



מועצה אזורית מנשה

מבקר המועצה

דו"ח ביקורת בנושא:
פיתוח מגרשים בגבעה המערבית
בישוב קציר

לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תוכנו לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ואולם רשאים המבקר או ראש המועצה באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור" (צו המועצות המקומיות (א) תשי"א-1950, סעיף 145'ו' (ו))

מרץ 2016

תוכן העניינים

נושא	עמוד
מבוא	3
מטרת הביקורת	3
היקף וגבולות ביקורת	3
ממצאי הביקורת	4
חשבונות בנק	6
ניהול התב"ר	8
פעילות המינהלת	8
העסקת חשב הפרויקט	10
התחשבנות	12
תשלומים לקבלן	13
סיכום ומסקנות	14
המלצות	15

1. מבוא

בהתאם לבקשת מליאת המועצה וראש המועצה, נערכה ביקורת בנושא העברת פרוייקט ההרחבה בקציר ממועצה מקומית "חריש-קציר" למועצה אזורית מנשה. הביקורת נערכה בחודשים נובמבר 2015-ינואר 2016 על התנהלות הפרוייקט והמועצה בנושא במהלך השנים 2012-2015, מאז העברת הפרוייקט לאחריותה של מועצה אזורית מנשה.

2. מטרות הביקורת

- במסגרת הביקורת נבחנו תהליכי העבודה שבוצעו בתהליך העברת הפרוייקט מהמועצה המקומית חריש למועצה האזורית מנשה תוך מתן דגש לנושאים הבאים :
- 2.1. תקינות הניהול הכספי.
 - 2.2. פעילות מנהלת הפרוייקט.
 - 2.3. פעילות חשב הפרוייקט.
 - 2.4. ניהול תקציבי.
 - 2.5. לא נבחנו על ידי הביקורת ההתקשרויות שבוצעו במסגרת הפרוייקט מאז תחילתו היות והחומרים נמצאים במשרדי מועצה מקומית חריש.

3. היקף וגבולות הביקורת

הביקורת כללה שימוש בשיטות הביקורת כדלהלן :

- סקירת דוחות פנימיים ותכתובות.
- סקירת תהליכי העבודה.
- סקירת דוחות ונתונים ממערכות הנה"ח.
- שיחות וברורים עם בעלי תפקידים במועצה ובוועד המקומי קציר.
- בחינת קיומם והלימותם של אמצעי הבקרה הפיקוח והדיווח.

4. ממצאי הביקורת

א. כללי

1. בחודש יולי 1992 במסגרת התכנית לאיחוד רשויות מקומיות, אוחדו הישובים קציר וחריש למועצה מקומית בשם "טל-עירון" אשר הייתה ה"כוכב" הצפוני בתוכנית יישובי הכוכבים. בשנת 1995, הוסב שמה של המועצה המקומית ל"קציר-חריש".
2. ביוני 2012, במסגרת התוכניות לקידום הפיכתה של חריש לעיר, חתם שר הפנים על צו להפרדת הרשויות והישוב קציר הועבר לתחום שיפוטה של מועצה אזורית מנשה, כאשר ההפרדה בפועל בוצעה בחודש אוגוסט 2012.
3. כיום, מתנהל הישוב קציר תחת ניהולו של ועד מקומי נבחר במסגרת המועצה האזורית מנשה.
4. עם המעבר לתחום השיפוט של מנשה, הועבר גם פרויקט לביצוע עבודות פיתוח של 113 מגרשים לבניה עצמית בגבעה המערבית של הישוב. אומדן הפרויקט ועבודות הפיתוח עמד על כ 30 מיליון ₪ והתב"ר כולו אמור היה להיות ממומן על ידי השתתפות הבעלים אשר רכשו את המגרשים.
5. פרויקט זה, החל בשנת 2009 במסגרת מ.מ קציר-חריש אשר הקימה לשם כך את תב"ר 2162. על פי תחשיב שנעשה, השתתפות הבעלים החזויה משווק 113 המגרשים (בניכוי 3 מגרשים שטרם שווקו) אמורה הייתה לעמוד על 28,684 אלפי ₪. סך התקבולים מרוכשי הדירות אשר הופקדו בפועל לחשבון הבנק היה 28,732 אלפי ₪.
6. עם העברת הפרויקט למנשה, נכנסה מנשה לנעלי מ.מ קציר חריש בכל הקשור לניהול וקידום הפרויקט על כל המשתמע מכך.

ב. עבודות הפיתוח

1. במהלך שנת 2011 חתמו כ 130 משפחות על חוזה להקמת תשתיות פיתוח אל מול מועצה מקומית קציר-חריש להקמת הרחבה לישוב.
2. במסגרת החוזים שחתמה קציר-חריש אל מול הרוכשים, נקבע כי המועצה קציר-חריש תהיה אחראית באופן בלעדי על כל נושא פיתוח התשתיות בשטח ההרחבה, לרבות תשתיות המים, ביוב, חשמל, ניקוז, כבישים, מדרכות, הסדרת שטחים פתוחים ועוד.
3. כמו כן, החוזה קבע כי עבודות הפיתוח יושלמו עד לחודש אוגוסט 2013.
4. עם העברת היישוב קציר לשטח השיפוט של מנשה בשלהי 2012, הקימה המועצה מנהלת ייעודית אשר אמורה הייתה להמשיך ולקדם את הפרויקט.
5. מתכתובות ומסמכים שהוצגו בפני הביקורת עולה כי מנשה קיבלה לרשותה את מתחם ההרחבה בקציר כאשר הוא בשלבי פיתוח שנוהלו ובוקרו על ידי מנהל פרויקט ומפקח

אשר היו אמונים על איכות ונאותות העבודות שבוצעו על ידי קבלן הפיתוח א.רחמים אשר זכה במכרז לעבודות הפיתוח דרך קציר-חריש.

