של אחד הדיירים כתוצאה מהשיפוץ.
  - לא כיסו את הפיגומים ברשת.
- ה. לשאלת הביקורת האם היו הוצאות חריגות שלא נחזו בשלב הכנת כתב הכמויות, מסר אחד הנציגים כי בקשתו להכליל בכתב הכמויות איטום של כל הגג נענתה בשלילה והדיירים נאלצו להוסיף תשלום עבור איטום כל הגג.
- ו. כל הנציגים השיבו כי המהנדס שמפקח על הבנייה מטעם האגודה מאשר את ביצוע התשלום לקבלן. נציג אחד דיווח כי לעתים, אישר המפקח לשלם לקבלן למרות שהוא לא ביצע את כל התיקונים הנדרשים, ונציג נוסף מסר כי לדעתו, המפקח נטה לטובת הקבלן.
- ז. חלק מהנציגים דיווחו כי המפקח היווה גורם אובייקטיבי במידה שהיו חילוקי דעות בינם לבין הקבלן.
- ז. מרבית הנציגים השיבו כי הם היו שבעי רצון מהתנהלות המחלקה וכי גורמים במחלקה סייעו להם לקדם את התהליך. נציג אחד מסר כי התהליך התמשך זמן רב.
- ח. הנציגים מסרו שחווה ההתקשרות עם הקבלן לא הועבר לעיונם טרם החתימה.

1.9 להלן ממצאי בדיקת נאותות שמירת מסמכי השיפוץ במדגם שכלל 15 תיקים שנבחרו באופן אקראי.

א. מסמכים חסרים :

- לא צורף לפרוטוקול שיפוץ בניין, תצלום תעודות זהות של הדיירים לאימות הגורמים שאישרו בחתימתם את הטופס. מסמך זה אמנם אינו נדרש, אך לדעת הביקורת, לאור העובדה שבשלב מאוחר יותר מתברר לעתים כי חלק מהדיירים אינם מעוניינים בשיפוץ, ישנה חשיבות לאימות זהותם של דיירים שחתמו על הפרוטוקול.

- הסכם פיקוח עם מהנדס בתיק שיפוץ אחד.

- טופס בדיקת מהנדס קונסטרוקציה בתיקי שיפוץ בשתי כתובות.

- אסמכתה לתשלום עבור כתב כמויות בתיק שיפוץ אחד.

- פרוטוקול שיפוץ בניין בתיק שיפוץ אחד.

- תעודת גמר לשיפוץ בתיקים של בניינים בחמש כתובות שונות.

ב. בכל התיקים שנדגמו נמצאו מכתבי דרישה, כתבי הסכמה, כתבי כמויות, הסכמים עם קבלן, טופסי פתיחת חשבון בנק וטופסי בדיקת אדריכל.

תגובת מנהל המחלקה :

"[תיקי] הבניינים בתקופה זו הועברו לסריקה.

אנו מחייבים להציג בפנינו תעודת גמר במידה שיש סרבני תשלום. את תעודת הגמר מקבלת נציגות הבית ממהנדס מפקח המורה לשחרר את התשלום האחרון לקבלן."

1.10 לפי סעיף 4 לחוק העזר, במקרים שבהם חזית הבניין אינה תקינה, רשאית העירייה לדרוש מדיירי הבניין לבצע שיפוץ, בהתאם להנחיות בחוק העזר.

הביקורת ביקשה לקבל מידע על כמות דרישות השיפוץ ששלחה המחלקה. לדברי הממונה על שיפוץ חזיתות, המחלקה לא ביצעה פניות יזומות אלא רק לאחר פניה מדיירים.

סעיף 8 לחוק העזר מוסיף כי לבעל בית שקיבל דרישה כאמור ולא הגיש עקב כך בקשה להיתר שיפוץ או לא הגיש השגה בנוגע לדרישה זו או שההשגה נדחתה, תשלח התראה בכתב לבצע את המוטל עליו תוך פרק זמן שייקבע לכך.

נמצא כי נכון לחודש נובמבר 2018, ביצעה העירייה תשלום לצורך שיפוץ חזיתות בניינים בהיקף של 429,785 ש"ח, במקום 15 דיירים. לדברי הממונה על שיפוץ חזיתות, בגין 13 דיירים הוגשו תביעות, דייר אחד החזיר את הסכום לעירייה ללא צורך בהתערבות ואילו דייר נוסף ממתין למכירת הדירה לצורך ביצוע התשלום.

## 2. תקציב שיפוץ חזיתות

2.1 הריביות בגין הלוואות ממומנות מתקציב בלתי רגיל (להלן - **תב"ר**) המיועד לכך. להלן דוגמאות לפירוט אישורי עדכון תב"ר, נכון לנובמבר 2018:

שנה	סכום, בש"ח
2018	2,000,000
2018	3,550,000
2017	1,200,000
2017	800,000
2016	3,000,000

להלן נתונים מסעיף תקציב "שיפוץ חזיתות מבנים" מצטבר, נכון ל-12 בנובמבר 2018, בש"ח:

תקציב	:	24,183,421.00
סך הכל ביצוע	:	19,888,140.12
סך הכל שריון לביצוע	:	3,719,351.92
יתרת תקציב	:	575,928.96

במחצית השנייה של שנת 2017 הכינה רכזת הכנסות ממשרדי ממשלה במינהל כספים (להלן - **רכזת הכנסות**) מסד נתונים עבור המחלקה, המפרט את כל בעלי הנכסים שקיבלו הלוואה מהבנק. לצורך שערך ההתחייבויות, ריבית ליחידת דיור מחושבת לפי 3,300 ש"ח וריבית עסקית - 5,500 ש"ח. הריבית משולמת לבנק בתשלום אחד עם קבלת אסמכתה מהבנק על לקיחת הלוואה וחישוב סכום הריבית. להלן תשלומי ריבית בתקופה ינואר 2016 עד אוקטובר 2018, בש"ח:

תקופה	בנק 1	בנק 2	סך הכל
שנת 2016	835,658	741,955	1,577,613
שנת 2017	1,728,513	491,143	2,219,656
ינואר עד אוקטובר 2018	1,092,558	510,920	1,603,478
<b>סך הכל</b>	<b>3,656,729</b>	<b>1,744,018</b>	<b>5,400,747</b>

אחת לתקופה, מעדכנת ממונה על שיפוץ חזיתות את רכזת הכנסות בדבר דיירים אשר נטלו הלוואות מהבנקים.

אחת לשבוע, מפיקה מנהלת מסלקה ותזרים מזומנים דוח תנועות חשבון בנק ו"דוח פירוט הלוואות" ומעבירה אותו למנהלת חשבונות. זו האחרונה עורכת בדיקה כי הפרטים המופיעים ב"דוח פירוט הלוואות" מלאים, לרבות מספר חשבון בנק.

