

## העסקת משרד רו"ח לביקורת חקירתית

### תוכן עניינים

1.....	כללי
2.....	הוראות ומסמכים
2.....	התקשרויות עם רואה החשבון
11.....	נציג העירייה לצורך הסכם ההתקשרות
11.....	הזמנות עבודה
13.....	סכום ההתקשרויות מול הביצוע בפועל
15.....	הליכי הדיווח והבקרה
21.....	תמהיל פעילות משרד רואה החשבון והיקפה
25.....	העברת תוצרי העבודות ושמירת הידע
27.....	נפקות עבודת משרד רואה החשבון
28.....	1. דו"חות בתצורה של דו"ח כתוב
34.....	2. דו"חות בתצורת מצגת
39.....	3. מסמכים שונים
50.....	סיכום

### כללי

1. בשנת 2020 ערך מבקר העירייה דו"ח ביקורת המתייחס להעסקת יועצים, ובין היתר, התייחס להתקשרויות עם משרדי רו"ח וביקורת ליעוץ כספי ותקציבי לשנת הכספים 2020. אחד ממשרדי רו"ח הנ"ל הינו משרד רו"ח שהועסק לביקורת חקירתית (להלן: "משרד רואה החשבון" או "רואה החשבון").
2. ביום 18.8.2021 הועדה לענייני ביקורת, מתוקף סמכותה בהתאם לפקודת העיריות סעיף 170א(ג)(3), בקשה אל מבקר העירייה לבחינת עומק בסוגיית אופן העסקת משרד רואה החשבון לצורך ביצוע ביקורת חקירתית בעבור העירייה, לרבות אופן הפעלת משרד רואה החשבון, נושאי חקירתו, שיטות פעולתו ושכר טירחון, וזאת, מתחילת העסקתו בעירייה ועד היום.
3. בהתאם לדרישה זו בחנה הביקורת בחודשים ספטמבר עד דצמבר 2021, לסירוגין, את סוגיית העסקת רואה החשבון, ובמסגרת הבדיקה עיינה במסמכים ובדקה נתונים, התכתבויות ודו"חות כספיים ואחרים, וכן שוחחה עם רואה החשבון וצוותו ועם בעלי תפקידים בעירייה.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר העירייה. פרסומו של המסמך או חלק ממנו לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ללא נטילת רשות מטעם מבקר העירייה, אסור עפ"י הוראות סעיף 170א(ג)(ו) 334א לפקודת העיריות. המפרסם מסמך ביקורת כאמור דינו מאסר שנה.

### הוראות ומסמכים

1. בדו"ח הביקורת המתייחס להעסקת יועצים שפרסם מבקר העירייה בשנת 2020 נכלל רקע נורמטיבי מקיף אודות שכירת שירותיהם של בעלי תפקידים חיצוניים, לרבות יועצים. הביקורת מפנה למסמך זה בעניין הנדון.
2. להלן תודגשנה שתי הוראות הקשורות להעסקת יועצים, כמפורט:
  - א. ביום 25.10.2004 פרסם משרד הפנים **נוהל העסקת יועצים ברשות מקומית** (מספרו: 10/2004), ולפיו, בין השאר, אין להעסיק יועצים בתפקידים שמעצם טיבם צריכים להיות מאויישים על ידי עובדי הרשות או במקביל לעובד הרשות הממלא תפקיד דומה. יש להעסיק יועצים חיצוניים רק בתחומים בהם יש הצדקה להיעזר בשירותים מסוג זה ובהתאם לכל דין.
  - ב. בהתייחס לתנאי העסקתם של היועצים נוהגת העירייה במקרים רבים לשאוב ולאמץ את הוראות החשב הכללי במשרד האוצר במסגרת ה**וראות התכ"ס** המופצות על-ידו, מאחר שלא קיימות הוראות מחייבות אחרות בנושא המוחלות עליה, ובמטרה לאפשר קיום סדר בתשלומים ושיוויון בין היועצים.
3. כפי שהוער בדו"ח הביקורת לשנת 2020 שאוזכר לעיל, ההתקשרויות עם היועצים, ובכללן עם משרד רואה החשבון נעשו מבלי שקיימת מדיניות עירונית ברורה, אחידה וכתובה, וגישה מערכתית כוללת בכל הקשור לנחיצות העסקת היועצים, לכדאיות ולהשלכות הנובעות מכך. **הביקורת ממליצה, לנסח מסמך שבו תוצג המדיניות העירונית הכוללת לגבי העסקת יועצים, תוך התייחסות לתבחינים לבחירת יועצים, לרבות הנחיות לפיהן תיבחן מידת התאמתם לתפקיד, אופן ניהול העסקתם, שמירת תפוקות העבודה שלהם והארכת ההתקשרות עימם. באשר לאופן עבודת היועצים, ממליצה הביקורת לקבוע ולעגן בכתב הנחיות פרטניות לכל סוג התקשרות והעבודות הכלולות בה, ולקבוע אבני דרך ותבחינים לבקרה אחר עבודתם. עוד מומלץ לפעול למיחשוב תהליך העסקת היועצים באופן נפרד, שבו יכלול, בין השאר, שדות (קידוד) של תנאי החוזה; סוג התעריף; אישור דיווחי פעולות היועץ ושעות עבודתו; ואישור החשבונות.** בתגובה לטיטוט הדו"ח מסרה ראש העיר, כי היא מקבלת את ההמלצה, תאמצה באופן מלא, ותורה למנכ"ל העירייה להכין מסמך מדיניות עם היועמ"ש והגזבר, על-פי המלצת הביקורת.

### התקשרויות עם רואה החשבון

החל מ-3/2020 החלה העירייה לשכור את שירותיו של רואה החשבון במסגרת שתי התקשרויות שאחת מהן הוגדלה. להלן תובא סקירת ההתקשרויות על רכיביהן, סכומן וניצולן.

#### 1. התקשרות מס' 1 בין העירייה לבין רואה החשבון

- א. בהתאם לפרוטוקול ישיבת ועדת מנכ"ל, ביום 27.2.2020 נדונה התקשרות עם משרדי רו"ח וביקורת למתן שירותי יעוץ שונים בתחומי הכספים, ואישור התקציב לשנת הכספים 2020. כעולה מההסבר המוצג בפרוטוקול הישיבה **יקיימת דחיפות של ממש בהתקשרות עם מספר משרדים על מנת לבחון את הדוחות הכספיים, לבצע בקרה וניהול ההכנסות לצד הוצאות העירייה, עריכת התקציב לפי הנחיית ראש העיר בשיתוף ותיאום מול משרד הפנים.**

- ב. עוד נכתב בפרוטוקול, כי העירייה מחוייבת ללוחות זמנים קשיחים על-פי הוראות פקודת העיריות, ובשל נסיבות חריגות אלו, פנתה לשלושה משרדי רו"ח ל"בחירת תקציבי העירייה לשנים קודמות, אישור תקציב 2020, הכנת דו"חות כספיים מתאימים, ביקורת חקירתית."
- ג. בהתאם לפרוטוקול התבקשה התקשרות עד לסכום הפטור (142,000 ₪ + מע"מ) לכל משרד לפי מחיר שעת. אולם החלטת הוועדה היתה להתקשר עד לסכום של 70,000 ₪ בתוספת מע"מ לכל אחד משלושת היועצים, וככל שיתקבל תקציב נוסף, תורחב המסגרת בהתאם. במקביל יערכו להכנת "קול קורא" לקבלת שירותי יעוץ שוטף בנושא.
- הביקורת מדגישה, כי נוסח הכתוב בפרוטוקול אינו ברור, שכן לא צויין מי צריך לאשר את הרחבת מסגרת התקציב, והאם ההגדלה מחייבת אישור נוסף של ועדת מנכ"ל או גורם מקצועי אחר.**
- הלכה למעשה, ההתקשרות נפתחה במערכת הממוחשבת בסכום של 70,000 ₪ בתוספת מע"מ ביום 18.3.2020, וביום 16.4.2020 הוגדל סכום ההתקשרות ל-142,000 ₪ בתוספת מע"מ.
- ד. אחד משלושת היועצים עימם התקשרה העירייה לצורך זה הינו משרד רואה החשבון.
- ה. ביום 5.3.2020 חתמה העירייה על הסכם התקשרות עם רואה החשבון, שתחולתו מיום 5.3.2020 ועד 5.3.2021, תמורת 450 ₪ לשעת עבודה בתוספת מע"מ.
- ו. **בחירת ההתקשרות העלתה את הממצאים הבאים:**
- (1) **הסכום המירבי ליועץ, בהתאם לתעריפי החשכ"ל עומד על 327 ₪ בתוספת מע"מ (לפי הגדרת "יועץ 1"), בעוד שסוכם עם משרד רואה החשבון על תשלום שעת של 450 ₪ בתוספת מע"מ (38% מעל לתקרת הסכום המותרת).**
- בתגובה לדו"ח מסר רואה החשבון, כי "התעריף הנ"ל שולם על ידי העירייה ליועצים אחרים והיה תעריף מקובל... ללא תקרה כלשהי".
- (2) **תקופת ההסכם הוגדרה מ-5.3.2020 ועד 5.3.2021, והסכום לתשלום הוגדר, כאמור, רק כסכום שעת, מבלי שצויין במפורש בהסכם כי הוא מוגבל לסכום המירבי לתשלום אותו אישרה ועדת מנכ"ל, קרי, 142,000 ₪ בתוספת מע"מ.**
- (3) **ההסכם נחתם ביום 5.3.2020 בעוד אישור קיום הביטוחים ניתן רק ב-15.3.2020. יצויין, שרואה החשבון דיווח על שעת עבודה אחת ביום 1.3.2020 ועל שעת עבודה נוספת ביום 3.3.2020 - טרם החתימה על הסכם ההתקשרות.**
- ז. סעיף 13 בהסכם עוסק בהתחייבות רואה החשבון, שבעת מתן שירותי הביקורת החקירתית עבור העירייה לא יפעל מתוך ניגוד עניינים, ויימנע מכל תפקיד או עיסוק אחר היוצר או עלול ליצור מצב של ניגוד עניינים בין עבודתו בעבור העירייה לבין יתר עיסוקיו.
- הביקורת העלתה, כי רו"ח מטעמו של משרד רואה החשבון, האמון על העבודה אל מול העירייה, מילא את השאלון לאיתור החשש לניגוד עניינים כנדרש. עיון בשאלון מעלה, כי הנ"ל משמש כמבקר פנים בשני תאגידי עירוניים (התיאטרון העירוני חיפה (חל"צ) ועמותת מיל"ב - מועדוני יום לגימלאים בחיפה), ופרט לכך, משמש כמבקר פנים גם בתאגיד הקשור עם העירייה (מי כרמל - תאגיד המים והביוב של חיפה).**
- עוד העלתה הביקורת, כי בהתאם להנחיית השירות המשפטי לעירייה, לכל התקשרות עם יועץ מצורף שאלון למניעת ניגוד עניינים אותו על היועץ למלא. לאחר מכן, על היחידה המקצועית המנהלת את החוזה, להעביר את השאלון לבחינת השירות המשפטי בצירוף

- חוות דעתה בדבר שאלת קיומו של ניגוד עניינים בקשר עם מתן שירותי הייעוץ ומהות ההתקשרות.
- במקרה דנן, שאלון זה לא הועבר על ידי אף גורם עירוני לבחינת השירות המשפטי לעירייה בעניינו של רוה"ח שאוזכר לעיל, כמו גם של עובדים נוספים המועסקים באמצעות רואה החשבון.**
- ח. בגין עבודתו של רואה החשבון בחודשים 3/2020 עד 4/2020 שולם סכום של 164,795 ₪ כולל מע"מ, בעוד הסכום שאושר לתשלום בגין התקשרות זו הסתכם ב-166,140 ₪ כולל מע"מ, כך שנותרה יתרה בסכום של 1,345 ₪ כולל מע"מ.
- ט. **הביקורת מעירה, כי דיווחי השעות בחודשים 3/2020 ו-4/2020 לא נחתמו ולא אושרו על-ידי אף גורם עירוני, ולמרות זאת החשבון לרואה החשבון שולם.**
- י. כפי שיועלה בחלק הדן בהגדלת התקשרות מס' 1 בהמשך דו"ח הביקורת, ביום 18.5.2020 ביקש גזבר העירייה להגדיל את היקף ההתקשרות עם רואה החשבון ב-70,000 ₪ בתוספת מע"מ, והבקשה אושרה ב-26.5.2020. בגין העבודה בחודש 5/2020 שולם סכום של 70,288 ₪ כולל מע"מ.
- הביקורת מעירה, כי רואה החשבון דיווח על שעות עבודה החל ב-1.5.2020, בטרם אושרה הגדלת ההתקשרות עימו. מדובר ב-124 שעות עבודה שבוצעו בין התאריכים 1.5.2020 – 25.5.2020, המסתכמות ב-65,286 ₪ כולל מע"מ, שבוצעו מבלי שניתן לכך אישור, וללא התקשרות בתוקף.**

## 2. הגדלת התקשרות מס' 1 בין העירייה לבין רואה החשבון

- א. כאמור, ביום 18.5.2020, חודשיים וחצי לאחר החתימה על ההסכם הראשון, הגיש גזבר העירייה בקשה כתובה לוועדת מנכ"ל להגדלת ההתקשרות עם רואה החשבון מהטעם שהלה מבצע ביקורת חקירתית למינהל הכספים בשני נושאים<sup>1</sup>, ויהמשך מתן יעוץ בשני הנושאים הנ"ל ובשניהם בלבד הינה קריטית, שכן בנוגע אליהם עיריית חיפה נמצאת בעיצומן של מחלוקות כספיות ומשפטיות. " עוד כתב הגזבר, שבכל מקרה הארכת ההתקשרות הקיימת מתאפשרת בעת הקורונה במקרה של קושי לצאת בהליך תחרותי, בהתאם לתקנות העיריות (מכרזים) (הוראת שעה) שפרסם משרד הפנים ביום 7.4.2020.
- לפיכך, "[...] מבוקש בזאת אישור להגדיל את סכום ההתקשרות עם משרד רואה החשבון, רק בהקשר הנושאים המוזכרים בסעיף 2 לעיל [פארק מת"ם ותעריפי פינוי אשפה - הערת הביקורת] עד למחצית סכום ההתקשרות הראשונה [...]".
- ב. ביום 26.5.2020 אישרה ועדת מנכ"ל את בקשת גזבר העירייה להגדלת ההתקשרות עם משרד רואה החשבון (התקשרות מס' 5568) 'עד למחצית סכום ההתקשרות הראשונה (סה"כ סכום ההגדלה 70,000 ₪+מע"מ) וזאת עד לסיום סכום זה או הכרזה על הזוכה במכרז, על פי המוקדם מביניהם."
- ג. כעולה מהתרשומת שהתנהלה במערכת ניהול ההתקשרויות, טרם הבאת הבקשה בפני ועדת מנכ"ל המליצה סגנית מנהל אגף התקציבים ומנהלת מחלקת תמחיר לנהל מו"מ לשעת עבודה במכרז העומד להתפרסם, בסכומים שבין 315 ₪ ועד 385 ₪ בתוספת מע"מ.

<sup>1</sup> שני הנושאים הם: פארק מת"ם ותעריפי פינוי אשפה.

**הביקורת מעירה, כי הסכום השעתי לתשלום בהתאם למסמך הגדלת ההתקשרות נותר כשהיה (450 ₪).**

ד. כאמור, הארכת ההסכם אושרה לצורך השלמת הביקורות שערך רואה החשבון בשני נושאים: פארק מת"ם ותעריפי פינוי אשפה.

**הביקורת מעירה, שעל אף האמור וכעולה מדיווחי שעות העבודה שהגיש רואה החשבון לחודש יוני 2020 הנ"ל עסק גם בנושא הרכש שאינו נכלל בין הנושאים שוועדת מנכ"ל אישרה.**

בתגובה לטיוטת הדו"ח מסר רואה החשבון לביקורת, כי יעל פי ההנחיות שקיבלנו בתקופה שממאי עד נובמבר 2020, על ידי מינהל הכספים והשירות המשפטי, מדובר בלפחות שישה נושאים נוספים שבדקנו, באותה תקופה. " עוד הוא מסר, כי ינושא הרכש אושר למשרדנו", וצירף מייל מאת היועצת המשפטית לעירייה מתאריך 26.6.2020, לפיו השרות המשפטי בוחן את סוגיית ניגוד העניינים, ורואה החשבון התבקש להעביר חומר רלוונטי לצורך התקדמות הבדיקה.

ה. בתקופת הארכת החוזה, בחודש 6/2020, שולם למשרד רואה החשבון סכום של 12,636 ₪ (כולל מע"מ), בגין 24 שעות עבודה שבוצעו בין 2.6.2020 ועד 10.6.2020. כפי שנתב בחשבונית עסקה שהגיש רואה החשבון (מספרה: 200292) החשבון הוא 'עבור שעות עבודה חלקי לחודש יוני 2020 (בפועל הושקעו 146 שעות)'. "

**הביקורת מבהירה, כי הסכום הנדרש לתשלום תואם להפרש שבין הסכום ששולם לרואה החשבון בגין החודשים 3/2020 ועד 5/2020 ובין הסכום הכולל שאושר להתקשרות הראשונה והגדלתה (הפרש של 324 ₪). יוצא, איפוא, שבחודש 6/2020 השקיע רואה החשבון 146 שעות עבודה, שהן 122 שעות מעבר למה שאושר לו במסגרת הגדלת ההתקשרות, והגיש לתשלום רק 24 שעות, בהתאם לסכום המאושר במסגרת הגדלת ההתקשרות. הביקורת לא מצאה האם ומתי הוגשו לתשלום השעות הנוספות שבוצעו.** בתגובה לטיוטת הדו"ח מסר רואה החשבון לביקורת, שיעל מנת לא לקטוע את רציפות עבודתנו וכדי לא לפגוע במטרותיה, משרדנו ביצע מאות שעות של עבודה וחייב רק בהתאם לאישורים התקציביים, כך שבפועל, מאות שעות עבודה נוספות לא חויבו על אף שהעירייה נהנתה מתוצרי העבודה. "

ו. יודגש, כי החל ב-7/2020 ביצע רואה החשבון עבודות גם בעבור החברה הכלכלית לחיפה בע"מ (להלן: "החברה הכלכלית" או "החכ"ל") ובאמצעותה, כפי שיפורט בהמשך.

### **3. התקשרות מס' 2 בין העירייה לבין רואה החשבון**

א. ביום 21.5.2020 פרסמה העירייה מכרז פומבי (מספרו 13/2020) ובו הזמינה הגשת הצעות למתן שירותי ביקורת חקירתית.

ב. במכרז נקבעו ארבעה שלבים: שלב א' - עמידת הצעות בתנאי סף ומעבר ההצעות שעמדו בתנאי הסף לשלב ב'; שלב ב' - ניקוד ניסיון מקצועי (מקסימום 30 נקודות); שלב ג' - ניקוד ראיון אישי בפני ועדת הערכה (מקסימום 30 נקודות); שלב ד' - באישור ועדת מכרזים - פתיחת ההצעות הכספיות של המציעים שעמדו בתנאי הסף (מקסימום 40 נקודות).

ג. ביום 8.7.2020 פתחה ועדת המכרזים את המעטפות של 3 המציעים שהגישו הצעותיהם; וביום 4.8.2020 פנה מינהל הכספים לשלושת המציעים להשלמת מסמכים.

- ד. לאחר שאחד המציעים הגיש הצעתו שלא על גבי הנוסח המתוקן של מסמכי המכרז, לא השלים מסמכים ולבסוף הודיע על פרישתו מהליך המכרז - פסלה ועדת המכרזים את הצעתו, כך שנותרו שני מציעים בלבד.
- ה. בימים 21.9.2020 ו-22.9.2020 התכנסה ועדת הערכה לניקוד שלב ב' (ניסיון מקצועי) ושלב ג' (ראיון אישי), ומשרד רואה החשבון זכה בציון גבוה מהמציע השני.
- ו. ביום 28.10.2020 המליצה ועדת המכרזים על הצעתו של משרד רואה החשבון כהצעה הזוכה, וביום 5.11.2020 אישרה ראש העיר את ההמלצה.
- ז. ביום 18.11.2020 חתמה העירייה על הסכם התקשרות עם רואה החשבון לקבלת "שירותי ביקורת חקירתית", בחתימתם של גזבר העירייה ומזכירת העיר דאז.
- ח. כמפורט בסעיף 4 להסכם, שירותי הביקורת החקירתית כוללים:
- (1) איתור, מניעה, וכימות של אי סדרים מתוך פעולות העירייה ותאגידיה;
  - (2) חקירות חשבוניות וכלכליות, הכנת חוות דעת מומחה לבית המשפט והכנת דוחות ליחידות אכיפה ממשלתיות;
  - (3) הגשת דו"חות מפורטים הכוללים הליכי עבודה, מסקנות והמלצות לביצוע;
  - (4) ביצוע כל מטלה נדרשת בהתאם להנחיית נציג העירייה;
  - (5) השתתפות בישיבות עבודה בעירייה על פי הצורך וכפי שייקבע ע"י נציג העירייה.
- ט. תקופת ההסכם נקבעה לשנה החל מ-18.11.2020 ועד 17.11.2021. בהתאם לנספח לחוזה, התמורה המומלצת היתה ₪+מע"מ, אך בהתאם להנחה שנתן רואה החשבון הועמד הסכום על 310 ₪ בתוספת מע"מ לשעת עבודה.
- י. החשבוניות לתשלום לא נסרקו למערכת הפיננסית, וכך גם דיווחי השעות שבוצעו, שעל בסיסן הוגשו החשבונות.
- יא. **ההסכם שנחתם עם רואה החשבון אינו מוגבל בסכום התקשרות כך שמדובר בהסכם פתוח, מה גם שאומדן ההוצאות הצפוי לתשלום לרואה החשבון בגין הביקורת החקירתית או הסכום המירבי לתשלום לא הוצגו בפני ועדת המכרזים ובפני ראש העיר. הביקורת מעירה, כי מצב הדברים המתואר מאפשר להוסיף ליועץ מטלות ומשימות ללא הגבלה, בניגוד לכללי מינהל תקין ועל כל המשמעויות הנובעות מכך. אשר על כן, על העירייה להקפיד על הוצאת הזמנות עבודה מפורטות לכל אחת מהמטלות המבוקשות לביצוע על ידי היועץ, תוך הגבלת היקף ביצוען וסכומן, דבר שבפועל לא בוצע (ראה בהמשך).**
- תגובת רואה החשבון לפיה "הביקורת החקירתית אינה פועלת רק על בסיס תוכנית עבודה שנתית קשיחה, ופועלת באופן דינאמי על פי אילוצים בשטח, כגון אירועי שחיתות המחייבים פעולה מהירה שאינה תמיד צפויה מראש" אינה מקובלת, שכן אם עלה הצורך בביצוע עבודה דחופה, הרי שניתן להפיק הזמנת עבודה בפרק זמן קצר ולאשרה מבחינה תקציבית. הבהילות, לכאורה, אינה יכולה לשמש כנימוק לאי הוצאת הזמנת עבודה.
- יב. סעיף 12 להסכם עוסק באיסור החל על רואה החשבון להיות במצב של ניגוד עניינים. למרות האמור, כפי שהוער לעיל, השאלון לחשש לניגוד עניינים שמילא רו"ח מטעמו של רואה החשבון, המשמש כמבקר פנים בשני תאגידים עירוניים ובתאגיד נוסף הקשור עם העירייה, לא הועבר על-ידי שום גורם עירוני לשירות המשפטי לעירייה לצורך בחינת מהות ההתקשרות ותוכנה.

בתגובה מסר רואה החשבון לביקורת, כי "המשרד הקפיד הקפדה יתרה שלא לטפל ולא לבדוק נושאים הקשורים בגופים בהם קיים חשש לניגוד עניינים ובעיקר בתאגידים בהם רו"ח [מטעם המשרד] משמש כמבקר פנימי."

#### 4. התקשרות מס' 3 בין החברה הכלכלית לבין רואה החשבון

א. בהודעת דואר אלקטרוני שנשלחה ביום 17.6.2020 מהיועמ"ש לעירייה אל היועמ"ש של החברה הכלכלית נכתב כדלקמן:

"[...] מועבר לעיוןך וידיעתך פרוטוקול ועדת מנכ"ל ממועד 27.2.2020 לאישור התקשרות משרד [רואה החשבון...] במהלך פעולות הביקורת שנערכו על ידי המשרד על נושאים ותחומים המצויים באחריות וסמכות החברה הכלכלית וחברות הבת של החכ"ל לרבות התנהלות חברת מת"ם בשותפות עם חברת גב ים, בהיבטי דיני החברות, תכנון ובניה, מיסים ועוד, התנהלות חברת פארק מדעי החיים בשותפות עם חברת מבנים ובחינת היבטים תאגידיים ומיסויים בקשר עם כך.

כפועל יוצא מכך, ומאחר ומדובר בנושאי הליבה והפעילות של החברה הכלכלית, פנינו אליכם בבקשה כי תאשרו התקשרות נפרדת מהתקשרות העירייה עם משרד [רואה החשבון], לצורך השלמת פעולות ועבודת הביקורת המצויה בבחינה ובדיקה מתקדמות, שלא ניתן לבצען באמצעות משרד או גורם אחר בנסיבות אלו ובסד הזמנים הנדרש להעברת הדו"חות להמשך טיפול על ידי גורמי ההנהלה בעירייה ובחברה הכלכלית." [ההדגשה אינה במקור].

ב. ביום 18.6.2020, למוחרת מועד כתיבת מכתבה של היועמ"ש לעירייה, התכנס דירקטוריון החכ"ל, ובין השאר, דן במינוי רואה החשבון כיועץ. מנכ"ל החכ"ל הציג בפני הדירקטוריון, כי מדובר בהמשך עבודה שבוצעה על-ידי רואה החשבון בעבור עיריית חיפה, במסגרתה בוצעה בדיקה הקשורה לחכ"ל וחברות הבת שלה, ולכן קיימת חשיבות בהמשך ביצוע העבודה על-ידי רואה החשבון.

כעולה מדבריה של ראש העיר בישיבה זו, המטרה היא שי"רו"ח [רואה החשבון] יהיה יועץ לדירקטוריון. נעשה ניסיון לאתר כספים אבודים ומקורות הכנסה לחברה." [ההדגשה אינה במקור].

בהתאם לכך, אישר הדירקטוריון את ההתקשרות עם רואה החשבון "בהתאם לתוכנית עבודה שתסוכם עמו."

ג. ביום 30.6.2020 חתמה החכ"ל עם רואה החשבון על הסכם להענקת שירותי ביקורת חקירתית, כהתקשרות המשך להתקשרותו עם העירייה כיועץ לדירקטוריון של המזמין ובהיקף שלא יעלה על סכום הפטור ממכרז לצורך השלמת פעולות ועבודת הביקורת המצויות בבחינה ובדיקה מתקדמות, כולל יעוץ לדירקטוריון המזמין, שלא ניתן לבצען באמצעות משרד או גורם אחר." [ההדגשה אינה במקור].

מהמוסכם עולה, שדירקטוריון החכ"ל אישר התקשרות שלא תעלה על 142,000 ₪ בתוספת מע"מ (סכום הפטור) לצורך השלמת פעולות ועבודת הביקורת המצויה בבחינה ובדיקה מתקדמות, כפי שהגדירה זאת היועמ"ש לעירייה בפנייתה אל החכ"ל, כמו גם יעוץ לדירקטוריון.

ד. היועמ"ש לעירייה מסרה לביקורת בתגובה כמפורט:

"התייחסות יועמ"ש העירייה ניתנה לפי בקשת יועמ"ש החכ"ל אשר ביקשה לבחון התקשרות נפרדת ועצמאית עם משרד [רואה החשבון] לפי דרישת והנחיות ההנהלה למתן

מענה שירוכז על ידי גורם מתכלל אחד בנושאים בהם קיימים ממשקי עבודה בין העירייה לבין החכ"ל.

הובהר על ידי יועמ"ש העירייה, כי על החכ"ל לערוך התקשרות נפרדת מהתקשרות העירייה, כולל בחינת ניגודי עניינים בנסיבות אלו ועמידה בהוראות הדין המתחייבות. עוד הובהר, כי החברה הכלכלית אינה יכולה לאמץ את ההתקשרות הקיימת מול עיריית חיפה. לבקשת יועמ"ש החכ"ל פורטו הנושאים בהם קיימים ממשקים משותפים בין העירייה לבין חכ"ל."

ה. בהתאם להסכם ההתקשרות, תשלם החכ"ל לרואה החשבון סכום של 450 ₪ לשעת עבודה בתוספת מע"מ.