6. כחלק מבדיקות קבלה והמשך העבודות שבוצעו במקום, דווח על ידי בעלי התפקידים השונים כי העבודות שבוצעו במקום ועבודות הפיקוח והבקרה היו רוויות בליקויים קשים אשר עיכבו את המשך ביצוע העבודות ואף כללו מפגעים אשר הוו סיכוני בטיחות במקום, כך לדוגמא:

- (א) לא נמצאו מפות מדידה ויומני עבודה מסודרים.
 - (ב) תשתיות הדרכים לא נבדקו כראוי.
 - (ג) עבודות הסלילה שבוצעו לא עמדו במפרט הנדרש.
 - (ד) תכנון וביצוע הצמתים היה לקוי וכלל תכנון ובניית מעגל תנועה שאינו תואם את הגודל הנדרש ואף מהווה ליקוי בטיחותי ולפיכך פורק ותוכנן מחדש.
 - (ה) מדרכות, אבנים משתלבות ואבני שפה פגומות, אינן מקובעות ומתפרקות.
 - (ו) בניית קירות תומכים ללא תכנון ופיקוח נאותים, הכוללים כשלים של הפרדות, ניקוזים ושיפועים אשר בעתיד יהוו סיכון בטיחותי.
 - (ז) הצבת תשתיות חשמל בגובה רדוד המהווה מפגע בטיחותי.
 - (ח) עובי אספלט שנשלל היה נמוך מהתקן ומהנדרש.
- דוגמאות לדיווחים אודות ליקויים מצורפים כנספח 1.1.

7. כמו כן, דווח לביקורת על ידי נציגי הישוב וגורמי המועצה השונים כי עבודות הפיקוח והבקרה של מנהל העבודה והמפקח אשר פעלו בפרוייקט מטעם המועצה היו לקויות וחסרות ובפועל, תרמו בכך לריבוי הליקויים במקום.

8. הליקויים הרבים, חוסר שביעות רצון התושבים הוותיקים והחדשים כאחד והקשיים בהם ניתקל הועד המקומי בתפעול הישוב וההרחבה, הובילו למערכת יחסים עכורה בין הועד המקומי ותושבי הישוב לבין המועצה.

9. יצויין כי בימים אלה מתנהל הליך משפטי בין הצדדים בין השאר בנושא הנ"ל.

10. לעניין ריבוי התקלות והמפגעים במקום כפי שעולים מהמסמכים שהובאו בפני הביקורת ומצורפים כנספח 1.1, הביקורת ממליצה כי המועצה תבצע בדיקות הנדסיות ותפעוליות מעמיקות בדבר נאותות העבודות שבוצעו במקום ובהתאם לתוצאות הבדיקות, תשקול נקיטת צעדים משפטיים ואחרים מול בעלי התפקידים אשר לקחו חלק בתהליכי הניהול הבקרה והפיקוח במקום ומול הקבלן המבצע.

ג. חשבוניות בנק

1. לשם הפקדת תקבולי הבעלים וביצוע התשלומים במסגרת הפרוייקט, פתחה מ.מ קציר-חריש חשבון ייעודי מספר 160300/68 בסניף בנק לאומי בפרדס חנה בשם "מ.מ קציר-חריש-פיתוח".
2. הואיל וכספי השתתפות הבעלים נגבו טרם ביצוע כלל העבודות ובמהלכן, הופקדו כספים אלה בחשבוניות ייעודיים בכדי לזכות בתשואות מהחזקת המזומנים. בשלב ראשון הופקדו הכספים העודפים בפקדונות לזמן קצוב ובשלב מאוחר יותר, בחודש נובמבר 2011, הופקדו היתרות בחשבון בנק ייעודי בבנק דקסיה.
3. עם קליטת קציר כישוב בתחומה של מ.א. מנשה, במסגרת ישיבת מליאת המועצה ב 16.7.2012 אושרו ראש המועצה והגזבר כמורשי החתימה בחשבון הפיתוח. פרוטוקול ישיבת המועצה מצורף כנספח 1.
4. בתחילת 2013, פתחה מועצה אזורית מנשה חשבון בנק בסניף בנק לאומי בפרדס חנה בשם "מ.מ קציר-חריש פיתוח" שמספרו 244100/69 בכדי להמשיך לנהל ולשלם באמצעותו את עלויות פיתוח פרוייקט ההרחבה בקציר. מורשי החתימה בחשבון הינם הגזבר וראש המועצה.
5. לחשבון זה, הועברו היתרות מהחשבון שפתחה קציר-חריש.
6. לדבריו של הגזבר, הנהלת סניף הבנק לא הכירה בחשבון שנפתח לצורך ניהול החשבון והעברת היתרות ולפיכך, לאחר פרק זמן של מספר חודשים בהם המשיך החשבון הישן להתנהל על ידי חריש נפתח חשבון חדש בסניף בנק לאומי בחדרה. לאור זאת, פתיחתו של החשבון לא הובאה לידיעתה של הנהלת החשבוניות במועצה באותו המועד ולפיכך, לא נפתח בגינו כרטיס בהנהלת החשבוניות, התנועות בו לא נרשמו בספרי החשבוניות של המועצה ולא ניתן היה לבצע התאמות נדרשות בזמן אמת.
7. רק באזור חודש מאי 2014, הובאו כלל החומרים הנוגעים לניהול חשבון הבנק להנהלת החשבוניות של המועצה לצורך ניהול, התאמות וקליטה במערכת החשבוניות ובאותו מועד נפתח לראשונה כרטיס לחשבון הבנק בהנהלת החשבוניות.
8. על פי הוראת הגזבר, נרשמו בכרטיס זה כל התנועות בחשבון הבנק החל מיום פתיחת התב"ר – כולל התנועות בחשבון הבנק הקודם שהיה פתוח עד סוף 2012 שמספרו 160300/68, כאשר התנועות עד 31/12/2013 נרשמו בערך 1/1/2014.
9. עד 31.1.2012, התשלומים לקבלנים ונותני השירותים בוצעו מחשבון 160300/68 על ידי מורשי החתימה של מועצה מקומית חריש והחל מתחילת 2013, בוצעו התשלומים על ידי מורשי החתימה של מועצה אזורית מנשה מחשבון 244100/69.
10. לדברי גזבר המועצה, בשנת 2013 לא הונפקו פנקסי המחאות עבור חשבון זה. פנקס ההמחאות הראשון שהופק על שם "מ.מ קציר-חריש פיתוח" שבאמצעותו שולמו תשלומים במסגרת הפרוייקט הופק בחודש פברואר 2014. העתק ההמחאה הראשונה שהופקה בפברואר 2014 מצורף כנספח 2.