ממונה על שיפוץ חזיתות מנהלת גיליון אלקטרוני הכולל פרטים על אודות כל הכתובות שבהן בוצע שיפוץ, לרבות פרטי דיירים, מספרי ההזמנות במערכת הרכש, מספרים סידוריים של הלוואות, צפי תשלום ריבית ותשלום ריבית בפועל. כמו כן, באחריות ממונה על שיפוץ חזיתות להקליד למערכת הרכש את פרטי הדיירים שלקחו הלוואות לצורך תשלום ריביות לבנק.

- 2.2 נמצא כי עד לשנת 2017 אישרה המחלקה מתן הלוואות ללא ביצוע בקרה ומעקב אחר הוצאות הריבית אותן נדרשה העירייה לשלם וללא בדיקה של יתרה תקציבית. כאמור, החל משנת 2017 רכזת הכנסות מלווה את פעילות המחלקה.
- בתאריך 20 ביוני 2017 חרגו התחייבויות העירייה בסכום של 212,000 ש"ח מעבר לתב"ר שאושר. בישיבה שהתקיימה באותו מועד בנוכחות בין היתר, גזברית העירייה ומנהל המחלקה הוחלט:
1. בכל מצב, אין לפעול במצב של חריגה מהתב"ר או מהתקציב השוטף. ניתן לאשר הלוואות/להתקשר עם נותני שירותים רק אם יש תקציב.
  2. יש לפעול לכיסוי החריגה במידי (מועצה), סכום של 300 אלפי ש"ח בהינתן הנתונים המתוארים אינו מספק ויש להגדילו לפחות ל-700 אלפי ש"ח על מנת לכסות את ההתחייבויות שאושרו.
  3. יש לפעול לקשר את התוכנה לתקציב ולשיריון הריביות במועד הוועדה. אין להתחייב כספית לנותני שירותים או ריביות של הלוואות ללא תקציב..."
- נמצא כי נכון למועד הביקורת (נובמבר 2018), עדיין לא קיים ממשק ממוחשב בין המודול הפיננסי בו מנוהל התב"ר לבין מודול הרכש אליו מוזנות ההתחייבויות.
- 2.3 במהלך שנת 2018 חל שינוי בתהליך העבודה, כך שלפני התכנסות הוועדה לשיפוצי חזיתות לאישור הלוואות, מזינה ממונה על שיפוצי חזיתות את כל ההזמנות למערכת הרכש, לצורך שריון סכומים.
- בחודש נובמבר 2018 התכנסו נציגים ממינהל כספים, מהמחלקה ומאגף המחשוב לצורך אפיון דרישות למערכת ממוחשבת חדשה, על מנת לייעל את תהליך העבודה. במסגרת אותה פגישה הוחלט להגדיר דרישות לאפיון בהתאם לשיטת העבודה הנהוגה במחלקה. כך לדוגמה, נבחנה אפשרות לייצא נתונים מהמערכת הפיננסית כך שיתייטר הצורך בניהול גיליון אלקטרוני נפרד.
- 2.4 הביקורת בדקה מדגם של ריביות ששילמה העירייה לאחד הבנקים בגין החודשים ינואר, מרץ, אפריל, יוני, ספטמבר ודצמבר 2017.
- בחודשים אלה נלקחו 337 הלוואות בשווי כספי של 891,955 ש"ח.
- נמצא כי הממונה על שיפוצי בתים בדקה כי החיובים שהתקבלו מהבנק עבור תשלום ריבית היו רק בגין תושבים שקיבלו הלוואות בחודשים אלה.
- 2.5 הביקורת בדקה מדגם הכולל 31 הלוואות שאושרו בוועדת שיפוצי חזיתות שהתכנסה בתאריך 19 במרץ 2018. נמצא כי חשבונות בנק נפתחו רק לאחר שוועדת שיפוצי חזיתות אישרה את מתן הלוואה - הממצא תקין.
- 2.6 כמו כן, בכל המקרים שנדגמו נמצא שאישור הלוואה אושר במערכת הרכש לאחר פתיחת חשבון בנק.

### 3. שאלון למניעת ניגוד עניינים

- 3.1 המחלקה התקשרה עם יועצים חיצוניים לצורך קבלת ייעוץ מקצועי לשיפוץ חזיתות:
- שני משרדי אדריכלים



- שני משרדים של מהנדסי קונסטרוקציה<sup>2</sup> (להלן - **מהנדס**).
  - בחלק מהמקרים הפעילה המחלקה מהנדס כבר בשלב בדיקת כתב הכמויות.
- להלן הסכומים ששולמו ליועצים בשנים 2017 ו-2018, בש"ח, לפי חשבת מינהל הנדסה:

שנת 2018	שנת 2017	יועץ
56,113	162,676	אדריכל 1
104,315	111,929	אדריכל 2
36,621	6,1776	מהנדס 1
-	69,497	מהנדס 2

3.2 נוהל עבודה בנושא "הוועדה לבחירת יועצים/מתכננים/מנהלי פרויקטים" קובע כי "אין להעסיק יועץ במרם ובחנה סוגיית ניגוד עניינים, ובמידת הצורך חתימת המועמד על הסדר למניעת ניגוד עניינים: -

1) ראש המינהל/מנהל האגף המזמין את העבודה ימסור ליועץ 'שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים' למילוי; היועץ ימלא את השאלון ויחזירו למינהל/אגף...  
 5) הגורם המוגדר כ'מנהל' בהסכם יעבור על השאלון שמולא על ידי היועץ, ויבדוק אם קיים חשש לניגוד עניינים; לאחר בדיקת השאלון יעבירו ה'מנהל' לבדיקת היועץ המשפטי..."  
 נמצא כי כל היועצים חתמו על שאלון למניעת ניגוד עניינים בשנת 2018. עם זאת, לא הוצגו לביקורת השאלונים עליהם חתמו היועצים עם תחילת ההתקשרות עמם.

#### 4. קבלת היתר שיפוף

4.1 מנהל מחלקת תכנון אדריכלי באגף התכנון (להלן - **מנהל מחלקת תכנון**) בוחן את הבקשות ואת המסמכים המצורפים להן:

א. טופס בקשה להיתר שיפוף

ב. נסח טאבו

ג. תמונות של כל חזיתות המבנה, כולל הסביבה הקרובה

ד. הדמיות שאישר הנציג

ה. טופס בדיקת מבנים - אדריכל

ו. טופס בדיקת מבנים - מהנדס

ז. צילום של היתר בנייה, כולל טופס ההיתר

ח. העתק של כתב כמויות מוסכם ומאושר

4.2 בבדיקת קיומם של מסמכים במדגם הכולל 20 תיקי שיפוף שקיבלו היתר שיפוף בשנת 2017, נמצא שבכל התיקים שנדגמו תועד טופס בקשה להיתר שיפוף חתום, נסח

<sup>2</sup> בשנת 2018 סיימה המחלקה להסתייע בשירותי אחד ממשרדי המהנדסים הנ"ל.