**הביקורת מעירה שוב, כי סכום של 450 ₪ הינו סכום הגבוה משמעותית מהסכום הקבוע בהוראות החשב הכללי במשרד האוצר (הוראות התכ"ס) לתשלום ליועץ.**

בתגובה לדו"ח הביקורת מסר רואה החשבון, כי "הסכום של 450 ₪ הינו התעריף המקובל והנהוג בעירייה (ובעיריות אחרות) לתשלום ליועצים, תעריפים שאינם נגזרים מהוראות חשכ"ל ואינם כפופים להוראות אלה."

ו. בסעיף 7.2 בהסכם עם רואה החשבון התחייבה החכ"ל לשלם לו מקדמה על חשבון שכר הטרחה בסך 20,000 ₪ בתוספת מע"מ במעמד החתימה על ההסכם.

הביקורת העלתה, כי ביום 5.7.2020 נפרעה ההמחאה שהעבירה החכ"ל לרואה החשבון כמקדמה בסכום של 23,400 ₪ (המחאה מס' 5017150), ובכל אחד מהחודשים 8/2020 ועד 11/2020 הופחת סכום של 5,000 ₪ בתוספת מע"מ (1/4 מסכום המקדמה) מהחשבון החודשי ששולם לרואה החשבון.

**הביקורת מעירה, כי גם אם אין מניעה חוקית לשלם מקדמה, הרי שתשלום שכר טרחה ליועץ מבוסס על דיווחי עבודה שעליו להגיש בגין שעות עבודה שביצע בפועל, ומשכך אין זה מקובל לשלם ליועץ מקדמה. לעניין זה ראה הוראת תכ"ס "התקשרות עם נותני שירותים חיצוניים" (מס' 8.1.1).<sup>2</sup>**

בשולי הדברים יוזכר, כי חוק מוסר תשלומים לספקים, תשע"ז-2017, מאפשר לגוף ציבורי לשלם לספק בחלוף 45 ימים ממועד ביצוע העבודה.

בתגובה מסר רואה החשבון, כי "תשלום מקדמות ליועצים הינו דבר מקובל ונהוג... ואין כל איסור אף לא בהוראות חשכ"ל, לתשלום מקדמה".

ז. בישיבת דירקטוריון החכ"ל מיום 12.11.2020 הציג רואה החשבון את רשימת הנושאים אותם הוא בודק, כמפורט: גביס; מת"ס; מרכז הקונגרסים; הבורסה בחיפה; האיצטדיון.

#### 5. נספח להסכם עם החברה הכלכלית (הגדלת ההסכם והארכתו)

א. ביום 16.11.2020 נוצל במלואו הסכום שאושר לתשלום לרואה החשבון במסגרת ההסכם הראשון (142,000 ₪+מע"מ), וביום 17.11.2020 נחתם עימו נספח להסכם שתחולתו לשנת, עד ליום 16.11.2021, עם אופציה להארכה בשתי תקופות נוספות של 12 חודשים כל אחת.

<sup>2</sup> סעיף 2.5.2: "המזמין ידרוש מנותן השירותים החיצוני להציג דיווח המפרט את שעות העבודה שביצע על ידו בפועל, מלווה בדין וחשבון על השירותים שניתנו למזמין, לרבות פירוט לגבי מספר שעות העבודה המדויק שביצע בפועל, זהות מבצען (מתוך צוות נותני השירותים שהוגדר) ופירוט המטלות שביצע בכל אחת מן השעות (להלן: "דרישת התשלום")." [ההדגשות אינן במקור].

- ב. בנספח זה הוסכם, כי החוזה בין הצדדים יורחב ללא הגבלה על היקף ההתקשרות, "יזאת על בסיס זכייתו של נותן השירותים במכרז שפורסם על-ידי עיריית חיפה, כאשר החברה הכלכלית הינה תאגיד בת בשליטה מלאה של העירייה."
- הביקורת מעירה, כי כל התקשרות מחוייבת להיות מוגבלת בסכום, על מנת שניתן יהיה לתכנן תקציבית את הוצאות החברה כראוי.
- ככל שהחכ"ל קבעה תקציב שיועד להעסקת רואה החשבון במסגרת תקציבה השנתי - הרי שהיה צורך לציין את סכומו בנספח ההתקשרות.
- ג. שכר הטרחה השעתי עליו הוסכם הועמד על 350 ₪ בתוספת מע"מ.
- הביקורת מעירה, כי העלות השעתית שנקבעה בהסכם שנחתם עם העירייה באותה התקופה הועמדה על 310 ₪ בתוספת מע"מ. יודגש, כי הצעתו של רואה החשבון עמדה על 350 ₪ בתוספת מע"מ אולם במעמד החתימה על ההסכם עם העירייה שונה הסכום בכתב יד ל-310 ₪ בתוספת מע"מ.
- הטענה בדבר הסתמכות החכ"ל על המכרז של העירייה אינה מקובלת על הביקורת כפי שיובהר בהמשך פרק זה, אולם גם אם היתה מתקבלת טענה זו, הרי שהנספח עליו חתמה החכ"ל מבוסס על זכייתו של רואה החשבון במכרז שפורסם על-ידי העירייה (ככתוב בסעיף 1 לנספח), וממילא על ההסכם שנחתם עם העירייה, ולפיכך היה על החכ"ל לקבוע עימו תמורה בסכום זהה לתמורה שנקבעה בהסכם שנחתם עם העירייה.
- בתגובה מסר מנכ"ל החכ"ל, כי הדבר "לא היה בידיעת החכ"ל והחכ"ל לא עודכנה לא ע"י מי מהעירייה ולא ע"י [רואה החשבון]".
- רואה החשבון מסר בתגובה, כי "העירייה זכתה ל"הנחת כמות" בשל היקף השעות שאושר למשרדנו (400 שעות לחודש כפי שאישר גזבר העירייה וכנגד אישור זה ניתנה הנחת הכמות), היקף זה עלה משמעותית על היקף השעות הצפוי לחכ"ל".
- ד. בהתייחס להסתמכות החכ"ל בהגדלת ההסכם הראשון (קרי, בנספח) על המכרז שנערך בעירייה, לצורך חתימה על המשך ההתקשרות עם רואה החשבון חָלף ביצוע מכרז עצמאי הביקורת בדעה, שהיה על החכ"ל לפרסם מכרז מטעמה ולא להסתמך על המכרז שפרסמה העירייה, בין היתר, שעה שהמכרז לא פורסם מלכתחילה כמכרז משותף, והוא אינו כזה. להלן הנימוקים:
- (1) בשנת 2002 נכנס לתוקפו תיקון לחוק חובת המכרזים המחייב תאגיד עירוני לערוך מכרז לאחר כניסת תקנות החוק לתוקף. הואיל ומאז לא הותקנו התקנות - הפיץ משרד הפנים נוהל העוסק באסדרת חברה עירונית (מספרו: 5/2004), המורה כי תאגידיים עירוניים יתקשרו בחוזים מכוח מכרז פומבי, וכי עד לתיקון תקנות מכוח חוק חובת המכרזים יפעלו תאגידיים עירוניים על פי הכללים החלים על הרשויות המקומיות בשינויים המחוייבים.
- (2) חוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים), תשל"ב-1972 (להלן: "החוק") מאפשר קיומם של מכרזים משותפים למספר רשויות מקומיות לרבות איגודי ערים, אך על פי לשונו אינו מוחל על תאגידיים עירוניים. בין היתר, מאפשר החוק למספר רשויות מקומיות להחליט להתקשר בחוזה לצורך הזמנת טובין, הזמנת שירותים או לביצוע עבודות לאחר פרסום מכרז פומבי משותף.

במקרה דנן, במכרז פומבי 13/2020 שפרסמה העירייה למתן שירותי ביקורת חקירתית נכתב בסעיף 1, כי "עיריית חיפה מזמינה הצעות ממושרדי רואי חשבון למתן שירותי ביקורת חקירתית".

**מכאן, שמלכתחילה החברה הכלכלית לא היתה שותפה למכרז זה, ולכן לא ניתן לראות בה חלק מהמכרז המשותף.**

(3) גם אם נרצה לומר כי החוק חל על תאגידים עירוניים ועל כן אימוץ המכרז על ידי החכ"ל נעשה מכוח הוראות החוק, הרי שבמצב כמעין זה היה על החכ"ל לפנות אל שר הפנים ולקבל את אישורו לכך, בהתאם להוראת סעיף 9 לחוק. **פניה מסוג זה לא נעשתה.**

(4) בשולי הדברים יובאו להלן המקרים בהם ניתן לעשות שימוש במכרז שנערך על-ידי גורם אחר:

(א) מכרז הנערך על-ידי החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ לצורך שימוש של הרשויות המקומיות, המקבל את אישור שר הפנים לתקופה של שנה. במהלך אותה השנה רשאיות הרשויות המקומיות להתקשר מכוח מכרז זה עם אחד הזוכים במכרז, וזאת, לאחר שפעלו בהתאם לנוהל הצעות מחיר ובחרו את המציע הזול ביותר.

(ב) "מכרז מרכזי" הנערך על-ידי החשב הכללי במשרד האוצר בעבור משרדי הממשלה, שהרשויות המקומיות רשאיות להתקשר עם הזוכים בו, לאחר קבלת אישור שר הפנים.

(ג) "מכרז משותף" למספר רשויות מקומיות בהתאם לכללים המנויים בחוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים), תשל"ב-1972, באישור שר הפנים.

(ד) הרשות המקומית רשאית, באישור שר הפנים, להתקשר בחוזה להזמנת טובין, להזמנת שירותים או לביצוע עבודות עם מי שזכה במכרז שפורסם מטעם משרד ממושרדי הממשלה או מטעם ארגון או מוסד ציבור לאחר שהתקבל אישור שר הפנים לכך (סעיף 9 לחוק הרשויות המקומיות מכרזים משותפים).

ה. בתגובה להמשך ההתקשרות (הנספח) מסר מנכ"ל החכ"ל לביקורת, כדלקמן:

"לאחר שפורסם המכרז המשיכה החברה הכלכלית את ההתקשרות על בסיס המכרז הפומבי שפורסם על ידי העירייה, הואיל ולהבנתה היה זה מהלך אפשרי ויעיל כלכלית מהטעמים שפורטו בתגובת החכ"ל לדו"ח הביקורת. לא הייתה פניה או אמירה כלשהי של יועמ"ש העירייה שאסרה את ההתקשרות של החכ"ל על בסיס המכרז הפומבי של העירייה, וכן בשלבים קודמים לא נעשתה הבהרה כלשהי שהחברה לא יכולה לאמץ את התקשרות העירייה מבחינת תנאיה או מבחינת הפטור מפרסום מכרז עצמאי. כמובן שההתקשרות הייתה התקשרות נפרדת בשני שלבי ההתקשרות". [ההדגשות במקור].

ו. בתגובה לטיוטת הדו"ח השיב רואה החשבון, כי "למיטב ידיעתנו, המלצה / קביעה זו, של

מבקר העירייה, מנוגדת לחוות הדעת שקיבלה החכ"ל מהיועצת המשפטית של העירייה".

ז. היועמ"ש לעירייה מסרה בתגובה לטיוטת דו"ח הביקורת, כי "העירייה לא עודכנה בשום

שלב ולא ניתן אישור יועמ"ש העירייה לאימוץ החוזה של עיריית חיפה עם החכ"ל [...]".

### נציג העירייה לצורך הסכם ההתקשרות

1. כעולה מסעיף 2 בהסכם ההתקשרות הראשון שחתמה העירייה עם רואה החשבון, נקבעה ראש העיר כנציגת העירייה לצורך ביצועו, וכך היה גם בהארכת ההסכם. החל מ-11/2020 עת נחתם ההסכם מכוחו של המכרז (התקשרות מס' 2), נציג העירייה שנקבע לצורך ביצועו הוא גזבר העירייה.
2. הביקורת העלתה, שאף שגזבר העירייה משמש כנציג העירייה לצורך ביצוע המכרז, הוא לא היה מיועד באילו נושאים עסק רואה החשבון, מיהו הגורם שהזמין כל אחת מהעבודות ומה היקף העבודה שאושר לו. לחילופין, לא נקבע בעל תפקיד אחר שבאחריותו לרכז, לתכלל ולעקוב אחר העבודות שהוזמנו מרואה החשבון על-ידי העירייה ועל-ידי החכ"ל.
3. הביקורת מעירה, כי העובדה שנציג העירייה לעניין ההתקשרות עם רואה החשבון אינו מעורב בכל עבודותיו של רואה החשבון בעירייה, מונעת אפשרות לפקח ולבקר אחר היקף העבודות שהועברו לביצוע, לאמוד את ערכן הכספי ולסנכרן את העבודות ותוצריהן בין האגפים השונים.
4. בתגובה מסר גזבר העירייה לביקורת, כי בתקופת העסקתו של רואה החשבון התברר לו, כי רואה החשבון מבצע בדיקות בנושאים שלא הובאו לידיעתו ו/או לאישורו כנציג העירייה לעניין הסכם ההתקשרות עם רואה החשבון. הואיל וכך, בחלק מהמקרים חתם על החשבונות לתשלום, מתוקף העובדה שהעבודות הוזמנו על-ידי הממונים עליו, אך מבלי שידע מה מהות הנושאים עליהם דיווח רואה החשבון לצורך התשלום.
5. בתגובה מסר רואה החשבון, כי "לגזבר היתה ידיעה מלאה על כלל הנושאים שטופלו על ידי [רואה החשבון] לבקשת העירייה, בין שהוצגו בישיבות בהן נכח ובין בהתכתבויות דוא"ל, שיחות זום וכיו"ב."

### הזמנות עבודה

1. מינהל תקין מחייב הכנת תוכנית עבודה והנפקת הזמנת עבודה או כל מסמך אחר שבו פניה לנותן השירותים לפעול, לרבות עלות העבודה. זאת, לשם שימוש זהיר ומבוקר בכספי ציבור, וליצירת מערכת בקרה שתוודא כי הרשות המקומית כמו גם התאגיד העירוני, המתקשרים בעסקה נהגו בזהירות הראויה ובחנו את העסקה כראוי.
2. סעיף 5.42 בנוהל מינהל הכספים "מכרז פומבי" (מספרו: 01.03.01) קובע, כי הזוכה במכרז יספק את השירות או הטובין על-פי הזמנה. הוצאת הזמנת העבודה עובר לתחילתה נובעת מהצורך לעקוב ולפקח אחר העבודות שמבצע כל נותן שירות, כמו גם מעקב אחר עלות העבודה ותוצריה. על הזמנת העבודה נדרשות 2 חתימות של בעלי תפקידים מוסמכים המאשרים את ביצוע העבודה ואת קיומו של תקציב לתשלום בעבורן.
3. חשיבותה הרבה של הזמנת העבודה באה לידי ביטוי במיוחד במקרה זה, שכן, כאמור, לא נקבע סכום כולל להתקשרות לתקופה של שנה, כך שההתקשרות אינה מוגבלת כלל. בחברה הכלכלית לא קיים נוהל עבודה העוסק בהתקשרויות עם יועצים ונותני שירותים, ולדברי מנכ"ל החכ"ל, החברה פועלת על-פי הדין החל עליה ובהתאם לנוהלי משרד הפנים. הביקורת ממליצה לחכ"ל לכתוב נוהל עבודה מפורט בעניין זה, שכן הוראות החוק ונוהלי משרד הפנים מעניקים מעטפת לתחום ואינם מפורטים דיים.

4. **בהתייחס לעירייה העלתה הביקורת, כי לא נקבעה תוכנית עבודה מראש לביצוע על-ידי רואה החשבון או רשימת הנושאים בהם יעסוק, ולא הוצאו הזמנות עבודה מפורטות לכל נושא ונושא. בהתאם לתכתובות פנימיות, גורמים עירוניים (ראש העיר, יועמ"ש, גזבר) ביקשו מרואה החשבון מעת לעת לבדוק נושאים שונים, אולם ללא הפירוט הנדרש.**

כאמור, נציגי העירייה לא הנפיקו לרואה החשבון הזמנות עבודה לביצוע משימה חדשה, ולחילופין, לא העלו על הכתב את נושא הבדיקה המבוקש, אבני דרך לעדכוני, הסכום הכולל המאושר לביצוע המטלה ואופן קבלת התוצרים. כעולה מדיווחי השעות של רואה החשבון הוא עסק במגוון רחב מאוד של נושאים, שלרובם אין בידי הגורמים העירוניים כל תיעוד בכתב על כך שהוא התבקש לבצע את הבדיקה. בהיעדר הזמנות עבודה ספציפיות, לא ניתן לדעת גם מיהו הגורם שהזמין את העבודה והאם הוא בעל סמכות לכך.

הלכה למעשה, אי-הסדר המתואר לעיל גרם לכך, שלא היה כל תיאום בין בעלי התפקידים הבכירים (ראש העיר, גזבר, יועמ"ש) - האחד לא היה מודע לקיומה של בדיקה בנושא מסויים מטעם גורם אחר, על כל המשמעויות הנובעות מכך.

הביקורת מעירה, כי דרך פעולה זו מנוגדת לסדרי מינהל תקין, פוגעת בצורך בבקרה על השימוש בכספי ציבור, ועלולה להביא לבזבז משאבים.

לא למותר לציין, וכפי שמעוגן בהסכם ההתקשרות בין הצדדים, כאמור, נציגי העירייה לצורך ההתקשרות דלעיל הינו גזבר העירייה, כך שמתוקף תפקידו אמורים היו לעבור לידיעתו, לעיונו ולאישורו הנושאים שרואה החשבון התבקש לבדוק, ודו"חות שעות העבודה ופירוטן לצד החשבוניות לתשלום.

בתגובה לטיטוט הדו"ח מסר רואה החשבון לביקורת, כי "במהלך הישיבה של ועדת הערכה לניקוד שלב ב' והראיון האישי, הוצגו תכניות עבודה של שלושה שלבים לביקורת החקירתית (לטווח קצר, בינוני וארוך). הנושאים שטופלו לאחר המכרז, תואמים אחד לאחד את מה שהוצג בפני הוועדה, שכללה גם את הגזבר והיועצת המשפטית. לכן, הנושאים בהם טיפלה הביקורת החקירתית היו ידועים לחברי הוועדה, כולל הגזבר, והתקבלו ללא הסתייגות."

רואה החשבון העביר לביקורת שקף ממצגת תחת הכותרת "אסטרטגיה לביקורת חקירתית ברשות מקומית ובו מוצגים באופן כללי נושאים לבדיקה לטווח קצר (עד שנה), בינוני (עד שלוש שנים) וארוך (חמש שנים).

5. **בהתייחס לחכ"ל - הסכם ההתקשרות בין החכ"ל ורואה החשבון מחייב את האחרון להכין תוכנית עבודה, ואת מנכ"ל החכ"ל לאשר את התוכנית בכתב ומראש (סעיף 3 להסכם).**

מנכ"ל החכ"ל מסר לביקורת, כי עבודת רואה החשבון החלה בביקורת שבוצעה בקשר עם הסכם השותפות בין החכ"ל לגבי ים בחברת מת"ם. בהתאם לתוכנית העבודה של החכ"ל שאושרה בדירקטוריון החברה, עסק משרד רואה החשבון גם בבחינת פרויקטים נוספים כגון: שטחי המסחר באיצטדיון; בדיקת אפשרות לניהול השילוט העירוני ע"י החכ"ל; רכישת מרכז הקונגרסים ממת"ם והסדרת נושא החניון בהסכם עם אינטל; קידום בניית הבניין השני במסגרת פרויקט פארק מדעי החיים; בחינת האפשרות להקמת בורסה בחיפה.

הביקורת מעירה, כי החכ"ל לא הוציאה הזמנת עבודה לרואה החשבון טרם התחלת בדיקתו של כל נושא, וממילא לא קבעה מהי מכסת השעות החודשיות המאושרות לו לעבודה. זאת, בניגוד לסעיף 7.5 בהסכם בין הצדדים המחייב קביעת מכסת שעות עבודה, ומבלי שניתן להיערך מבחינה תקציבית.

בתגובה לטיטוט הדו"ח מסר רואה החשבון לביקורת, כי "כל עבודה שבוצעה נתבקשה ע"י החכ"ל".

**סכום ההתקשרויות מול הביצוע בפועל**

1. כאמור, משרד רואה החשבון העניק שירותיו לעירייה מכוח שני הסכמים: הסכם התקשרות ראשון שאושר על-ידי ועדת מנכ"ל, וסכום ההתקשרות עימו הוגבל ל-142,000 ₪ בתוספת מע"מ, ולאחר מכן הוגדלה ההתקשרות ל-70,000 ₪ נוספים בתוספת מע"מ. ההסכם השני גובש לאחר זכייתו במכרז פומבי שהוגבל לתקופה של שנה, אך, כאמור, מבלי שהוגבל סכום ההתקשרות הכולל.
  2. החברה הכלכלית חתמה עם רואה החשבון על הסכם התקשרות המוגבל לסכום של 142,000 ₪ בתוספת מע"מ. לאחר שמומש כל הסכום נחתם נספח להסכם ובו הארכת ההתקשרות בשנה עם אופציה לשנה אחת ולאחריה שנה נוספת, ללא קביעת סכום מקסימלי להתקשרות. יודגש, כי כל התקשרות, גם אם היא אושרה במסגרת מכרז פומבי חייבת להיתחם בסכום לביצוע העבודה, על מנת שניתן יהיה לאמוד את גובה ההוצאה הצפויה.
  3. הביקורת מעירה על אי-הגבלת סכומי ההתקשרות עם רואה החשבון, ללא הוצאת הזמנות עבודה מפורטות המוגבלות בסכום, לא על-ידי העירייה ולא על-ידי החכ"ל, כך שלא ניתן לדעת מהו היקף ההוצאות המאושר לביצוע של כל מטלה ומטלה, לא של העירייה ולא של החכ"ל.
- בתגובה לטיטוט הדו"ח מסר רואה החשבון לביקורת, כי היקף העבודה מול העירייה סוכם בישיבה עם גזבר העירייה ב-11/2020, שלא יעלה על היקף חודשי ממוצע של 400 שעות. הנ"ל צירף שקף ממצגת שלטענתו הוצגה לגזבר ב-6.12.2020 בו נכתב היקף חודשי זה.
- הביקורת מעירה, כי גזבר העירייה לא מאשר טענה זו. על כך ראה בהמשך.
4. להלן פירוט ההתקשרויות שנחתמו עם רואה החשבון ופרטיהן הכלליים (הסכומים ששולמו נכונים ל-15.12.2021):

גורם מתקשר	הסכם	מועד התחלה	מועד סיום	עלות שעת עבודה	סכום ההתקשרות (כולל מע"מ)	סך ההתקשרות בפועל (כולל מע"מ)	הפרש
עירייה	אישור ועדת מנכ"ל	5.3.2020	בסיום ההקצבה הכספית	450 ₪ + מע"מ	166,140 ₪	164,795 ₪	1,345 ₪ -
עירייה	הגדלת ההתקשרות	26.5.2020	בסיום ההגדלה הכספית	450 ₪ + מע"מ	81,900 ₪	82,924 ₪	1,024 ₪ +
עירייה	מכרז פומבי	18.11.2020	17.11.2021	310 ₪ + מע"מ	אין מגבלה	1,312,554 *	אין מגבלת סכום
חכ"ל	אישור דירקטוריון החכ"ל	30.6.2020	בסיום ההקצבה הכספית	450 ₪ + מע"מ	166,140 ₪	166,140	0
חכ"ל	נספח להסכם	17.11.2020	16.11.2021	350 ₪ + מע"מ	אין מגבלה	327,294	אין מגבלת סכום
<b>סה"כ</b>						<b>2,053,707</b>	<b>321 -</b>

\* כולל החשבונות שהוגשו בגין החודשים 7/2021 ועד 11/2021 אך טרם שולמו, בסכום של 355,989 ₪.

5. מהטבלה דלעיל עולים הממצאים הבאים:

א. עלות ההתקשרות של העירייה עם רואה החשבון נכון למועד הבדיקה הסתכמה ב- 1,560,273 ₪.

ב. סך כל התשלומים שהועברו לרואה החשבון על-ידי החכ"ל הסתכמו ב- 493,434 ₪.

ג. ב-11/2020 הופחת התעריף לשעת עבודה של רואה החשבון בעבור העירייה מ-450 ₪ בתוספת מע"מ ל-310 ₪ בתוספת מע"מ, בעוד הסכום השעתי בחכ"ל הופחת מ-450 ₪ בתוספת מע"מ, ל-350 ₪ בתוספת מע"מ.

הביקורת מעירה, על התעריפים השעתיים השונים ששילמו העירייה והחכ"ל.

6. להלן פירוט מספר שעות העבודה, הסכום השעתי והתשלומים ששולמו למשרד רואה החשבון בשנים 2020 ו-2021 באמצעות העירייה ובאמצעות החברה הכלכלית, כמפורט בכרטיסי הספק שבמערכות הנהלת החשבונות, ובהתבסס על החשבונות שהגיש רואה החשבון:

החברה הכלכלית לחיפה			עירייה			חודש
סכום לתשלום (כולל מע"מ)	מספר שעות	סכום לשעה (לא כולל מע"מ)	סכום לתשלום (כולל מע"מ)	מספר שעות	סכום לשעה (לא כולל מע"מ)	
--	--	---	88,452	168	450	3/2020
--	--	--	76,343	145	450	4/2020
--	--	--	70,288	133	450	5/2020
--	--	--	12,636	24	450	6/2020
23,400	מקדמה - ללא פירוט שעות		--	--	--	7/2020
41,272 (לאחר הפחתת 1/4 מקדמה)	89.5	450	--	--	--	
35,480 (לאחר הפחתת 1/4 מקדמה)	78.5	450	--	--	--	8/2020
32,058 (לאחר הפחתת 1/4 מקדמה)	72	450	--	--	--	9/2020
12,051 (לאחר הפחתת 1/4 מקדמה)	34	450	--	--	--	10/2020
--	--	--	*31,590	--	--	11/2020
21,879	52	450	13,057	36	310	
28,870	70.5	350	107,359	296	310	12/2020
26,003	63.5	350	72,540	200	310	1/2021
28,460	69.5	350	115,701	319	310	2/2021
29,894	73	350	311,922	860	310	3/2021
40,131	98	350				
36,855	90	350	136,647	376.75	310	5/2021
21,704	53	350	111,893	308.5	310	6/2021
24,161	59	350	55,856	154	310	7/2021
			** 62,384	172	310	
20,270	49.5	350	** 153,603	423	310	8/2021
14,844	36.25	350	** 72,540	200	310	9/2021
26,618	65	350	** 41,529	114.5	310	10/2021
29,484	72					
			** 25,933	71.5	310	11/2021
<b>493,434</b>	<b>1,125.25</b>		<b>1,560,273</b>	<b>4,101.25</b>		<b>סה"כ</b>

\* מדובר בחשבונית שבה מופיעה שורה אחת של הסכום לתשלום (31,590 ₪ כולל מע"מ), ללא פירוט של מספר השעות שהושקעו. לדברי רואה החשבון מדובר בחשבון שיהופק בגין "חקירה בכיסוי" לבקשת העירייה במקום מה שנרשם קודם. \*\* טרם שולם

7. עיון בטבלה מעלה, כי סכום החשבונות שהוגשו לעירייה לתשלום הסתכם ב-1,560,273 ₪, ו-1,204,284 ₪ מתוכם שולמו. חשבונות בסך של 355,989 ₪ טרם אושרו על-ידי גורמי העירייה וממילא לא שולמו.

8. בבדיקת החשבונות שהוגשו לתשלום נמצא, כי ביום 2.2.2021 הוגש חשבון המתייחס לעבודה בחודש 1/2021 ובו דווח בשתי שורות:

תיאור	כמות	מחיר ליחידה (ללא מע"מ)	מחיר ליחידה (ללא מע"מ)	סה"כ לתשלום (כולל מע"מ)
תשלום לספק	1	--	8,400 ₪	9,828 ₪
שעות עבודה	<u>173</u>	310 ₪ לשעת עבודה	53,630 ₪	62,747 ₪
<b>סה"כ לתשלום (כולל מע"מ)</b>				<b>72,575 ₪</b>

דיווחי 173 שעות העבודה אושרו בחתימת גזבר העירייה. על גבי החשבונית חתמו לצורך אישורה המנכ"ל והגזבר; ועל גבי פקודת הזיכוי חתמו הגזבר וסגנית מנהלת אגף החשבות (כתוארה אז). נמצא, כי פקודת הזיכוי בוטלה, ובמקומה הוציא רואה החשבון חשבונית חדשה בסכום זהה לסכום הכולל הנדרש בחשבונית שבוטלה (הפרש של 35 ₪ נובע מתחשיב המע"מ), ובה התשלום לספק שמופיע לעיל תורגם ל-27 שעות עבודה, כך שהסכום הכולל ישאר זהה, כמפורט:

תיאור	כמות	מחיר ליחידה	סה"כ לתשלום (כולל מע"מ)
שעות עבודה	<u>200</u>	310 ₪ לשעת עבודה+מע"מ	72,540 ₪

מנהלת לשכת גזבר העירייה מסרה לביקורת, כי בהיסח הדעת הועבר החשבון הראשון לתשלום, אולם לאחר שהתגלה על-ידי המחלקה לתשלומי ספקים שאין בו פירוט של שעות העבודה שהושקעו, היא פנתה אל משרד רואה החשבון, שהתבקש לבטל את החשבון ובמקומו שלחו חשבון מתוקן תוך שינוי התמהיל.