11. למרות האמור לעיל על פי דפי הבנק נמצא כי במהלך 2013, בוצעו העברות בנקאיות מחשבון זה כדלקמן:

תאריך	תיאור	סכום בש"ח
1.3.2013	העברה לפיקדון	5,583,000
6.3.2013	תשלום למפקח	14,986
8.3.2013	תשלום למשכ"ל עבור הקבלן	667,821
7.11.2013	העברה לפיקדון	1,000
18.12.2013	שיק בנקאי	1,000

העתק מדף חשבון הבנק מצורף כנספח 3.

12. לדברי גזבר המועצה, עם קבלת הפרוייקט לניהול המועצה נפתח חשבון חו"ז בו נרשמו כלל הפעולות אשר בשלב מאוחר יותר, היו צריכות להיות מועברות לחשבון התב"ר אשר היה אמור להיפתח.

כרטיס החו"ז מצורף כנספח 4.

13. סקירת מערכת הנהלת החשבונות של המועצה לשנים עד וכולל 2013, העלתה כי הפעולות הנ"ל לא נרשמו כלל בהנהלת החשבונות של המועצה באותה התקופה - אלא נקלטו כיתרה בלבד ביוני 2014 עת נפתח כרטיס התב"ר במערכת החשבונות של המועצה על פי הוראת הגזבר. בהקשר זה יצויין כי לדברי הגזבר, בשלבים אלה, נרשמו חלק מהפעולות עדיין בספרי חריש.

העתק כרטיס החו"ז מצורף כנספח 4.

14. עוד נמצא כי לאור אי התאמות שעלו בנתונים הכספיים של הפרוייקט כפי שהועבר למועצה ע"י קציר-חריש, קיומו של חשבון בנק ייעודי לפרוייקט לא הוצג בפני הנהלת החשבונות של המועצה בזמן אמת ולפיכך לא נוהל ולא בוצעו בו התאמות. כמו כן, מדף החשבון אף עולה כי בוצעו העברות מהחשבון שלא דרך הנהלת החשבונות של המועצה, ללא רישום מסודר ושלא באמצעות אמצעי התשלום המקובלים של המועצה.

15. משיחה עם רואה החשבון המבקר של המועצה מטעם משרד הפנים עולה כי עצם קיומם של חשבון הבנק והפרוייקט לא הובאו לידיעתו על ידי גורם כלשהו במועצה ולא קיבלו ביטוי בספרי המועצה בשנת 2013. לפיכך ובהיעדר רישומים כלשהם בגינם בספרי החשבונות בשנת 2013, המבקר לא נתן דעתו לנעשה בחשבון זה ובתב"ר בכלל בשנה זו. רק בחודש 7/2014, בעת סקירת הדוח הרבעוני ליום 30/6/2014 הובא לראשונה ענין התב"ר וחשבון הבנק לידיעת המבקר, והובהר לו כי ניהול התב"ר הועבר לידי המועצה בתחילת שנת 2014, ולכן יש לבטאם בספרים בשנה זו בלבד.

16. יצויין כי גזבר המועצה דווח לממונה הרשויות במחוז חיפה, על סוגיית רישום הפרוייקט במהלך התקופה והקשיים הקשורים בכך.