טאבו, תמונות של חזיתות המבנה, טופסי בדיקה של אדריכל ומהנדס, צילום של היתר והעתק של כתב הכמויות והדמיות מאושרות.

4.3 לדברי מנהל מחלקת תכנון, בעבר הוכנו כתבי כמויות ללא חוות דעת של מהנדס, ולכן בתאריך 8 במאי 2017, הוא שלח הודעה למנהל המחלקה ולגורמים נוספים: "מבקש לא להכין כתב כמויות ואומדנים לשיפוצי מבנים ללא חוות דעת מהנדס וללא חוות דעת אדריכלית למבנה, מיותר לציין שכתב הכמויות צריך להיות מבוסס על חוות דעת של הגורמים הרלוונטיים המקצועיים הנ"ל. כתב כמויות ברור ומסודר בעצם מהווה מעין מפה שמנחה את כל שלבי השיפוץ מתחילתו ועד סופו וכך גם יקל מאוד על כל תהליך השיפוץ ולא ישאיר קצוות פתוחים או תוספת מחיר בהמשך הדרך..."

4.4 נמצא כי תיקי ההיתרים, לרבות כל החומר הנלווה לצורך קבלת ההיתר, אינם נסרקים למחשב.

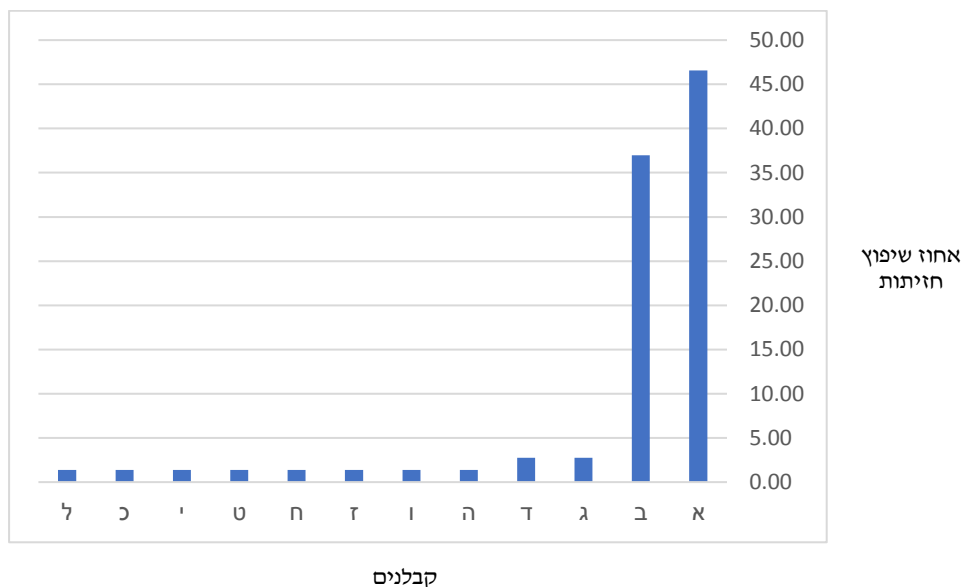
## 5. קבלנים

5.1 לפי התלונה, "בעיר מספר קבלנים רב, אך עד היום רק קבלן אחד ביצע 90 מהעבודות הנ"ל (לכאורה)" וכן, שוועד הבית "נאנס" לבחור באותו קבלן לביצוע הפרויקט.

תגובת ממונה מחוז מרכז באגודה:

"שקר וכזב, מעולם לא היה דבר כזה של 'אונסי' בבחירת קבלן."

5.2 בתקופה 1 בינואר 2015 עד 24 באפריל 2017 בוצעו שיפוצי חזיתות ב-73 בתיים. נמצא כי 84 אחוזים משיפוצי החזיתות בתקופה זו בוצעו באמצעות שני קבלנים - 47 אחוזים מהשיפוצים ביצע קבלן א' ו-37 אחוזים מהשיפוצים ביצע קבלן ב':



5.3 באתר העירוני מפורסמת רשימה הכוללת 49 קבלנים שביצעו עבודות במסגרת האגודה, נכון ל-1 בינואר 2016.

בחודש מרץ 2018 פרסמה האגודה "קול קורא" לצורך הרחבת מאגר הקבלנים לשם ביצוע עבודות שיפוצים, חידוש ועבודות שיקום בבתים משותפים ברחבי הארץ. רק בתאריך 8 בנובמבר 2018 שלח מנהל המחלקה בקשה למנהלת מרכז מידע ומחקר ומנהלת מידע באינטרנט, להחליף את רשימת הקבלנים שהופיעה באתר, ברשימה עדכנית.

5.4 נוהל עבודה עירוני "איסור הפניית פונים ליועצים פרטיים" קובע כי "חל איסור לנקוב בפני פונה לעירייה בשמו של בעל מקצוע בחחום כלשהוא, ו/או למסור רשימות שמיות של בעלי מקצוע".

לשאלת הביקורת כיצד הוראות סעיף זה עולות בקנה אחד עם העובדה שרשימת הקבלנים מפורסמת באתר העירייה, השיבה המשנה ליועצת המשפטית לעירייה - למיסוי מוניציפלי ומשפט מינהלי: "אכן התלבטנו בסוגיה. מדובר ברשימות של קבלנים שאושרו על ידי האגודה לתרבות הדיור ובטופס של תרבות הדיור ולא של העירייה... הרעיון הוא להנגיש לתושבים את הרשימות של הקבלנים המאושרים ולא לטרטר אותם בנושא. מצוין שם שאפשר לפנות לקבלנים אחרים בתנאי שיאושרו על ידי האגודה לתרבות הדיור, לכן בנסיבות אלה נראה שעל אף הנהל מוצדקת הסטייה ממנו."

נמצא כי במסמך הכולל את רשימת הקבלנים מצוין כי "אין ברשימה לעיל משום המלצה לגבי קבלן כלשהו או לגבי טיב העבודות שביצע ואין לאגודה או לרשות המקומית כל אחריות לעבודות שיבוצעו על ידי הקבלן מבין הקבלנים הנ"ל". עם זאת, לא מצוין שאפשר לפנות לקבלת הצעות מחיר מקבלנים אחרים.

5.5 הסכם התקשרות בין האגודה לקבלן קובע כי בעת ביצוע השיפוץ, על הקבלן לנקוט בכל אמצעי הבטיחות והוראות החוק.