בתגובה לטיוטת הדו"ח מסר רואה החשבון לביקורת, כי "מינהל הכספים ביקש להמיר את סכום החשבונית [שהיתה בגין חקירה ספציפית - הבהרת הביקורת] לשעות עבודה, וכך נעשה".

### הליכי הדיווח והבקרה

1. בקשר להליכי הדיווח והבקרה של העירייה על ביצוע עבודת היועצים ונותני השירותים, וכן בנוגע לפיקוח העירייה על מנגנון אישור דרישות התשלום נמצא, כי הללו לא הוסדרו בנוהל העירוני הקובע עקרונות מנחים ושיטות מתאימות לביצוע יעיל ואיכותי של עבודתם. נוכח האמור, הפיקוח על עבודת נותני השירותים והיועצים נעשה על-פי מיטב הבנתו של הגורם המזמין את העבודה. גם בחברה הכלכלית לא נמצא נוהל המסדיר סוגיה זו.
2. עיון בדיווחי השעות של רואה החשבון מצביע על פירוט תאריך העבודה ושעות העבודה, ותחת תיאור העבודה נרשם שם הגורם עימו נפגש רואה החשבון או שם המשמה שביצע.

**במקרים רבים, תחת תיאור העבודה נכתבה מילה כוללנית שאינה מאפשרת לדעת מהי מהות העבודה, כגון: איזכור שמות של בעלי תפקידים בעירייה מבלי להוסיף באיזה עניין; מילים כוללניות כ"התכתבות", "מיילים", "הכנת טיוטת מצגת", "ניתוח הסכם קבלן/מכרז", "זום", "טיטוט ניתוח ומסקנות וביניים", "מצגת חומרים"; "תיאומים".**

בתגובה לטיטוט הדו"ח מסר רואה החשבון לביקורת, כי "הביקורת החקירתית נמנעה מפירוט ואזכור שמות, כדי לא לחשוף פרטים בפרוייקטים רגישים, כשהחשבון חשוף לעובדים רבים. בדיעבד, [...] מתברר כי החלטה זו היה נכונה ומנעה שיבוש ופגיעה בגורמים שסייעו לביקורת החקירתית."

עוד הוסיף, כי "בדיווחי השעות שהועברו לחתימת ראש העיר, עברה ראש העיר שורה שורה, וקיבלה הסבר מלא לכל שורה, על ידי [רואה החשבון] ורק לאחר קבלת ההסברים, חתמה על אישור השעות, ככל שחתמה. לגבי חתימות על דיווחי השעות האחרים, ככל שנשאל משרד [רואה החשבון] להבהרות, נתן תשובה בהתאם."

הביקורת מעירה, כי על הגורמים העירוניים לדרוש ולוודא שדיווחי השעות יהיו מפורטים, כך שכל שעה שבוצעה תשוויד לפרוייקט שרואה החשבון עסק בו, וזאת על מנת לאפשר בקרה נאותה אחר העבודה המתבצעת, ולא להסתפק בדיווחים מעורפלים, כוללניים, שאינם ברורים ובהירים.

עוד מעירה הביקורת, כי בעלי התפקידים בעירייה חתמו על דפי דיווחי השעות בכלליות, מבלי לאמת את השעות עם עובדי העירייה שאוזכרו בדיווחים שהעביר רואה החשבון שעימם נפגש או פעל, ובמקרים רבים מבלי לדעת מהם נושאי הבדיקה.

3. בחלק מהדיווחים תחת תיאור העבודה נרשמו מילות קוד, שאינן מאפשרות לדעת מהי מהות העבודה, כגון: "השוד הגדול"; "חנות מידע"; "חנות דגים"; "חנות מכולת"; "תביעת דיבה"; "ניצול מרות"; "תוכנית עבודה"; "עץ בעלויות ומידע עסקי"; "הוקי קרח". הביקורת מעירה בחומרה, כי אף לא אחד מהגורמים העירוניים (ראש העיר, היועמ"ש והגזבר) אינו יודע להסביר מה מהות הנושאים המעורפלים הללו שדווחו כנושאי עבודה. יתרה מכך, אין שום חומר כתוב שנמצא אצלם בנושאים אלה, ואף לא אחד מהם אישר את ביצועם. ראש העיר מסרה לביקורת, כי "מילות הקוד: "השוד הגדול"=מת"ם, "חנות מכולת"=עיריית חיפה. אלה היו שניים מהנושאים העיקריים שעליהם ישבתי איתו [עם רואה החשבון - הערת הביקורת]. אני זוכרת שהציג לי את "חנות דגים" - אבל אני לא זוכרת מה היה הנושא בדיוק (אולי הקבלנים?). את כל השאר אני לא ממש זוכרת, ויש כאן ברשימה כמה שמות קוד שלא נראים לי מוכרים בכלל, אני מניחה שמדובר בנושאים שבהם טיפל מול [היועמ"ש לעירייה] או [הגזבר]."

גם רואה החשבון לא סיפק הסברים ולא העביר חומרים לגזבר העירייה למרות דרישותיו. 4. לידי הביקורת הגיע מידע, לפיו הנושא "ניצול מרות" קשור בחקירה שערך, לכאורה, רואה החשבון על בעל תפקיד בכיר לשעבר בעירייה. רוצה לומר, כי בעת שהתבצעה החקירה, לכאורה, לא אחז הנ"ל בתפקידו בעירייה.

רואה החשבון מסר בתגובה, כי "ניצול מרות" מתייחס לניצול מרות על ידי עובדי עירייה בניגוד לחוק, תוך התעמרות בעובדי עירייה ואחרים. אין מדובר בבדיקה של עובד לשעבר כלשהו."

הואיל ומי שעומדים לביקורת של מבקר העירייה הינם אלה המנויים בסעיף 170א.ב) לפקודת העיריות, העונים על הגדרת "גוף עירוני מבוקר", נשמטה סמכותו של מבקר העירייה מלהמשיך לבדוק נושא זה.

נוכח הדברים, מפנה הביקורת את הנושא ליועמ"ש לעירייה, לצורך קבלת החלטה האם וכיצד יש לפעול לצורך המשך בדיקת נושא זה ומיצויו.

5. בבחינת החשבונות לתשלום ופירוט שעות העבודה שהגיש רואה החשבון לעירייה ושולם לו בגינם נמצא כמפורט:

א. על החשבונית לתשלום לחודש 3/2021 לא נמצאו חתימות בעלי התפקיד המאשרים אותה. יודגש, כי מדובר בחשבון שהוגש בגין עבודות שבוצעו, לכאורה, בעבור השירות המשפטי, והיועמ"ש לעירייה הסתייגה מחלק מהדיווחים שהוצגו בו. למרות האמור לעיל הופקה פקודת זיכוי לטובת רואה החשבון. בפועל חשבון זה לא שולם (ראה בהמשך).

ב. על גבי החשבונית לחודש 5/2021 נמצאה רק חתימה אחת של גזבר העירייה, במקום שתי חתימות כפי שנדרש שתהיינה.

ג. החשבונות לחודשים 3/2020, 4/2020, 11/2020 (חקירה בכיסוי), 11/2020 (כללי) ו-12/2020 שולמו לרואה החשבון במזומן, בהתאם להנחיות של גזבר העירייה בקשר לכל אחד מהחשבונות הללו. יוער, כי מוסר התשלומים לספקים ולנותני שירותים בעירייה אינו מבוסס על תשלום במזומן ואף אינו נהוג.

ד. בחמישה דיווחי שעות העבודה המצורפים לחשבונות לחודשים: 3/2020, 4/2020, 11/2020, 12/2020 ו-1/2021 - לא נמצאו חתימות בעלי התפקיד המוסמכים, המאשרות את דו"ח שעות העבודה בגינן נדרש התשלום, ולמרות זאת החשבונות שולמו.

ה. בחודשים 3/2020 עד 2/2021 דיווחי השעות לתשלום הוגשו במקובץ ללא הפרדה של בעלי תפקידים בעירייה.

במצב דברים זה לא ברור כיצד בעל תפקיד אחד יכול לחתום גם על שעות עבודה שלא בוצעו בתחום הנמצא תחת אחריותו, וממילא הוא אינו מודע להיקף השעות שבוצעו בבדיקת נושאים אחרים.

החל מ-3/2021 הוגשו דיווחי השעות בחלוקה לפי בעלי תפקידים: ראש העיר, הגזבר והיועמ"ש.

ו. חשבון מס' 210131 הוגש ב-3/2021 כ"חשבון משלים"<sup>3</sup>, ובו פירוט שעות העבודה בתקופה שבין 12/2020 ועד 2/2021 "עבור פרויקטים ללשכה המשפטית, שעיקרם מודיעין פיננסי והכנה לקראת חוות דעת". הסכום הכספי בגין שעות העבודה הנ"ל הסתכם ב-76,711 ₪. בדו"ח השעות שצורף לחשבון זה פורטו 47 שורות, כמפורט:

- 139.5 שעות עבור 33 שורות לפרוייקט רשת מכללות.
- 71.5 שעות עבור 13 שורות לפרוייקט "בית אבות סיני".
- 0.5 שעה עבור שורה אחת לפרוייקט "חנות מכולת".

(1) על גבי דף החשבון חתמה היועמ"ש לעירייה והוסיפה בכתב יד, כי למען הסדר הטוב מודגש, כי חתימתה מתייחסת לאישור השעות בגין הטיפול המקצועי בעניין בית אבות סיני בלבד, ולא בגין השעות המפורטות בדו"ח השעות דלעיל.

<sup>3</sup> כפי שכוונה על-ידי רואה החשבון בהודעת דואר אלקטרוני שהעביר לגזבר העירייה ביום 20.3.2021.

**למרות זאת, בתאריך 18.4.2021 הופקה פק' זיכוי (מס' 333499) שנחתמה על-ידי גזבר העירייה.**

בתגובה לטיטוט הדו"ח מסר רואה החשבון לביקורת, כי "בעקבות הערתה של היועמ"ש לעירייה בכתב יד, בוטל החשבון והופק חשבון חדש (מס' 210210), כאשר דוחות השעות מופרדים לפי הגורם המאשר בעירייה. " עוד הוא הוסיף, כי "השעות המאושרות בחשבון זה נכללות בחשבון 210210 על סך 311,922 ₪." [ההדגשות אינן במקור].

(2) על אף האמור לעיל, במערכת הפיננסית של העירייה נותרה פקודת הזיכוי דלעיל פתוחה.

**ביום 4.1.2022 הנחתה הביקורת את אגף החשבות לסגור את הפקודה.**

(3) בדיקת הביקורת העלתה, כי בחשבון החדש שהגיש רואה החשבון (מס' 210210) הוא דיווח, בין השאר, על 75 שעות מהתאריכים 4.1.2021 ועד 18.2.2021, שמתוכם אישרה היועמ"ש לעירייה בחשבון שהוגש ובוטל (מס' 210131) רק 3 שעות.

**על אף זאת, אישרה היועמ"ש לעירייה גם את השעות שלא אושרו בחשבון הקודם (מס' 210131).**

ז. הביקורת מצאה **דיווח כפול** בחשבון מס' 210057 לחודש 1/2021 בו דווח על 2 שעות עבודה ביום 4.1.21 בגין בית אבות סיני (יעוץ משפטי) ועל שעת עבודה אחת ביום 5.1.21 בגין בית אבות סיני (יעוץ משפטי), ואותן שעות, באותם תאריכים בגין אותו נושא בחשבון מספר 210210 ובו צוינו גם שעות עבור פרויקט מיוחד דצמבר 2020 עד פברואר 2021. מדובר בתשלום כפול בסכום של 1,088.1 ₪.

**הביקורת קובעת כי יש לדרוש השבה כספית.**

בתגובה לטיטוט הדו"ח מסר רואה החשבון, כי מדובר בחיוב כפול בשוגג בגין 3 שעות עבודה בלבד שנחשב כלא מהותי, וכי עם סיום ההתחשבות בין משרד רואה החשבון והעירייה ורק עם פרעון חובה של העירייה למשרדו, יקוזזו 3 השעות שחוייבו בשוגג.

ח. פרט לחשבונות שהוציא רואה החשבון לעירייה מדי חודש, הוגשו 3 חשבונות נפרדים ונוספים, הכוללים מקבץ שעות עבודה שבוצעו בחודשים קודמים, כמפורט:

(1) בחודש 11/2020 הוגשה חשבונית נפרדת בגין "חקירה בכיסוי".

(2) ב-10.3.2021 הוגשה חשבונית בגין עבודות לשירות המשפטי בגין 12/2020 ועד 2/2021.

(3) ב-19.5.2021 הוגשה חשבונית הכוללת גם שעות בגין פרויקט מיוחד בחודשים 12/2020 ועד 2/2021.

**הביקורת מעירה, כי מצב הדברים המתואר גורם לחוסר סדר, לבלבול ופוגם באפשרות לערוך מעקב ובקרה מדויקים, מה גם שאין בהירות מדוע הוגשו החשבונות באופן זה ולא במאוחד חודש בחודשו.**

ט. חשבונית 210210 שהוגשה בתאריך 19.5.2021 שצוינה לעיל הינה בגין 860 שעות עבודה שבוצעו בחודשים מרץ ואפריל 2021, וכן שעות עבודה פרויקט מיוחד דצמבר 2020 עד פברואר 2021. סך החשבונית הסתכם ל-311,922 ₪, פקודת הזיכוי הוצאה בתאריך 25.5.2021.

**סיכום שעות העבודה שצורפו לחשבונית זו והועברו לביקורת הינו 711.5 שעות בלבד.**

בתגובה לטיוטת הדו"ח מסר רואה החשבון, כי חשבון 210210 יצא על סך 311,922 ₪ ושולם. החשבון יצא בגין 711.5 שעות + 148.5 שעות שנכללו בחשבון המבוטל שצוין לעיל (210131).

**הביקורת מעירה, כי גורמי הבקרה בעירייה אישרו את הסכום הכולל שדרש רואה החשבון לתשלום, למרות שדיווחי השעות שצורפו כוללים רק 711.5 שעות.**

י. בגין 7/2021 הועבר לאישור היועמ"ש לעירייה דיווח של שעות העבודה שבוצעו על-ידי רואה החשבון לשירות המשפטי. הדיווח כולל 70 שעות עבודה, מתוכן אישרה היועמ"ש 13.5 שעות עבודה בלבד ככאלה שבוצעו בעבור השירות המשפטי. כפי שכתבה היועמ"ש ביום 17.8.2021 על גבי דיווחי השעות, ייתכן ששאר העבודות בוצעו מטעם אגפים אחרים בעירייה.

**הביקורת לא מצאה את החשבונית המקורית שהוגשה לתשלום שאליה צורפו דיווחי השעות הללו, ככל שהוגשה.**

ביום 18.8.2021, יום למחרת, הוציא רואה החשבון חשבונית לתשלום<sup>4</sup> הכוללת את שעות העבודה שבוצעו ב-7/2021 המיוחסות ללשכת ראש העיר ולגזברות, ללא השעות שייחס קודם לכן לשירות המשפטי והיועמ"ש לא אישרה לשלמן. חשבון זה, בסכום של 55,856 ₪ שולם לרואה החשבון ביום 5.9.2021.

ביום 14.10.2021 הגיש רואה החשבון חשבונית "עבור שעות שנתנו לתשלום עד 30.7.21" ובה פירוט כל השעות שכבר הגיש לתשלום ולא אושרו על-ידי היועמ"ש לעירייה, כמו גם שעות שאושרו על-ידי היועמ"ש וטרם שולמו ושעות נוספות אחרות. חשבון זה טרם שולם על-ידי העירייה.

בתגובה לטיוטת הדו"ח מסר רואה החשבון לביקורת, כי אישור היועמ"ש לעירייה ל-13.5 שעות לא הועבר אליו, ומשלא התקבל אישור לשעות חודש 7/2021 הוחלט על-ידי משרד רואה החשבון שלא לעכב את הוצאת החשבונית בגין השעות שאושרו על-ידי לשכת ראש העיר והגזבר, ולכן חשבון חודש 7/2021 יצא ללא 13.5 השעות שאושרו על-ידי השירות המשפטי. בחודש 10/2021 יצא חשבון לתשלום בגין השעות הנותרות לתשלום עד 31.7.2021, וכלל בתוכו את השעות שבוצעו עבור השירות המשפטי.

**הביקורת מעירה, כי המצב המתואר לעיל מדגיש ומעצים את העובדה שבוצעו שעות בגין נושאים, שלא ברור מי הזמין או ביקש אותם, ללא תיאום מוקדם מול בעל המקצוע הרלוונטי, ומכאן החשיבות של הוצאת הזמנות מפורטות וחתומות.**

**הביקורת מפנה את תשומת לב גזברות העירייה, כי בכל מקרה אין לשלם בגין השעות שלא אושרו על-ידי הגורם המקצועי, קרי, היועמ"ש לעירייה.**

היועמ"ש לעירייה מסרה לביקורת, ש"ככל שמדובר בחשבוניות בגין שירותים שניתנו, כביכול, לשירות המשפטי, שלא אושרו ע"י היועמ"ש לעירייה, אין מקום לשלמן. יש מקום לשלם רק את החשבוניות אותן אישרה היועמ"ש לעירייה בגין שירותים שניתנו לשירות המשפטי ואושרו על ידי עורכי הדין הרלוונטיים."

יא. במסגרת החשבון לתשלום לחודש 8/2021 נרשמו 3.5 שעות עבודה בנושא: "ביקורת חקירתית - גזברות". לביקורת נמסר, כי גזבר העירייה שהיה אמור לחתום על שעות

<sup>4</sup> בתיאור החשבונית נרשם: "עבור שעות עבודה חודש יולי 2021 לא כולל שעות לשכה משפטית"

**העבודה הנ"ל לא חתם על דיווח השעות בטענה שאינו יודע איזו ביקורת חקירתית בוצעה בגזברות. יצוין, כי שעות אלה לא שולמו.**

יב. בחודש 10/2021 פנה רואה החשבון אל מבקר העירייה, לאחר שנודע לו כי מבקר העירייה התבקש לבחון את סוגיית התקשרות העירייה עימו. רואה החשבון הציג, על מנת לסייע למבקר העירייה בביקורת שהוא עורך, להיפגש ולהציג בפני מבקר העירייה הנחיות שקיבל מהגורמים שהזמינו את העבודה, העבודה שנעשתה, הממצאים והליקויים שתוקנו, ככל שתוקנו.

לאחר הסכמת מבקר העירייה לבקשה, התקיימה פגישה בלשכת מבקר העירייה ביום 19.10.2021, ואל רואה החשבון הצטרפו שניים מעובדיו. בחלוף שבועיים, ביום 2.11.2021, התקיימה פגישת המשך בהיכל העירייה, ובה השתתפו רואה החשבון ועובדת אחת ממשרדו.

עיון בדיווחי השעות שהגיש רואה החשבון לעירייה לתשלום מעלה, כי בגין הפגישה הראשונה חוייבה העירייה ב-11 שעות עבודה בתאריכים: 13.10.2021, 14.10.2021 ו-19.10.2021. בגין הפגישה השנייה חוייבה העירייה ב-4 שעות: שעה אחת יום קודם לפגישה, ו-3 שעות בגין יום הפגישה. בסה"כ חוייבה העירייה בעבור 15 שעות שעלותן 5,440 ₪ כולל מע"מ.

**הביקורת מעירה בחומרה, שלא יעלה על הדעת שרואה החשבון יחייב את העירייה בגין פגישות אלה, שהתקיימו בהתאם להצעתו, ואין בינו לבין ביקורת חקירתית דבר. למרות זאת, רואה החשבון חייב את העירייה בתשלום עבור שעות אלה.**

נוכח האמור, הביקורת הנחתה את גזברות העירייה, שלא לשלם לרואה החשבון בגין שעות אלה.

בתגובה לטיוטת הדו"ח מסר רואה החשבון לביקורת, כי *"משרדנו הציג באותו מעמד הפגישה תוצרים של הביקורת החקירתית שנעשתה בעיריית חיפה, אותם תוצרים שביקש ומבקש מבקר העירייה לקבל. מדובר בשעות עבודה להכנת החומרים לפגישה."*

הביקורת דוחה מכל את טענתו של רואה החשבון לפיה בפגישה הובאו בפני המבקר תוצרי עבודתו של רואה החשבון. יודגש, כי בפגישה השניה בלבד הציג רואה החשבון קטעים ממצגות שאינם ולא יכולים לשמש כתוצר עבודה. עוד יוער, כי המצגות היו אמורות להיות מוכנות זה מכבר במסגרת הביקורת החקירתית שערך רואה החשבון בעירייה, כך שממילא לא נדרשות שעות עבודה להכנתן במיוחד עבור הפגישות עם מבקר העירייה.

יג. ניתוח הנתונים שהוצגו לעיל מצביע על אי-סדר וחוסר בקרה מוחלט אחר עבודתו של רואה החשבון.

אף כי בהתאם להסכם שנחתם בין הצדדים, גזבר העירייה הוא הגורם העירוני שתפקידו לרכז, לתכלל ולסנכרן בין עבודותיו של רואה החשבון ואגפי העירייה - נתונים אלו לא הועברו אליו. הדבר גרם לכך שאיש בעירייה אינו מודע בדבר כל הפרוייקטים המבוצעים על-ידי רואה החשבון, ומהו היקף העבודה הנדרש בכל אחד מהם. יתרה מכך, דיווחי השעות שהגיש רואה החשבון לא אושרו במקרים רבים כנדרש; חלק מדיווחי השעות לא אושרו בחתימת בעלי המקצוע ולמרות זאת החשבון שולם. למותר לציין, כי התנהלות זו הינה בניגוד לנהלים המחייבים ולסדרי מינהל תקין.

עוד מעירה הביקורת, כי קיימים מקרים בהם דיווחי השעות שהועברו לאישור בעלי התפקידים הרלוונטיים (גזבר, יועצת משפטית) לא אושרו, שכן הנ"ל טענו שלא אישרו את ביצוע העבודה ולא ידוע להם איזו ביקורת חקירתית בוצעה. משכך, חשבונות רואה החשבון אליהם מתייחסים דיווחים אלה לא אושרו לתשלום.

6. בבחינת כלל החשבונות לתשלום שהגיש רואה החשבון לחכ"ל נמצא כמפורט:
- א. אל שני חשבונות המתייחסים לחודשים 7/2020 ו-8/2020 לא צורפו דפי פירוט שעות העבודה שבוצעו. הסכום ששולם בגין חודש 7/2020 כולל מקדמה טרם ביצוע העבודה.
  - ב. בשבעה חשבונות המתייחסים לחודשים: 11/2020, 2/2021, 3/2021, 4/2021, 6/2021, 8/2021 ו-9/2021 לא נמצאו חתימות המאשרות את שעות העבודה בגין נדרש התשלום.
  - ג. בבחינת החתימות על החשבוניות או על פקודות הזיכוי נמצא, כדלקמן:
    - (1) על גבי החשבון לתשלום מקדמה (7/2020) וכן על גבי שני חשבונות מ-8/2021 ו-9/2021 לא נמצאה חתימה של אף אחד מהמוסמכים לחתום.
    - (2) על גבי החשבון מ-2/2021 נמצאה חתימה אחת בלבד של מנהל הכספים בחכ"ל.

### תמהיל פעילות משרד רואה החשבון והיקפה

1. בהסכמים שנחתמו בין העירייה לבין רואה החשבון חסרו פרטים מהותיים באשר לכמה שעות חודשיות מאושרות לו לביצוע, מהו הסכום הכספי הכולל לתשלום, ואילו נושאים עליו לבדוק במסגרת הביקורת החקירתית.
- הביקורת מוצאת לנכון להדגיש, כי בשיחה שנערכה מסר לה רואה החשבון, שגזבר העירייה הגביל את ההתקשרות השנייה ל-400 שעות עבודה בחודש. עוד מסר רואה החשבון לביקורת, כי "מסגרת התקשרות של 400 שעות עבודה חודשיות הוצגה לראש העיר, לגזבר ולראש מינהל הכספים, במסגרת תוכנית עבודה בתאריך 6.12.2020 וליועמ"ש בתאריך 8.12.2020".
- הביקורת לא מצאה אישור כתוב של הגזבר למגבלה זו, וגזבר העירייה לא אישר את הדברים.
2. בהתקשרות עם החכ"ל סוכם על "השלמת פעולות ועבודת הביקורת המצויה בבחינה ובדיקה מתקדמות שלא ניתן לבצען באמצעות משרד או גורם אחר בנסיבות אלו ובסד הזמנים הנדרש להעברת הדו"חות להמשך טיפול על ידי גורמי ההנהלה בעירייה ובחכ"ל." על אף האמור, הטילה החכ"ל על רואה החשבון משימות חדשות מעבר לאלו שהיו כבר בעבודה טרם החתימה על הסכם ההתקשרות. גם במקרה זה לא הוגבל סכום ההתקשרות לכל משימה ומשימה ולא הוגבלו שעות העבודה שהוקצו לכל משימה. כאמור, הדבר נמצא בניגוד לסעיף 7.5 בהסכם ההתקשרות בין הצדדים, וממילא בניגוד לסדרי מינהל תקין.
- בתגובה לטיטוט הדו"ח מסר רואה החשבון לביקורת, כי "עבודות הביקורת החקירתית נעשו על פי התקציב המאושר על ידי דירקטוריון החברה."
3. הביקורת ביקשה לבחון אילו עבודות נעשו על-ידי רואה החשבון במסגרת כל אחד מההסכמים שפורטו בפרק "התקשרויות עם רואה החשבון" לעיל.
- הואיל ובעירייה ובחכ"ל לא נמצאו הזמנות עבודה שהוצאו לרואה החשבון, וכן לא נוהלו רשימות מסודרות ומדוייקות של העבודות שבוצעו, קיבצה הביקורת את נושאי העבודות כפי שאוזכרו במסמכים שונים, לרבות אלה שאוזכרו בתכתובות דוא"ל בין גורמים שונים, כמו גם בדיווחי שעות העבודה שהגיש רואה החשבון לצורך תשלום.
4. בדיווחי השעות שהגיש רואה החשבון מצויינים, בין השאר, הנושאים בהם עסק, בעלי תפקידים עימם נפגש ועוד. מבדיקת הדיווחים עולה, כי רואה החשבון עסק לכל הפחות בכ-50 נושאים

**שונים**, ואף ייתכן שעסק בנושאים נוספים שלא ניתן היה לאתרם במסמכים הנמצאים בעירייה. להלן פירוט חלק מהנושאים המופיעים בדיווחי השעות של רואה החשבון בפילוח של מזמין העבודה (העירייה או החכ"ל) וההסכם במסגרתו ניתנו השירותים:

החברה הכלכלית לחיפה			עירייה			
חלק מנושאי העבודה שנבחנו בתקופה זו	מועד התחלה ומהות העבודה שנקבעה בהסכם	הסכם	חלק מנושאי העבודה שנבחנו בתקופה זו	מועד התחלה ומהות העבודה שנקבעה בהסכם	הסכם	
			* מת"ם * ארנונה * דנו אשפה ופסולת בניין בקריית חיים	<b>5.3.2020</b> התקשרות עם משרדי רו"ח וביקורת למתן שירותי יעוץ שונים בתחומי הכספים, אישור התקציב לשנת 2020, וביקורת חקירתית.	התקשרות מס' 1 -	
* הקמת הבורסה * האצטדיון * פארק מדעי החיים * מת"ם * מרכז הקונגרסים	<b>30.6.2020</b> השלמת פעולות ועבודת הביקורת המצויה בבחינה ובדיקה מתקדמות שלא ניתן לבצען באמצעות משרד או גורם אחר בנסיבות אלו ובסד הזמנים הנדרש להעברת הדו"חות להמשך טיפול על ידי גורמי ההנהלה בעירייה ובחכ"ל.	התקשרות מס' 3 -	* רכש * פשרת מת"מ * פינוי אשפה	<b>26.5.2020</b> המשך עבודתו של רואה החשבון בשני נושאים של ביקורת חקירתית למינהל הכספים (פארק מת"ם ותעריפי פינוי אשפה).	הגדלת התקשרות מס' 1 -	
* הקמת הבורסה * האצטדיון * פארק מדעי החיים * מת"ם * מרכז הקונגרסים * שלטים * הכנה לישיבות * דירקטוריון * שוק תלפיות * מוזיאון חיפה * מינהלת 2030 (פרוייקטים) * ניתוח נכסי העירייה * איתור נכסים * ספורטן * התחדשות עירונית * פרויקט לדים	<b>17.11.2020</b> המשך ביצוע הפעולות והעבודות כמפורט לגבי התקשרות מס' 3.	נספח להסכם - הגדלת ההסכם והארכתו	* מינהלת 2030 (תלפיות, דרגנועים) * מעגן בת גלים * המרכז לקידום למידה * מתנ"ס נווה דוד שלטים * מתנ"ס נווה יוסף * נכס ברח' כורי * הכרמלית * מבנה ארגוני * מינהל הכספים * נמל חיפה * קרקעות נשר * סביוני דניה * קבלני אחזקה, * קבלני שיפוצים.	* איצטדיון * קיט ונופש * פארק מדעי החיים * הכנסות מינהל הנדסה * בדיקת נכסים * הקמת בורסה * בית הגפן * גני ויז'ניץ * עמותת א' * היכל הקרח * יפה נוף * מינהלת 2030 (תיירות) * חקירה בכיסוי * רשת מכללות * בי"ס להנדסאים	<b>18.11.2020</b> מתן שירותי ביקורת חקירתית	התקשרות מס' 2 (מכרז) -

5. נוכח נתוני הטבלה הביקורת מעירה כדלקמן:

א. הנושאים אותם בדק רואה החשבון הינם רבים ומגוונים, ושייכים לתחומי עיסוקם של אגפים רבים בעירייה.