ד. ניהול התב"ר

1. בהתאם לתקנות הרשויות המקומיות כל הוצאה שאינה במסגרת התקציב הרגיל והשוטף, צריכה להיעשות במסגרת תקציב בלתי רגיל (תב"ר).
2. כל תב"ר טרם פתיחתו במערכת החשבונות צריך להיות מאושר במליאת המועצה ולאחר מכן ע"י הממונה על המחוז במשרד הפנים.
3. כפי שצויין, מועצה מקומית קציר-חריש פתחה בחודש מרץ 2009 תב"ר ייעודי מספר 2162 אשר דרכו אמור היה להתנהל פרויקט הרחבה.
4. במועצה אזורית מנשה, תב"ר 1444 על סך 31.5 מיליון ₪ אושר במליאת המועצה ב 18.9.2014, כשנתיים לאחר שהפעילות עברה לידיה של המועצה ועל ידי הממונה על המחוז ב 2.11.2014.
5. כרטיס תב"ר 1444 מצורף כנספח.
5. הואיל והתב"ר אושר כנדרש ונפתח פורמלית הלכה למעשה רק בשנת 2014 ולמרות שהפעילות הועברה כבר בשלהי 2012 למנשה, תב"ר זה לא קיבל ביטוי בספריה של מנשה בשנת 2013.
6. כרטיס התב"ר בספרי המועצה מראה כי ב 30.6.2014 נפתח כרטיס התב"ר במערכת וכל ההוצאות נכון לאותה תקופה בסך 29 מיליון ש"ח בקירוב נרשמו באותו המועד. סכום זה, שיקף את ההוצאות בפועל, כפי שתועדו על ידי חשב הפרוייקט.
7. נכון לסוף 2014, עמד התב"ר על עודף תקציבי של 713,000 ₪.
8. בהתאם לדוח המפורט של רואה החשבון מטעם משרד הפנים, בשנת 2014 הוציאה המועצה סך של 4.7 מיליון ₪ עבור תשלומים לקבלן, למפקח ונותני שירות אחרים.
9. למרות שהפרוייקט הועבר לניהולה של המועצה כבר במהלך 2012 ומורשי החתימה הוסמכו על ידי מליאת המועצה ואף נפתח חשבון בנק ייעודי, לא אושר ולא נפתח תב"ר במהלך שנת 2013 ולא בוצע כל רישום בכרטיס על שמו.
10. יודגש, כי לאור הקשיים באימות הנתונים הכספיים של הפרוייקט שהועבר למועצה מחריש-קציר, נושא רישום התב"ר במהלך 2014 הוצג בפני רואה החשבון של המועצה וממונה הרשויות במחוז חיפה מטעם משרד הפנים אשר סיכמו כי הפרוייקט ירשם בספרי המועצה החל משנת 2014.

ה. פעילות המנהלת

1. עם העברת הפרוייקט למנשה, הוחלט במועצה על הקמת "מנהלת" אשר כפי שעלה בישיבתה הראשונה מיום 27.11.12, מטרתה להיות "גורם שמייצר שקיפות ומטפל בנושאים שונים הקשורים בפרוייקט, לצורך שיתוף כל הגורמים המעורבים במטרה לסיים את הפרוייקט בצורה מוצלחת לרווחת כלל תושבי קציר".
2. בפגישת הצוות הראשונה שהתקיימה ב 27.11.2012, השתתפו:

- (א) מר נתן קוסקס - גזבר המועצה – מרכז צוות המנהלת
- (ב) מר משה כחלון – מנהל הפרוייקט
- (ג) מר גד שלח – מתכנן הפרוייקט
- (ד) מר שלמה פיסטול – מפקח הפרוייקט
- (ה) מר שלמה רייך – חשב הפרוייקט
- (ו) מר חן רייך – מזכיר ועד מקומי קציר
- (ז) גב' איילה בכר – נציגת הוועד המקומי
- (ח) מר פארס אבו הדבה – נציג מהנדסת המועצה
- (ט) מורן שביט, עו"ד – מתיישבת נציגה זמנית
- (י) עדי פורת, עו"ד - מתיישבת נציגה זמנית

פרוטוקול מספר 1 של המנהלת מצורף כנספח 6

3. סקירת תיק המנהלת וסיכומי הישיבות העלו כי המנהלת התכנסה אחת לתקופה, בתדירות שאינה קבועה ובפורום שאינו קבוע בכדי לדון בהתקדמות הפרוייקט ובסוגיות הקשורות אליו.
4. מהחומר עולה כי התקדמות הפרוייקט לוותה בקשיים ותקלות אשר דרשו תיקונים. יישום ההחלטות שהתקבלו בישיבות לא נבחן בישיבות העוקבות.
5. בפועל, המנהלת פעלה מבלי שהוגדרו לה מטרות, סמכויות, קוורום מחייב, תדירות התכנסותה, מנגנוני בקרה על פעילותה, דווח על פעילותה, מעקב אחר יישום החלטות וכו'.
6. במקביל להתכנסות המנהלת, פעל צוות מקצועי בישוב עצמו אשר היה אמור להתכנס מדי שבוע בישוב, בכדי להביא את הפרוייקט לידי גמר בצורה מיטבית.
7. בהתבסס על פרוטוקולים מהישיבות עולה כי הצוות המקצועי התכנס בין חודש 3/2013 ועד 10/2014, כאשר גם בפורום זה, לא בוצע מעקב יישום החלטות והמלצות הצוות לא יושמו הלכה למעשה, זאת למרות שבמקום נכחו המפקח ומנהל הפרוייקט.
8. משיחות שבוצעו ומעיון בפרוטוקולים של המנהלת והצוות המקצועי עולה כי הפרוייקט התקדם תוך חריגות בלוחות הזמנים ובאיכות העבודות שבוצעו אשר הובילו לפניות ותלונות רבות למועצה ולוועד המקומי. מהפניות והחומר שהובא בפני הביקורת, עולה כי נמצאו ליקויים בפעילויות הבקרה, הפיקוח והעבודות בשטח, כדלקמן :
 - (א) הפרוייקט נוהל בשטח ללא בקרה צמודה וללא נוכחות נדרשת של מנהל הפרוייקט והמפקח.
 - (ב) תושבים שהתלוננו בנושא הפרוייקט הופנו לוועד המקומי שכאמור, לא ניהל את הפרוייקט ולא היה אחראי על העבודות שבוצעו במקום.
 - (ג) קבלנים פעלו בשטח ללא תיאום עם גורמי הפיקוח והבקרה וללא יידוע הוועד המקומי.