סעיף 23 להסכם ההתקשרות עם הקבלן קובע: "מוסכם ומוצהר בין הצדדים כי הקבלן יהיה אחראי לכל פגיעה, נזק אובדן או הפסד (נזקי גוף ורכוש) ו/או לכל נזק שייגרמו לו ו/או לפועליו ו/או לכל צד ג' ו/או לרכוש של כל צד ג' ולכל נזק שייגרם לדייר הבית, תוך כדי ביצוע העבודות, במישרין ו/או בעקיפין והוא מתחייב לנקוט בכל אמצעי הבטיחות הנדרשים למניעת נזק כאמור לעיל ו/או להקטנתו..."

סעיף 26 להסכם קובע: "על הקבלן לשמור בקפדנות על הוראות כל דין החל על ביצוע העבודות, לרבות הוראות משרד העבודה והמוסד לבטיחות וגהות..."

בנוסף הסכם המתן שירותי פיקוח אחיד שנחתם בין האגודה לנציגות בית משותף נכתב כי "האגודה תיתן לנציגות בין היתר, פיקוח בכל מהלך השיפוץ ובהתאם לצורך". לדעת הביקורת, המפקח מטעם האגודה אמור לפקח כי הקבלן מקפיד על כללי הבטיחות באתר בו נערך השיפוץ. לקבלן ולמפקח אמנם אין התקשרות עם העירייה, אך מדובר בפריקט שיפוץ בעידוד העירייה ומשכך, על המחלקה לוודא כי המפקח מבצע את עבודתו.

בבדיקת תלונות שהתקבלו במוקד העירוני בתקופה 1 בינואר 2016 עד 30 ביוני 2018 עולה כי התקבלו תלונות בנוגע לשיפוצים שביצעו קבלנים, העוסקות בין היתר, בנושא הבטיחות. להלן דוגמאות:

קבלן	פרטי התלונה	תאריך תלונה
א'	הקבלן לא הניח רשת על הפיגומים	08.05.16
א'	הקבלן לא הניח רשת על הפיגומים	09.06.16
ב'	הקבלן לא הניח רשת על הפיגומים	15.06.16
א	כתוצאה מקריסת הפיגומים של הבניין קרס המזגן באחת הדירות בבניין	26.07.16
א'	פועלים עובדים באתר ללא רתמות, קסדות או אמצעי הגנה	15.08.16
ב'	הקבלן לא הניח רשת על הפיגומים	20.03.17
א'	מבוצעות עבודות קידוח בבניין ואבנים נופלות למטה	20.04.17
ל'	הקבלן לא הניח רשת על הפיגומים	30.04.17
א'	הקבלן לא הניח רשת על הפיגומים	30.08.17
א'	תלונה מגן ילדים הסמוך לבניין שבשיפוץ עקב נפילת אבנים	13.11.17
	הקבלן לא הניח רשת על הפיגומים*	24.11.17
ב'	הקבלן לא הניח רשת על הפיגומים	26.11.17
א'	הקבלן לא הניח רשת על הפיגומים	22.04.18
א'	הקבלן לא הניח רשת על הפיגומים	29.04.18

\* לפי מנהל המחלקה, נכון למועד איסוף הממצאים, טרם החל שיפוץ הבניין.

מהלוח עולה כי מרבית התלונות עוסקות בכך שקבלנים לא כיסו את הפיגומים. זאת, אף שסעיף 42 להסכם שנחתם בין כל קבלן לנציגות בית משותף קובע כי זה הראשון מתחייב "להתקין לפני תחילת העבודה, יריעות פלסטיק בצבע ירוק או לבן, לכיסוי הפיגום כולו".

להלן דוגמאות לטיפול בחלק מהתלונות המוצגות בלוח דלעיל:

- תלונה מ-15 ביוני 2016: "לצערי הרב הקבלן מצפצף על הדיירים, תוך גיבוי של האגודה ושל המפקח שנלקח לצורך עבודה... הקבלן לא אטם את החלונות בניילונים כנדרש וכל הדירות אתמול התמלאו במים ובאבק. הצד של הפיגומים לא מוגן גם, וכל בעלי החנויות שממזרח לנו, מאובקים ומטונפים, משום שכל הלכלוך עף לכיוונם. בעלי החנויות מתקשרים לעירייה ללא סוף לצורך טיפול בבעיה, אבל יש צפצפון ארוך... לא אחת ביקשנו מהקבלן שיטפל בבעיות הניקיון והאטימה, ללא שום תגובה רצינית..."

מעיון בתכתובת שנסרקה למערכת המוקד העירוני עולה כי בתאריך 15 ביוני 2016 מסר מנהל המחלקה למתלונן כי איטום חלונות מתבצע לפני שטיפה וכי למחרת תונח רשת שתכסה את הפיגומים שבנה הקבלן.

ב-21 ביוני 2016 שלחה ממלאת מקום מנהלת פניות ציבור תשובה לפונה: "עודכנתי כי איטום חלונות הבניין... וכי רשת הגנה הונחה על הפיגומים בסמוך לחלק המסחרי של הבניין."

ב-22 ביוני 2016 שלח המתלונן דואר אלקטרוני (בצירוף תמונה) לפיו, טרם הונחה הרשת.
- תלונה מ-26 ביולי 2016: "ביום [26 ביולי 2016] ברשלנות הקבלן, קרסו פיגומי בניין הנמצא בשיפוץ של חברת... בחסות העירייה. לשמחתנו הרבה לא נגרם נזק בנפש! בעת קריסת הפיגומים קרס המזגן המרכזי של הבית, המזגן של הסלון. מאותו

היום התחילה התנהלות חוזרה ונשנית בעניין המזגן מול אחד מנציגי החברה, כל יום הבטיחו שמתקנים את המזגן לאחר מכן הבטיחו כי יביאו מנוע חדש ולאחר מכן הבטיחו כי יביאו מזגן חדש כי לא נמצא פתרון אחר... מיותר לציין את החוסר הכבד שפוקד אותנו ואת העינוי שאנו עוברים בגלל רשלנותו של הקבלן. לבסוף לפני 3 ימים הותקן לנו מזגן אבל מכיוון שאני לא הייתי בבית והורי לא מבינים, הקבלן התקין מזגן 1.5 כוח סוס ולא 3.5 כוח סוס כפי שהיה בסלון, גם לא קשה להבחין מה תועלתו של מזגן כזה בחלל כל כך גדול. יצר איתי קשר שוב הקבלן והבטיח התקנה אחרת ביום שישי האחרון כמובן... שאף אחד לא הגיע..."

ב-16 באוגוסט 2016 שלחה מנהלת פניות ציבור מכתב לפונה: "חודדו נוהלי הבטיחות מול הקבלן המבצע וכי הוא הונחה לתקן את המזגנים שניזוקו..."

■ תלונה מ-15 באוגוסט 2016: "כרגע הרימו פיגומים לגובה של 7 קומות, הפועלים עובדים ללא רתמות קסדות או אמצעי הגנה כלשהו..."