ב. בהתייחסותו של רואה החשבון לגבי הרחבת התקשרות מס' 1 הוא מסר, כי קיימים נושאים נוספים אשר התבקשו על-ידי הגזברות ו/או השירות המשפטי, כגון: תאגידים עירוניים; מרכז הקונגרסים; גביית חובות; תש"ן; וקיט ונופש.

הביקורת מעירה, שלפי ההסכם שהיה בתוקף אותה עת נדרשה בדיקתו של רואה החשבון אך ורק לגבי שני נושאים, מה גם שנושאים אלה לא צוינו בדיווחי השעות של רואה החשבון במסגרת הרחבת התקשרות מס' 1 - דבר המדגיש שוב את הצורך בדיווחי שעות מפורטים.

עוד כתב רואה החשבון לביקורת, כי "נושאים רבים הושמטו על-ידי מבקר העירייה מהטבלה דלעיל", בין היתר ציין רואה החשבון נושאים כגון: פרויקט הגדלת הכנסות העירייה שלא מארנונה ו/או היטלים, טריו, צל"מ, פרויקט פיננו-בינוי בקרית אליעזר, מ.כ. 777 ועוד.

הביקורת חוזרת על הערתה לפיה הנושאים הנ"ל לא הופיעו בדיווחי השעות של רואה החשבון במסגרת הרחבת התקשרות מס' 1 או מופיעים במספר שעות בודדות.

ג. בהתקשרות מס' 2 מול העירייה נושאי הבדיקה לא הוזמנו ולא נקבעו על-ידי גזבר העירייה, המשמש כנציג העירייה לצורך ההתקשרות; הנושאים נבדקו ללא הזמנת עבודה מתועדת לרבות הסבר על הצורך בבדיקה; ללא תיאום עם גורמי מקצוע אחרים בעירייה; מבלי לקבוע מראש מה היקף השעות המאושר לצורך הבדיקה של כל נושא ונושא, וללא תיאום עם מינהל הכספים באשר לקיומו של תקציב לכך.

ד. כאמור, בפועל לא היה גורם עירוני אחד שתיכלל ועקב אחר נושאי עבודתו של רואה החשבון.

6. עוד עולה מהטבלה, כי בתקופה מקבילה, דווח על אותם נושאי עבודה הן במסגרת העירייה והן במסגרת החכ"ל. ולמשל:

החל מ-11/2020 במסגרת התקשרות מס' 2 עם העירייה דווח על עבודות בנושאים כמו האיציטדיון; פארק מדעי החיים; בדיקת נכסים; הקמת בורסה בחיפה; מינהלת 2030 (תיירות); ומינהלת 2030 (שוק תלפיות).

החל מ-11/2020 במסגרת נספח להסכם התקשרות מס' 3 עם החכ"ל דווח לצורך תשלום על אותם נושאים שעליהם דווח לצורך תשלום על-ידי העירייה.

בתגובה לטיטוט הדו"ח בקשר לנושאים הקשורים במינהלת 2030 מסרה ראש העיר, כי "שעות אלה הוקדשו לבחינה ראשונית של מספר פרויקטים בהן מעורבת מינהלת "חיפה 2030", כאשר הכוונה היתה לעשות בדיקה ראשונית של משמעויות פיננסיות תוך ייעול כלכלי – ובדיקת התקשרות עם החכ"ל."

במצב דברים זה, ובהינתן שהעירייה והחכ"ל לא דרשו לקבל תיעוד מפורט ומוגמר לכל העבודות שנעשו על-ידי רואה החשבון<sup>5</sup>, לא ניתן לדעת אילו פעולות נעשו לטובת העירייה ואילו נעשו לטובת החכ"ל, ואם קיימת ביניהן חפיפה.

<sup>5</sup> כפי שיפורט בפרק המתייחס לתוצרי העבודה.

בתגובה מסר רואה החשבון, כי "מדי שבוע או שבועיים, הציג משרדנו את עבודת הביקורת החקירתית שנעשתה בנושאים השונים וממצאיה או תוצריה, לגורמים בעירייה, כנ"ל לגבי חכ"ל..."

7. בבחינת תמהיל הנושאים אותם בדק רואה החשבון נמצא, כי מדובר במנעד רחב ומגוון של תחומים, החולש על נושאי ליבה של מרבית מינהלי העירייה וחלק מהעבודות נמצאות באחריותם המקצועית של עובדי עירייה.

**הואיל ולא הוצאו הזמנות עבודה או מסמך כתוב אחר המתאר את מהות העבודה הנדרשת והיקפה, נוצר מצב בו היקף הנושאים בהם רואה החשבון היה מעורב הלך וגדל באופן לא מידתי, תוך התערות רבה בהתנהלות השגרתית של העירייה, ללא כל פיקוח ומעקב מצד העירייה.**

8. בתגובה לטיטוט הדו"ח מסרה ראש העיר לביקורת, בקשר להתקשרויות עם העירייה כמפורט: לגבי התקשרות מס' 1 - בשלב זה היא היתה מעורבת רק בנושא מת"ם ודנו אשפה; לגבי הגדלת התקשרות מס' 1 - היא מכירה ומאשרת את שלושת הנושאים הללו (רכש, פשרת מת"ם, פינוי אשפה), אותם ראתה במצגות ובמסמכים; ולגבי התקשרות מס' 2 - חלק מהנושאים ברשימה היא אינה מכירה. עוד היא מסרה, כי "מבין הנושאים המוכרים לי, יש כמה שלמיטב ידיעתי לא נבדקו בסופו של דבר, אלא רק הוזכרו בשיחות ראשוניות מבלי שנחקרו לעומק: מינהלת 2030 - תיירות, תלפיות ודרגנועים (דובר בהתחלה על הכנת בדיקות כלכליות לפרוייקטים אלה, אבל בסופו של דבר ביקשתי מ[רואה החשבון] לא להמשיך עם הנושאים הללו). כנ"ל לגבי מעגן בת-גלים (שנבדק כחלק מההסכם ההסטורי עם מת"מ) - בסופו של דבר נושא זה לא נחקר. חלק מהנושאים המופיעים ברשימה - לא התבצעו מולי."

9. בקשר לנושאים המשוייכים בטבלה להתקשרות הראשונה עם החכ"ל מסרה ראש העיר לביקורת, כי היא "מכירה ומאשרת את 5 הנושאים הללו. את פרויקט האצטדיון ליווה משרד [רואה החשבון] יחד עם "חיפה 2030" בכל תהליך ה-RFI והמכרז לשטחים המסחריים."

בהתייחס לנספח להסכם מסרה ראש העיר, כי "לגבי נכסי העירייה - גם בדיקה זו לא התקיימה בסופו של דבר. הייתה כוונה להיכנס ולבדוק את ניהול הנכסים, אבל זה נשאר בגדר כוונה לא ממומשת. בנוסף, ביקשתי מ[רואה החשבון] לבחון עם ראשי מינהלי העירייה השונים את האפשרות להגדלת הכנסות. [רואה החשבון] הכין תשתית ראשונית עם מקבץ של נושאים שיכולים להגדיל את הכנסות העירייה בעשרות ואף מאות מיליוני שו. לאחר עבודה משותפת שלו עם ראשי המינהלים, הוא הציג לנו את הרשימה של הנושאים וסכומי הכסף הפוטנציאליים להגדלת הכנסות בכמה פגישות שערכנו עם הנהלת העירייה (מנכ"ל, גזבר, יועמ"ש ואנוכי). לצערי הרב גזבר העירייה [...] ביקש להפסיק את ההתקשרות עם [רואה החשבון] בנושא זה, בטענה שאת כל הכספים הפוטנציאליים הללו מינהל הכספים יודע להביא בעצמו (זאת למרות שמשך שנים לא עשה זאת). עד היום אני חושבת שמדובר בפיספוס גדול לעירייה, המאבדת כבר שנים רבות סכומי כסף עצומים מפוטנציאל ההכנסות שיש לה. כך או כך, נושא זה ("הגדלת הכנסות העירייה") צריך גם הוא להתווסף לפרוייקטים בהם התחיל [רואה החשבון] לטפל - שנעצרו בתחילת הדרך."

#### **העברת תוצרי העבודות ושמירת הידע**

1. בהתבסס על הוראות ההסכם שנחתם בין העירייה ורואה החשבון ולפיהן מתחייב נותן השירותים, בין היתר, ל"הגשת דו"חות מפורטים הכוללים הליכי עבודה, מסקנות והמלצות

- לביצוע<sup>6</sup> [ההדגשה אינה במקור], ביקשה הביקורת לקבל מגורמים עירוניים את תוצרי העבודה של משרד רואה החשבון.
2. לידי הביקורת הועברו שני דו"חות ביקורת מפורטים: דו"ח ביקורת חקירתית אחד המכונה "דו"ח רכש". הדו"ח עוסק בחשש לניגוד עניינים, לכאורה, של חברת מועצת העיר, ולא בסוגיות נוספות הקשורות לתחום הרכש. בנוסף, קיבלה הביקורת דו"ח ביקורת חקירתית בנוגע לסוגיית רשת מכללות (ר' פירוט בהמשך הדו"ח). שאר הנושאים שבדק רואה החשבון הוצגו או הועברו באמצעות מצגות לגורמים עירוניים שונים.
- הביקורת ניסתה לאתר את המצגות שהכין משרד רואה החשבון והועברו לעירייה, וקיבלה מספר מצומצם של מצגות.**
3. **בהינתן שלא מונה בעל תפקיד אחד שיהא אמן על ריכוז תוצרי העבודות שמבצע רואה החשבון, נתקלה הביקורת בקושי באיתור המצגות שהועברו. יתרה מכך, נמצאו מקרים בהם הגורמים האמונים על התחומים שבוקרו לא היו מודעים לנושאים שנבדקו, ולא קיבלו לידיהם את המצגות, דבר המקשה על יישום המלצות העבודה שהושקעה.**
- כאמור, חלק מהמצגות רק הוצגו בפגישות עם גורמים עירוניים, אולם הן אינן נמצאות בידיהם. אשר על כן, על הנהלת העירייה לדרוש ולוודא שיתקבלו דו"חות או מצגות מפורטות בכל הנושאים שנבדקו.**
4. בתגובה לטיוטת הדו"ח מסרה ראש העיר, כי יכל המצגות שהוצגו בפניי, הועלו למחשב העירייה בחדר הישיבות. חשוב לציין ש[רואה החשבון] מעולם לא מנע העברת תוצרי עבודה אלי.
- הביקורת מדגישה, כי קיימת חשיבות בהעברת המצגות לגורמי המקצוע השונים, על מנת שיוכלו לפעול לפי הכתוב בהן בכפוף להחלטה אילו מן ההמלצות יש ליישם. כאמור, הביקורת קיבלה מספר מצומצם בלבד של מצגות מהגורמים העירוניים השונים.**
5. עיון בתכתובות דואר אלקטרוני שהתקיימו בין רואה החשבון וגורמים שונים בעירייה העלה, כי ביום 2.9.2021 התבקש רואה החשבון להעביר אל גזבר העירייה, בהיותו נציג העירייה בהסכם ההתקשרות, תוכנית עבודה מפורטת ובה ציון תפוקות עבודתו, תשומות והנושאים האמורים להיות מבוקרים על-ידו, לרבות פירוט של גורמי העירייה הנדרשים לצורך ביצוע משימותיו.
- בתגובה לבקשת הגזבר כתב רואה החשבון ביום 6.9.2021 כדלקמן:
- "מאחר ומדובר בחומרים רגישים ורבים, בהיקפים של מאות רבות של מגה בייטים המחייבים גם הסברים מעמיקים, אבקש לתאם פגישות מסודרות להצגת מכלול החומרים. אודה על תיאום פגישות (לפחות 6 פגישות), בהיקף של שעתיים כל פגישה, במשרדנו או במשרדך, בהקדם. ככל שהינך מבקש ללמוד על העבודה שעשינו מאז תחילת עבודתנו בעירייה מהרבעון השני של 2020, אשמח להציג גם עבודתנו לתקופה קודמת זו, ויידרשו שלוש פגישות נוספות, של שעתיים לכל פגישה [...]."
6. ביום 11.10.2021 פנה גזבר העירייה שנית אל רואה החשבון וכתב, בין השאר, כי עד למועד פנייתו טרם התקבל המידע המבוקש, וכי הוא מבקש לקבל לאלתר את מלוא המידע המבוקש בכתב.

<sup>6</sup> סעיף 4.1.3 להסכם עם העירייה מיום 18.11.2020.

רואה החשבון העביר לביקורת תכתובת בדוא"ל, לפיה פנה בתאריך 16.10.2021 לגזבר העירייה על מנת לתזכר שטרם נקבעה פגישה ביניהם, ובתאריך 17.10.2021 נשלחה תשובה מלשכתו של גזבר העירייה לפיה תיקבע פגישת עבודה עימו. הנ"ל הוסיף כי *"כל נסיונותינו לתאם פגישה בהמשך למייל הנ"ל, עלו בתוהו"*.

**הביקורת העלתה, כי עד מועד תום הביקורת (12/2021) לא נקבעו פגישות כאמור בין רואה החשבון והגזבר ולא הועברו התוצרים לגזבר.**

7. **הביקורת מעירה, כי האמור לעיל מוכיח שגזבר העירייה, שהוגדר כנציג העירייה לחוזה, לא היה מודע ומעורב במתן המשימות לרואה החשבון כמו גם בתוצריהן, וכי אף גורם עירוני לא וידא שיתקבלו לידי העירייה תוצרי עבודה כתובים ומוגמרים, כפי שנקבע בהסכם ההתקשרות.**

8. **העברת התוצרים לחכ"ל - בבדיקת קיומם של תוצרי העבודה של רואה החשבון עת הועסק על-ידי החברה הכלכלית העלתה הביקורת, כי לא נמצאו דו"חות מפורטים וכתובים. החכ"ל העבירה לביקורת מצגות שרואה החשבון הציג בפני חברי דירקטוריון החברה ובהן עדכון בקצרה לגבי התקדמות בדיקות הנושאים שהתבקש לבחון.**

9. **עיון בדיווחי שעות העבודה שהגיש רואה החשבון לחכ"ל העלה, כי הנ"ל עסק, בין השאר, בנושאים הבאים: חקירת מעילה בקרית הספורט; איתור נכסי עירייה וניתוחם (חשבון 5/2021); בחינת אפשרות לחתימה על הסכם עם דקתלון (חשבון 5/2021); רכישת הספורטן (חשבון 7/2021); התחדשות עירונית (חשבון 8/2021); לדים (חשבון 9/2021).**

10. **מנכ"ל החכ"ל מסר לביקורת, כי *"התקיימו על בסיס קבוע פגישות עדכון סטטוס בחברה הכלכלית, במהלכן הציג רו"ח [רואה החשבון] מצגות שפירוטו את העבודה שנעשתה על ידו בזמן שחלף למן הפגישה הקודמת"*.**

**הביקורת בדעה, כי המצגות כפי שקיימות אינן יכולות לשמש תחליף לתיעוד מפורט שעשוי לשמש בסיס לעבודה מקצועית כעת ובעתיד, ועל הנהלת החכ"ל לוודא, כי ישאר בידיה תיעוד שכזה הכולל את פירוט הממצאים, המלצות, מסקנות וכד'. הדברים נכונים כמובן לבדיקות שנערכו כביקורת חקירתית, ולא דיווח של סיום מו"מ זה או אחר.**

11. **לסיכום סוגיית תוצרי העבודה שבוצעה עבור גורמי המקצוע בעירייה ובחכ"ל האמונים על הנושאים בהם עסק ושמירת הידע מדגישה הביקורת כדלקמן:**

א. **קיימת חשיבות רבה בתיעוד מלא וממוסמך של העבודות הנעשות בעירייה ובחכ"ל, שכן הדבר תורם לקיום סדור של הליכי תכנון וחשיבה, להבניית שיקול הדעת של בעלי התפקידים, לעמידה בחובת ההנמקה, לשימור ולרציפות הזכרון הארגוני הן בטווח הקצר והן בטווח הארוך, להפקת לקחים ולמעקב אחר השגת היעדים שקבעו לעצמן העירייה והחכ"ל.**

ב. **על העירייה לוודא כי יועברו לידיה דו"חות ביקורת חקירתית כתובים ומפורטים כנדרש בחוזה (בתצורה של דו"ח כתוב או מצגת מפורטת). גם על החכ"ל מוטלת האחריות לפעול לקבלת דו"חות מפורטים.**

#### **נפקות עבודת משרד רואה החשבון**

כאמור, הביקורת ביקשה לקבל לידיה את תוצרי עבודתו של משרד רואה החשבון, לרבות מסמכים המעידים על עבודות שביצע בעבור העירייה, אולם, בהיעדר גורם עירוני המתכלל את העבודות ועוקב אחר קבלתן והוצאתן אל הפועל - לא ניתן היה לקבל את החומרים שהועברו לעירייה, ועל

בסיסם לפעול לתיקון הליקויים ולהטמעת ההמלצות, ככל שהללו קיימים. אשר על כן, ביקשה הביקורת לקבל מבעלי תפקידים רבים בעירייה את תוצרי העבודה שקיבלו לידיהם. לידי הביקורת הגיעו 2 מסמכים בתצורה של דו"ח כתוב ומספר מצגות ובהן ממצאים שנבחנו על-ידי רואה החשבון. בנוסף, קיבצה הביקורת נושאים בהם היה מעורב משרד רואה החשבון, כפי העולה ממסמכים פנימיים ומהתכתבויות של גורמי מקצוע. להלן יובא פירוט של התוצרים בסיווג לפי אופן הגשתם:

#### 1. דו"חות בתצורה של דו"ח כתוב

##### א. רשת מכללות בחיפה

- (1) ביום 15.11.2020 העביר רואה החשבון אל המשנה ליועמ"ש העירייה לכספים הכנסות ומיסוי הצעת מחיר למתן סיוע חשבונאי וביקורת חקירתית, כולל ליווי וסיוע להליכים משפטיים, כפי שיוחלט עליהם במסגרת ההליך המשפטי ו/או הליכי הגביה המתנהלים בין העירייה לבין רשת המכללות בסוגיית חובות הקבוצה לעירייה.
- (2) משרד רואה החשבון הציע לפעול בשני שלבים, ובהתאם לממצאי שלב א' יוחלט האם יש צורך במתן חוות דעת נוספת. הצעת המחיר בגין כלל הפעולות במסגרת שלב א' הועמדה על 25,000 ₪ בתוספת מע"מ. בסיום העבודה נכתב שיוגש דו"ח ביקורת מפורט.
- (3) התחלת ביצוע שלב א' של העבודה אושרה בהודעת דוא"ל של היועמ"ש לעירייה מיום 16.11.2020 ואישור גזבר העירייה בהודעת דוא"ל מיום 22.11.2020.
- (4) ביום 2.2.2021 העביר משרד רואה החשבון למשנה ליועמ"ש מסמך "ממצאי ביניים - לשיחה פנימית", ובו עיקר הממצאים בתחום החשבונאי וכן מידע לגבי אחד הפרוייקטים שנערך במכללות; ביום 21.6.2021 הועברה טיוטת חוות דעת מס' 1 לתגובת סגנית מנהלת אגף אכיפת הגביה; וביום 3.10.2021 הועברה חוות הדעת הסופית לתגובת נציגת היועמ"ש לעירייה.
- (5) נוכח הדברים דלעיל מדגישה הביקורת, כי האופן בו נוהלו הזמנת העבודה דלעיל וביצועה הוא האופן בו היה צורך לפעול לגבי כל אחד מהפרוייקטים שבוצעו על-ידי רואה החשבון: הזמנת עבודה כתובה ומפורטת, לוח זמנים קבוע וסכום מירבי לתשלום (בהתחשב באומדן של מספר השעות המקסימלי). למותר לציין, כי זהו המקרה היחיד מבין כל הנושאים בהם עסק רואה החשבון, בו נמצאה הצעת עבודה מפורטת.
- (6) הביקורת לא מצאה אישור של נציג כלשהו מהעירייה לבצע את שלב ב' של הבדיקה, ולא נקבע מתווה לתשלום בעבורו. על אף זאת, רואה החשבון החל בביצוע שלב ב' והתשלום בגין כך הועמס על חשבון התקשרות מס' 2.
- (7) כעולה ממכתבו של רואה החשבון אל נציגת היועמ"ש מיום 3.10.2021, עבודה זו הינה "חלק מההתקשרות השוטפת לביצוע פרויקטים של ביקורת חקירתית עם העירייה, המשולם לפי שעות, עד למסגרת חודשית כוללת. פרויקט זה אינו מחריג היקף השעות החודשי של הביקורת החקירתית לעירייה."
- (8) בתגובה לטיוטת הדו"ח מסר רואה החשבון לביקורת, כי בוצעו פעולות בהיקף עצום של הביקורת החקירתית. כך למשל "לאחר שליחת ממצאי הביניים כלומר סיום שלב

א' של הפרויקט, התקיימו מספר שיחות זום ושיחות טלפון עם הלשכה המשפטית, שבסופה נשלח דוא"ל (מיום 14/2/2021) על ידי עובדת הלשכה המשפטית ובו אישורה להכנה של שתי חוות דעת והפעולות הנוספות שכרוכות בהכנתן. בהמשך לאישור הלשכה המשפטית להכנה של שתי חוות הדעת כאמור, הגיע צוות הביקורת החקירתית לפגישות בעירייה, במסגרתן נאספו כ- 11 קרגלים מלאים בקלסרים, נערכו שיחות עם בעלי תפקידים בלשכה המשפטית וכן נמסרו עדכונים שוטפים אודות תהליך העבודה של הביקורת החקירתית. במרס 2021, קיים משרדנו פגישה בלשכה המשפטית עם מספר בעלי תפקיד והצגנו בפניהם את התקדמות עבודת הביקורת החקירתית וכן פעולות מתוכננות להמשך. באפריל 2021 נפגש צוות הביקורת החקירתית במשרדנו, עם [...] (הבעלים של קבוצת המכללות נשוא הבדיקה) באישור העירייה, כולל תיעוד מלא לפגישה זו. ביוני הוגשה טיוטת חוות דעת שעסקה בנושא הראשון ובאוקטובר הועברה טיוטה נוספת, מקיפה, שכללה גם את הנושא הראשון של חוות הדעת וגם את הנושא השני, כפי שהנחתה אותנו הלשכה המשפטית. מאז אוקטובר 2021, ניתקה הלשכה המשפטית קשר עם משרד [רואה החשבון] ולא שילמה עבור שעות העבודה שתוארה לעיל.

(9) מהשירות המשפטי נמסר, כי קבוצת חברות הפעילו רשת של מכללות בחיפה, תוך התחמקות מתשלום מיסים. סך חובות הארנונה של הרשת עמד על 15,398,697 ₪ (נכון ל-1/2022).

לצד זאת פתחה הרשת בהליכים משפטיים לתקיפת שומות, אולם כלל ההליכים הסתיימו בזכיית העירייה. דא עקא, כל פעולות הגביה של האגף לאכיפת הגביה שהסתייעו גם בעו"ד חיצוניים לא צלחו, ובהתייעצות עם היועמ"ש לעירייה והגזבר הוחלט שתיק הגביה מתאים להסתייעות במשרד רואה החשבון.

הזמנת עבודה לשלב א' הוגשה כדיון, והאגף לאכיפת הגביה החל לפעול אל מול רו"ח מטעם משרד רואה החשבון. רו"ח זה ביצע פעולות רבות, התקיימו פגישות והוגשו לעירייה מסמכים שונים שעל בסיסם הוציא האגף מכתבים לבעלי השליטה ברשת טרם חיובם כבעלי שליטה. במקביל פועל האגף, לאחר ביסוס חבותם של בעלי השליטה, לרישום הערת שיעבוד במטרה שהדבר יביא לגביית חובות החברה.

**עד ל-1/22 טרם התקבלו כספים מפעולות הגביה שבוצעו; ההליך הינו סבוך וצפויות התדיינויות משפטיות לשם עמידה על גביית החובות.**

רואה החשבון מסר בתגובה, כי "גביית כספים שאותרו על ידי הביקורת החקירתית אינה מתפקידה או בסמכותה של הביקורת החקירתית."

## **ב. דוח ביקורת חקירתית - רכש (חשד לניגוד עניינים, לכאורה, של חברת מועצת העיר)**

(1) ביום 9.8.2021 העביר רואה החשבון אל מנכ"ל העירייה ואל היועמ"ש לעירייה מסמך הנושא את השם: "דוח ביקורת חקירתית - רכש", הטוען לניגוד עניינים, לכאורה, בו נמצאת חברת מועצת העיר. **מסמך זה הוגש כמסמך כתוב במתכונת של דו"ח ביקורת כמקובל, פרט לעובדה שלא נמסר למתן תגובת המבוקרת. מסמך זה הועבר גם בתצורה של מצגת.**

(2) בפתיח המסמך נכתב כך: "במסגרת ביקורת חקירתית, שנערכה על ידנו במערך הרכש של עיריית חיפה, צצו ועלו ממצאים המעלים חשש לניגוד עניינים לכאורה, שחשבונו כי

מחובתנו להביא לידיעתכם, בעניין התקשרות של העירייה ו/או תאגידיה העירוניים עם ספק [להלן: "חברה א" - הערת הביקורת], אשר לו קיימים קשרים משפחתיים עם חברת המועצה [...] וכן של חברה נוספת הקשורה לתחום הבניה בעיר חיפה [...]."

(3) לשאלת הביקורת מסר מנהל אגף הרכש, כי הוא אינו מודע לכך שבוצעה בדיקה באגף, שכן הוא לא נשאל דבר בנושא, וממילא לא הגיע לידי דו"ח הביקורת החקירתית על האגף.

(4) בתגובתו לטיוטת דו"ח הביקורת מסר רואה החשבון כדלקמן:

"הבדיקה מול הרכש נעשתה בשיתוף פעולה מלא, כולל פגישה שלנו עם חברת [...] שנשכרה לבדוק אפשרות של רה-ארגון במערך הרכש [להלן: "חברה ב" - הערת הביקורת], ובעקבות כך הצגנו לאורגנים השונים בעירייה (מנכ"ל העירייה, גזבר והיועצת המשפטית), את מסקנותינו במצגת על מערך הרכש בעירייה ביולי 2020. מצגת זו כוללת כמה עשרות שקפים. בעקבות הביקורת החקירתית בנושא הרכש, שונו נהלים לגבי "ספק ייחודי", ראה דברי היועצת המשפטית בישיבת מועצת העיר מיום 23/11/2021 (מדקה 4:00:50 עד דקה 4:06:29)."

(5) יובהר, כי הטענות שהועלו במכתבו של רואה החשבון הועברו על-ידי ראש העיר לבדיקת מבקר המדינה כבר ב-24.5.2020, ותלונה של חברת מועצת העיר בנושא הועברה לבחינת משרד המשפטים.

(6) כעולה מהמסמך, הטענות בדבר ניגוד עניינים מתייחסות לחברת מועצת העיר המשמשת כחברת מועצת העיר מאז 6/2014, ובמסגרת תפקידה מכהנת כחברה בוועדת הכספים ובוועדה המקומית לתכנון ובניה. עוד נטען, כי חברת מועצת העיר חתמה על הצהרה לטובת השירות המשפטי לעירייה בה היא מאשרת, כי לא מתקיים לגביה חשש לניגוד עניינים תדיר ושאינו תדיר, למרות שהיא בעלת קשרים בשתי חברות: חברה א' וחברה נוספת (להלן: "חברה ג").

(7) חברה א' - להלן עיקרי הטענות שהועלו בדו"ח שנערך ע"י רואה החשבון:

(א) במערך הרכש קיימת רשימה של 34 מוסכים ייחודיים, שקיבלו אישור להתקשרות במסגרת פטור ממכרז פומבי. על רשימה זו נמנית חברה א' המתמחה בתחום ההידראוליקה, למרות שאינה משמשת כמוסך אלא חנות מוצרים לציווד טכני וציווד לבית.