- (ד) קבלן הפיתוח עבד ללא בקרה יומית וצמודה כך שבפועל, חסרים מסמכים ותוכניות על העבודות שבוצעו בפועל.
- (ה) ישיבות הצוות השבועיות התנהלו ללא הגדרת מוביל, ללא תחומי אחריות ברורים וללא קביעת לוחות זמנים ליישום החלטות.
- (ו) מסיור בשטח שבוצע בחודש דצמבר 2015, נמצא כי הוקמה בפועל כיכר בכניסה למתחם ההרחבה אשר לא ברור מי אישר את הקמתה כך שלבסוף, נהרסה ופונתה מהמקום.
9. כמו כן נכון למועד הביקורת, טרם שולם חשבון החשמל בגין תקופת המבחן של תאורת הרחוב אשר בפועל, הייתה אמורה להיות משולמת ע"י הקבלן.
10. כפי שדווח, אין בנמצא מפרטים, שרטוטים ותוכניות ביצוע של עבודות הפיתוח בפרויקט, ועוד.
11. מהאמור לעיל, עולה כי לאור הכשלים הניהוליים והתשתיתיים אותם "ירשה" המועצה בפרויקט, התקשתה המנהלת למלא את ייעודה ותפקידה בקידום תהליכי העבודה והפיתוח במקום ברמה ובאיכות הנדרשים.
12. הביקורת סבורה כי ראוי שפרויקטים העוסקים בקידום תהליכי בינוי ופיתוח, ינוהלו ויפקחו על ידי גורמי ההנדסה הרלוונטיים במועצה. יודגש כי נכון למועד עריכת הביקורת, פרויקטים מעין אלה, מובלים ומבוקרים ע"י סגנית מהנדסת המועצה האחראית על תחום זה.

ו. העסקת חשב לפרויקט

1. מר שלמה רייך כיהן כחשב מלווה מטעם משרד הפנים במועצה מקומית קציר חריש ומאז העברת קציר לשטח השיפוט של מנשה כחשב המלווה של מועצה מקומית חריש עד 31.12.2012.
2. עם העברת פרויקט ההרחבה למנשה, נפגש מר רייך ב 22.7.2012 עם ראש מועצה אזורית מנשה והגזבר במטרה לבחון את המשך שילובו של מר רייך כחשב הפרויקט הואיל והיה חבר בצוות שניהל את הפרויקט כחשב המלווה של קציר-חריש.
3. ב 25.7.2012 העביר מר רייך לגזבר המועצה הצעת מחיר לביצוע בקרה תקציבית לפרויקט, מעקב כספי ויעוץ שוטף. בהצעת המחיר צויין כי העבודה תכלול גם השתתפות בישיבות מעקב וסטטוס, בדיקת חשבונות לפני תשלום ודווח לנציג המועצה על סטיות וחריגים. בגין שירות זה, דרש מר רייך 8,500 ₪ בתוספת מע"מ מדי חודש, עד למועד סיום הפרויקט.
- הצעת המחיר של מר רייך מצורפת כנספח 7.
4. בהתבסס על הצעתו של מר רייך, התקשרה עימו המועצה למתן השירותים שהציע, זאת כאמור כדי ליצור "המשכיות" בבקרה התקציבית בניהול הפרויקט אשר כאמור בוצעה, לדבריו של מר רייך על ידו טרם העברת הפרויקט למנשה.

במהלך שנת 2012 ועד חודש דצמבר 2012, בוצעו תשלומים בגין הפרוייקט עדיין על ידי מועצה מקומית חריש עקב עיכוב בהעברת זכויות החתימה בבנק לאומי בפרדס חנה, למרות שהפרוייקט הועבר לבעלות מנשה כבר בחודש יולי של אותה השנה. על תשלומים אלה, חתם בין השאר גם מר רייך כחשב המלווה של מועצה מקומית חריש.

העתק מהעברה בנקאית שבוצעה על ידי מועצה מקומית חריש ב 2.12.2012 מצורף כנספח 8.