ב-15 באוגוסט 2016 מסר מפקח מטעם האגודה כי "הקבלן הוזהר והתחייב להיות עם אמצעי זהירות".

■ תלונה מ-20 במרץ 2017: לטענת המתלונן, הקבלן לא כיסה את הפיגומים ברשת ודיירי הבניין הסמוך סובלים מאבק ומלכלוך. מנהל המחלקה שוחח עם הקבלן והנחה אותו להניח רשת, אך הקבלן מנגד ציין שהוא אינו מחויב בכך.

■ תלונה מ-13 בנובמבר 2017: פנייה מגן ילדים הסמוך למבנה המשופץ, לפיה כתוצאה מהשיפוץ נופלות אבנים לכיוון השביל המוביל לגן. ב-7 בינואר 2018 מסרה מזכירת המחלקה כי הקבלן הונחה לכסות את האזור בדי יוטה.

ב-8 בינואר 2018 פנתה מנהלת המוקד העירוני שוב למזכירת המחלקה: "בצד המזרחי אין יוטה, לכיוון גן הילדים..."

תשובת מזכירת המחלקה מ-9 בינואר 2018: "מסיימים את התקנת מסתורי הכביסה והפיגום עובר עד שבוע הבא לצדדים המערבי והצפוני..."

פנייה נוספת התקבלה ב-9 בינואר 2018 מדיירי בניין סמוך, לפיה, כתוצאה מהשיפוץ והיעדר כיסוי כל הלכלוך מגיע לבניין שלהם.

יש להדגיש כי נוסף לסעיף 42 להסכם שנחתם עם הקבלן, סעיף 39 לאותו הסכם קובע כי "ככל ועבודות השיפוצים מבוצעות בסמוך למדרכת הולכי רגל, מתחייב הקבלן להתקין גגון... מעל לקטע המדרכה... באופן שימנע פגיעה בגוף ו/או ברכוש של העוברים ושבים... וזאת בכל מהלך ביצוע העבודות".

5.6 להלן תלונות שהתקבלו בלשכת מבקרת העירייה:

א. לפי התלונה: "העירייה מקצה בטוחה לסכום של 30,000 ש"ח לכל דייר המבקש להשתתף בפרויקט. הקבלנים המכירים את הסכום (30,000 ש"ח) מכפילים את מספר הדירות בסכום ומגישים הצעה על-פי הנתון הזה ומבלי ליחס חשיבות לכתב הכמויות. משמע, החשבון הפשוט שנעשה אינו קשור כלל לערך השיפוץ

האמיתי וזאת אנו אומרים, בהסתמך על מגוון ההצעות שקיבלנו והפערים ביניהם..."

כמו כן, לדברי הפונה, הצעת מחיר נמוכה שקיבל מקבלן שאינו כלול ברשימת הקבלנים נענתה בשלילה בטענה כי "מקצועיותו מוטלת בספק": "קבלן שנבחר על ידינו (שאינו ברשימות העירייה) שוועד הבית שלנו הציע, נפסל על ידי האגודה... והאדריכל העירוני בטענה כי מקצועיותו מוטלת בספק (לאחר בחינתם) וכי הם אינם יכולים להבטיח לנו כי כספנו לא מושם על קרן הצבי. קבלן זה הגיש לנו את ההצעה הטובה ביותר והזולה ביותר, אך נפסל מטעמים מוזרים."

המתלונן הוסיף: "...לצערי הרב האגודה לתרבות הדיור (נציגיה) נראים ונשמעים יותר כנציגי הקבלן, שכן לא הייתה מחלוקת אחת עם הקבלן שנציג האגודה נטה ופסק לטובת הדיירים (שכן הוא הדמות הפוסקת במחלוקות מקצועיות)... חברה כזו המקבלת 'מטריה' מעיריית ראשון לציון אינה ראויה שתשרת..."

לתלונה אחרת בנוגע לביצוע שיפוץ בניינים באמצעות קבלן אחר השיב בתאריך 3 בינואר 2018 ממונה מחוז המרכז מהאגודה: "...עובדי האגודה, המהנדסים, המפקחים וצוות המחוז אינם ממליצים על קבלן מסוים אלא מפנים את הוועדים לרשימת קבלנים שיביצעו עבודות במסגרת האגודה..." הקבלן... אינו זוכה לכל יחס מועדף מגורמים באגודה... במהלך השנים האחרונות השתתפו בביצוע השיפוצים כ-10 קבלנים שונים, אך כיום, מרוכזים רוב הפרויקטים בידי שני קבלנים עיקריים. הסיבות לכך, אינן ברורות ואינן בשליטת גורמי האגודה. אנו עושים כל שביכולתנו כדי שהשוויון והשקיפות ישמר..."

#### תגובת ממונה מחוז מרכז באגודה:

"לא קיימת נטייה לצד קבלן אם אינו צודק... יש תחרות הוגנת בין הקבלנים ומי שאטרקטיבי זוכה ולא רק בגלל המחיר. כמובן שיש הבדל בין בניין של 6 דירות לבניין של 40 דירות, יש שטחים משותפים שהעלות פוחתת ככל שיש יותר יחידות דיור."

ב. ב-1 בפברואר 2018 התקבלה תלונה לפיה, במהלך שנת 2016 ועד הבית נדרש להגיש מחדש כתב כמויות וכתבי הסכמה של הדיירים, על אף שהם הועברו בעבר. לדבריו, הוא פנה לממונה לשיפוצי חזיתות מהמחלקה במטרה לקבל את כתבי הכמויות ונאמר לו שרק ועד בית רשאי לקבל זאת: "מבקש לקבל את כתב הכמויות החדש למייל. אגב אני לא מוצא שום מניעה שאני כדייר אקבל את כתב הכמויות... לי ברור שאין נוהל מעין זה שאזרח לא יכול לקבל את כתב הכמויות המעודכן שאותו אני מבקש..."

לדברי הפונה, הוגשו לאגודה כתבי הסכמה של רוב דיירי הבניין והוא מבקש שהעירייה תשלח לכל הדיירים דרישה לשפץ את חזית הבניין. נכון למועד הפצת טיוטת הדוח, טרם השיבה המשנה ליועצת המשפטית, לשאלת הביקורת האם יש מניעה שהדייר יקבל את כתב הכמויות.

בתאריך 8 בפברואר 2018 השיב יועץ משפטי חיצוני לפונה כי "היות וחלף זמן רב מן המועד שבו נחתמו כתבי ההסכמה הראשונים, הרי שלאחר תקופה מסוימת

מבקשת העירייה כי בעלי הזכויות יחתמו על כתבי הסכמה בשנית שכן קיימת אפשרות שבעלי הזכויות יתחלפו ו/או ישנו את הסכמתם בדבר ביצוע השיפוץ... בנוגע לבקשתך כי העירייה תמציא מכתבי התראה לכל בעלי הזכויות בנכס שברחוב ב' אבהיר כי תשעה בעלי זכויות המציאו כתבי הסכמה וביחס לשני בעלי הזכויות אשר טרם המציאו כתבי הסכמה נשלחו התראות...".