(ב) חברה א' מוחזקת ב-50% על-ידי קבוצה (להלן: "הקבוצה"), שאחד מבעליה הוא בעלה של חברת מועצת העיר.

(ג) חברה א' בלטה בסכומים הכספיים הגבוהים שקיבלה מהעירייה.

(ד) ועדת המכרזים של העירייה העניקה לחברה א' פטור ממכרז בשתי ישיבות מהתאריכים: 5.9.2016 ו-5.9.2017.

(ה) חברה א' עוסקת בממכר כלי עבודה, ואגפי העירייה קונים בחנות מוצרים שונים ללא מכרז, אף כי הפטור מקיום מכרז מוחל על עבודות שמבצע המוסך, ולא על רכישות אחרות בחנות.

(8) בעקבות ממצאי הביקורת החקירתית, ובטרם בוצעה בדיקה מטעמה לאישוש הטענות, הוציאה היועמ"ש לעירייה ביום 8.9.2020 הוראה לפיה תופסק ההתקשרות בין העירייה ובין חברה א'.

- על אף הוראה זו, לטענת רואה החשבון, נמשכו הרכישות מחברה א' הן על-ידי העירייה והן על-ידי חלק מהתאגידים העירוניים.
- (9) בדיקת מבקר העירייה את כרטסת הנהלת החשבונות הראתה, כי בתקופה שבין 14.8.2020 ועד 16.12.2020 בוצעו רכישות מחברה א' בסכום כולל של 17,240 ₪, ובשנת 2021 בוצעו רכישות בסכום של 5,883 ₪.
- (10) עו"ד המשמש כמנהל תחום מכרזים, חוזים ואזרחי בשירות המשפטי, המשמש גם כיועץ המשפטי של ועדת המכרזים בחן את עניין חברה א', ביום 21.8.2021 והעלה כדלקמן:
- (א) חברה א' הוכרזה בוועדת המכרזים של העירייה מאז שנת 2001, יחד עם נותני שירות רבים נוספים בתחום הרכב, כספק הנותן שירותים בתחום ההידראוליקה לעירייה. מדובר בהכרזה שתוקפה לשנה אחת.
- (ב) חברה א' לא הוכרזה כספק יחיד אלא נכללה ברשימת נותני שירותים (מאגר), כפי שהובאה בפני ועדת המכרזים. הטענה לפיה נעשו רכישות מחברה א' שלא בהתאם לנוהלי העירייה וללא מכרז הינה קביעה קטגורית, מבלי שיש בה פירוט של אותן רכישות שנעשו על-פי הדו"ח.
- (11) בתגובה מסר רואה החשבון לביקורת, כי ממצאיו של עוה"ד המשמש כמנהל תחום מכרזים אינם נכונים, ונסתרים באסמכתאות ברורות שצורפו לדו"ח הרכש; אין מדובר במאגר ספקים אלא מוסכים בלעדיים ומוסכים ייחודיים; רכישות העירייה מחברה א' נעשו ללא קשר לציוד מוסכים מאחר שחברה א' מוכרת מגוון רחב של מוצרים; חברה א' אינה מוסך; בדיקת הרכש החלה כתוצאה מדו"ח מבקר העירייה בשנת 2014 בו נכתב, כי יש לערוך בדיקה מדי שנה האם קיימים מוסכים אשר התקשרויותיהן מאושרות לאורך שנים, אך אלו לא מתבצעות בפועל, והסיבות לכך."
- (12) לעניין האחזקות בחברה א' הוסיף עוה"ד המשמש כמנהל תחום מכרזים, חוזים ואזרחי בשירות המשפטי:
- (א) ככתוב בסעיף 122א (א) לפקודת העיריות, "חבר מועצה, קרובו, סוכנו או שותפו, או תאגיד שיש לאחד מהאמורים חלק העולה על עשרה אחוזים בהונו או ברווחיו או שאחד מהם מנהל או עובד אחראי בו, לא יהיה צד לחוזה או לעסקה עם העירייה; לעניין זה "קרוב" - בן זוג, הורה, בן או בת, אח או אחות". [ההדגשה במכתבו של כותב חוות הדעת].
- (ב) חברה א' מורכבת משני תאגידים. קריאת סעיף 122א (א) מלמדת כי האחזקה בהון המניות צריך שתהיה ישירה, ולא כך הדבר במקרה של הקבוצה, שכאמור, מחזיקה 50% מחברה א'. משכך, אין סעיף 122א (א) מוחל במקרה דנן.
- (ג) יתרה מכך, הואיל ומדובר באחזקה של מניות באמצעות חברת אחזקות, הרי שעל מנת לייחס לקבוצה את האחזקות הנטענות, נדרשת הרמת מסך בין שני התאגידים לצורך זיהוי בעלי מניותיהם. בפועל, לא בוצע הליך הרמת מסך.
- (13) בתגובה מסר רואה החשבון, כי "אמירתו של אותו עו"ד ביחס לכך שהחזקה בשרשור בשיעור של מעל 10% אינה באה בגדר סעיף 122א (א), אינה ברורה ואינה נלמדת מלשון הסעיף. יוזכר, כי החזקה של בעלה של חברת המועצה בחברה א' הינה בשיעור 16.65%, כלומר מעל 10%, בשרשור... הבדיקה האם החזקה מעל עשרה אחוזים

כוללת גם החזקה בשרשור... ראייה לכך שממצאי דוח הרכש התקבלו ומסקנותיו יושמו, הינה בהחתמה מחדש של חברת המועצה על ניגוד עניינים חדש...".

(14) עוד מסר רואה החשבון לביקורת, כי נושא בדיקת ניגוד העניינים של חברת מועצת העיר, הנגזר מתוך הביקורת החקירתית שנעשתה ברכש, נתבקש על-ידי היועמ"ש לעירייה.

(15) היועמ"ש לעירייה מסרה לביקורת, כפי שיצוטט בהמשך פרק זה, כי ראש העיר ביקשה מרואה החשבון שיציג בפני היועמ"ש לעירייה מסמכים בעניין, בהמשך לבדיקת השירות המשפטי לעירייה ולפניית ראש העיר למבקר המדינה ב-5/2020. **המסמכים שהציג רואה החשבון ליועמ"ש העירייה הם אותם מסמכים שהגישה ראש העיר למבקר המדינה. הנושא נבדק ע"י השירות המשפטי, וניתן מענה ע"י הוועדה למניעת ניגוד עניינים וע"י משרד הפנים. בזה הסתיים הטיפול בנושא, ולא היה כל צורך בהמשך בחינתו ע"י רואה החשבון, וממילא לא ניתנה לו הנחיה לכך.** רואה החשבון מסר בתגובה לדו"ח, כי **לא מוכרת למשרדנו טענת היועמ"ש לעירייה, כי הנושא נבדק על ידי השרות המשפטי...".** עוד ציין, שהיועצת המשפטית היא שהזמינה את הבדיקה בנושא.

(16) חברה ג' - רואה החשבון העלה טענות לגבי קשריה של חברת מועצת העיר עם חברה ג', בעוד היא לא דיווחה על כך בהצהרת היעדר ניגוד עניינים. להלן עיקרי ממצאיו:

(א) בעלה של חברת מועצת העיר מחזיק ביותר מ-5% ממניות חברה ג'.

(ב) חברה ג' נטלה משכנתא לטובת מימון פרויקט בינוי מסחרי. הפרוייקט בבעלות משותפת של חברה (להלן: **"חברה ד"**), ש-25% ממניותיה מוחזקות על-ידי חמה של חברת מועצת העיר, ושל חברה נוספת, אשר חתמו לטובת חברה ג' על שיעבוד בדרגה ראשונה לטובת המשכנתא הנ"ל.

(ג) בתגובה לטיטת הדו"ח מסר רואה החשבון לביקורת, כי באוגוסט 2015 נעשו לכאורה פעולות בנכס על-ידי חברה ג', לאחר שחברת מועצת העיר נכנסה לתפקידה.

(17) המשנה ליועמ"ש העירייה לתכנון ובניה ודין מינהלי בחנה את הנטען והעלתה, כי חברה ד' עסקה בבניה כלשהי במסגרת פרויקט הבינוי המסחרי שצויין לעיל, אך היא הסתיימה לפני כעשור, וטופס 4 ניתן בשנת 2012 או 2013. מאז לא נעשתה כל פעולה של בניה במקום.

(18) עוד הוסיפה המשנה ליועמ"ש, כי המסמך שצורף לביקורת החקירתית הוא צילום מסך מאתר העירייה ונוגע לתוכנית מתאר חפ/1400 שש/1 שהוועדה המקומית לתכנון ובניה קידמה בשנים 2018-2019. תוכנית מתאר זו אינה קשורה לבניה בפרוייקט הבינוי המסחרי או לחברה ד', שכן מדובר בתוכנית מתאר שטחי שירות החלה על כל תחום חיפה.

(19) **לסיכום הסוגיה - הייעוץ המשפטי לעירייה אינו מקבל את הטענה לניגוד עניינים. היועמ"ש לעירייה מסרה לביקורת, כי על אף זאת, ולמען הסר ספק, חברת מועצת העיר הוחתמה על מסמך הסדר ניגוד עניינים חדש הצופה פני עתיד, וזאת ולו לשם מראית עין.**

(20) היועמ"ש לעירייה העבירה לביקורת התכתבויות באמצעות הדואר האלקטרוני וכן

**פירוט של השתלשלות הדברים, כדלקמן:**

(א) ביום 24.5.2020 שלחה ראש העיר הודעת דואר אלקטרוני אל מנהל אגף בכיר בחטיבה לביקורת השלטון המקומי במשרד מבקר המדינה ובה "בקשה לבדיקת ניגודי עניינים לכאורה של חברת המועצה [...]"; וביום 25.5.2020 פנתה אל היועמ"ש לעירייה בבקשה שתעביר את כל המידע שהועבר למשרד מבקר המדינה "לכל הגורמים הרלוונטיים במשרד הפנים, לוועדה לבדיקת ניגודי עניינים, ולכל הגורמים האמונים על בדיקות נושאים כאלה במערכת הממשלתית". לדבריה, "על מנת שלא לגרור את הטיפול בנושא תקופה ארוכה, אבקש שתצא דרישה לבדוק את הנושא לעומקו ולמצות את הדין, וזאת תחת מעקב שבועי אחר התשובות מהגורמים המטפלים."

(ב) ב-25.6.2020, פנתה ראש העיר אל היועמ"ש לעירייה בנושא: "ניגוד עניינים בנושאי רכש". בהודעתה זו ציינה, שבאותו השבוע קיימה פגישות עם רואה החשבון ואנשי משרדו "על חקירות שהחלו לבצע בנושא הרכש של העירייה [...]", ועל-פי רואה החשבון התמונה בהחלט מורכבת, "ואשמח אם תדוני מולו בנושא, כדי לבחון את גבולות ניגודי העניינים והמשך מעורבותה [של חברת מועצת העיר] בעניינים הכספיים."

(ג) ביום 26.6.2020 השיבה היועמ"ש לראש העיר בהודעת דואר אלקטרוני, כך: "אנחנו אכן בוחנים את סוגיית ניגוד העניינים שעלתה בעת האחרונה, בהמשך להסדר שנערך על ידינו לחברת המועצה בעבר, לפי הנתונים והעובדות שנמסרו על ידה. אני נפגשת עם [רואה החשבון] בשבוע הבא, ואשב איתו גם על נושא זה [...]."

(ד) ביום 6.1.2022 מסרה היועמ"ש לעירייה בתגובתה לטיוטת דו"ח הביקורת, כי בפגישתה דאז עם רואה החשבון הוצגו לה אותם המסמכים שנכללו בפניית ראש העיר למבקר המדינה במועד 24.5.2020. עוד היא מסרה, כי "הנושא נבדק על ידינו וניתן מענה על ידי הוועדה למניעת ניגודי עניינים ומשרד הפנים. כמו כן, הורינו על הפסקת ההתקשרות מול חברה א' בנסיבות אלו. לפיכך, הטיפול המשפטי בנושא זה הסתיים ולא ניתנה כל הנחיה נוספת בעניין זה, גם לא למשרד רואה החשבון, ולא היה כל צורך בהמשך בחינה ובדיקה נוספים על ידינו. כפי שכתבתי במייל הקודם, מדובר בהתכתבות מחודש יוני 2020 שאין כל קשר בינה לבין דו"ח הרכש שהוצג לי ב-8/2021, ללא ידיעתי, מעורבותי, הנחייתי או הסכמתי."

יובהר, "כי לאחר שהנושא הוסדר באופן מלא וכולל בעריכת הסדר ניגוד עניינים ממועד 22.11.2021 במסגרתו נקבע על ידינו, כי לא נמצאה ולא קיימת זיקה ישירה בין פעולות החברות הקשורות לחברת המועצה ותפקידיה השונים במועצת העירייה, יהא ניתן היום לשקול גם התקשרות, ככל ועומדת בתנאי והוראות המכרזים מול [חברה א']".

(21) בתגובה לדוח הביקורת מסר רואה החשבון, כי "נושא ניגוד העניינים הוצף על ידי משרדנו במסגרת בדיקת הרכש, והנושא נבדק לבקשת היועמ"ש לעירייה מיום 30 ביוני 2020. באותה התכתבות שלחה היועמ"ש לעירייה [לרואה החשבון] חומרים רבים בעניין ניגוד העניינים וחברה א'. במסגרת עבודתנו השוטפת ביצענו מעקב אחר יישום

המלצות דוחות ביקורת חקירתיים קודמים, ונמצא, כי דבר לא נעשה ולא נעשה גם הסדר ניגוד עניינים חדש. בהמשך לכך ונוכח תפקידה הרגיש של חברת המועצה, הוציא משרדנו מכתב ליועמ"ש לעירייה, המפרט את הממצאים וממליץ לקבל הנחיה כיצד לפעול או לפנות ליועמ"ש לממשלה."

2. **דו"חות בתצורת מצגת**

חלק מהעבודות שבוצעו על-ידי רואה החשבון הוצגו או הועברו לעירייה (או לחכ"ל), כאמור, בתצורה של מצגות. להלן מספר דוגמאות:

א. **דו"ח רכש**

(1) בתגובה לטיטת הדו"ח מסר רואה החשבון לביקורת בנושא דו"ח הביקורת המפורט המכונה "דו"ח רכש", כי "הדוח בנושא מערך הרכש, כולל עשרות שקפים עתירי נתונים [...] המכתב הנוכח על ידי מבקר העירייה, מתייחס לסעיף אחד מתוך הביקורת החקירתית על הרכש, כפי שמצוין במכתב עצמו." [ההדגשה אינה במקור].  
לאחר תום מועד הבדיקה, ביום 4.1.2022, הועברה לביקורת מצגת של מערך הרכש שבוצע על-ידי רואה החשבון, ועיון מעמיק במצגת, הכוללת 64 עמודים, העלה כי במצגת מופיעים הנתונים הבאים:

מס' עמוד	פירוט
1-2	כותרות
3	הערות כלליות, כי מערך הרכש בעירייה מבוזר; שיטות עבודה מיושנות; אין רכש מקוון; אין שקיפות, פיקוח ובקרה; ואין יתרון לעסקים חיפאיים.
4-11	עיקרי הממצאים שהעלתה חברה ב' בשנת 2018 בעבודתה על מערך הרכש בעירייה;
12-13	המלצות של רואה החשבון להקמת מערכת רכש מרכזית ולאפשרות לביצוע רכש מקוון, וכן אמירה שמשרד רואה החשבון יפנה למנכ"ל משרד הפנים לעדכן את חובת המכרזים ברשויות המקומיות.
14	פירוט המצב החוקי
15-25	צילומים של קטעים מדו"ח מבקר העירייה משנת 2014 בנושא הרכש.
26	כיתוב שבמהלך הביקורת (של מבקר העירייה) הוברר, שקיימת רשימה של 34 מוסכים שקיבלו פטור ממכרז. <b>הביקורת מבהירה, כי מדובר ברשימה של מוסכים הנמנים על מאגר נותני שירותים, וכי הם לא עברו תהליך המאשר פטור ממכרז.</b>
27-33	צילומים של מסמכים עירוניים: מכתבים, פרוטוקולים משיבות של ועדת המכרזים.
34-35	צילום של הצעות מחיר של 2 מוסכים.
36-45	מסמך עירוני של רשימת המוסכים הייחודיים של העירייה; תצלומים של מס' מוסכים, כולל צילום מעמוד הפייסבוק של אחד המוסכים; תרשומת שיחה טלפונית; פרטי כתובות וטלפונים של המוסכים מתוך אתר חיפוש עסקים באינטרנט.
46	כותרת העמוד: "ניתוח כרטסת הנהח"ש של רכישות העירייה מהמוסכים הייחודיים לשנים 2017-2020". בעמוד זה מוצגת טבלה ובה רשימת מוסכים ולידם היקף התשלומים ששילמה להם העירייה בכל אחת מהשנים 2017 עד 2020.
47-53	מסמכים הקשורים לחברה א' (כרטסת הנהח"ש, פילוח עיקר הרכישות מחברה א' וכד').

פירוט	מס' עמוד
"נוהל תשלום של חשבונית": צילום חשבונית של ספק; צילום פקודות זיכוי; צילום הנחיות אחדות של עיריית באר שבע ושל עיריית תל אביב; נוהל תשלום גזבר; טבלה מרכזת של נוהל המכרזים בעירייה שנעשתה ע"י נציג יועמ"ש העירייה האמון על תחום המכרזים.	54-64

(2) הביקורת מבהירה, כי בשנת 2018 ביצעה חברה ב' בעבור העירייה עבודת "אבחון רכש וניתוח עלויות", ובין שאר המלצותיה כבר במועד זה, המליצה על הקמת מערך רכש מרכזי ורכישות מקוונות.

עוד יובהר, כי עבודה זו של חברה ב' כוללת את מתודולוגיית אבחון הרכש שנערך; תיאור והשוואה של ארגוני רכש בארץ ובעולם; המלצות למבנה ארגוני חדש במערך הרכש בעירייה; ותוכנית עבודה מפורטת ליישום.

גזבר העירייה לשעבר שכיהן בתפקידו עד שנת 2019, והיה מעורב בנושא מסר לביקורת, כי חברה ב' הוזמנה על-ידי מנכ"ל העירייה בתקופת ראש העיר הקודם. הרעיון שהעלתה חברה ב' "יהיה לקלוט עשרות עובדים מקצועיים אל אגף הרכש, כאשר התמחותם תהיה הכנת מכרזים בכל התחומים העירוניים תחת קורת גג אחת, כדי לעבוד בשיטה אחרת המאפשרת ניצול היתרון לגודל", אלא שרעיון זה אינו תואם את הוראות החוק, ולכן לא ניתן היה ליישמו. הדבר היחיד שהיה ריאלי ושנשקל בחיוב היה יישום מכרזי האונליין ברכש, תוך הטמעת מערכת מיחשוב מתאימה בכפוף לבחינה משפטית.

הביקורת מדגישה, כי המצגת כוללת ממצאים ומסקנות שהועלו בדו"ח חברה ב' משנת 2018 ובדו"ח מבקר העירייה לשנת 2014. לגבי האמירה המופיעה בעמוד 3 במצגת, לפיה אין שקיפות, פיקוח ובקרה - אין כל פירוט, ולא נדרשה/נתקבלה התייחסות של מנהל אגף הרכש.

#### ב. עמותה א'

(1) ממסמכים שהגיעו לידי הביקורת עולה, כי רואה החשבון בחן את עמותה א'.  
 (2) **ממצגת** שהכין רואה החשבון והגיעה לידי הביקורת ניתן לראות, כי רואה החשבון בחן האם פועל גן ילדים במבנה שהועבר לעמותה א' על-ידי העירייה ב-21.4.2013, במסגרת הסכם פיתוח ושאלה ובניגוד למטרות המוצהרות של העמותה, והאם בוצעו שיפוצים במבנה.

(3) במצגת זו שולב ההסכם בין העירייה והעמותה; דו"ח תוצאות בדיקה של רשות התאגידיים משנת 2015; אישור תקנון העמותה מ-2/2016; פרוטוקול האסיפה הכללית של העמותה מ-10/2016; הודעה של עמותה א' לרשות התאגידיים מ-1/2017 כי הפסיקה את הפעלת מעון היום; דו"ח המפקחת מטעם רשות התאגידיים מ-5/2018; מסמך חברות של עמותה (להלן: "**עמותה ב'**") באיגוד הארצי לגני ילדים פרטיים ופרטים הקשורים לעמותה ב' (דפי פייסבוק, תמונות של הגן, מצב חשבון הארנונה של בעלה של מנהלת הגן המופעל על-ידי עמותה ב'); אתר האינטרנט והפייסבוק של עמותה א'; אישור מוסדות ציבור לעמותה א' לעניין סעי' 46 לפקודת מס הכנסה; תמיכות ומענקים של עיריית חיפה לעמותה א' בשנים 2017 עד 2019; ותיק הבניין של המבנה שהועבר לשימוש עמותה א'.

(4) במצגת פורטו פעולות ההמשך שיש לעשות לצורך השלמת הבדיקה על-ידי רואה החשבון, וביניהם, בדיקת הכספים והמענקים שהתקבלו מעיריית חיפה; מיפוי בעלי תפקידים בעמותה והאם יש קשר לעובדי עיריית חיפה; תשאול עובדים ובעלי תפקידים בעמותה; ועוד.

(5) **לידי הביקורת לא הגיעה מצגת מוגמרת ובה פעולות ההמשך שנאמר שייעשו, לרבות ממצאים נוספים, מסקנות ופעולות אופרטיביות לביצוע.**

(6) בתגובה לטיוטת הדו"ח מסר רואה החשבון לביקורת, כי המצגת הוצגה בפורום רחב של מנהלים בעירייה, ועם סיום הצגתה ניתנו הנחיות מפורשות כיצד יש לנהוג עם ממצאי הביקורת החקירתית.

(7) **הביקורת מדגישה, כי בתאריכים 14.10.2020 ו-21.10.2020 התקיימו פגישות של הוועדה המקצועית לתמיכות ובהן הוחלט לגבי עמותה א' כך:**

**"הוועדה המקצועית לתמיכות ממליצה לדחות את בקשת התמיכה של [עמותה א'] [...] בנימוק שבהתאם לנתוני הפיקוח עולה, כי עיקר הפעילות במקום הינה גן ילדים, וזאת בהתאם להמלצת הגורם המקצועי מאגף התרבות [...] רע"ן בירורים באגף התרבות."**

**בתאריכים 30.12.2020 ו-31.12.2020 התקיימו עוד 2 פגישות של הוועדה הנ"ל ובהתאם לפניית עמותה א' אל מזכירת העיר בעניין דחיית בקשתם החליטה הוועדה, כי "בהסתמך על חוות דעת הגורם המקצועי של [...] רע"ן בירורים באגף התרבות לא נמצאה פעילות מעבר להפעלת גן ילדים."**

(8) לקראת סיום עבודתה, הועבר לביקורת פרוטוקול ישיבת ועדת הקצאות (מס' 21) מיום 10.11.2021, שבה נדונה בקשת עמותה א' להקצות לה את הנכס דנן. ככתוב בפרוטוקול המליצה הוועדה לפרסם בפרסום ראשון את כוונת ההקצאה לעמותה, בכפוף לאחר חתימת העמותה על הסכם שכירות בלתי מוגנת תמורת דמי שימוש ראויים לתקופה שמיום 1.9.2021 ועד 15.8.2022. תקופת ההקצאה תחול עם תום תקופת השכירות ובכפוף לאישור מועצת העיר.

ג. **הונאת קבלנים - השירות המשפטי קיבל לידי מצגת המכונה "הונאת קבלנים" ובה חשדות לכאורה שהועלו במסגרת ביקורת חקירתית שערך משרד רואה החשבון, לתיאום העלויות בין קבלנים ומפקחים. במצגת זו הובאו ממצאים המתייחסים לפיקוח לקוי; ניפוח חשבוניות בהתאמה לאומדנים; העדפת קבלנים נבחרים; וקשרים בין הקבלנים.**

בתגובה לדו"ח הביקורת מסר רואה החשבון לביקורת, כי "משרדנו התבקש על ידי היועמ"ש לעירייה לערוך בדיקה אודות הקבלנים שניגשו למכרז החדש, מכרז שנערך בעקבות יישום המלצותינו בדוח ביקורת הונאת קבלנים. משרדנו ערך בדיקות מקיפות, בדיקות רקע, שיחות עם ממליצים ועוד והעביר ממצאי בדיקה זו ומסקנותיה לגורמים המתאימים בעירייה... "ממצאי עבודתנו שהועברו לבעלי התפקיד בעירייה הביאו להסקת מסקנות, כך שלבסוף הקבלנים הוחלפו והופסקה התופעה." עוד הוא מסר, כי "בעקבות הביקורת החקירתית שנערכה ומעקב צמוד אחרי ביצוע מסקנותיה, נערך ביוזמתנו שימוע לקבלנים בנוכחות נציגי היועצת המשפטית ולאחר מכן הוכרז על מכרז חדש לקבלני שיפוצים. הביקורת החקירתית ערכה בדיקה מקיפה על כל אחד מהקבלנים המציעים במכרז החדש, וחלקם נפסלו עקב ממצאי הביקורת החקירתית."

הבדיקה העלתה, ששלושה קבלנים זומנו לבירור אצל היועצת המשפטית בתאריך 6.5.21. מסיכום הבירור עולה, כי הקבלנים נדרשו להעביר לשירות המשפטי מסמכים שונים, ביניהם תכתובות מול העירייה בנושא חלוקה לא שוויונית של עבודות בין קבלנים הרשומים במאגר; הסברים והתייחסויות לגבי עבודות שבוצעו עבור העירייה.

**מעבר לכך, לא נעשו צעדים נוספים על ידי העירייה בנושא זה.**

**היועצ"ש לעירייה מסרה בתגובה לביקורת, כי "ממצאי הבירור לא העלו צורך בנקיטת אי אילו אמצעים כנגד הקבלנים. [...] יוער, כי לא היה בסיס משפטי איתן לביצוע פעולות המשך כלשהן."**

הביקורת מדגישה, שבדו"ח מבקר העירייה לשנת 2020 בנושא המחלקה לאחזקת מבנים, צוינו ממצאים חמורים בנושאים שצוינו לעיל, בעקבותיהם הופסקה העסקתו של מנהל המחלקה.

בין השאר צויין בדו"ח כדלקמן:

- (1) במסמכי המכרזים מצוין אומדן המעריך את היקף הפעילות השנתית בש"ח במסגרת המכרז. הביקורת העירה, כי האומדן לא משקף נאמנה את היקף העבודות שבוצעו בפועל במסגרת המכרז, שכן היקף הפעילות השנתי בפועל גבוה במאות אחוזים מהאומדן שצויין.
- (2) העבודות לא חולקו באופן שווה בין הקבלנים הזוכים. מהנתונים שהוצגו בדוח ניתן להבחין, כי ישנם קבלנים המקבלים עדיפות בהעברת עבודות על פני קבלנים אחרים שזכו במכרז.
- (3) במרבית הפרויקטים שנדגמו על ידי הביקורת הקבלן שזכה בעבודה הוא זה שהכין את האומדן.
- (4) נמצאו מקרים רבים בהם לא תועדו יומני עבודה ע"י המפקחים. בחלק מיומני העבודה שכן נבדקו חסרו פרטים חיוניים.
- (5) באף פרויקט שנדגם לא נמצא פרוטוקול מסירה.
- (6) בתדירות גבוהה שינתה המחלקה באופן ידני את תאריך החשבונית מהקבלן ובנוסף החתימה את החשבון בחותמת "נתקבל" לתאריך מוקדם מתאריך הגשת החשבון.