5. מהאסמכתאות שהובאו בפני הביקורת עולה כי בתקופה זו, כיהן מר רייך כחשב המלווה של חריש ובמקביל, סיפק שירותים למועצה אזורית מנשה.
6. בהתבסס על כרטיסי הנהלת החשבונות במועצה, ההתקשרות עם מר רייך החלה בחודש יולי 2012 ונמשכה עד חודש פברואר 2015 במהלכה שולם למר רייך סכום מצטבר של 320,110 ₪. יצויין כי תשלומים אלה נרשמו בספרי המועצה המקומית מנשה לחובת כרטיס חו"ז של הפרוייקט (כרטיס התחשבנות) ולא לחובת כרטיס הוצאות. כרטיס הנהלת החשבונות של מר רייך בספרי המועצה מצורפת כנספח 9.
7. בשיחה שנוהלה עם מזכיר הועד המקומי קציר, ציין האחרון כי במהלך הישיבות השבועיות והתקופתיות שהתקיימו באתר, השתתף מר רייך באופן פעיל. כמו כן, השתתף מר רייך בחלק מישיבות המנהלת שהתקיימו.
8. בכל הקשור לדוחות בקרה נמצא כי מדי תקופה, שלח מר רייך קבצי בקרה תקציבית אודות התקדמות הפרוייקט.
9. עם זאת, בשנת 2013 הפרוייקט התקדם בעצלתיים ובפועל, שולמו מחשבון הבנק של הפרוייקט רק 2 חשבונות בתאריכים 6.3.2013 בסך 14,986 ₪ למפקח וב 8.3.2013 בסך 667,821 ₪ לקבלן שביצע את העבודות. מהאמור לעיל, עולה כי למעשה במהלך שנת 2013 קיבל מר רייך סך של 120,020 ₪ כאשר בפועל לא בוצעה כל פעילות ממשית של בקרה תקציבית הואיל ועיקר שרותיו בתקופה זו התמקדו בהשתתפות בישיבות תקופתיות של הצוות המקצועי בו נדונו נושאים מקצועיים והנדסיים וכלל לא כספיים/תקציביים.
10. ב 23.3.2015 התקיימה פגישה בין מר רייך לגזבר המועצה בה סוכם על סיום העסקתו של מר רייך הואיל ולא נותרו חשבונות לבדיקה ואישור. סיכום הפגישה מצורף כנספח 10.
11. מהאמור לעיל הביקורת סבורה כי העסקתו של מר רייך למתן שירותים חודשיים קבועים לא נדרשה בפועל וניתן היה לחסוך חלק נכבד מהתשלומים ששולמו לו. בנוסף, עולה כי לא בוצעה בקרה ממשית על תפוקותיו השוטפות של מר רייך על ידי הגזבר או גורם כלשהו במועצה. כמו כן, יצויין כי קיים, לכאורה, ניגוד עניינים מובנה בעצם העובדה כי מר רייך כיהן כחשב מלווה מטעם משרד הפנים בחריש עד סוף 2012 ובמקביל, נתן שירותים למועצה אזורית מנשה אשר קיבלה את הפרוייקט מחריש.

ז. ניהול חשבון הפרוייקט

1. כפי שצויין, מר רייך היה אמון על הבקרה הכספית והתקציבית של הפרוייקט מטעמה של מועצה אזורית מנשה.
2. בחודש מאי 2015, בעת בדיקה שנערכה במועצה על יתרות הפרוייקט בבנק ובהנהלת החשבונות, נמצא כי הועברו כספים "חריגים" מחשבון הפרוייקט לחשבונה השוטף של מועצה מקומית חריש טרם העברתו של הפרוייקט מחריש למנשה ושלא כנגד חשבונות שהוגשו. הבדיקה שבוצעה העלתה רישום יתר, לכאורה, של כ 5 מיליון ₪ בין ההוצאות שהיו צריכות להירשם לבין אלה שנרשמו בפועל.
3. ב 20.5.2015 פנה גזבר המועצה במייל לגזברה של מועצה מקומית חריש בו תיאר את החריגות שנמצאו בחשבון. פניה זו לא נענתה ולפיכך, פנה הגזבר ב 1 ביוני 2015 פעם נוספת לגזבר חריש תוך העברת הפניה, עדכון הממונה על המחוז והיועץ המשפטי. העתק מהפניות מצורף כנספח 11.
4. במקביל, לדברי גזבר המועצה זומן מר רייך לבירור בנושא בו טען כי אינו יודע מהיכן החריגה ואין לו הסבר לקיומה, זאת בעוד שבדוחות הבקרה ששלח מדי תקופה, לא צויין כל צפי לחריגה תקציבית ולא דווח על כל משיכה שבוצעה. לא הועברה תרשומת בדבר הבירור שנערך.
5. בעקבות המחלוקות הכספיות ובקשת הממונה על המחוז, ב 30 ביולי 2015 מינתה הגבי' עפרה ברכה- מנהלת אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות והממונה על החשבונות במשרד הפנים את רו"ח ישראל רוט לביצוע בדיקה וחישוב הסכומים שנגבו ושולמו על ידי המועצה המקומית חריש בתב"ר 2162 (פיתוח מגרשים בגבעה המערבית בקציר) בטרם העברת הישוב לשטח שיפוטה של מנשה.
6. כמו כן, במסגרת פילוח תנועות חשבונות הבנקים בבעלותה של חריש אשר היו קשורים לפרוייקט, נמצא על ידי רו"ח רוט כי חריש העבירה מחשבון הבנק של הפרוייקט לחשבונות בנק אחרים בבעלותה של חריש סך של 2,330,000 ₪ בשני מועדים:
(א) בתאריך 9.1.2012 הועבר לבנק פועלים סכום של 58,000 ₪.
(ב) בתאריך 9.7.2012 (ערב העברת הפרוייקט למנשה) הועברו מחשבון הפיקדון של הפרוייקט בבנק דקסיה לחשבון הפיקדון של חריש באותו הבנק סכום של 2,272,000 ₪.
7. יודגש כי ביצוע העברות אלה לא דווח לגזבר מועצה אזורית מנשה על ידי מר רייך בשום שלב, למרות היותו של מר רייך חשב הפרוייקט וחרף העובדה שקיבל תמורה מהמועצה עבור השירותים שסיפק החל מחודש יולי 2012, החודש בו הועבר הסכום בסך 2,272,000 ₪ מחשבון הפיקדון של הפרוייקט.
8. יצויין כי למועד עריכת הביקורת (ינואר 2016) לא ניתנה תגובתה הרשמית של מועצה מקומית חריש למהות העברות אלה והנושא נמצא בטיפולו של משרד הפנים.