נוסף על כך, ביקש הפונה, שהעירייה תשלח מכתב דרישה אף לדיירי בניין נוסף (בבעלותו של הפונה נכס גם במבנה זה) לשיפוץ חזית הבניין: "פעלתי רבות בנושא שיפוץ הבניין ב[רחוב ה'], רשמתי את הבניין באגודת תרבות הדיור. הוצאתי כתב כמויות זה היה בשנת 2010. בניין זה ישן מאוד משנת 1958 על כביש... מכוער מאוד, מוזנח מאוד ולא יאה לבניין כזה במרכז העיר שיראה במצב כזה".

במכתב התשובה הוצע לפונה להציע לוועד הבית לפנות לאגודה. נמצא כי בתאריך 10 באוגוסט 2010 נשלח מכתב דרישה לדיירי הבניין ברחוב ה'. נכון לתאריך 1 בינואר 2019 (מועד הבדיקה) נציגות הבניין טרם החזירה למחלקה כתבי הסכמה חתומים.

ג. ב-16 ביולי 2018 התקבלה תלונה ממנה עולה כי בתאריך 4 ביוני 2018 הוצב בחצר בניין וללא הסכמת כל הדיירים, שלט של אחד הקבלנים המציין כי בבניין זה מבוצע פרויקט בניית מרפסות ושיפוץ בניין.

בתאריך 11 ביוני 2018 התקבל בעירייה מכתב מעורך דין המייצג 11 מדיירי הבניין המתנגדים להתקשרות עם הקבלן לצורך שיפוץ המבנה ולבניית המרפסות.

ב-8 ביולי 2018 השיבה מנהלת פניות ציבור בעירייה כי מנהל אגף רישוי ופיקוח על הבנייה מסר ש"על מנת להציב שלט בתחום השטח המשותף, נדרשת הסכמת כל בעלי הקרקע. מאחר שלא הוצגה הסכמה כזו, הקבלן נדרש להסיר את השלט... מפקחת הבנייה עדכנה כי שוחחה עם הקבלן והוא התחייב להסיר את השלט בימים הקרובים. צפי ביצוע: עד לתאריך ה-12 ביולי 2018...".

יש לציין כי תשובתו של מנהל אגף רישוי ופיקוח על הבנייה עומדת בסתירה לכאורה, לחוות הדעת של יועצת משפטית שנכחה בוועדת השילוט בה נדונה בקשה להציב את השלט האמור, אשר התייחסה לסוגיה של היעדר הסכמת כלל הדיירים: "לפי יועצת משפטית אין מניעה לאשר ללא הסכמת רוב הדיירים".

בכל מקרה, לפי סעיף 83 לחוק עזר לראשון לציון (שמירת הסדר והניקיון), התשמ"ט-1988 (להלן - חוק עזר שמירת הסדר והניקיון), "המבקש לפרסם שלט יגיש בקשה על כך בכתב לראש העירייה; הבקשה תכלול את הפרטים והמסמכים המפורטים להלן, כולם או חלקם, ככל שהם מתאימים לשלט שהצגתו מתבקשת... (8) מסמך המאשר את הסכמת בעל הנכס שבו יותקן השלט, ואם נתבקשה הצגת השלט בשטח משותף בבית משותף - הסכמת הדיירים לפי הרוב הדרוש לכך על פי דין".

כאמור, לפי התלונה שהתקבלה בלשכת המבקרת, השלט לא הוסר במועד שתוכנן. זאת ועוד, לפי התלונה, "הדבר היחיד שנעשה על ידי פלוני אלמוני היה הדבקת סטיקר לבן על המילה מרפסות על גבי השלט הלבן וזאת בניגוד ובסתירה לאמור במכתבה של [מנהלת פניות ציבור]... ניסיוננו לטפל בעניין... מנהלת מחלקת

שילוט... שחזרה וטענה כי ניתן רישיון לשלט, אשר למרות בקשותינו לא הוצג בפנינו עד לרגע זה..."

מבדיקת הביקורת עולה כי השלט הוצב ללא קבלת אישור מוועדת שילוט, והוא הובא לידיעת הוועדה רק לאחר שנודע למנהלת מחלקת שומה (להלן - **מנהלת שומה**) על הצבתו, בעקבות תלונה שהתקבלה בתאריך 2 במאי 2018. לדברי מנהלת שומה, היא הורתה לקבלן להסיר את השלט עד להסדרת הבקשה, בוועדת שילוט.

בתאריך 15 במאי 2018 התקיימה ועדת שילוט שבה אושרה בדיעבד, הצבת שלט בכתובת נשוא התלונה.

נמצא כי נוסח השלט שהוצג לוועדת שילוט שונה מהשלט שהקבלן הציב בפועל. בתאריך 12 ביולי 2018 שלחה מנהלת מחלקת שומה שילוט לרכזת פניות ציבור, דואר אלקטרוני לפיו: "לאחר שיחה טלפונית עם מר... השלט הוחלף... מוצב היום על הבניין על-פי החלטת ועדת שילוט ללא תוספת מרפסות ולפי הגודל שאושר בוועדה..."

#### תגובת מנהלת אגף שומה:

"...כפי שציינה מנהלת שומת שילוט, הפניה הראשונה שנעשתה אליה בתאריך 2 במאי 2018 הייתה טלפונית על ידי עו"ד... שסירבה להעלות תלונה בכתב. לא זכור למנהלת שומת שילוט, שביקשה לקבל העתק הרישיון/החלטת ועדת שילוט."

5.7 הביקורת ביקשה לבחון האם קיים מאגר שבו מרוכזות כל התלונות בנוגע להתנהלות קבלנים, לרבות תלונות שהתקבלו במחלקה, תלונות שהגיעו למוקד העירוני ותלונות שעלו בסקר שביעות רצון דיירים לאחר סיום שיפוץ, לצורך בחינת המשך הכללת קבלן ברשימה שמפרסמת האגודה. נמצא כי לא קיים מאגר כאמור. מידע זה חשוב לאור הטענות שהועלו בתלונות, כגון בנוגע לקבלן הנמצא ברשימה: "החברה הקבלנית... נהגה במשך הפרויקט בבניין כבתוך שלה, לוח זמנים לא עניין אותה... ימים רבים צוותי העבודה כלל לא הגיעו וכשהגיעו עבדו חלקי ימים... העבודה אצלנו לקחה כשלושה חודשים יותר מהחוזה... במהלך השיפוץ הקבלן דרש תוספות כספיות למפרט ואיים בהפסקת עבודה באם לא ישולמו לו... [חברה כזו] אינה ראויה שתשרת ציבור."