#### ד. הסכם חלוקת דיבידנדים של מת"ם לחכ"ל -

- (1) ביום 18.6.2020 אישר דירקטוריון החכ"ל את מינויו של רואה החשבון כ"יועץ לביקורת חקירתית", כפי שהוסבר בפרוטוקול הישיבה.
- (2) מנכ"ל החכ"ל מסר לביקורת, כי רואה החשבון עסק בתחילה בביקורת בנושא הסכם השותפות בין החכ"ל לגבי ים בחברת מת"ם, ובהתאם לתכנית העבודה של החכ"ל שאושרה בדירקטוריון החברה, עסק גם בבחינת פרויקטים נוספים, כפי שפורטו בדוח.
- (3) ביום 14.7.2020 נחתם הסכם בין מת"ם - מרכז תעשיות חיפה בע"מ, עירייה חיפה והחכ"ל וחברת גב-ים לקרקעות בע"מ לאחר שבין הצדדים התגלע ויכוח לגבי גובה הדיבידנד השנתי שאפשר יהיה לחלק לבעלי המניות במת"ם (החכ"ל וגב-ים) לאור הסיכונים הנובעים מאי-הוודאות לגבי זכויות העבר, והשלכות מגפת הקורונה על שוק השכרת המשרדים בישראל בכלל ובפארק מת"ם בפרט.
- (4) בהתאם להסכם, הצדדים התחייבו לפעול לקבלת החלטה בדירקטוריון מת"ם לפיה מת"ם תכריז על חלוקת דיבידנד בסך 200 מיליון ₪ באופן מידי, קרי, 100 מיליון ₪ לחכ"ל

- ו-100 מיליון ₪ לגב-ים. בנוסף, הצדדים התחייבו לפעול שמת"ם תאמץ באותה החלטה מדיניות חלוקת דיבידנד בסך 80 מיליון ₪ בשנה (40 מיליון ₪ לכל אחת מהחברות), למשך 3 שנים החל מתחילת שנת 2021 ועד 2023.
- (5) סמוך למועד החתימה על ההסכם קיבלה החכ"ל את הסכומים שנקבעו, קרי, 100 מיליון ₪ בפעימה אחת ב-8/2020, ובתחילת 2021 קיבלה 40 מיליון ₪. בתחילת 2022 עתידה החכ"ל לקבל 40 מיליון ₪ וכך גם בתחילת 2023. בסה"כ סכום הדיבידנד שאושר לחכ"ל הסתכם ב-220 מיליון ₪.
- (6) בנוסף, קיבלה העירייה בהתאם להסכם דלעיל, סכום של 68,998,725 ₪ בשנת 2020, ובשנת 2021 התקבל סכום של 31,001,276 ₪. סכומים אלה נמצאים בפקדון נפרד המתחדש כל שלושה חודשים בבנק המזרחי.
- (7) בתגובה לטיטת הדו"ח מסר רואה החשבון לביקורת, כי הוא ביצע עבודה לא שגרתית, שהביאה להסכם בו מקבלת העירייה/החכ"ל כ-320 מיליון ₪. לגבי תמהיל ההשקעות - גם הוא נמצא במעקב צמוד, ומשרד רואה החשבון פעל להורדת דמי הניהול הקשורים בכספים אלו באמצעות סמנכ"ל הכספים של החכ"ל.
- (8) בישיבת דירקטוריון החכ"ל מיום 14.9.2020 ציינה ראש העיר את תרומתו של רואה החשבון לחתימה על ההסכם מול גב-ים ומת"ם.
- (9) בתגובה מסר גזבר העירייה לשעבר (שכיהן בתפקידו עד שנת 2019), כי נושא הסכסוך בין מת"ם לעירייה חיפה נולד בעקבות בקשתו ממנהנדס העיר לבדוק מתי מת"ם תתחיל לשלם היטל השבחה לעירייה. בעקבות בדיקה נמצא, שהתוכנית אושרה למרות שנפלה טעות בקשר להסדרת השימושים, כאשר מת"ם התבקשה לשלם היטל השבחה החל מסה"כ בינוי של 400,000 מ"ר. הואיל וכך, מנהלת אגף נכסים ושמאות לשעבר הציעה לחייב בתשלום היטל השבחה מסה"כ 150,000 מ"ר בינוי, ואילו מינהל ההנדסה הציע לחייב החל מ- 240,000-260,000 מ"ר.
- בנוסף, הועלו שתי הסוגות לגבי ההתקשרות עם מת"ם: העירייה התייחסה לחניון של כ-50,000 מ"ר כשטח שירות במקום שטח עיקרי; ולגבי תשלום ההיטלים והאגרות, בכוונת העירייה היה להפסיק את מתן ההנחה בשיעור של 85% שניתנה למת"ם, ולדרוש השבחה רטרואקטיבית.
- לאחר שהתגלעה מחלוקת בעניינים אלה עם מת"ם פנו הצדדים לגישור, שלא צלח בסופו של דבר, ולאחר מכן הוא פרש מעבודתו בעירייה.
- עוד מסר הגזבר לשעבר, בהתייחסו להסכם החדש שחתמה העירייה ב-2021 עם מת"ם, כי בהסכם זה העירייה ויתרה על הכנסות של כ-240 מיליון ₪, כמפורט:
- (א) מת"ם תתחיל לשלם היטל השבחה מרף של 330,000 מ"ר - כך שהעירייה ויתרה על כ-150 מיליון ₪ כתוצאה מהעלאת הרף.
- (ב) העירייה ויתרה על בקשתה לשנות את החניון כשטח עיקרי - ויתרה על כ-50 מיליון ₪.
- (ג) העירייה ויתרה על התשלומים כתוצאה מהפטור שניתן למת"ם - ההערכה היא שמדובר בויתור של כ-40 מיליון ₪.

בהתייחסו לדיבידנד שקיבלה העירייה מסר הגזבר לשעבר, כי בשנים קודמות החכ"ל קיבלה דיבידנדים בהתאם להסכמי הדיבידנד שנחתמו עם מת"ם, ובכל מקרה, ניתן לחלק סכומים עצומים של דיבידנדים אם רק רוצים בכך.

לגבי המקדמה בסך 100 מיליון ₪ לעירייה על-חשבון היטל השבחה מסר הגזבר לשעבר, כי מת"ם הסכימה לשלם מקדמה כזו לעירייה רק מפני שהעירייה ויתרה לה על תשלום של סכומי כסף גדולים.

(10) ממסמכים שהוצגו לביקורת עולה, כי בנוסף לעיסוק בהסכם חלוקת הדיבידנדים, במספר ישיבות דירקטוריון הוצגו ע"י רואה החשבון מצגות בתחומים נוספים הנמצאים בתכנית העבודה של החכ"ל. להלן רשימת הנושאים: הקמת בורסה בחיפה; פארק מדעי החיים; מרכז הקונגרסים; המחלקה לרישוי שלטים בעירייה+שלטי חוצות; איצטדיון סמי עופר/קריית הספורט; תאורת לד.

**יובהר, כי אין מדובר במצגות מוגמרות אלא בעדכון הדירקטוריון בגין השלב בו מצויה העבודה.**

### 3. מסמכים שונים

להלן יוצגו מסמכים שהגיעו לביקורת, לרבות מכתבים והתכתבויות באמצעות הדואר האלקטרוני, המצביעים על נושאים נוספים בהם עסק רואה החשבון.

א. **מכרז להקמת מאגר קבלנים ומפקחים** - בהתאם להודעת דוא"ל שכתב רואה החשבון לגורמים בעירייה, ביום 26.5.2021 התקיימה שיחת ועידה עם בעלי תפקידים בעירייה בנושא הקמת מאגר קבלנים ומפקחים. כעולה מהודעתו, *"השיחה נערכה בעקבות פניית ראש העיר, על דחיפות נושא השיפוצים בקיץ לקראת שנת הלימודים במוסדות חינוך בחיפה [...]. משרד [רואה החשבון] יסיים את בדיקת מסמכי המכרז עד לסוף החודש ויגיש את ממצאיו, בהתאם לכך ניתן יהיה להמשיך בתהליך המכרז עם המציעים שיאושרו, ותתבצע התקשרות עם קבלנים שזכו במכרז."*

בהודעת דוא"ל זו, פירט רואה החשבון דרכים להתגבר על היעדר כמות מספקת של מפקחים בדרך של פניה לשקמונה או לחברות פיקוח חיצוניות, והיועמ"ש לעירייה השיבה לו, כי בשלב הביניים בו הם נמצאים ניתן לפנות בהליך קבלת הצעות מחיר לפי הוראות הנוהל, כאשר סכום ההתקשרות אינו עולה על 141,000 ₪ בתוספת מע"מ.

מדיווחי שעות העבודה שהגיש רואה החשבון לצורך תשלום עולה, שב-6/2021 הוא עסק בבדיקת מועמדים למכרז של קבלני השיפוצים (45 שעות עבודה המסתכמים ב-16,321.5 ₪ כולל מע"מ), ובעניינים נוספים הקשורים במכרז קבלנים.

בתגובה לטיוטת הדו"ח מסר רואה החשבון לביקורת כך: *"שעות עבודה אלו הינן המשך הביקורת החקירתית על הקבלנים ויועצים לשיפוצים"*

ב. **בחינת שינוי סיווג ארנונה לנכסים** - משרד רואה החשבון החל לבחון חשד לשינוי סיווג הארנונה של מבנים, שלא לצרכים שלשמים נועד הליך שינוי הסיווג. כעולה מדיווחי השעות שהוגשו על-ידי רואה החשבון לצורך תשלום, נמצא כי ב-3/2020 בוצעו 13 שעות עבודה בעניין זה (8 שעות של פגישות באגף לחיובי ארנונה ו-5 שעות יועדו לבדיקה ולניתוח קובצי ארנונה); ב-4/2020 דווחו 10 שעות עבודה שחלקם יועדו לבדיקת קובצי ארנונה; וב-2/2021 דווח על 2 שעות עבודה לצורך בדיקות ארנונה.

בשיחות שערכה הביקורת עם רואה החשבון ב-10/2021 נמסר לביקורת, כי נמצאו ממצאים הקשורים לשינוי סיווג ארנונה של מבנים, לגביהם עולה חשד, שלא נעשו בהתאם לכללים. **הביקורת לא מצאה מסמך כלשהו המפרט ומסכם בדיקה זו, שבהתבסס על כך ניתן לפעול ולתקן את הממצאים, ככל שקיימים. בדיקה אל מול מנהל האגף לחיובי ארנונה העלתה, כי לא הגיע לידיו כל מידע על שינוי לא תקין בסיווג ארנונה לנכסים, וממילא הוא לא התבקש לפעול לשינוי המצב.**

אל הביקורת הגיעה התכתבות באמצעות הדואר האלקטרוני מיום 9.9.2021 (כשנה וחצי לאחר קיום הפגישות באגף לחיובי ארנונה) שבה ביקש אחד מעובדי משרד רואה החשבון מגזבר העירייה לקבל לידיו טבלת אקסל ובה פירוט של כל הנכסים שבהם בוצעו שינויי סיווג ארנונה ב-10 השנים האחרונות.

בתגובה לטיוטת הדו"ח מסר רואה החשבון לביקורת, כי **"הבקשה לקבלת טבלת האקסל ובה פירוט של כל הנכסים שבהם עולה החשד כי בוצעו שינויי סיווג ארנונה בעשר השנים האחרונות [...] נשלחה מספר פעמים לגזבר העירייה, גם לאחר הפגישה עם מנכ"ל העירייה, ובה סוכם כי נושא זה יבדק לאור חשד כי הסיווגים שונו וגרמו וגורמים לנזקים כספיים לעירייה."** עוד מסר, כי **"עבודתנו הופסקה על ידי גזבר העירייה"**.

**ג. התראה לפני הגשת אישור לתובענה ייצוגית (היטלי ביוב) - ביום 1.2.2021 העביר עו"ד**

המייצג אחד מתושבי העיר מכתב לתאגיד המים מי כרמל, ובו התראה לפני הגשת בקשה לאישור תובענה ייצוגית בעניין היטלי ביוב ומים ממשרד הביטחון ומקבוצת בז"ן.

ביום 9.2.2021 העבירה היועמ"ש של מי כרמל את המכתב אל היועמ"ש לעירייה, והאחרונה העבירה אותו לרואה החשבון לצורך קיום שיחה עימו בנושא.

**הביקורת לא מצאה מסמכים נוספים הקשורים לנושא.**

**היועמ"ש לעירייה מסרה לביקורת, כי התבקשה התייחסות של עו"ד מהשירות המשפטי הממונה על התחום, ולפי בדיקתה, הנושא "טופל וממשיך להיות מטופל על ידה באופן בלעדי מהיום הראשון לקבלת התביעה, ללא כל סיוע ממשרד[רואה החשבון]."**

[ההדגשה במקור].

בתגובה לטיוטת הדו"ח מסר רואה החשבון לביקורת, כי **"המכתב אכן הועבר אלינו, אולם לא טיפלנו בנושא, מעבר ללימוד הנושא דרך התביעה הייצוגית."**

**ד. הצעה לרכישת נכס ברח' כ'ורי - העירייה ביקשה להגיש הצעה לרכישת נכס ברחוב כ'ורי.**

כעולה מהודעת דוא"ל שכתבה עוזרת בכירה לראש העיר, ביום 5.5.2021, **"[...] בשלב זה המטרה היא להשתמש בנכס לצרכי תרבות במסגרת מתחם האמנים ולא לשימוש סחיר"**.

ההצעה הוגשה במסגרת הליך כינוס נכסים שהתנהל בלשכת ההוצאה לפועל בעקבות בקשת העירייה לממש שיעבוד שנרשם על הנכס עקב חובות ארנונה בהיקף של מעל 17 מיליון ₪.

מצד העירייה הנושא נבדק מקצועית על-ידי אגף נכסים ושמאות, השירות המשפטי ומינהל ההנדסה.

רואה החשבון היה אחד המכותבים לתכתובת הדוא"ל שהתקיימו בנושא, וביום 10.5.2021, בין היתר, ביקש מהגזבר להיערך להעמיד ערבות בנקאית אוטונומית לתקופה של שישה חודשים או שיק בנקאי לפקודת כונס הנכסים, בשיעור של 10% מסכום ההצעה בתוספת מע"מ.

בתגובה מסר רואה החשבון לביקורת, כי "משרדנו, באישור הגזבר, הלשכה המשפטית ולבקשת מנהלת אגף לנכסים ושמאות, הוא זה שייצג את העירייה בהתמחרות יחד עם מנהלת אגף הנכסים." עוד מסר, כי "ביום 12 במאי 2021 הוציא גזבר העירייה הצעה לרכישת הנכס... ההצעה נשלחה לכונס הנכסים... להצעה צירפה העירייה גם ערבות בנקאית..."

ה. **הצעה לרכישת בניין סולל בונה** - לפי המסמכים רואה החשבון מעורב באפשרות לרכישת בניין סולל בונה.

בהודעת דואר אלקטרוני שהעביר רואה החשבון אל גזבר העירייה ביום 14.4.2021 התעניין הלה האם מתקדמים בעניין בדיקת האפשרות לרכישת המבנה, והביע כוונה לערוך סיור בבניין.

בתגובה מסר רואה החשבון, כי "הסיור בבניין סולל בונה נערך יחד עם גזבר העירייה וגם הפגישה עם נציג הבעלים נערכה במשרדו של הגזבר ובנוכחותנו."

המשך ההתכתבויות שנערכו באמצעות הדואר האלקטרוני (בתאריכים: 27.6.2021 ו-30.6.2021) כולל הצעת מחיר וחוות דעת שמאית לצורך המכירה מטעמה של החברה שבעלותה הבניין, וכן הערכות מקצועיות ובחינה שמאית מקצועית שנערכה לגבי המבנה על-ידי סגן מנהלת האגף לנכסים ושמאות (כתוארו אז), שהינו שמאי מקרקעין בהכשרתו.

**בסופו של דבר, לאחר משא ומתן הוחלט שלא לבצע את הרכישה.**

ו. **בדיקת החשד לזיוף היתר בניה** - מינהל ההנדסה באמצעות האגף לפיקוח על הבניה ואגף הנכסים והשמאות העבירו לרואה החשבון, ב-8/2021, נתונים הקשורים לדירה בשדרות הציונות, שהיתה בעבר בבעלות עובדת עירייה לשעבר, ולגביה הועלה חשד שהיתר הבניה זויף.

הביקורת מדגישה, כי סוגיה זו נבדקה בשנת 2016 על-ידי מבקר העירייה, וממצאיה הועברו להנהלת העירייה הקודמת ולבחינת השירות המשפטי לעירייה להמשך ביצוע. כפועל יוצא נוהל הליך משמעותי בבית הדין למשמעת של עובדי הרשויות המקומיות.

כעולה מתשובה לשאילתא שהגישו שני חברי מועצת העיר בשנת 2017 בעניין זה, "ינשקלה האפשרות להגשת תלונה במשטרה בגין האירוע. לאחר בחינת הנושא, הוחלט לא להגיש תלונה, מאחר ולא קיים חשד לכאורה לביצוע עבירות פליליות לרבות זהות המבצע."

הביקורת לא מצאה מסמך כלשהו ובו תיעוד הפעולות שבוצעו על-ידי רואה החשבון בנושא זה, מסקנות או המלצות ככל שקיימות.

בתגובה לטיטוט הדו"ח מסר רואה החשבון לביקורת כדלקמן: "הסוגיה עלתה שוב [...] לאור העובדה שהצטברו עדויות למקרים נוספים בהם היה חשד לזיוף בנוסף לנכס בשדרות הציונות [...]. הצטברות המקרים מחייבת שקילה מחדש של הנושא ובכלל זה, האם לפנות בתלונה למשטרה. מאחר והנושא קיבל סדרי עדיפויות נמוכים על ידי העירייה, לא טופל עד סוף ההתקשרות עם משרדנו."

ז. **שומרי הסף** -

עיון בפירוט דיווח שעות העבודה של רואה החשבון לחודש פברואר 2021 מעלה, כי רואה החשבון דיווח על 63 שעות עבודה בחודש 2/2021 בגין "שומרי הסף", המסתכמים ב-22,850 ש"ח (אחד מהדיווחים הינו על 4.5 שעות וכולל עבודה בנושא "שומרי הסף" ו"קצ"א" - כלומר, הדיווח של 4.5 השעות הוא במשותף לשני נושאים אלה).

**הביקורת מעירה, כי לא ניתן לדעת מהו הנושא בו עסק רואה החשבון, שכן "שומרי הסף" יכול להתפרש במספר מובנים (שם כולל לבעלי תפקידים בכירים בעירייה שתפקידם לשמש, בין היתר, כבלמים לפעולות לא תקינות; שמה של עמותת שומרי הסף התנועה להגנת ערכי שלטון החוק (ע"ר); ועוד). למותר לציין, כי רישום הנושא בכלליות אינו עונה על הצורך בפירוט שעות העבודה לצורך קבלת תשלום.**

על גבי החשבונית מופיעה חתימה של גזבר העירייה בלבד, בניגוד להוראה המחייבת שתי חתימות של מורשים.

בירור מול גזבר העירייה העלה, כי אינו יודע מהו הנושא בו עסק רואה החשבון תחת הכותרת "שומרי הסף". לדבריו, הוא הבין כי מדובר בפגישות שקיים רואה החשבון עם שומרי הסף בעירייה, ובהם: היועמ"ש, מבקר העירייה ועם הגזבר עצמו.

**הביקורת ניסתה לאתר ללא הצלחה תוצר כתוב של עבודת רואה החשבון בנושא זה, ולחילופין, מסמך המפרט מה כללה העבודה.**

יצויין, כי ביום 6.12.2021 שלחה עמותת שומרי הסף מכתב אל פרקליטות המדינה, מחלקת הבג"צים, ובו העלתה טענות, לכאורה, לפיהן ראש עיריית חיפה "הזמינה חקירה בלתי חוקית" כנגד העמותה והעומד בראשה, על-ידי הפעלת חוקרים פרטיים, במטרה למצוא חומר מפליל על העמותה, תוך כדי שהעמותה מנהלת הליכים מנהליים כנגד ראש העיר ועיריית חיפה.

למכתב זה צורפו פקודת הזיכוי, החשבונית ודיווח השעות שצוינו לעיל.

בתגובה לטיוטת הדו"ח מסר רואה החשבון לביקורת, כי "למשרדנו לא ידוע על שום הפעלה של חוקרים פרטיים במטרה למצוא חומר מפליל על העמותה." עוד מסר, כי "מדובר בבדיקה שנעשתה במסגרת מכתב איום שנשלח [לרואה החשבון] ולרואי החשבון המבקרים של העירייה, ביחס לפרשת "קייט ונופש"... שנוהלה על ידי הלשכה המשפטית..."

ראש העיר מסרה בתגובה לטיוטת הדו"ח, כי "מעולם לא הזמנתי חקירה נגד עמותה זו. למיטב זכרוני, עמותת "שומרי הסף" איימו בתביעה נגד עיריית חיפה ו[רואה החשבון], בעקבות סוגיית "קייט ונופש". אני לא הייתי בין המכותבים - מניחה שליועמ"שית יש את המידע. אם התנהל משהו מול העמותה - זה במסגרת העבודה שנעשתה על "קייט ונופש" שנוהלה על ידי הלשכה המשפטית."

היועמ"ש לעירייה כתבה במענה לשאלת ראש האגף המשפטי בתנועה למען איכות השלטון בישראל לגבי החשש לשימוש לא תקין בכספי ציבור למטרת חקירות נגד יריבים פוליטיים בעיריית חיפה, כי היא דוחה כל טענה או רמיזה המועלית כלפיה, לגבי אישור שימוש בכספי ציבור למטרה הנטענת ו/או הזמנת עבודה שעניינה חקירות נגד גורמים שונים לרבות עמותת שומרי הסף.

הני"ל הוסיפה, כי "אין ולא היתה לי כל נגיעה לחקירות שבוצעו על ידי משרד [רואה החשבון] ובכלל לא יזמתי, לא הזמנתי וממילא לא אישרתי, הזמנת כל דוח חקירה כאמור מידי משרד [רואה החשבון] או בכלל."

גם גזבר העירייה כאמור, מסר לביקורת, כי לא הזמין ולא אישר כל בדיקה בנושא, ואינו יודע מהי החקירה שבוצעה בנושא שומרי הסף.

**מהתגובות דלעיל עולה, שאף גורם עירוני אינו מאשר שהוא הזמין בדיקה על עמותת שומרי הסף.**

הביקורת מעירה, שגם רואה החשבון לא העביר לעירייה שום מסמך, חוות דעת, סיכום או תזכיר המעידים על עבודה שביצע בנוגע לעמותה, אולם, כאמור, הלה דיווח על שעות עבודה שנעשו בנושא "שומרי הסף".

יוצא, איפוא, שאכן בוצעה חקירה כלשהי בנושא זה, שאיש מהעירייה אינו יודע מה טיבה, מה מהותה ומהם ממצאיה.

הואיל ומי שעומדים לביקורת של מבקר העירייה הינם אלה המנויים בסעיף 170א.ב) לפקודת העיריות, העונים על הגדרת "גוף עירוני מבוקר", נשמטה סמכותו של מבקר העירייה מלהמשיך לבדוק נושא זה.

נוכח הדברים, מפנה הביקורת את הנושא ליועמ"ש לעירייה, לצורך קבלת החלטה האם וכיצד יש לפעול לצורך המשך בדיקת נושא זה ומיצויו.

ח. שונות - נמצאו נושאים שונים בהם רואה החשבון נטל חלק, ולמשל: חיובים וחובות ארנונה של תאגידי עירוניים; התנגדות 106ב לתוכנית מתאר נשר; מו"מ עם חברת בניה לצורך משיכת התוכנית שהוגשה בשכונת דניה; ועוד.

בתגובה לטיוטת הדו"ח מסר רואה החשבון לביקורת, כי קיימים נושאים נוספים שבהם נטל משרדו חלק, ותוצריהם הוצגו בפני הגורמים הרלוונטיים בעירייה והיועצים המשפטיים החיצוניים.

עוד מסר רואה החשבון כדלקמן:

"להלן קובץ שמרכז חלק מתוצרי הביקורת החקירתית והממחיש את ההיקף (החלקי) של ההכנסות שעבודתנו הביאה לעירייה. תוצרים אלו הועברו לאגפים השונים, שימשו בהליכים משפטיים שהעירייה הצליחה בהם, וכן ביעול וארגון מחדש של תהליכים בתוך העירייה".

ט. להלן רשימת כל הנושאים המופיעים בטבלה שהעביר רואה החשבון לביקורת, ולידם תגובות גורמי העירייה השונים שהעבודה המתוארת על-ידי רואה החשבון הינה תחת אחריות האגף/החברה שבניהולם:

תגובת בעלי התפקידים הרלוונטיים בעירייה ובחכ"ל	תפוקות עבודתו של רואה החשבון, כפי שנטענות על ידו		
	פרוייקט	הועבר לאגף/בעל תפקיד	חסכון / הכנסה לעירייה
<p>מהשירות המשפטי נמסר, כי "התייחסות רואה החשבון לנושא "קלט ונופש" נוגעת אך ורק לעניין מצומצם של פסיקתא" (יישום/תמצית פסה"ד שניתן ביום 30.11.2020). "כל הקביעות וההוראות נקבעו כבר בפסה"ד, לרבות בכל הנוגע לדרך ואופן חישוב גובה הפיצוי לתובעים, כאשר הפסיקתא לא הוסיפה ו/או סטתה מהוראות פסה"ד. משכך, <b>משרד רואה החשבון לא הביא לחסכון ו/או הכנסה לעירייה בגובה הסכום הנטען</b>, אלא שסכום זה הוא אך חישוב אלמנטרי של העקרונות שקבע ביהמ"ש בפסק דינו כאמור."</p>	קלט ונופש	הלשכה המשפטית	1,666,607 ₪ בהתאם לפסיקתא של בית המשפט וחוות דעת מומחה של רו"ח ממשרדו של רואה החשבון.
<p>מנהל אגף התברואה מסר לביקורת, שההוצאות בגין פינוי אשפה נשארו פחות או יותר אותו דבר; המכרז שבאחריות אגף המיחשוב למצלמות L.P.R. ולתוספת משקל למשאיות טרם יצא אל הפועל.</p> <p><u>אתר הפסולת בקרית חיים</u> נסגר ונחסכו 1.3 מיליון ₪, אך כיום אין פתרון לפסולת בניין, ולכן קיימת השלכת פסולת בצידי הדרכים ומקומות שונים באיזור המפרץ, ק. חיים, צ'ק פוסט ועוד. משכך, העירייה נדרשת להשקיע כספים לשכירת שירותים של קבלנים שיפנו את הפסולת שנזרקה באופן לא חוקי.</p>	אתר פסולת קרית חיים ותחנת מעבר דנו	אגף תברואה	כ- 10 מיליון ₪ כולל תחנה לפסולת בניין
<p>מ"מ מנהל אגף נכסים מסר לביקורת, כי <b>המבנה ידוע ומוכר לאגף עוד מימי תכנונו, וכי הוא הועבר לעירייה ביום 31.1.2018</b>. כך גם עולה מ"פרוטוקול מסירת מבנה ציבורי" ובו פירוט מסירת החזקה של שטח מבנה הציבור לרבות החניון שהועבר לידי הביקורת, וכן מרישומי מערכת קומפלוט נכסים. <b>עבודתו של רואה החשבון אל מול העירייה החלה למעלה משנה לאחר מועד מסירת הנכס לנציגי העירייה</b>. האגף בעצמו ממשיך ומטפל בנכס זה גם כעת.</p>	טריו	אגף נכסים עירוניים	נכס עירוני נטוש בגודל 2,700 מ"ר וכ- 100 מקומות חניה שהעירייה לא היתה ערה לקיומו.
<p>השירות המשפטי מסר, כי סך חובות הארנונה של רשת המכללות עומד על כ-15.4 מיליון ₪. משרד רואה החשבון הכין חוות דעת שעל בסיסה הוציא האגף מכתבים לבעלי השליטה ברשת טרום חיובם כבעלי שליטה. <b>עד 1/2022 טרם התקבלו כספים מפעולות הגביה שבוצעו</b>.</p>	רשת המכללות	הלשכה המשפטית	חוב לעירייה בסך כ- 15 מיליון ש"ח בגינו הוכנה חוות דעת מומחה לבית המשפט.