9. לעניין העברות אלה, יצויין כי מורשי החתימה של מועצה מקומית חריש היו ראש המועצה מר ניסים דהן, גזבר המועצה מר משה לבקוביץ והחשב המלווה מר שלמה רייך אולם לא הוצגו מסמכים כלשהם אשר מראים מי בפועל חתום על הוראות העברת הכספים הנ"ל מחשבון הפרוייקט לחשבונה של חריש.

ח. תשלומים לקבלן

1. בדיקת חשבונות הבנק והתשלומים שבוצעו ע"י קציר-חריש לקבלן א. רחמים אשר ביצע את העבודות במקום, טרם העברת הפרוייקט למנשה העלתה את הנתונים הבאים :

תאריך	פרטים	נרשם בתב"ר	תשלום מבל"ל 160300/68	הפרשי תשלום
<u>קבלן ביצוע - א. רחמים בע"מ</u>				
20/09/2011	חלקי 1	2,058,317.75	2,058,318.00	(0.25)
10/11/2011	חלקי 2	1,916,496.95	1,916,498.00	(1.05)
11/12/2011	חלקי 3	1,199,139.84	1,199,139.00	0.84
21/03/2012	חלקי 4	1,213,617.59	1,215,742.00	(2,124.41)
26/02/2012	חלקי 5	1,041,336.96	890,316.00	151,020.96
26/03/2012	חלקי 6	2,427,494.40	2,781,098.49	(353,604.09)
09/05/2012	חלקי 7	1,838,999.99	1,961,677.00 *	(122,677.01)
13/06/2012	חלקי 8	2,369,871.36	2,374,223.00	(4,351.64)
15/07/2012	חלקי 9	865,852.80	924,381.00	(58,528.20)
29/08/2012	חלקי 10	1,313,530.23	1,283,004.00	30,526.23
23/10/2012	חלקי 11	1,022,904.96	991,514.00	31,390.96
	סה"כ	17,267,562.83	17,595,910.49	(328,347.66)

* שולם מבנק
דקסיה

1. כפי שנמסר למבקר שמונה על ידי משרד הפנים, בסמוך למקום פיתוח המגרשים בגבעה המערבית התבצעו עבודות ברחוב "הקמה" אשר אף הוא ממוקם בגבעה המערבית של קציר. עבודות אלה, בוצעו במקביל לביצוע פרוייקט ההרחבה ואף בוצעו על ידי אותו קבלן – א.רחמים. ברישומי התב"ר אותרו רישומים רבים של הוצאות רבות הקשורות לרחוב הקמה אשר במהלך התקופה חלקן נזקפו באופן שגוי לחשבונות הפרוייקטים והוגדרו כהפרשי תשלום.

2. סקירת החשבונות העלתה כי חשבונות חלקיים 12-14 הוגשו אמנם בתקופה בה קציר שויכה לשטח השיפוט של מנשה, אך נרשמו במועצה מקומית חריש.

3. במהלך שנת 2014, שולמו 4 חשבונות נוספים ע"י מנשה, כדלקמן :

<u>פירוט</u>	<u>תאריך</u>	<u>סכום</u>
חשבון חלקי 15	24.2.14	558,664
חשבון חלקי 16	4.5.14	773,560
חשבון חלקי 17	15.7.14	781,119
חשבון חלקי 18	14.8.14	982,257
סך הכל		<u>3,095,600</u>

4. כל החשבוניות, אושרו לתשלום על ידי גורמי הבקרה בפרוייקט, מנהל הפרוייקט והמפקח.
5. נכון למועד עריכת הביקורת, הוגש ע"י הקבלן חשבון סופי אחרון אשר מעמיד את החשבון הכולל על כ 21.5 מיליון ₪. חשבון זה לא אושר לתשלום ע"י הגזבר, זאת לאור הליקויים שעלו בבדיקות מדגמיות שבוצעו בשטח וקשורות, לכאורה, לאיכות עבודתו של הקבלן.
6. כמו כן, נמצא כי הגזבר התריע בפני החברה למשק וכלכלה אשר דרכה בוצעה ההתקשרות כי עליה להחזיק בערבויות שהגיש הקבלן עד לבירור המחלוקות מולו.

ב. סיכום ומסקנות

- הביקורת בחנה את נושא העברת פרוייקט ההרחבה בקציר ממועצה מקומית "חריש-קציר" למועצה אזורית מנשה תוך דגש על מספר נושאים:
1. תקינות הניהול הכספי – הפרוייקט עבר למועצה מקומית מנשה ביולי 2012. בתחילת 2013 פתחה המועצה חשבון בנק ייעודי עבור הפרוייקט אך הואיל ועלו קשיים באימות הנתונים הכספיים וניהול החשבוניות כתוצאה מהעברת הפרוייקט, לא נפתח כרטיס הנהלת חשבוניות לחשבון זה והתנועות בו לא נרשמו בספרי החשבוניות של המועצה ולא בוצעו התאמות נדרשות בזמן אמת. רק במאי 2014 קיבלה מנהלת החשבוניות את פרטי החשבון כולל דרישה לעדכן בו תנועות רטרואקטיבית לתקופה שבה נפתח התב"ר כולל התנועות בחשבון הבנק הקודם שהיה פתוח עד סוף 2012. כל הפעולות שנעשו עד שנת 2014 לא נרשמו כלל בהנהלת החשבוניות של המועצה באותה התקופה - אלא נקלטו כיתרה בלבד ביוני 2014 עת נפתח כרטיס התב"ר במערכת החשבוניות של המועצה על פי הוראת הגזבר.
 2. פעילות מנהלת הפרוייקט - עם העברת הפרוייקט למנשה, הוחלט במועצה על הקמת "מנהלת" אשר מטרותיה להיות "גורם שמייצר שקיפות ומטפל בנושאים שונים הקשורים בפרוייקט". הביקורת מצאה כי לאור ריבוי הבעיות ומציאות קשה בשטח, המנהלת התקשתה לנהל את הפרוייקט זאת ועוד כשפעלה מבלי שהוגדרו לה מטרות, סמכויות, קוורום מחייב, תדירות התכנסותה, מנגנוני בקרה על פעילותה, דווח על פעילותה, מעקב אחר יישום החלטות וכו'.
- במקביל פעל צוות מקצועי בישוב עצמו אשר היה אמור להתכנס מדי שבוע בישוב, בכדי להביא את הפרוייקט לידי גמר בצורה מיטבית. בפועל גם בפורום זה, לא בוצע מעקב