#### תגובת ממונה מחוז מרכז באגודה:

"לא מוכר לנו הנושא."

## 6. שילוט באתר

6.1 לפי חוק עזר שמירת הסדר והניקיון, "לא יפרסם אדם שלט... אלא לפי רישיון לשלט שניתן מאת ראש העירייה ובהתאם לתנאי הרישיון ולאחר ששולמו האגרות שנקבעו..." עוד נקבע בחוק עזר זה (סעיף 90):

"א) מתן רישיון להצגת שלט באתר בנייה, העוסק בפרטי אתר הבנייה שבו מתבקשת הצגתו, ותוקפו יהיו מותנים בקיום התנאים שלהלן, אף אם לא צוינו ברישיון לשלט במפורש:



- (1) בשלט יצינו שמותיהם או כינויהם של בעלי המקצוע והתאגידים שעוסקים בתכנון ובבניית הבניין;
- (2) יחולו לגבי השלט תקנות רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות (הצבת שלטים על ידי קבלנים רשומים), התשל"ו-1976;
- (3) בכפוף לכל דין, שטחם הכולל של כל שלטי החובה שיש להציב באתר בנייה לא יעלה על 10 מטר רבוע."

6.2 הבקשה לפרסום שלט באתר הבנייה מוגשת לאישור ועדת שילוט בהתאם לנוהל עבודה עירוני בנושא "הצבת שלטים בתחומי העיר".

6.3 הביקורת ביקשה לבחון האם קבלנים הגישו בקשות לוועדת שילוט, עובר להצבת שלטים על אודות שיפוץ חזיתות. בבדיקת מדגם הכולל 11 בניינים שביצעו שיפוץ בשנת 2018 נמצא כי אף אחד מהקבלנים לא הגיש בקשה לוועדת שילוט. מנהלת שומה מסרה כי המחלקה אינה מדווחת לוועדת שילוט על כתובות שבהן נערכים שיפוצים. לדבריה, מידע בדבר שלטים המוצבים ברחבי העיר ללא אישור מגיע לידיעתה במסגרת סקר שילוט יזום של מחלקת שילוט, ממפקחי שומה או מתלונות של תושבים [ראו סעיף 5.6 לעיל].

סעיף 100 לחוק עזר שמירת הסדר והניקיון מתייחס לאחריות לפרסום שילוט בין היתר:

"(א) פרסם שילוט שלא בהתאם להוראות חוק עזר זה וצוין בו שמו או כינויו של אדם או מקצועו, או שמו או כינויו או מהותו של בית עסק או של מוסד, ירא גם את מזמין השילוט וכן כל אדם ששמו או כינויו מצוינים בשילוט או את בעל בית הדפוס שבו הודפסה מודעה או כל אדם שהוא בעל או מנהל פעיל או עובד האחראי על אותו תחום בבית העסק או במוסד המפרסם, הכול לפי העניין, כאילו הוא פרסם את השילוט, וזולת אם הוכיח שהעבירה נעברה שלא בידיעתו וכי נקט את כל האמצעים הסבירים למנעה."

מאחר שפרטי העירייה מופיעים על שלטים אלה, ישנה חשיבות יתרה בהסדרת שילוט באתרים שבהם נערכים שיפוצי חזיתות. כמו כן, מנהל מחלקת תכנון האחראי בין היתר, על הוצאת היתר לשיפוץ חזית הבניין, הוא חבר בוועדת שילוט עירונית.

#### תגובת מנהל מחלקת תכנון:

"זה נכון שאני חבר בוועדת השילוט ומייצג את אגף התכנון בוועדה ואני כן מוציא היתרי שיפוץ לנציגות הבניינים אבל וכמעט אין לי מידע בנוגע לקבלנים המתחילים את השיפוץ מכיוון שחווה הקבלן עם הדיירים נחתם בתרבות הדיוור והם המקור הראשוני שיכולים לדעת מתי כן מתחילים בשיפוץ. ממליץ לחייב את הקבלן בהסכם/בסעיף שיהיה מעוגן בחוזה שהוא חותם מול הדיירים ובחשות תרבות הדיוור על הגשת בקשה לתליית שלט לתקופת השיפוץ."

לפי מנהלת שומה, יש לחייב באגרת שילוט שלטים שגודלם מעל 10 מ"ר. כאמור, המידע על אודות תחילת שיפוץ ותליית שלטים אינו ידוע למחלקת שומה, מאחר שהקבלנים אינם פונים ביוזמתם לקבלת אישור. משכך, בגין שלטים שהוצבו

בכתובות שבהן בוצע שיפוץ ונכללו במדגם הנ"ל, לא שולמה אגרה ואף לא נבחן האם היה צורך לחייבם באגרה מאחר שגודל השלטים אינו ידוע.

תגובת מנהלת אגף שומה:

"בעקבות טיטוט הדוח שלחה מנהלת שומת שילוט בקשה למפקחי מינהל כספים לערוך ביקורת באותם 11 אתרים ולבחון האם יש מקום לחיוב באגרת שילוט. טרם התקבל דוח מפקח."

## 7. ועדה לשיפוצי בתים

7.1 חוק העזר מתייחס לאפשרות לקבלת סיוע מהעירייה (סעיף 9): "העירייה רשאית לקבוע, כי בעל בית המקיים דרישה לשיפוץ, יהיה זכאי לסיוע כספי לשם מימון הוצאות השיפוץ לפי תבחינים שתקבע העירייה מפעם לפעם..."

7.2 נוהל עירוני בנושא "הוועדה מכוח חוק העזר לראשון לציון (שמירה ושיפוץ על חזיתות בתים), התשס"ט-2009" קובע כי תוקם ועדה שסמכויותיה לאשר סיוע כספי לבעלי נכסים ובכפוף למסגרת התקציבית (להלן - הוועדה לשיפוצי בתים). ועדה זו כוללת 11 חברים - יו"ר הוועדה שהוא חבר מועצה ועשרה נציגי ציבור. יועץ משפטי, נציג גזברות ונציג המחלקה משתתפים אף הם בוועדה, ומרכז הוועדה הוא מנהל המחלקה. בנוהל שעודכן בדצמבר 2018, נקבע כי הוועדה תכלול רק חמישה חברים: יו"ר הוועדה שהוא חבר מועצה וארבעה נציגי ציבור, לרבות חברי מועצה. כמו כן, עודכן סכום ההלוואה המרבי ל- 35,000 ש"ח לנכס.

7.3 עם אישור קבלת הלוואה במסגרת הוועדה לשיפוצי בתים, מעבירה ממונה שיפוץ חזיתות לנציגים, טופס "אישור הלוואה פתיחת חשבון בנק וקבלת היתר שיפוץ". טופס זה מוצג באחד משני סניפי בנק בעיר עמם יש לעירייה הסכם, לצורך פתיחת חשבון בידי אותו נציג, עבור הכספים המיועדים לשיפוץ. החשבון שנפתח ייסגר בתום תקופת השיפוץ ולאחר סיום התשלומים בעבור השיפוץ.