תגובת בעלי התפקידים הרלוונטיים בעירייה ובחכ"ל	תפוקות עבודתו של רואה החשבון, כפי שנטענות על ידו		
	פרוייקט	הועבר לאגף/בעל תפקיד	חסכון / הכנסה לעירייה
<p><u>מנכ"ל הכרמלית</u> מסר, כי רואה החשבון נפגש עימו, וביקש להעביר כספים שנחסכו בכרמלית, שמקורם בעיקר מכספי הביטוח בגין השריפה שהתרחשה בכרמלית, והם מיועדים לחידוש הציוד בכרמלית.</p> <p>לאחר שדרישת העברת הכספים סורבה, מהטעם שחידוש הציוד הוא חלק בלתי נפרד מההתנהלות המתחייבת של הכרמלית, המליץ רואה החשבון לאגף התקציבים בעירייה על הפחתת תקצוב הכרמלית ע"י העירייה.</p> <p><u>מנהל לשכת התאגידים</u> מסר לביקורת, כי בפועל, נכון ל-1/2022 העירייה העבירה לכרמלית 1/12 מהתקציב השנתי שאושר ב-2021, אך קיצצה ממנו 464,000 ₪. עוד הוא מסר, שבמסגרת ההסכם הקיבוצי שנחתם בין ועד עובדי הכרמלית, ההסתדרות הכללית והממונה על השכר באוצר הוסכם, שהעירייה לא תפגע בתקצוב הכרמלית על מנת שהכרמלית תוכל לשלם את תוספות השכר עליהם הוסכם במסגרת המו"מ.</p> <p><u>מנהל תקציבי הממשלה בעירייה</u> מסר לביקורת, <b>כי הקיצוץ (בסך 464,000 ₪) נעשה במסגרת התאמה בין הוצאות העירייה והכנסותיה, ולא במסגרת החלטה שהתקבלה באשר לתקצוב הכרמלית.</b></p>	כרמלית	כ- 3 מיליון ש"ח תקצוב בשנה לחברה, ללא הצדקה.	
<p><u>נתוני ועדת התמיכות</u>: בשנת 2019 התמיכה בעמותה הסתכמה ב-12,424 ₪; בשנת 2020 - בקשתם לתמיכה נדחתה; בשנת 2021 - העמותה לא הגישה בקשה לתמיכה.</p> <p><u>לגבי נושא ההקצאה</u>: ועדת ההקצאות המליצה ב-10.11.2021 לפרסם בפרסום ראשון את כוונת ההקצאה לעמותה, בכפוף לאחר חתימת העמותה על הסכם שכירות בלתי מוגנת תמורת דמי שימוש ראויים לתקופה שמיום 1.9.2021 ועד 15.8.2022. תקופת ההקצאה תחול עם תום תקופת השכירות ובכפוף לאישור מועצת העיר.</p>	עמותה א'	מינהל הכספים	חסכון של כ- 12 מיליון ש"ח בשנה בגין תמיכה שאינה עומדת בקריטריונים.
<p><u>מנהל לשכת התאגידים</u> מסר, כי לאחר שהורחבה פעילות העמותה, נצברו עודפים המיועדים לרכישת ציוד מתקדם לילדים המטופלים, ולשיפור תנאי הלמידה. <b>תקציב העמותה בשנת 2021 היה 1,015,000 ₪ ונותר ללא שינוי בשנת 2022.</b></p>	מרכז קידום למידה	מינהל הכספים	חסכון של כ- 1.3 מיליון ש"ח בשנה העמותה אינה זכאית עוד לתקצוב על פי נתונה.

תגובת בעלי התפקידים הרלוונטיים בעירייה ובחכ"ל	תפוקות עבודתו של רואה החשבון, כפי שנטענות על ידו		
	פרוייקט	הועבר לאגף/בעל תפקיד	חסכון / הכנסה לעירייה
<p><u>מנהלת אגף אכיפה הגביה מסרה לביקורת, כי היא לא הפיקה שום דו"ח של חייבים למשרד רואה החשבון; היא לא ביקשה סיוע בגביית חובות; ואין לה שום מידע נוסף בנושא.</u></p> <p><u>היועמ"ש לעירייה וסגניתה מסרו, כי לא קיבלו שום מסמך, תחשיב או חוות דעת המצביעים על סכומים אלה ומפרטים מה מקורם.</u></p> <p><u>גזבר העירייה מסר, שלא קיבל כל מסמך או תחשיב בדבר האפשרות לגביה מיידית של חובות ארנונה.</u></p>	מינהל הכספים	כ-500 חייבים עם חוב של למעלה ממיליון ₪, סך הכל כ-1.4 מיליארד ₪. הערכה שלנו שקיבלה גיבוי, ניתן לגבות במידי 30 מיליון ש"ח בשנת 2021 וסכום נוסף בסך 30 מיליון ש"ח בשנת 2022.	מיפוי מקורות תקציב 2022
<p><u>מנהל אגף פיקוח על הבניה מסר לביקורת, כי מת"ם הגישה במקביל בקשה להיתר בניה ובקשת היתר חפירה, על מנת לקצר הליכי הקמת מבנים לחבי אינטל. בעת שהיתר הבניה היה בשלביו הסופיים, החלה מת"ם בחפירות. מת"ם היתה משלמת בכל מקרה על היתר החפירה (בתוך שבוע עד שבועיים מהמועד בו החלה בחפירות) שכן אחרת לא היתה מקבלת היתר בניה.</u></p> <p>עוד הוא הדגיש, כי העירייה מעודדת התחלות בניה ולא נוהגת להפסיקן אלא פועלת להסדרת החוב הכספי.</p>	מינהל ההנדסה / מינהל הכספים	הביקורת החקירתית מצאה כי לא שולם היתר הבנייה לעירייה בסך 30 מיליון ש"ח בשנת 2021, למרות שהבנייה (חפירה) החלה ללא היתר. העבודה הופסקה על ידי העירייה.	אגרת בנייה מת"מ מזרח
<p><u>מהשירות המשפטי נמסר לביקורת, כי עבודה זו לא הוזמנה על ידי השירות המשפטי ולא נוהלה או קודמה מולם.</u></p> <p><u>מהחכ"ל נמסר, כי טרם פורסם מרז להשכרת שטחים, וכי רואה החשבון מעורב בתהליך הראשוני של בקשה לקבלת מידע עסקי ממציעים (R.F.I).</u></p>	הלשכה המשפטית	10 מיליון ש"ח חסכון, לאחר זכיה במכרז להפעלת השטחים המסחריים.	תמיכת העירייה באצטדיון
<p><u>מהשירות המשפטי נמסר, כי הנושא לא הושלם בשל אי קידום ההסכם על ידי חברת מת"ם.</u></p> <p><u>מנהלת אגף נכסים (לשעבר) מסרה, כי כל העבודה נעשתה על-ידי באופן אישי בשיתוף אגף דרכים והשירות המשפטי, לאחר שהצליחה לשכנע את השירות המשפטי שהעירייה תשכיר לאינטל את השטח מצפון למסעדת הבוקרים. לא היתה לרואה החשבון כל</u></p>	הלשכה המשפטית	3 מיליון ש"ח הכנסות נוספות לעירייה	הפעלת חניון עבור אינטל

תגובת בעלי התפקידים הרלוונטיים בעירייה ובחכ"ל	תפוקות עבודתו של רואה החשבון, כפי שנטענות על ידו		
	פרוייקט	הועבר לאגף/בעל תפקיד	חסכון / הכנסה לעירייה
מעורבות בכך. לדבריה, רואה החשבון המליץ שהעירייה תשכיר את השטחים ממערב לאינטל.			
סגן מהנדס העיר מסר לביקורת, כי התקיימה פגישה של אנשי מינהל הנדסה בנושא זה, שנקבעה לבקשת רואה החשבון, אולם רואה החשבון הגיע לפגישה מעט לפני שהסתיימה. בהמשך ועד למועד מתן תגובה זו, לא התקיים שום דיון או אינטגרציה בנושא. עוד הוא מסר, כי טרם התקבלו הכנסות ישירות לאור הדברים שהועלו בפגישה. מנהלת אגף נכסים (לשעבר) מסרה לביקורת, כי "אין שום שכירות שלא טופלה ע"י האגף".	12 מיליון שח הכנסות נוספות לעירייה	מינהל ההנדסה	הכנסות מינהל ההנדסה, עבירות בניה ושכירויות אשר לא טופלו על ידי העירייה
מנכ"ל החכ"ל מסר כי היו דיונים בנושא, אולם הדבר לא הבשיל ונמצא כעת בהקפאה. מנהלת אגף נכסים (לשעבר) מסרה, כי רואה החשבון המליץ למכור את הנכס, אולם היא התנגדה למכירתו, מהסיבה שמדובר בנכס שהופקע, ומשמעות מכירתו היא השתת חובות לעירייה בגין תביעות על החטאת מטרת ההפקעה. בסופו של דבר הנכס לא נרכש.	70 מיליון שח באמצעות דיבידנד לחברה הכלכלית. עם אופציה להכנסת כ- 30 מיליון ש"ח לחכ"ל.	החברה הכלכלית	רכישת מרכז הקונגרסים
מנכ"ל החכ"ל מסר, כי בשנת 2022 צפוי להתקבל דיבידנד לחכ"ל בסכום של 40 מיליון ש"ח, על פי ההסכם שנחתם.	100 מיליון ש"ח	החברה הכלכלית	מת"מ - קבלת דיבידנד נוסף שנת 2022
לא התקבלה התייחסות.	בניינים "2" + "3" התכנון "נתקע" וחולץ על ידנו.	מינהל ההנדסה	פארק מדע והייטק
מנכ"ל החכ"ל מסר, כי החכ"ל מעוניינת להעביר את ניהול שלטי החוצות אליה. לצורך זה נשכר יועץ אחר לענייני שילוט, אך הדבר טרם עבר את אישור מועצת העיר. באם יאושר המהלך, תעביר החכ"ל לעירייה 25 מיליון ש"ח מהרווחים. גזבר העירייה מסר, כי המהלך להעברת נושא השילוט לחכ"ל לא אושר. תחום השילוט נותר באחריות העירייה, ולראייה החלק הנוגע לכך בתקציב העירייה לשנת 2022 אושר.	הכנסה לעירייה של 27 מיליון ש"ח.	החברה הכלכלית	שלטי חוצות

תגובת בעלי התפקידים הרלוונטיים בעירייה ובחכ"ל	תפוקות עבודתו של רואה החשבון, כפי שנטענות על ידו		
	פרוייקט	הועבר לאגף/בעל תפקיד	חסכון / הכנסה לעירייה
<p><u>מנכ"ל החכ"ל מסר, שהנושא נמצא בטיפול העירייה. החכ"ל אינה מעורבת בכך. גזבר העירייה ומהנדס העיר מסרו, כי הם לא היו מעורבים בנושא, וממילא לא ראו ו/או קיבלו לידיהם כל תחשיב או מסמך בעניין.</u></p>	<p>מינהל ההנדסה / מינהל הכספים</p>	<p>40 מיליון ש"ח הכנסות מהיטלי בניה בשנת 2022.</p>	<p>היטלי בנייה (מת"ם מזרח 2 + פארק מדעי החיים בנינים 2+3)</p>
<p><u>סגנית היועמ"ש לעניין היטלים ואגרות מסרה לביקורת, כי כלל לא הוגשה תביעה. הנושא מטופל מזה שנים ע"י אגף הנכסים והשירות המשפטי, וכיום מנוהל מו"מ עם הקבלן, בליווי האגף לתכנון עיר, לפתרון הסכסוך בהסכמה. לפני כחודש הגיש השירות המשפטי התנגדות לוועדה המחוזית לתוכנית חדשה שהקבלן מקדם לגבי תוכנית חפ 1156.</u></p>	<p>הלשכה המשפטית ומינהל ההנדסה</p>	<p>הנעת מהלך של הגשת תביעה על סך 85 מיליון ₪ בגין הגדלת זכויות בניה לפני כ- 40 שנה שלא טופל. המכתב לקבלן הוכן יחד עם הלשכה המשפטית.</p>	<p>הוד הכרמל - סביוני דניה</p>
<p><u>ראש מינהל תפעול מסר לביקורת, שלא נערך סקר תאורת רחובות. מנכ"ל החכ"ל מסר, שבאם יערך סקר, יבחנו ההשלכות הכלכליות ותיבחן האפשרות להחלפת התאורה לתאורת לד, שתביא לחסכון כספי. מנהל מחלקת תאורה ורמזורים מסר, כי לא פגש מעולם במי ממשרד רואה החשבון, לא קיבל מידי רואה החשבון שום מסמך, חוות דעת או תחשיב המצביע על חסכון כספי.</u></p>	<p>מינהל תפעול</p>	<p>חסכון בחשמל ותחזוקה שמוערך במיליוני שקלים. סקר תאורת רחובות במימון החכ"ל.</p>	<p>תאורת רחובות</p>

- י. מעיון בטבלה עולה, שרואה החשבון מפרט את נושאי הביקורות החקירתיות שערך ושהועברו לאגפים ולבעלי התפקידים השונים בעירייה ובחכ"ל, ונוקב בסכומי כסף שנחסכו כתוצאה מתוצרי עבודתו או שנכנסו לחשבונות העירייה ו/או החכ"ל.
- הביקורת מעירה, כי הסכומים הנטענים על-ידי רואה החשבון אינם מגובים בתחשיבים מפורטים, כך שלא ניתן לדעת על סמך מה חישב את אומדנם. יתרה מכך, בדיקת כרטסת הנהלת החשבונות של העירייה אינה מצביעה על קבלת התקבולים הנטענים על-ידי רואה החשבון, פרט לתקבול שהופקד בקופת העירייה ממת"ם.**
- יא. עוד עולה מהטבלה, כי בעלי התפקידים, המשמשים כאנשי המקצוע בתחומים המוזכרים על-ידי רואה החשבון, אינם מקבלים את טענות רואה החשבון לחסכון ו/או להכנסה הנטענים על-ידו.
- יב. רואה החשבון מסר התייחסות נוספת לכל הנושאים המופיעים בטבלה, ולהתייחסות הגורמים העירוניים אליה, ולהלן תמציתה:
- קיט ונופש – משרדנו הוא שהצביע על טעות חישוב בבקשת הצד השני לפסיקתא. חוות הדעת אושרה על ידי בית המשפט; אתר פסולת קרית חיים ותחנת מעבר דנו – נסגר ונחסכו 1.3 מיליון ₪ שלמעשה ניתנו בחינם לתושבי הקריות ולא לתושבי חיפה. בעיית פינוי פסולת הבניין אינה בתחום אחריות משרדנו; טרנו – האמור בתגובת מ"מ מנהל אגף הנכסים אינו תואם לכך שבמועד הצגת הנושא, בעלי התפקידים שנכחו בישיבה (יולי 2021), בהם היועצת המשפטית לעירייה והגזבר, לא ידעו על קיומו של הנכס. נכס זה עמד שומם כ-10 שנים ולא נעשה בו דבר; רשת המכללות – גביית כספים שאותרו על ידי הביקורת החקירתית אינה מתפקידה או בסמכותה של הביקורת החקירתית; ברמלית – המלצתנו הועברה לבעלי התפקידים בעירייה, והנסיון להציג את ההחלטה כאילו התקבלה ללא קשר לביקורת החקירתית אינו ברור; עמותה א' – המלצתנו הועברה והתקבלה; מרכז לקידום למידה – המלצתנו הועברה, החלטת העירייה באם לקבלה אינה תלויה בנו; מיפוי מקורות תקציב 2022 – הנושא הוצג בישיבת התקציב הראשונה, ביום 29.8.2021, בה נכחו גם היועמ"ש לעירייה והגזבר. בהמשך למצגת שהוצגה באותה ישיבת עדכון בפני הגורמים הנ"ל, מסיבות השמורות עימם, לא התבקשו להעביר כל תחשיב או נייר, אולם הממצאים הועברו אליהם; אגרת בנייה מת"מ מזרח – המלצתנו הועברה לבעלי התפקידים הרלוונטיים בעירייה והתקבלה. לראיה הכסף שולם עוד באותו היום; תמיכת העירייה באיצטדיון – נושא זה הוצג לגורמים הרלוונטיים בעירייה ב-29.8.2021 הוא תולדה של בדיקת משרדנו את ההתקשרות בין העירייה לבין חברת האיצטדיון. השטחים המסחריים עומדים כאבן שאין לה הופכין מעל לשבע שנים, כאשר העירייה מתקצבת את החברה, בעוד שחברת האיצטדיון, לאחר פרסום המכרז, תוכל ליהנות מפירות השטחים המסחריים הנ"ל, מה שייתר את הצורך בתקצוב האיצטדיון על ידי העירייה; הפעלת חניון עבור אינטל – משרדנו לאחר קבלת פניה ממת"מ, ניסה החל מחודש אפריל 2021 לקדם את הנושא. קיימות עשרות התכתבויות אשר סותרות את הטענה לנתק בין התועלת שצמחה לעירייה מפרוייקט זה, לבין פועלו של המשרד; הכנסות מינהל ההנדסה – המלצתנו בענין זה נמסרה באותה ישיבת תקציב ב-29.8.2021; רכישת מרכז הקונגרסים – מתווה העיסקה הובל על ידי משרדנו בידיעת היועמ"ש לעירייה, והוצג לה ב-4.8.2021. העיסקה לא יצאה אל הפועל עקב הפסקת עבודתנו; חכ"ל – קיבלה ותקבל 200 מיליון ₪ דיבידנד בהתאם להסכם מיום 14.7.2020. בנוסף, בהתערבותנו הושגו 100 מיליון ₪ נוספים לעירייה בגין אגרות. הכספים שהתקבלו הינם תוצאה

של מאמץ ניכר של משרדנו; שלטי חוצות – המלצתנו הועברה לגורמים הרלוונטיים בעירייה ובחכ"ל, החלטת העירייה באם לקבלה אינה תלויה בנו; היטלי בנייה – גם נושא זה הוצג לגורמים הרלוונטיים בעירייה. גם במקרה זה, עבודתנו נקטעה מסיבות שאינן תלויות במשרדנו; הוד הכרמל וסביוני דניה – הנושא לא טופל על ידי העירייה במשך 40 שנה, לא ניגבו סכומי כסף של כ-100 מיליון ש"ח, ורק לאחר שמשרדנו ערך ביקורת והיה מעורב בכתובת מכתב לקבלן, החלו הצדדים בניהול מו"מ לפתרון הסכסוך בהסכמה; תאורת רחובות – משרדנו עבד מול החכ"ל בנושא וסוכם כי הסקר יהיה במימונה.

## סיכום

בהתאם לבקשת הוועדה לענייני ביקורת, מתוקף סמכותה לפי סעיף 170א(ג)(3) לפקודת העיריות בדק מבקר העירייה את ההתקשרות עם משרד רו"ח לביקורת חקירתית (להלן: "רואה החשבון" או "משרד רואה החשבון"), ולהלן עיקרי הממצאים:

### 1. הוראות ומסמכים -

א. כפי שהוער בדו"ח הביקורת לשנת 2020, ההתקשרויות עם היועצים, ובכללן עם משרד רואה החשבון נעשו מבלי שקיימת מדיניות עירונית ברורה, אחידה וכתובה, וגישה מערכתית כוללת בכל הקשור לנחיצות העסקת היועצים, לכדאיות ולהשלכות הנובעות מכך.

ב. הביקורת ממליצה לנסח מסמך שבו תוצג המדיניות העירונית הכוללת לגבי העסקת היועצים, תוך התייחסות לתבחינים לבחירת יועצים, לרבות הנחיות לפיהן תיבחן מידת התאמתם לתפקיד, אופן ניהול העסקתם, שמירת תפוקת העבודה שלהם והארכת ההתקשרות עימם. באשר לאופן עבודת היועצים, ממליצה הביקורת לקבוע ולעגן בכתב הנחיות פרטניות לכל סוג התקשרות והעבודות הכלולות בה, ולקבוע אבני דרך ותבחינים לבקרה אחר עבודתם. עוד מומלץ לפעול למיחשוב תהליך העסקת היועצים באופן נפרד, שבו יכללו, בין השאר, שדות (קידוד) של תנאי החוזה; סוג התעריף; אישור דיווחי פעולות היועץ ושעות עבודתו; ואישור החשבונות.

2. התקשרויות עם משרד רואה החשבון - החל מ-3/2020 החלה העירייה לשכור את שירותיו של משרד רואה החשבון במסגרת שתי התקשרויות שאחת מהן הוגדלה:

### א. התקשרות מס' 1 בין העירייה ובין רואה החשבון

(1) בהתאם להחלטת ועדת מנכ"ל, ביום 16.4.2020 נקבע סכום ההתקשרות ל-142,000 ₪ בתוספת מע"מ.

(2) הסכום המירבי ליועץ, בהתאם לתעריפי החשכ"ל עומד על 327 ₪ בתוספת מע"מ (לפי הגדרת "יועץ 1"), בעוד שסוכם עם משרד רואה החשבון על תשלום שעתי של 450 ₪ בתוספת מע"מ (38% מעל לתקרת הסכום המותרת).

(3) ההסכם נחתם ביום 5.3.2020 בעוד אישור קיום הביטוחים ניתן רק ב-15.3.2020. יצוין, שרואה החשבון דיווח על שעת עבודה אחת ביום 1.3.2020 ועל שעת עבודה נוספת ביום 3.3.2020 - טרם החתימה על הסכם ההתקשרות.

(4) רו"ח מטעמו של משרד רואה החשבון, האמון על העבודה אל מול העירייה, מילא את השאלון לאיתור החשש לניגוד עניינים כנדרש, לפיו הוא משמש כמבקר פנים בשני תאגידים עירוניים ובתאגיד הקשור עם העירייה. שאלון זה לא הועבר על ידי אף גורם

- עירוני לבחינת השירות המשפטי לעירייה, כמו גם שאלונים של עובדים נוספים המועסקים באמצעות רואה החשבון.
- (5) דיווחי השעות בחודשים 3/2020 ו-4/2020 לא נחתמו ולא אושרו על-ידי אף גורם עירוני, ולמרות זאת החשבון לרואה החשבון שולם.
- (6) ביום 18.5.2020 ביקש גזבר העירייה להגדיל את היקף ההתקשרות עם רואה החשבון ב-70,000 ₪ בתוספת מע"מ, והבקשה אושרה ב-26.5.2020. יוער, כי רואה החשבון דיווח על שעות עבודה החל ב-1.5.2020, בטרם אושרה הגדלת ההתקשרות עימו. מדובר ב-124 שעות עבודה שבוצעו בין התאריכים 1.5.2020 - 25.5.2020, המסתכמות ב-65,286 ₪ כולל מע"מ, שבוצעו מבלי שניתן לכך אישור, וללא התקשרות בתוקף.
- ב. הגדלת התקשרות מס' 1 בין העירייה לבין רואה החשבון  
הסכום השעתי לתשלום בהתאם למסמך הגדלת ההתקשרות נותר כשהיה (450 ₪).
- ג. התקשרות מס' 2 בין העירייה ובין רואה החשבון  
ההסכם שנחתם עם רואה החשבון אינו מוגבל בסכום התקשרות כד שמדובר בהסכם פתוח, מה גם שאומדן ההוצאות הצפוי לתשלום לרואה החשבון בגין הביקורת החקירתית או הסכום המירבי לתשלום לא הוצגו בפני ועדת המכרזים ובפני ראש העיר. הביקורת מעירה, כי מצב הדברים המתואר מאפשר להוסיף ליועץ מטלות ומשימות ללא הגבלה, בניגוד לכללי מינהל תקין ועל כל המשמעויות הנובעות מכך. אשר על כן, היה על העירייה להקפיד על הוצאת הזמנות עבודה מפורטות לכל אחת מהמטלות המבוקשות לביצוע על ידי היועץ, תוך הגבלת היקף ביצוען וסכומן, דבר שבפועל לא בוצע.
- ד. התקשרות מס' 3 בין החברה הכלכלית לחיפה בע"מ ובין רואה החשבון  
(1) החכ"ל חתמה עם רואה החשבון על הסכם להענקת שירותי ביקורת חקירתית, כהתקשרות המשך להתקשרות עם העירייה. הדירקטוריון אישר התקשרות שלא תעלה על 142,000 ₪ בתוספת מע"מ, לצורך השלמת פעולות ועבודת הביקורת המצויה בבחינה ובדיקה מתקדמות, כפי שהגדירה זאת היועמ"ש לעירייה בפנייתה אל החכ"ל, כמו גם יעוץ לדירקטוריון.
- (2) בהתאם להסכם, תשלם החכ"ל לרואה החשבון סכום של 450 ₪ לשעת עבודה בתוספת מע"מ - סכום הגבוה משמעותית מהסכום הקבוע בהוראות החשב הכללי במשרד האוצר (הוראות התכ"ס) לתשלום ליועץ.
- (3) החכ"ל התחייבה ואף שילמה לרואה החשבון מקדמה על חשבון שכר הטרחה בסך 20,000 ₪ בתוספת מע"מ במעמד החתימה על ההסכם. הביקורת מעירה, כי גם אם אין מניעה חוקית לשלם מקדמה, הרי שתשלום שכר טרחה ליועץ מבוסס על דיווחי עבודה שעליו להגיש בגין שעות עבודה שביצע בפועל, ומשכך אין זה מקובל לשלם מקדמה. לעניין זה הביקורת הפנתה להוראת תכ"ס מס' 8.1.1, ולחוק מוסר תשלומים לספקים, תשע"ז-2017, המאפשר לגוף ציבורי לשלם לספק בחלוף 45 ימים ממועד ביצוע העבודה.
- ה. נספח להסכם עם החברה הכלכלית (הגדלת ההסכם והארכתו)  
(1) בנספח זה הוסכם, כי החוזה בין הצדדים יורחב ללא הגבלה על היקף ההתקשרות, "וזאת על בסיס זכייתו של נותן השירותים במכרז שפורסם על-ידי עיריית חיפה, כאשר החברה הכלכלית הינה תאגיד בת בשליטה מלאה של העירייה."

(2) הביקורת מעירה, כי כל התקשרות מחוייבת להיות מוגבלת בסכום, על מנת שניתן יהיה לתכנן תקציבית את הוצאות החברה כראוי. ככל שהחכ"ל קבעה תקציב שיועד להעסקת רואה החשבון במסגרת תקציבה השנתי - הרי שהיה צורך לציין את סכומו בנספח ההתקשרות.

(3) שכר הטרחה השעתי עליו הוסכם הועמד על 350 ₪ בתוספת מע"מ. הביקורת מעירה, כי העלות השעתית שנקבעה בהסכם שנחתם עם העירייה באותה התקופה הועמדה על 310 ₪ בתוספת מע"מ (הצעת רואה החשבון עמדה על 350 ₪ בתוספת מע"מ אולם במעמד החתימה על ההסכם שונה הסכום בכתב יד ל-310 ₪ בתוספת מע"מ). הואיל והנספח מבוסס על זכיייתו של רואה החשבון במכרז שפורסם על-ידי העירייה על החכ"ל היה לקבוע תמורה זהה לזו שנקבעה בהסכם שנחתם עם העירייה.

(4) הביקורת בדעה, שהיה על החכ"ל לפרסם מכרז מטעמה ולא להסתמך על המכרז שפרסמה העירייה, בין היתר, שעה שהמכרז לא פורסם מלכתחילה כמכרז משותף, והוא אינו כזה. הנימוקים לכך מפורטים בהרחבה בגוף הדו"ח.

### 3. נציג העירייה לצורך הסכם ההתקשרות

א. לפי ההסכם הראשון שחתמה העירייה עם רואה החשבון, נקבעה ראש העיר כנציגת העירייה לצורך ביצועו, וכך היה גם בהארכת ההסכם. החל מ-11/2020 עת נחתם ההסכם מכוחו של המכרז (התקשרות מס' 2), נציג העירייה שנקבע לצורך ביצועו הוא גזבר העירייה.

ב. אף שגזבר העירייה משמש כנציג העירייה לצורך ביצוע המכרז, הוא אינו מיודע באילו נושאים עוסק רואה החשבון, מיהו הגורם שהזמין כל אחת מהעבודות ומה היקף העבודה שאושר לו. לחילופין, לא נקבע בעל תפקיד אחר שבאחריותו לרכז, לתכלל ולעקוב אחר העבודות שהוזמנו מרואה החשבון על-ידי העירייה ועל-ידי החכ"ל.

בתגובה מסר רואה החשבון, כי 'לגזבר היתה ידיעה מלאה על כלל הנושאים שטופלו על ידי [רואה החשבון] לבקשת העירייה, בין שהוצגו בישיבות בהן נכח ובין בהתכתבויות דוא"ל, שיחות זום וכיו"ב.'

הביקורת מעירה, כי העובדה שנציג העירייה לעניין ההתקשרות עם רואה החשבון אינו מעורב בכל עבודותיו של רואה החשבון בעירייה, מונעת אפשרות לפקח ולבקר אחר היקף העבודות שהועברו לביצוע, לאמוד את ערכן הכספי ולסנכרן את העבודות ותוצריהן בין האגפים השונים.

### 4. הזמנות עבודה

א. חשיבותה של הזמנת העבודה באה לידי ביטוי במיוחד במקרה זה, שכן, כאמור, לא נקבע סכום כולל להתקשרות לתקופה של שנה, כך שההתקשרות אינה מוגבלת כלל.

ב. בחכ"ל לא קיים נוהל עבודה העוסק בהתקשרויות עם יועצים ונותני שירותים, ולדברי מנכ"ל החכ"ל, החברה פועלת על-פי הדין החל עליה ובהתאם לנוהלי משרד הפנים. הביקורת ממליצה לחכ"ל לכתוב נוהל עבודה מפורט בעניין זה, שכן הוראות החוק ונוהלי משרד הפנים מעניקים מעטפת לתחום ואינם מפורטים דיים.

ג. בהתייחס לעירייה - העירייה לא קבעה תוכנית עבודה מראש לביצוע על-ידי רואה החשבון או את רשימת הנושאים בהם יעסוק ולא הוצאה הזמנת עבודה מפורטת לכל נושא

ונושא; כעולה מתכתובות פנימיות, גורמים עירוניים (ראש העיר, יועמ"ש, גזבר) ביקשו מרואה החשבון מעת לעת לבדוק נושאים שונים, אולם ללא הפירוט הנדרש. כאמור, נציגי העירייה לא הנפיקו לרואה החשבון הזמנות עבודה לביצוע משימה חדשה, ולחילופין, לא העלו על הכתב את נושא הבדיקה המבוקש, אבני דרך לעדכונים, הסכום הכולל המאושר לביצוע המטלה ואופן קבלת התוצרים.