יישום החלטות והמלצות הצוות לא יושמו הלכה למעשה, זאת למרות שבמקום נכחו המפקח ומנהל הפרוייקט.

2. פעילות חשב הפרוייקט - מר שלמה רייך כיהן כחשב מלווה מטעם משרד הפנים במועצה מקומית קציר חריש ומאז העברת קציר לשטח השיפוט של מנשה כחשב המלווה של מועצה מקומית חריש עד 31.12.2012. החל מר רייך לכהן גם כחשב של הפרוייקט.

הביקורת סבורה כי העסקתו של מר רייך למתן שירותים חודשיים קבועים לא נדרשה בפועל וניתן היה לחסוך חלק נכבד מהתשלומים ששולמו לו. בנוסף, עולה כי לא בוצעה בקרה ממשית על תפוקותיו השוטפות של מר רייך על ידי הגזבר או גורם כלשהו במועצה. כמו כן, יצויין כי קיים, לכאורה, ניגוד עניינים מובנה בעצם העובדה כי מר רייך כיהן כחשב מלווה מטעם משרד הפנים בחריש עד סוף 2012 ובמקביל, נתן שירותים למועצה אזורית מנשה אשר קיבלה את הפרוייקט מחריש.

3. ניהול תקציבי - מר רייך היה אמון על הבקרה הכספית והתקציבית של הפרוייקט מטעמה של מועצה אזורית מנשה. בחודש מאי 2015, בעת בדיקה שנערכה במועצה על יתרות הפרוייקט בבנק ובהנהלת החשבונות, נמצא כי הועברו כספים "חריגים" לכאורה מחשבון הפרוייקט לחשבונה השוטף של מועצה מקומית חריש טרם העברתו של הפרוייקט מחריש למנשה ושלא כנגד חשבונות שהוגשו.

2. המלצות

1) הואיל ומדובר בפרוייקט ייחודי אשר נפתח ונוהל בתחילתו על ידי רשות מקומית אחת ועבר לניהולה של רשות אחרת במהלכו, הרי שלא מדובר בתהליך נורמטיבי ותדיר ולפיכך, על המועצה להפיק מפעולותיה את המסקנות הרלוונטיות ולתקן בעתיד. הביקורת סבורה כי יש לתת דגש בנושאים הבאים:

א. בקרה הנדסית – על המועצה להקפיד ולוודא כי פרוייקטים בתחום ההנדסה והתשתית יבוקרו וינהלו על ידי הגורמים המקצועיים והמוסמכים במחלקת ההנדסה. נכון למועד עריכת הביקורת, אחריות זו נמצאת כיום אצל סגנית מהנדסת המועצה.

ב. בקרה אחר נותני שירותים – מהאסמכתאות שהובאו בפני הביקורת עולה כי מנהל הפרוייקט והמפקח לא מילאו, לכאורה, את תפקידם באופן משביע רצון ולא ברמה המקצועית הנדרשת בפרוייקטים מסוג זה. על המועצה לוודא כי עבודתם של נותני השירותים, החל מהמתכננים ודרך מנהלי הפרוייקט נעשתה ולבצע בקרה פנימית שוטפת בהקשר לנאותות ואיכות עבודתם.

ג. ניהול תב"ר וחשבונות הבנק – המועצה קיבלה על עצמה פרוייקט ונכנסה למעשה, לנעליה של רשות מקומית אחרת. מעבר זה, יצר קשיים התנהלותיים וכספיים כאחד. על המועצה להמשיך ולהקפיד על ניהול תב"רים כנדרש ולהקפיד על רישומם בזמן אמת. יצויין, כי כפי שעולה

מדוחות הביקורת של רואה החשבון של המועצה, כיום לא קיימות חריגות בתחום זה.

ד. העסקת חשב לפרוייקט – פרוייקט ההרחבה בקציר אינו שונה מהותית מכל פרוייקט פיתוח אחר ולפיכך, לא ברורה סיבת העסקתו של החשב אשר כל תפקידו היה לבצע בקרה תקציבית על הפרוייקט. בתחום זה, על המועצה להקפיד על ביצוע התקשרויות בהתאם לכללים שנקבעו בחוק וכל זאת, רק על בסיס צורך אמיתי ונקודתי.

2) לאור הליקויים שהתגלו בביצוע הפרוייקט, מומלץ כי המועצה תפעל בהקדם האפשרי לקבלת חוות דעת הנדסית מקצועית אשר תבחן את כלל העבודות שבוצעו בתחומי החשמל, המים, הסלילה, הניקוז, הבניה ועוד. בהתבסס על תוצאות חוות הדעת, על המועצה לבחון את המשך פעילותה במישור הכספי והמשפטי אל מול הגורמים המבצעים ומעורבים.