נציגות הוועד מעבירה לממונה על שיפוצי חזיתות "טופס אישור ניהול חשבון בנק" וכן את שמות הדיירים ומספרי תעודות זהות. ממונה על שיפוצי חזיתות מזינה למודול פיננסי במערכת הרכש את פרטי הדיירים, ולאחר אישור הגורמים המורשים, מופקים לבנק באופן אוטומטי טופסי אישור הלוואות לדיירים.

הבנקים מעבירים לממונה על שיפוצי חזיתות דיווחים תקופתיים בנוגע לגורמים שפתחו חשבון בנק וממונה על שיפוצי חזיתות מעדכנת בגיליון האלקטרוני שהיא מנהלת, את פרטי הדיירים שנטלו הלוואות.

7.4 הביקורת בדקה האם טרם התכנסות הוועדה לשיפוצי בתים נשלח סדר יום לחברי הוועדה והאם הוועדה התכנסה בהתאם לקוורום הנדרש. לצורך כך נסקרו הפרוטוקולים של 12 ישיבות הוועדה לשיפוץ בניינים שנערכו בתקופה אפריל 2015 עד אוגוסט 2017.

להלן הממצאים:

- בכל הישיבות נכח הקוורום המתאים וכן יועץ משפטי חיצוני.

- לפני כל ישיבה נשלח לחברי הוועדה סדר יום המפרט את ההלוואות אותם יש לאשר.

7.5 הביקורת בחנה האם הסכמים לביצוע שיפוץ עם קבלן, נחתמו לאחר אישור הוועדה לשיפוצי בתים. לצורך כך נדגמו 18 מבנים שקיבלו את אישור הוועדה ב-19 במרץ 2018. נמצא שבכל המקרים שנבדקו, נחתם הסכם עם קבלן לאחר אישור הוועדה.

## ריכוז ממצאים והמלצות

1. באתר העירוני מפורסם פרויקט שיפוץ בניינים באופן חלקי ואין מידע מלא בנוגע לכלל הבניינים שעברו שיפוץ ברחבי העיר.

יש לפרסם באתר העירוני מידע על אודות פעילות העירייה בנושא שיפוץ חזיתות, לרבות רשימה מעודכנת של בניינים ששופצו, כתובות ותמונות.

2. נציגי בניינים עמם שוחחה הביקורת מסרו שחווה ההתקשרות עם הקבלן לא הועבר לעיונם, טרם החתימה עליו.

מומלץ להפיץ לנציגים את טיוטת ההסכם עם הקבלן, ולא להציגו לראשונה במועד החתימה.

3. נמצא כי לפרוטוקול עליו חתמו דיירי בניינים לא צורף תצלום תעודות זהות של הדיירים לצורך אימות זהותם, וכן בחלק מהתיקים שנדגמו, לא נמצא תיעוד לכל המסמכים הנוגעים לשיפוץ.

מומלץ לבקש כי לכתב הסכמה יצורף תצלום תעודת זהות של הדייר שחתם על המסמך. כמו כן, יש להקפיד ולסרוק לכל אחד מתיקי השיפוץ את כל המסמכים הנלווים לשיפוץ הבניין.

4. נמצא כי לא קיימת תוכנית עבודה שנתית המשקפת את המטרות והיעדים של המחלקה, לרבות באילו שכונות בעיר יש להתמקד בביצוע שיפוצים. כמו כן, פנייה לנציגים לצורך ביצוע שיפוץ מבוצעת על סמך מידע המגיע למחלקה, לעיתים עקב פניות של נציגי בניינים המתעניינים בנושא, ולא באופן יזום.

יש להכין תוכנית עבודה רב שנתית לצורך ביצוע שיפוץ חזיתות בניינים בעיר. התוכנית תכלול פילוח של שכונות העיר ומתן עדיפות לשכונות מסוימות. נוסף על כך, יש לקבוע ולוודא כי תכנית העבודה תותאם לתקציב מאושר לצורך כך.

5. תקציב שיפוץ חזיתות מבנים מנוהל בתב"ר במודול הפיננסי. לא קיים ממשק בין מודול זה לבין מודול הרכש אליו מוזננות ההתחייבויות בגין ההלוואות אותם נוטלים הדיירים.

יש לקדם את פיתוח הממשק הממוחשב בין המודול הפיננסי בו מנוהל התב"ר לבין מודול הרכש.

6. הסכם התקשרות בין האגודה לקבלן קובע כי על זה האחרון לנקוט בכל אמצעי הבטיחות והוראות החוק. בנוסח הסכם למתן שירותי פיקוח אחיד שנחתם בין האגודה לנציגות בית משותף נקבע כי האגודה תפקח על מהלך השיפוץ.

7. לדעת הביקורת, המפקח מטעם האגודה אמור לפקח כי הקבלן מקפיד על כללי הבטיחות באתר בו נערך השיפוץ. לקבלן ולמפקח אמנם אין התקשרות עם העירייה, אך מדובר בפרויקט שיפוץ בעידוד העירייה ומשכך, על המחלקה לוודא כי המפקח מבצע את עבודתו. מבדיקת תלונות שהתקבלו במוקד העירוני בתקופה 1 בינואר 2016 עד 30 ביוני 2018 נמצאו תלונות העוסקות בנושא בטיחות.

על המחלקה לוודא כי המפקח יבצע בקרה על עמידת הקבלן בהוראות הבטיחות.

על המחלקה לנהל מסד נתונים בו ירוכזו כל התלונות בנוגע לשיפוץ חזיתות. כמו כן, בסיום כל פרויקט יש לערוך סקר שביעות רצון בקרב נציגי הבניינים, תוך מתן התייחסות לפרמטרים של בטיחות, איכות העבודה, עמידה בלוחות זמנים ועוד. אחת לתקופה, יש לבצע בחינה של נתוני הסקר וניתוח תלונות שהתקבלו, לצורך המשך הכללתו של קבלן ברשימה המפורסמת באתר העירוני.

8. חוק עזר שמירת הסדר והניקיון, קובע כי יש לפרסם שלט באתר בנייה רק לאחר קבלת רישיון מהעירייה לתשלום אגרות. נמצא כי קבלנים הציבו שלטים מבלי שהם הוגשו תחילה לאישור ועדת שילוט.

יש להוסיף להסכם ההתקשרות עם הקבלן סעיף לפיו, הקבלן מחויב לפנות לוועדת שילוט, עובר להצבת השילוט בשטח הבניין.

מומלץ כי המחלקה תבצע בקרה כי הקבלנים מגישים בקשה לוועדת שילוט, לפני תחילת השיפוץ.