לפי דיווחי השעות של רואה החשבון הוא עסק במגוון רחב מאוד של נושאים, שלרובם אין בידי הגורמים העירוניים כל תיעוד בכתב על כך שהוא התבקש לבצע את הבדיקה. בהיעדר הזמנות עבודה ספציפיות, לא ניתן לדעת גם מיהו הגורם שהזמין את העבודה והאם הוא בעל סמכות לכך.

אי-הסדר המתואר לעיל גרם לכך, שלא היה כל תיאום בין בעלי התפקידים הבכירים (ראש העיר, גזבר, יועמ"ש) - האחד לא היה מודע לקיומה של בדיקה בנושא מסויים מטעם גורם אחר, על כל המשמעויות הנובעות מכך.

הביקורת מעירה, כי דרך פעולה זו מנוגדת לסדרי מינהל תקין, פוגעת בצורך בבקרה על השימוש בכספי ציבור, ועלולה להביא לבזבז משאבים.

לא למותר לציין, וכפי שמעוגן בהסכם ההתקשרות בין הצדדים, כאמור, נציגי העירייה לצורך ההתקשרות דלעיל הינו גזבר העירייה, כך שמתוקף תפקידו אמורים היו לעבור לידיעתו, לעיונו ולאישורו הנושאים שרואה החשבון התבקש לבדוק, ודו"חות שעות העבודה ופירוטן לצד החשבונות לתשלום.

ד. בהתייחס לחכ"ל - החכ"ל לא הוציאה הזמנת עבודה לרואה החשבון טרם התחלת בדיקתו של כל נושא, וממילא לא קבעה מהי מכסת השעות החודשיות המאושרות לו לעבודה. זאת, בניגוד לסעיף 7.5 בהסכם בין הצדדים המחייב קביעת מכסת שעות עבודה, ומבלי שניתן להיערך מבחינה תקציבית.

#### 5. סכום ההתקשרויות מול הביצוע בפועל

א. הביקורת מעירה על אי-הגבלת סכומי ההתקשרות עם רואה החשבון, ללא הוצאת הזמנות עבודה מפורטות המוגבלות בסכום, כאמור, לא על-ידי העירייה ולא על-ידי החכ"ל, כך שלא ניתן לדעת מהו היקף ההוצאות המאושר לביצוע של כל מטלה ומטלה לא של העירייה ולא של החכ"ל. בתגובה לטיטת הדו"ח מסר רואה החשבון לביקורת, כי היקף העבודה מול העירייה סוכם בישיבה עם גזבר העירייה ב-11/2020, שלא יעלה על היקף חודשי ממוצע של 400 שעות. הנ"ל צירף שקף ממצגת שלטענתו הוצגה לגזבר ב-6.12.2020 בו נכתב היקף חודשי זה. הביקורת מעירה, כי גזבר העירייה לא מאשר טענה זו.

ב. מפירוט ההתקשרויות שנחתמו עם רואה החשבון ופרטיהן הכלליים עולה, כי עלות ההתקשרות של העירייה עם רואה החשבון נכון למועד הבדיקה הסתכמה ב-1,560,273 ₪, ו-1,204,284 ₪ מתוכם שולמו; חשבונות בסך של 355,989 ₪ טרם אושרו על-ידי גורמי העירייה וממילא לא שולמו.

ג. סך כל התשלומים שהועברו לרואה החשבון על-ידי החכ"ל הסתכמו ב-493,434 ₪.

#### 6. הליכי הדיווח והבקרה

א. הן בעירייה והן בחכ"ל הליכי הדיווח והבקרה על ביצוע עבודת היועצים ונותני השירותים, והפיקוח על מנגנון אישור דרישות התשלום לא הוסדרו בנוהל הקובע עקרונות מנחים

- ושיטות מתאימות לביצוע יעיל ואיכותי של עבודתם. נוכח האמור, הפיקוח על עבודת נותני השירותים והיועצים נעשה על-פי מיטב הבנתו של הגורם המזמין את העבודה.
- ב. בדיווחי השעות של רואה החשבון מפורטים תאריך ושעות העבודה, ותחת תיאור העבודה נרשם שם הגורם עימו נפגש רואה החשבון או שם המשימה שביצע. במקרים רבים, תחת תיאור העבודה נכתבה מילה כוללנית שאינה מאפשרת לדעת מהי מהות העבודה (איזכור שמות של בעלי תפקידים בעירייה מבלי להוסיף באיזה עניין; מילים כוללניות כ"התכתבות", "מיילים", "הכנת טיוטת מצגת", "זום" ועוד).
- הביקורת מעירה, כי על הגורמים העירוניים לדרוש ולוודא שדיווחי השעות יהיו מפורטים, כך שכל שעה שבוצעה תשוויד לפרוייקט שרואה החשבון עסק בו, וזאת על מנת לאפשר בקרה נאותה אחר העבודה המתבצעת. עוד מעירה הביקורת, כי בעלי התפקידים בעירייה חתמו על דפי דיווחי השעות בכלליות, מבלי לאמת את השעות עם עובדי העירייה שאזכרו בדיווחים שהעביר רואה החשבון שעזמום נפגש או פעל, ובמקרים רבים מבלי לדעת מהם נושאי הבדיקה.
- ג. בחלק מהדיווחים תחת תיאור העבודה נרשמו מילות קוד, שאינן מאפשרות לדעת מהי מהות העבודה (כגון: "השוד הגדול"; "חנות דגים", "ניצול מרות", "תביעת דיבה", "חנות מכולת", "חנות מידע", "הוקי קרח", "תוכנית עבודה", "עץ בעלויות ומידע עסקי"; "הוקי קרח").
- ד. לידי הביקורת הגיע מידע, לפיו הנושא "ניצול מרות" קשור בחקירה שערך, לכאורה, רואה החשבון על בעל תפקיד בכיר לשעבר בעירייה. רוצה לומר, כי בעת שהתבצעה החקירה, לכאורה, לא אחז הנ"ל בתפקידו בעירייה.
- רואה החשבון מסר בתגובה, כי "ניצול מרות" מתייחס לניצול מרות על ידי עובדי עירייה בניגוד לחוק, תוך התעמרות בעובדי עירייה ואחרים. אין מדובר בבדיקה של עובד לשעבר כלשהו."
- הואיל ומי שעומדים לביקורת של מבקר העירייה הינם אלה המנויים בסעיף 170א.ב) לפקודת העיריות, העונים על הגדרת "גוף עירוני מבוקר", נשמטה סמכותו של מבקר העירייה מלהמשיך לבדוק נושא זה.
- נוכח הדברים, מפנה הביקורת את הנושא ליועמ"ש לעירייה, לצורך קבלת החלטה האם וכיצד יש לפעול לצורך בדיקת נושא זה ומיצויו.
- ה. בבחינת החשבונות לתשלום ופירוט שעות העבודה שהגיש רואה החשבון לעירייה ושולם לו בגינם נמצאו ליקויים, ולמשל: בחלק מהחשבונות לא נמצאו חתימות בעלי התפקיד המאשרים אותה; נמצאו חשבונות שעליהם חתימה אחת בלבד (במקום שתיים); חלק מהחשבונות שולמו במזומן, ולא כנהוג בעירייה; בחלק מהמקרים לא נמצאו חתימות בעלי התפקיד המוסמכים, המאשרות את דו"ח שעות העבודה בגינן נדרש התשלום, ולמרות זאת החשבונות שולמו; חלק מדיווחי השעות לתשלום הוגשו במקובץ ללא הפרדה של בעלי תפקידים בעירייה, כך שלא ברור כיצד בעל תפקיד אחד יכול לחתום גם על שעות עבודה שלא בוצעו בתחום הנמצא תחת אחריותו, וממילא הוא אינו מודע להיקף השעות שבוצעו בבדיקת נושאים אחרים; באחד מהחשבונות נמצא דיווח כפול בגין 3 שעות; נמצאה חשבונית בגין 860 שעות, אך סיכום השעות שצורפו היה 711.5 שעות בלבד, בעוד גורמי הבקרה בעירייה אישרו את הסכום הכולל שדרש רואה החשבון לתשלום.

- ו. פרט לחשבונות שהוציא רואה החשבון לעירייה מדי חודש, הוגשו 3 חשבונות נפרדים ונוספים, הכוללים מקבץ שעות עבודה שבוצעו בחודשים קודמים. הביקורת מעירה, כי מצב הדברים המתואר גורם לחוסר סדר, לבלבול ופוגם באפשרות לערוך מעקב ובקרה מדוייקים, מה גם שאין בהירות מדוע הוגשו החשבונות באופן זה ולא במאוחד חודש בחודשו.
  - ז. בוצעו שעות בגין נושאים, שלא ברור מי הזמין או ביקש אותם, ללא תיאום מוקדם מול בעל המקצוע הרלוונטי, ומכאן החשיבות של הוצאת הזמנות מפורטות וחתומות; נמצא דיווח על ביצוע עבודה בגזברות שגזבר העירייה לא ידע עליה, לא אישר אותה, ובפועל לא שולם לרואה החשבון בגינה.
  - ח. רואה החשבון חייב את העירייה בגין 2 פגישות והכנה אליהן (סה"כ 15 שעות עבודה) שהתקיימו עם מבקר העירייה בהתאם להצעתו של רואה החשבון, ואין בינן לבין ביקורת חקירתית דבר. נוכח האמור, מבקר העירייה הינחה את גזברות העירייה שלא לשלם לרואה החשבון בגין שעות אלה.
  - ט. ניתוח הנתונים שהוצגו לעיל מצביע על אי-סדר וחוסר בקרה מוחלט אחר עבודתו של רואה החשבון. אף כי בהתאם להסכם שנחתם בין הצדדים, גזבר העירייה הוא הגורם העירוני שתפקידו לרכז, לתכלול ולסנכרן בין עבודותיו של רואה החשבון ואגפי העירייה - נתונים אלו לא הועברו אליו. הדבר גרם לכך שאיש בעירייה אינו מודע בדבר כל הפרוייקטים המבוצעים על-ידי רואה החשבון, ומהו היקף העבודה הנדרש בכל אחד מהם; דיווחי השעות שהגיש רואה החשבון לא אושרו במקרים רבים כנדרש; חלק מדיווחי השעות לא אושרו בחתימת בעלי המקצוע ולמרות זאת החשבון שולם; קיימים מקרים בהם דיווחי השעות שהועברו לאישור בעלי התפקידים הרלוונטיים (גזבר, יועצת משפטית) לא אושרו, שכן הנ"ל טענו שלא אישרו את ביצוע העבודה ולא ידוע להם איזו ביקורת חקירתית בוצעה. למותר לציין, כי התנהלות זו הינה בניגוד לנהלים המחייבים ולסדרי מינהל תקין.
  - י. בבחינת החשבונות לתשלום שהגיש רואה החשבון לחכ"ל נמצא ששולמה לרואה החשבון מקדמה טרם ביצוע העבודה; נמצאו מקרים בהם לא צורפו דפי פירוט שעות העבודה שבוצעו, ומקרים בהם לא נמצאו חתימות המאשרות את שעות העבודה בגינן נדרש התשלום או שנמצאה חתימה אחת.
7. תמהיל פעילות משרד רואה החשבון והיקפה
- א. כאמור, בהסכמים שנחתמו בין העירייה לבין רואה החשבון חסרו פרטים מהותיים באשר לכמה שעות חודשיות מאושרות לו לביצוע, מהו הסכום הכספי הכולל לתשלום, ואילו נושאים עליו לבדוק במסגרת הביקורת החקירתית.
  - ב. החכ"ל הטילה על רואה החשבון משימות חדשות מעבר לאלו שהיו כבר בעבודה טרם החתימה על הסכם ההתקשרות. גם במקרה זה לא הוגבל סכום ההתקשרות לכל משימה ומשימה, ולא הוגבלו שעות העבודה שהוקצו לכל משימה (בניגוד לקבוע בהסכם ההתקשרות ובניגוד לסדרי מינהל תקין).
  - ג. הביקורת קיבצה את נושאי העבודות בעירייה ובחכ"ל כפי שאוזכרו במסמכים שונים, ובדיווחי שעות העבודה שהגיש משרד רואה החשבון לצורך תשלום (לכל הפחות כ-50 נושאים), כמפורט בטבלה בגוף הדו"ח.

ד. בהתקשרות מס' 2 מול העירייה נושאי הבדיקה לא הוזמנו ולא נקבעו על-ידי גזבר העירייה, המשמש כנציג העירייה לצורך ההתקשרות; הנושאים נבדקו ללא הזמנת עבודה מתועדת לרבות הסבר על הצורך בבדיקה; ללא תיאום עם גורמי מקצוע אחרים בעירייה; מבלי לקבוע מראש מה היקף השעות המאושר לצורך הבדיקה של כל נושא ונושא, וללא תיאום עם מינהל הכספים באשר לקיומו של תקציב לכך.

ה. כאמור, בפועל לא היה גורם עירוני אחד שתיכלל ועקב אחר נושאי עבודתו של רואה החשבון. הדבר גרם להרחבת תחומי העבודות שרואה החשבון עסק בהן, ללא כל בקרה.

ו. תמהיל הנושאים שרואה החשבון בדק - מדובר במנעד רחב ומגוון של תחומים, החולש על נושאי ליבה של מרבית מינהלי העירייה וחלק מהעבודות נמצאות באחריותם המקצועית של עובדי עירייה; נוצר מצב בו היקף הנושאים בהם רואה החשבון היה מעורב הלך וגדל באופן לא מידתי, תוך התערות רבה בהתנהלות השגרתית של העירייה, ללא כל פיקוח ומעקב מצד העירייה.

#### 8. העברת תוצרי העבודות ושמירת הידע

א. לפי ההסכם רואה החשבון התחייב להגיש דו"חות מפורטים (הליכי עבודה, מסקנות והמלצות לביצוע). הביקורת ביקשה לקבל מגורמים עירוניים את תוצרי העבודה של רואה החשבון. לביקורת הועברו שני דו"חות ביקורת מפורטים בלבד: דו"ח ביקורת חקירתית אחד המכונה "דו"ח רכש", שעוסק בחשש לניגוד עניינים, לכאורה, של חברת מועצת העיר, ולא בסוגיות נוספות הקשורות לתחום הרכש. בנוסף, קיבלה הביקורת דו"ח ביקורת חקירתית בנוגע לסוגיית רשת המכללות.

ב. שאר הנושאים שבדק רואה החשבון הוצגו או הועברו באמצעות מצגות לגורמים עירוניים שונים. הביקורת ניסתה לאתר את המצגות שהכין משרד רואה החשבון והועברו לעירייה, וקיבלה מספר מצומצם של מצגות.

ג. הגורמים האמונים על התחומים שנבדקו לא היו מודעים לבדיקה שנעשתה, ולא קיבלו לידיהם את המצגות, דבר המקשה על יישום המלצות העבודה שהושקעה. חלק מהמצגות רק הוצגו בפגישות עם גורמים עירוניים, אולם הן אינן נמצאות בידיהם. הביקורת מעירה, כי על הנהלת העירייה לדרוש ולוודא שיתקבלו לידיהם דו"חות מפורטים או מצגות מפורטות בכל הנושאים שנבדקו.

ב-9/2021 התבקש רואה החשבון להעביר אל גזבר העירייה, בהיותו נציג העירייה בהסכם ההתקשרות, תוכנית עבודה מפורטת ובה ציון תפוקות עבודתו, תשומות והנושאים האמורים להיות מבוקרים על-ידו, לרבות פירוט של גורמי העירייה הנדרשים לצורך ביצוע משימותיו - אולם רואה החשבון התנה זאת בקיום של לפחות 6 פגישות בנות שעתיים כל אחת. ב-10/2021 פנה הגזבר שוב אל רואה החשבון וביקש לקבל לידיהם את התוצרים. רואה החשבון העביר לביקורת תכתובת בדוא"ל, לפיה פנה בתאריך 16.10.2021 לגזבר העירייה על מנת לתזכר שטרם נקבעה פגישה ביניהם, ובתאריך 17.10.2021 נשלחה תשובה מלשכתו של גזבר העירייה לפיה תיקבע פגישת עבודה עימו. רואה החשבון הוסיף כי "כל נסיונותינו לתאם פגישה בהמשך למייל הנ"ל, עלו בתוהו". עד מועד תום הביקורת (12/2021) לא נקבעו פגישות כאמור בין רואה החשבון והגזבר ולא הועברו התוצרים לגזבר.

ד. גם בחכ"ל לא נמצאו דו"חות מפורטים וכתובים של רואה החשבון, אלא מצגות שרואה החשבון הציגן בפני חברי דירקטוריון החברה ובהן עדכן בקצרה לגבי התקדמות בדיקות הנושאים שהתבקש לבחון.

הביקורת בדעה, כי המצגות כפי שקיימות, אינן יכולות לשמש תחליף לתיעוד מפורט שעשוי לשמש בסיס לעבודה מקצועית כעת ובעתיד, ועל הנהלת החכ"ל לוודא, כי ישאר בידיה תיעוד הכולל את פירוט הממצאים, המלצות, מסקנות וכד'. הדברים נכונים כמובן לבדיקות שנערכו כביקורת חקירתית, ולא דיווח של סיום מו"מ זה או אחר.

9. נפקות עבודת משרד רואה החשבון

א. בגוף הדו"ח מובא פירוט של התוצרים שנמסרו לגורמים עירוניים בסיווג לפי אופן הגשתם:

(1) דו"חות בתצורה של דו"ח כתוב: דו"ח בנושא רשת מכללות; ודו"ח ביקורת חקירתית - רכש (חשד לניגוד עניינים לכאורה של חברת מועצת העיר).

לגבי דו"ח הרכש הביקורת מעירה כדלקמן:

(א) המסמך כתוב במתכונת של דו"ח ביקורת כמקובל, פרט לעובדה שהוא לא הועבר לתגובת המבוקרת.

(ב) מנהל אגף הרכש לא מודע לכך שנערכה בדיקה באגף, הוא לא נשאל בנושא, ולא הגיע אליו דו"ח הביקורת החקירתית על האגף.

(ג) היועמ"ש לעירייה מסרה, כי כל המסמכים שמסר לה רואה החשבון הם אותם מסמכים שנמסרו ב-5/2020 למבקר המדינה, הטיפול המשפטי בנושא הסתיים, ולא היה כל צורך בהמשך בחינה ובדיקה, כפי שהוצגה בדו"ח הרכש ב-8/2021 ללא ידיעתה, מעורבותה, הנחייתה או הסכמתה.

(ד) הייעוץ המשפטי לעירייה, אינו מקבל את הטענה לפיה קיים ניגוד עניינים בנושאים הקשורים לחברת המועצה.

(2) דו"חות בתצורת מצגת: עמותה א'; הונאת קבלנים; הסכם חלוקת דיבידנדים של מת"ם לחכ"ל.

ב-4.1.2022 הועברה לביקורת מצגת בנושא הרכש, ורואה החשבון מסר שהיא כוללת "עשרות שקפים עתירי נתונים". עיון במצגת העלה, כי היא כוללת ממצאים ומסקנות שהועלו בדו"ח חברה ב' (חברה חיצונית שנשכרה על ידי העירייה) משנת 2018 ובדו"ח מבקר העירייה לשנת 2014. לגבי האמירה המופיעה בעמוד 3 במצגת, לפיה אין שקיפות, פיקוח ובקרה - אין כל פירוט ולא נדרשה/נתקבלה התייחסות של מנהל אגף הרכש.

(3) מסמכים שונים: מכרז להקמת מאגר קבלנים ומפקחים; בחינת שינוי סיווג ארנונה לנכסים; התראה לפני הגשת אישור לתובענה ייצוגית (היטלי ביוב); הצעה לרכישת נכס ברח' כ'ורי; הצעה לרכישת בניין סולל בונה; בדיקת החשד לזיוף היתר בניה; ושומרי הסף.

לגבי שומרי הסף הביקורת מעירה כדלקמן:

(א) לא ניתן לדעת מהו הנושא בו עסק רואה החשבון.

(ב) אין בידי שום גורם עירוני תוצר כתוב של עבודת רואה החשבון בנושא, ולחילופין, מסמך המפרט מה כללה העבודה.

- (ג) ביום 6.12.2021 שלחה עמותת "שומרי הסף" מכתב אל פרקליטות המדינה, מחלקת הבג"צים, ובו העלתה טענות, לכאורה, לפיהן ראש עיריית חיפה "הזמינה חקירה בלתי חוקית" כנגד העמותה והעומד בראשה, על-ידי הפעלת חוקרים פרטיים, במטרה למצוא חומר מפליל על העמותה, תוך כדי שהעמותה מנהלת הליכים מנהליים כנגד ראש העיר ועיריית חיפה. למכתב זה צורפו פקודת הזיכוי, החשבונית ודיווח השעות שהגיש רואה החשבון.
- (ד) אף גורם עירוני אינו מאשר שהוא הזמין בדיקה על עמותת "שומרי הסף", ולא יודע מה מהות העבודה שבוצעה.
- (ה) בתגובה לטיוטת הדו"ח מסר רואה החשבון לביקורת, כי "למשרדנו לא ידוע על שום הפעלה של חוקרים פרטיים במטרה למצוא חומר מפליל על העמותה". עוד מסר, כי "מדובר בבדיקה שנעשתה במסגרת מכתב שנשלח [לרואה החשבון] ולראי החשבון המבקרים של העירייה, ביחס לפרשת "קייט ונופש"... שנוהלה על ידי הלשכה המשפטית..."
- (ו) הואיל ומי שעומדים לביקורת של מבקר העירייה הינם אלה המנויים בסעיף 170א.ב) לפקודת העיריות, העונים על הגדרת "גוף עירוני מבוקר", נשמטה סמכותו של מבקר העירייה להמשיך לבדוק נושא זה.
- נוכח הדברים, מפנה הביקורת את הנושא ליועמ"ש לעירייה, לצורך קבלת החלטה האם וכיצד יש לפעול לצורך המשך בדיקת נושא זה ומיצויו.
- (4) שונות: נושאים שונים בהם רואה החשבון נטל חלק, ולמשל: חיובים וחובות ארנונה של תאגידים עירוניים; התנגדות 106 לתוכנית מתאר נשר; מו"מ עם חברת בניה לצורך משיכת התוכנית שהוגשה בשכונת דניה; ועוד.
- ב. בגוף הדו"ח מובאת רשימה שהועברה ע"י רואה החשבון, ובה חלק מהנושאים בהם עסק לטענתו והיקף ההכנסה או החיסכון שהוסבו לעירייה בעקבות עבודותיו. לצד זה, הובאו תגובותיהם של גורמי העירייה השונים שהעבודה המתוארת על-ידי רואה החשבון הינה תחת אחריותם.
- מעיון בטבלה עולה, שרואה החשבון מפרט את נושאי הביקורת החקירתיות שערך באגפים שונים בעירייה ובחכ"ל, ונוקב בסכומי כסף שנחסכו כתוצאה מתוצרי עבודתו או שנכנסו לחשבונות העירייה ו/או החכ"ל.
- הביקורת מעירה, כי הסכומים הנטענים על-ידי רואה החשבון אינם מגובים בתחשיבים מפורטים, כך שלא ניתן לדעת על סמך מה חישב את אומדנם. יתרה מכך, בדיקת כרטסת הנהלת החשבונות של העירייה אינה מצביעה על קבלת התקבולים הנטענים על-ידי רואה החשבון, פרט לתקבול שהופקד בקופת העירייה ממת"ס.
- ג. עוד עולה מהטבלה, כי בעלי התפקידים הבכירים בעירייה, המשמשים כאנשי המקצוע בתחומים המוזכרים על-ידי רואה החשבון, אינם מקבלים את טענות רואה החשבון לחסכון ו/או להכנסה הנטענים על-ידו.
- ד. רואה החשבון מסר התייחסות נוספת לכל הנושאים המופיעים בטבלה, וכן להתייחסות הגורמים העירוניים אליה (ראה פירוט בדוח). בשורה תחתונה הוא אינו מקבל את תגובותיהם של גורמי העירייה השונים ומספק הסברים לכך.

### לסיכום עבודתה הביקורת מדגישה וממליצה כדלקמן:

1. אין מידע מפורט ומדויק לגבי כלל נושאי הבדיקה של רואה החשבון –
  - בעירייה ובחכ"ל לא נמצאו הזמנות עבודה שהוצאו לרואה החשבון, ולא נוהלו רשימות מסודרות ומדויקות של העבודות שבוצעו.
  - קיבוץ נושאי העבודות נעשה ע"י הביקורת בהתבסס על איזכורים במסמכים שונים (דוא"ל, דיווחי שעות שהגיש רואה החשבון לצורך תשלום), מהם נלמד, שרואה החשבון עסק לכל הפחות בכ-50 נושאים שונים בעירייה, ואף ייתכן שעסק בנושאים נוספים.
2. לא הוצאו הזמנות עבודה או מסמך כתוב אחר המתאר את מהות העבודה הנדרשת והיקפה.
  - נוצר מצב בו היקף הנושאים בהם רואה החשבון היה מעורב הלך וגדל באופן לא מידתי, תוך התערות רבה בהתנהלות השגרתית של העירייה, ללא כל פיקוח ומעקב מצד העירייה.
3. במרבית המקרים אין בידי הגורמים העירוניים תוצרי עבודה כתובים ומפורטים, בניגוד למוסכם עם רואה החשבון.
  - רואה החשבון התחייב להגיש דו"חות מפורטים (הליכי עבודה, מסקנות והמלצות לביצוע).
  - לביקורת הועברו שני דו"חות ביקורת מפורטים בלבד: רכש (חשש לניגוד עניינים) ורשת מכללות.
  - שאר הנושאים שבדק רואה החשבון הוצגו או הועברו באמצעות מצגות לגורמים עירוניים שונים.
  - לביקורת הועבר מספר מצומצם של מצגות.
  - הגורמים האמונים על התחומים שנבדקו לא היו מודעים לבדיקה שנעשתה, ולא קיבלו לידיהם את המצגות, דבר המקשה על יישום המלצות העבודה שהושקעה.
  - חלק מהמצגות רק הוצגו בפגישות עם גורמים עירוניים, אולם הן אינן נמצאות בידיהם.

### נוכח האמור ממליצה הביקורת:

1. יש לדרוש מרואה החשבון להעביר לידי העירייה חומר כתוב ומפורט (דו"ח כתוב או מצגת מפורטת), המסכם את עבודתו בכל אחד מהנושאים שבדק, כפי שהתחייב בהסכם שנחתם עימו.
2. עד אשר יתקבלו התוצרים יש לעצור את התשלומים שטרם שולמו לרואה החשבון.
3. ככל שלא יתקבלו תוצרים יש לדרוש מרואה החשבון השבה כספית.

### בהתייחס לשני נושאים: "שומרי הסף" ו"ניצול מרות"

1. "ניצול מרות"
  - לידי הביקורת הגיע מידע, לפיו הנושא "ניצול מרות" קשור בחקירה שערך, לכאורה, רואה החשבון על בעל תפקיד בכיר לשעבר בעירייה. רוצה לומר, כי בעת שהתבצעה החקירה, לכאורה, לא אחז הנ"ל בתפקידו בעירייה.
  - רואה החשבון מסר בתגובה, כי "ניצול מרות" מתייחס לניצול מרות על ידי עובדי עירייה בניגוד לחוק, תוך התעמרות בעובדי עירייה ואחרים. אין מדובר בבדיקה של עובד עירייה לשעבר כלשהו".

2. "שומרי הסף"

- אף גורם עירוני אינו מאשר שהוא הזמין בדיקה על עמותת "שומרי הסף".
  - גם רואה החשבון לא העביר לעירייה שום מסמך, חוות דעת, סיכום או תזכיר המעידים על עבודה שביצע בנוגע לעמותה, אולם הוא דיווח על שעות עבודה שנעשו בנושא "שומרי הסף".
  - יוצא, שאכן בוצעה חקירה כלשהי בנושא זה, שאיש מהעירייה אינו יודע מה טיבה, מה מהותה ומהם ממצאיה.
  - רואה החשבון מסר לביקורת, כי "מדובר בבדיקה שנעשתה במסגרת מכתב איום שנשלח [לרואה החשבון] ולרואי החשבון המבקרים של העירייה, ביחס לפרשת "קייט ונופש...שנוהלה על ידי הלשכה המשפטית..."
- הואיל ומי שעומדים לביקורת של מבקר העירייה הינם אלה המנויים בסעיף 170א.ב) לפקודת העיריות, העונים על הגדרת "גוף עירוני מבוקר", נשמטה סמכותו של מבקר העירייה מלהמשיך לבדוק נושאים אלה.
- נוכח הדברים, מפנה הביקורת את שני הנושאים הנ"ל ליועמ"ש לעירייה, לצורך קבלת החלטה האם וכיצד יש לפעול לצורך המשך בדיקת נושא זה ומיצויו.